ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Avritzer, Leonardo; Filgueiras, Fernando

Working Paper

Corrupção e controles democráticos no Brasil

Texto para Discussão, No. 1550

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Avritzer, Leonardo; Filgueiras, Fernando (2011) : Corrupção e controles democráticos no Brasil, Texto para Discussão, No. 1550, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/91338

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL • IPEA

32

Corrupção e controles democráticos no Brasil

Leonardo Avritzer
Fernando Filgueiras

Naciones Unidas
CEPAL
ipea

TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL • IPEA

LC/BRS/R.243

32

Corrupção e controles democráticos no Brasil

Leonardo Avritzer
Fernando Filgueiras

NAÇÕES UNIDAS
CEPAL
ipea

© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2011

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011

Tiragem: 250 exemplares

Avritzer, Leonardo

Corrupção e controles democráticos no Brasil / Leonardo Avritzer / Fernando Filgueiras. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32).

40p.

ISSN: 2179-5495

1. Corrupção-Brasil I. Filgueiras, Fernando II. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. CEPAL III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA IV. Título

CDD: 350.7

Este trabalho foi realizado no âmbito do Acordo CEPAL – IPEA.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da CEPAL e do IPEA.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

A presente publicação encontra-se disponível para *download* em http://www.cepal.org/brasil

Sumário

Apresentação

Introdução 7

1 Vertentes analíticas do conceito de corrupção 10

2 Uma tipologia do controle da corrupção na experiência brasileira 14

2.1 Controle administrativo-burocrático 16

2.2 Controle judicial 18

2.3 Controle público não estatal 19

3 Controle da corrupção no Brasil 22

4 Corrupção e perspectivas para desenvolvimento brasileiro 30

Referência 32

Anexo 36

Apresentação

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, abrangendo vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. A partir de 2010, os Textos para Discussão Cepal–Ipea passaram a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio desta série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Foram publicados aqui os trabalhos considerados, após análise pelas diretorias de ambas as instituições, de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados foram produzidos por técnicos das instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.

Corrupção e controles democráticos no Brasil

Leonardo Avritzer[1]
Fernando Filgueiras[2]

Introdução

A corrupção tornou-se um dos principais problemas para a gestão pública e para a democracia, questão essa amplamente reconhecida pela opinião pública no Brasil. Sabemos que 73% dos brasileiros consideram a corrupção como muito grave e 24% como grave.[3] Definida genericamente como "solicitar ou receber, para si ou para outrem [...] direta ou indiretamente [...] vantagem indevida [...]",[4] a corrupção como fenômeno político vai muito além desse aspecto. Ela influencia a legitimidade dos governos, a capacidade de governar e até mesmo a visão genérica da população sobre o país no qual ela vive. No caso do Brasil, a corrupção tem origens históricas fortemente centradas em aspectos da colonização portuguesa que, como sabemos, remunerava insuficientemente seus funcionários, reservando-lhes uma forte dose de prerrogativas

1 Professor de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-doutor em Sociologia pelo Massachussets Institute of Technology (MIT).

2 Professor de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj).

3 Esses são dados de pesquisa a *survey* "Interesse Público e Corrupção", realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público (Crip), baseada na UFMG, em parceria com o Instituto Vox Populi. A pesquisa é fundamentada no método de *survey*, sendo aplicado a uma amostra da população brasileira um questionário estruturado. A amostra foi composta por 2.400 indivíduos, sendo ela estratificada por situação de domicílio, gênero, idade, escolaridade, renda familiar e situação perante o trabalho. Esse processo de estratificação é calculado proporcionalmente de acordo com os dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ano 2000, e pela Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (Pnad), ano 2006. A amostra proporciona um intervalo de confiança de 95% e uma margem de erro calculada em 2%. O Crip realiza essa pesquisa anualmente sobre a corrupção. Os relatórios com as estatísticas descritivas ficam disponível em: <www.interessepublico.org>.

4 Essa é a definição constante do Código Penal. Em dicionário da língua portuguesa, a definição é parecida ainda que a conotação moral seja maior, implicando, no caso do Aurélio, "decomposição ou putrefação" (SOARES, 2008).

nas relações com interesses privados (MELLO, 2008). De modo geral, atribui-se a corrupção à herança ibérica e ao patrimonialismo – tipo de dominação política. Esse tipo de leitura a respeito do problema da corrupção atribui ao Estado e à cultura política brasileira a explicação das mazelas institucionais promovidas pela malversação dos recursos públicos, tendo em vista nossa herança histórica. Com isso, tende-se a naturalizar o conceito de corrupção, sendo o Estado brasileiro, pelo conceito de patrimonialismo, o espaço natural dos vícios (FILGUEIRAS, 2009). Por esse tipo de abordagem, é proporcionado um engessamento crítico das instituições políticas, uma vez que a possibilidade de controle da corrupção ocorreria apenas por uma revolução cultural e histórica do Brasil.

No entanto, para entender a corrupção como fenômeno que afeta o Brasil democrático no começo do século XXI, é importante desnaturalizá-la, isto é, entender que um conjunto de práticas e instituições que existem no país tem forte centralidade na persistência do fenômeno, que nada tem de natural. Assim, a organização do sistema político, a organização do Estado e a organização das formas de controle sobre o sistema administrativo-estatal são as principais dimensões da corrupção que a tornam um fenômeno fortemente contencioso no Brasil. Esperar pela ruptura cultural e institucional com o passado, como pressupõe a interpretação pelo conceito de patrimonialismo, talvez não seja a melhor solução para se pensar o problema da corrupção no Brasil.

A naturalização da prática da corrupção no Brasil promove um tipo de abordagem que acreditamos apresentar problemas a seu efetivo controle democrático. Essa visão do problema da corrupção, comumente realizada no Brasil, ocorre a partir de uma perspectiva moralista por parte da sociedade e das elites políticas. A corrupção, no Brasil, tem produzido um tipo de histeria ética calcada em um clamor por maior moralização da política e da sociedade no Brasil. Se a corrupção for algo natural ao caráter do brasileiro, esse clamor moral promove um estado de paralisia, uma vez que a consequência desse tipo de leitura é não refletir a respeito da mudança. O moralismo contribui à deslegitimação da própria democracia no Brasil, ao não permitir a produção de consensos em torno de princípios e regras institucionais da política.[5] 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 (FILGUEIRAS, 2008, p. 175-176).[6] Essa perspectiva moralista, por sua vez, promove um deslocamento da ordem do político para a ordem do mundo jurídico, em particular na dimensão penal. Esse deslocamento ocorre pelo fato de transferirmos às leis a capacidade de controle sobre a ação realizada pelo homem público. Os brasileiros concordam totalmente,

5 Como observa José Murilo de Carvalho (2008), essa lógica moralista é comum ao longo de nossa história republicana, como demonstram os diferentes momentos em que houve quebras institucionais, por exemplo, a passagem da República Velha para o Estado Novo, em que o tema da corrupção esteve presente no discurso político, justificando um golpe de Estado.

6 É importante não confundir o moralismo com as questões morais envolvidas na política. O moralismo pressupõe a emergência de valores morais incondicionais e tem um efeito desestabilizador no sistema político. Tratar a corrupção pela questão dos juízos morais, contudo, significa reconhecer o fato de que o que compreendemos como corrupção envolve a presença de valores políticos fundamentais, que não são naturais (FILGUEIRAS, 2008).

na ordem de 66%, com a frase: para diminuir a corrupção, estão faltando novas leis, com penas maiores e mais duras. Instaura-se uma lógica de criminalização gradativa da ação política, por meio da qual o problema das instituições democráticas é configurado pela lógica do direito penal. Isso derroga a capacidade das instituições políticas de resolver os próprios problemas, transferindo ao direito a capacidade de controlar as delinquências do homem público. O resultado é uma contradição característica do mundo público brasileiro. Ao mesmo tempo em que o brasileiro concorda que para diminuir a corrupção faltam leis mais duras, 22% deles concordam que "se estiver necessitada e um político oferecer benefícios em troca do voto, não está errado a pessoa aceitar" (FILGUEIRAS, 2009). Contraditoriamente, isso promove, no âmbito da cultura política brasileira, um sentimento de tolerância em relação à corrupção.

O moralismo das elites e o deslocamento da política em direção ao direito penal revelam-se pouco produtivos no que diz respeito ao controle da corrupção. O efeito da naturalização da prática da corrupção é uma crescente deslegitimação da política democrática. Acreditamos que o problema da corrupção no Brasil deva ser pensado não na dimensão do moralismo e da lógica criminal, mas na de seus controles democráticos. No que diz respeito ao sistema político, o elemento central para o entendimento da corrupção reside na sua forma de financiamento. A falta de uma estrutura de financiamento público de campanhas políticas no Brasil tem fortíssimo impacto sobre a corrupção (AVRITZER; ANASTASIA, 2006). Neste texto, iremos nos centrar nas dimensões do controle da corrupção como elemento central para avaliar o funcionamento do Estado brasileiro. Antes de adentrar nesse problema, faremos uma digressão a respeito do conceito de corrupção, no âmbito da literatura especializada. Na primeira seção, apresentamos uma tipologia (política) do controle democrático da corrupção. Na segunda seção, descreveremos a lógica do controle da corrupção no Brasil, observando sua trajetória a partir do processo de democratização inaugurado com a Constituição Federal de 1988. Na terceira seção, trataremos da questão da identidade do público no Brasil, com o intuito de apontar perspectivas e problemas ao pleno desenvolvimento da democracia.

1
Vertentes analíticas do conceito de corrupção

A literatura especializada sobre o tema da corrupção pode ser considerada, nas ciências sociais, relativamente recente. Uma primeira abordagem do problema da corrupção na política remonta aos anos 1950, a partir de uma análise funcionalista calcada no problema da modernização. O problema central dessa abordagem é perquirir a relação entre corrupção e desenvolvimento político e econômico, com o intuito de formular uma perspectiva sistêmica da corrupção em relação aos seus custos e benefícios para a construção da modernidade capitalista. Nessa construção do problema, os estudos da corrupção teriam forte apelo comparativo entre países do capitalismo central, tomados como desenvolvidos, e países do capitalismo periférico, considerados subdesenvolvidos. De acordo com Samuel Huntington, a corrupção ocorre no hiato entre modernização e institucionalização, representando um tipo de ação aceita na sociedade (HUNTINGTON, 1975). No contexto de transição para a modernidade, a baixa institucionalização política promoveria a corrupção: o aumento das clivagens sociais e a entrada de novos atores na cena política ensejariam comportamento pouco conducente à norma.

A corrupção, por essa abordagem, estaria relacionada a práticas políticas típicas de sociedades tradicionais, como o clientelismo, a patronagem, o nepotismo, o fisiologismo. Essas práticas não necessariamente significam corrupção, mas promovem vulnerabilidades institucionais que resultam na corrupção. Nesse sentido, a corrupção seria uma forma alternativa que os agentes políticos teriam para articular seus interesses na esfera pública. Ela contribuiria para a formulação de máquinas políticas para influenciar as decisões legislativas por meio da persuasão das elites partidárias. As máquinas políticas contribuem para o arrefecimento das clivagens sociais, contribuindo, por sua vez, para o desenvolvimento político e econômico (SCOTT, 1969). O que os autores dessa abordagem apontam é que a corrupção pode ser funcional ao desenvolvimento, por poder "azeitar" as relações políticas entre o governo e os empresários e pacificar as clivagens sociais, contribuindo, assim, para estabilidade política. A corrupção azeita o desenvolvimento ao estabelecer um laço informal entre burocratas e investidores privados, o qual favorece o desenvolvimento econômico (LEFF, 1964). O problema com essa lógica é que ela se centra demasiadamente em um conceito de institucionalização que é deficiente do ponto de vista político. Supõe-se que a modernização seja um processo paulatino de imitação institucional capaz de, ao final de um processo temporal, ter no mundo em desenvolvimento as mesmas instituições presentes no mundo desenvolvido. Na verdade, o problema é justamente o contrário, qual seja o de entender a especificidade do processo de invenção institucional que passa tanto pela organização de ações no espaço público quanto pelo arranjo organizacional das instituições (FUNG; WRIGHT, 2003).

A abordagem funcionalista para o problema da corrupção foi hegemônica até os anos 1970. A perspectiva dos custos e dos benefícios da corrupção tornou-se proeminente em relação à perspectiva da cultura política, desviando-se, gradativamente, para uma leitura mais preocupada com o desenvolvimento econômico e assentada em pressupostos econômicos para a análise da política. A partir de 1980, no contexto das políticas de liberalização de mercado e reformas liberais do Estado, a abordagem econômica ao problema da corrupção tornou-se hegemônica em relação à abordagem funcionalista (JOHNSTON, 2005). Os economistas, de modo geral, partiram da perspectiva dos custos e dos benefícios da corrupção, mas com uma mudança importante nessa premissa: a corrupção não gera benefícios ao desenvolvimento político e econômico, mas altos custos pagos pelos cidadãos e que emperram o desenvolvimento (MAURO, 2005; KLITGAARD, 1994).

O postulado dessa perspectiva de análise da corrupção é que a análise política deve adotar as premissas e o método econômico, para compreendê-la como o resultado de configurações institucionais e compreender a forma como elas permitem que agentes egoístas autointeressados maximizem seus ganhos burlando as regras do sistema político (ROSE-ACKERMAN, 1999). O problema da corrupção é explicado de acordo com conceitos derivados de pressupostos econômicos como o *rent-seeking* e a ação estratégica de atores políticos no contexto de instituições que procuram equilibrar esses interesses com noções amplas de democracia (FILGUEIRAS, 2008). A corrupção é explicada pela ação estratégica de atores políticos, de acordo com o cálculo racional que eles fazem para burlar ou não uma regra institucional. A premissa das análises econômicas sobre o tema da corrupção é a teoria do *rent-seeking,* mediante a qual os atores políticos (burocratas, políticos, cidadãos) buscam maximizar sua renda privada em detrimento dos recursos públicos. Posturas de *rent-seeking* são mais comuns em situações de monopólios de poder e de recursos, o que fomenta uma postura de caça à renda por parte de burocratas e políticos, que não têm incentivos para seguir as regras do sistema (KRUEGER, 1974; TULLOCK, 1967).

No contexto de liberalização do mercado e de reforma do Estado, o aparato estatal passou a ser visto como o espaço natural dos vícios, em que a corrupção não é uma exceção, mas a própria regra, tendo em vista o comportamento *rent-seeking* e a opacidade em relação à sociedade. A corrupção afetaria os investimentos e emperraria o desenvolvimento econômico ao introduzir um sistema de cobrança de propinas no interior dos órgãos burocráticos, que maximizam os custos da corrupção para os cidadãos (ROSE-ACKERMAN, 1999). Nessa chave de abordagem da corrupção, a consequência necessária seria a ampliação das desigualdades pelas distorções criadas na distribuição da renda. Esse problema demandaria um conjunto de reformas no sistema econômico e no sistema político que reduzisse o tamanho das burocracias públicas, os monopólios estatais e ampliassem os mecanismos de controle pela introdução de agências especializadas no combate à corrupção, por meio de controle interno e externo desse tipo de prática (KLITGAARD, 1994). As reformas devem reduzir os incentivos à corrupção, por um conjunto de mudanças institucionais que diminuam o papel do Estado na sociedade e proporcionem a transparência como recurso prioritário nos arranjos institucionais

(ROSE-ACKERMAN, 1999). Pelo postulado econômico, a democracia e os sistemas de probidade, dessa maneira, devem seguir as regras do mercado, porquanto seja esse o mundo da impessoalidade e ofereça uma estrutura competitiva que minimiza os sistemas de incentivo à corrupção.

Os postulados dos economistas a respeito do problema da corrupção apontaram corretamente que a corrupção representa custos muito maiores que eventuais benefícios ao desenvolvimento. Contudo, a abordagem metodológica ao problema da corrupção revela-se estreita à medida que parte de um postulado reducionista do conceito de corrupção. Ao atrelar a corrupção às práticas de *rent-seeking,* aborda-se a corrupção apenas no que diz respeito aos aspectos monetários envolvidos em seu conceito (MONTANYE, 2003). Ora, a corrupção não tem apenas custos econômicos, mas custos políticos extremamente elevados, que não se referem apenas ao dinheiro despendido com subornos e propinas, mas, também, com a questão da legitimidade política, com a questão da cultura política, com a questão dos valores políticos e da própria moralidade. No entanto, a abordagem economicista ignora uma segunda questão que tem importância fundamental: o enfraquecimento do Estado provocado pela introdução acrítica do liberalismo no mundo em desenvolvimento, isto é, a maneira como o assim chamado neoliberalismo foi introduzido no mundo em desenvolvimento (PEREIRA; MARGHERITIS, 2007) gerou um privatismo predatório diretamente ligado aos casos de corrupção. É o que ocorreu no processo de privatizações na Rússia, quando do fim da antiga União Soviética, ou na América Latina, ao longo da década de 1990 (JOHNSTON, 2005). Esses processos de privatizações ocorreram, muitas vezes, de forma que diminuísse a publicidade, favorecendo grupos transnacionais e grupos empresariais.

O conceito de corrupção não pode ser compreendido apenas na chave dos custos econômicos, porquanto ele esteja atrelado a uma polissemia de sentidos que se fazem presentes no cotidiano da política. O conceito de corrupção não se reduz apenas a seus aspectos econômicos, uma vez que deve ser analisado como um fenômeno político. Como tal fenômeno, o conceito de corrupção tem uma natureza flexível e plástica, porque é um conceito normativamente dependente (FILGUEIRAS, 2008). Por ser um conceito normativamente dependente, ele está relacionado à disputa sobre a interpretação das regras e dos princípios que estruturam a vida pública e, por consequência, apontam o que é e o que não é corrupção. Essa disputa ocorre em diferentes campos, como é o caso do campo da representação política, o campo jurídico, o mercado e a mídia. Esses campos absorvem perspectivas sociais, culturais, políticas e econômicas para o entendimento das regras e dos princípios e promovem uma compreensão da corrupção conforme essa disputa por valores. Essa disputa ocorre, sobretudo, em torno dos sentidos e dos significados da ação política e em torno do modo como se pode enquadrar diferentes casos como corrupção.

Uma abordagem política ao conceito de corrupção deve dar conta de pensar uma abordagem normativa do interesse público, no sentido de configurar uma amplitude de problemas envolvidos na malversação de

recursos públicos. O conceito de corrupção expressa uma polissemia de sentidos e tipos de ação política, cujo critério para se definir se essa ação é corrupta ou não é o da sua ilegitimidade frente aos valores e normas expressos em uma concepção de interesse público. Dessa forma, práticas como clientelismo, patronagem, nepotismo, malversação de recursos públicos, extorsão, concussão, suborno, prevaricação e outras práticas mais podem ter um sentido de corrupção à medida que seja considerada uma ação ilegítima em contraposição ao interesse público. A introdução da categoria "público" permite, dessa forma, uma abordagem mais abrangente em relação aos diferentes problemas que configuram a prática da corrupção nas sociedades democráticas. Em primeiro lugar, porque estabelece uma tensão entre o conceito de corrupção e os valores políticos fundamentais de uma ordem democrática. Em segundo lugar, porque permite transcender a ideia, por si restrita, de que a corrupção esteja referida apenas ao uso indevido de dinheiro público ou ao suborno. Em terceiro lugar, porque assume que o efeito da corrupção esteja não apenas no aspecto gerencial do Estado, mas no problema da legitimação da ordem democrática como um todo. Em quarto lugar, porque permite absorver a ideia de que o controle da corrupção envolve uma concepção mais ampla, assentada em uma concepção aberta de cidadania e de *accountability*. Em quinto lugar, porque permite perceber que o enfrentamento da corrupção não envolve apenas o ajuste das instituições a sistemas de incentivo, mas compromissos de sociedades inteiras, tendo em vista aspectos que são sociais, econômicos, culturais e políticos.

Essa digressão metodológica sobre o conceito de corrupção problematizou a questão do controle a partir da categoria "público". Na próxima seção, apresentamos uma tipologia do controle da corrupção a partir dos aspectos já sustentados. Essa tipologia do controle da corrupção evoca para si que a ideia de interesse público é fundamental à constituição de uma sociedade democrática, tendo em vista o problema do desenvolvimento.

2
Uma tipologia do controle da corrupção na experiência brasileira

Nesta seção, abordaremos a questão do controle da corrupção no Brasil a partir de uma revisão crítica das formas de controle comumente apresentadas. O objetivo dessa revisão crítica das formas de controle da corrupção é absorver a ideia de que o conceito de interesse público pode representar uma chave que permita discutir a questão do controle de forma mais abrangente, sobretudo como um problema político de primeira ordem.

Quando se trata da ideia de controle da corrupção, é comum tipificá-la a partir da diferença entre controle externo e controle interno. Essa tipificação parte de uma diferenciação das formas de controle sobre a Administração Pública, em que o controle externo seja efetuado por uma entidade externa à Administração, que exerce atividades de vigilância, correção e orientação (GOMES; ARAÚJO, 2008). O controle interno, por sua vez, refere-se às práticas que a própria organização exerce sobre seus atos, sendo entendidas como o conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que visam a preservar a integridade de seu patrimônio e a examinar a compatibilidade entre ações e princípios pactuados (SPINELLI, 2008). Essa diferenciação das formas de controle da corrupção surgiu no contexto de desenvolvimento das modernas burocracias, de acordo com preceitos organizacionais da Administração Pública racional, pautada mais pelos procedimentos que propriamente por concepções políticas.

Como veremos a seguir, essa tipificação parte do fato de que a burocracia deve ser controlada com o intuito de evitar a ilegalidade da ação praticada pelos agentes públicos. No âmbito do direito administrativo, o problema da ilegalidade constitui-se como o problema fundamental da questão do controle, com o intuito de evitar a arbitrariedade dos agentes públicos, tendo em vista os princípios da soberania do interesse público sobre o interesse privado e da indisponibilidade do interesse público. Esses princípios configuram o cerne do direito administrativo, mediante o qual se fundamenta a existência de uma administração do Estado de caráter público e moderno, os quais permitam a intervenção nos direitos individuais e uma medida para a ação do império da Administração Pública (BANDEIRA DE MELLO, 2003, p. 60). Essa concepção percebe o tema do interesse público a partir da dogmática jurídica, sendo ele um conceito puramente formal e com pretensões universais. Assim, podemos definir o controle da corrupção a partir dos preceitos administrativos como o controle exercido pelo Estado sobre governo e seus órgãos burocráticos.

No entanto, uma abordagem econômica ao controle da corrupção parte da premissa da redução do sistema de incentivos para o comportamento *rent-seeking.* Como postulam os economistas, o controle da corrupção ocorre pela criação de um mercado político, sustentado em uma concepção estreita de ação social conforme os fins. O mercado político, ao esvaecer a presença de monopólios e da própria burocracia estatal, proporciona uma forma de controle da corrupção assentada na liberdade dos mercados econômicos e na livre iniciativa proporcionada por uma política *laissez-faire*. Uma vez que o Estado é um mau alocador de recursos, a forma mais eficiente para a gestão do público é partir de uma concepção de autonomia do mercado como eixo de estruturação do controle da corrupção. A própria noção de controle da corrupção deve ser matizada, uma vez que a criação de agências anticorrupção pode contribuir para criar um monopólio dos controladores, o que poderia promover, nesse sentido, mais corrupção (KLITGAARD, 1994, p. 214). O mercado atua como agente antinômico ao Estado, sendo ele capaz de controlar a corrupção pela oferta privada de bens públicos. Contudo, o efeito em muitas sociedades que promoveram políticas de liberalização do mercado indiscriminadas e sem critérios de regulação foi o da ampliação da corrupção. A própria agência internacional responsável por defender e promover a plena liberalização do mercado, o Banco Mundial, não ficou imune à corrupção (SCHNEIDER, 2008).

Ambas as abordagens do controle da corrupção (controles administrativos e desregulamentação) carecem, portanto, de um sentido mais amplo da ideia de público, partindo da premissa, que destacamos anteriormente, de que a corrupção é um fenômeno polissêmico e necessariamente político. No entanto, compreendemos que, se o conceito de corrupção é um conceito político, é fundamental pensar a dinâmica de seu controle na dimensão da esfera pública. O conceito de esfera pública é o conceito mais importante elaborado pela teoria política na segunda metade do século XX. Jürgen Habermas (2002), na sua obra mais conhecida, **Mudança estrutural da esfera pública**, lançou os fundamentos de um conceito mais contemporâneo de esfera pública. A ideia que está por trás do conceito de publicidade, tal como proposto por Habermas, é a ideia de um debate público desvinculado das estruturas de poder. Para Habermas, a reunião de um grupo de indivíduos em público permite controlar as decisões das autoridades políticas. Essa é a principal dimensão da esfera pública política: a desvinculação entre o exercício do poder e a discussão sobre o conteúdo das decisões tomadas pela autoridade política. É a partir dessa dimensão que a esfera pública e o Estado passaram a constituir duas dimensões diferentes em boa parte da teoria democrática contemporânea. Assim, a noção de controle democrático requer, sobretudo, uma dimensão pública e uma dimensão autoral que, conjuntamente, associem as ideias de participação democrática e República. No que diz respeito à dimensão autoral, trata-se do processo de escolhas públicas realizado pelos cidadãos em uma condição de liberdade política, tendo em vista uma ideia forte de participação popular. No que diz respeito à dimensão pública, ela envolve a ideia dos aspectos propriamente institucionais da política, que tornem possível um ideal contestatório por parte da cidadania (PETTIT, 2008).

O controle democrático da corrupção, lançados esses elementos, deve estar balizado em uma concepção tridimensional e integrada, de acordo com um ideal político de interesse público. Se o problema do controle da corrupção é associar um ideal político de interesse público, propomos uma tipologia assentada nos seguintes tipos: **i)** controle administrativo-burocrático; **ii)** controle judicial; e **iii)** controle público não estatal. Nas ordens democráticas, o controle da corrupção deve ser exercido na integração dessas três dinâmicas, conforme uma concepção mais ampla de *accountability.* A não integração dessas três formas de controle da corrupção desencadeia/proporciona um processo crescente de deslegitimação política. A seguir, especificamos cada uma dessas categorias, ancoradas nas tradições de pensamento já descritas, para o entendimento do controle da corrupção.

2.1
CONTROLE ADMINISTRATIVO-BUROCRÁTICO

Atribui-se, mediante a ideia de controle administrativo-burocrático, que o caráter racional das organizações do Estado moderno pode exercer um controle sobre as ações dos agentes públicos, com base em um arranjo institucional pautado na impessoalidade, na neutralidade e no cumprimento dos deveres de acordo com procedimentos de ação descritos em uma legalidade, a qual fundamenta a ação do Estado na sociedade. Max Weber (2002) descreve as modernas burocracias pelo marco do processo de racionalização típico da civilização ocidental. A modernidade, de acordo com Weber, é caracterizada por um "politeísmo de valores", em que o exercício da dominação deve se pautar por uma neutralidade moral intrínseca, uma vez que não há um valor – ou um conteúdo substantivo de valores – capaz de organizar as sociedades complexas do mundo moderno. A dominação legítima, no mundo moderno, segundo Weber, deve pautar-se pela legalidade, sendo ela compreendida como instrumento formal a partir do qual seja possível pensar a adjudicação de conflitos. A burocracia, de acordo com Weber, é o corpo organizado de funcionários do Estado, os quais exercem factualmente a dominação legítima, respeitando os princípios da hierarquia, da legalidade, da impessoalidade, do mérito e da neutralidade moral, tendo em vista não uma ética pautada nas convicções morais dos atores, mas uma ética de responsabilidade preocupada com os fins da ação.

Pela ideia de burocracia, associa-se que o direito seja o fundamento da ação legítima do corpo burocrático, em particular, o ramo do direito administrativo. No caso da corrupção, especula-se que ela seja toda a ação ilegítima realizada por agentes públicos, porquanto fira os preceitos normativos da burocracia, presentes no ordenamento do direito administrativo. O controle burocrático, dessa forma, é o tipo de controle da corrupção derivado da existência de agências especializadas, capazes de averiguar, vigiar e corrigir a eventual ação ilegítima praticada pelos agentes públicos, no exercício de suas funções, conforme

a legalidade que define o conteúdo da ação legítima.[7] No âmbito do controle administrativo-burocrático, definem-se ramos especializados em processos de auditorias, controles de contas, correição, averiguação de cumprimento dos deveres funcionais e resultados de políticas e decisões de governo. A partir de agências especializadas, cria-se uma lógica de vigilância sobre a atuação dos agentes públicos, conforme a legalidade que define a legitimidade da ação do Estado. Sendo realizadas na dimensão de agências especializadas, difundem-se, no âmbito da máquina administrativa do Estado, formas de controle externo e interno, fundamentando uma concepção de *accountability* horizontal, balizada na divisão dos Poderes do Estado. Exemplo dessas agências seriam as controladorias, os tribunais de contas e as auditorias internas e externas. O controle administrativo-burocrático cria uma cultura pública interna aos órgãos da administração, tendo em vista um tipo de ação direcionada ao cumprimento dos deveres formais e ao respeito pela hierarquia e pelos códigos legais, com o intuito de equilibrar uma concepção formal de interesse público com a eficiência administrativa propriamente dita.

Como destacam Anechiarico e Jacobs (1996), o controle burocrático da corrupção é exercido a partir de uma lógica de vigilância, ou seja, para se controlar a burocracia, cria-se mais burocracia. Uma das consequências da corrupção nos Estados contemporâneos é a expansão dos órgãos especializados de controle, criando um processo de vigilância permanente que acaba interferindo na eficiência da Administração Pública. A partir de um estudo de caso da cidade de Nova Iorque, os autores constataram que a expansão das agências especializadas de controle da corrupção tornou a Administração Pública menos eficiente. O efeito das políticas anticorrupção, balizadas na expansão das atividades de controle e vigilância por parte de agências especializadas, foi ressaltar ainda mais as patologias da burocracia da cidade de Nova Iorque, criando poucos incentivos à cooperação interinstitucional, um processo de decisão lento, uma supercentralização da autoridade, um exercício inadequado da autoridade, uma gerência defensiva e pouco criativa e um desvio em relação aos objetivos do próprio órgão burocrático. O que é possível perceber a partir dessa linha de análise é que o controle estatal burocrático também gera seus riscos, e o principal deles parece ser uma ampliação desmedida dos órgãos de controle, sem nenhuma relação com a preocupação da gestão eficiente do Estado. Dessa maneira, o controle administrativo-burocrático deve equilibrar o respeito ao interesse público com a eficiência da gestão pública.

7 É de se notar que em Weber existe uma tensão entre conceitos de legalidade e de legitimidade. A legitimidade da ação do Estado moderno, em Weber, é pautada pela legalidade. Em razão do "politeísmo de valores", o autor confere às leis a capacidade de engenharia institucional e social, com o intuito de organizar e adjudicar os diferentes conflitos que surgem na modernidade. É nesse sentido que a ética de responsabilidade é cunhada como o elemento valorativo fundamental. A crítica de Habermas a essa perspectiva weberiana pauta-se no fato de que a burocratização das sociedades modernas resulta na colonização do mundo da vida promovida por uma lógica sistêmica, o que, por sua vez, reduz a margem de liberdade e a autonomia dos cidadãos.

2.2
CONTROLE JUDICIAL

O tipo de controle da corrupção assentado precipuamente na esfera jurídica é aquele exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário frente aos demais Poderes de um Estado de direito de corte republicano. É uma forma de controle estatal que parte de um conceito formal de interesse público posto no âmbito do ordenamento jurídico. No controle judicial, parte-se da premissa de que o Judiciário deve exercer controle sobre a Administração Pública, tendo em vista um sistema de leis e regulamentos interpretados à luz de uma jurisprudência constituída pela magistratura. O controle judicial é o controle exercido no campo do direito, de acordo com os preceitos de neutralidade e universalização derivados da interpretação jurídica de códigos, estatutos e regulamentos. O campo jurídico, dessa forma, é um campo de forças em disputa, as quais lutam pela interpretação da norma perante casos práticos da vida social. Isso ocorre à medida que o Poder Judiciário se imuniza em relação às pressões externas ao campo, despolitizando demandas e interesses. A linguagem jurídica, como indica Bourdieu (2005), tem o efeito de convergir neutralização e universalização pela despolitização dos conflitos, tendo em vista uma pretensa autonomia do direito diante da política. A autonomia do direito e, de alguma maneira, o monopólio de dizer a verdade ocorrem pela estrita racionalização do campo, que converge e restringe o *habitus* dos atores envolvidos, de modo que estruture a ação pela exclusiva linguagem da legalidade. A modernidade do direito, como nota Weber (1999), é derivada do processo ideal-típico de racionalização da civilização ocidental, o que propiciou os elementos de secularização e formalização das normas jurídicas no plano de uma legalidade positivada pelo Estado e interpretada à luz de uma jurisprudência científica realizada por juristas profissionais e especializados.

Pelo controle judicial, são duas as modalidades de controle que se integram no corpo da legalidade posta pelo Estado. O controle da corrupção é exercido pelo Judiciário na esfera cível, de acordo com o direito administrativo, e na esfera criminal, de acordo com o direito penal. Na esfera cível, a corrupção é tratada como problema administrativo do Estado, tendo em vista o problema da discricionariedade dos agentes públicos. Nessa modalidade, o Judiciário impõe à Administração Pública o ajustamento de condutas dos agentes públicos, algumas penalidades e a correção formal da finalidade administrativa. Na esfera criminal, a corrupção é tratada, evidentemente, como um crime, conforme a interpretação das leis penais, conduzida nas regras do direito processual. Nessa esfera, o processo de controle da corrupção é individualizado, no sentido de responsabilizar agentes públicos e privados pela imputação de penas perante os crimes tipificados no direito penal, em especial os crimes contra a Administração Pública.

O controle judicial, na dimensão cível, sobrepõe-se ao controle administrativo-burocrático. É importante salientar que o controle administrativo-burocrático também se baseia em uma disputa pela interpretação

da legalidade, em particular do direito administrativo. O que diferencia o controle judicial do controle administrativo-burocrático é o fato de ser prerrogativa do campo jurídico a interpretação das leis penais e de haver práticas internas ao campo diferenciadas. No que diz respeito à experiência brasileira, é de se notar, também, que existe uma sobreposição do controle judicial em relação ao controle administrativo-burocrático, especialmente no que diz respeito à capacidade do Judiciário de rever decisões administrativas. Dessa forma, o controle judicial é uma forma de controle externo exercido exclusivamente pelo Judiciário, tendo em vista a dimensão cível e penal das leis.

O controle judicial, dessa maneira, é realizado na dimensão estatal do Judiciário, reconhecendo, sobretudo, um processo de vigilância que se constitui por sua capacidade de controle externo à Administração Pública e sua capacidade de responsabilizar e imputar penas aos crimes cometidos por agentes públicos e privados contra a Administração Pública. Tal como o controle administrativo-burocrático, o controle judicial ressalta uma concepção de vigilância como forma de controle sobre as delinquências dos agentes públicos, de acordo com um conjunto de normas racionais criadas pelo legislador. É um tipo de controle de base formal, sustentado na interpretação de uma legalidade por parte de um corpo de magistrados.

As disputas, na dimensão do controle judicial sobre a corrupção, ocorrem pela melhor interpretação do direito e dos instrumentos formais do direito processual, de acordo com as regras de conduta do campo jurídico. A lógica da vigilância jurídica retira da política a capacidade de controle sobre as próprias delinquências, transferindo ao Judiciário o papel de controlar a ação dos agentes públicos. O controle judicial da corrupção, dessa forma, pressupõe uma legalidade que diga o que é e o que não é corrupção, de acordo com um processo conduzido na dimensão dos tribunais.

2.3
CONTROLE PÚBLICO NÃO ESTATAL

O controle administrativo-burocrático e o controle judicial da corrupção têm um caráter público definido pela legalidade posta pelo Estado moderno. Baseiam-se em um conceito formal de interesse público, o qual é soberano e indisponível pelo fato de ser um princípio dos ordenamentos jurídicos modernos. Nessa perspectiva, o conceito de interesse público é altamente abstrato, dependendo da interpretação realizada pelos operadores do direito, em especial os magistrados que atuam segundo critérios próprios do campo jurídico e comunicam suas compreensões como verdade inerente à vida pública. São formas de controle precipuamente realizadas pelo Estado e por um grupo de profissionais, cujo caráter público decorre essencialmente de sua conformidade à ordem legal válida e pressuposta.

O controle público não estatal é aquele que sai das instituições estatais propriamente ditas e é exercido pela sociedade, em particular, pela sociedade civil. A ideia de um controle público não estatal da corrupção parte do pressuposto de um processo de democratização que absorva as dimensões participativa, de debate público e editorial inerente a uma democracia (HABERMAS, 1989; PETTIT, 2001; AVRITZER, 2008). O controle público não estatal é o exercício apropriado da publicidade, em que o cidadão comum seja capaz de controlar a ação dos agentes públicos com base nos princípios e nos valores morais da democracia. É uma forma de controle sustentada no interesse público e que está assentada nos processos deliberativos e discursivos realizados na esfera pública.

Esse controle pode ocorrer de duas formas: por meio de um princípio abstrato de razão pública incorporado nas instituições políticas (RAWLS, 1993); ou por meio da criação de um conjunto forte de mecanismos não estatais ou semiestatais de controle da corrupção, que podem ser movimentos, associações civis e outras formas públicas de controle (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2003; WARREN, 2005). Essas escapam a uma rotulação imediata entre controle interno e externo. Elas são formas externas de controle pela sociedade civil, cujo objetivo é acionar o controle interno ou mesmo o controle judicial. Pressupõe-se, assim, no âmbito do controle público não estatal da corrupção, um processo de ampliação da participação da sociedade civil no controle sobre a Administração Pública, tendo em vista a publicidade como princípio constitutivo da moralidade administrativa.

O controle público não estatal pressupõe um reforço da ideia de *accountability* vertical (O'DONNELL, 1998). De acordo com O´Donnell, o governo deve ser responsivo e responsável diante da sociedade. Contudo, o conceito de *accountability* não pode ser um conceito vinculado às instituições do Estado. É fundamental pensar um conjunto de mudanças no conceito de *accountability* para torná-lo mais público e menos estatal. O exercício do controle público não estatal demanda uma estrutura de direitos assentada, precipuamente, na personalidade política do cidadão, tendo em vista liberdades políticas fundamentais, tais como: liberdade de imprensa, liberdade de opinião, direito de votar e de ser votado e liberdade de associação. O controle público não estatal deve ser exercido institucionalmente. Tal como mostram Peruzzotti e Smulovitz, frequentemente é necessário ampliar a dimensão institucional da *accountability* na direção de organizações da sociedade civil, com o objetivo de garantir a capacidade do público de controlar as ações do governo e poder determinar o conteúdo das decisões políticas. Assim, é importante que a *accountability* vertical tenha também forte dimensão social, associada, precipuamente, ao princípio da publicidade.

Pela ideia de publicidade, entendemos que a questão do controle público não estatal da corrupção não pode estar baseada na ideia de transparência por si mesma. A transparência é um elemento importante para a construção da publicidade, mas não pode constituir-se em um fim em si mesmo para a Administração

Pública. É preciso avançar na geração de oportunidades para o envolvimento e a participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública, incluindo sua atuação na denúncia de irregularidades, sua participação interessada nos processos administrativos e sua presença ativa em órgãos colegiados.

A ideia de um controle público não estatal sobre a corrupção sustenta-se em uma noção mais ampla de legitimidade democrática, em que os processos participativos sejam fundamentais à construção da ideia de público. A noção de interesse público, dessa maneira, carrega uma força normativa derivada dos processos de deliberação pública nas ordens democráticas. Não é um conceito formal compreendido na dimensão de uma legalidade posta pelo Estado, mas um conceito substancial baseado na ideia de que o cidadão tem algo a dizer sobre a política, sobre o Estado e sobre a sociedade. O interesse público, nesse tipo de controle, é um conceito substantivo e permeável à vontade política expressa pela sociedade, respeitados os direitos e as garantias fundamentais da ordem democrática. O controle público não estatal da corrupção, por essa via, sustenta-se na ideia de que os processos deliberativos são primordiais para a consolidação de outra via de entendimento da corrupção, que não a dos escândalos políticos e do clima de histeria ética, que pauta as democracias contemporâneas. Com o intuito de facilitar a leitura do argumento, o quadro a seguir especifica as particularidades de cada forma de controle da corrupção.

Quadro 1: Tipos de controle da corrupção

Dimensão	Estado		Sociedade
Tipos de controle	Controle administrativo-burocrático	Controle judicial	Controle público não estatal
Agentes	Agências especializadas (controle interno + externo)	Tribunais	Sociedade civil e representação funcional
Fundamento normativo	Legalidade	Legalidade	Participação
Prática	Sanções administrativas	Interpretação canônica da legalidade	Exercício da liberdade política
Consequências	Regulação	Criminalização	Publicidade

Fonte: elaboração dos autores.

A análise anterior demonstra a necessidade de se pensar nas formas públicas de controle da corrupção com maiores detalhes e de pensar as maneiras de se integrar o controle administrativo-burocrático e judicial ao controle público não estatal. Na próxima seção deste texto, iremos mostrar como é possível aplicar esse modelo de controle à sociedade brasileira.

3
Controle da corrupção no Brasil

O controle da corrupção, como vimos anteriormente, pode ser feito de três formas, a administrativa-burocrática, a judicial e a pública não estatal. No Brasil, nós temos um movimento de disjunção entre as três formas. Desde a democratização, a questão da corrupção tem marcado fortemente a esfera pública brasileira. O *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello foi um desses momentos, além de outros episódios-chave como a *Comissão Parlamentar de Inquérito* (*CPI*) do orçamento e a CPI do mensalão. No entanto, parece haver clara disjunção entre os momentos públicos de desvelamento da corrupção e os momentos de reorganização das estruturas de controle no Brasil. Essas estruturas, cujo papel é o de estabelecer controles burocráticos internos ao funcionamento das estruturas do Estado, são bastante fortes nos países desenvolvidos e são relativamente fracas nos países em desenvolvimento (O´DONNELL, 1998; ROSE-ACKERMAN, 1999).

No caso do Brasil, os principais mecanismos de controle são: a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), as operações da Polícia Federal (PF) e os julgamentos da corrupção pelo Poder Judiciário. Cada um dos momentos importantes de exposição da corrupção pelo sistema político gerou um momento posterior de reorganização do controle. Assim, a Lei Orgânica do TCU é quase simultânea ao *impeachment* do ex-presidente Collor e a Lei nº 8.666, que regulamenta o processo de licitações na Administração Pública, foi promulgada em junho de 1993, como resultado do escândalo do orçamento. As duas leis, simultaneamente, estabeleceram forte arcabouço jurídico para o controle administrativo-burocrático que, entre outras medidas, inclui: obrigatoriedade das licitações, suspensão de atividades administrativas do governo federal pelo TCU, termos de ajustamento de conduta, demissões de funcionários públicos, entre outras medidas. No entanto, quando analisamos, à luz dos seus 15 anos de atividades, o exercício do controle administrativo-burocrático por aquelas agências, percebemos uma contradição principal: de um lado, aumentou enormemente o exercício do controle burocrático, especialmente desde 1993. A presença das instituições de controle é generalizada nos órgãos da administração direta. De outro lado, poucas foram as condenações de atos ilícitos relacionados à corrupção por parte do Judiciário e forte é a presença do debate sobre a persistência dela na imprensa.[8] Assim, temos uma equação relativa ao controle da corrupção que pode ser enunciada nos seguintes termos: o controle aumenta, a punição permanece baixa e os casos de corrupção continuam existindo e pautando negativamente a opinião pública.

8 Em estudo feito pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), não há nenhuma condenação por atos ilícitos relacionados à corrupção, no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), de um total de 130 processos. No Superior Tribunal de Justiça (STJ), existem apenas cinco condenações de um total de 483 processos instaurados entre 1989 e 2007 (AMB, 2007).

Ou seja, apenas a eficiência e a capacidade operacional do Estado estão sendo afetadas pela maneira como o controle administrativo-burocrático e judicial são exercidos hoje no Brasil.

Desde 1988, a permanência do tema da corrupção na percepção dos brasileiros é ponto comum a respeito da eficiência e da capacidade do Estado de assegurar o desenvolvimento econômico, político e social. Pode-se afirmar que um dos pontos centrais da agenda política, desde o processo de transição para a democracia, foi o da Administração Pública, com o objetivo de aprimorar os mecanismos burocráticos, tendo em vista uma ideia forte de eficiência. Reconheceu-se, no Brasil, que a Administração Pública seria uma das principais barreiras ao desenvolvimento, porquanto ela seria ineficiente, lenta, pouco cooperativa e corrompida. O autoritarismo do regime militar potencializou os problemas históricos da Administração Pública brasileira, resultando no descontrole financeiro, na falta de responsabilização de governantes e burocratas perante a sociedade, na politização indevida da burocracia, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco na atuação governamental (ABRUCIO, 2007).

Nesse quadro de desorganização da Administração Pública brasileira, a partir de 1988, a corrupção emergiu como prática recorrente na democracia, criando a sensação, tão presente no senso comum, de que ela nasceu com a democratização e não como herança do regime autoritário. Pela Constituição de 1988, destaca-se a ideia de democratização do Estado brasileiro, com o fortalecimento do controle externo da Administração Pública, especialmente com o papel do Ministério Público e da sociedade civil. É na Constituição de 1988 que os princípios regentes da Administração Pública brasileira são encontrados, especialmente os que dizem respeito à legalidade, à publicidade e à moralidade administrativa (art. 37, CF/1988). Além disso, é importante salientar o papel da descentralização estipulado pela Constituição, bem como o compromisso estabelecido de reforma do serviço civil, por meio do reconhecimento e da universalização da meritocracia e da participação da cidadania (ABRUCIO, 2007).

Apesar do reconhecimento atribuído pela Constituição à importância das reformas na Administração Pública, a corrupção permaneceu como uma prática corriqueira e cotidiana na cena pública, havendo uma sucessão de escândalos que atestam a ineficiência dos meios administrativos. No que concerne às reformas da Administração Pública, é no governo Fernando Henrique Cardoso que elas encontraram substrato político, com a implantação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), criado em 1995, sob comando do ministro Bresser-Pereira. A reforma administrativa conduzida pelo Mare procurou redefinir os setores de atuação estatal, reforçando a ideia de democratização do Estado e de mecanismos de gestão configurados em torno da adoção de modelos de administração privada para o setor público.

No que diz respeito à identificação dos setores de atuação estatal, o Mare partiu da construção de quatro ramos de atuação que são: **i)** o Núcleo Estratégico, que corresponde aos Poderes da República e ao Ministério

Público, em que as diretrizes, as leis e as políticas são formuladas e avaliadas; **ii)** o Setor de Atividades Exclusivas do Estado, no qual são realizadas as políticas públicas e as atividades que apenas o Estado pode efetuar. É nesse setor que se inserem as agências executivas; **iii)** o Setor de Serviços não Exclusivos do Estado, que corresponde às autarquias e fundações públicas e às empresas públicas e de economia mista que operam com serviços públicos, mas que não são exercidos apenas pelo Estado; **iv)** o Setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado, que corresponde às atividades voltadas para o lucro, especialmente realizadas pelas empresas estatais. É nesse setor que ocorreriam as privatizações no serviço público brasileiro (MARE, 1995).

No que concerne ao modelo de administração adotado e à diferenciação dos setores de atuação do Estado brasileiro na sociedade e na economia, a reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso assumiu um modelo gerencialista, cujo objetivo era adequar a Administração Pública brasileira às novas necessidades advindas da globalização dos mercados, da presença cada vez maior da legislação internacional de comércio e do aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão. As mudanças foram implementadas de forma que as atividades do governo devem se basear em uma gestão pública similar à gestão realizada no mundo privado, de acordo com contratos de gestão e avaliação de resultados (BRESSER-PEREIRA, 2001).

De acordo com Luiz Fernando Abrucio (2007), apesar dos percalços pelos quais a reforma administrativa do governo passou, houve avanços nos mecanismos de gestão e uma mudança cultural no interior do serviço público brasileiro, de maneira que podemos perceber alterações substanciais ocorridas nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. As reformas, no entanto, não ocorreram incólumes a eventuais barreiras a seu sucesso. As barreiras às reformas estão relacionadas, de acordo com Abrucio, a uma visão economicista estreita, que barrou várias inovações institucionais, como maior autonomia às agências reguladoras, com o medo de o Estado perder o controle sobre o dispêndio financeiro das agências.

Como aponta Abrucio, falta ainda o reforço de quatro eixos centrais nas reformas da Administração Pública brasileira, nos quais o governo Fernando Henrique Cardoso e o governo Lula pouco avançaram, que são: **i)** profissionalização da burocracia brasileira, especialmente nos cargos considerados estratégicos; **ii)** eficiência dos serviços prestados; **iii)** efetividade das políticas públicas; e **iv)** *accountability* e reforço da transparência nas relações entre Estado e sociedade (ABRUCIO, 2007). Desde 1988, portanto, houve uma preocupação central com a questão da máquina administrativa do Estado, produzindo, ao mesmo tempo e paradoxalmente, uma hipertrofia dos mecanismos burocráticos de controle da corrupção e uma permanência dos escândalos políticos, no âmbito dos três Poderes. Fica claro na análise de Abrucio um ponto que pretendemos desenvolver na seção final deste artigo, que é a necessidade de reforço de duas dimensões: da eficiência dos serviços prestados e da efetividade das políticas públicas. São essas duas dimensões as que mais são prejudicadas hoje pela expansão do controle administrativo-burocrático e pela permanência dos escândalos de corrupção.

A necessidade de controle da corrupção resultou em uma alteração da máquina administrativa a partir de uma hipertrofia na produção legislativa de controle (anexo 1). Do total de 51 leis aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pelos presidentes, entre 1990 e 2009, e que se referem ao controle da corrupção, 33 delas, ou aproximadamente 65%, referem-se ao controle administrativo-burocrático, enquanto 14, ou aproximadamente 27%, referem-se ao controle judicial, em especial na esfera criminal, e 4, ou 8%, referem-se ao controle público não estatal. Desde 1988, a legislação de controle da corrupção concentra-se, sobretudo, na produção de instrumentos burocráticos que resultam na ampliação da vigilância sobre os servidores e sobre os políticos, bem como a expansão das agências especializadas de controle. A criação da CGU, a mudança no estatuto do TCU, a criação de controladorias e auditorias na dimensão dos órgãos do governo federal e nos estados produziram uma burocratização excessiva do controle da corrupção, resultando em barreiras para a cooperação interinstitucional, em uma posição defensiva das gerências, em lentidão de procedimentos e processos administrativos, em pouca criatividade na inovação gerencial e em maior conflitualidade entre os órgãos da máquina administrativa. Estipulou-se, desde 1988, que o fim da corrupção e o desenvolvimento político, econômico e social decorreriam do aprimoramento da máquina administrativa. Ao contrário do que intuitivamente se postulava na década de 1990, a reforma administrativa e o fortalecimento dos mecanismos burocráticos de controle resultaram em maior burocratização e na recorrência da corrupção na opinião pública.

A par do postulado de aprimoramento da máquina administrativa, um segundo movimento precisa ser identificado, no que tange ao controle da corrupção: a atuação do Judiciário brasileiro e o processo de judicialização da política. O postulado de aprimoramento da máquina administrativa do Estado ocorreu em paralelo com uma atuação mais proativa do Judiciário na vida pública brasileira. A Constituição de 1988 permitiu ao Judiciário brasileiro uma atuação mais incisiva na vida pública brasileira, tendo em vista os instrumentos da ação civil pública, da ação popular, da ação direta de inconstitucionalidade e, também, de novos instrumentos jurídicos surgidos da EC nº 45, de 2004, como o instituto da súmula vinculante.

Em relação à atuação do Poder Judiciário no controle da corrupção no Brasil, sua atuação tem se pautado como representante funcional da sociedade civil, mas sua estratégia interna de prosseguimento dos casos de corrupção sai da esfera cível em direção à esfera criminal. Isso ocorre, sobretudo, porque não é possível pensar a atuação do Judiciário no Brasil sem a atuação do Ministério Público (MP). Podemos considerar, nesse sentido, que o processo de judicialização da política no Brasil decorre de uma atuação proativa não apenas do Judiciário, mas também do MP, que, apesar de ser uma instituição autônoma e fortemente vinculada ao Poder Executivo, é parte integrante do sistema de Justiça, em sentido mais amplo.

Werneck Vianna e Burgos identificam o papel de controle da corrupção exercido pelo Ministério Público a partir das ações civis públicas impetradas no âmbito das Promotorias de Cidadania, que correspondem à ordem de 54,8% das ações, referidas ao controle da moralidade administrativa (WERNECK VIANNA;

BURGOS, 2002, p. 451). O diagnóstico desses autores é de que o Judiciário e o Ministério Público têm o dever constitucional de exercer a representação funcional, que ocorre, sobremaneira, na dimensão cível. Contudo, como identifica Arantes (2000), a atuação do Ministério Público, em especial a partir do caso da "Máfia das Propinas", em São Paulo, tem sido no sentido de criminalizar a corrupção a partir da ideia de crime organizado. Reconhecendo que a estratégia de controle cível mostrava-se ineficiente, o Ministério Público tem se deslocado da área cível em direção à área criminal, submetendo o controle da corrupção à linguagem e às instituições do direito penal, em associação com as organizações policiais, em particular a Polícia Federal.

O Ministério Público foi o responsável por introduzir a tese da criminalização da corrupção no Brasil, vinculando-a ao problema do crime organizado. No caso do mensalão, essa tese ganhou forte reverberação da mídia quando da denúncia do Inquérito nº 2.245 da Procuradoria-Geral da República, que afirmou a existência de uma "sofisticada organização criminosa, dividida em setores de atuação, que se estruturou profissionalmente para a prática de crimes como peculato, lavagem de dinheiro, corrupção ativa, gestão fraudulenta, além das mais diversas formas de fraude" (BRASIL, 2006). No caso do Judiciário, essa tese tem sido largamente admitida, seja pelo fato do reconhecimento da pouca efetividade da ação civil pública, seja pelo fato de cinco dos 11 ministros do Supremo Tribunal Federal serem egressos de procuradorias ou do Ministério Público. Além disso, é importante mencionar o fato de que, no caso da corrupção na política, o processo e o julgamento dos casos ocorrem nas instâncias superiores, tendo em vista o instituto do foro privilegiado, que não reconhece a justiça comum como competente para julgar os políticos.

Existem dois motivos principais pelos quais a criminalização da corrupção parece ser uma estratégia equivocada de combate à corrupção. O primeiro motivo é que se criminaliza um grande número de atitudes sem conseguir diferenciar e punir as mais graves. Não se consegue punir as mais graves em virtude de um processo penal ultrapassado, o qual impede a sanção, facilita apelações contínuas e favorece a prescrição dos crimes. Além disso, quando se trata da esfera criminal, principalmente, há de destacar o fato de haver uma dificuldade para a produção de provas e o fato de que, normalmente, esses crimes têm conexões internacionais, o que dificulta ainda mais a condenação, pelo fato de haver a necessidade de cooperação jurídica entre diferentes países. Na esfera criminal, o problema do controle da corrupção deixa de ser um problema de controle burocrático para se tornar um problema de controle judicial. A criminalização da corrupção contribui para o empoderamento das instituições judiciais, deslocando a representação política da esfera parlamentar para o sistema de Justiça. A partir disso, os brasileiros percebem o Poder Judiciário como uma instituição menos corrompida e mais confiável do que as Câmaras Municipais, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados.[9] No entanto, o Judiciário tem se mostrado ineficiente em relação à corrupção, em particular, em

9 Em pesquisa realizada pelo Crip, foi pedido ao entrevistado que desse uma nota variando entre 0 e 10 para diferentes instituições da vida pública brasileira. A variação da escala parte do princípio que 0 representa "nenhuma corrupção" e 10 representa "muita corrupção". Na ordem, a Câmara dos Deputados aparece com uma média de 8,54; o Senado Federal aparece com 8,43; a Câmara de Vereadores aparece com 8,34; e o Judiciário aparece com a nota 7,54. Nesse mesmo sentido, a Polícia Federal aparece com a nota 6,99.

relação aos crimes que envolvem o foro especial. Apesar da sucessão de casos de corrupção na vida pública brasileira, é baixo o índice de condenações criminais, criando uma sensação de impunidade que paira sobre a política brasileira. A tabela 1 atualiza a atuação do Judiciário em alguns dos principais casos de corrupção desde o *impeachment* do ex-presidente Collor.

Tabela 1: Alguns casos de corrupção e ação no Judiciário

Caso de corrupção	Ano	Situação do processo
Caso Antônio Magri	1992	Condenado pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região pelo crime de corrupção passiva. Aguarda julgamento do recurso no STF.
Collor	1992	Inocentado das acusações por falta de provas.
Anões do orçamento	1993	O processo prescreveu e um dos acusados morreu.
Caso Sérgio Naya	1998	O processo decaiu por motivo de morte do acusado. Os demais envolvidos aguardam julgamento.
Paulo Maluf/Celso Pitta/Máfia propinas	1999	O processo tramita no STF.
Escândalo do Banco Central	1999	Salvatore Cacciola encontra-se preso, depois de extradição de Mônaco ao Brasil.
Caso Tribunal Regional do Trabalho (TRT)/São Paulo	2000	Prisão do ex-magistrado Nicolau dos Santos Neto. Os demais envolvidos aguardam julgamento na Justiça federal.
Caso Jader Barbalho da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)	2001	Aguarda julgamento no STF.
Escândalo do Judiciário	2002	Aposentadoria compulsória dos magistrados envolvidos.
Vampiros	2004	Os envolvidos aguardam julgamento.
Mensalão	2005	Aguardando julgamento no STF.
Operação Sanguessugas	2006	Os envolvidos aguardam julgamento.

Fonte: elaboração dos autores.

A alta impunidade dos casos de corrupção, no Brasil, provoca uma visão distorcida no âmbito da opinião pública brasileira. Do ponto de vista da percepção dos brasileiros, 65% concordam que se as leis que existem fossem cumpridas e não existisse a impunidade, a corrupção diminuiria. A par disso, 66% concordam que o controle da corrupção exige leis novas, com penas mais duras e maiores. Esse processo de criminalização da corrupção estabelece uma contradição no seio da cidadania. O brasileiro deseja leis mais duras, criando uma espécie de cultura penal que resulta na expansão das instituições de vigilância. Quando a criminalização da

corrupção e a consequente expansão dos instrumentos de vigilância das instituições judiciais sobre a política e sobre a Administração Pública se revelam incapazes de oferecer respostas definitivas ao problema, cria-se um processo de deslegitimação da política e de naturalização da corrupção na dimensão do Estado brasileiro. Este último é visto como o lugar dos vícios, representando para a cidadania um fardo a ser carregado mediante a cobrança de impostos e taxas, que não se revertem para o bem comum, mas são indevidamente apropriados por políticos e burocratas.

O processo de expansão do controle administrativo-burocrático da corrupção e a estratégia de criminalização realizada pelas instituições judiciais, mediante o deslocamento do controle da área cível para a área criminal, resultaram no enfraquecimento da terceira dimensão do controle da corrupção. Pode-se dizer que o controle público não estatal da corrupção, no Brasil, é o tipo mais enfraquecido, porquanto as instituições tenham privilegiado a expansão dos sistemas de vigilância burocrática e criminal. Ao privilegiar a tese da criminalização da corrupção, com o auxílio de processos investigativos secretos, interpretação mediante a lei do crime organizado e a espetacularização das ações policiais, o Ministério Público retirou a capacidade de controle público exercido pela sociedade civil e privilegiou o controle realizado no interior do aparato estatal, particularmente no sistema de Justiça. No entanto, esse controle ocorre como um de pequena corrupção, deixando de lado a grande corrupção.[10] Esta, quando desponta no campo público, acaba tendo sua punição limitada pela incapacidade do Judiciário de levar os casos até o final. Assim, das três dimensões do controle da corrupção no Brasil, temos a ampliação desmesurada do controle administrativo-burocrático dissociado do controle público não estatal e da sanção legal.

A disjunção dos controles democráticos da corrupção no Brasil, expressa pela hipertrofia dos controles administrativo-burocrático e judicial, significa um processo de ampliação dos sistemas de vigilância e uma impermeabilidade do Estado brasileiro para ser controlado pelo público. A fraqueza do controle público não estatal da corrupção no Brasil resulta, por sua vez, em uma permanência da política do escândalo, em uma produção legislativa balizada na expansão da burocratização do Estado e do endurecimento de penas, sem que disso resulte menos corrupção. O próprio sistema político não consegue produzir um sentimento de obrigação moral, uma vez que seja impermeável ao controle exercido pela sociedade civil. A corrupção permanece – apesar dos alvoroços moralistas da elite política, da presença cada vez maior das agências especializadas de controle na vida pública e da criminalização gradativa da ordem política. Como resultante desse

10 Entendemos por pequena corrupção aquela que ocorre na esfera administrativa, em que os incentivos e o confinamento de políticos e burocratas não disciplinam seu comportamento para aderir às regras e aos procedimentos. Em geral, a pequena corrupção está ligada aos privilégios, representando um incômodo ao público. Além disso, a grande corrupção é aquela que está relacionada aos pontos mais elevados da hierarquia política e econômica, sendo o uso indevido do poder do Estado para produzir ganhos econômicos, benefícios políticos e poder. A grande corrupção flagela as legislaturas, a magistratura e os executivos, porquanto tenha por consequência produzir um processo de deslegitimação das instituições.

processo, reforça-se o atavismo da cultura política brasileira, que não vê na política um processo de procura pelo bem comum, mas de manutenção do privatismo e do sistema de apropriação indevida do bem comum. Afinal, atribui-se ao brasileiro um natural caráter corrompido, porquanto queira ele levar vantagem em tudo. Ademais, não se caminha naquilo que é essencial que é a compatibilização entre controle da corrupção e aumento da eficiência do setor público.

O reforço dos controles democráticos da corrupção não ocorre apenas pelo postulado gerencialista de transformação da máquina administrativa. É fundamental que esses controles tenham um caráter público, relacionado a um ideal normativo de interesse público, como defendemos anteriormente. Esse ideal normativo de interesse público, como observa Barry Bozeman, enfatiza, ao contrário da vertente gerencialista, que é essencial a participação dos cidadãos; que os resultados da gestão pública devem ser focados nos valores públicos; que a preferência seja por recursos ligados aos valores públicos; que a integração do aparelho burocrático seja aprimorada; que se fortaleça a capacidade de gerenciamento; que o estilo de gerenciamento público seja neutro; e que haja ligação entre a efetividade administrativa e os valores públicos (BOZEMAN, 2007, p. 184). Essa concepção normativa de interesse público significa reforçar a ideia de que o controle da corrupção depende de um compromisso democrático realizado pela sociedade, sem o qual pouco avançaremos nas questões relacionadas ao controle das delinquências dos agentes públicos brasileiros.

4
Corrupção e perspectivas para desenvolvimento brasileiro

Ao pensarmos uma perspectiva de longo prazo para o controle da corrupção, é necessário pensar uma maneira de inverter a relação entre o controle administrativo-burocrático, o controle público não estatal e o controle judicial. É preciso, em primeiro lugar, retomar a capacidade de gestão e eficiência do setor público. Retomar essa capacidade significa reestabelecer de maneira diferente o controle entre aquelas três dimensões. O aumento da eficiência do setor estatal brasileiro, especialmente nas áreas de políticas públicas, depende de uma diminuição do controle administrativo-burocrático e de um aumento da administração por resultados. Hospitais públicos, sistema educacional e sistema de pesquisa, entre outros setores, têm de trabalhar com metas de gestão e ter maior flexibilidade na implementação de métodos para obter êxito. O critério central para aprovação de relatórios anuais desses setores deve estar ligado aos custos para alcançar os resultados e não aos procedimentos intermediários que são avaliados independentemente de quais metas. Para tanto, é necessário reforçar fortemente o assim chamado controle público não estatal. Ao mesmo tempo, o controle público não estatal pode ser uma maneira de compensar a diminuição do controle administrativo-burocrático. Temos dados no Brasil hoje que mostram a maior eficiência do Estado brasileiro em cidades nas quais existe maior participação social e controle público do orçamento (AVRITZER, 2009). Esses dados mostram uma possível terceira via entre o controle administrativo-burocrático e o controle judicial, de um lado, e a falta de controle, de outro.

Em nossa opinião, para que o controle público não estatal exista, é necessário também que exista a sanção. No entanto, a maneira como entendemos a sanção é bastante diferente da maneira como o Ministério Público e outras agências de controle têm entendido. Entendemos o controle judicial como um processo rápido e eficiente de punição legal de casos de corrupção. Nesse sentido, o controle judicial deve estar vinculado a um devido processo legal voltado a resultados, sem que tal fato diminua a justiça. Da mesma maneira, é fundamental valorizar a justiça comum e reformar o processo penal brasileiro com o intuito de torná-lo mais eficiente. O controle judicial deve privilegiar o aspecto simbólico dos casos de grande corrupção, porque esses são de fato os casos que repercutem na opinião pública e podem ter efeito no estabelecimento de uma nova cultura pública no Brasil. Os casos de pequena corrupção devem ficar restritos ao controle público não estatal e ao controle administrativo-burocrático, sendo que este deve estar associado aos contratos de gestão e ao cumprimento de metas em relação ao setor público. Para isso, é

fundamental que o sistema de Justiça, a Administração Pública e a sociedade civil estejam em conexão com um compromisso público de enfrentamento da corrupção. Além disso, é fundamental pensar a questão do controle judicial no âmbito da administração do Judiciário. Como vimos anteriormente, o problema do controle jurídico no Brasil está no fato da pouca celeridade, o que exige, por sua vez, uma preocupação com a gestão democrática do Judiciário.

Acreditamos que, ao inverter a relação entre controle público não estatal, controle administrativo-burocrático e controle judicial, podemos oferecer uma resposta que avance de forma mais decisiva no controle da corrupção. Hoje parece ser essencial que tal controle gere mais e não menos eficiência no setor público e que os casos importantes sejam punidos e não apenas levados a juízo. Somente assim, poderemos começar a criar uma cultura pública de controle que gere um novo padrão de ação e de controle democrático no país. Reforçar a questão do controle público não estatal significa superar o atavismo da cultura política brasileira, assegurar maior eficiência da gestão pública e efetividade das políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro. Portanto, o controle democrático da corrupção, tendo em vista um compromisso com o desenvolvimento político, econômico e social, não significa apenas aprimorar a máquina administrativa, mas permitir ao próprio cidadão controlar e participar das decisões coletivas, sem o que a corrupção continuará a ser uma patologia incontrolável da política, do mercado e da sociedade no Brasil.

Referência

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, edição especial comemorativa, 2007.

ANECHIARICO, Frank; JACOBS, James. **The persuit of absolute integrity**. How corruption control makes government ineffective. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e corrupção política em São Paulo. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré/Idesp, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Esfera pública. In: AVRITZER, Leonardo, et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOURDIEU, Pierre. O campo jurídico. In:_____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BOZEMAN, Barry. **Public values and public interest**. Counterbalancing economic individualism. Washington: Georgetown University Press, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção à brasileira. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

_____. A tolerância à corrupção no Brasil. Uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, 2009.

FUNG, Archon; WRIGHT, Eric Olin. **Deepening democracy**. New York: Verso Books, 2003.

GOMES, Marcelo Barros; ARAÚJO, Ricardo de Melo. Controle externo. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms**. Cambridge: MIT Press, 1989.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: Edusp. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

JOHNSTON, Michael. **Syndromes of corruption**. Wealth, power, and democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

KRUEGER, Anne O. The political economy of rent-seeking. **American Economic Review**, 64, 1974.

LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n. 3, 1964.

MAURO, Paolo. The effects of corruption on growth and public expenditure. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (Ed.). **Political corruption**. Concepts and contexts. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.

MELLO, Evaldo Cabral de. Pernambuco no período colonial. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MONTANYE, James. On rent thinking and the corruption of republican government. **The Independent Review**, Vol. VII, n. 4, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova – Cedec**, n. 44, 1998.

PEREIRA, Anthony; MARGHERITIS, Ana. The Neoliberal Turn in Latin America: The Cycle of Ideas and the Search for an Alternative. **Latin America Perspectives**, v. 34, n. 3, p. 25-48, 2007.

PERUZZOTTI, Enrique. SMULOVITZ, Catalina. **Enforcing the Rule of Law**. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2003.

PETTIT, Philip. **A theory of freedom**. From the psychology to the politics of agency. Cambridge: Polity Press, 2001.

_____. Three conceptions of democratic control. **Contellations**, v. 15, n. 1, 2008.

RAWLS, John. **Political Liberalism**. New York: Columbia University Press, 1993.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government**. Causes, consequences and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SCHNEIDER, Aaron. Banco Mundial. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SCOTT, James. Corruption, machine politics, and political change. **American Political Science Review**, v. 63, n. 4, 1969.

SOARES, Luís Eduardo. Crime organizado. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SPINELLI, Mário. Controle interno. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

TULLOCK, Gordon. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. **Western Economic Journal**, n. 5, 1967.

WARREN, Mark. La democracia contra la corrupción. **Revista Mexicana de Ciências Políticas y Sociales**, v. 47, n. 193, 2005.

WEBER, Max. Sociologia do direito. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. Vol. II.

_____. Burocracia. In: MILLS, Charles W.; GERTH, Hans (Ed.). **Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

WERNECK VIANNA, Luiz; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: WERNECK VIANNA, Luiz (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj; Faperj, 2002.

RELATÓRIO DE PESQUISA E DOCUMENTOS

RELATÓRIO DE PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA. Interesse público e corrupção. Belo Horizonte: Centro de Referência do Interesse Público; Vox Populi, 2009.

AMB. JUÍZES CONTRA A CORRUPÇÃO. Brasília: Associação dos Magistrados Brasileiros, 2007.

MARE. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), 1995.

BRASIL .**Denúncia no Inquérito nº 2.245**. Brasília: Procuradoria-Geral da República. Inquérito nº 2.245. Brasília: Procuradoria-Geral da República, 2006.

Anexo 1

Iniciativas legislativas no controle da corrupção (1988-2008)

Quadro 1: Mudanças na legislação ordinária

Tipo de controle	Tema	Legislação	Ementa	Data
Administrativo-burocrático	Demissão de funcionário público	Lei nº 8.026	Dispõe sobre a aplicação de pena de demissão a funcionário público.	12.4.1990
Judicial	Sistema eleitoral – inelegibilidade	Lei Complementar (LC) nº 64	Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências.	18.5.1990
Administrativo-burocrático	Sistema de informações	Decreto nº 347	Determina a utilização do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) no âmbito do Poder Executivo federal.	21.11.1991
Judicial	Improbidade administrativa	Lei nº 8.429	Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.	2.6.1992
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Lei nº 8.443	Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU) e dá outras providências.	16.7.1992
Administrativo-burocrático	Licitações	Lei nº 8.666	Lei de Licitações.	21.6.1993
Administrativo-burocrático	Licitações	Lei nº 8.883	Altera dispositivos da Lei de Licitações.	8.6.1994
Administrativo-burocrático	Ordem econômica	Lei nº 8.884	Dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica.	13.6.1994
Administrativo-burocrático	Código de Ética dos Servidores	Decreto nº 1.171	Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal.	22.6.1994
Administrativo-burocrático	Controle financeiro	LC nº 82	Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal (Lei Camata).	27.3.1995
Judicial	Sistema penal	Lei nº 9.034	Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas.	3.5.1995

Continua...

Continuação

Tipo de controle	Tema	Legislação	Ementa	Data
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Lei nº 9.165	Altera o art. 110 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.	19.12.1995
Judicial	Sistema eleitoral	LC nº 86	Acrescenta dispositivo ao Código Eleitoral, a fim de permitir a ação rescisória em casos de inelegibilidade.	14.5.1996
Judicial	Eleições	Lei nº 9.504	Estabelece normas para as eleições.	30.9.1997
Judicial	Lavagem de dinheiro	Lei nº 9.613	Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nessa lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e dá outras providências.	3.3.1998
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Lei nº 9.755	Dispõe sobre a criação de *homepage* na internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e das informações que especifica, e dá outras providências.	16.12.1998
Administrativo-burocrático	Processo administrativo	Lei nº 9.784	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal.	25.1.1999
Administrativo-burocrático	Sistema de ética	Decreto não numerado	Cria a Comissão de Ética Pública.	26.5.1999
Administrativo-burocrático	Demissão de servidor público	Lei nº 9.801	Dispõe sobre normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências.	14.6.1999
Judicial	Prescrição de processo administrativo	Lei nº 9.873	Estabelece prazo de prescrição para exercício de ação punitiva pela Administração Pública federal, direta e indireta, e dá outras providências.	23.11.1999
Administrativo-burocrático	Controle financeiro	LC nº 101	Cria a Lei de Responsabilidade Fiscal.	4.5.2000
Administrativo-burocrático	Sistema de ética	Decreto da Comissão de Ética Pública	Código de Conduta da Alta Administração Federal.	26.5.1999
Judicial	Convenções internacionais	Decreto nº 3.678	Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.	30.11.2000
Administrativo-burocrático	Controle financeiro	Lei nº 10.180	Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, da Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo federal e dá outras providências.	6.2.2001
Administrativo-burocrático	Criação institucional	Medida Provisória (MP) nº 2.143-31	Cria a Corregedoria-Geral da União (CGU).	2.4.2001

Continua...

Continuação

Tipo de controle	Tema	Legislação	Ementa	Data
Judicial	Eleições	Decreto nº 3.935	Fixa prazo para as autoridades que menciona se afastarem do cargo ou da função que ocupam, caso queiram concorrer a mandato eletivo em outubro de 2002.	20.9.2001
Administrativo-burocrático	Código de Ética dos Servidores	Decreto nº 4.081	Institui o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República.	10.1.2002
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Decreto nº 4.177	Integra a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) à estrutura da CGU, bem como transfere a Ouvidoria-Geral do Ministério da Justiça para a CGU.	28.3.2002
Administrativo-burocrático	Quarentena de servidores	Decreto nº 4.187	Regulamenta os arts. 6º e 7º da Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, que dispõem sobre o impedimento de autoridades exercerem atividades ou prestarem serviços após a exoneração do cargo que ocupavam e sobre a remuneração compensatória a elas devida pela União.	8.4.2002
Administrativo-burocrático	Audiências	Decreto nº 4.334	Dispõe sobre audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na Administração Pública federal direta, nas autarquias e nas fundações públicas federais.	12.8.2002
Administrativo-burocrático	Quarentena de servidores	Decreto nº 4.405	Altera o Decreto nº 4.187, de 8 de abril de 2002, que regulamenta os arts. 6º e 7º da Medida Provisória nº 225-45, de 4 de setembro de 2001, que dispõem sobre o impedimento de autoridades exercerem atividades ou prestarem serviços após a exoneração do cargo que ocupavam e sobre a remuneração compensatória a elas devida pela União.	3.10.2002
Judicial	Convenções internacionais	Decreto nº 4.410	Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso c.	7.10.2002
Judicial	Convenções internacionais	Decreto nº 4.534	Dá nova redação ao que promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º,inciso c.	19.12.2002
Administrativo-burocrático	Códigos de Ética dos Servidores	Decreto nº 4.610	Dá nova redação ao parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002, que institui o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República.	26.2.2003
Administrativo-burocrático	Criação institucional	Lei nº 10.683	Cria a CGU e estabelece suas competências	28.5.2003
Judicial	Sistema penal	Lei nº 10.763	Acrescenta artigo ao Código Penal e modifica a pena cominada de corrupção ativa e passiva.	12.11.2003
Público não estatal	Controle público	Decreto nº 4.923	Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e dá outras providências.	18.12.2003
Público não estatal	Controle público	Decreto nº 5.043	Dá nova redação à alínea "f" do inciso III do art. 3º do Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.	8.4.2004

Continua...

Continuação

Tipo de controle	Tema	Legislação	Ementa	Data
Público não estatal	Controle público	Decreto nº 5.187	Altera o art. 3º do Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.	18.8.2004
Administrativo-burocrático	Parcerias público-privadas	Lei nº 11.079	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública.	30.12.2004
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Lei nº 11.098	Atribui ao Ministério da Previdência Social competências relativas à arrecadação, à fiscalização, ao lançamento e à normatização de receitas previdenciárias, autoriza a criação da Secretaria da Receita Previdenciária no âmbito do referido ministério; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991; 10.480, de 2 de julho de 2002; 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.	13.1.2005
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Decreto nº 5.481	Acresce o art. 20-B ao Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal.	30.6.2005
Administrativo-burocrático	Código de Ética de Servidores	Decreto nº 5.588	Dá nova redação ao parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002, que institui o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na Presidência e Vice-Presidência da República.	21.11.2005
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Decreto nº 5.683	Muda a estrutura da CGU, criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas.	24.1.2006
Judicial	Convenções internacionais	Decreto nº 5.687	Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.	31.1.2006
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Lei nº 11.448	Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública.	15.1.2007
Administrativo-burocrático	Sistema de ética	Decreto nº 6.029	Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e dá outras providências	31.1.2007
Público não estatal	Controle público	Decreto nº 6.075	Altera os arts. 3º e 5º do Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.	3.4.2007
Judicial	Sistema partidário	Lei nº 11.694	Altera dispositivos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), para dispor sobre responsabilidade civil e execução de dívidas de partidos políticos.	12.6.2008
Administrativo-burocrático	Código de Ética dos Servidores	Decreto nº 6.580	Dá nova redação ao parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002, para excluir a representação da Controladoria-Geral da União na Comissão de Ética dos Agentes Públicos da Presidência e Vice-Presidência da República (CEPR).	25.9.2008

Continua...

Continuação

Tipo de controle	Tema	Legislação	Ementa	Data
Administrativo-burocrático	Sistema de controle interno	Decreto nº 6.692	Dá nova redação aos arts. 9º, 10, 13 e 19 do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal e acresce parágrafo ao art. 8º do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.	12.12.2008
Administrativo-burocrático	Gestão financeira	LC nº 131	Acrescenta dispositivos à LC nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.	27.5.2009

Quadro 2: Mudanças constitucionais

Tipo de controle	Tema	Emenda Constitucional	Ementa	Data
Administrativo-burocrático	Eficiência e prestação de contas da Administração Pública	Emenda nº 19	Inclusão do princípio de eficiência da Administração Pública e o parágrafo único do art. 70 da CF a respeito da prestação de contas.	4.6.1998
Administrativo-burocrático	Controle do Judiciário	Emenda nº 45	Instituição do Conselho Nacional de Justiça para o controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário, conforme parágrafo 4º do artigo 103-B.	30.12.2004

Naciones Unidas

CEPAL

ipea