

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA  
(PPGHIS)**

**RAFAEL CLAUDIO SIMÕES**

**A ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL NO BRASIL  
(1988 – 2014): DESAFIOS À REPÚBLICA, À DEMOCRACIA E À SOCIEDADE  
CIVIL ORGANIZADA.**

**VITÓRIA  
2020**

**RAFAEL CLAUDIO SIMÕES**

**A ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL NO BRASIL  
(1988 – 2014): DESAFIOS À REPÚBLICA, À DEMOCRACIA E À SOCIEDADE  
CIVIL ORGANIZADA.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, do Centro de Ciências Humanas e Naturais, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Doutor em História, na área de concentração em História Social das Relações Políticas.

Orientadora: Profa. Dra. Patrícia Maria da Silva Merlo.

**VITÓRIA**

**2020**

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

S593e Simões, Rafael Cláudio  
A estruturação do sistema de integridade nacional no Brasil (1988-2014): desafios à república, à democracia e à sociedade civil organizada. – 2020.  
275 f.; il.

Orientadora: Patrícia Maria da Silva Merlo.  
Tese (Doutorado em História) Universidade Federal do Espírito Santo, 2020.  
Inclui bibliografias.

1. História social. 2. Republicanismo. 3. Corrupção na política. 4. Sociedade civil – participação política. I. Merlo, Patrícia Maria da Silva. II. Universidade Federal do Espírito Santo. III. Título.

CDD 354 8100994

**RAFAEL CLÁUDIO SIMÕES**

**A ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL NO BRASIL  
(1988 – 2014): DESAFIOS À REPÚBLICA, À DEMOCRACIA E À SOCIEDADE  
CIVIL ORGANIZADA.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Doutor em História, na área de concentração em História Social das Relações Políticas.

Aprovada em 13 de agosto de 2020.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Patrícia Maria da Silva  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientador

---

Prof. Dr. Sebastião Pimentel Franco  
Universidade Federal do Espírito Santo

---

Prof. Dr. Pedro Ernesto Fagundes  
Universidade Federal do Espírito Santo

---

Prof. Dr. Vítor Amorim de Ângelo  
Universidade Vila Velha

---

Prof. Dr. David Nemer  
Universidade da Virgínia (EUA)

À Mônica pelo amor, apoio, reconhecimento, respeito e paciência desses longos, belos e frutíferos anos de aprendizado e construção, à Marina e Lucas, meus filhos amados, pelo carinho e experiências cotidianas de mais que as palavras podem dizer, a Abigail, uma mãe que transpira e inspira incondicionais cuidados pelos seus, a Mário, pela experiência do aprender-ensinar que compartilhamos, a Celso (*in memoriam*), pelo tempo juntos.

## **AGRADECIMENTOS**

O agradecimento é o reconhecimento daquilo que é, foi ou será feito a nós. Assim, tem sempre, também, um sentido de felicidade. Agradeço, neste momento tão especial, na vida de uma acadêmico, com um enlevo especial. Começo por agradecer a minha orientadora, Patrícia Maria da Silva Merlo, os caminhos que proporcionou, para o aprendizado e a construção do conhecimento, na maneira espontânea, extremamente profissional e comprometida, assertiva e dedicada, leve e jovial, com certeza, foram fundamentais para a consecução e finalização do trabalho aqui apresentado. Nunca será demais dizer muito obrigado, amiga e orientadora.

Os membros da banca de qualificação Sebastião Pimentel, Franco, meu professor de tantas jornadas e orientador no mestrado, Pedro Ernesto Fagundes, que acompanha essa discussão desde a qualificação e banca do mestrado, Vítor Amorim de Ângelo, que acompanha meu percurso acadêmico também desde o mestrado e pela proximidade de trabalho na Universidade Vila Velha (UVV), com suas críticas, indicações e sugestões de bibliografia e abordagens que foram fundamentais para essa construção. O professor David Baião Nemer, também membro da banca, que é fundamental para a qualificação do trabalho.

A todos os professores do PPGHIS, pela construção de um ambiente acolhedor e instigador do debate e produção acadêmicas, especialmente Júlio César Bentivoglio, Ueber José de Oliveira, Adriana Pereira Campos, Fernanda Cláudia Pandolfi e Geraldo Antonio Soares, pelas discussões e ensinamentos proporcionados ao longo de todos esses anos, muito agradeço.

Os servidores do PPGHIS são fundamentais para a construção de um ambiente de tranquilidade administrativa e informativa para o desenrolar do curso e merecem agradecimentos especiais, bem como todos os colegas mestrados e doutorandos do Programa, pela franca polêmica e instigadoras discussões.

Os amigos da Transparência Capixaba com quem, desde 2001, compartilho essas discussões e preocupações, são fundamentais para esse desfecho. Agradeço a todos no nome de Rodrigo Marcovich Rossoni, jovem e dedicado Secretário-geral da ONG. Por fim, não seria possível deixar de agradecer aos entrevistados, pelo tempo concedido, a experiência compartilhada, os ensinamentos repassados. Para agradecê-los cito duas excelentes lutadoras em defesa da integridade, mãe e filha,

Lizete Verillo e Nicole Verillo.

Ao final, um agradecimento especial à Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), pois aqui realizei toda a minha formação superior: graduação, especialização, mestrado e, agora, doutorado. São 35 anos frequentando essas salas e corredores. Nunca será demais expressar minha gratidão a essa instituição, que simbolizo na figura do grande professor Renato José da Costa Pacheco, que tive a felicidade de ter como professor, em 1984, no início dos meus estudos.

Só aqueles que nas condições do deserto podem suportar a paixão pela vida, é que são capazes de reunir em si aquela coragem que está na raiz de todo agir – e também daquilo que leva o homem a tornar-se um ser atuante.

Hannah Arendt



## RESUMO

Estudo acerca da compreensão de organizações da sociedade civil, atuantes, direta ou indiretamente, no combate à corrupção e na promoção da integridade, apontando para os elementos centrais da visão dessas entidades sobre o tema, a participação dos cidadãos nessa atividade e a própria definição conceitual do fenômeno, bem como para o papel das partes constituintes do Sistema de Integridade Nacional, que vem a ser a chave de análise da questão na sua totalidade. A metodologia está assentada numa discussão histórica, conceitual e teórica do republicanismo, bem como pela análise dos conceitos e teorias que embasam os estudos sobre corrupção e integridade, além de uma revisão da história do Brasil república (1889 – 2014), especialmente no período em que se centra nossa análise, identificando, nesse momento histórico, os componentes do Sistema de Integridade que foram sendo construídos ou tiveram seu alcance ampliado. Ademais, por meio de entrevistas, usando do instrumental da Análise de Conteúdo, buscamos aquilatar a conexão ou ausência, entre a visão dos integrantes da sociedade civil organizada e os estudos teórico-conceituais sobre os temas em questão. Os resultados nos fizeram perceber que, além da construção de um amplo ferramental institucional, por meio de leis e instituições públicas, que realizamos ao longo das últimas décadas, que, pode e deve ser melhorado, precisamos envidar esforços para a construção de uma cultura política participativa e de preocupação com o interesse público, bem como promover uma maior integração nas ações dos poderes e órgãos, e desses com os cidadãos, e intensificar ações de prevenção da corrupção. Fica também evidenciado que as próprias entidades necessitam de maior organização dos seus recursos e de melhor preparação dos seus associados e dos cidadãos de forma geral, que ultrapasse o moralismo e o punitivismo e reconheça a política democrática como espaço de ação daqueles que pretendem combater a corrupção e defender a integridade. Por fim, coloca-se a necessidade de estudos que ampliem a compreensão do fenômeno da corrupção, não só no âmbito público, ou na relação do público com o privado, mas, também, no setor privado, em nossa sociedade, levando em conta as questões do interesse público.

**Palavras-chave:** Corrupção. Sociedade Civil Organizada. Integridade. Republicanismo. Cidadania (Brasil).

## **ABSTRACT**

Study on the understanding of civil society organizations, acting, directly or indirectly, in the fight against corruption and in the promotion of integrity, pointing to the central elements of the vision of these entities on the theme, the participation of citizens in this activity and the conceptual definition itself of the phenomenon, as well as for the role of the constituent parts of the National Integrity System, which becomes the key to analyzing the issue in its entirety. The methodology is based on a historical, conceptual and theoretical discussion of republicanism, as well as an analysis of the concepts and theories that support the studies on corruption and integrity, in addition to a review of the history of Brazil republic (1889 - 2014), especially in the period in which focuses our analysis, identifying, in this historic moment, the components of the Integrity System that were being built or had their scope expanded. In addition, through interviews, using the instruments of Content Analysis, we seek to assess the connection or absence, between the view of members of organized civil society and theoretical-conceptual studies on the issues in question. The results made us realize that, in addition to building a broad institutional tool, through laws and public institutions, which we have carried out over the last decades, which, can and should be improved, we need to make efforts to build a political culture participative and concerned with the public interest, as well as promoting greater integration in the actions of the powers and bodies, and of these with the citizens, and intensifying actions to prevent corruption. It is also evident that the entities themselves need greater organization of their resources and better preparation of their associates and citizens in general, which goes beyond moralism and punitivism and recognizes democratic politics as a space of action for those who intend to fight corruption and defend integrity. Finally, there is a need for studies that broaden the understanding of the phenomenon of corruption, not only in the public sphere, or in the relationship between the public and the private sector, but also in the private sector, in our society, taking into account the matters of public interest.

**Keywords:** Corruption. Organized Civil Society. Integrity. Republicanism. Citizenship (Brazil).

## RESUMEN

Estudio sobre la comprensión de las organizaciones de la sociedad civil, actuando, directa o indirectamente, en la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad, señalando los elementos centrales de la visión de estas entidades sobre el tema, la participación de la ciudadanía en esta actividad y la propia definición conceptual del fenómeno, así como por el rol de las partes constitutivas del Sistema Nacional de Integridad, que se convierte en la clave para analizar el tema en su totalidad. La metodología se basa en una discusión histórica, conceptual y teórica del republicanismo, así como un análisis de los conceptos y teorías que sustentan los estudios sobre corrupción e integridad, además de una revisión de la historia de la república brasileña (1889 - 2014), especialmente en el período en que el cual enfoca nuestro análisis, identificando, en este momento histórico, los componentes del Sistema de Integridad que se estaban construyendo o tenían su alcance ampliado. Además, a través de entrevistas, utilizando los instrumentos de Análisis de Contenido, buscamos evaluar la conexión o ausencia, entre la mirada de miembros de la sociedad civil organizada y los estudios teórico-conceptuales sobre los temas en cuestión. Los resultados nos hicieron darnos cuenta de que, además de construir una amplia herramienta institucional, a través de las leyes y las instituciones públicas, que hemos llevado a cabo en las últimas décadas, que, puede y debe ser mejorada, es necesario hacer esfuerzos para construir una cultura política participativa y preocupada por el interés público, además de promover una mayor integración en la actuación de los poderes y órganos, y de estos con la ciudadanía, e intensificar las acciones de prevención de la corrupción. También es evidente que las propias entidades necesitan una mayor organización de sus recursos y una mejor preparación de sus integrantes y ciudadanos en general, lo que va más allá del moralismo y el punitivismo y reconoce la política democrática como un espacio de acción para quienes pretenden combatir la corrupción. y defender la integridad. Finalmente, se necesitan estudios que amplíen la comprensión del fenómeno de la corrupción, no solo en el ámbito público, o en la relación entre el sector público y el privado, sino también en el sector privado, en nuestra sociedad, tomando en cuenta los asuntos de interés público.

**Palabras clave:** Corrupción. Sociedad Civil Organizada. Integridad. Republicanismo. Ciudadanía (Brasil).

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Pilares institucionais e regras do SIN.....	177
Quadro 2 - Os sujeitos.....	201
Quadro 3 - Chave-Temática 1: sobre a definição da corrupção .....	203
Quadro 4 - Chave-Temática 2: sobre as causas da corrupção.....	204
Quadro 5 - Chave-Temática 3: sobre os elementos de combate à corrupção e a participação dos cidadãos .....	204
Quadro 6 - Chave-Temática 4: sobre as consequências da corrupção .....	204
Quadro 7 - Destaques das respostas sobre a definição de corrupção.....	205
Quadro 8 - Destaques das respostas sobre as causas da corrupção .....	206
Quadro 9 - Destaques das respostas sobre os elementos do combate à corrupção e a participação dos cidadãos .....	207
Quadro 10 - Destaques das respostas sobre as consequências da corrupção.....	208
Quadro 11 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 1 nas respostas dos entrevistados sobre a definição da corrupção.....	210
Quadro 12 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 2 nas respostas dos entrevistados sobre as causas da corrupção (respostas múltiplas, soma das respostas superior a 100%) .....	211
Quadro 13 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 3 nas respostas dos entrevistados sobre os elementos de combate à corrupção e a participação dos cidadãos (respostas múltiplas, soma das respostas superior a 100%).....	214
Quadro 14 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 4 nas respostas dos entrevistados sobre as consequências da corrupção (respostas múltiplas, soma das respostas superior a 100%) .....	215
Quadro 15 - Chave-temática 5: sobre o controle interno (controladorias-gerais) e o controle externo (tribunais de contas) .....	217
Quadro 16 - Chave-temática 6: sobre o poder legislativo .....	217
Quadro 17 - Chave-temática 7: sobre o ministério público.....	218
Quadro 18 - Chave-temática 8: sobre o poder judiciário .....	218
Quadro 19 - Chave-temática 9: sobre o papel da imprensa na discussão sobre corrupção e integridade.....	219
Quadro 20 - Chave-temática 10: sobre o papel das OSCS na discussão sobre corrupção e integridade.....	219

Quadro 21 - Destaques das respostas sobre o controle interno (controladorias-gerais) e o controle externo (tribunais de contas) .....	220
Quadro 22 - Destaques das respostas sobre o Poder Legislativo.....	222
Quadro 23 - Destaques das respostas sobre o Ministério Público .....	223
Quadro 24 - Destaques das respostas sobre o Poder Judiciário .....	223
Quadro 25 - Destaques das respostas sobre o papel da imprensa na discussão sobre corrupção e integridade.....	224
Quadro 26 - Destaques das respostas sobre o papel das OSCs na discussão sobre corrupção e integridade.....	225
Quadro 27 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 5 nas respostas dos entrevistados sobre o controle interno (controladorias-gerais) e o controle externo (tribunais de contas) .....	228
Quadro 28 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 6 nas respostas dos entrevistados sobre o Poder Legislativo .....	230
Quadro 29 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 7 nas respostas dos entrevistados sobre o Ministério Público .....	231
Quadro 30 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 8 nas respostas dos entrevistados sobre o Poder Judiciário .....	232
Quadro 31 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 9 nas respostas dos entrevistados sobre o papel da imprensa na discussão sobre corrupção e integridade.....	234
Quadro 32 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 10 nas respostas dos entrevistados sobre o papel das OSCs na discussão sobre corrupção e integridade.....	235

## LISTA DE SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ABRACCI	Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade
AC	Ato Complementar
AGU	Advocacia Geral da União
AI	Ato Institucional
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
AMARRIBO	Amigos Associados de Ribeirão Bonito
ARENA	Aliança Nacional Renovadora
BANERJ	Banco do Estado do Rio de Janeiro
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo
BC	Banco Central do Brasil
BCG	Barômetro Global da Corrupção
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CEI	Comissão Especial de Investigações
CEIS	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CF	Constituição Federal
CGI	Comissão Geral de Investigações
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CGU	Controladoria Geral da União
CJP	Comissão de Justiça e Paz
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNBB	Conferência Nacional de Bispos do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNTC	Conselho Nacional dos Tribunais de Contas
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CONCLAT	Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DEM	Democratas (Partido)
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DL	Decreto-lei
DRCI	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
ECO 92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
EPM	Escândalos Político Midiáticos
EUA	Estados Unidos da América
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
HTP	História do Tempo Presente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFC	Instituto de Fiscalização e Controle
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IP	Inquérito Policial
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
IPM	Inquéritos Policial-Militares
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MESICIC	Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPL	Movimento Passe Livre
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODP	Observatório das Despesas Públicas
OEA	Organização dos Estados Americanos

ONG	Organização Não Governamental
ONGs	Organizações Não governamentais
ONGIs	Organizações Não governamentais Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PC	Partido Comunista
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
PGT	Partido Geral dos Trabalhadores
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Partido da Juventude
PL	Partido Liberal
PLIP	Projeto de Lei de Iniciativa Popular
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido de Mobilização Nacional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, na sigla em inglês)
PP	Partido Progressista
PPGHIS	Programa de Pós-graduação em História
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro



PTC	Partido Trabalhista Cristão
PUA	Pacto de Unidade e Ação
PV	Partido Verde
RF	Receita Federal
SCO	Sociedade Civil Organizada
SIN	Sistema de Integridade Nacional
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TB	Transparência Brasil
TI	Transparência Internacional
TCap	Transparência Capixaba
TCC-Brasil	Transparência, Consciência e Cidadania
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UA	União Africana
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UDN	União Democrática Nacional
EU	União Europeia
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UIF	Unidade de Inteligência Financeira
UNE	União Nacional dos Estudantes
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WVS	World Values Survey (Pesquisa Mundial de Valores)

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	22
1 CAPÍTULO I: REPUBLICANISMO E A REPÚBLICA NO BRASIL .....	61
1.1 A REPÚBLICA E O REPUBLICANISMO NO BRASIL.....	63
1.1.1 A Primeira República (1889 – 1930): disputas e afirmação da oligarquia .	63
1.1.1.1 Como viemos a construir uma República assim limitada?.....	64
1.1.2 A Segunda República (1930 – 1964): tensões e construção de elementos de cidadania.....	69
1.1.2.1 A Era Vargas (1930 – 1945): desenvolvimento, centralização e autoritarismo.....	69
1.1.2.2 O período de 1945 a 1964: democratização e tensões .....	73
1.1.3 Ditadura (1964 - 1985): centralização e autoritarismo.....	80
1.1.4 Questões atuais do republicanismo .....	85
2 CAPÍTULO II: O PROBLEMA DA CORRUPÇÃO .....	92
2.1 CORRUPÇÃO: CONCEITUAÇÃO E SUAS DIFICULDADES .....	95
2.2 TIPOLOGIAS DA CORRUPÇÃO .....	102
2.2.1 Corrupção pública e corrupção privada.....	102
2.3 TEORIAS DA CORRUPÇÃO .....	109
2.3.1 A visão liberal .....	110
2.3.2 A visão republicana .....	115
2.4 CORRUPÇÃO: CAUSAS, CONSEQUÊNCIAS E MECANISMOS DE CONTROLE.....	117
2.4.1 Causas e consequências .....	117
2.4.1.1 Das causas.....	118
2.4.1.2 Das consequências .....	122
2.4.2 Mecanismos de controle .....	126
2.4.2.1 Tipologia do controle da corrupção.....	134
2.4.2.2 Cidadania ativa: o papel dos cidadãos nos mecanismos de controle	138
3 CAPÍTULO III: SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL .....	141
3.1 GLOBALIZAÇÃO E LIBERALISMO: POTENCIALIDADES, LIMITES E DIFICULDADES .....	143
3.2 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE ESTRUTURAÇÃO DO SIN: ELEMENTOS POLÍTICOS, ECONÔMICOS E SOCIAIS.....	152
3.3 QUESTÕES RELATIVAS À CORRUPÇÃO E AO SIN NO PERÍODO DA	

REDEMOCRATIZAÇÃO .....	172
3.4 UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL SOBRE O SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL .....	175
3.5 OS ELEMENTOS DO SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL NO BRASIL	186
4 CAPÍTULO IV: A VISÃO DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE ELEMENTOS DA CORRUPÇÃO E DO SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL .....	200
4.1 OS SUJEITOS E AS ENTREVISTAS.....	200
4.2 AS CHAVES-TEMÁTICAS DE ANÁLISE SOBRE A CORRUPÇÃO.....	203
4.3 DESTAQUES DAS ENTREVISTAS POR CHAVE-TEMÁTICA NO ÂMBITO DA DISCUSSÃO SOBRE CORRUPÇÃO .....	205
4.3.1 Sobre a definição da corrupção.....	205
4.3.2 Sobre as causas da corrupção .....	206
4.3.3 Sobre os elementos do combate à corrupção e a participação dos cidadãos.....	207
4.3.4 Sobre as consequências da corrupção .....	208
4.4 UMA ANÁLISE GERAL DOS POSICIONAMENTOS SOBRE A CORRUPÇÃO	209
4.5 AS CHAVES-TEMÁTICAS DE ANÁLISE SOBRE O SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL .....	216
4.6 DESTAQUES DAS ENTREVISTAS POR CHAVE-TEMÁTICA NO ÂMBITO DA DISCUSSÃO SOBRE O SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL .....	220
4.6.1 Sobre o controle interno (Controladorias-gerais) e o controle externo (Tribunais de Contas).....	220
4.6.2 Sobre o Poder Legislativo .....	221
4.6.3 Sobre o Ministério Público.....	222
4.6.4 Sobre o Poder Judiciário .....	223
4.6.5 Sobre a Imprensa.....	224
4.6.6 Sobre as Organizações da Sociedade Civil .....	225
4.7 UMA ANÁLISE GERAL DOS POSICIONAMENTOS SOBRE OS ELEMENTOS DO SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL .....	226
5 CONCLUSÃO.....	238
REFERÊNCIAS .....	248

## INTRODUÇÃO

O Sistema de Integridade Nacional (SIN) designa o conjunto de instituições responsáveis pelo controle da corrupção em uma determinada sociedade. Inscrito em um debate recente, o SIN pode ser compreendido como uma espécie de sistema de defesa que busca proteger as sociedades da corrupção, da decadência subsequente das suas instituições e da dissolução da coesão social.

Elegemos como questão central analisar a compreensão da sociedade civil organizada (SCO) acerca do processo de construção e implementação do SIN no Brasil. O recorte temporal adotado vai de 1988, quando da aprovação da atual Constituição do País, até 2014, com a entrada em vigor da chamada Lei Anticorrupção, Lei 12.846/2013, que pune as empresas envolvidas em casos de corrupção em negócios públicos, algo inédito, visto que até então as penalidades ficavam restritas a pessoas físicas, principalmente agentes públicos, políticos e/ou burocratas.

Assim, como objetivo central do trabalho, colocamos a avaliação da compreensão, no campo das proposições, das mobilizações e estruturas, que as principais entidades de atuação em nível nacional da sociedade civil organizada tiveram na construção e implementação do sistema de integridade nacional brasileiro no período de 1988 a 2014.

Além disso, como objetivos complementares e necessários ao pleno desenvolvimento do que se propõe, buscaremos apresentar as principais matrizes teóricas do republicanismo e sua influência na construção da república brasileira, enfocando a tensão entre o público e o privado na relação entre o Estado e a sociedade; discutir criticamente quais são os elementos constitutivos do fenômeno da corrupção política e as formas para o seu combate na atualidade, de acordo com as entidades da sociedade civil, especificamente aquelas que fazem referência ao sistema de integridade nacional, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade, AMARRIBO Brasil, Instituto de Fiscalização e Controle e a Transparência Internacional Brasil; situar historicamente os principais instrumentos de controle da corrupção instituídos ao longo da república brasileira; analisar a efetividade de medidas advindas do

sistema de integridade nacional para o combate à corrupção política; averiguar o grau de integração entre as instituições que compõem o SIN e a utilização que fazem dos instrumentos políticos e administrativos à sua disposição, e as discussões entre as organizações e os poderes instituídos.

Considerando, assim, que a construção do Sistema de Integridade Nacional é objeto de uma discussão que envolve vários níveis de interação entre a sociedade e as organizações públicas, sejam elas diretas, participativas ou institucionais, temos como hipótese que as organizações da sociedade civil brasileira tiveram, ao longo do período proposto, papel central na ressignificação da noção de controle social e de participação política através da formulação de iniciativas que resultaram na construção do sistema de integridade nacional brasileiro, seja no campo das leis, seja no campo das práticas administrativas e políticas, que contribuíram para a afirmação de uma cultura política mais inclusiva na história da república brasileira.

Por certo, sendo, ainda, a visão da corrupção predominante na sociedade brasileira, de que esse é um fenômeno estatal, ou principalmente de ocorrência nas instituições do Estado, isso pode contribuir para riscos, tais como a decepção dos cidadãos com a política e o abandono da esfera pública, e sendo essa uma questão central do republicanismo, como se verá, será, por exemplo, uma das discussões feitas sobre o tema.

A sustentação teórica da abordagem proposta recorreu tanto a autores clássicos, tais como Aristóteles, Maquiavel e Montesquieu, até referências contemporâneas como Philip Pettit, Charles Taylor e Sérgio Cardoso, entre outros. Assim, a partir de um enfoque na história republicana do Brasil, buscaremos averiguar o desenvolvimento das leis, instituições e práticas que compõem o referido sistema, bem como discutir o processo que resultou na separação entre o público e o privado.

A primeira etapa da pesquisa se assentará sobre uma ampla revisão bibliográfica acerca do tema. *Pari passu*, será realizado um levantamento de documentos relativos ao SIN no período em questão, como, por exemplo, a Lei da Improbidade Administrativa, 1992, a Lei das Licitações, 1993, a Lei que transformou a compra de votos em crime, 1999, o Decreto de criação da Controladoria-Geral da União (CGU), 2001, e a Lei Anticorrupção, de 2014,

amparado em uma discussão sobre a conjuntura em que tal sistema foi organizado. Na segunda etapa, as entrevistas semiestruturadas realizadas com participantes das entidades da SCO com atuação nacional contribuirão, desse modo, para verificar a conexão da ação dessas organizações civis com a ideia de controle social defendida por diferentes matrizes que conformaram a ideia de república, buscando identificar como isso influenciou as proposições por elas apresentadas.

O cruzamento do conjunto de dados levantados deverá apresentar possibilidades teóricas para uma compreensão mais precisa das apropriações dos conceitos de corrupção política, participação política, cidadania, assim como as noções de organização e atuação da sociedade civil por parte dos integrantes das referidas entidades. A partir desse quadro, acreditamos ser possível apresentar conclusões sobre a compreensão das organizações da sociedade civil (OSC) no processo de estruturação do sistema de integridade nacional brasileiro, analisando as ideias-chave que embalam as proposições defendidas por essas organizações não governamentais (ONGs).

O Ocidente assistiu, a partir da década de 1990, a uma maior percepção do fenômeno da corrupção em toda a sua extensão, seja ele político, econômico, social, legal ou cultural, entre tantos possíveis. Prova disso, foi o crescimento dos estudos acadêmicos nas diversas áreas e as iniciativas internacionais e nacionais para a abordagem e o enfrentamento da corrupção, a partir de estratégias que levassem em conta sua complexidade. Como destaca a economista e cientista política Kimberly Ann Elliott (2002b, p. 17):

Ele [o comportamento corrupto] ocorre tanto em democracias quanto em ditaduras militares, em todos os níveis de desenvolvimento e também em todos os tipos de sistemas econômicos, de economias de capitalismo aberto, como a dos Estados Unidos, por exemplo, até economias de planejamento central, como a da ex-União Soviética. Na década de 1990, contudo, a liberalização econômica, as reformas democráticas e a crescente integração global conjugam-se no sentido de desmascarar a corrupção e de aumentar a consciência em relação aos custos que ela implica.

Dentro das iniciativas internacionais, devemos destacar como marcos a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, de 1996, e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2003. Em âmbito nacional, ao longo do período da redemocratização, destacam-se iniciativas para o combate à corrupção, especialmente com a Constituição

de 1988. No que tange ao governo federal, sobressaem a criação da Controladoria-Geral da União, 2001, responsável pelo controle interno, e a instituição do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, 2003. Já no plano legislativo, destacam-se, mais recentemente, a Lei da Ficha Limpa, 2010, e a Lei de Acesso à Informação, 2011.

Para além dos governos, a sociedade civil, de igual modo, voltou-se para a análise, discussão e o combate à corrupção. Exemplos disso foram a criação da Transparência Internacional (TI), em 1993, e, no Brasil, em 1996, da Transparência, Consciência e Cidadania (TCC - Brasil), organizações essas que têm por objetivo estabelecer mecanismos de controle social externos ao aparelho burocrático do Estado, construindo-se, dessa forma e progressivamente, um controle público não estatal. Entre as contribuições da TI está a formulação feita pelo advogado, ativista e cofundador da entidade, Jeremy Pope, em 1996, do conceito de Sistema de Integridade Nacional.

Como destaca o advogado e, também, um dos cofundadores da Transparência Internacional, Peter Eigen (2002, p. 12):

Na primeira versão do Source Book (1996), a TI estabeleceu o conceito do “sistema nacional de integridade” como abordagem holística da transparência e da accountability, como uma estrutura para esforços efetivos de reforma anticorrupção. [...] o conceito entrou rapidamente para o vocabulário dos militantes contra a corrupção de todo o mundo. Os pilares da integridade do sistema abrangem uma série de instituições e práticas cujo funcionamento e interação são essenciais para garantir [...] transparência e accountability [...].

Tomando por base esse contexto, interessa a pesquisa em tela analisar a construção do SIN no Brasil contemporâneo, buscando inferir em que medida as entidades da sociedade civil organizada compreendem o sistema, a interação entre seus componentes e a participação dos cidadãos nesse processo.

Cabe lembrar que, com a promulgação em 1988 da nova Constituição brasileira, foram estabelecidos os princípios da administração pública: “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 2002, p. 31). Procurava-se, assim, ainda que tardiamente, abrir caminho para o estabelecimento das novas bases para a relação entre o público e o privado no Brasil. Como destaca o cientista político Nicola Matteucci (2000, p. 1107) “[...] com efeito, *res publica* quer pôr em relevo a coisa pública, a coisa do

povo, o bem comum, a comunidade [...]”.

Para compreender tal processo é preciso recuperar a própria trajetória republicana no Brasil, em face à peculiar interpretação de alguns de seus conceitos-chave, como por exemplo a questão da participação e da cidadania política. Como destaca José Murilo de Carvalho (1987, p. 16) tratando da proclamação da República, “[...] a mudança de regime, com todas as expectativas que trazia e também com todas as dificuldades que implicava, como que projetou luz intensa sobre as novas realidades”. Contudo, esclarece Carvalho (1987, p. 37) que “A expectativa inicial, despertada pela República, de maior participação, foi sendo assim sistematicamente frustrada”. A questão de análise que se coloca, como destaca Carvalho (1999, p. 10) é que “[...] estamos aqui diante do problema da natureza [...] de nossa vida política. [...] da concepção e da prática da cidadania entre nós, [...] do problema do relacionamento entre o cidadão e o Estado, o cidadão e o sistema político, o cidadão e a [...] atividade política”.

É preciso, frente a isso, considerar que, se por um lado, o poder republicano nascente no Brasil manteve características elitistas e excludentes, por outro, o cidadão parecia desinteressado em ocupar os espaços existentes para ampliar a cidadania, a democracia e a própria participação. Nesse ínterim, é importante destacar que inúmeros estudos relacionados à corrupção têm apontado como aspectos centrais para sua ocorrência e reprodução o poder fechado e a pequena participação dos cidadãos (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011b; AVRITZER, *et al.*, 2008; CAVALCANTE, 2006; FILGUEIRAS, 2008a; MARTINS, 2008; SPECK, 2002). Tal similitude torna ainda mais necessário compreender a apropriação de alguns conceitos à luz da história da república brasileira, buscando uma maior percepção sobre a corrupção e as maneiras de enfrentamento inscritas nas novas formas de organização da sociedade civil na atualidade.

Nos estudos sobre o republicanismo, encontramos duas formas mais gerais de abordar a questão da corrupção, que parecem se complementar para a análise aqui proposta. Por um lado, Philip Pettit (1999) destaca que sendo a corrupção uma possibilidade do poder, é preciso construir uma institucionalidade em que se afirmem sanções que incentivem bons comportamentos ou punam os maus, tanto quanto mecanismos de controle, para proteger o que é público. Charles Taylor (2000), por sua vez, centra sua análise na participação dos cidadãos. Para ele se os mesmos forem incapazes de participar dos



assuntos públicos, acabam por não construir ou por perder qualquer senso de coletividade que está na base de sociedades fortes e desenvolvidas. Destarte, tomaremos dos autores citados as duas noções que servirão de eixo de análise dos mecanismos de controle sobre a corrupção ao longo da história republicana brasileira. Buscamos, assim, a compreensão dos conceitos que sustentam o processo de construção dos instrumentos legais e institucionais de sanções e controle e de multifacetada participação nos processos políticos.

O republicanismo, como um conjunto de ideias, proposições, ações e práticas, foi, e continua sendo, construído ao longo dos processos político-sociais de inúmeras sociedades, que, com apropriações e reformulações, resultou num corpo teórico e conceitual relativamente coerente que utilizaremos, de forma bastante abrangente, como chave de leitura histórica, para os processos de análise e crítica que serão realizados ao longo do trabalho. Para tal, visando delinear o campo de compreensão do que se estabelece, vale destacar alguns dos elementos centrais do seu processo histórico de construção e do conjunto de ideias que lhe são fundamentais.

A questão do republicanismo remonta à Antiguidade greco-romana, na qual ideias como a de participação popular nos destinos da coletividade, de soberania do povo, de liberdade do indivíduo e de democracia, da *pólis* grega e da *civitas* romana, começaram a se delinear. Contudo, não é possível falar de continuidades do mundo antigo e nem mesmo de um desenvolvimento progressivo que o una ao mundo contemporâneo. Como alerta o historiador Norberto Luiz Guarinello (2003, p. 29): “são mundos diferentes, com sociedades distintas, nas quais pertencimento, participação e direitos têm sentidos diversos”.

Sem menosprezar as importantes reflexões desenvolvidas por esses primeiros pensadores, voltaremos nossa atenção às apropriações e ressignificações dos temas da Antiguidade no contexto do mundo moderno. Interessa-nos acompanhar de que modo a ideia de cidadania, participação e direitos se inscrevem na experiência histórica dos Estados-nacionais, assim como seus desdobramentos no ideário republicano brasileiro.

O Renascimento foi um período marcado por diversas transformações que se operam na sociedade europeia, de modo geral, e na Península Itálica, de modo específico, entre os

séculos XIV, XV e XVI, e que aqui nos interessa mais detidamente, pois foi na Península, principalmente em Florença, que o humanismo cívico floresceu.

De modo geral, o Renascimento é caracterizado pela intensificação das atividades comerciais, fruto tanto de mudanças que ampliaram a produção e a produtividade do trabalho agrícola europeu, bem como pelo expansionismo marítimo e a intensificação do processo de urbanização. No campo político, assistiu-se à crescente afirmação dos Estados-nacionais como agentes do poder, organizados, *grosso modo*, como monarquias absolutistas. Em relação à religião, a Igreja Católica, em que pese questionamentos mais intensos e, depois, a Reforma Protestante, ainda continua sendo um centro significativo de poder, especialmente nas penínsulas Ibérica e Itálica (DELUMEAU, 1984; THEODORO, 1991; CERQUEIRA, LOPES, 1995; EISENSTEIN, 1998).

O historiador John Greville Agard Pocock (1975) destaca o fato de que, nos séculos XIV e XV, na região central e norte da península itálica, ocorreu um renovado interesse pelo tema da liberdade inspirado nas cidades gregas, especialmente Atenas e Esparta, e em Roma. Central a essa ideia de liberdade eram os aspectos da igualdade dos cidadãos, assim como a virtude na arena pública. Destacando especialmente o papel das experiências verificadas em Florença, Pocock (1975, p. 85, tradução nossa), afirma que,

[...] o produto final da experiência florentina foi uma impressionante sociologia da liberdade, transmitida ao Iluminismo Europeu e às revoluções inglesa e americana, que surgiu em resposta ao desafio que o compromisso da república com a existência na história secular representava.<sup>1</sup>

Tendo por base esse substrato político é que se formou na Península, de forma geral, e em Florença, de modo especial, uma nova corrente de pensamento: o humanismo cívico, centrado no republicanismo, e que se construiu como herdeiro das tradições greco-romanas e a partir da concretude política da Península Itálica nos séculos XIV e XV, como afirma Adverse (2013).

Vale destacar que a origem da expressão humanismo cívico foi cunhada por Hans Baron em seu livro **A crise do Renascimento italiano** (BARON, 1966). Esse autor defende a

---

<sup>1</sup> Pocock (1975, p. 85) “[...] the end-product of the Florentine experience was an impressive sociology of liberty, transmitted to the European Enlightenment and the English and American revolutions, which arose in reply to the challenge posed by the republic's commitment to existence in secular history”.

ruptura entre o pensamento humanista italiano e o período medieval. Segundo ele, o significado político dos escritos do período teria uma relevância inestimável para o pensamento republicano dos séculos XV e XVI. De forma geral, o humanismo cívico de Baron diz respeito a homens formados nas disciplinas humanistas, que se colocaram como defensores dos valores cívicos e da dignidade da vida na cidade.

Nasceu, portanto, com esses humanistas, uma nova teoria sobre a vida pública, baseada em valores como autogoverno, liberdade de expressão, participação política e igualdade perante a lei. Entre os pensadores de destaque, podemos apontar: Francesco Petrarca (1304 – 1374), Coluccio Salutati (1331 – 1406), Leonardo Bruni (1370 – 1444), Matteo Palmieri (1406 – 1475), Nicolau Maquiavel (1469 – 1527) e Francesco Guicciardini (1483 – 1540).

Por certo, são muitos os debates e disputas em torno da interpretação das ideias associadas ao humanismo cívico, seja como continuidade ou como ruptura<sup>2</sup>. Cabe, todavia, considerar que os renascentistas, ao revisitarem a cultura antiga, lançaram um novo conjunto de questões inscritas em sua própria realidade histórica.

De modo geral, o primeiro elemento central a ser destacado na visão dos humanistas do Renascimento foi a ambiguidade entre a vida ativa e a vida contemplativa. Por um lado, inspirados no ideário greco-romano, sobretudo em Aristóteles (384 a.C. - 322 a.C.) e Cícero (106 a.C. - 43 a.C.), cresce a defesa da vida política ativa. Por outro, filhos que eram da tradição cristã amparada em Agostinho de Hipona (354 – 430), muitos defendiam a vida contemplativa. De fato, a especificidade do republicanismo desse período foi seu caráter laico, sem formular críticas à religião dominante. Paulatinamente, a vida ativa passou a ser o centro das preocupações dos humanistas (BIGNOTTO, 2001).

---

<sup>2</sup> Aqui podemos destacar algumas obras centrais sobre a questão. A obra *A civilização do Renascimento na Itália*, publicada originalmente em 1860, de Jacob Burckhardt (2009), inaugura a percepção do Renascimento para além da já então tradicional visão do renascimento como transformações no âmbito das artes, mas a sua concepção como um novo momento histórico. Já Eugênio Garin (1994), com seu pequeno opúsculo *L'umanesimo Italiano*, com primeira edição em 1947, apresentava o papel da presença cívica dos cidadãos como algo central para a Itália de fins do século XIV e do século XV. A obra *A crise do renascimento italiano* (1966), de Hans Baron, é um momento de ruptura fundamental nos estudos do período ao criar o conceito de humanismo cívico. J.G.A Pocock, com sua obra clássica *The Machiavellian Moment* (1975), estabelece a conexão entre o humanismo cívico italiano e as revoluções europeias e americana dos séculos XVII e XVIII. Por fim Quentin Skinner, com seu seminal *As fundações do pensamento político moderno* (1996), analisa textos políticos de diversos autores e épocas e constrói as matrizes sociais e intelectuais da emergência de um vocabulário do novo pensamento político (BIGNOTTO, 2001; ADVERSE, 2013).

E essa questão, podemos desde já destacar, será retomada por pensadores contemporâneos, como Hannah Arendt (2009, 2011), e, via de regra, pelas organizações da sociedade civil que lutam contra a corrupção, como aspectos centrais da vitalidade política das instituições, da legitimidade do poder e, por conseguinte, como um antídoto à degeneração da República e à ocorrência da corrupção, como quebra do interesse público e do desvio dos recursos da sociedade para interesses privados.

Para além disso, outras questões levantadas pelos pensadores do período permitem delinear o que seria o seu núcleo central do humanismo cívico: a valorização da ação no ambiente público; a virtude como base da vida humana, mas amparada por uma cidade, e um regime político que a estimulasse e a garantisse por meio da liberdade; o governo das leis como esteio da liberdade e da igualdade e a valorização da história como forma de ancoragem do conhecimento (BIGNOTTO, 2001; ADVERSE, 2013).

Nesse período, encontramos um dos expoentes do humanismo cívico: Nicolau Maquiavel. De 1498 até 1512, ele atuou como secretário da Segunda Chancelaria de Florença. Ao que parece, foi a partir dessa experiência que construiu as bases do seu ideário republicano, fato que analisaremos em linhas gerais. Como destaca Merquior (2014, p. 99):

[...]. O paradigma maquiavélico atribuiu primazia ao tempo. Antes de Maquiavel, a visão ocidental da política girava em torno de valores intemporais, Mesmo em Florença, as opiniões rivais de Guicciardini, o elitista, e Giannotti, o populista, procuravam ainda uma constituição imutável, equilibrada, um dique de ordem contra o mar da história. Maquiavel foi o primeiro a voltar-se ousadamente para a história, e não dela se afastar. Consciente do imprevisível interrelacionamento da fortuna e da coragem, *fortuna* e *virtú*, favoreceu a inovação política. Nada menos podia salvar Florença da dupla ameaça de conquistas estrangeiras e do despotismo dos Médici.

Três aspectos centrais, no que aqui nos interessa apontar, estruturam a obra do pensador florentino: a discussão entre conflito e liberdade, a disputa *virtú* e *fortuna*, e, por fim, a estrutura de poder sobre a qual se organiza a estrutura política (GOYARD-FABRE, 2003).

No que tange à questão da relação *virtú-fortuna*, o pensamento maquiaveliano, operou uma tripla mudança de suas interações. A primeira delas ao perceber essa relação como intensamente dinâmica; a segunda ao caracterizar a virtude como ação criativa, que deve

ser o motor do exercício do poder pelo governante, em oposição a certa postura passiva dos cidadãos; a terceira e última transformação, foi trabalhar com a *virtú* não como algo permanente e dado, mas como a capacidade de adaptação às circunstâncias (SENELLART, 2006).

Hannah Arendt (2002, p. 182), por sua vez, destaca a relação *virtú/fortuna* como a experiência da relação do homem com o mundo. Segundo ela,

A *virtú*, por outro lado, que é segundo Maquiavel a qualidade humana especificamente política, não possui a conotação de caráter moral da *virtus* romana, e tampouco a de uma excelência moralmente neutra à maneira da *areté* grega. A *virtú* é a resposta que o homem dá ao mundo, ou, antes, à constelação da *fortuna* em que o mundo se abre, se apresenta e se oferece a ele, à sua *virtú*. Não há *virtú* sem *fortuna* e não há *fortuna* sem *virtú*; a interação entre elas indica uma harmonia entre o homem e o mundo – agindo um sobre o outro e realizando conjuntamente – tão remota da sabedoria do político como da excelência moral (ou de outra espécie) do indivíduo e da competência dos peritos.

Como afirmou o próprio Maquiavel (2011, p. 79), “[...] também é preciso que ele tenha o ânimo disposto a mudar-se segundo o comando dos ventos da fortuna e as variações das coisas e, [...], a não abandonar o bem, mas saber entrar no mal se necessário”. Contudo, devemos cuidar para não adjetivar e transformar o maquiaveliano em maquiavélico, no sentido negativo, pejorativo, do termo.

Maquiavel (2007) foi um defensor da liberdade e considerava as disputas políticas como fonte de vitalidade para a república, algo que foi retomado no pensamento arendtiano, na sua visão da pluralidade de ideias no espaço público como vital para a liberdade e para a república. Segundo o florentino, seriam as disputas que conduziriam à liberdade, eram elas o motor da construção das leis e instituições republicanas. Vejamos suas palavras:

Os que condenam as lutas entre os nobres e as plebes parecem desaproveitar a causa primeira que assegurou a liberdade de Roma, prestando mais atenção ao barulho e ao clamor de tais tumultos, do que aos bons efeitos que deles resultam. Não percebem que em qualquer república há duas diferentes disposições, a do povo e a dos poderosos, e que todas as leis favoráveis à liberdade provêm de sua desunião (MAQUIAVEL, 2007, p. 21-22).

Nesse ponto, é possível identificar uma ruptura de Maquiavel com o republicanismo clássico. Ele reconhecia as divergências e disputas, mas as caracterizava como negativas. Para o florentino, no entanto, liberdade e lei eram frutos de um processo de

disputa política. Logo, livre era a República que soube construir instituições e leis para a solução das disputas. Tais leis deveriam, ao mesmo tempo, impedir o controle de uns sobre outros, dos nobres sobre as plebes, e vice-versa, e ainda transformarem as aspirações nelas contidas em força política. Esta seria uma das razões fundamentais para o sucesso do arranjo institucional de Roma e sua república, que direcionou os desejos dos grandes e do *popolo* para aqueles que eram seus interesses fundamentais, sem os indispor para aqueles assuntos que diziam respeito ao interesse público, do bem comum (ADVERSE, 2013).

Quentin Skinner (1996) afirma que um dos aspectos centrais do republicanismo, tanto o clássico, quanto o do Renascimento, era a defesa do diálogo entre as diferentes partes como forma de se chegar a solução das disputas. O que coloca a divergência e a disputa como elementos centrais da esfera pública. Ao analisar a obra de Donato Giannotti (1492 – 1573), *Diálogo sobre a República dos Venezianos*, Skinner destaca os elementos centrais da percepção do autor sobre os elementos que permitiam a Veneza manter um regime pacífico e de amplas liberdades políticas, segundo o estudioso (1996, p. 162):

Giannotti aqui [...] entendendo que a combinação de liberdade e segurança alcançada pelos venezianos pode atribuir-se a duas causas principais. Uma é o equilíbrio entre o poder de um, o de poucos e o de muitos [...]. A outra é o complexo sistema de votação adotado a fim de garantir que todo magistrado seja eleito e toda decisão política seja tomada com o propósito de maximizar o bem comum, acima de quaisquer vantagens para alguma facção.

Os séculos seguintes assistiram à apropriação desse legado em diferentes articulações, em consonância com as novas condições concretas que caracterizaram a modernidade. Com isso, a herança humanista consolidou sua influência e preparou o nascimento de novas formas de pensamento político. Aqui nos interessa, mesmo que de forma sumária, destacar elementos de três tradições do republicanismo: inglesa, francesa e norte-americana, que são centrais a nossa experiência republicana.

A análise historiográfica sobre o republicanismo inglês é bastante recente. Basicamente são as obras de Zera Fink (1962), Felix Raab (1965) e John Greville Agard Pocock (1975) que localizam a presença do pensamento republicano em terras inglesas. A partir desses autores, podemos reconhecer como as ideias e proposições de John Milton (1608 – 1674), James Harrington (1611 – 1677), Marchamont Nedham (1620 – 1678) e Algernon

Sidney (1623 – 1683) construíram um conjunto de reflexões e respostas às questões políticas que se colocavam à Inglaterra do século XVII.

Os séculos XVI e XVII, quando se difundiram o humanismo cívico e as ideias republicanas, constituíram-se em um período de inúmeras transformações e lutas na Inglaterra, conflitos sociais, disputas de poder, enfrentamentos religiosos e interesses econômicos, todos confluindo para um período de grande agitação que vai, *grosso modo*, desde 1625, com a ascensão ao poder de Carlos I (1600 – 1649) até a promulgação da *Bill of Rights* em 1689 (ARRUDA, 1996).

No âmbito rural, o processo de *enclosures*, o cercamento dos campos, colocou em situação difícil os trabalhadores dos campos, estimulando inúmeras revoltas camponesas que têm desde grupos mais moderados, os *levellers*, quanto mais radicais, os *diggers*. Enquanto os primeiros defendem propostas de caráter liberal, com garantias de liberdade e propriedade, os segundos agitam a bandeira da tomada de terras. Também no âmbito urbano, a agitação se amplia com protestos de artesãos que, vendo suas condições de trabalho e de vida piorarem, passam a reclamar redução da jornada de trabalho e aumento de salários. Disseminado, portanto, um quadro de ampla dissensão e disputa entre os diversos grupos da sociedade inglesa (MAINWARING, 1965; HILL, 1987; BLANNING, 2007).

O historiador Christopher Hill (1987) apresenta um quadro mais denso da revolução ou guerra civil inglesa. Para além das disputas entre anglicanos e católicos de um lado e presbiterianos de outro, ou entre um parlamento liberal, representantes de grupos ligados aos interesses comerciais, e o absolutismo monárquico, vinculados aos interesses da terra, insere a presença dos grupos populares, com diversos interesses e visões de mundo. Segundo ele:

A revolta no interior da Revolução, [...], adotou muitas formas, algumas das quais são mais bem conhecidas do que outras. Grupos como os *levellers*<sup>3</sup>, *diggers*<sup>4</sup> e pentamonarquistas<sup>5</sup> ofereceram novas soluções políticas (e, no caso dos *diggers*,

---

<sup>3</sup> Levellers, assim conhecidos por pretenderem nivelar as distintas condições sociais (HILL, 1987).

<sup>4</sup> Diggers, do verbo to dig, cavar. Assim denominados por defenderem a ocupação de terras em oposição aos poderes estatais (HILL, 1987).

<sup>5</sup> Pentamonarquistas, movimento milenarista atuante em Londres, e em outros pontos da Inglaterra, entre 1649 e 1661, que tinha como proposta reformular estruturas sociais, políticas, administrativas e jurídicas, para que assim Cristo instalasse a Quinta Monarquia, período de mil anos de felicidade antes do Juízo

também novas soluções econômicas). As várias seitas – batistas, quacres, muggletonianos<sup>6</sup> – propuseram novas soluções religiosas. Outros grupos formularam questões de teor cético acerca de todas as instituições e crenças de sua sociedade – seekers<sup>7</sup>, ranters<sup>8</sup>, mais uma vez os diggers. [...]. Mais ou menos entre 1645 e 1653 procedeu-se na Inglaterra a uma enorme contestação, questionamento e reavaliação de tudo. Foram questionadas velhas instituições, velhas crenças, assim como velhos valores. Os homens moviam-se rapidamente de um grupo para outro [...] (HILL, 1987, p. 30-31).

Por fim, nesse sumário quadro socioeconômico da revolução em curso, não podemos deixar de destacar o papel da *gentry*<sup>9</sup>, que foi uma força econômica, política e social nesse processo, pela representatividade que adquiriu ao longo do mesmo. Os seus interesses em torno da defesa da propriedade e do livre comércio foram firmemente recepcionados ao final do século XVII (HILL, 1987).

Afirmam-se, pouco a pouco, portanto, duas versões de como enfrentar as questões do bem comum, da *res publica*: uma liberal, garantindo os direitos individuais, e que aponta para o cidadão, com seus interesses, como fonte da estabilidade das instituições; e, outra, participativa ou republicana, que demanda a presença do cidadão na arena pública, como a base da construção do interesse público.

Ao longo do século XVI, a discussão política na Inglaterra estava muito focada na questão da soberania. Quem disporia daqueles elementos fundamentais para o exercício do poder? Temas como a declaração de guerra e da paz, a criação ou extinção de tributos, nomeação de funcionários, realização de julgamentos em instância final e, posteriormente, até do poder de legislar, eram o centro desse debate.

Essa disputa existia em terra inglesa desde a chamada *Magna Charta Libertatum*, de 1215, quando, numa revolta dos barões e do clero, foram impostas ao Rei João Sem

---

Final (HILL, 1987).

<sup>6</sup> Muggletonianos, pequeno movimento cristão, surgido em Londres em 1651, que não acreditava nas práticas de adoração e pregação, com características apolíticas e pacifistas (HILL, 1987).

<sup>7</sup> Seekers, seita calvinista inglesa que defendia o fim da hierarquia social, da propriedade privada e do casamento monogâmico e acreditavam na predestinação da salvação dos eleitos, defendendo, ainda, a ação direta, violenta, se preciso, para conquistar seus objetivos (HILL, 1987).

<sup>8</sup> Ranters, seita calvinista inglesa que defendia o fim da hierarquia social, da propriedade privada e do casamento monogâmico e acreditavam na predestinação da salvação dos eleitos, diferente dos Seekers não defendiam a ação direta (HILL, 1987).

<sup>9</sup> O termo *gentry* cobria um grupo de homens que tinham todos as mesmas relações com os meios de produções: proprietários de terra não arrendada produzindo para o mercado. Trata-se de uma classe capitalista emergente que foi recrutada a partir de variadas categorias sociais (WALLERSTEIN *apud* ARRUDA, 1996, p. 54).



Terra (1166 – 1216), uma série de limitações ao seu poder, tais como: a criação do Conselho dos Nobres, depois renomeado Parlamento, a criação do Tribunal do Júri, para julgar casos que envolvesse a possível limitação da liberdade das pessoas e a salvaguarda de benefícios dos senhores feudais (HILL, 1987; ARRUDA, 1996; CASTRO, 2013).

Tal disputa se intensificou com a ascensão dos Stuarts<sup>10</sup> ao trono no início do século XVII. Em 1603, com a morte de Elisabete I, sem herdeiros, assumiu o trono o rei Jaime Stuart, da Escócia. A Inglaterra, em que pese o poder centralizado, a essa altura, diferente de boa parte da Europa continental, possuía um rei que não tinha “[...] exército permanente, autonomia financeira ou corpo de funcionários dependentes e fiéis à Coroa. Herdava ainda uma Igreja Anglicana incapaz de contentar os cristãos ingleses, pois ficava num meio-termo entre o catolicismo, [...], e o protestantismo [...]” (BARROS, 2013, p. 130).

Tanto Jaime I (1603 - 1625), quanto, principalmente, seu filho e sucessor, Carlos I (1625 – 1649), tiveram inúmeras dificuldades com o Parlamento, especialmente com as propostas de aumento e/ou criação de impostos sendo sucessivamente recusadas, o que, via de regra, causava a dissolução do órgão de representação. Em 1640, depois de mais de uma década sem convocar o Parlamento, Carlos I foi obrigado a tal diante da invasão de tropas escocesas à região norte da Inglaterra. O Parlamento impôs a Carlos I uma série de iniciativas que, por um lado, reduziam o poder real, por outro, ampliavam o seu próprio poder (MAINWARING, 1965; BLANNING, 2007).

Em agosto de 1642, começa a Guerra Civil que, com muitas idas e vindas, resultou na prisão, julgamento, condenação e execução do rei em 30 de janeiro de 1649. Em 19 de maio daquele ano, foi criada a *Commonwealth of England*, denominada de Estado livre, na prática uma república. Tal situação persistiu até maio de 1660, quando a monarquia foi restaurada e Carlos II (1660 – 1685), sendo sucedido por Jaime II (1685 – 1688), que governou até a chamada Revolução Gloriosa, que, após muitas tensões nos governos de ambos, iria impor um regime político monárquico com características liberais e o poder estabilizado e partilhado entre o rei e o Parlamento (HILL, 1987; ARRUDA, 1996;

---

<sup>10</sup> Os Stuarts foram os primeiros reis do Reino Unido. Governaram a Inglaterra, Escócia e Irlanda, com as intermitências ocasionadas pelas revoluções inglesas do século XVII, entre 1603 e 1714, foi substituída pela Dinastia de Hanôver (MAINWARING, 1965).

BARROS, 2013).

Como destaca o filósofo Renato Janine Ribeiro (1987, p. 19), “[...] com as Revoluções de 1640, que limpou o terreno, e de 1688, que eliminou na família Stuart o elemento católico e por assim dizer 'traidor', a Inglaterra cortou pela raiz as tendências ao absolutismo e o risco de estagnação”.

Podemos, portanto, perceber um quadro – mesmo que brevemente apontado – marcado pela tensão, disputa, rivalidade e diversidade. É nesse processo intenso que se desenvolveram as ideias republicanas inglesas.

Um dos aspectos importantes, que serviu para a difusão dos ideais republicanos, foi a questão do direito de resistência à tirania. Nesse aspecto, encontrava-se como questão de fundo a ideia do pacto social. A legitimidade de um governante só era garantida na medida em que esse conduzia os negócios públicos com base no interesse comum. Destaque-se, ainda, o fato de que para eles a soberania popular não havia sido alienada para o monarca, mas apenas delegada a título provisório, na medida em que o contrato social não é cumprido essa soberania pode e deve ser retomada (MORGAN, 2006; BLANNING, 2007). Destaque-se aqui a mudança do conceito de legitimidade, ou de fundamentos da base de operação do Estado, que ocorre entre Thomas Hobbes e John Locke.

Em Locke, essa legitimidade, conforme aponta o cientista social Leonel Itaussu Almeida Mello (2000) estava na garantia aos cidadãos dos seus direitos à vida, à liberdade e à propriedade. Sem o cumprimento por sua parte dessas obrigações, o Estado perdia legitimidade e os cidadãos podiam resistir, inclusive ativamente, ao governo.

Contudo, os republicanistas aqui em questão, Milton, Sidney, Nedham e Harrington, quando colocavam a questão da liberdade, não estavam discutindo a liberdade individual. Como analisa Skinner (1999, p. 30-31):

[...] a teoria da liberdade que eles esposam me parece constituir o cerne do que é específico em seu pensamento. Mais do que seu às vezes ambíguo republicanismo, mais até do que seu inquestionável compromisso com uma política de virtude, sua análise da liberdade civil assinala-os como os protagonistas de uma ideologia específica, e mesmo como uma única escola de pensamento.

[...]. Eles começam assim por focar não a liberdade de indivíduos, mas sim o que Milton denomina “liberdade comum” ou “governo livre”, o que Harrington denomina “a liberdade de uma comunidade”, e o que Sidney mais tarde chama de “as Liberdades de Nações”. Como o título de Nedham ressonantemente nos lembra, a principal aspiração de todos esses autores era vindicar “a excelência de um Estado livre”.

Assim, como os indivíduos são livres, apenas enquanto capazes de tomar uma decisão e agir de acordo ou a ela se negar, os referidos autores defendiam que um Estado só seria livre na medida em que as decisões fossem tomadas pelo conjunto de seus membros. Ligação bastante clara com o pensamento maquiaveliano dos *Discursos*, no qual o pensador florentino afirma que as cidades livres eram aquelas governadas por sua própria decisão (SKINNER, 1999).

Milton, Nedham e Harrington, em suas obras<sup>11</sup>, foram incisivos defensores da república. Para eles só a república, sendo o governo do povo, garantiria liberdade, evitando a tirania e a corrupção. Fato que permitiria que o interesse comum fosse predominante, garantindo a estabilidade e evitando os tumultos, frutos de privilégios ou abusos de poder sem, no entanto, apresentar as condições para o exercício dessa vontade. Situação essa que não era claramente definida. Harrington, por sua vez, falava em um governo representativo para o qual o povo elegeria seus líderes naturais, mais uma vez, entretanto, sem definir, condicionantes para o exercício da cidadania (BARROS, 2013).

Nesse viés, o republicanismo inglês irá se constituir *pari passu* o desenvolvimento do liberalismo naquele país, adotando deste inúmeras proposições que não são parte do seu ideário, tais como direitos naturais, contrato social e representação política (BARROS, 2013). Isso, no entanto, não se deu como um processo estático. Se num primeiro momento dominou a ideia de uma cidadania liberal, com limitações, as bases estavam lançadas para “[...] nos séculos vindouros a luta por igualdade política e social” (MONDAINI, 2003, p. 131).

Por certo, a trajetória do republicanismo ganhava novos elementos constituintes e, em que pese seu fracasso político na Inglaterra, teve frutíferas repercussões na Europa,

---

<sup>11</sup> Aqui estamos nos referindo especialmente à *The tenure of kings and magistrates*, de 1649, e *Pro populo anglicano defensio*, de 1651, de John Milton (2005); *The case of the Commonwealth of England Stated*, de 1651, e *The Excellency of a Free State*, de 1656, de Marchmont Nedham (1969, 2011); e *Commonwealth of Oceana*, de 1656, de James Harrington (s.d.).

espalhando-se principalmente a partir da França, bem como das 13 colônias americanas.

Uma versão mais destacada do republicanismo é a francesa. De fato, o evento marcante da história francesa – seja no âmbito nacional, seja no internacional – é a Revolução de 1789 e seus desdobramentos, mas seria algo injusto, com tão rica tradição, apontar esse como o momento de fundação ou, até mesmo, de afirmação dessa matriz. Por mais que a Revolução<sup>12</sup> tenha papel significativo para o desenrolar de ideias e experiências desse campo, serão cerca de dois séculos, os séculos XVIII e XIX, para afirmar essa escola do pensamento republicano. Como destaca Bignotto (2013, p. 176), “[...] a experiência republicana só encontrará uma forma estável de governo [...] um século depois, por ocasião da implantação da Terceira República, já na década de 1870 [...]”.

No entanto, as origens dessa vertente do republicanismo situam-se no século XVIII. Como aponta o filósofo Nilo Odalia (2003, p. 159-161):

O século XVIII [...] dá início ao processo de construção do homem comum como sujeito de direitos civis. [...] É ainda no século XVIII que o homem começa a tomar consciência de sua situação na história, [...]. É ainda no século XVIII que a ideia de felicidade nasce, não como uma conquista individual, mas como uma meta a ser alcançada pela coletividade. [...] Uma sociedade justa, para os intelectuais do século XVIII, é aquela em que as leis e o direito sejam naturais, ou seja, nasçam com o próprio homem. É, portanto, nesse século que irá ser consolidada uma nova teoria do direito, o direito natural, em oposição ao chamado direito positivo ou histórico.

A Revolução Francesa colocou por terra a legitimidade política da estrutura hierarquizada do Antigo Regime. Apontando, assim, a necessidade de o Estado garantir aos indivíduos a sua liberdade, assegurando-lhes direitos. Afirmando, por um lado o papel das instituições, mesmo que politicamente voláteis, mas, por outro, tensionando a relação entre os entes estatais e os cidadãos (MERQUIOR, 2014). A Revolução, em que pese ter acelerado o processo de mudanças, não foi o seu agente inicial. Tocqueville já destacava que ela foi o apogeu do desenrolar de transformações que já se operavam (ODALIA, 2003).

---

<sup>12</sup> Não nos cabe aqui uma análise mais detida sobre o processo da revolução, seus fatores desencadeadores, desenrolar e consequências mais impactantes. Existe extensa bibliografia sobre o tema. Apenas para citar alguns, com visões bastantes diferenciadas, podemos destacar as seguintes obras: A Revolução Francesa (1989), de Georges Lefebvre; Revolução Francesa (2009), de Max Gallo; Cidadãos (1989), de Simon Schama; Ecos da Marselhesa (1996), de Eric J. Hobsbawm; Pensando a Revolução francesa (1989), de François Furet, e A Revolução Francesa, 1789 – 1799, de Michel Vovelle (2012).

Os impactos da Revolução Francesa, por certo, ultrapassaram as fronteiras do país. Já em seu primeiro documento fundamental, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, fica evidente o seu apelo universalista, que busca garantir a eles, seja de onde for e sem qualquer distinção<sup>13</sup>.

Não há, entretanto, como por vezes podemos ser tentados a identificar, uma contradição entre esses dois elementos de tensão apontados. O sociólogo José Guilherme Merquior (2014) destaca que muitas das reformas empreendidas na Europa por monarcas vinculados ao ideário iluminista, como o imperador José II da Áustria, não eram liberais na sua forma de execução, apesar de apresentar (MERQUIOR, 2014, p. 88) “[...] uma perspectiva genuína de emancipação para camponeses e protestantes, judeus e o homem do povo. [...], mesmo quando não era liberal, o Iluminismo terminava por desbravar terreno para instituições mais livres e [...] sociedade menos desigual [...]”. Assim, não há de se esperar uma suposta pureza das práticas políticas em processos de múltiplas interações de diversos atores, que representam distintos interesses, como aquelas que só as ideias políticas podem apresentar. A arena pública, numa sociedade livre, é o lugar da construção da composição das distintas visões, livremente apresentadas, numa solução possível.

A questão que se colocava, em fins do século XVIII, fosse na América do Norte, onde os colonos buscavam a independência da Inglaterra, fosse na França, ou até mesmo em outros lugares da Europa, como destaca Arendt (2011), para além de aspectos das liberdades civis, que muitos pessoalmente possuíam, era tornar visível aquilo que não era: a esfera pública, o espaço público, ou, como aponta a própria Arendt (2011, p. 170) “[...], a ideia central da revolução, que é a fundação da liberdade, isto é, a fundação de um corpo político que garante o espaço onde a liberdade pode aparecer”.

Não obstante, a política revolucionária francesa de fins do século XVIII erigirá duas diferentes visões sobre a construção republicana. De um lado teremos o ideário

---

<sup>13</sup> Por certo as mulheres estavam excluídas desses direitos. Isso levou a uma rápida reação de setores das revolucionárias francesas. Já em 1791 Olympe de Gouges produziu a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã. Como destaca a historiadora Flávia Lages de Castro (2013, p. 254) “[...] Esta declaração, um marco qualitativo na história das ideias de igualdade [...]”.

girondino<sup>14</sup> e de outro o pensamento jacobino<sup>15</sup>. A primeira terá como marcas centrais o reconhecimento dos direitos individuais e da liberdade dos negócios, do papel das instituições jurídicas e do Direito, constitucionalistas, portanto, e do pensamento federalista norte-americano, do liberalismo, por fim. Já os últimos tinham uma posição consistentemente antifederalista, que sustentava a necessidade de unidade do corpo político e que se amparava na defesa do interesse público acima dos individuais. No campo mais geral da teoria as propostas do republicanismo francês estão ancoradas nas ideias de Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de Montesquieu, conhecido apenas como Montesquieu (1689 – 1755) e Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1788) (HOBBSAWM, 1998; BIGNOTTO, 2013).

No que aqui nos interessa, o aspecto central do pensamento de Montesquieu está na sua tipologia dos governos, quando caracteriza a República como o regime de governo cuja soberania está no povo e que tem como princípio de governo a virtude, enquanto na monarquia o poder está nas mãos do monarca sendo regida pela honra e no despotismo o governo é liderado por um tirano e tem como princípio de governo o medo (ALBUQUERQUE, 2000; ARENDT, 2016).

Sobre a soberania popular no governo republicano, podemos destacar as palavras de Montesquieu (2007, p. 23-24) quando esse, além de distinguir entre uma república democrática e uma república aristocrática, já aponta para aspectos do que será a democracia representativa, afirmando que “Quando, em uma república, o povo, formando um só corpo, tem o poder soberano, isso vem a ser uma democracia. Quando o poder soberano está nas mãos de uma parte do povo, trata-se de uma aristocracia”.

Virtude, que destaca o interesse público sobre o privado, e soberania popular, como um governo assente na vontade do povo, são dois dos elementos centrais que o republicanismo francês, bebendo das fontes históricas de sua tradição irá encontrar em Montesquieu e que serão fortemente enfatizadas no processo revolucionário de fins do século XVIII e adiante.

---

<sup>14</sup> O nome do grupo deriva do fato de terem se organizado em torno dos representantes do departamento da Gironda (HOBBSAWM, 1998).

<sup>15</sup> O nome do grupo deriva do fato de que os membros do Clube, que se organizou a partir de 1789, se reuniam no Convento dos Jacobinos (HOBBSAWM, 1998).

Do pensamento de Rousseau, presente nas diversas correntes do republicanismo francês e nas visões políticas de inúmeros de seus líderes, as principais temáticas apropriadas pela tradição francesa são: a questão da virtude, especialmente a cívica, a liberdade, o interesse público e a vontade geral (BIGNOTTO, 2013).

Apesar de todas as tensões e contradições que se desdobraram ao longo do processo revolucionário, e nos períodos subsequentes, até a definitiva afirmação da República francesa em 1870, inúmeros elementos da matriz republicana foram deixados como legado para a tradição política daquele país. Conforme afirma Bignotto (2013, p. 220):

O primeiro deles era a questão da unidade da república. [...]. Um segundo tema que aparece com frequência é o sufrágio universal. [...]. Por fim, a questão do papel da burocracia será relevante para retirar o debate sobre o republicanismo de seu molde original e conduzi-lo ao terreno dos problemas [...] de governo.

Nesse mesmo momento histórico, desenvolvia-se, também em condições de revolução, uma outra – e parcialmente diversa – matriz do republicanismo. Ao longo do período que vai do início da década de 1760 até a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787, e da chamada Carta de Direitos<sup>16</sup>, de 1791, será construída a base da matriz do republicanismo norte-americano. Ele foi o fruto mais radical do processo de rebelião e revolução nas treze colônias contra o domínio inglês<sup>17</sup> (STARLING, 2013).

Segundo o historiador Bernard Bailyn (2003), com o fim do período conhecido como negligência salutar<sup>18</sup> por parte da Inglaterra, que irá ocorrer após o fim da Guerra dos

---

<sup>16</sup> Conjunto de 10 emendas à Constituição dos Estados Unidos da América que garante uma série de direitos civis e liberdades individuais. Inspirada na Bill of Rights inglesa, de 1689, foi adotada por pressão dos antifederalistas para aceitar a criação de um governo central fortalecido pela Constituição dos EUA (KARNAL et al., 2007).

<sup>17</sup> Não nos cabe aqui uma análise mais detida sobre o processo da revolução, seus fatores desencadeadores, desenrolar e consequências mais impactantes. Existe extensa bibliografia sobre o tema. Apenas para citar alguns podemos destacar as seguintes obras: História da riqueza dos EUA: nós, o povo (1983) de Leo Huberman; História dos Estados Unidos (2007), de Leandro Karnal, et al. As origens ideológicas da revolução americana (2003), de Bernard Bailyn; A revolução Americana (2013), de Gordon S. Wood.

<sup>18</sup> A política de negligência salutar foi adotada pela Inglaterra em relação às treze colônias norte-americanas a partir de início do século XVII. Ela consistia basicamente em dar um alto grau de liberdade política, administrativa e econômica às treze colônias. Para além de outras questões, a principal causa apontada para a sua adoção foram as próprias dificuldades internas inglesas ao longo de boa parte do século XVII, que vão, grosso modo da ascensão de Carlos I, em 1625, até a Revolução Gloriosa, em 1689, mas, após isso a política continuará devido às inúmeras guerras em que a Inglaterra irá se envolver, principalmente com a França, mas também com a Espanha e Holanda entre outros, muitas das quais também se desenrolaram em território colonial (HUBERMAN, 1983; KARNAL et al., 2007).

Sete Anos (1756 – 1763)<sup>19</sup>, os colonos norte-americanos começam um processo de resistência que irá, a partir de 1775, se transformar em ação ofensiva para garantir suas liberdades e, por fim, a independência.

Nesse processo, foram múltiplas as influências ideológicas que esses colonos receberam e, podemos dizer, reconstruíram, ao longo de suas lutas contra as autoridades e as tropas britânicas. Por certo, eles conheciam o pensamento puritano do *Covenant*<sup>20</sup>, como também as ideias do direito consuetudinário, ou da *Common Law*<sup>21</sup> inglesa, do contrato social de John Locke (1632 – 1704) e do direito natural iluminista, bem como de republicanistas ingleses, e essas ideias perpassavam as propostas e pensamentos dos colonos rebeldes (BAILYN, 2003).

A ligação, portanto, com o republicanismo inglês existia. Esse, no entanto, não era um mero pastiche, uma cópia para simular as condições análogas de repressão e corrupção que tanto os colonos norte-americanos da segunda metade do século XVIII, quanto seus predecessores ingleses do século XVII e início do XVIII, identificavam os republicanistas ingleses, no rei e no parlamento, de modo geral, e os norte-americanos na Corte e seus ministros de modo específico (STARLING, 2013).

A participação em assuntos públicos e associação para atividades coletivas está presente de forma marcante nesse processo. Tocqueville já diagnosticara, em meados do século XIX, o intenso espírito associativo dos norte-americanos. Como ele destaca (TOCQUEVILLE, 1977, p. 146), “[...] Independentemente das associações permanentes, criadas pela lei, sob o nome de comunas, cidades e condados, existe uma multidão de outras que só devem o seu nascimento e o seu desenvolvimento a vontades individuais”.

Também Arendt (2011, p. 163) destaca esse espírito participativo americano ao afirmar

---

<sup>19</sup> A Guerra dos Sete Anos foi disputada, principalmente, entre a Inglaterra e a França no período de 1756 a 1763. Na América do Norte foi denominada de Guerra Franco-Índia. Vencida pela Inglaterra, implicou na virtual eliminação da presença francesa na região, pois teve que entregar para a Inglaterra, entre outros territórios, parte de suas possessões no Caribe e no Canadá (KARNAL et al., 2007).

<sup>20</sup> *Covenant* ou contrato entre Deus e os eleitos. Era central na visão de mundo, política, social e religiosa, dos puritanos que tinham emigrado para as colônias ao longo dos séculos XVII e XVIII (BAILYN, 2003).

<sup>21</sup> Lei ou Direito Comum na tradução literal. Sistema de direito adotado predominantemente nos países de língua inglesa baseia na tomada de decisão com base na experiência e pelos magistrados e não a partir de leis. Começou sua construção na Inglaterra a partir do séculos XII e XIII, em especial após a adoção da Carta Magna de 1215 (CASTRO, 2013).



que “A questão é que os americanos sabiam que a liberdade pública consistia em participar de assuntos públicos e que [...] proporcionavam aos que se encarregavam delas um sentimento de felicidade que não encontrariam em nenhum outro lugar”.

Ao longo desse processo, os colonos foram desenvolvendo suas ideias do direito de resistência ao poder, da liberdade como elemento central da vida coletiva, mas, também, e, principalmente, como forma de proteção ao indivíduo, da importância da pública expressão dos interesses, e, de forma bastante destacada, utilizavam e ampliavam a sua experiência de associativismo comunitário, que contribuirá para o processo de formação política dos colonos, de comunicação entre os cidadãos e os seus diversos grupos e cidades e de base para a resistência que se organizava e continuamente se ampliava. Sendo essas, portanto, características centrais da matriz norte-americana do republicanismo (BAILY, 2003; KARNAL, 2003; KARNAL et al., 2007; STARLING, 2013; WOOD, 2013).

Sob esse ponto de vista, podemos apontar alguns elementos decisivos dessa tradição, não necessariamente comuns a todas, mas que revelam um conjunto semelhante de preocupações e ideários que permite definir uma tradição política republicana.

Primeiramente, destacamos o repúdio comum à monarquia como única, mais adequada, até mesmo melhor, forma de governo para os Estados nacionais que se formam desde o século XV. Ingleses e franceses levaram isso até o ponto de condenarem os seus monarcas à morte, os norte-americanos por repudiarem a possibilidade de com sua independência construírem uma monarquia (GELDEREN; SKINNER, 2006).

Um segundo aspecto a ser destacado no âmbito do republicanismo é a importância da questão da liberdade. Liberdade aqui entendida em ao menos três de suas possibilidades: liberdade negativa, como ausência de opressão; liberdade positiva, como possibilidades e capacidades de participação nos processos políticos; e liberdade como não dominação, para não ter a possibilidade de sofrer interferências discricionárias (PETTIT, 2008).

Na esteira dessas considerações, percebe-se que o republicanismo está ligado ao terceiro elemento: a questão da cidadania, de ser cidadão. A condição de liberdade é colocada, em suas vertentes acima expostas, como centrais para a vida coletiva. Só

existirá um corpo político organizado coletivamente na medida em que os seus partícipes forem livres. Nesse aspecto, as diversas matrizes modernas do republicanismo, tributárias da tradição do renascimento, irão, majoritariamente, privilegiar a *vita activa*, sem deixar, no entanto, de preocupar-se, especialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos da América, com a liberdade negativa e a liberdade como não dominação.

Por certo, em alguns processos históricos, poderíamos, por exemplo, apontar a República francesa quando liderada pelos jacobinos (1792 – 1794), a preocupação como outros elementos centrais da tradição republicana, explicitamente a virtude e os interesses públicos, acabaram por sobrepujar as liberdades individuais. Cumpre lembrar a preocupação levantada por inúmeros pensadores republicanos de que a melhor forma de garantir a liberdade – nas suas diversas formas de manifestação – é a necessidade de impedir o acúmulo de poder e fazer esse poder sempre – de alguma forma, direta, indireta, participativa, por meio de instituições – de responsabilidade e responsivo aos cidadãos, impedindo assim a tirania e o absolutismo, o que na Antiguidade denominava-se de governo misto, e hoje se designa como um sistema de *checks and balances*.

Por fim, importa destacar o aspecto da virtude. Esse se coloca, na tradição republicana, em uma dupla forma: virtude, como a preocupação com os interesses públicos, mas também a virtude dita cívica, ou seja, a responsabilidade em participar dos assuntos públicos, em se fazer presente, evitando que o poder seja abduzido por algum governante ou por uma oligarquia.

Logo, mais do que um simples elencar de conceitos – e aqui o papel da história é central – o que se buscou compreender, e apontar, foi como essas matrizes se formaram, quais as ideias centrais que desenvolveram nesses campos acima destacados, mas, talvez, principalmente, como em seus processos históricos específicos, elas se apropriaram desse corpo de conhecimento que se construía alhures e outrora e os reelaboraram, ressignificaram, para os seus próprios objetivos, via de regra marcados por situações revolucionárias, e que foram em medida diversa, apropriados na sociedade brasileira.

No caso brasileiro, podemos começar observando a mudança operada do Império para República no país, e afirmar que, apesar das expectativas de setores da sociedade, terminou por se mostrar pouco significativa no sentido de uma cidadania ampla com a

manutenção da estrutura burocrática nas mãos da mesma elite política. Segundo o historiador João Luís Fragoso (1990, p. 187),

Se é certo que a República surge em meio a modificações econômico-sociais, deve-se, contudo, ter-se cautela quanto à sua profundidade estrutural. [...]. Da mesma maneira, tal mudança não representou um deslocamento das oligarquias rurais do poder, [...], apesar de um certo crescimento urbano e industrial (com as suas respectivas classes sociais), este ainda era incipiente.

Apesar disso, a nascente República foi marcada por vários movimentos em busca da construção e/ou aplicação de direitos civis, políticos e sociais. Um indício da manutenção de uma cultura política elitista e excludente pode ser observado na participação dos cidadãos nas eleições no período da Primeira República (1889 – 1930). Os dados mostram a pequena presença dos votantes, em virtude da introdução de novos critérios, como a alfabetização, que resultou num percentual de eleitores que vai de um mínimo de 1,48% da população total em 1918, alcançando um máximo de 5,65% na mais concorrida eleição, em 1930 (CARVALHO, 2011).

Por outro lado, a legislação facilitava o controle que os coronéis exerciam sobre a população. Como afirma a historiadora Letícia B. Canêdo (2003, p. 534), “[...] o eleitor apresentava duas cédulas que deveriam ser assinadas perante a mesa eleitoral. Uma delas era depositada na urna e a outra ficava em seu poder”. Era fácil controlar o voto e distribuir benefícios ou castigos. Assim, os oligarcas consolidavam ou ampliavam seu poder.

Como aponta o jurista Victor Nunes Leal (1997, p. 60), ao destacar a relevância dos favores pessoais nas eleições da Primeira República,

[...]. Há ainda os favores pessoais [...], desde arranjar emprego público até os mínimos obséquios. [...] se manifesta o paternalismo, com a sua recíproca: negar pão e água ao adversário. Para favorecer os amigos, o chefe local resvala muitas vezes para a zona confusa que medeia entre o legal e o ilícito, ou penetra em cheio no domínio da delinquência, [...].

Podemos, pois, apontar que a relação de indistinção entre o público e o privado, que estava presente no pacto coronelista, nos processos eleitorais e no Estado, possibilitava à oligarquia garantir benefícios privados que, para além de seus interesses pessoais, serviam para a reprodução de sua permanência e de seu grupo no controle da situação.

Em termos historiográficos, essa problemática foi abordada sob o conceito de Estado-Patrimonialista, cujos expoentes foram Raimundo Faoro e Florestan Fernandes <sup>22</sup>.

Em que pese a situação política apresentada, devemos considerar que já está presente na Constituição de 1891, no artigo 54, a preocupação com a probidade, a guarda e o emprego adequado do dinheiro público, assim como prevê a existência do Tribunal de Contas da União (TCU), criado pelo Decreto-Lei 966-A, de 7 de novembro de 1890, e do seu papel de controle da legalidade na liquidação de receitas e despesas.

Durante o período que vai de 1930 a 1964, foram estabelecidas as primeiras leis federais que versam sobre a temática do enriquecimento ilícito dos servidores, sobre os números 3.164/57<sup>23</sup> e 3.502/58<sup>24</sup>. Todavia, as três constituições federais do período, de 1934, 1937 e 1946<sup>25</sup>, com pequenas diferenças na redação e na ênfase, continuam no mesmo diapasão da Constituição de 1891, ou seja, sem apresentar instrumentos efetivos de controle e fiscalização dos gastos públicos. Nessa época ocorre o que o historiador José Murilo de Carvalho (2008, p. 238) denomina de mudança na semântica da corrupção: “As acusações de corrupção dirigidas ao Império e à Primeira República não se referiam a pessoas, mas [...] ao sistema. [...] oposição a Vargas, [...], voltou suas baterias contra a corrupção individual, contra a falta de moralidade das pessoas [...]”.

É importante observar que esse enfoque sobre a corrupção continua orientado para a punição das pessoas, adotando inclusive um viés moralizante. Por outro lado, em termos efetivos, pouco se avançou no combate do problema. O que era um contrassenso, pois com um aparelho estatal mais robusto e de viés autoritário, marcado pela crescente

---

<sup>22</sup> Foi Weber (2000; 2004) que apresentou a principal conceituação das formas de dominação, uma das quais era a patrimonial. Nesta não há distinção entre o público e o privado. Os mandatários favorecem-se de forma livre da exploração dos cargos públicos. No Brasil temos vários estudiosos sobre o tema do patrimonialismo. Desde Faoro (1998) que destaca o controle do estamento burocrático sobre o Estado; passando por Fernandes (1975) e Franco (1997) que enfatizam a penetração dos interesses privados da sociedade até Schwartzman (1988) que discute o papel modernizador do patrimonialismo. Três questões surgem quando discutimos o patrimonialismo contemporâneo: a vinculação entre Estado e membros da sociedade, o seu papel modernizador e uma legitimação do Estado que não permite que o mesmo seja tão somente patrimonial, mas estruture-se, na verdade, na forma racional-legal, para citar outra das formas de dominação apresentadas por Weber. Aqui não poderíamos deixar de lembrar Castells (2013, p.14) quando destaca que “[...] as sociedades são contraditórias e conflitivas, onde há poder há também contrapoder – que considero a capacidade de os atores sociais desafiarem o poder embutido nas instituições da sociedade com o objetivo de reivindicar a representação de seus próprios valores e interesses”.

<sup>23</sup> BRASIL (1957).

<sup>24</sup> BRASIL (1958).

<sup>25</sup> BRASIL (acesso em: 19 jan. 2020).

intervenção econômicas e sociais, cresciam também as possibilidades de desvio do capital público e de uso da máquina estatal para garantir interesses privados (CARVALHO, 2008). De fato, “nestas circunstâncias, é às vezes difícil saber, diante de uma decisão particular do Estado [...], se ela corresponde, primariamente, a uma política deliberada ou se é meramente uma decisão útil para ampliar as bases do poder” (WEFFORT, 1980, p. 51).

O período fica marcado por uma transformação dupla na questão da corrupção. De um lado ela se torna uma parte substantiva do discurso político-eleitoral, de outro, as possibilidades para sua ocorrência aumentam. O historiador Rodrigo Patto Sá Motta (2008, p. 243) tratando sobre a temática afirma que:

A corrupção – no sentido de malversação de recursos públicos – foi um tema candente no debate político [...] de 1950 e 1960, ecoando, [...], na imprensa e nas disputas parlamentares. A questão tornou-se mais grave no contexto da crise do segundo Governo Vargas, que culminou no suicídio do presidente.

O regime autoritário, iniciado em 1964, utilizou-se do discurso do combate à corrupção para justificar suas ações. Apesar do tom moralizante, o golpe, no entanto, contribuiu para prejudicar o combate à corrupção, a cidadania e a participação no país. A imposição do bipartidarismo, a perda do direito de voto para os principais cargos do Executivo, além da censura, tortura e morte, entre outros, são marcos dolorosos do retrocesso (STARLING, 2008).

O aparato repressivo da Ditadura era multifacetado e complexo. Suas estruturas fundamentais estavam assentadas num conjunto de instituições que atuavam na espionagem, na polícia política, na censura e na propaganda. Como destaca o historiador Carlos Fico (2003, p. 199):

Tais sistemas não foram “inventados” pelo regime, que, em alguns casos, se amparou em experiências preexistentes, os da espionagem e da censura. Porém, é certo que os reinventou [...]. Muitas vezes esse aparato complexo tem sido chamado, globalmente, de “os porões da ditadura”, como se compusesse um todo harmônico e integrado. Não foi assim. [...]. Cada um dos sistemas (Sissegim, Sisni, censura, CGI e propaganda política) obedecia a parâmetros próprios e tinha sua esfera de ação particular. [...], mas é claro que não se está sugerindo uma completa autonomização dessas esferas.

Os anos da Ditadura, em especial no seu início, foram de perseguição e da transformação

do combate à corrupção em *leitmotiv*. A Comissão Geral de Investigações (CGI) e os Inquéritos Policial-Militares (IPMs) foram usados para a perseguição de opositores, apesar de políticos que eram acusados de corrupção, mesmo antes do Golpe, também terem sido condenados (MOTTA, 2008; STARLING, 2008).

Do ponto de vista legal, a Constituição de 1967 continuou enfatizando a probidade, inclusive prevendo a possibilidade de lei que tratasse da mesma como elemento de inelegibilidade, mantendo o TCU responsável pelo controle externo, e, pela primeira vez, fala-se na criação de controles internos. Ao analisar o discurso de combate à corrupção como parte da estratégia dos militares, Motta (2008, p. 247) afirma que:

A temática da corrupção adquiriu centralidade no discurso dos líderes do golpe somente após o sucesso do movimento militar, quando ficou evidente que a ameaça comunista havia sido superestimada. [...]. As inúmeras investigações [...], comissões de sindicância e inquéritos [...] varejaram o país para purgá-lo desses males. Entre os milhares de punidos, [...], uma parcela difícil de quantificar foi acusada de corrupção.

Na verdade, durante a Ditadura, a estratégia de enfrentamento da corrupção se deu pela promoção de atitudes e não pela construção de mecanismos de prevenção e controle. Verifica-se, inclusive, que parte do projeto autoritário estimulou o comportamento desviante do regime ao retirar da política o seu sentido público (STARLING, 2008). É importante ponderar que a ideia de que a corrupção está ligada a não participação dos cidadãos nos assuntos públicos, não cabe em um regime cuja característica central é a de desestimular ou impedir a participação, ocasionando, dessa forma, uma perda de referência do espaço público, que por mais discursos e ameaças produzidos sobre o tema, não constrói um cultura cívica e política de preocupação dos cidadãos com o que é público.

Apesar de todas as dificuldades que o regime impunha aos cidadãos que queriam expressar opiniões, as críticas e os protestos cresceram, tais como as greves do ABC Paulista em 1978-1980, apontando para o reestabelecimento do movimento operário. Entidades, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), atuaram no questionamento ao regime. O movimento estudantil se reorganizou com a refundação da União Nacional dos Estudantes (UNE), em 1979.

Com o agravamento da crise socioeconômica, especialmente a partir de 1979, deflagrada com a crise do petróleo<sup>26</sup>, e o crescimento, mesmo que limitado, dos espaços de contestação propiciado pelo processo de abertura política, o regime acabou derrotado no Colégio Eleitoral<sup>27</sup>. Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves (1910-1985) e José Sarney (1930), ambos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)<sup>28</sup>, foram eleitos indiretamente, respectivamente, presidente e vice-presidente da República Federativa do Brasil.

Com o processo de redemocratização, os debates acerca da corrupção e desvios de verbas públicas converteram-se em pautas obrigatórias diante das profundas desigualdades econômicas e sociais do chamado país do futuro. A ineficiência do setor público e a desigualdade socioeconômica contrastavam com os indicadores internacionais que apontavam o Brasil como a oitava economia do mundo (SKIDMORE, 2004). Tal cenário teve grande impacto durante o Congresso Constituinte (1987-1988) e resultou na Carta considerada a primeira Constituição cidadã do Brasil.

A Constituição de 1988 procurou ampliar uma série de direitos. No campo social, podemos destacar a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), ampliou direitos políticos com a garantia da participação direta de todos os cidadãos e os direitos civis tiveram acréscimos, com a criação do *habeas data*. Outra conquista importante foi a garantia da educação básica como obrigação do Estado, compartilhada com municípios e estados. Em termos de controle das ações estatais, destaca-se a ampliação da esfera de ação do

---

<sup>26</sup> A crise do petróleo de 1979 foi provocada pela situação de instabilidade política no Irã ao longo de todo o ano de 1978 e a deposição do Xá Mohammad Reza Pahlavi no ano de 1979, num processo político comandado pelo clérigo xiita aiatolá Ruhollah Khomeini. Os preços do petróleo, até então na faixa dos US\$ 40,00 (quarenta dólares americanos) pelo barril, chegaram a atingir US\$ 80,00 (oitenta dólares americanos) levando inúmeros países, inclusive o Brasil, a uma grave situação econômica. Em 1980 a inflação no país atingiu cerca de 110% (cento e dez por cento) e o déficit na balança de pagamentos ficou na casa de US\$ 3,5 bilhões (três bilhões e quinhentos milhões de dólares americanos). Em 1981 a inflação chegou a 95% (noventa e cinco por cento) e o déficit foi de US\$ 11,7 bilhões (onze bilhões e setecentos milhões de dólares). A dívida externa alcançou o total de US\$ 61,4 bilhões (sessenta e um bilhões e quatrocentos milhões de dólares americanos) no final do ano de 1981, e o serviço da dívida consumia cerca de US\$ 7 bilhões (sete bilhões de dólares americanos), o equivalente à cerca de dois terços do valor das exportações anuais do país (SKIDMORE, 2004).

<sup>27</sup> Os três primeiros presidentes do regime autoritário, Humberto de Alencar Castello Branco (1964 – 1967), Arthur da Costa e Silva (1967 – 1969) e Emílio Garrastazu Médici (1969 – 1974), foram eleitos pelo Congresso Nacional, já os dois últimos, Ernesto Geisel (1974 – 1979) e João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979 – 1985), foram eleitos pelo Colégio Eleitoral, que reunia além dos parlamentares federais seis representantes de cada Assembleia Legislativa estadual (LOPEZ, MOTA, 2012).

<sup>28</sup> Assolado por denúncias de corrupção, o PMDB voltou a adotar o seu antigo nome, e sigla, de Movimento Democrático Brasileiro (MDB), no dia 17 de dezembro de 2017 (GARCIA; CARAM, 2017).

Ministério Público (MP) que, conforme definido “[...] é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 2002, p. 82).

Convém destacar que o MP se converteu em uma organização importante na luta contra a corrupção no Brasil e, portanto, componente fundamental do SIN, em que pese inúmeras críticas que também são dirigidas ao órgão por questões ligadas, por exemplo, à extrapolação de suas atribuições e utilização de expedientes ilegais nas suas atividades. Nesse contexto, também o TCU e os sistemas de controle interno tiveram atribuições ampliadas e consolidadas com a nova Constituição, ficando encarregados também da análise sobre a eficiência e a eficácia da gestão.

Por outro lado, a partir da redemocratização assistimos ao crescimento de organizações da sociedade civil como o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), em 2002, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil já em atuação, no campo do combate à corrupção, desde 1998, a Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI), em 2009, a AMARRIBO Brasil, em 1999, o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), em 2003 e a Transparência Brasil (TB), em 2000, que passaram a ter papel relevante na implementação de várias medidas.

Por fim, como é possível perceber, o aumento da participação social ao lado da criação de um corpo legislativo voltado ao controle da corrupção se converteram em faces do mesmo processo ainda em andamento no país. Interessa-nos, portanto, discutir nesse cenário a compreensão das organizações da sociedade civil do processo, instituições e práticas do sistema de integridade nacional brasileiro.

Considerando os objetivos do presente projeto, procuramos selecionar os autores que sustentam a abordagem proposta e os conceitos centrais adotados para a análise em tela. Pensamos ainda ser relevante, apresentar, mesmo que brevemente, algumas das transformações sofridas pelos conceitos em momentos distintos da história. Não nos é possível, neste momento, fazer uma exaustiva revisão dos mesmos, mas, ao menos apontar algumas de suas diferentes significações.

Na antiguidade, gregos e romanos trabalhavam com a ideia de corrupção como



degeneração. Os gregos usavam a palavra *diaphthora*, já os romanos, como destaca o filósofo José Antônio Martins (2008, p. 12):

A palavra corrupção deriva do termo latino *corruptio/onis*, donde vem sua acepção primeira. Para o homem latino dos séculos I e II, o termo *corruptionis* tinha sua significação a partir da conjunção de outros termos: *cum* e *rumpo* (do verbo romper), significando romper totalmente, quebrar o todo, quebrar completamente. Então *cum rumpo* ou *corruptionis* queria dizer ruptura das estruturas, quando se destroem os fundamentos de algo. Todavia, essa ruptura não era um fato fulminante que ocorria de repente.

Do mundo natural, biológico, o conceito será transmitido para o mundo político e social. Como aponta Martins (2008, p. 14), “Essa imagem biológica da corrupção se transporta para o mundo político e social, quando os filósofos passam a entender que as cidades, os entes políticos são também corpos naturais”.

Com a Era Moderna, o conceito de corrupção sofrerá uma ressignificação. Segundo Filgueiras (2008a, p. 67),

As filosofias políticas dos séculos XVII e XVIII se orientaram pela aplicação de mecanismos das consideradas ciências naturais para conclusões a respeito da política e da sociedade. [...]. Ademais, quanto ao conceito de corrupção, o domínio da ciência moderna proporcionou uma virada em seu sentido linguístico, ao desvincular o problema da corrupção do problema moral das virtudes.

Na contemporaneidade, o fenômeno da corrupção ganha um novo sentido que destaca a obtenção de vantagens privadas e ilegais. O filósofo Norberto Bobbio e os cientistas políticos Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (2000, p. 291-293) definem corrupção como:

[...] o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal. Podemos distinguir três tipos de corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseados não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado. A corrupção é considerada em termos de legalidade e ilegalidade [...]; tem de levar em conta as diferenças que existem entre práticas sociais e normas legais e a diversidade de avaliação dos comportamentos que se revela no setor privado e no setor público. [...]. Corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. [...].

Nessa perspectiva, é fundamental observar que a compreensão do fenômeno exige um

entendimento histórico, político, cultural, econômico e social. Nesse sentido, cabe aqui destacar a preocupação metodológica apontada pelo historiador Robert Darnton (2016, p. 273) que ao estudar o fenômeno da censura em três sociedades diferentes, afirma que:

Depois de conhecer a censura em três regimes autoritários, agora parece oportuno rever uma questão que deixamos no ar no início deste livro: o que é a censura? A pergunta é legítima, mas pertence a uma categoria de armadilhas conceituais que os franceses chamam de *mal posées* – questões mal formuladas, que podem conduzir a busca de uma resposta para uma direção errada. Se a censura for definida de modo rígido demais, ela pode ser entendida como um fenômeno autônomo, que opera em toda parte da mesma forma, a despeito do contexto. Nesse caso, o historiador seria tentado a tratá-la como uma coisa em si e a tentar segui-la através de um corpo político, como se fosse algo análogo a uma substância radioativa rastreada ao longo da corrente sanguínea. Uma abordagem etnográfica evita esse perigo e serve como forma de evitar a banalização do conceito de censura, ao associá-lo com coerções de todo tipo.

Esse raciocínio nos parece adequado, também, para discutir e analisar o fenômeno da corrupção. Por certo, não se pretende ir aqui ao oposto, que seria um relativismo cultural absoluto, que impediria qualquer tipo de análise do objeto, mas também não podemos concordar uma definição única que sirva de parâmetro para a discussão da corrupção em todas as sociedades ao longo de todo tempo. Essa discussão retorna ao longo do texto.

Para tratar do conceito de corrupção pública na atualidade brasileira, o foco de nossa discussão, visto ser esse o objeto de atenção e atuação dos sistemas de integridade, não por compreendermos ser essa a especificidade do fenômeno, tomamos como referência para o viés liberal a obra do economista Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 31), intitulada *A economia política da corrupção no Brasil*. Segundo ele:

A corrupção pública é uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência de renda dentro da sociedade ou do fundo público para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de qualquer tipo de *pay-off* (prêmio, recompensa).

Uma preocupação significativa para a análise do fenômeno da corrupção na atualidade, algo muito presente na sociedade brasileira, como demonstrado, inclusive, por diversas pesquisas de opinião<sup>29</sup>, é a naturalização da mesma, como se fosse, numa trajetória

---

<sup>29</sup> Aqui podemos mencionar a pesquisa de opinião sobre “A corrupção e o interesse público” realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público e o Vox Populi, nos anos 2008 e 2009, discutida em inúmeros

inversa à promovida pelos gregos na sua conceituação, transformá-la de um processo político e social em biológico.

Como destaca o historiador Leandro Karnal (2003, p. 135-136), “[...]. Cada época produziu práticas e reflexões sobre cidadania muito distintas – e cidadania, como é lógico supor, é uma constatação histórica específica da civilização ocidental”. Mas, de todo o modo, desde a Antiguidade Clássica a ideia de cidadania está ligada, como afirma o historiador Norberto Luiz Guarinello (2003, p. 41) “[...] falamos em participação política [...] exercida por um corpo de cidadãos ativos, que podia ser mais ou menos amplo, mas que representava a si mesmo, por meio do voto individual de seus membros”. Assim, conforme discutiremos adiante no conceito de Sistema de Integridade Nacional, é essencial a participação ativa dos cidadãos, o que coloca a importância de trabalharmos o debate sobre o conceito de cidadania.

Nesse sentido, no âmbito da discussão da cidadania, usaremos como referência a obra de José Murilo de Carvalho intitulada *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (2001, p. 9), quando assegura que:

[...] tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais [...]. Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. [...]. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. Sua pedra de toque é a liberdade individual.

Carvalho (2001, p. 9) prossegue definindo os três âmbitos de direitos da cidadania, afirmando que:

[...] Estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. Seu exercício é limitado à parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado. [...]. Se pode haver direitos civis sem direitos políticos, o contrário não é viável. [...]. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua essência é a ideia de autogoverno.

Definindo, por fim, o último dos três campos dos direitos de cidadania, Carvalho (2001, p. 10) aponta que:

[...] os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o

direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo. Em tese eles podem existir sem os direitos civis e certamente sem os direitos políticos. Podem mesmo ser usados em substituição aos direitos políticos. Mas, na ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo<sup>30</sup> e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social.

Na década de 1990, com o crescimento da preocupação, discussão e análise do fenômeno da corrupção, foi formulado o conceito de Sistema de Integridade Nacional. Este visa, na verdade, dar coerência, sistemicidade, princípios e valores comuns para o combate à corrupção e a promoção da ética. Esse sistema, como já destacado, inclui, conforme destacado por Corrêa (2011, p. 164-182):

[...] a criação, o fortalecimento e a coordenação das instituições responsáveis por promover a integridade no serviço público federal e a introdução de políticas de controle e de prevenção da corrupção. [...]. Além da participação em instâncias como os conselhos, as conferências e as audiências públicas [...]. Um sistema de integridade completo prevê, ainda, a existência de organizações estatais formalmente competentes para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até a aplicação de sanções legais [...].

No centro do sistema de integridade estão presentes os componentes do sistema político que funcionam, ou deveriam, para assegurar a integridade. Segundo o cientista político Bruno Wilhelm Speck (2002, p. 24),

O conceito de sistema nacional de integridade é uma tentativa de identificar mais claramente os elementos dos sistemas políticos voltados para garantir a integridade. O conceito está vinculado a outros dois – o de governo democrático e o de boa governança -, [...], o sistema de integridade representa o conjunto de elementos que fazem determinado sistema político funcionar segundo os valores [...] e evitar apropriações privadas informais.

Estabelecidos esses parâmetros básicos do SIN, podemos agora destacar o conceito como o apresenta a Transparência Internacional:

O Sistema de Integridade Nacional (SIN) compreende as principais instituições de

<sup>30</sup> Como nos lembra o cientista político Robert Dahl (2001, p. 175), ele mesmo defensor da economia de mercado e da democracia liberal, “No entanto, a estreita associação entre democracia e capitalismo de mercado esconde um paradoxo: a economia do capitalismo de mercado, inevitavelmente, gera desigualdades nos recursos políticos a que os diferentes cidadãos têm acesso. Assim, uma economia capitalista de mercado prejudica seriamente a igualdade política – cidadãos economicamente desiguais têm grande probabilidade de ser também politicamente desiguais. Ela aparece num país com uma economia capitalista de mercado: é impossível atingir a plena igualdade política. Consequentemente, há uma tensão permanente entre a democracia e a economia de mercado capitalista”.

governança em um país que são responsáveis pela luta contra a corrupção. Quando estas instituições de governança funcionam corretamente, elas constituem um Sistema de Integridade Nacional saudável e robusto, que é eficaz no combate à corrupção como parte da grande luta contra o abuso de poder, prevaricação e apropriação indevida em todas as suas formas. No entanto, quando essas instituições são caracterizadas por uma falta de regulamentação adequada e por um comportamento irresponsável, a corrupção é provável a prosperar, com efeitos em cascata negativos para os objetivos sociais do crescimento equitativo, o desenvolvimento sustentável e a coesão social. Por isso, o reforço do SIN promove uma melhor governação num país e, em última análise, contribui para uma sociedade mais justa geral<sup>31</sup> (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2012, p. 3, tradução nossa).

Outro conceito fundamental para este trabalho é o de República. Na sua tipologia dos regimes políticos, Aristóteles (2006, p. 62) já chamava a atenção para o momento participativo dos cidadãos na República. Segundo ele, a “[...] república, aquele em que a multidão governa para a utilidade pública; este nome também é comum a todos os Estados”.

Marco Túlio Cícero, em sua obra *Da República*, também destaca a igualdade de direitos que deveria marcar o regime. Segundo ele (2011, p. 17-19),

É, pois, [...] - a República coisa do povo, considerando tal, não todos os homens de qualquer modo congregados, mas a reunião que tem seu fundamento no consentimento jurídico e na utilidade comum. [...]. Não há sociedade nem fé para o reinado. Sendo a lei o laço de toda sociedade civil, e proclamando seu princípio a comum igualdade, sobre que base assenta uma associação de cidadãos cujos direitos não são os mesmos para todos? Se não se admite a igualdade da fortuna; se a igualdade da inteligência é um mito, a igualdade dos direitos parece ao menos obrigatória entre os membros de uma mesma república. Que é, pois, o Estado, senão uma sociedade para o direito?

Cabe observar que o conceito de República vivenciou significações diversas ao longo do tempo. Como destaca Nicola Matteucci (2000, p. 1108),

[...] na República tem de haver uma relativa igualdade [...], na República as leis são expressão da vontade popular [...], são diferentes as forças de integração social: na República é a virtude que leva os cidadãos a antepor o bem do Estado ao interesse particular [...] na República democrática a ordem política nasce de

<sup>31</sup> “The National Integrity System (NIS) comprises the principle governance institutions in a country that are responsible for the fight against corruption. When these governance institutions function properly, they constitute a healthy and robust National Integrity System, one that is effective in combating corruption as part of the larger struggle against abuse of power, malfeasance and misappropriation in all its forms. However, when these institutions are characterized by a lack of appropriate regulations and by unaccountable behavior, corruption is likely to thrive, with negative ripple effects for the societal goals of equitable growth, sustainable development and social cohesion. Therefore, strengthening the NIS promotes better governance in a country, and, ultimately, contributes to a more just society overall” (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2012, p. 3).

baixo, mesmo em meio de dissensões, desde que estas disponham de canais institucionais para se exprimir [...].

Jean-Jacques Rousseau, em sua obra *Do Contrato Social*, aponta para dois aspectos importantes da República moderna. Por um lado, afirma ele (2007, p. 29) “Eu chamo, pois, república todo Estado regido por leis, independente da forma de administração que possa ter; por que então somente o interesse público governa, e a coisa pública algo representa. Todo governo legítimo é republicano [...]”. Por outro, destaca também o aspecto coletivo de ação pública da República (ROUSSEAU, 2007, p. 17), onde este corpo político:

[...], composto de tantos membros quanto a assembleia de vozes, o qual recebe desse mesmo ato sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade. A pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava outrora o nome de cidade, e toma hoje o de república ou corpo político. [...].

Nesse entendimento, colabora a filósofa Hannah Arendt (2011, p. 176), de que “[...] ao passo que uma República concedia a todos os cidadãos o direito de se tornarem 'participantes na condução dos assuntos', o direito de serem vistos em ação [...]”.

Resta assim, diante de questões levantadas pela própria ideia de um espaço público apropriado pelos cidadãos que têm em suas mãos o direito de participar da condução dos assuntos públicos, apresentar o conceito de controle social, também ele, chave para a consecução do SIN.

De modo bastante geral, controle social pode ser entendido com a definição que nos é apresentada pelos cientistas sociais Raymond Boudon e François Bourricaud (2000, p. 101), segundo a qual “o controle social é o conjunto de recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados”. Já o cientista social Karl Mannheim (1971, p. 178) o define como o “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem”.

O controle social assim é visto como algo presente nas sociedades desde a formação do Estado e, como outros conceitos aqui abordados, tem passado por diversas

transformações. Com o desenvolvimento das sociedades modernas, como destaca o economista Robert Klitgaard (1994), o controle social passa da esfera do soberano para a do aparelho de estado que se estrutura e, posteriormente, deste para a sociedade. Esse é um viés que interessa ao nosso tema, pois, para além do controle do Estado por instituições também estatais, nos importa destacar a participação dos cidadãos nesse processo, seja diretamente, ou, principalmente para nossa análise, pelas organizações da sociedade civil.

De acordo com o economista Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998), com a contemporaneidade e a ampliação de institutos democráticos e participativos coloca-se em xeque a ideia de controle do Estado apenas por setores do mesmo, os cidadãos e organizações da sociedade civil passam a serem vistos também como atores do controle social. Contudo, como destaca a assistente social Maria Valéria Costa Correia (2008, p. 67):

Na teoria política, o significado de 'controle social' é ambíguo, podendo ser concebido em sentidos diferentes a partir de concepções de Estado e de sociedade civil distintas. Tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado.

Nessa perspectiva se inscreve o presente estudo. Interessa aqui discutir o controle social enquanto construção de espaços de presença da sociedade civil organizada, e dos cidadãos, para uma ativa interferência nas discussões públicas. É nesse sentido, então, que adotamos a definição dos cientistas sociais Francisco Fonseca e Gustavo Beuttenmuller (2007, p. 76) de controle social como:

[...] possibilidade de o Estado (que não é neutro, embora objetive a igualdade jurídico-política e socioeconômica) ser controlado pelos mais diversos grupos sociais que conflitam na sociedade. Esses grupos, embora tenham agendas e interesses distintos, podem controlar o Estado – o que implica controlarem-se mutuamente, tendo em vista o caráter democrático e republicano de suas instituições e dos fundamentos que o erigem.

Temos assim expostos os conceitos fundamentais que irão sustentar a discussão a ser feita sobre o papel da sociedade civil organizada na construção do Sistema de Integridade Nacional no Brasil, no período de 1988 a 2014.

Esta pesquisa inscreve-se na denominada História do Tempo Presente (HTP). A

proposição que adotamos alinha-se à defendida pela historiadora Heloísa Isabel Muller, (2007, p. 28-29), em seu artigo *História do Tempo Presente: algumas reflexões*, quando afirma que:

Nesse sentido a HTP coloca-se como prática contemporânea do historiador que se posiciona como tal, ao construir um passado a ser por ele narrado a partir de uma problemática também por ele criada. [...]. O estudo do passado emerge, assim, não como um fim em si mesmo, mas como meio de iluminar nosso olhar sobre o presente, vindo assim a contribuir, de alguma maneira, para a discussão e, quem sabe, solução de problemas nossos contemporâneos.

Por certo, um trabalho de HTP, como esse se apresenta, não pode entregar um produto completo do que ocorreu com o objeto de estudo, pois este ainda se desenrola no tempo. Contudo, como ponderou Muller (2007, p. 25-26), “a história não é apenas a compreensão do passado e sua narrativa, é também a análise das mudanças e a compreensão do presente”.

Partimos da premissa de que nosso objeto de análise se inscreve na história do Brasil recente, mas não exclusivamente. A abordagem histórica permite perceber que a longa convivência com o fenômeno da corrupção, mesmo com suas diversas variações, implicou na construção de estratégias de resistência e enfrentamento por parte da sociedade, como também as práticas de corrupção vivenciaram uma certa atualização. Dentro dessa compreensão é possível identificar os elementos constitutivos e formas de combate que se desenvolveram, resultando na construção de um SIN.

No que diz respeito às fontes coligidas para a realização desse estudo, podemos agrupá-las em dois polos. O primeiro diz respeito a documentos públicos federais. É o caso dos textos constitucionais referentes ao período entre 1891 e 1988. Também nesse grupo se inserem os projetos de leis, leis, relatórios de comissões do Congresso Nacional e do governo federal, do TCU e do Ministério Público Federal (MPF), relativos ao recorte de 1988 a 2014. A seleção tomará por base a relação entre o conteúdo da fonte e a construção do SIN. O segundo polo relaciona-se à ação de organizações da sociedade civil, quando disponíveis, tais como notas públicas, atas de reunião e propostas oficiais dirigidas a instituições públicas, como projetos de leis ou propostas de iniciativas administrativas. As entidades selecionadas são: MCCE, ABRACCI, AMARRIBO Brasil, IFC e TIB. Aqui também serão analisados aqueles que correspondem ao recorte de 1988



a 2014. De forma complementar, utilizaremos, quando disponíveis, os estatutos, relatórios anuais de atividades das organizações da sociedade civil e das instituições públicas envolvidas no sistema de integridade nacional.

Outro grupo de fontes diz respeito às entrevistas com membros da diretoria das OSCs tratando do sistema de integridade nacional: AMARRIBO Brasil, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade, Instituto de Fiscalização e Controle, Transparência Capixaba, Adote um Município e Transparência Internacional Brasil.

Para o tratamento apropriado de tais fontes lançaremos mão de pressupostos da História Oral como procedimento metodológico de apoio. Como destacam Janaína Amado e Marieta de M. Ferreira (1996, p. XVI):

Em nosso entender, a história oral, como todas as metodologias, apenas estabelece e ordena procedimentos de trabalho – tais como os diversos tipos de entrevista e as implicações de cada um deles para a pesquisa, as várias possibilidades de transcrição de depoimentos, suas vantagens e desvantagens, as diferentes maneiras de o historiador relacionar-se com seus entrevistados e as influências disso sobre o seu trabalho –, funcionando como ponte entre teoria e prática. Esse é o terreno da história oral – o que a nosso ver, não permite classificá-la unicamente como prática. Mas, na área teórica, a história oral é capaz apenas de suscitar, jamais de solucionar, questões; formula as perguntas, porém não pode oferecer as respostas. As soluções e explicações devem ser buscadas onde sempre estiveram: na boa e antiga teoria da história.

Aqui o procedimento adotado será a entrevista semiestruturada, baseada em um roteiro que irá sendo complementado por questões que surgirem ao longo do processo e com base no aprofundamento teórico-conceitual fornecido pela bibliografia utilizada. O objetivo central desse tipo de entrevista é conseguir o máximo de descrição dos fenômenos analisados (MANZINI, 2003).

Para a análise das entrevistas, utilizaremos, também, aportes da Análise do Conteúdo. Especialmente naquilo que é destacado por Laurence Bardin (1995, p. 42) como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição dos conteúdos das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

De maneira específica para os nossos objetivos é a técnica denominada de *análise categorial* que propicia instrumentos para a investigação e análises temáticas. Para tal será necessário produzir uma categorização dos elementos constitutivos da discussão realizada. Aqui, e assim será no nosso caso, é possível fornecer “[...] o sistema de categorias e repartem-se da melhor maneira possível os elementos, [...] diretamente dos funcionamentos teóricos hipotéticos” (BARDIN, 1995, p. 119).

De tal modo, combinando fontes orais e escritas, e os aportes da história oral, da análise bibliográfica e documental e da análise do conteúdo, ambicionamos reunir um número significativo de informações que ajudem a elucidar o processo de construção do SIN no Brasil e a compreensão da sociedade civil desse desenvolvimento, analisando-o dentro das perspectivas teóricas do republicanismo.

Para fins de organização, estruturamos a tese em quatro capítulos. No capítulo 1, *Republicanismo e a República no Brasil*, apresentamos, tendo por base as principais matrizes teóricas do republicanismo, uma discussão sobre a o processo de construção e organização da República no Brasil, e a influência das ideias republicanas ao longo desse período, destacando, especialmente, a relação entre o público e o privado no país. No segundo capítulo, intitulado O problema da corrupção, apresentamos as principais teorias da corrupção, fazendo um balanço das principais contribuições e o seu atual estado da arte, e discutimos, a partir dessas vertentes teóricas, suas causas, consequências e formas de controle. No terceiro capítulo, analisamos o sistema de integridade nacional, discutindo o contexto do surgimento do conceito, bem como os seus componentes no Brasil e os aspectos de sua operacionalização, especialmente as transformações que foram operadas no país, das organizações e das leis que compõem o SIN. No quarto capítulo, apresentamos e analisamos a visão dos membros da sociedade civil entrevistados sobre essas questões discutidas teórica e conceitualmente nos capítulos anteriores, utilizando as entrevistas com os membros das entidades da SCO. Depois apresentamos nossas conclusões, as referências e os anexos.

## 1 CAPÍTULO I: REPUBLICANISMO E A REPÚBLICA NO BRASIL

Rui Barbosa<sup>32</sup> (1849 – 1923), em 1919, criticando de forma acerbadada a República brasileira, que então completava trinta anos, e destacando de forma especial o domínio do poder pelos interesses particulares e de grupos, afirmava que:

Não há debaixo do céu falsidade maior que a da República brasileira. República? Isso não! Nem de longe. Reprivada. O Brasil não é uma República: é uma reprivada; privada em todos os sentidos [...]. Na República, a administração é coisa do público. Na reprivada, é coisa de privança, é domínio dos privados, [...], dos que privam com os açambarcadores do patrimônio comum. [...]. É um país reduzido a pastos dos seus governantes, é *anima vilis* dos seus charlatães, é um país vaca de leite, um país gado de açougue, um país carniça de hospital. Sua administração, sua política e seu governo, fundados na incompetência, regidos pelo nepotismo, arruinados pelo desbarato financeiro, resume-se numa só palavra: dilapidação. (BARBOSA, 1956, p. 40-41)<sup>33</sup>.

Quantas questões estão postas nessa afirmativa. De fato, o arguto advogado, diplomata, escritor e político brasileiro de fins do século XIX e início do XX, que viveu, participando direta ou indiretamente do poder, como na transição do Império para a República, tinha cabedal para apontar pontos nevrálgicos da política brasileira.

Barbosa levanta, seguramente, a questão do que é ou não uma República, os seus elementos básicos constituintes; além disso, aponta para aspectos práticos da República no país como o afastamento dos cidadãos do poder, a privatização do mesmo por grupos de interesse que nada têm de público. Denuncia ainda que o poder instituído não leva em conta as ações necessárias em prol da coletividade, do bem comum, do interesse público.

São essas questões que discutiremos nesse primeiro capítulo, visando localizar suficientemente tanto o nosso objeto teórico de discussão, a República e o republicanismo, quanto apontar a partir da história dessa forma de organização do Estado no Brasil os elementos que, ao longo do tempo, nos permitiram avançar ou não, na construção de diferentes relações entre o público e o privado.

---

<sup>32</sup> Nasce em 5 de novembro de 1849 e falece em 1º de março de 1923. Advogado formou-se pela Faculdade de Direito de São Paulo em 1870. Foi deputado provincial pela Bahia, senador da República, ministro da Fazenda no governo provisório, representante do Brasil na Segunda Conferência de Paz em Haia (Holanda), membro e presidente da Academia Brasileira de Letras e quatro vezes candidato a presidente da República (FUNDAÇÃO CASA RUI BARBOSA, acesso em 17 maio 2018).

<sup>33</sup> Até o momento foram publicados 137 volumes das obras de Rui Barbosa. Informação obtida no site da Fundação Casa de Rui Barbosa (FUNDAÇÃO CASA RUI BARBOSA, acesso em 10 mar. 2017).

Porém, gostaríamos de esclarecer inicialmente duas questões que podem impedir um correto entendimento da perspectiva adotada nesse trabalho.

Em primeiro lugar, não se pretende apresentar uma visão maniqueísta da relação sociedade-Estado. Nesse sentido, Carvalho alertou que (1987, p. 10):

[...]. Tem havido recentemente a tendência a ver tal relação de maneira maniqueísta, segundo a qual o Estado é apresentado como vilão e a sociedade como vítima indefesa. Tal visão é quase uma volta à dicotomia clássica estabelecida por Santo Agostinho entre um Estado governado por pecadores, baseado na repressão, e a Cidade de Deus, a sociedade dos santos, sustentada no amor e na cooperação. Nesta perspectiva, a inexistência da cidadania é simplesmente atribuída ao Estado.

Essa visão maniqueísta, já no nascedouro do novo regime, surge de observação feita na alvorada mesmo da República quando, conforme apontado pelo historiador Leôncio Basbaum (1975, p. 18), o jornalista Aristides Lobo (1838 - 1896), em carta ao jornal Diário Popular, de São Paulo, enviada três dias após a Proclamação da República, afirmou que “[...] a colaboração civil foi quase nula [...], o povo assistiu àquilo bestializado, sem saber o que significava, julgando tratar-se de uma parada”.

A segunda questão diz respeito ao cuidado com os anacronismos ao tratar de República. Como destaca Matteucci (2000, p. 1107), “[...] o significado do termo República evolve e muda profundamente com o tempo [...], adquirindo conotações diversas, conforme o contexto conceptual em que se insere”. Esse é um termo carregado de sentidos e com apropriações semânticas diversas.

Não se pode deixar de observar que a República foi tomada como uma referência que, ao longo dos séculos, serviu de inspiração para inúmeros teóricos, tradições e cidadãos. Podemos verificar sua defesa durante, por exemplo, a Revolução Inglesa do século XVII, bem como nas revoluções Americana e Francesa do século XVIII e também no processo de independência latino-americana no início do século XIX. Também no Brasil a referência foi evocada, sendo o modelo republicano adotado, como sabido, em fins do século XIX.

Essas tradições republicanas, no entanto, ao longo de séculos de construção, desenvolveram, apesar das adaptações locais, típicas de cada sociedade, um conjunto de

referências comuns. Interessa-nos, em especial, verificar tal presença, mesmo que tênue, na república brasileira. Por tal razão, buscaremos acompanhar a trajetória histórica da construção da tradição republicana no Brasil – com seus elementos de continuidade e descontinuidade – e sua presença nas práticas sociais e na estruturação das instituições políticas em nosso país.

## 1.1 A REPÚBLICA E O REPUBLICANISMO NO BRASIL

### 1.1.1 A Primeira República (1889 – 1930): disputas e afirmação da oligarquia

Apesar das muitas esperanças despertadas em inúmeros setores da sociedade brasileira que cercaram a passagem da Monarquia para a República, as transformações acabaram por se revelar de pouca monta. O mais significativo nesse momento, podemos destacar, foram o estabelecimento da liberdade religiosa ampla, com o fim da ligação da Igreja com o Estado, e a expansão das capacidades legislativas e tributárias das províncias, a partir dali denominadas de estados. Apesar da propaganda igualdade de todos perante a lei, o sistema político e social, o aparato estatal de forma geral, continuaram, na prática, serem *locus* de privilégios.

Como destaca Carvalho (1987, p. 161), a República “[...] consolidou-se sobre um mínimo de participação eleitoral, sobre a exclusão do envolvimento popular no governo. Consolidou-se sobre a vitória da ideologia liberal pré-democrática, darwinista, reforçadora do poder oligárquico”.

Os historiadores Adriana Lopez e Carlos Guilherme Mota (2012, p. 599) caminham no mesmo diapasão ao afirmar que o sistema político implantado na Primeira República era o de uma “democracia dos mais iguais”, dos grupos oligárquicos que lutavam entre si para manter o controle dos instrumentos de poder, desde os empregos do aparelho estatal até as verbas públicas a serem distribuídas. Assim, logo ficou evidente, para inúmeros grupos da sociedade brasileira, que as mudanças almeçadas não se concretizaram.

Aqui não podemos deixar de lembrar da obra clássica, *Revolução dos Bichos*, publicada em primeira edição no ano de 1945, pelo escritor inglês George Orwell (2009),

pseudônimo de Eric Arthur Blair, quando o sétimo mandamento da revolução (2009, p. 17), liderada por Major, Bola de Neve e Napoleão, “Todos os animais são iguais”, foi transformado no único e modificado para “Todos os animais são iguais, mas alguns são mais iguais que os outros” (2009, p. 78). Um elemento básico da República liberal, que se afirmava construir, e aqui estamos pensando em seus próprios termos, era o da igualdade jurídico-política, mas isso foi ostensiva ou dissimuladamente negado aos cidadãos brasileiros. Mesmo o mais básico dos direitos políticos liberais, franquia que se expandia em todo o Ocidente, e representava uma ampliação da arena pública, o direito de voto aos homens maiores de idade, era negada à ampla maioria dos brasileiros, conforme já apontamos. Difícil, desse modo, construir, mesmo que progressivamente, um sentido de público, de bem comum, parte fundamental do ideário republicano, numa arena pública que, sendo o esteio da liberdade, representasse a pluralidade de interesses da sociedade.

Também o historiador João Luís Fragoso (1990) aponta as limitações das mudanças no âmbito socioeconômico e seu diminuto impacto na esfera política, destacando que, apesar do, então recente, fim da escravidão o campo brasileiro não vivenciou amplo desenvolvimento de relações capitalistas e o poder restava concentrado nos agrupamento rurais, em que pese algum crescimento das cidades e das atividades industriais, que seguiam instrumentalizando o aparato estatal aos seus interesses, fossem de classe, fossem individuais.

#### 1.1.1.1 Como viemos a construir uma República assim limitada?

O fim da Monarquia no Brasil, no ano de 1889, veio sem surpresa. Caso único de monarquia no continente<sup>34</sup>, a substituição pela República era esperada. Ainda no período colonial, inúmeros movimentos colocavam a necessidade de transformação do regime político em nosso país, aqui podemos citar, por exemplo, as conjurações Mineira (1789) e Baiana (1798). Também no período monárquico revoltas com pretensões republicanas despontaram em vários pontos do Brasil, destaque-se a Sabinada (1837 – 1838), na Bahia, e a Farroupilha (1835 – 1845), no Rio Grande do Sul. Jornais faziam proselitismo em torno do ideário republicano e, até mesmo, um Partido Republicano foi criado em

---

<sup>34</sup> Além do Brasil, somente o Haiti e o México tiveram experiências monárquicas no continente americano. Ambas bastante curtas (IGLÉSIAS, 1993).

1870 (LOPEZ; MOTA, 2012).

A perda de legitimidade e sustentação política do regime monárquico no Brasil data deste período, início da década de 1870. São vários os aspectos que fazem com que a monarquia e D. Pedro II se vejam, progressivamente, sem a sustentação daqueles setores e instituições que tinham significação política no Brasil. Aqui, num brevíssimo sumário, podemos lembrar as disputas e desgastes que o Império terá com os militares, especialmente após o seu retorno da chamada Guerra do Paraguai (1864 – 1870); os confrontos com setores da Igreja Católica em torno de questões entre esta e a Maçonaria; a disseminação do ideário republicano, e, por vezes, federalista, em contraposição ao centralismo monárquico, em setores sociais urbanos e rurais, e, por fim, aquela que se tornou a mais palpitante das questões: a luta pelo fim da escravidão (IGLÉSIAS, 1993).

Como destaca o historiador Francisco Iglésias (1993, p. 179):

Então a campanha [aboliconista] fica avassaladora. Formam-se sociedades abolicionistas em todos os pontos. Certas províncias, a começar pelo Ceará e Amazonas, chegam a suprimir o estatuto. [...]. Pode-se dizer que a abolição foi obra da rebeldia do negro e do empenho da sociedade, da nação no seu todo, mais do que de seus dirigentes. [...]. Terminava a escravidão, mas a Monarquia era abalada em suas bases com a recusa de apoio dos grandes proprietários. Eles não se conformaram [...]. Se não abalou a produção agrícola, como temiam os senhores, abalou profundamente o trono. A Monarquia perde o apoio dos latifundiários, de expressão decisiva na política.

Perde o Império – ordenado em um sistema político oligárquico – a sua possibilidade de sustentação e reprodução. O apoio, das principais classes, grupos e instituições, que o mantinha à frente da sociedade brasileira esvaiu-se. Um poder político organizado dessa forma não tinha como se sustentar sem os seus apoiadores centrais que eram, de fato, os dominantes na sociedade, na política e na economia.

O sistema político no Brasil monárquico foi marcado por amplos processos de exclusão, dominado por elites oligárquicas que centralizavam a ocupação dos espaços de poder, se utilizando do mesmo para seus benefícios pessoais e de grupo. Como destacam os historiadores Lúcia Maria Bastos Pereira das Neves e Humberto Fernandes Machado (1999), os pobres e miseráveis eventualmente tinham direito a participar do processo eleitoral apenas no nível da eleição paroquial e se submetendo ao controle das elites que, como eleitores de província, elegiam os representantes da sociedade.

Também a historiadora Lilia Moritz Schwarcz (1998) aponta para a oligarquização do sistema político monárquico ao afirmar que a atividade política, especialmente a partir da década de 1850, ficará restrita a um grupo de poucos.

Mas para uma operação “perfeita” do sistema, o mesmo era complementado pela utilização do aparelho estatal para benefício desses grupos que o dominavam. Como afirmam Neves e Machado (1999, p. 276-27):

Contudo, o sistema não poderia funcionar sem um mecanismo que aglutinasse a base ao topo e que desse espaço, ao mesmo tempo, às manifestações de incompatibilidade, ainda presentes, no dia a dia das elites locais. Se o bipartidarismo parlamentar, regido pelo Poder Moderador da Coroa, atendeu a essa última necessidade, quanto ao primeiro aspecto, foi o clientelismo a força propulsora encontrada para fazer a máquina funcionar. [...]. Direcionou a preocupação dominante dos políticos do Império para a concessão de cargos públicos, proteção e outros benefícios, em troca de lealdade política e pessoal. Significou a arte de pactuar, criando procedimentos e práticas que marcaram profundamente a vida política brasileira, e que, com pequenas variações, continuaram a integrar o cotidiano do país até muito recentemente, senão até hoje.

Reforçando o elemento da exclusão, mas já caminhando para destacar, principalmente, esse processo de privatização do poder estatal, temos a historiadora Emília Viotti da Costa (1999) destacando que o clientelismo e o patronato, de origem colonial, impediam a organização da burocracia, mantendo-a como um grande sustentáculo das famílias políticas e seus dependentes. O público era visto como extensão, ou mesmo parte, do privado, os favores garantiam a manutenção do poder.

Por certo, como amplamente analisado por Carvalho (1987), os anos iniciais da República, especialmente na capital do país, foram de disputas, de agitação política de desabrochar de ideais. Liberais, positivistas, socialistas e anarquistas, entre outros grupos, já disputavam os caminhos da construção da cidadania no nascente regime. No entanto, o estudioso, afirma que a concepção vitoriosa foi a liberal que, destaque-se, mesmo do liberalismo ficou distante, impedindo ou dificultando a participação das pessoas nos processos políticos, mantendo o poder refém dos interesses privados das elites governantes. Um liberalismo amparado na desigualdade política, um contrassenso nos seus próprios termos.



Em obra posterior, Carvalho (1990) preocupa-se em analisar como teria conseguido o novo regime republicano se consolidar. Busca compreender como – para além – irá a nascente República conseguir a sua legitimação, e, nesse processo, analisa (1990, p. 9) as “[...] três correntes que disputavam a definição da natureza do novo regime: o liberalismo à americana, o jacobinismo à francesa, e o positivismo. [...], até a vitória da primeira delas, por volta da virada do século”.

Analisando cada uma dessas três correntes, a partir de elementos da disputa simbólica em torno de questões como os mitos de origem, do herói e da mulher República, bem como da nova bandeira nacional, Carvalho (1990) apresenta as principais utopias e visões desses grupos políticos. O grupo vitorioso, que o autor denomina de liberais à americana<sup>35</sup>, defendia o liberalismo individualista, a liberdade negativa, dos modernos, e opunha-se à expansão da participação política e enfatizava a necessidade de organização do poder, em bases federalistas. Já os republicanos radicais, ou jacobinos, lutavam pelos ideais de liberdade, igualdade e ampla participação política, ou a liberdade dos antigos. Enquanto os positivistas se pautavam pelos ideais de progresso, identificado pelo desenvolvimento industrial e a inclusão dos trabalhadores à sociedade e pela defesa de um Executivo forte para implementar medidas necessárias ao crescimento.

Como destaca o historiador Lincoln de Abreu Penna (1997, p. 100):

Tanto o liberalismo como o federalismo, fundamentos essenciais desse projeto, tiveram uma recepção marcada pela superficialidade, característica de uma elite voltada para os encantos do eruditismo pernóstico e inconsequente. De um modo geral, os intérpretes nacionais procuravam adequar essas ideias ao restrito universo dos proprietários, reduzindo seus princípios às questões menos substantivas, ocultando propositadamente aquelas cujo significado mais progressista traria potencialmente embaraços às estruturas da sociedade brasileira ainda imersa no leito neocolonial em que se encontrava.

Como salienta Carvalho (1987), se muitos brasileiros ficaram bestializados<sup>36</sup> com a

---

<sup>35</sup> Apesar dessa denominação, cumpre observar, como Carvalho destaca (1990, p. 25), que “O modelo americano, [...], se atendia aos interesses dos proprietários rurais, tinha sentido profundamente distinto daquele que teve nos Estados Unidos. [...]. Nessas circunstâncias, o liberalismo adquiria um caráter de consagração da desigualdade, de sanção da lei do mais forte. Acoplado ao presidencialismo, o darwinismo republicano tinha em mãos os instrumentos ideológicos e políticos para estabelecer um regime profundamente autoritário”.

<sup>36</sup> Conforme destaca Carvalho (1987, p. 160) “[...] o bestializado era quem levasse a política a sério, era o que se prestasse à manipulação [...]”.

política brasileira na Primeira República, ou assumiram uma postura bilontra<sup>37</sup>, também, outros tantos envolveram-se como nosso sistema político. Já a historiadora Hebe Mattos (2012) aponta que em que pese as tentativas de restrição da participação política, como, por exemplo, a proibição do direito de voto aos analfabetos, os brasileiros mesmo assim se faziam presentes no espaço público. A construção do movimento sindical e as lutas operárias por direitos trabalhistas, o surgimento e crescimento de veículos alternativos de imprensa, as atividades culturais e educacionais dos setores pobres, mostram uma dinâmica de envolvimento dos cidadãos e expressão de suas demandas. Como afirma Iglésias (1993, p. 211) “A política dos governadores e outros arranjos de cúpula não significa que o país vivesse em perfeita ordem, com aceitação geral de quanto era feito [...]”.

A historiadora Maria Efigênia Lage de Resende aponta a contradição que marcou a história republicana brasileira nas quatro primeiras décadas. Segundo ela (2003, p. 91),

É da coexistência de uma Constituição liberal com práticas políticas oligárquicas que deriva a expressão liberalismo oligárquico, com que se caracteriza o processo político da República no período compreendido entre 1889 e 1930. Ambígua e contraditória, a expressão revela que o advento da República, cujo pressuposto teórico é o de um governo destinado a servir à coisa pública ou ao interesse coletivo, teve significado extremamente limitado no processo histórico de construção da democracia e de expansão da cidadania no Brasil. [...] um sistema baseado na dominação de uma minoria e na exclusão da maioria do processo de participação política. [...].

Analisando, então, esse período da Primeira República, do ponto de vista dos principais elementos propostos pela moderna tradição do republicanismo, já discutidos anteriormente, podemos verificar que muito pouco está presente nesse momento de nossa história. Por certo, houve um repúdio à forma monárquica de governo, mas àqueles que são os aspectos mais salientes dessa matriz, *vita activa*, virtude cívica, a preocupação com o interesse público e a liberdade como ausência de opressão, como não possibilidade de interferências discricionárias e como possibilidade de participação, estão basicamente ausentes de nosso sistema político formal, bem como presentes apenas em alguns poucos momentos, na ação de alguns poucos grupos.

---

<sup>37</sup> Conforme destaca Carvalho (1987, p. 160) “O povo sabia que o formal não era sério. [...]. Quem apenas assistia, como fazia o povo do Rio de Janeiro por ocasião das grandes transformações realizadas a sua revelia, estava longe de ser bestializado. Era bilontra”.

Disso decorre, para a discussão mais geral deste trabalho, a estruturação de um Sistema de Integridade Nacional que pouquíssimo foi feito no período em questão, que foi a criação do Tribunal de Contas da União, até porque, como apontado, a distinção entre o público e o privado não se dava. Ademais, percebe-se, de maneira relativamente rápida, aquilo que a crítica de Rui Barbosa de 1919 apontara, faltava-nos República, sobrava-nos reprivada, o que, pensando na corrupção conforme apontada pelos gregos da Antiguidade, denotava a corrupção, a degradação, a degeneração, do sistema político. Apontando, assim, e desde já, as dificuldades que a sociedade brasileira enfrentaria no sentido de afirmação da ética e dos interesses públicos nas atividades governamentais e no funcionamento do sistema de poder.

De mais a mais, mesmo que se busque pensar numa perspectiva liberal, a partir das ideias de interesses e incentivos, podemos perceber que esses, ainda que estivessem presentes nas expectativas dos cidadãos, não possuíam, fossem nas instituições, fossem na arena pública, espaço para sua representação, dessa forma, contribuindo para uma postura bilontra, de descrédito e afastamento do público por parte de amplos setores, dificultando, assim, a construção de uma cultura política da virtude cívica, que poderia fazer avançar o bem comum, que separasse o público do privado.

### **1.1.2 A Segunda República (1930 – 1964): tensões e construção de elementos de cidadania**

#### **1.1.2.1 A Era Vargas (1930 – 1945): desenvolvimento, centralização e autoritarismo**

A Revolução de 1930, e o momento dela resultante para a sociedade brasileira, é visto sob óticas diversas. Para o historiador Nelson Werneck Sodré (1962), esse movimento é a Revolução burguesa no Brasil, a burguesia industrial passando a ocupar o aparato estatal, disso resultando o posterior processo de industrialização pelo qual passará o país. O historiador Virgínio Santa Rosa (1976), por sua vez, destaca a participação do tenentismo no movimento de 30, como um representante das aspirações das camadas médias, e, a partir disso, a possibilidade de modernizações econômicas e políticas do país. O historiador Boris Fausto (1989), em análise mais matizada, afirma a divisão das elites agrárias, complementada por um constante ativismo militar e a fragilidade dos

setores industriais da burguesia, como os elementos construtores de um vazio de poder que possibilita a efetivação da Revolução. Por fim, nesse breve sumário de algumas das diversas chaves interpretativas do momento em análise, temos o historiador Edgar De Decca (1988) com seu olhar voltado para as vacilações do movimento operário que permitiu aos grupos dominantes a tomada do poder.

Todos aqueles que pretendiam mudar o *status quo* da Primeira República, visavam, fundamentalmente, a alterações no denominado federalismo oligárquico. Ganha força a ideia da necessidade de fortalecimento do governo central. Os grupos que compunham as forças centrais do movimento de 1930 eram heterogêneos, desde militares, especialmente, jovens e de patentes baixas ou médias, e setores dissidentes das oligarquias, e, em que pese, a intensa mobilização política do país no período de 1930 a 1937, e a participação no poder político ter se ampliado, a mesma ainda era pequena (CARVALHO, 2001).

Encontramos, ainda, análises que focam mais no objeto para o qual voltamos nosso olhar. Em vários deles, destaca-se 1930 como a marca de novo momento de expectativas e esperanças. Iglésias (1993, p. 231) destaca que “a tentativa de 'republicanizar a República' tem seu momento mais expressivo em 1930. [...]”, já Carvalho (2001, p. 87) afirma que “O ano de 1930 foi um divisor de águas na história do país. A partir dessa data houve aceleração das mudanças sociais e políticas, a história começou a andar mais rápido. [...]”.

Os historiadores Jorge Ferreira e Lucília de Almeida Neves Delgado (2003) destacam o fato de que a partir de então, quando o processo de emergência da cidadania se dará de forma mais decisiva, teremos dois projetos de desenvolvimento nacional em disputa: o nacional-estatista e o liberal conservador. O que de alguma forma, percebendo-se, na concepção arenditiana, conforme já destacado anteriormente, a esfera pública como o espaço da liberdade, onde a pluralidade de ideias e interesses estão em disputa para a construção de alternativas políticas, e compreendendo-se o outro como um legítimo participante, apontava para perspectivas promissoras na construção do interesse público. No entanto, como sabemos, esse postulado foi rompido, de forma violenta, em dois momentos nesse período, 1937 e 1964. Assim, foram obstaculizados esforços de construção e afirmação de postulados centrais do ideário republicano.

Cabe lembrar que o período da Segunda República (1930 – 1964) é marcado por momentos distintos da trajetória brasileira. Como apontam Lopez e Mota (2012, p. 639-640) “A Era Getuliana abrangeu os anos de 1930 a 1964, marcada por três etapas distintas: de 1930 a 1937, a República Nova, de 1937 a 1945, a ditadura do Estado Novo; de 1946 a 1964, a República Populista e a República Patricial<sup>38</sup>”. Outras periodizações são feitas, e aqui não se pretende analisar a adequação das várias possibilidades, mas, tão somente, destacar o fato de que as mais de três décadas desse momento republicano são marcadas por diferentes, ou ao menos complementares, questões políticas, econômicas e sociais no Brasil.

O ambiente internacional, do período de 1930 a 1939, também será marcado pela crise política e econômica do liberalismo e, após a Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), teremos a chamada Guerra Fria<sup>39</sup> (1946 – 1989). Conforme destaca a cientista social Letícia Pinheiro (2013, p. 145-146):

É comum dizer que os anos 1930 se iniciaram, de fato, em 1929 com a crise econômica e financeira internacional, que desarticulou o sistema capitalista mundial em consequência da queda generalizada nos preços internacionais dos produtos agrícolas, seguida da quebra da bolsa de Nova York. [...] provocando a adoção de políticas protecionistas por parte das economias centrais. Ao impacto político e social dessa crise econômica podemos somar a crise do Estado liberal que, iniciada em 1917 com a vitória bolchevique na Rússia, foi agravada pela ascensão do fascismo na Itália, em 1922, e do nazismo na Alemanha, em 1933. Não devemos, igualmente, esquecer a ascensão de outros regimes autoritários no cenário mundial, como no Japão, com o imperador Hirohito (1926); em Portugal com [...] Salazar (1932); e, na Espanha, com Francisco Franco (1939) [...].

Nos anos iniciais da Revolução, o governo brasileiro irá dedicar esforços para o processo de fortalecimento do Estado e de sua capacidade de intervenção e de ação. Dificuldades cambiais e a crise do café, ambas resultantes da crise de 1929, demandavam esse tipo de ação (FAUSTO, 2013). Como aponta Iglésias (1993, p. 234), “[...]. Vargas comanda a mudança e há farta legislação que parte do Executivo – só esse poder funciona [...]”.

---

<sup>38</sup> República Patricial é conceito de Darcy Ribeiro, apresentado no seu livro *Aos trancos e barrancos* (1985) no verbete 1445, onde destaca-se a articulação do patriciado político brasileiro com grupos internacionais promovendo por um lado a modernização econômica do país acoplada a um processo de desnacionalização de sua economia.

<sup>39</sup> Segundo Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (2000) a Guerra Fria, para além de seu confronto ideológico e do confronto militar-nuclear, entre as superpotências (EUA e URSS) e seus respectivos blocos (OTAN e Pacto de Varsóvia), era uma disputa que envolvia, entre outros, os campos econômico, social, político, cultural e até mesmo o esportivo.

Depois de breve interregno liberal, o período do Governo Constitucional (1934-1937), o processo de centralização do poder, desta feita de forma abertamente autoritária, se dá em 1937 com o golpe da implantação do Estado Novo. Conforme destaca Carvalho (2001), o novo regime era uma mistura de autoritarismo com paternalismo, amparado por uma visão de que os interesses entre os diversos grupos da sociedade eram comuns, e o Estado deveria garantir que eles cooperassem para atingir o bem comum. Buscava-se substituir a política pela técnica. Câmaras de representação de empresários, técnicos governamentais e trabalhadores resolviam as questões como se não houvesse nenhuma disputa de poder.

Já a cientista social Lourdes Sola (1987) destaca os elementos autoritários presentes na Constituição de 1937. Segundo ela, o presidente amalhava em suas mãos poderes executivos e legislativos, controlava a administração pública de forma direta, podendo demitir funcionários civis e militares, determinar prisões. A censura foi legalizada. O Judiciário, ainda existente, não podia interferir nesse tipo de decisão.

A propaganda política e o controle dos meios de comunicação também foram aspectos importantes do processo autoritário do Estado Novo. O Departamento de Imprensa e Propaganda<sup>40</sup> (DIP) cuidava não só da censura de rádios, jornais e livros, entre outros, mas também organizava as campanhas promocionais do governo e fornecia matérias prontas aos jornais, com 60% das matérias publicadas por esses sendo de produção da Agência Nacional (CAPELATO, 1999).

Como destaca a historiadora Maria Helena Capelato (1999, p. 173):

Vinculado diretamente à Presidência da República, o DIP produzia e divulgava o discurso destinado a construir certa imagem do regime, das instituições e do chefe do governo, identificando-os com o país e o povo. Assim, produziram-se livros, revistas, folhetos, cartazes, programas de rádio com noticiários e números musicais, além de radionovelas, fotografias, cinejornais, documentários cinematográficos, filmes de ficção etc. Nesse conjunto, destacam-se a imprensa e o rádio como os meios mais utilizados para a divulgação da propaganda política.

---

<sup>40</sup> O órgão estava estruturado da seguinte forma: Divisão de Divulgação, Divisão de Radiodifusão, Divisão de Cinema e Teatro, Divisão de Turismo, Divisão de Imprensa e Serviços Auxiliares. A organização funcional revelava alto grau de centralização e os cargos de confiança eram atribuídos diretamente por Getúlio Vargas (CAPELATO, 1999, p. 172).

Por outro lado, o momento será de ganhos na esfera dos direitos sociais, especialmente no campo dos direitos trabalhistas. Por certo, nem toda a legislação da área é da lavra do Estado Novo, algumas delas vieram antes de 1937, após 1930, mas, nesse período, conquistas foram ampliadas e sistematizadas. Férias remuneradas, jornada de trabalho diária de 8 horas, salário mínimo, criação da Justiça do Trabalho, agrupados na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), esses foram alguns dos ganhos obtidos pelos trabalhadores (CARVALHO, 2001; FAUSTO, 2013).

O fim do Estado Novo decorre de uma articulação entre elementos externos e internos. Por óbvio, a vitória dos Aliados na Segunda Guerra Mundial, com seu discurso a favor das liberdades e da democracia e contra o autoritarismo e a barbárie nazifascista, criava uma contradição com a nossa situação interna que grupos políticos civis descontentes e, principalmente, militares souberam explorar.

À guisa de breve conclusão sobre o período, podemos, destacando as palavras de Iglésias (1993, p. 250), apontar que “O Estado Novo foi forte, antidemocrático, mas teve um lado de grandes realizações materiais, com o princípio da modernização do aparelho administrativo, o programa de desenvolvimento econômico, uma legislação social.[...]”.

Do ponto de vista, portanto, dos elementos de destaque do pensamento republicanista, se, por um lado, podemos verificar uma preocupação mais evidente com os interesses coletivos, por outro, no entanto, a virtude cívica, a liberdade, em qualquer de suas formas, positiva, negativa ou de não dominação, e a participação política, não só estão ausentes, como são, na verdade, desestimuladas por parte da legislação e do aparato policial-repressivo e da comunicação governamental. O debate sobre a relação público-privado fica, ao longo da maior parte desse período, desaparecido por falta de condições da expressão do público, faltam-lhe aquelas condições elementares, quais sejam: liberdade e participação política, e dessa forma não se constrói uma *res publica*.

#### 1.1.2.2 O período de 1945 a 1964: democratização e tensões

Em 1945, é notório que o país avançara em seu desenvolvimento econômico, especialmente, industrial, tanto nos bens de consumo, quanto nos de produção. Em outras áreas, entretanto, a situação ainda era difícil. Como afirma Iglésias (1993), os

problemas sociais ainda são bastante significativos. Na saúde, mesmo as maiores cidades brasileiras, apresentavam evidente ausência, em quantidade e qualidade, de instalações, públicas ou privadas. A educação também tem inúmeras deficiências. A primária, apesar de sua gratuidade, não atende ao grosso da população, o ensino médio de pequeno porte e de alto custo, impedindo o acesso das camadas populares e o superior ainda se ressentia de falta de vagas e de qualidade insuficiente. O acesso à terra, para uma população majoritariamente rural, ainda é um problema. Latifúndios dominam, os improdutivos ficam intocados. Tentativas de alteração da propriedade da terra são confrontadas pelos poderosos interesses das oligarquias agrárias.

O processo de passagem da ditadura do Estado Novo, ao longo do ano de 1945, é marcado por amplas transformações no cenário político brasileiro. Uma marca, no entanto, que se faz presente naquele momento, é a da contradição. Contraposição na medida em que ocorrem mudanças com continuidades, em que muitas das medidas liberalizantes, como a convocação de eleições presidenciais e para a elaboração de uma nova Constituição, o fim da censura, a soltura dos prisioneiros políticos e a liberdade para a organização de partidos políticos, inclusive do Partido Comunista (PC), foram conduzidas ainda pelo regime – e seu líder – que se retirava, ou que ao menos estava em seu ocaso (DELGADO, 2003).

Como destaca o sociólogo Luiz Werneck Vianna (1978, p. 247), ao denominar esse de um processo de transição pelo alto,

Na sua tentativa de canalizar em seu proveito as pressões redemocratizadoras, Vargas assumia a direção da liberalização do regime, sem abrir mão da forma corporativa dos aparatos estatais que conduziam o processo de modernização e industrialização do país. Em termos políticos, pois, restaurava-se o constitucionalismo liberal, que se procurava fazer conviver com a pauta nacionalista do esforço modernizante [...].

Outro elemento significativo dessa transição se deve ao fato de que a mesma não se dava nos marcos de qualquer processo de contestação massivo ao regime que se retirava. Na verdade, o movimento político mais significativo que se construiu, com um retorno dos trabalhadores à cena pública, reivindicava a permanência de Getúlio Vargas na presidência da República, o quererismo (SOUZA, 1983; FERREIRA, 2003).



Como destaca Delgado (2003, p. 131-132):

Consideradas as forças políticas e sociais atuantes no decorrer do ano de 1945, fica evidente que a corrente anti-Estado Novo, apesar de alimentada pelos fortes ventos liberais democráticos que varreram o mundo ao final da Segunda Guerra Mundial, era numericamente limitada e de extração social e política muito bem definida e limitada: reunia empresários, bacharéis, militares de alta patente – principalmente os vinculados à Aeronáutica – e segmentos da intelectualidade comprometidos com princípios liberais que já haviam inspirado práticas políticas postergadas do cenário nacional pela ditadura do Estado Novo.

Essa conjuntura trará impactos no processo político partidário de forma imediata. Em que pese a ampla liberdade de organização partidária do período, as três legendas dominantes do sistema, Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e União Democrática Nacional (UDN), se organizarão, desde 1945, e em praticamente todas as eleições presidenciais, exceto a de 1950<sup>41</sup>, em dois blocos, de um lado a aliança PSD-PTB e de outro a UDN (BEIGUELMAN, 1987; IGLÉSIAS, 1993).

Por certo, ao longo do período de 1945 a 1964, os partidos e o getulismo se modificaram. Se em 1945 Getúlio Vargas, personalidade e propostas que representava, era o núcleo do sistema político, seja para apoiar, seja para fazer oposição, já em fins da década de 1950 e no início da década de 1960 “[...] o getulismo se transformara: de poder efetivo, transmutou-se em herança com forte poder simbólico” (DELGADO, 2003, p. 145).

Ao longo do período, cresceu também o número de eleitores. Nas eleições presidenciais de 1945 foram 5,9 milhões de eleitores, em 1950 o número cresceu para 7,9 milhões, passando a 8,6 milhões em 1955 e 11,7 milhões na eleição de 1960. Isso está ligado à urbanização, modificações demográficas e à alfabetização (FAUSTO, 2013).

A mobilização política da sociedade brasileira nesse período, no entanto, não se deu somente pela via partidária e eleitoral. Surgem organizações sindicais de caráter nacional, como o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), o Pacto de Unidade e Ação (PUA), a União Nacional dos Estudantes, que progressivamente fortalecem sua atuação, a Igreja Católica, abandonando posições conservadoras anteriores começa a participar dos

---

<sup>41</sup> Na eleição de 1950 enquanto o PSD lançava a candidatura de Cristiano Machado, o PTB apresentava a de Getúlio Vargas. Boa parte do PSD, no entanto, acabou apoiando Vargas, surgindo daí a expressão cristianizar quando um partido lança um candidato sem, entretanto, apoiá-lo nas eleições (DELGADO, 2003).

movimentos dos trabalhadores urbanos, rurais e estudantil. Carvalho (2001) destaca que será no ambiente rural que surgirá a expressiva novidade política, com a organização, em 1955, na região Nordeste, das Ligas Camponesas, que, enfim, afastados do âmbito da ação política desde o século XIX, ressurgem com a colocação pública dos seus interesses.

O historiador Jacob Gorender (1987, p. 66) também destaca a crescente mobilização social nos anos iniciais da década de 1960 e os seus efeitos sobre o sistema político, ao apontar que “[...] marca o ponto mais alto das lutas dos trabalhadores brasileiros [...]. O auge da luta de classes, em que se pôs em xeque a estabilidade institucional da ordem burguesa sob os aspectos do direito de propriedade e da força coercitiva do Estado”.

Não se pode, no entanto, esquecer do apoio de setores da sociedade ao golpe de 1964. Como apontam Ferreira e Gomes (2014, p. 380), “Grandes parcelas da sociedade brasileira aplaudiram o golpe [...]. Ele [o golpe] não foi um evento externo à sociedade e alheio à sua participação, ainda que seu comando estivesse nas mãos de elites militares e civis brasileiras”.

A organização política do país, na verdade, comportava um compromisso mútuo, de interesses diversos, como limitada capacidade de resposta, e suscetível a dificuldades institucionais recorrentes que, como demonstram, por exemplo, as diversas intervenções militares<sup>42</sup> no período em questão, acabaram por se romper em 1964. Como destacam Gomes et al. (2007, p. 312), o Brasil possuía:

Um sistema institucional bastante frágil, mantido graças à margem de rearranjos e combinações que o pacto de dominação vigente permitia, estava entrando em acelerado esgotamento. A legitimidade da chamada 'democracia populista', garantida principalmente por concessões parciais do setor dominante às classes subalternas, bem como pela capacidade relativa do Estado de atender demandas empresariais, muitas vezes conflitantes, ampliando o nível de emprego, estava em xeque. E quem a poria em xeque, a partir de 1961, não seriam apenas os setores

---

<sup>42</sup> “Do 'Manifesto dos Coronéis' (fevereiro de 1954) ao golpe de 1964, mais de duas dezenas de manifestações militares agitaram a vida política do país. [...], em contraste com o período do Estado Novo e com os governos militares do pós-64, em que oficiais das três forças raramente expressavam em público suas divergências, entre 1945 e 1964 só houve relativa calma nos quartéis nos governos Dutra e Jânio Quadros” (MARTINS FILHO, 2003, p. 116). Para citar algumas podemos destacar, além das duas expressamente mencionadas acima, as seguintes: pressão pela renúncia de Getúlio Vargas (1954), tentativa de impedir a posse de Juscelino Kubitschek (1956), garantia da posse de Juscelino Kubitschek pelo denominado Contra golpe preventivo do General Lott, tentativa de impedir a posse de João Goulart (1961) (IGLÉSIAS, 1993).

empresariais afetados pela crescente incapacidade do Estado em resolver a aguda crise econômica; seriam setores das próprias classes subalternas, que, nos últimos anos do regime, passariam a bombardear os próprios limites do 'jogo' populista, pondo a nu o caráter limitado de suas instituições ditas democráticas.

Considere-se, ainda, como aponta o historiador Jorge Ferreira (2003) que nem grupos políticos de direita, tampouco os de esquerda, tinham a defesa da democracia entre suas pautas prioritárias, estratégicas. A esquerda pensava em realizar as reformas mesmo que isso significasse o abandono da democracia, já a direita sempre se mostrara disposta a desrespeitar as normas democráticas. A historiadora Denise Rollemberg (2003) caminha no mesmo sentido, ao afirmar que a democracia no Brasil não era valor estruturante do sistema político, não tendo gestado a cultura política nacional segundo esses valores.

Por outro caminho, mas apontando na mesma direção, o sociólogo Marcelo Ridenti (2003) analisa que a década de 1960 ficou marcada, especialmente entre os intelectuais, pela ideia de revolução. Um mantra que abarcava os vários aspectos da vida, tanto na política, mas também na cultura e nos aspectos privados da vida e, por fim, na economia. Revolução era a ideia dominante, não como teremos nas décadas seguintes, as demandas por democracia e cidadania. Não por acaso o movimento de 1964 denominou-se de revolução<sup>43</sup>.

O filósofo e cientista político Wanderley Guilherme dos Santos (2003, p. 179), ao analisar a crise de 1964, destaca a polarização política, ao afirmar que:

Aceitando o diagnóstico de que a crise de 1964 resultou de um estado de imobilismo político, [...], o impasse foi a consequência imperiosa de um conflito político caracterizado pela dispersão de recursos entre atores radicalizados, impedindo que o sistema apresentasse desempenho adequado, impelindo-o para o tipo de crise que classificarei de 'paralisia decisória'.

O historiador Carlos Fico (2004) aponta a necessidade de uma análise que percorra uma miríade de elementos causais para o encerramento do período democrático, então em curso, com o golpe de 1964. Segundo ele, a análise do movimento de 1964 deve recorrer

---

<sup>43</sup> Não sendo o interesse da discussão, mas por ser tema de acirrada polêmica na atualidade, vale destacar a colocação de Arendt (2011, p. 64) quando afirma que “[...]. Mas a violência, tal como a mudança, não é adequada para descrever o fenômeno da revolução; apenas quando a mudança ocorre no sentido de criar um novo início, quando a violência é empregada para constituir uma forma de governo totalmente diferente e para gerar a formação de um novo corpo político, quando a libertação da opressão visa pelo menos à constituição da liberdade, é que se pode falar em revolução”. Assim, por certo, dentro da concepção arendtiana não temos, em 1964, uma revolução.

a elementos estruturais, mas também ao aspectos da ação política, bem como aos fatos e à percepção dos fatos dos inúmeros atores históricos, e, ainda, ao funcionamento, ou a falta dele, das instituições públicas.

Terminava, então, uma experiência democrática no Brasil. Como destaca Delgado (2003, p. 151-152):

O período de 1945 a 1964 pode ser considerado, sem sombra de dúvida, como um dos mais democráticos da experiência republicana brasileira. Os partidos que nele atuaram animaram a prática da cidadania política, através de articulações, embates eleitorais, manifestação clara dos dissensos, estabelecimento de relações com organizações da sociedade civil, [...]. Foi também uma fase de ampliação das práticas democráticas e de crescimento da inserção da sociedade civil no mundo da política institucional. [...] uma fase de polarização de interesses, proliferação de organizações políticas e sociais e de profundas transformações históricas. [...], o pacto político articulado em 1945 foi aos poucos envelhecendo e deixando de corresponder às novas demandas de uma sociedade que se urbanizava e se tornava mais reivindicativa e atuante. [...]. Entre 1945 e 1964, não se ensaiou democracia política e eleitoral no Brasil. Praticou-se.

Pensando, então, nos elementos da tradição republicana moderna, podemos, no que se refere ao período de 1945 a 1964, identificar muitos elementos de correspondência desse ideário. Aqui nos referimos à questão da liberdade, tanto no que se refere à ausência de opressão, quanto à possibilidade de participação e a não possibilidade de interferências discricionárias, o crescimento da atividade cívica, da participação dos cidadãos e, por fim, dos assuntos referentes ao interesse público. De fato, como destacam diversos autores citados, não se quer aqui, fazer uma apologia de um passado mítico, mas diante da tradição política que se praticara na República brasileira até então, esse momento demarca uma diferenciação substantiva. Isto está ligado a diversos fatores políticos, mas também econômicos, sociais e culturais, que só rapidamente pudemos apontar, pois o objetivo do presente trabalho não é uma análise de nossa história republicana.

Não obstante, e concordando com Carvalho (2001), podemos perceber que uma intensificação da ocupação da esfera pública, com, ao menos, a tentativa de ampliar o debate em torno das questões de interesse público, o que pode ser demonstrado, entre outros aspectos, pela ampliação do número de eleitores, pelo crescimento do Partido Trabalhista Brasileiro, que de terceiro partido em número de parlamentares em 1945 se transforma no maior partido em 1962, bem como pelo crescimento do número de organizações e mobilizações da sociedade civil, será uma razão potente para o golpe de

1964 e correspondentemente da interrupção de nossa experiência democrática que tinha, então, apenas dezenove anos.

Curioso que, em que pese o processo de democratização que se vivenciou, e de maior preocupação com os interesses públicos, esse período não tenha sido marcado, como destaca Carvalho (2001) pela conquista de direitos sociais mais significativos, a exceção sendo o Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963, que estendeu para os trabalhadores do campo os direitos trabalhistas, mas não os benefícios previdenciários.

No que se refere especificamente a elementos que compõem o SIN, mesmo que não se trabalhasse no período com essa concepção de ordenamento da separação do público e do privado, podemos destacar de mais significativo apenas a aprovação das Leis Federais 3.164/57, conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha, e 3.502/58, denominada Lei Bilac Pinto, já mencionadas, ambas tratando da questão do enriquecimento ilícito dos servidores públicos e das sanções passíveis pelo crime, e da 4.320/64, que instituiu, sem prejuízo das já existentes atividades de controle externo, realizadas pelos tribunais de contas, o controle interno no âmbito do Poder Executivo, mesmo tendo sido esse um período em que o debate sobre a questão ganhava maior densidade, como destaca o historiador Rodrigo Patto Sá Motta (2008) ao afirmar que ocorre um debate público intenso, na mídia e nas eleições, sobre a questão da corrupção. A questão da relação público-privado começa a se constituir de forma mais intensa, mas estava marcado, como destaca Carvalho (2008), desde o fim da ditadura do Estado Novo, por uma preocupação com os indivíduos e não com o sistema e suas instituições. Ademais, os grupos mais à direita do sistema político, especialmente a UDN, e um de seus líderes, Carlos Lacerda, de certa maneira se apropriaram do tema da corrupção, processo facilitado por estarem constantemente na oposição aos governos federais, e utilizaram o mesmo como uma permanente arma de ataque. Mar de lama era uma expressão favorita de Lacerda para caracterizar diversos governos.

Registre-se, no entanto, que essa aparente dicotomia entre uma luta política centrada, mesmo que parcialmente, no combate à corrupção e a pequena produção legislativa e institucional de mecanismos efetivos para esse fim, como um elemento significativo, na medida em que usa-se o tema da corrupção como mera bandeira política, eleitoral, sem no entanto, buscar entender suas causas e corrigir deficiências que lhe propiciam a

repetição. Expediente, portanto, retórico-político e não institucional. Pouco avançando na construção política do interesse público.

Ademais, como destacado pelo cientista político Fábio Wanderley Reis (2008) a leniência com que tratamos as regras no Brasil, quando nossos interesses estão em jogo, aliada a uma sociedade marcada pela desigualdade, em inúmeros aspectos da vida, ao longo do tempo, transforma a discussão da corrupção num jogo de moralidade individual e que envolve apenas os grandes crimes que se passam no âmbito dos poderes estatais. Assim, perde-se a possibilidade de se construir um espaço público que, por meio da democracia, seja o garantidor dos interesses públicos, no qual a disputa de poder se coloque como mecanismo de controle, limitando-se a dominância do privado ou que este se utilize do Estado para a promoção de interesses que sejam prejudiciais à sociedade.

A discussão política da corrupção, dessa forma, constrói-se como um jogo de destruição de reputações e da política do escândalo e não no sentido de se construir normas, instituições, práticas, enfim, que se constituam numa cultura política que sirva de guia de ação para as práticas de agentes políticos, de modo específico, e dos cidadãos de modo geral.

### **1.1.3 Ditadura (1964 - 1985): centralização e autoritarismo**

Depois de quase duas décadas de experimento democrático, o Brasil volta a vivenciar período ditatorial. Esse será mais longo, quase vinte e um anos. O historiador Daniel Aarão Reis Filho (2014) destaca que os momentos autoritários do país no século XX, o Estado Novo e a Ditadura, têm similitudes e diferenças. Em relação às primeiras, aponta o fato de que em relação a ambas tendemos a não analisar as bases para o surgimento e desenvolvimento desses regimes, encarando silenciosamente o passado. Já no que se refere às diferenças, tendemos, de modo geral, a demonizar a Ditadura, o que não acontece em relação ao Estado Novo.

De forma mais voltada para seus aspectos constituintes, Carvalho (2001) também aponta similaridades e disparidades entre os dois momentos. Aponta para o fato de que ambos se constituíram como um repúdio ao incremento da ação política crescente dos cidadãos. Levando a perda de direitos civis e políticos, além de terem ampliado os direitos sociais e

uma ativa presença estatal no campo econômico. No entanto, se o Estado Novo fechou o Legislativo, cancelou as eleições e proibiu os partidos políticos, a Ditadura – de modo geral – manteve o Congresso Nacional<sup>44</sup> funcionando, realizou as eleições<sup>45</sup> e manteve dois partidos em atividade<sup>46</sup>. Como afirma Carvalho (2001, p. 191), “Os custos interno e externo [de suprimir a democracia em seus aspectos formais] eram tão altos que os militares mantiveram uma fachada de democracia e permitiram o funcionamento dos partidos e do Congresso”.

O período da Ditadura, em consonância com o que vinha acontecendo anteriormente, vai marcar um processo de modernização do Brasil. Como destaca o historiador Francisco Carlos Teixeira da Silva (1990), o Brasil passou por imensas transformações sociais, políticas e econômicas ao longo do período que vai de 1950 a 1980. Mudanças que alteraram de forma significativa a estrutura geoeconômica, com a predominância passando do campo para a cidade, mas que, em outros aspectos, reafirmaram características existentes como a desigualdade socioeconômica e o processo de integração ao mundo capitalista dominante.

Ao longo do seu período de poder, a Ditadura utilizou-se, desde o seu início, de inúmeros expedientes para a sua afirmação. Desde os Atos Institucionais (AIs)<sup>47</sup>, regulamentados por Atos Complementares (ACs)<sup>48</sup>, decretos-leis (DLs)<sup>49</sup>, mas também a repressão do

---

<sup>44</sup> O Congresso Nacional foi fechado, em 20 de outubro de 1966, por período de um mês, em decisão do presidente Humberto de Alencar Castelo Branco (1964 - 1967), novamente, e, dessa feita, juntamente com todas as assembleias legislativas, exceto a de São Paulo, por cerca de 10 meses em 1968-1969 (1967 - 1969), resultado do Ato Institucional número 5 (AI-5), de 13 de dezembro de 1968, em decisão do presidente Artur Costa e Silva, e durante quinze dias no mês de abril de 1977, por determinação do presidente Ernesto Beckmann Geisel (1974 - 1979). A partir de 1979, com o fim do AI-5, o Congresso Nacional não pode mais ser fechado (CARVALHO, 2001).

<sup>45</sup> As eleições para os cargos de Presidente e vice presidente da República, em 1964, e para os governadores de estado, em 1966, foram transformadas em indiretas, só sendo retomadas de forma direta, para o cargo de governador, durante o período ditatorial, em 1982. Os prefeitos das capitais, em decisão imposta pelo Ato Institucional número 3 (AI-3), de 5 de fevereiro de 1966, e dos municípios declarados de segurança nacional pela lei número 5.449/68, de 4 de junho de 1968, eram indicados pelos governadores. Vale destacar, ainda, que centenas de parlamentares, de vereadores até senadores, tiveram seus mandatos cassados ao longo do período da Ditadura (LOPEZ; MOTA, 2012).

<sup>46</sup> Com o Ato Institucional número 2 (AI-2), de 27 de outubro de 1965, o pluripartidarismo foi extinto e criaram-se dois partidos: o governista Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o oposicionista Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

<sup>47</sup> Ao longo da Ditadura foram decretados dezessete atos institucionais, de 9 de abril de 1964, data do primeiro, até 14 de outubro de 1969, data do último (BRASIL, acesso em 17 jul. 2017).

<sup>48</sup> Esses atos regulamentavam os atos institucionais e foram em número de cento e três. Foram decretados de 27 de outubro de 1965 até 14 de abril de 1977 (BRASIL, acesso em 17 jul. 2017).

<sup>49</sup> Esses decretos serviam a propósitos administrativos, mas também políticos. Foram mantidos até 1988, com a promulgação da atual Constituição. Durante o período da Ditadura foram editados 2.272, de 13 de

aparato policial-militar, a tortura, a espionagem, a propaganda política e a censura, que a partir de 1970 se tornou prévia, além da cassação de mandatos e de direitos políticos, aposentadoria compulsória de servidores públicos civis e militares, intervenção em sindicatos, fechamento de entidades (CARVALHO, 2001; FERREIRA, 2003; FICO, 2003).

Em contraste, o número de eleitores, ao longo do período, irá crescer substancialmente. Foram 12,5 milhões nas eleições presidenciais de 1960, a última antes do início da Ditadura, e já eram 65,6 milhões nas eleições parlamentares federais e estaduais e para os executivos estaduais em 1986, a primeira no momento pós ditatorial (CARVALHO, 2001).

O Brasil mudou, por certo. Os números possíveis para demonstrar isso são variados e eloquentes. A população cresceu, de 70 milhões de habitantes em 1960 para cerca de 136 milhões em 1985, e urbanizou-se, passando de 44,7% de habitantes nas cidades em 1960 para 67,6% no ano de 1980. O setor de serviços assumiu a dianteira no percentual de empregos, indo de 33% em 1960 para 46% em 1980, nos mesmos anos o setor industrial foi de 13% para 24% e o setor agrícola caiu de 54% para 30%. A mortalidade infantil, em crianças com menos de um ano para cada mil nascidos vivos, caiu de 109 para 62 em 1985. Na educação, apesar de incrementos nas matrículas dos níveis secundário e superior de ensino, as mudanças foram mais lentas. Se em 1960 cerca de 40% da população com 15 anos ou mais era analfabeta, esse número ainda estava no patamar de 25% em 1980 (CARVALHO, 2001; PRADO, EARP, 2003; KLEIN, LUNA, 2014).

No entanto, essas mudanças não significaram uma melhora geral no padrão socioeconômico da sociedade brasileira. A concentração de renda aumentou. Enquanto os 20% mais pobres tinham 3,9% da renda nacional em 1960, esse número caiu para 2,8% em 1980, ao mesmo tempo que os 10% mais ricos passavam de 39,6% para 50,9% no mesmo indicador. O que, eventualmente, mantinha a situação estabilizada, mesmo com a diminuição do valor real do salário mínimo sendo também uma constante no período, era o aumento do trabalho feminino, que cresceu 187% no período. Particularmente danosos para a renda, dos mais pobres e dos setores médios, foram os

---

novembro de 1965 até 14 de março de 1985, deste ano até 1988 foram outros 209 (BRASIL, acesso em 17 jul. 2017).



anos da chamada “Estagflação”, com aumento continuado da inflação e queda do Produto Interno Bruto (PIB), de 1979 a 1983. Em todo o período da Ditadura, destaque-se, ainda, a dívida externa também teve crescimento exponencial, passando de algo em torno de US\$ 4 bilhões para cerca de US\$ 100 bilhões (SILVA, 1990; CARVALHO, 2001; LOPEZ; MOTA, 2012; SINGER, 2014).

Como destaca Silva (1990), embora a política econômica tenha conseguido promover o crescimento econômico e reduzir a inflação, que sofreu queda expressiva entre 1964 e 1969, a pobreza aumentara e a violência do poder autoritário era evidente.

A partir de 1974, com a posse do presidente Ernesto Geisel, o regime começa, com avanços e recuos, a promover o processo de “abertura lenta, gradual e segura”. Já nas eleições parlamentares – federais e estaduais – daquele ano, o partido de oposição, o MDB, conseguirá significativa vitória, com a eleição de 16 (dezesesseis) senadores, das 22 (vinte e duas) posições em disputa, e 161 (cento e sessenta e uma) das 364 (trezentas e sessenta e quatro) cadeiras da Câmara Federal. Os assassinatos do jornalista Vladimir Herzog, em fins de 1975, e do operário Manoel Fiel Filho, no início de 1976, colocarão maior pressão popular sobre a Ditadura, como resultado de mobilização de entidades da sociedade civil, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Conferência Nacional de Bispos do Brasil e Comissão de Justiça e Paz (CJP), entre outras (CARVALHO, 2001; LOPEZ; MOTA, 2012; REIS FILHO, 2014).

Em 8 de agosto de 1977, com a leitura e divulgação da Carta aos Brasileiros, do jurista e professor Goffredo Carlos da Silva Telles, assinada por centenas de juristas, professores e políticos do país, novo âmbito de atuação contra o regime autoritário se abre. O movimento contestatório se ampliará nos anos seguintes. As pautas da anistia para os perseguidos políticos, eleições diretas para presidente, governadores e prefeitos, bem como pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, ganham força. As greves da região do ABC, entre 1978 e 1980, a reestruturação da União Nacional dos Estudantes, em 1979, a reconstrução da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), em 1981, e a realização da Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras (CONCLAT), também em 1981, são alguns exemplos desse novo momento de contestação do poder ditatorial (SILVA, 1990; CARVALHO, 2001; LOPEZ; MOTA, 2012; REIS FILHO, 2014).

As eleições de 1982, depois da reforma partidária de 1980<sup>50</sup> que reinstituiu o pluripartidarismo no país, foram marcadas por novos avanços da oposição. Dos 22 (vinte e dois) estados do país, o PMDB conseguiu a vitória para as eleições dos governos estaduais e do senado em nove, destaque-se os estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, e o PDT em um, o Rio de Janeiro, ficando o PDS com os doze restantes, destacando-se o Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco. Além disso, o governo perdeu a maioria absoluta da Câmara dos Deputados, elegendo o PDS 235 deputados federais, o PMDB 200, o PDT 23, o PTB 13 e o PT 8. Já para os cargos de deputados estaduais o PDS elegeu 476, o PMDB 404, o PDT 36, o PTB 18 e o PT 13. Saía, ainda, majoritário o partido governista, mas, era claro que o regime estava perdendo as suas bases de apoio político e eleitoral (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, acesso em 22 jul. 2017).

Já em 1983, mas especialmente no ano de 1984, a sustentação política do regime entra em acentuado processo de declínio. Sinal evidente disto é a campanha das Diretas Já, pelo reestabelecimento de eleições diretas para o cargo de presidente da República, que irá galvanizar o país com a criação de comitês e a realização de inúmeros e grandiosos comícios em diversas cidades do país, como os de cerca de 500 mil na cidade do Rio de Janeiro e de mais de 1 milhão em São Paulo. Apesar de derrotada, a Emenda Dante de Oliveira, deputado federal pelo PMDB do Mato Grosso, marcou o ocaso do regime. Nas eleições indiretas de janeiro de 1985 o candidato de oposição em aliança com setores saídos do governismo, na chapa Tancredo Neves – José Sarney, derrotava os candidatos do PDS, Paulo Maluf – Flávio Marcílio, por 480 votos contra 180 e 26 abstenções (SILVA, 1990; CARVALHO, 2001; LOPEZ; MOTA, 2012; REIS FILHO, 2014).

Mais importante, no entanto, do que, tão somente, demonstrar o declínio político eleitoral do governo ditatorial e de suas forças de sustentação, aqui importa apontar a movimentação, a mobilização, por parte da sociedade brasileira, em busca de espaços de liberdade, de participação política e de preocupação com o interesse público, que, como

---

<sup>50</sup> Com a reforma foram extintos os dois partidos existentes e criados seis partidos no país: Partido Democrático Social (PDS), substituindo a antiga ARENA, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que ficou com a maior parte do antigo MDB, liderado por Ulisses Guimarães, o Partido Popular (PP), liderado por Tancredo de Almeida Neves, que ainda em 1981 irá se fundir ao PMDB, diante das mudanças estabelecidas pelo governo para as eleições de 1982, o Partido dos Trabalhadores (PT), liderado pelo então sindicalista Luís Inácio Lula da Silva, líder das greves do ABC daquele período, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), liderado por Leonel de Moura Brizola, e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), liderado pela jornalista e política Ivete Vargas (LOPEZ; MOTA, 2012).

temos insistido em apontar, são as chaves conceituais que marcam o republicanismo moderno.

Em linhas gerais, o período de redemocratização irá, mais uma vez em nossa história, criar inúmeras expectativas, nem sempre confirmadas, mas, apesar de dificuldades, carências e eventuais retrocessos, o país avançou na cidadania nesse período. Como destaca Carvalho (2001), em que pese a trágica morte de Tancredo Neves, a passagem do poder ao controle civil, se deu de forma relativamente organizada. Em 1988, foi aprovada a Constituição denominada Cidadã e, no ano seguinte, foram realizadas as primeiras eleições presidenciais diretas em quase trinta anos, temos, então, um ambiente de crescentes direitos políticos. No entanto, a democracia não se mostrou capaz de solucionar inúmeros entraves sociais, especialmente a desigualdade e a carência em quantidade e/ou qualidade na prestação de serviços sociais de educação, saúde e saneamento, além da evidente piora no quadro da segurança pública.

Como sabido, existem diferentes análises sobre o desenvolvimento político da sociedade brasileira nesse momento que se inicia a partir de 1985. De todo modo, cumpre-nos destacar que esses elementos das relações de poder, de participação, de luta e defesa pelos espaços de liberdade, por parte dos cidadãos e do sistema político de modo geral, no que se refere ao período pós-ditatorial, serão discutidos no capítulo 3, quando, efetivamente, se dá a estruturação do Sistema de Integridade Nacional no Brasil, que é o objeto central de análise deste trabalho.

#### **1.1.4 Questões atuais do republicanismo**

Desde fins do século XX, especialmente após a queda do Muro de Berlim, em 1989, ou o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991, eventos que marcam o fim da Guerra Fria e intensificam o processo da globalização, o debate em torno das questões da liberdade tem se intensificado.

Processo, inclusive, que coincide temporalmente, com a redemocratização da sociedade brasileira a partir de 1985, quando, também por aqui, a liberdade ganha centralidade no processo político. Por certo, diante das especificidades do nosso desenvolvimento e das demandas sociais, políticas e econômicas, o embate em torno da liberdade terá

características próprias, enfatizando as demandas sociais para recuperar o tempo perdido, pressionando o sistema de poder a responder – mesmo que lenta e contraditoriamente – aos reclames populares.

Vitoriosa, naquele momento, uma visão liberal cujas linhas mestras estão postas em um texto de 1819 de Benjamin Constant<sup>51</sup> (1767 – 1830), intitulado *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Nele, no que nos importa aqui destacar, o escritor francês, apontava a soberania do cidadão na vida coletiva na Antiguidade, sobretudo nas questões públicas, apesar do limitado espaço conferido à esfera privada. Ao passo que os cidadãos modernos têm como seu espaço consagrado o privado, sendo o público um lócus para a representação, onde alguns – os representantes – organizam os assuntos coletivos. Como destacou Constant (2015, p. 3):

[...] entre os antigos o indivíduo quase sempre soberano nas questões públicas, é escravo em todos seus assuntos privados. Como cidadão, ele decide sobre a paz e a guerra; como particular, permanece limitado, observado, reprimido em todos seus movimentos; como porção do corpo coletivo, ele interroga, destitui, condena, despoja, exige, atinge mortalmente seus magistrados ou seus superiores; como sujeito ao corpo coletivo, ele pode, por sua vez, ser privado de sua posição, despojado de suas honrarias, banido, condenado, pela vontade arbitrária do todo ao qual pertence. Entre os modernos, ao contrário, o indivíduo independente na vida privada, mesmo nos Estados mais livres só é soberano em aparência. Sua soberania restrita quase sempre interrompida; e, se em épocas determinadas, mas raras, durante as quais ainda é cercado de precauções e impedimentos, ele exerce essa soberania, é sempre para abdicar a ela.

Segundo Constant (2015), essa inversão foi causada pelo aumento demográfico e da extensão dos Estados modernos, em comparação às repúblicas e monarquias da Antiguidade; à abolição da escravidão e ao desenvolvimento da atividade comercial. Posição que ecoa aquela que já havia sido defendida por Montesquieu (2007), para quem, a república depende de que prevaleça o interesse público e que existam homens virtuosos, o que, nas condições dos séculos XVII e XVIII, com o crescimento do comércio e das riquezas e as dimensões populacionais e territoriais dos Estados, entre outros elementos, diversificavam os interesses e impediam a emergência do bem comum.

É possível registrar que a ideia de soberania tem como pano de fundo a liberdade

---

<sup>51</sup> Henri-Benjamin Constant de Rebecque (1767 – 1830), foi pensador liberal-conservador francês. Inspirava-se na Inglaterra e defendia a democracia representativa. Opositor de Napoleão Bonaparte, Benjamin Constant, como era conhecido, defendia a existência de um poder Real neutro, que impediria tendência autoritárias nos outros três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário (CONSTANT, 2015).

individual. Aliás, esse aspecto merece destaque na perspectiva liberal, apresentada como liberdade negativa. Como explica o filósofo Isaiah Berlin (2009, p. 149), “[...] o desejo de liberdade é, em primeiro lugar, o desejo de indivíduos ou grupos de não sofrer interferência de outros indivíduos ou grupos”.

É importante observar que numa perspectiva que abraça a ideia de que a única forma de relação do indivíduo com o espaço público é restringir a liberdade aos direitos individuais ou civis, perdem significação as discussões sobre participação política e virtude cívica. É, no entanto, exatamente no sentido de recuperar o debate sobre a esfera pública, como espaço de ação privilegiada dos cidadãos, que o republicanismo se assenta (BIGNOTTO, 2004).

Coloca-se, assim, a liberdade dentro de uma perspectiva positiva, como um espaço de participação e decisão dos cidadãos como ativos membros da comunidade e, portanto, das escolhas públicas. Como destaca Bignotto (2004), é reestabelecida a relação entre liberdade e ação no espaço público, modificando, dessa maneira, o seu impacto no que diz respeito ao funcionamento e finalidade das instituições públicas, e, ainda, uma nova percepção em temas que são caros ao republicanismo como a questão da virtude, assim:

[...] retomada da associação entre liberdade e ação dos cidadãos na cena pública e pelos desdobramentos que essa maneira de formular o problema da liberdade provocaram, tanto no tocante à natureza das instituições republicanas quanto em temas como o da virtude e o da história (BIGNOTTO, 2004, p. 20).

Pettit (1999, p. 271, tradução nossa) amplia ainda mais essa questão ao afirmar que:

A concepção negativa de liberdade como não interferência e a concepção positiva de liberdade como autodomínio não são as únicas ideias disponíveis de liberdade; uma terceira alternativa é a concepção de liberdade como não dominação, que requer que ninguém seja capaz de interferir sob bases arbitrárias – ao seu prazer – nas escolhas de uma pessoa livre<sup>52</sup>.

Para Pettit (1999) a não dominação, no entanto, não se atinge por meios individuais, e sim por meio da ação política, sendo sua maneira prioritária de conquista via o aparato estatal. O que implica a necessidade de um Estado que esteja a todo momento em

---

<sup>52</sup> “The negative conception of freedom as non-interference and the positive conception of freedom as self-mastery are not the only available ideals of liberty; a third alternative is the conception of freedom as non-domination which requires that no one is able to interfere on an arbitrary basis – at their pleasure – in the choices of the free person” (PETTIT, 1999, p. 271).

contato com seus cidadãos – pelos mais diversos meios – para que as ideias e interesses das pessoas sejam continuamente percebidos na ação do aparelho estatal.

Essas questões refletem uma preocupação de que a construção da liberdade pelos seres humanos só se dá por meio da política, da ocupação do espaço público, com o estabelecimento de instituições políticas que, surgindo no meio da disputa e do conflito, inerentes que são ao poder, garantam que essa arena pública seja a garantidora das liberdades, num processo que Arendt (2011) denomina de *constitutio libertatis* e que, ao mesmo tempo, garante que os poderes sejam efetivamente tornados públicos.

Nesse contexto, é preciso considerar a ideia de igualdade, visto que, sem ela, a interação e influência dos cidadãos nas decisões públicas seriam dadas de forma diferenciada. Como destaca Bignotto (2004, p. 24) ao analisar a obra de Pettit (1999):

Decorre do princípio de igualdade assim interpretado que o republicanismo de Pettit é fundamentalmente comunitário. As pessoas envolvidas em perseguir a liberdade como não-dominação só poderão fazê-lo em conjunto, já que qualquer alteração no equilíbrio do poder será sentida por todos os outros. Trata-se, pois, de um bem, que só pode ser adquirido em comum, contrariamente ao que ocorre com valores como a utilidade ou mesmo a felicidade.

Bignotto (2008, p. 104) enfatiza, em outro momento e por caminho inverso, o valor da igualdade, ao afirmar que “[...] o sentimento de desigualdade entre os cidadãos é, [...], um dos motores mais poderosos das transformações que alteram os corpos políticos”.

Cardoso (2000) destaca que o republicanismo é o *locus* privilegiado da igualdade em seus vários âmbitos, não tão somente o político, ao afirmar que tanto conceitual quanto historicamente são colocadas questões que almejam um processo de democratização da economia, da sociedade e da cultura, algo que se constrói por meio do processo de universalização de direitos e da ampliação da participação política dos cidadãos.

Coloca-se, pois, o republicanismo, conforme a perspectiva defendida por Cardoso (2000), como uma reivindicação de apropriação do espaço público pelos cidadãos de forma a expandir a República, para além de seus aspectos jurídicos formais, para o âmbito do social, do político, do econômico e do cultural.

Dentro dessa perspectiva, a retomada histórica da tradição do humanismo cívico pode contribuir para a discussão das atuais temáticas do republicanismo. Uma primeira questão central é a da origem dos regimes políticos e, dentro dela, “[...] o caráter puramente humano dos regimes e suas estruturas e, assim, conceder uma importância capital para o papel humano na criação das diversas organizações políticas. [...]” (BIGNOTTO, 2000, p. 59). O segundo aspecto é a questão da participação, da relação, se quisermos, entre os cidadãos e as cidades, a vida ativa, a ideia da “[...] defesa da liberdade como liberdade de fazer coisas e não apenas como um direito abstrato [...]” (BIGNOTTO, 2000, p. 61-62).

O republicanismo valoriza de forma intensa a participação dos cidadãos na vida pública, nos espaços coletivos, na discussão do bem comum, como forma, inclusive, superior àqueles que se refugiam nas 'tirantias da intimidade', para usar expressão consagrada por Sennett (1988) que ao discorrer sobre a relação entre o público e o privado afirma:

Uma *res publica* representa, em geral, aqueles vínculos de associação e de compromisso mútuo que existem entre pessoas que não estão unidas por laços de família ou de associação íntima: é o vínculo de uma multidão, de um “povo”, de uma sociedade organizada, mais do que o vínculo de família ou de amizade (SENNETT, 1988, p. 16).

O tema da presença pública, da participação pública, do bem comum, coloca, assim, outros aspectos caros ao republicanismo, quais sejam: as questões da educação, da virtude política ou cívica, das instituições e das leis e da história e seu papel.

Elemento atual das preocupações do republicanismo, mas que tem raízes no pensamento dos humanistas cívicos do renascimento, é o papel da educação. Como destaca Bignotto (2000), essa tem um papel central na construção de valores que reconheçam a todos o conjunto de direitos estabelecidos nas sociedades, uma dimensão universal que será colocada contemporaneamente pelos republicanistas.

Bignotto (2013, p. 186-187), destacando mais uma vez o valor da educação para o republicanismo, enfatiza o papel de Montesquieu nesse aspecto, ao afirmar que “Montesquieu inaugura uma questão que, desde então, estará no coração do republicanismo francês, até sua consolidação no final do século XIX: como educar os homens para viver em um regime que se baseia na liberdade e na igualdade”.

A virtude política ou cívica diz respeito às relações dos cidadãos com as instituições políticas das quais eles participam como membros de uma república e não, por certo, aos valores morais esposados por alguém. Com efeito, quando se trata dessa questão, está se tendo como preocupação central na vida coletiva a temática do interesse comum.

No que tange ao papel das leis e instituições, presença constante nos debates do republicanismo, tem se reconhecido o seu caráter histórico, mas, de forma conjunta, como aspecto central para a garantia das liberdades, da virtude e da participação dos cidadãos na república. Como destaca Barros (2013), ao analisar a obra do republicano inglês do século XVII, James Harrington (1611 – 1677), a liberdade numa república é tributária do governo das leis e das instituições, somente assim a virtude será praticada e construída, enquanto que um governo que é refém das paixões acabará por desaguar na tirania. Não sem razão aqueles que defendem a república, tais como Aristóteles e Tito Lívio, a definem como o governo das leis.

Ainda neste breve sumário das questões centrais colocadas pelo republicanismo atual, apresenta-se o papel da história. No processo de construção da tradição republicana. Como destaca Bignotto (2013, p. 10):

Em grande medida, é tarefa dos pensadores atuais investigar a natureza dos problemas políticos do nosso tempo, servindo-se de um manancial fornecido pela tradição, mas, ao mesmo tempo, indo além dele na tarefa de fazer do republicanismo uma filosofia adequada à nossa época. Como está demonstrado na obra de Hannah Arendt, é possível, recorrer ao passado para pensar com ele, sem correr o risco de ser dominado pela nostalgia por outras épocas. [...].

Assim, a história é elemento central para iluminarmos o caminho que as diversas tradições do republicanismo percorreram, bem como as relações que estabeleceram entre si, com a tomada de temáticas que, decerto atualizadas, estiveram presentes, nos debates e disputas políticas em torno das questões levantadas pelos autores e em cada processo histórico. Para além de uma arqueologia das ideias e proposições políticas, se pretende, portanto, apontar como elas se lançaram além de seus limites temporais e geográficos.

Por fim, como nos diversos campos das ciências humanas e sociais, ao republicanismo



tem sido dirigidas diversas críticas ao longo do tempo. Segundo Bignotto (2013), podemos resumir essas críticas nos seguintes aspectos: a ideia de liberdade política que se adota é muito mais afeita à sociedade dos antigos que a dos modernos, referenciando-se essa propositura no já mencionado artigo de Constant (2015); também no campo da virtude política ou cívica, padeceria o republicanismo de uma visão que não é adequada às sociedades contemporâneas, aqui sustentando-se em visão de Montesquieu (2007), que apontava como o crescimento da população e o aumento do comércio e da riqueza, com a conseqüente divisão em classes das sociedade, como impeditivo para a virtude, e, por último, a afirmação de que não presta a devida atenção – não reconhecendo a sua preponderância – ao fator econômico.

Mais do que rebater as críticas, ou mesmo reconhecer alguns de seus méritos, como o destaque que o republicanismo dá ao elemento político, procuramos localizar as contribuições variadas, que foram dadas por essa tradição aos processos políticos ao longo do tempo. Interessando-nos, em especial, buscar nessa trajetória elementos que colaborem para um melhor entendimento da história da república brasileira e sua construção de um Sistema de Integridade Nacional, de acordo com a proposição deste trabalho que as entidades da sociedade civil organizada, que contribuíram para a estruturação do SIN, pautam suas ações, mesmo que sem uma visão coerente e sustentada, pelo republicanismo, ou, ao menos, alguns de seus elementos centrais.

## 2 CAPÍTULO II: O PROBLEMA DA CORRUPÇÃO

A corrupção é um fenômeno, por óbvio, de abrangência internacional, mas que, para além disso, tornou-se, especialmente ao longo das últimas duas décadas, tema de crescente preocupação e atenção da opinião pública mundial. Notícias e análises sobre ela são ocorrências cotidianas nos meios de comunicação e nas redes sociais. Mais do que isso, no entanto, é tema de discussão e deliberação de organismos internacionais, de governos nacionais e subnacionais, de empresas, da sociedade civil organizada, dos institutos de pesquisa e das instituições de ensino superior e seus pesquisadores.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) tem, desde 1996, a sua Convenção Interamericana Contra a Corrupção, adotada pelo Brasil em 2002, a Organização das Nações Unidas (ONU) também possui uma Convenção contra a Corrupção, datada de 2003, ratificada pelo Brasil em 2005 e com entrada em vigor no ano seguinte. Para além dessas instituições internacionais das quais o Brasil faz parte, podemos ainda citar a União Africana (UA), que, em 2006, adotou a sua Convenção sobre Prevenção e Luta contra a Corrupção. Também a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) instituiu, em 1997, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Apesar do Brasil<sup>53</sup> não ser membro da OCDE, aderiu à referida convenção em 2000. Cabe ainda destacar que a União Europeia (UE) tem inúmeros acordos e decisões sobre o tema<sup>54</sup>.

No âmbito das organizações não governamentais internacionais (ONGIs), podemos notar

---

<sup>53</sup> Em 30 de maio de 2017 o governo brasileiro formalizou seu pedido de associação à OCDE. A Organização tem atualmente 35 países membros. Do continente americano apenas Canadá, Chile, Estados Unidos da América e México fazem parte da OCDE (OCDE, acesso em 25 jan. 2018).

<sup>54</sup> Para apresentar a dimensão das decisões da UE sobre o tema, podemos elencar os seguintes documentos: Convenção relativa à Luta contra a Corrupção em que estejam implicados servidores das Comunidades Europeias ou dos Estados membros da União Europeia; Criação do Grupo de Estudos Contra a Corrupção do Conselho da Europa; Convenção penal sobre a corrupção, do Conselho da Europa; Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia; Criação das regras comuns do Comitê de Ministros dos Estados Membros do Conselho da Europa contra a corrupção no financiamento dos partidos políticos e nas campanhas eleitorais; Convenção da UE relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias; Política Global da União Europeia contra a corrupção; Convenção do Conselho da Europa relativa ao branqueamento, detecção, apreensão e perda dos produtos do crime e ao financiamento do terrorismo e Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho da Europa, de 22 de julho de 2003, relativa ao combate à corrupção no sector privado (RAIMUNDO, 2011; LOPES, 2011; BOMFIM, 2013; SIMÕES, 2013).

que a Transparência Internacional<sup>55</sup>, criada em 1993, que realiza inúmeros estudos e pesquisas sobre o tema, sendo os mais conhecidos o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), o Barômetro Global da Corrupção (BGC), e a Coalizão Amigos da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção<sup>56</sup>. A coalização reúne uma rede de organizações da sociedade civil, criada em 2006, são 354 entidades de 93 países, que luta pela implementação integral do referido tratado.

Especificamente no Brasil, desde a Constituição Federal (CF) de 1988, mas especialmente nos últimos vinte anos, temos estabelecido uma série de parâmetros legais para a transparência pública e o combate à corrupção. A própria CF, em seu artigo 37, conforme já destacado, estabelece que os princípios constitucionais da administração pública são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ademais temos, na esfera legislativa, a Lei da Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992; a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – Lei 8.443/1992; a Lei das Licitações – Lei 8.666/1993; a Lei de iniciativa popular que transformou a compra de votos em crime – Lei 9.840/1999; a Lei que institui o Sistema de Controle Interno – Lei 10.180/2001; a Lei que tipifica o crime de Corrupção Ativa em transação comercial internacional e cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) – Lei 10.467/2002<sup>57</sup>; Lei que institui a Controladoria-Geral da União – Lei 10.683/2003; Decreto que cria o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção – Decreto 4.923/2003; a Lei dos Portais da Transparência – Lei Complementar 131/2009; a Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar 135/2010, também de iniciativa da sociedade civil organizada; a Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/2011; a Lei da Lavagem de Dinheiro – Lei 12.683/2012 (altera a Lei 9.613/1998); a Lei do Conflito de Interesses – Lei 12.813/2013 e a Lei Anticorrupção Empresarial – Lei 12.846/2013, que entrou em vigor no ano seguinte.

No campo mais diretamente organizacional, podemos ainda citar a criação e/ou fortalecimento de uma série de instituições, destaque-se: a Controladoria-geral da União<sup>58</sup>, e suas similares estaduais e municipais, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária

---

<sup>55</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL (acesso em 17 jan. 2018).

<sup>56</sup> CONTAS ABERTAS (acesso em 27 jan. 2018).

<sup>57</sup> Em 19 de agosto de 2019 o presidente Jair Messias Bolsonaro editou Medida Provisória que transferiu o COAF do Ministério da Economia para o Banco Central e modificou sua denominação para Unidade de Inteligência Financeira (ESTADAO, 2019).

<sup>58</sup> A CGU foi transformada no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, posteriormente aprovada pelo Congresso Nacional como Lei

Federal, os Ministérios Público Federal e Estaduais, os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, a Receita Federal (RF) e o Conselho de Controle de Atividades Financeira.

No âmbito das organizações da sociedade civil no Brasil, podemos destacar: a Transparência Brasil<sup>59</sup>, criada em 2000, a Transparência Capixaba (TCap)<sup>60</sup>, de 2001, o Instituto de Fiscalização e Controle<sup>61</sup>, de 2003, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral<sup>62</sup>, de 2002, a Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade<sup>63</sup>, de 2009, e a Amigos Associados de Ribeirão Bonito, de 1999, que em 2011 transformou-se em AMARRIBO Brasil<sup>64</sup>, e que articulou a construção e coordena uma rede de ONGs que conta hoje com cerca de 230 entidades espalhadas pelo Brasil.

Para além das ações normativas, há também uma vasta produção acadêmica sobre o tema. São inúmeros livros, artigos, dissertações e teses que discutem o fenômeno da corrupção, suas causas, consequências, desenvolvimento, condições que favorecem ou dificultam sua ocorrência e formas de combate, entre outros elementos. Uma parte desse material será, certamente, analisada ao longo desse capítulo e nos posteriores.

Frente ao exposto, acreditamos que é possível perceber a dimensão que o fenômeno da corrupção, da preocupação, interesse e significação política, assumiu – ao longo das últimas décadas – seja no âmbito internacional, seja na sociedade brasileira. Dada a extensão e complexidade do tema, propomos neste capítulo abordar as principais teorias acerca do problema, suas causas e consequências, as formas de controle e o papel da sociedade civil sobre a questão: conceito e formas de controle. Destaque-se que, diferente da visão do chamado senso comum, os estudos sobre o tema destacam que a corrupção é um fenômeno que não pode ser eliminado por completo, sendo, no entanto, passível de uma redução significativa de sua ocorrência para inúmeros autores.

---

13.341, de 29 de setembro de 2016, mantendo, no entanto, as mesmas atribuições (BRASIL, 2016).

<sup>59</sup> TRANSPARENCIA BRASIL (acesso em 15 jan. 2018).

<sup>60</sup> TRANSPARENCIA CAPIXABA (acesso em 15 jan. 2018).

<sup>61</sup> INSTITUTO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (acesso em 15 jan. 2018).

<sup>62</sup> O MCCE é, na verdade, um fórum de entidades que reúne atualmente 63 entidades (MOVIMENTO DE COMBATE A CORRUPÇÃO ELEITORAL, acesso em 15 jan. 2018).

<sup>63</sup> CONGRESSO EM FOCO (2009).

<sup>64</sup> AMARRIBO BRASIL (acesso em 15 abr. 2018).

## 2.1 CORRUPÇÃO: CONCEITUAÇÃO E SUAS DIFICULDADES

Uma primeira dificuldade para abordar o problema da corrupção, ou até mesmo de um ato de corrupção, é a falta de consenso entre os estudiosos das ciências sociais e humanas sobre a sua definição conceitual. O que é corrupção? Como pode um comportamento ser denominado de corrupto? Quais são suas causas fundamentais? Quais suas principais consequências? E os mecanismos de controle, quais são e como devem funcionar? Aqui não podemos deixar de lembrar da observação de Darnton (2016), já destacada na Introdução, sobre o risco das questões mal colocadas e da necessidade de uma abordagem que leve em conta as especificidades das sociedades e de seus tempos históricos para uma discussão que possa ser frutífera no sentido de localizar e compreender o fenômeno da corrupção. O que, no entanto, não nos impedirá buscar elementos comuns e, também, contraditórios na busca de uma conceituação contemporânea do fenômeno.

Uma outra dificuldade importante, no que diz respeito ao fenômeno, é a sua mensuração. Como destaca o matemático Cláudio Weber Abramo (2005, p. 34):

Se a corrupção é importante economicamente, então se torna importante medi-la. Mas isso traz de imediato um problema intransponível. Como os atos de corrupção são secretos, e como a parcela detectada nada informa sobre o volume agregado das transações ilícitas, medidas diretas estão fora de questão. As medidas indiretas dominam o terreno. A questão é saber qual é o conteúdo informativo dessas mensurações.

Destaque-se que a imprecisão do conceito, ou, no mais das vezes, da utilização do termo, também dificulta a sua mensuração. Privada ou pública, grande ou pequena, pelos padrões legais ou morais, as fontes para a definição do fato corruptivo, são alguns elementos que impactam nesse quesito, para além da sua secretude.

Já o cientista político Bruno Wilhelm Speck (2000), apesar de apontar algumas dificuldades persistentes com a mensuração, destaca avanços que se tem conseguido obter. Para ele, o cálculo dos custos que a corrupção e dos recursos desviados por ela tem para a economia, a vida social e as instituições públicas têm avançado pelo mundo. As formas mais básicas do estabelecimento desse tipo de indicador se dá a partir de três elementos-chave: casos relatados pela imprensa, condenações no Poder Judiciário e

pesquisa feita com os cidadãos.

Importante, pois, para o presente trabalho, apontar alguns elementos básicos, centrais, de um conceito da corrupção. Ao menos do conceito que aqui se utilizará. Como afirma o cientista político Juarez Guimarães (2011, p. 83):

Conceitos são como sinais luminosos que conectam discursos argumentativos, os quais, por sua vez, racionalizam e legitimam a práxis dos atores políticos, podendo alcançar diferentes graus de influência e de sedimentação nas culturas políticas e institucionais.

Contudo, como destaca o cientista político Fernando de Barros Filgueiras (2008b, p. 353): “[...] não há na tradição do pensamento político ocidental, consenso a respeito do que vem a ser corrupção”. Já a economista Kimberly Ann Elliott (2002b, p. 20) afirma que “A complexidade e a sensibilidade política da problemática da corrupção apresentam vários desafios para aqueles que analisam a questão [...]”. A autora prossegue afirmando que uma primeira dificuldade com que se deparam aqueles que buscam analisar o fenômeno da corrupção é a sua própria definição. Estabelecer uma conceituação, para ela, é algo que envolve elementos políticos e sociais, por mais que tenhamos algumas ações como mundialmente condenadas.

Os advogados Graham Brooks, David Walsh, Chris Lewis e Hakkyong Kim (2013, p. 11, tradução nossa) apontam o problema da complexidade, destacando que:

A corrupção deve, portanto, ser vista como um fenômeno complexo e multifacetado, com uma multiplicidade de causas e efeitos, pois exhibe muitas formas e funções diferentes em contextos muito diversos, que vão desde um único ato que transgredir uma lei ou leis, sendo uma forma de vida para um indivíduo, grupo de pessoas e/ou ordem social, que é moralmente aceitável<sup>65</sup>.

De fato, são inúmeros os sentidos atribuídos à palavra corrupção. O filósofo José Antônio Martins (2008) destaca que a amplitude da definição é reconhecível a partir de questões que podem ser assim colocadas: corrupção é o roubo, puro e simples? E o que dizer da afirmativa, que muitos fazem, de que alguém está moralmente corrompido? Acabamos por igualar corrupção com tudo o que é errado ou não se adéqua aos costumes da

---

<sup>65</sup> “Corruption should therefore be viewed as a complex and multifaceted phenomenon, with a multiplicity of causes and effects, as it exhibits many different forms and functions in very diverse contexts, ranging from a single act that transgresses a law or laws, to being a way of life for an individual, group of people, and/or societal order, which is morally acceptable” (BROOKS et al., 2013, p. 11).

sociedade.

A historiadora Adriana Romeiro (2017, p. 25) alerta sobre a confusão entre corrupção e atos corruptos que ocorre na Era Contemporânea e afirma que:

Se a noção de corrupção, no sentido de desvio moral ou político, não era estranha ao imaginário político da Época Moderna, é de se notar, porém, que, ao contrário do uso atual da palavra, que recobre as práticas, confundindo-se com elas, as práticas não eram consideradas em si corruptas: elas desencadeavam o processo de corrupção da República. É a partir do final do século XVIII que a palavra sofre um crescente deslizamento semântico, tornando-se, aos poucos, sinônimo de práticas corruptoras [...].”

O economista Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 23) aponta para o fato de que o senso comum tende a identificar a corrupção com o setor público, com os políticos e servidores, e, também, a elite econômica. Além disso, aponta um elemento comum aos diversos significados de corrupção. Segundo ele, “[...] ela envolve a interação entre pelo menos dois indivíduos ou grupos de indivíduos que corrompem ou são corrompidos [...]”.

A relação entre Estado e corrupção também está presente nas reflexões do filósofo Philip Pettit (1999, p. 291, tradução nossa): ““O Estado corrupto é aquele no qual os alegados interesses comuns são realizados de uma maneira que atende aos interesses daqueles que controlam o Estado, não necessariamente os interesses mais amplos da população<sup>66</sup>.”

Em perspectiva semelhante, o historiador Mark Philp (2007, p. 42, tradução nossa) igualmente destaca o papel da esfera estatal e afirma que existe corrupção quando “Um funcionário público (A), agindo de forma pessoal, viola as normas do cargo público e prejudica os interesses do público (B) [...] para beneficiar um terceiro (C) proporcionando a C acesso a bens ou serviços que C não obteria de outra forma<sup>67</sup>.”

O cientista político Leonardo Avritzer (2011a), no entanto, aponta para o fato de que não podemos naturalizar ou construir uma visão culturalista da corrupção sob o risco de reduzirmos a sua ocorrência e produzirmos uma visão equivocada do mesmo. Segundo ele (2011a, p. 46),

<sup>66</sup> “The corrupt state is one in which allegedly common interests are advanced in a way that serves the interests of those who run the state, not necessarily the interests of the people at large” (PETTIT, 1999, p. 291).

<sup>67</sup> “a public official (A), in violation of the trust placed in him by the public (B), and in a manner which harms the public interest, [...] so as to benefit a third party (C) by providing C with access to a good or service C would not otherwise obtain.[...]” (PHILP, 2007, p. 42).

[...] há uma simplificação da própria disputa pela articulação da cultura. Em vez de apontar para a disputa entre diferentes concepções de política, [...], a análise da naturalidade da corrupção pretende transformar uma disputa política em um aspecto natural da cultura brasileira.

Já o economista Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá (2004, p. 42) retorna à concepção clássica do termo e adentra um pouco na caracterização de atos corruptos ao destacar que:

A palavra corrupção vem do latim *corruptio*, que denota decomposição, putrefação, desmoralização, depravação e perversão. Envolve uma série de atos sociais, criminalizados ou não, tais como: a concussão<sup>68</sup>, o suborno<sup>69</sup>, a extorsão<sup>70</sup>, o peculato<sup>71</sup>, a fraude<sup>72</sup>, a prevaricação<sup>73</sup>, o nepotismo<sup>74</sup>, o patrimonialismo<sup>75</sup>, entre outros.

Os jornalistas Clóvis de Barros Filho e Sergio Praça (2014) destacam o rompimento dos laços sociais, do capital social, se quisermos, com a corrupção. Conforme afirmam ao destacar a perda de confiança na relação entre representantes e representados.

E como aponta Castells (2013, p. 11), “[...] a confiança é o que aglutina a sociedade, o mercado e as instituições. Sem confiança nada funciona. Sem confiança o contrato social se dissolve e as pessoas desaparecem, ao se transformarem em indivíduos defensivos lutando pela sobrevivência”.

---

<sup>68</sup> Concussão: crime contra a administração pública, consiste em exigir, para si ou para outrem, vantagem indevida (NOGUEIRA DE SÁ, 2004).

<sup>69</sup> Suborno: crime praticado no exercício de função ou cargo público quando se exige ou aceita, para si ou para terceiros, vantagem ou recompensa para agir com ilicitude, fazendo ou deixando de fazer um determinado ato (NOGUEIRA DE SÁ, 2004).

<sup>70</sup> Extorsão: ato de obter vantagem indevida de terceiros mediante coação ou chantagem, é um tipo de corrupção, em que o vendedor da corrupção exige uma propina por algo que o comprador tinha direito legal (NOGUEIRA DE SÁ, 2004).

<sup>71</sup> Peculato: crime contra a administração pública cometido pelo servidor público, que consiste na apropriação ou desvio em proveito próprio ou de terceiros, de dinheiro, valor ou qualquer bem imóvel, público ou particular, do qual tenha posse em razão do cargo ou função (NOGUEIRA DE SÁ, 2004).

<sup>72</sup> Fraude: artifício malicioso que visa a prejudicar, dolosamente, o direito ou os interesses de terceiro; corrupção no setor privado ou o uso ilegal da coisa privada para obtenção de benefícios privados (NOGUEIRA DE SÁ, 2004).

<sup>73</sup> Prevaricação: crime praticado pelo servidor público, consciente em retardar ou praticar ato de ofício para satisfazer interesse pessoal (NOGUEIRA DE SÁ, 2004).

<sup>74</sup> Nepotismo: concessão de emprego ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela; está associado ao conceito de clientelismo (NOGUEIRA DE SÁ, 2004).

<sup>75</sup> Patrimonialismo: é a utilização, pelo agente público, dos recursos ou do patrimônio público para atender a interesse pessoal e desvinculado de qualquer interesse público. Estrutura-se sobre uma burocracia nepotista e não meritocrática (NOGUEIRA DE SÁ, 2004).



A economista Susan Rose-Ackerman (2002) aponta a ocorrência da corrupção na interação entre o público e o privado, enfatizando a importância ou papel do setor público para a ocorrência do fenômeno. Segundo ela (2002, p. 59), “[...] Sempre que uma autoridade pública possui poder discricionário sobre a distribuição de um benefício ou de um custo para o setor privado, criam-se incentivos para que haja suborno [...]”.

O cientista político Joseph Samuel Nye Junior (1967) também enfatiza o lugar dos poderes públicos para a ocorrência da corrupção. Para ele são os interesses privados dos ocupantes de cargos ou funções públicas que, em busca de ganhos financeiros ou de *status*, abusam do poder que têm e descumprem leis ou regras para a obtenção de vantagens.

O cientista político Michael Johnston (2002) destaca a dificuldade de se definir a corrupção, mesmo assim, elenca elementos para tal. Segundo ele (2002, p. 104-105),

Definir corrupção é outra questão complexa. A maioria dos estudiosos cria categorias para definir comportamento corrupto. Muitos se apoiam em leis e outros dispositivos formais [...] para a identificação de atos corruptos. Os críticos respondem afirmando que em muitas sociedades a lei carece de legitimidade e de aplicação consistente, que os legalismos pouco esclarecem a relevância social do comportamento, e que a opinião pública ou os padrões culturais são os melhores para formulação de definições realistas. [...]. Não tenho condições de colocar aqui um ponto final nessa questão. [...]. Em face do exposto, definirei “corrupção”, de forma ampla, como o abuso de funções ou de recursos públicos, ou como o uso de meios ilegítimos de influência política por membros das esferas pública e privada.

O cientista político Carl Joachim Friedrich (2007) observa que a corrupção é um comportamento desviante, da norma em vigor ou percebida como tal, com o intuito de ganho privado às custas do público, sendo ele monetário ou tendo outras formas, como uma promoção no emprego, uma ordem qualquer de que se necessitava ou algo do gênero. Esse ganho privado pode ser pessoal, familiar ou para um grupo político ou de outra natureza privada.

O cientista político John Andrew Gardiner (2007) também destaca a dificuldade para se definir corrupção. Para esse autor são quatro maiores problemas para essa busca. Um primeiro conjunto de dificuldades diz respeito a limitar a ocorrência da corrupção quando agentes públicos violam a lei e/ou descumprem seus deveres normais, a questão que surge é que os diferentes países estabelecem diferentes normas relativas às ações

permitidas ou não por parte dos ocupantes de cargos ou funções públicas, esse mesmo tipo de embaraço ocorre quando se define corrupção como abuso de poder por parte dos servidores públicos. No que diz respeito às limitações quando se busca identificar a corrupção no âmbito privado, via de regra denominada fraude, existem dificuldades sobre como devem ser notadas as diferentes políticas de preços e vendas adotadas pelas diferentes empresas, cuidando-se para não confundir corrupção com simples roubo. Uma última questão apontada, nesse conjunto de complexidades para se conseguir uma definição para o termo, está em buscar os valores da opinião pública. Sendo assim, aqui temos duas questões, por um lado esses valores podem variar a partir de situações que ocorram num dado momento, criando uma nova situação política não prevista pela legislação, por outro lado nem tudo que as leis eventualmente definem como corrupção é assim considerado pelos cidadãos.

Foi a partir dessa discussão sobre os valores da opinião pública que o cientista político Arnold Heidenheimer (2007) criou três graus de percepção da corrupção por parte dos cidadãos e das elites. Segundo ele, as sociedades têm corrupções preta, cinza e branca. O primeiro tipo é daquelas ações que são plenamente repudiadas pela maioria dos membros da elite e da população em geral, buscando punições quando são desvendados, já no segundo, alguns elementos da sociedade buscam punição para aquela determinada ação, enquanto outros não julgam necessário, ficando a maioria da sociedade, no entanto, indiferente ou em dúvida naquele aspecto específico, por último, no terceiro caso, temos aquelas situações em que a maioria da sociedade, elites e população, discordam da necessidade de punir aquele tipo de corrupção, visto que a consideram aceitável ou nem a definem como tal.

Ainda no que diz respeito a esse tipo de definição da corrupção a partir dos valores apontados pela opinião pública, Johnston (1993) destaca uma série de questões relevantes. Serão os sentimentos expressos em grandes percentuais das pesquisas de opinião pública no auge de escândalos de corrupção mais precisos que os números mais modestos em momentos que não há nada significativo sobre a temática? Quais dos números expressa de melhor maneira os sentimentos da sociedade? No entanto, ele ainda aprofunda o questionamento e pergunta: afinal, quem é o público que irá decidir e/ou opinar sobre as questões ligadas à corrupção? São todos os habitantes de um país? São os adultos apenas? São os eleitores? Ou serão aqueles que têm interesse e

conhecimento sobre os temas e fatos em discussão? Ou serão tão somente os que têm interesse direto em política e nos processos decisórios? Ou, por fim, serão apenas aqueles que respondem às pesquisas de opinião?

Como apontam os economistas Osmar Azfar, Young Lee e Anand Swamy (2001), em determinados países a assim denominada “gorjeta” é considerada algo corriqueiro, normal, para presentear servidores públicos. Em outras palavras, até onde uma atitude pode ser definida como corrupção? É o valor em questão no “negócio”? Será o cargo dos envolvidos que determina se tal ou qual ato é corrupção? De alguma maneira, isso exemplifica as dificuldades com as quais se depara para a conceituação das diferentes manifestações de atos de corrupção ou que assim podem ser considerados.

Filgueiras (2006) destaca o papel da moralidade nas sociedades na formação do conceito de corrupção tendo por base determinados juízos morais que estabelece. Segundo ele, é inegável, por mais que alguns estudiosos tentem enfatizar o aspecto do ganho pecuniário, a ligação do tema com a moralidade dominante. A corrupção, assim, é vista como a quebra das normas que são estabelecidas pelos juízos morais que fazemos acerca de qual deve ser o comportamento público esperado.

Numa sociedade marcada pela desigualdade – em vários campos, desde a socioeconômica até a jurídico-política –, uma institucionalidade ainda fraca e um poder público relativamente ineficiente, o distanciamento entre a regra e o cotidiano ainda é marcante. Isso abre espaço para uma série de expedientes, por parte do cidadão, para resolver dificuldades da vida. Como aponta o antropólogo Roberto Augusto DaMatta (1986, p. 95-97),

[...] lancei a tese de que o dilema brasileiro residia numa trágica oscilação entre um esqueleto nacional feito de leis universais cujo sujeito era o indivíduo e situações onde cada qual se salvava e se despachava como podia, utilizando para isso o seu sistema de relações pessoais. Haveria assim, nessa colocação, um verdadeiro combate entre leis que devem valer para todos e relações que evidentemente só podem funcionar para quem as tem. O resultado é um sistema social dividido e até mesmo equilibrado entre duas unidades sociais básicas: o indivíduo (o sujeito das leis universais que modernizam a sociedade) e a pessoa (o sujeito das relações sociais, que conduz ao polo tradicional do sistema). Entre os dois, o coração dos brasileiros balança. E no meio dos dois, a malandragem, o “jeitinho” e o famoso e antipático “sabe com quem está falando [...].

Essa é uma discussão, sobre aspectos da vida cotidiana do cidadão, que foge ao escopo

da discussão que aqui se realiza e que tem um grau de imprecisão conceitual que dificulta até mesmo sua abordagem. Como afirma Livia Barbosa (2006, p. 41):

Em relação à definição do que é o jeitinho, não ocorreram grandes variações. Para todos [os entrevistados da pesquisa por ela realizada], grosso modo, o jeitinho é sempre uma forma “especial” de se resolver algum problema ou situação difícil ou proibida; ou uma solução criativa para alguma emergência, seja sob a forma de burla a alguma regra ou norma preestabelecida, seja sob a forma de conciliação, esperteza ou habilidade.

Assim, podemos verificar que existem uma gama de questões que se colocam quando se trata da definição do que seja corrupção, dificultando uma conceituação definitiva sobre o tema. Essas vão desde aspectos legais até elementos políticos ou culturais. Existe ainda a disputa de ser ela um fenômeno específico, ou principalmente, da esfera estatal ou dos poderes públicos, ou de sua presença e importância no âmbito privado da sociedade, bem como, e talvez a questão central, como esses espaços – público e privado – se articulam possibilitando a existência, reprodução, e eventual crescimento, da corrupção. Aprofundar um pouco mais a análise sobre suas formas e fatores constitutivos nos permitirá a aproximação do problema diante das análises que buscamos realizar sobre a corrupção na realidade brasileira e o papel da sociedade civil na estruturação de um sistema de integridade, que busque a redução e o controle de sua ocorrência.

Cumprido, portanto, destacar que para as análises que serão realizadas nos capítulos seguintes, onde discutiremos o SIN e a sua aplicação e funcionalidade no caso brasileiro e a percepção/compreensão do fenômeno pelos integrantes das OSC, focarão na chamada corrupção pública. Não por ser esta a única que se considere, apenas pelo fato de que as análises se restringem a essa discussão. Por fim, parece importante apontar para o fato de que não se dá como certo, neste trabalho, ser a origem da corrupção, o espaço público e ou estatal. De forma contrária, procuraremos mostrar, também, nas seções seguintes deste capítulo os elementos privados do fenômeno.

## 2.2 TIPOLOGIAS DA CORRUPÇÃO

### 2.2.1 Corrupção pública e corrupção privada

A temática que estamos discutindo nos leva a considerar a denominada corrupção pública

como elemento central de análise. Os sistemas de integridade, que abordaremos nos capítulos 3 e 4, existem, por definição, para controlar a corrupção no âmbito do setor público, que, em alguma medida, ocorre na sua relação com o setor privado. Contudo vale alertar que a corrupção não é exclusividade do setor público. Sua ocorrência no mundo privado é também um dado que não deve ser ignorado.

Nogueira de Sá (2004, p. 43) aponta que:

Estudos científicos sobre a corrupção na esfera privada são em número menor comparando com estudos de ocorrência desse fenômeno na esfera pública. No entanto, isso não pode ser considerado um indicador quantitativo da ocorrência da corrupção na esfera privada ou na pública, pois a racionalidade e a busca do bem-estar individual do agente privado<sup>76</sup> é similar ou idêntica ao de um agente público<sup>77</sup>. [...]. Uma justificativa para o menor número de trabalhos sobre corrupção privada é a coleta de dados que é mais difícil no setor privado que no público. As empresas privadas preferem resolver seus problemas dos desvios de recursos financeiros sem publicidade, já que isso pode implicar perda de credibilidade e de reputação.

Deve-se cuidar para não pensarmos a corrupção como algo típico, ou até mesmo exclusivo, do setor público, inexistindo no mundo privado. Como destaca Guimarães (2011), a ideia de que a sociedade civil é o centro da virtude e que o aparelho estatal é o lugar da corrupção acaba por impedir que se estabeleçam as ligações entre o Estado e o mundo privado. Dessa forma, situa-se a questão da ocorrência maior ou menor do fenômeno apenas no tamanho do poder público, sem se analisar inúmeras outras questões que são fundamentais para a análise, tais como a legislação existente e o funcionamento das instituições.

Filgueiras (2008a) caminha no mesmo diapasão ao criticar essa visão que centra a corrupção apenas no âmbito estatal. Segundo ele, a visão economicista de que o Estado e a política são os lugares dos malfeitos e o mercado é o *locus* da eficiência e da correção acabaram por dominar o debate político, conduzindo à despolitização das discussões públicas, na qual todas as questões acabam sendo tratadas como mero

---

<sup>76</sup> Agente privado “[...] é qualquer sujeito que seja desvinculado da administração pública, seja ele pessoa jurídica, com fins lucrativos ou não (empresários, profissionais liberais, empresas ou entidades privadas, etc.)” (NOGUEIRA DE SÁ, 2004, p. 44).

<sup>77</sup> Agente público “[...] é aquele indivíduo, legalmente investido no cargo ou função pública mediante nomeação, eleição, designação ou contratação, encarregado do exercício de função que pertença ao Estado. Ao agente público cabe desempenhar suas atividades dentro dos diversos órgãos existentes na administração pública. Ele pode ser ainda classificado como: político e burocrata. Este último é o servidor ou funcionário público comum” (NOGUEIRA DE SÁ, 2004, p. 44).

reflexo dessa, suposta, ineficiência e corrupção do estatal-público.

O filósofo Newton Bignotto (2008, p. 108-109) destaca que “[...] a corrupção descreve para o republicanismo cívico não apenas comportamentos desviantes de indivíduos, mas também a perda de referenciais que levam os homens a agirem em prol do interesse público<sup>78</sup>”. Ao analisar a corrupção no âmbito da sociedade brasileira, o autor pontua como é ambígua a opinião pública sobre o tema. Segundo revela existe, entre os cidadãos, uma percepção de que a corrupção:

[...] afeta as instituições e os poderes, e não as pessoas em geral ou as formas associativas mais próximas dos cidadãos comuns. [...] quanto mais próximos da vida privada, mais ambíguas são as posições das pessoas a respeito dos atos que podem ser considerados corruptos. Porém, podemos reter o fato de que é na esfera pública que a opinião pública brasileira identifica predominantemente a corrupção como um problema (BIGNOTTO, 2011, p. 25).

O cientista político Rubens Goyatá (2008) destaca que um dos elementos centrais da contemporaneidade é o privatismo, essa ampla valorização do âmbito privado, que conduz ao enaltecimento da propriedade, do lucro, do particular, ao invés da busca e preocupação com os aspectos sociais e coletivos. Esse privatismo dificulta ou, até mesmo, impede a construção da chamada coisa pública, pois conforme destaca o autor (2008, p. 183), “[...] a ausência de uma sólida esfera pública de universalização de direitos, democraticamente controlada pela sociedade. Este é o verdadeiro sentido do privatismo no Brasil – entre governos que estatizam ou privatizam, o que sempre falta é a coisa pública [...]”.

O filósofo Michael J. Sandel (2012) destaca que nas últimas décadas, com o crescente papel dos mercados e, por consequência, do dinheiro, em nossas vidas, dois efeitos dessa situação são o aumento da desigualdade e da corrupção. Entendendo esta última, não só como propina, ou algo similar, mas como a degradação de um bem, serviço ou

---

<sup>78</sup> Concordando com Guimarães (2008, p. 177-178) entendemos que “A estabilização do conceito de interesse público demandaria, em primeiro lugar, a afirmação de um princípio cultural de legitimação, que tem exatamente no republicanismo a sua tipicidade. [...]. Um segundo princípio [...] é o da sua historicização, de sua variação no tempo e no espaço, de sua interação dinâmica com os diferentes contextos socioculturais [...]. Um terceiro princípio-chave [...] do que é o interesse público passa pela ação democrática da maioria [...] o interesse público deve ser universalizável, não necessariamente consensual. Seu âmbito de aplicação não deve se exercer sobre situações particulares que não influenciem os interesses gerais do corpo político, nem pode contrariar direitos de minorias que não caracterizem privilégios ou que não afetem negativamente os direitos da maioria dos cidadãos. Este princípio de autocontenção do interesse público é fundamental para evitar os riscos de uma extensão totalitária ou simplesmente opressiva do interesse público”.

prática social.

Ao abordar, na sua análise sobre o patrimonialismo, a confusão que acontece entre as esferas pública e privada, o que, por certo, contribui para a ocorrência da corrupção, o cientista social José Maurício Domingues (2008) afirma que existe uma ampla ligação entre os diversos fenômenos da corrupção. Essa se estabelece desde aquelas pequenas atitudes de garantir uma pequena vantagem com um servidor público por meio do pagamento de propina até as grandes articulações entre empresas e parlamentares, por exemplo, passando pela liberação de grandes verbas públicas e o financiamento clandestino de campanhas eleitorais.

Essa indistinção entre o público e privado também é apontada por Guimarães (2008, p. 177) quando afirma que “em um Estado de natureza patrimonialista, por exemplo, em que não há clara delimitação do que é público e do que é privado, tal conceito de interesse público carece de uma base legitimada de fundamentação”.

Invertendo a equação, o cientista social Jean Ziegler (2003, p. 33) aponta para o fato de que somente o público poderá impedir a corrupção advinda do privado. Segundo ele,

Para resistir à violência, à chantagem e à agressão cotidiana dos cartéis do crime organizado, uma sociedade precisa de valores; só cidadãos solidários, apegados a um bem público comum, unidos na defesa da democracia, praticando entre si relações de complementaridade e reciprocidade e desejando justiça social são capazes de resistir à corrupção e à sedução engendradas pelos agentes da criminalidade transnacional.

Torna-se premente abandonar a dualidade que opõe o espaço público como o reino dos vícios e o mundo privado como o reino das virtudes. Como afirmam os economistas Jens Christian Andvig, Odd-Helge Fjeldstad e Tina Soreid, o cientista político Inge Amundsen e o antropólogo Tone Sissener (2000), a corrupção também pode se realizar tão somente no âmbito privado, por meio de indivíduos e/ou organizações, sem que nenhum ocupante de cargo ou função pública esteja envolvido na transação. Oferecimento – e aceitação – de subornos, propinas e vantagens são maneiras pelas quais a corrupção pode se efetivar no setor privado. Esses tipos de atitudes serão mais ou menos frequentes na medida em que valores culturais, éticos e morais estejam ou não presentes naquele ambiente.

O economista Moisés Naím (2006) destaca, em sua obra **Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**, como a corrupção e a fraude no setor privado, em inúmeros países do mundo, constituíram-se, inúmeras vezes, à margem do Estado para, posteriormente capturá-lo, por meio da ocupação de espaços nas redes de poder das sociedades, indo desde partidos políticos e organizações da sociedade civil, até a ocupação de espaços nos poderes públicos e nos meios de comunicação social. Criação de empresas fantasmas, comércio ilegal, lavagem de dinheiro, tráfico de seres humanos, de armas, de drogas e órgãos, contrabando, pirataria de produtos, são algumas das atividades eminentemente privadas desenvolvidas por esses grupos criminosos. Como alerta Naím (2006), o movimento da corrupção pode surgir e prosperar em âmbito exclusivamente privado, buscando, posteriormente, a captura do Estado, que, por óbvio, traz vantagens ainda maiores aos seus negócios particulares.

A economista Loretta Napoleoni (2010, p. 17) destaca a presença dos crimes privados em nossa vida cotidiana e o quanto o cidadão comum ignora a sua existência. Segundo ela:

Quase todos os produtos que consumimos têm uma história oculta e macabra de trabalho escravo e pirataria, de falsificação e fraude, de roubo e lavagem de dinheiro. A mais perigosa incubadeira da economia bandida é o mercado global. [...]. Mas nós, consumidores, quase nada sabemos dessas interdependências, quanto mais dos sinistros segredos econômicos dos produtos que consumimos, porque somos prisioneiros de uma densa rede de ilusões comerciais – a *matrix* do mercado.

Visto assim, dessa maneira, as diferentes manifestações de corrupção privada, fraude, tráficos, lavagem de dinheiro, entre outras, têm, portanto, digamos, sua ocorrência, não necessariamente ligada e ou dependente do setor público. À vista disso, elas, por vezes, se entrelaçam, não sendo, no entanto, o público o *locus* exclusivo ou determinante de todas as suas ocorrências.

Na esteira dessas considerações, tratando especificamente da corrupção pública, aquela que envolve a presença de ao menos um servidor público ou agente político, a literatura sobre o tema a divide em corrupção burocrática, quando envolve apenas servidores públicos – concursados ou não – e corrupção política, quando envolve membros de alguns dos poderes, Executivo, Judiciário e Legislativo, ou órgãos, Ministério Público e



Tribunal de Contas. A corrupção burocrática é também denominada de pequena corrupção, e a política, de grande corrupção, não sendo essas denominações referentes aos valores eventualmente envolvidos, mas sim aos cargos ou funções ocupadas na gestão pública, por mais que, tendencialmente, a corrupção política, pela posição ocupada pelos perpetradores, tenha valores mais expressivos que a burocrática (NOGUEIRA DE SÁ, 2004).

O filósofo Norberto Bobbio e os cientistas políticos Nicola Matteucci e Giovanni Pasquino (2000, p. 291) tratando a corrupção no setor público, afirmam que esse é “[...] o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos [...], favorecendo interesses particulares em torno de recompensa. [...] comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal”.

Os economistas Edward Ludwig Glaeser e Claudia Goldin (2006, p. 7, tradução nossa), seguem pelo mesmo caminho, e definem corrupção como tendo três elementos centrais:

[...] (a) pagamentos a funcionários públicos além de seus salários; (b) uma ação associada a esses pagamentos que viole leis explícitas ou normas sociais implícitas; e (c) perdas para o público tanto dessa ação quanto de um sistema que torna necessário que as ações sejam originadas somente desse pagamento<sup>79</sup>.

Destacando a participação de agente público, o ganho particular, e, em duas delas, o desrespeito à legislação e normas em vigor, Silva (2001, p. 23) apresenta quatro diferentes definições de corrupção pública que podemos citar:

A prática do uso do poder do cargo público para a obtenção de ganho privado, à margem das leis e regulamentação em vigor. O comportamento de agentes públicos que fogem das normas aceitáveis para atingir fins privados. O mau uso do poder político para benefícios privados. A venda, por parte dos funcionários públicos, de propriedade do governo tendo em vista ganhos pessoais.

A corrupção burocrática é aquela mais diretamente percebida, e eventualmente, sentida pelos cidadãos nas suas relações com os poderes e órgãos públicos em busca do atendimento de suas necessidades. Pode ocorrer em qualquer setor, como por exemplo: unidades de saúde, escolas, serviços policiais e de fiscalização, licenciamento urbano ou

---

<sup>79</sup> “[...] (a) payments to public officials beyond their salaries; (b) an action associated with these payments that violates either explicit laws or implicit social norms; and (c) losses to the public either from that action or from a system that renders it necessary for actions to arise only from such payment” (GLAESER; GOLDIN, 2006, p. 7).

ambiental.

Conforme aponta Nogueira de Sá (2004), não é fácil o cidadão conseguir detectar a ocorrência da corrupção política que, diferente da corrupção praticada por servidores públicos e a qual ele eventualmente vivencia, ocorre nos meandros do poder e que se caracteriza por ser mais do que simplesmente desobedecer regras existentes.

Como destacam Andvig et al. (2000, p. 20, tradução nossa):

A corrupção burocrática e política costumam se fortalecer mutuamente, isto é, em geral a corrupção política é garantida pela primeira dentro de uma estrutura piramidal de extração crescente de recursos públicos. E a corrupção nos altos escalões contaminará os escalões mais baixos [...].<sup>80</sup>

Elliott (2002b) destaca que a pequena corrupção é aquela que ocorre na rotina das relações entre os cidadãos e os servidores públicos de escalões inferiores, já a grande se dá nos altos escalões e com os agentes políticos, aqueles que têm poder de decisão finalístico de recursos vultosos. Destaca ainda que quanto maior for a discricionariedade do poder, maior serão as possibilidades de ocorrência da corrupção, em quaisquer das suas manifestações.

Assim, essas diferenciações entre corrupção política e burocrática têm maior utilidade aos estudos científicos realizados pelas pesquisas acadêmicas, principalmente de caráter empírico, do que uma significação de que tenham ocorrências efetivamente apartadas, sendo muitas vezes, como destacado anteriormente, reciprocamente entrelaçadas e diretamente relacionadas.

Os cientistas políticos Bruce Buchan e Lisa Hill (2014, p. 5-6, tradução nossa), retomando de alguma maneira a concepção de corrupção dos gregos e romanos da Antiguidade, nos fornecem uma visão mais ampla do termo, com, na verdade, duas vertentes que, como destacam, se entrelaçam ao longo da história. Segundo eles,

A corrupção, mais importante, é mais do que algo simplesmente errado, um crime

---

<sup>80</sup> “At the same time, bureaucratic corruption and political corruption tends to go along and be mutually reinforcing. Political corruption is usually supported by widespread bureaucratic corruption or petty corruption, in a pyramid of upward extraction. And corruption in high places is contagious to lower level officials [...]” (ANDVIG et al., 2000, p. 20).

ou um erro de julgamento porque também incorpora uma qualidade dinâmica. A corrupção implica uma perda, decadência ou degeneração. Ela conforma, para pior, os indivíduos, corporações ou mesmo todo o sistema político, cúmplice ou manchada por ela. O termo corrupção pode assim ser dito ter duas conotações diferentes. O primeiro é aquele com o qual estamos mais familiarizados com o discurso social-científico moderno, ou seja, como um delito menor em um escritório público (tipicamente), geralmente envolvendo o uso indevido da posição ocupada para obter ganhos privados (tipicamente pecuniários). A segunda conotação de corrupção engloba um processo mais dinâmico de decadência ou degeneração do caráter moral e político de indivíduos, corporações, governos e estados<sup>81</sup>.

Na verdade, nos parece, o que os autores citados acima buscam com essa dupla definição de corrupção é atender àquelas duas vertentes teóricas de análise do fenômeno. Sobre elas apresentaremos agora os seus principais postulados, representações e análises.

### 2.3 TEORIAS DA CORRUPÇÃO

De modo mais geral, podemos apontar dois sentidos mais amplos de análise da corrupção. Eles se baseiam em compreensões diversas acerca do tamanho e papel dos mundos público e privado, ou, se quisermos uma percepção mais reduzida, do Estado e da sociedade civil. Essas visões, acompanhando Guimarães (2011), chamaremos de liberal e republicana. Por certo, dentro de cada uma dessas duas vertentes, temos variações que procuraremos também apresentar, no caso da liberal, discutiremos a visão funcionalista, a econômica e a institucionalista, e no caso da republicana, a também chamada participativa.

Antes de adentrar nas duas visões que predominam nos debates sobre a corrupção, vale destacar a divisão, no âmbito das teorias da corrupção, elaborada pelo cientista social M. A. Thomas e o economista Patrick Meagher (THOMAS; MEAGHER, 2004). Por um lado, segundo os autores, temos aquela corrente que foca suas atenções nos aspectos políticos e sociais da corrupção, essa leva em conta, de forma destacada elementos

---

<sup>81</sup> "Corruption, most importantly, is more than simply a wrong, a crime or an error of judgement because it also embodies a dynamic quality. Corruption implies a loss, decay or degeneracy. It shapes, for the worse, the individuals, corporations or even the whole polity complicit in or tainted by it. The term corruption may thus be said to have two rather different connotations. The first is that with which we are most familiar in modern social-scientific discourse, namely, as a misdemeanor in (typically) public office, usually involving the misuse of office for private (typically pecuniary) gain. The second connotation of corruption encompasses a more dynamic process of decay or degeneration of the moral and political character of individuals, corporations, governments or states" (BUCHAN; HILL, 2014, p. 5-6).

institucionais, históricos e culturais, estudando a relação entre corrupção e regimes políticos e abordando aspectos culturais das sociedades. No segundo grupo, se encontra a abordagem dos incentivos e sanções, com visão predominantemente, embora não exclusivamente, econômica, que pensa a corrupção, primordialmente, a partir da ação dos indivíduos, com a sua busca por ganhos de renda.

Como veremos a seguir, esta segunda vertente está claramente vinculada ao ideário liberal, já a primeira – embora os autores não mencionem de forma expressa a questão da participação política dos cidadãos – se aproxima da vertente republicana.

### **2.3.1 A visão liberal**

Para a vertente liberal existe necessariamente uma oposição entre a sociedade civil e o Estado. A primeira tendo características virtuosas e se constituindo antes do Estado, e esse pensado como virtualmente corrupto, ao menos no âmbito de possibilidades intrínsecas.

Como aponta Guimarães (2011), o liberalismo identifica uma dicotomia entre liberdade e Estado, sendo essa uma relação inversamente proporcional, maior um, menor o outro. Esse enquadramento coloca as bases, ainda, para identificar o Estado como naturalmente ineficiente e, portanto, como fonte potencial da corrupção.

Conforme destaca Filgueiras (2008a, p. 19-20), nesse discurso:

[...] a corrupção é resultado de uma natural ineficiência do Estado e de seus órgãos burocráticos. A política é, naturalmente, o espaço dos vícios, em que impera a corrupção como prática corriqueira. O mercado, por definição, é o melhor espaço institucional de construção de bens públicos. [...]. O resultado é uma crescente despolitização do Estado, que modifica a relação entre corrupção e democracia.

Segundo aponta o cientista político Álvaro de Vita (2008), o liberalismo acaba por constituir duas vertentes principais de visão ética. Na primeira, busca reduzir ao máximo a presença do Estado, que deve ser um garantidor da ordem, da propriedade, dos contratos e das normas. Já a segunda pensa um papel para os cidadãos que devem buscar dotar as instituições da sociedade de (2008, p. 97) “[...] um 'procedimento justo', que distribua

oportunidades sociais e recursos sociais escassos de forma a permitir que cada cidadão tenha como viver de acordo com os fins que julga mais corretos e exercer seus direitos civis e políticos de forma efetiva [...]”.

Guimarães (2011) afirma que a narrativa liberal é predominante nos estudos e pesquisas das ciências humanas e sociais sobre corrupção. Segundo ele, a construção dessa visão de mundo tem cinco momentos-chave, sendo eles: o primeiro – e fundador dessa explicação – seria a visão de John Locke (1632 – 1704) na qual a sociedade civil – o espaço por excelência do privado – é entendida como anterior ao Estado, fundando os direitos naturais, em especial o de propriedade. A sociedade civil limita e condiciona a ação do Estado que deve ser mínima, voltada para a defesa da segurança das pessoas, das liberdades individuais e, como já destacado, da propriedade. O segundo momento significativo da construção da visão liberal de mundo vem com a economia clássica inglesa, que tem como seus principais representantes Adam Smith (1723 – 1790) e David Ricardo (1772 – 1823). Aqui a sociedade civil, mesmo fundada nos interesses privados, é vista como virtuosa e tem ou deve ter autonomia em relação à regulamentação estatal.

Guimarães (2011) prossegue apontando o terceiro, quarto e quinto momentos fundamentais da estruturação da cosmovisão liberal, sendo eles, respectivamente, construídos a partir das contribuições do utilitarismo inglês, especialmente no pensamento de John Stuart Mill (1806 – 1873), Karl Emil Maximilian Weber, conhecido como Max Weber (1864 – 1920), e, por fim, Norberto Bobbio (1909 – 2004). Para Mill, a construção e reprodução dos interesses, e de sua representação política, é um fruto autônomo que só pode ser limitado pelo Estado quando gerar problemas manifestos à liberdade e ao bem-estar dos outros cidadãos. Para Weber, as tensões entre a sociedade civil e o Estado geram um risco para o humanismo. Sendo assim, para a garantia das liberdades, o Estado deveria ter limitada a sua capacidade de intromissão e regulação, visto que os efeitos dessas últimas sobre a sociedade civil, especialmente no âmbito econômico, teriam consequências deletérias. Para Bobbio, a corrupção, num sentido mais amplo de degeneração, é a marca central do Estado contemporâneo. Isso se dá pela incapacidade de concretizar as promessas da democracia, que, na visão desse filósofo italiano, segundo Guimarães (2011, p. 86), seriam: “[...] a apatia dos cidadãos, a intransparência do Estado, a burocratização das decisões e a complexidade da vida moderna, que tornam incertos os controles democráticos [...]”.

Assim, para o liberalismo, ao menos nas vertentes acima apontadas, a presença do Estado, seja de forma intrusiva, seja por incapacidade de estabelecer procedimentos adequados, gera ou estimula a corrupção. Como afirma a economista Anne Osborn Krueger (1974, p. 291, tradução nossa):

Em muitas economias de mercado, restrições do governo sobre a atividade econômica são fatos da vida. Essas restrições permitem o aparecimento de uma variedade de formas de renda que serão disputadas pelos indivíduos. Algumas vezes, essa disputa é perfeitamente legal. Em outras ocasiões, essa caçada de renda pode tomar a forma de suborno, corrupção, contrabando e mercado negro<sup>82</sup>.

Em vista disso, como destaca Nogueira de Sá (2004, p. 61), nessa formulação, a corrupção “[...] é vista como um fenômeno derivado do excesso de regulamentação [...], da ausência de um sistema de punição eficiente que oferece risco baixo para o cometimento de um crime [...]”. Basicamente, instâncias que são, digamos, responsabilidades do Estado.

Os cientistas políticos Leonardo Avritzer e Fernando Filgueiras (2011b) destacam que até a década de 1970 a abordagem funcionalista era a predominante na análise da corrupção, já a partir do decênio seguinte, a visão econômica passou a ser preponderante. Na primeira, os elementos centrais de análise colocam que a corrupção é fruto de práticas tradicionais, que têm aceitação ou, ao menos, tolerância social, nas sociedades subdesenvolvidas, ou em desenvolvimento, como se coloca atualmente, mas que ainda não possuem um grau razoável de institucionalidade política. Ocorrendo a corrupção, conforme essa visão, em momentos de transição sociopolítica, quando pode acontecer uma certa disrupção do funcionamento das instituições – políticas e governamentais – que ela colabora para “pacificar”. Como os autores apontam (2011b, p. 10), “[...] 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”. Já na segunda vertente, o destaque vai para ação racional dos agentes econômicos individuais, interessados na maximização dos seus lucros, burlando as regras do sistema, sendo considerado o Estado a fonte dos

---

<sup>82</sup> “In many market-oriented economies, government restrictions upon economic activity are pervasive facts of life. These restrictions give rise to rents of a variety of forms, and people often compete for the rents. Sometimes, such competition is perfectly legal. In other instances, rent seeking takes other forms, such as bribery, corruption, smuggling, and black markets” (KRUEGER, 1974, p. 291).

problemas, o que demanda a redução de seu tamanho e aparato regulatório. Diferenciando-se, entretanto, da visão funcionalista por considerar a corrupção um problema, e não um benefício, para as sociedades. Segundo os autores, inúmeros economistas, mesmo tendo modificado a compreensão dos impactos da corrupção, passando de uma que a percebia como uma graxa para o funcionamento do sistema para uma que a identifica os prejuízos que ela causa aos indivíduos e empreendimentos econômicos, continuam a ver a questão de uma perspectiva de custo-benefício. Disso decorre que, para se combater a corrupção, deve-se reduzir o tamanho e o papel do Estado, favorecendo o mercado que, supostamente, irá diminuir os incentivos às práticas corruptas, ampliando os seus custos.

Bignotto (2011), no entanto, destaca uma visão bastante crítica dessas teorias, pois, segundo ele, o ganho no entendimento do fenômeno da corrupção, proporcionado pelas visões econômica e funcionalista, acabam por prejudicar o entendimento político do fenômeno, por obscurecer as maneiras pelas quais a corrupção se desenvolve numa sociedade e simplesmente trabalhar com aquilo que as sociedades consideradas desenvolvidas têm e nós não, definindo, dessa maneira, padrões que devemos seguir.

Em que pese aceitar a ideia de que os mecanismos da corrupção podem ser compreendidos na medida em que analisamos as relações entre o público e o privado, Bignotto (2011) se nega a concordar com a ideia da corrupção como fenômeno exclusivo, ou até principalmente, estatal, pois segundo ele (2011, p. 33), não podemos esquecer que “[...] a vida política de uma nação existe além de suas instituições estatais. Muitos aspectos importantes da corrupção ficam escondidos quando restringimos sua análise àquilo que ocorre na esfera pública e entre os funcionários do Estado”.

Sem procurar exatamente definir o que vem a ser corrupção, o economista Robert Klitgaard (1994) nos fornece, dentro do campo liberal, com um viés econômico, uma análise que busca uma compreensão da vasta amplitude do fenômeno, no entanto, mesmo não estando expresso de forma evidente, coloca o espaço público como fonte originária ou causadora do problema, em que pese o reconhecimento do problema no âmbito privado. Segundo ele (1994, p. 11),

[...] Existe corrupção quando um indivíduo coloca ilicitamente interesses pessoais

acima das das pessoas e ideais que ele está comprometido a servir. Ela aparece sob múltiplas formas e pode variar de trivial a monumental. Pode incluir o abuso de instrumentos de políticas públicas [...] ou procedimentos simples, pode ocorrer no setor privado ou no setor público – e amiúde ocorre simultaneamente em ambos. Pode ser rara ou disseminada; em alguns países em desenvolvimento a corrupção tornou-se sistêmica. A corrupção pode envolver promessas, ameaças ou ambas; pode ser iniciada por um servidor público ou por um cliente interessado; pode acarretar atos de omissão ou comissão; pode envolver serviços ilícitos ou lícitos; pode ocorrer dentro ou fora da organização pública.

Klitgaard (1994) rejeita a abordagem do tema por um viés moralista, afirmando não concordar com a ideia de que a corrupção seja específica de determinados povos, culturas ou locais, mas reafirma o seu postulado liberal econômico ao destacar que os países em desenvolvimento estão mais sujeitos à corrupção, pois nesses o governo ocupa papel econômico preponderante que, em sociedades desenvolvidas, são deixadas à iniciativa privada. Klitgaard (1994) também relembra a chamada falácia da composição<sup>83</sup> para negar – aquele que é um discurso comum sobre o tema a corrupção – que é o fato de quando um ou alguns membros de uma organização são acusados de atos de corrupção, logo se afirma que toda aquela instituição está corrompida.

A visão liberal, com viés econômico da corrupção, por fim, leva em conta nos seus estudos dois elementos centrais para a análise do problema: o chamado custo de oportunidade, qual seja: quais são as oportunidades de perdas e ganhos para corrupto e corruptor; e o que podemos definir como custo de implementação e execução: quais serão os custos de uma política anticorrupção e que benefícios ou retornos ela produz (KLITGAARD, 1994).

Filgueiras (2008a) critica a visão liberal, ao mesmo tempo que destaca a necessidade de uma compreensão mais ampla do fenômeno, ao afirmar que corrupção não se resume a dinheiro, uma vez que ela tem custos, mas é algo mais amplo que isso, expressa a necessidade de pensarmos normas e valores de uma sociedade.

Assim, com uma visão centrada, fundamentalmente, no papel positivo do espaço privado, e até mesmo do indivíduo, como construtor de desenvolvimento e de valores benéficos

---

<sup>83</sup> Para explicar a falácia da composição, usada pelos lógicos, nos utilizamos do economista Thomas C. Schelling (1974, p. 83-84 apud KLITGAARD, 1994, p. 12) que destaca “Esperar que uma organização reflita as qualidades dos indivíduos que trabalham para ela ou imputar aos indivíduos as qualidades que vemos na organização é cometer o que os lógicos denominam ‘falácia de composição’. A falácia não é um erro, claro, mas pode ser traiçoeira”.



para as sociedades, e, ao mesmo tempo, do espaço público – tomado sempre como sinônimo de estatal e/ou coletivo – como indutor ou realizador de elementos negativos, até mesmo corruptos ou corruptores, do desenvolvimento e dos valores da sociedade, a teoria liberal da corrupção está orientada para a redução da presença do Estado no âmbito político, econômico e social. Tanto do ponto de vista da ação, quanto da regulação, percebendo-se a construção do interesse público e do bem comum a partir da ação dos indivíduos, com seus interesses, qualidades e competências, e do mercado. Para o liberalismo, de modo geral, as instituições devem servir para a garantia daqueles elementos mínimos e necessários para uma – suposta – disputa em igualdade de condições entre os livres competidores. Portanto, tais instituições devem ter sua capacidade de ação reduzida *vis a vis* a ampliação das condições de atuação dos indivíduos e das empresas. No entanto, como destaca o economista e cientista social Eduardo Giannetti (1993, p. 96), “Há uma tensão, difícil de ser calibrada, entre as exigências da vida comunitária e as exigências da liberdade individual”. Não nos parece, no entanto, que se resolverá a questão apostando – como fazem muitos liberais – numa solução que privilegie um dos aspectos dessa tensão, não, ao menos, de forma duradoura e peremptória.

### 2.3.2 A visão republicana

A corrupção é um tema central para o republicanismo. Desde Maquiavel, a corrupção é vista como a perda da capacidade da ação do corpo político da *civitas*, da comunidade, do Estado, por oposto a virtude que era o princípio de atuação política dos cidadãos. Como destaca Bignotto (2008, p. 106):

A virtude era um referencial de ação numa república, o que não significava que ela estava presente nas ações de todos os cidadãos. [...] a virtude orienta as ações dos habitantes de uma república e que, quando ela desaparece ou deixa de guiar as ações políticas, todo um conjunto de valores desaparece, ou deixa de ser fundamental. Por isso, o regime se corrompe, ou perde sua identidade, expressa no mais das vezes em suas leis fundamentais.

Bignotto (2008) destaca duas vertentes no pensamento republicano para a discussão do tema da corrupção. Por um lado, aquela que, reconhecendo a possibilidade de todos serem corruptíveis, coloca um papel especial na construção de instituições que – por

meio de mecanismos de freios e contrapesos<sup>84</sup>, bem como de sanções positivas ou negativas – consigam promover a permanência de um Estado democrático e republicano. Por outro lado, teríamos a visão de que uma sociedade só mantém e garante o interesse público na medida em que exista um sentimento de pertencimento de seus constituintes. Nesse entendimento, o combate à corrupção, somente é possível num ambiente político em que as instituições garantam e promovam a participação dos cidadãos nos assuntos coletivos.

Para Guimarães (2011), a base do pensamento republicano moderno encontra-se na obra de Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778). Segundo ele, em Rousseau temos uma compreensão sobre a origem da sociedade que conecta sociedade civil e Estado, e estabelece a corrupção como uma possibilidade presente em ambos.

Assim, é a partir, sobretudo, do ideário rousseauiano, que o republicanismo contemporâneo formou as bases de suas formulações. O que não implica ignorar, como já discutimos no capítulo anterior, a contribuição dos pensadores da Antiguidade, do humanismo cívico renascentista e dos republicanistas ingleses, franceses e americanos dos séculos XVII e XVIII. Dentro desse ideário, podemos destacar: a legitimidade da relação entre o Estado e a sociedade civil se dá com base na liberdade, sustentada pela autonomia e tendo por base a equivalência entre direitos e deveres dos cidadãos, sendo esses, os formadores do povo soberano, os formadores do poder constituinte que forma o Estado e a sociedade civil (GUIMARÃES, 2011).

A partir desses elementos conceituais, para Guimarães (2011, p. 88-89), podemos apontar os três elementos centrais de uma teoria republicana da corrupção. Vejamos:

Em primeiro lugar, há aqui uma apologia da política entendida como exercício pleno da liberdade, da autonomia politicamente formada e compartilhada, da cidadania ativa e da formação do interesse público como o verdadeiro antídoto contra a corrupção. [...]. Em segundo lugar, vincula-se visceralmente a corrupção à assimetria de direitos e deveres entre os cidadãos, que mina sua condição de liberdade entendida como autonomia. [...]. Sem uma compreensão sólida do que é o interesse público, que só pode se firmar em um contexto de simetria entre direitos e deveres dos cidadãos, não há uma base segura sequer para identificar o fenômeno da corrupção. A luta contra a corrupção é, pois, para o republicanismo democrático, o fundamento da luta pela justiça. Em terceiro lugar, a possibilidade de tornar a corrupção um fenômeno marginal ou de exceção depende

---

<sup>84</sup> É bastante comum o uso dessa expressão na língua inglesa: *checks and balances*.

centralmente da construção institucional complexa do interesse público, isto é, de leis, instituições, regulações, procedimentos e políticas públicas universalistas.

No mesmo diapasão, Bignotto (2008) destaca que a construção de uma teoria da corrupção se centra na percepção de que ela se dá na medida em que o interesse público é sobrepujado por diversos atores, sejam eles indivíduos, políticos ou empresários.

Como afirma Pettit (1999), uma das crenças centrais do republicanismo é a de que os que estão no poder devem ter mecanismos de controle e restrição sobre suas atividades, somente assim os cidadãos terão condições de enfrentar eventuais arbitrariedades e combater a corrupção. Portanto, para o republicanismo, uma teoria da corrupção não pode fixar sua atenção apenas aos elementos jurídicos e às disputas de interesses econômicos, sejam eles pessoais ou de grupos, ela deve, também, levar em conta o papel das instituições, que, por certo, precisam reforçar atitudes e comportamentos individuais e coletivos democráticos e republicanos, ou seja, virtuosos, mas, para isso há que se garantir a ampla participação dos cidadãos na construção do interesse público, dentro de um ambiente político de amplas liberdades, sustentada pela autonomia, dos cidadãos, que seja amparada por uma igualdade de direitos e deveres.

## 2.4 CORRUPÇÃO: CAUSAS, CONSEQUÊNCIAS E MECANISMOS DE CONTROLE

É a partir das elaborações mais gerais contidas nas teorias da corrupção, e de suas variantes, que os inúmeros pesquisadores formulam as análises sobre as causas e consequências desse fenômeno. Com base nesse diagnóstico, formulam-se proposições acerca dos mecanismos de controle a serem adotados. Nesta seção, discutiremos, a partir dos elementos teóricos apresentados, esses dois aspectos intimamente interligados.

### 2.4.1 Causas e consequências

Os estudos sobre corrupção apontam uma enorme variedade de causas e consequências do fenômeno. As diferentes teorias, com isso, percebem a origem e os resultados da corrupção de formas diversas e com diferentes ênfases. Entretanto, existem alguns pontos comuns em ambos os aspectos. Nesta seção, iremos abordar tais pontos, buscando sempre localizar as suas origens teóricas. Vale destacar, mais uma vez, a

preponderância das pesquisas que fundamentam a corrupção – causas e consequências – principalmente no âmbito econômico, seja direta ou indiretamente, com um viés liberal. Será, inclusive, por essas questões que começaremos a abordagem.

#### 2.4.1.1 Das causas

Como destaca Nogueira de Sá (2004, p. 62), “Analisar as causas da corrupção implica nos seguintes e simples questionamentos iniciais: por que existe corrupção? Como ela surge? Em que tipo de ambiente social, político, econômico e cultural pode ela ser mais estimulada?”. Se as perguntas são aparentemente simples, as respostas não o são. Uma das primeiras dificuldades é se, dada uma ou algumas variáveis, tal situação é causa ou consequência da corrupção?

Mauro (2002) aponta a intervenção dos governos, de modo geral, e políticas econômicas específicas, como causa central para a ocorrência da corrupção. Leis de grande amplitude e agentes públicos com muitos e discricionários poderes, por um lado, ou tarifas relacionadas ao comércio exterior – de importação ou exportação – e salários do funcionalismo, por outro, são fatores causais para a corrupção. Segundo o autor, outros elementos fundamentais para a ocorrência da corrupção são: controles de preços, sistemas de taxas de câmbio variadas e salários mais baixos no serviço público que na iniciativa privada.

Tanzi (1998), olhando para questões de cunho sociológico, aponta para as relações de amizade e parentesco de servidores públicos que podem favorecer práticas denominadas como corruptas, tais como o nepotismo e o clientelismo. Além disso, alerta para a qualidade da burocracia estatal como fator significativo de ocorrência da corrupção. Segundo o autor (1998, p. 572, tradução nossa), “Em alguns países a contratação de pessoal no setor público tem sido usada com o objetivo de reduzir o desemprego, ao invés de melhorar a qualidade da administração pública”<sup>85</sup>.

Contudo, no que diz respeito ao nível salarial dos servidores públicos, diferente de Mauro (2002), anteriormente citado, Tanzi (1998) afirma que essa variável é muito dependente

---

<sup>85</sup> “In some countries, public sector hiring has had the reduction of unemployment as its main objective, rather than improving the quality of the public administration” (TANZI, 1998, p. 572).

dos padrões morais individuais, e que os aumentos salariais para causar estímulo significativo no corpo de funcionários para o não cometimento de atos de corrupção deveriam ser muito elevados, gerando, portanto, um enorme custo para a sociedade que, eventualmente, não compensaria os ocasionais custos da corrupção desses servidores.

Os economistas Alberto Ades e Rafael Di Tella (1994; 1997; 1999), ao apontarem para a necessidade de abertura das economias para o comércio internacional, afirmam que as causas centrais da corrupção são os subsídios concedidos por governos a setores da economia e os controles burocráticos exercidos sobre a ela.

Klitgaard (1994, p. 78), por sua vez, em que pese destacar os cuidados para não se definir como corrupção algo que são práticas culturais de determinada sociedade, aponta para as relações tribais, de amizade e parentesco como potenciais influenciadores da corrupção, visto que elas “[...] podem sobrepujar as obrigações de um agente para com seus deveres públicos, criando uma vez mais um clima favorável à corrupção”. Como destaca Bignotto (2011, p. 35), “[...] quanto mais próximos estivermos do universo familiar e de interesse pessoal, mais ambíguas se tornam as percepções sobre o que é a corrupção”.

O cientista político Samuel Phillips Huntington (1975), que foi um dos expoentes da visão positiva da corrupção como uma “graxa” para sistemas institucionais fracos, afirma que momentos de crescimento econômico e modernização de sociedades, as transformações de relações de poder, o aumento do governo e suas atribuições e as mudanças de valores podem favorecer o desenvolvimento da corrupção. Para o autor, quanto mais bem estruturado for o sistema de sanções e as normas políticas e sociais existentes numa sociedade, menor a ocorrência da corrupção. Assim, comunidades com padrões mais estabelecidos de regras sociais tendencialmente têm menor grau de corrupção do que aquelas que passam por processos de mudança mais profundos.

O economista Arvind K. Jain (1998, p. 18, tradução nossa) ao discutir os modelos de análise da corrupção, elenca o que entende ser os elementos necessários para a corrupção:

Neste quadro, a corrupção parece exigir três elementos. Primeiro, alguém tem

poder monopolista sobre um processo - o processo que está sendo projetado de alguma regulamentação ou entrega de alguns serviços governamentais. Em segundo lugar, este indivíduo está disposto e é capaz de usar indevidamente esse poder. Em terceiro lugar, há incentivo econômico para o uso indevido do poder<sup>86</sup>.

O cientista político Francis Fukuyama (1996) destaca as consequências do individualismo e, portanto, da perda de capital social, como elementos centrais para a corrupção da e na sociedade e afirma que sociedades constroem valores comuns, que são uma garantia para a realização das atividades sociais e cooperativas, a isso tem se chamado de capital social, que se contrapõe, de alguma maneira, a uma cultura que frisa os valores individuais como absolutos, que, por sua vez, acaba contribuindo para o desrespeito às normas sociais existentes e, portanto, também, para a corrupção.

Posição semelhante é defendida pelo cientista político Robert David Putnam (2007) ao destacar que capital social se desenvolve como resultante das atividades coletivas e é coletivamente apropriado, diferente do capital tradicional que privado é, e se desenvolve a partir dos interesses privados. Dentro desse entendimento, o capital social fortalecido ou enfraquecido pode, portanto, colaborar para um menor ou maior grau de corrupção em uma dada sociedade.

O economista Maurizio Lisciandra (2014), ao fazer uma revisão dos estudos sobre causas e efeitos da corrupção na análise econômica, destaca os seguintes elementos como centrais para a sua ocorrência e continuação: altos níveis de regulamentação estatal e pequeno grau de competição econômica, gasto público elevado, crescimento do comércio exterior e baixos salários dos agentes públicos.

Já Guimarães (2011) afirma que o aumento da corrupção só pode ser vinculado ao aumento da presença e participação do Estado, se esse se der sem o devido acompanhamento dos mecanismos de controles democráticos e republicanos, públicos, portanto. Assim, para o autor, muitas vezes esse maior intervencionismo estatal é ligado a práticas patrimonialistas e/ou populistas. Se esse processo de maior presença do Estado se der num contexto de universalização de direitos, promovida por processos

---

<sup>86</sup> "In this framework, corruption seems to require three elements. First, someone has monopolistic power over a process - the process being design of some regulation or delivery of some government services. Second this individual is willing and able to misuse that power. Third, there is economic incentive for the misuse of power" (JAIN, 1998, p. 18).

democráticos e participativos, esses riscos podem ser eliminados ou, ao menos, atenuados.

Numa tentativa de sumarizar as principais causas da corrupção, Brooks et al. (2013, p. 59, tradução nossa), apresentam aquelas que estão presentes em inúmeros estudos. O destaque, que merece ser citado, fica por conta do fato de que os autores abrangem aspectos políticos, econômicos, sociais, entre outros. Segundo eles,

[...] a corrupção é menos prevalente se as políticas econômicas estimularem o crescimento e a prosperidade a longo prazo que a população considere compartilhada de forma justa. Também se argumenta que a corrupção é menos presente se essas condições fiscais também forem acompanhadas de cidadãos mais bem educados e democratizados, que por meio do engajamento cívico aumentado, podem monitorar a corrupção de forma mais efetiva, tornando menos provável que ela seja escondida. [...] forças do mercado também podem estimular a corrupção através de questões como a rivalidade econômica e a sobrevivência. Outras variáveis, como a instabilidade política, a falta de imprensa livre e um grande setor público associado ao nepotismo foram constantemente encontrados em países corruptos. Do mesmo modo, o salário e as condições desses servidores públicos também podem influenciar a taxa de incidência de corrupção. Além disso, a eficácia da lei em lidar com a corrupção também é considerada como suscetível de explicar e inibir a corrupção, onde os sistemas de direito comum dificilmente restringem a corrupção, em comparação com outros países onde outros sistemas jurídicos estão presentes. Também foi discutido que as taxas de corrupção tendem a ser mais elevadas nos países com níveis abundantes de recursos naturais e também aqueles divididos por motivos étnicos<sup>87</sup>.

Podemos verificar, portanto, que os diagnósticos são bastante diferentes para as visões liberal e republicana, enfatizando a primeira, aspectos econômicos e a segunda, aspectos políticos, um ponto de encontro possível – com as diferentes ênfases – é o destaque para o aprimoramento das instituições públicas, sendo a visão liberal tendente a enfatizar a necessidade de as instituições adotarem mecanismos de mercado e a republicana destacando a necessidade de sua democratização.

---

<sup>87</sup> “[...] corruption is argued to be less prevalent if economic policies stimulate long-term growth and prosperity that is regarded by the populace as being shared fairly. Corruption is also argued to be less present if these fiscal conditions are also accompanied by better educated and democratized civilians, who through increased civic engagement, can monitor corruption more effectively, making it less likely for it to be concealed [...]. However, market forces may also stimulate corruption through such matters as economic rivalry and survival. Other variables such as political instability, a lack of a free press and a large public sector associated with nepotism have been found constantly in corrupt countries. Equally, the pay and conditions of these public servants may also influence the incidence rate of corruption. Further, the effectiveness of the law in dealing with corruption is also argued as likely to explain and inhibit corruption, where common law systems arguably restrict corruption, compared with other countries where other legal systems are present. It has also been discussed that rates of corruption tend to be higher in those countries with copious levels of natural resources and also those divided on ethnic grounds” (BROOKS et al., 2013, p. 59).

#### 2.4.1.2 Das consequências

No que diz respeito as consequências da corrupção, preponderam nos estudos acadêmicos as análises que apontam para os seus efeitos econômicos e/ou financeiros. Entretanto, diversos outros aspectos são destacados. Aqui podemos apontar, ainda de forma geral, as consequências sociais, como a perda de qualidade de vida, as culturais, na medida em que se disseminam valores antirrepublicanos, e as políticas, especialmente no campo da perda de legitimidade dos regimes políticos. Conforme alerta a cientista política Rachel Meneguello (2011), a corrupção é ao mesmo tempo causa e efeito do funcionamento precário do sistema político, resultando numa crescente desconfiança dos cidadãos em relação às organizações públicas e na sua capacidade de resolver os problemas enfrentados pelos cidadãos, o que, mais uma vez, se torna fonte de perda de legitimidade de governos, de modo específico, e da democracia, de modo geral.

O cientista político Rodrigo Alonso Vásquez (2010) também destaca que a confiança nas instituições políticas está mais diretamente vinculada ao desempenho e à conduta ética numa relação direta. Melhor a avaliação dos seus resultados e comportamento ético, melhor será a avaliação de uma instituição específica. Assim, na medida em que inúmeras instituições são percebidas como corruptas e ineficientes, maior será a desconfiança com que os cidadãos avaliam as instituições e a democracia.

Dentro de uma visão econômica das consequências da corrupção Rose-Ackerman (2002) aponta, de forma mais geral, que ela pode ocasionar ineficiência e injustiça. Pode, também, impedir ou retardar a aplicação das leis e acumular recursos em mãos dos agentes públicos e de agentes privados que têm ligação com o Estado, gerando ou ampliando desigualdades, e causar danos à legitimidade, especialmente em sistemas democráticos, dos governos. Por fim, a autora destaca que esse conjunto de elementos compromete o crescimento econômico de um país, pois, na medida em que se disseminam, reduzem o crescimento e tornam a distribuição do desenvolvimento desigual. Se a economia de um país corrupto ainda apresenta crescimento, segundo ela, é porque a corrupção ainda não se espalhou de forma a impedir que os fundamentos econômicos operem.



Nesse mesmo sentido se posiciona Mauro (2002) ao afirmar que a corrupção freia o crescimento econômico de um país. Estudos empíricos, segundo ele, demonstram que a redução da corrupção amplia a taxa de investimentos e o crescimento do PIB. Segundo o autor, a redução da arrecadação de tributos, frutos de sonegação fiscal ou benefícios tributários, comprometendo, assim, os gastos públicos e afetando a sua distribuição.

O economista Augustine Ruzindana (2002) destaca que, como consequência das distorções, desperdícios e ineficiências provocadas pela corrupção, ocorre uma diminuição da qualidade de vida da população, visto que esses fatores anteriormente citados, provocam inflação, prejuízos à produção e redução do consumo. Logo, ela favorece a manutenção do subdesenvolvimento, pois desvia recursos para ações e projetos que não atendem aos interesses da sociedade. Também aumenta a pobreza e a miséria, pois desvia recursos necessários a investimentos sociais para os ocupantes do poder. De igual modo, dificulta investimentos e auxílios estrangeiros, dada a desconfiança da comunidade internacional – estatal e privada – de que os recursos direcionados não chegarão aos fins pretendidos, e, por fim, solapam a legitimidade política dos governos, ao desvirtuarem os programas, projetos e outras ações governamentais.

O cientista político Joseph LaPalombara (1994) aponta que quanto maior for a presença do governo na economia, maior será a expectativa de ocorrência da corrupção. Isso se dá porque governos com grande presença no PIB demandam um vasto setor administrativo-burocrático, muitas leis e regulamentações desnecessárias, que, segundo o estudioso, além de criarem entraves ao desenvolvimento econômico, criam um ambiente propício à cobrança de propinas ou outras prebendas. Todavia, o próprio autor, ao analisar os dados disponíveis para 83 países, buscando a relação entre níveis de corrupção e gastos do governo enquanto percentual do PIB verificou que as dezesseis economias com maiores índices de corrupção tinham gasto público médio de 21% do PIB, enquanto a média do total da amostragem era de 32% do PIB, o que, evidentemente, contraria a tese por ele apresentada.

Tanzi (1998, p. 566, tradução nossa) refuta esse argumento, enfatizando a necessidade de se olhar para o aprimoramento das instituições, quando afirma que essa suposta necessidade de redução do Estado:

[...] parece colidir com a realidade de que alguns dos países menos corruptos do mundo, como Canadá, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Suécia, têm alguns dos maiores setores públicos, medidos como participação de receita tributária ou gastos públicos em termos brutos. produto doméstico. Assim, a solução para o problema da corrupção pode não ser tão simples quanto apenas reduzir o nível de tributação ou gasto público. Em vez disso, a forma como o Estado opera e desempenha suas funções é muito mais importante do que o tamanho da atividade do setor público medido da maneira tradicional. Aspectos particulares das atividades governamentais criam um terreno fértil para a corrupção<sup>88</sup>.

Jain (1998), ao analisar os diversos modelos de corrupção, o político e o burocrático, principalmente, destaca que as principais consequências primárias da corrupção são a redistribuição de renda e a má alocação de recursos. Aponta ainda para o fato de que a medida em que essas consequências se estabelecem numa dada sociedade, elas se afetam mutuamente.

Elliott (2002b) destaca uma série de consequências da corrupção, tais como a queda do crescimento econômico, a redução dos investimentos públicos, prejudicando o desenvolvimento social, e da poupança nacional e dos investimentos privados, causando prejuízos ao emprego e ao PIB, infraestrutura ruim ou insuficiente, precariedade no fornecimento de bens públicos, concentração de renda e riqueza nas mãos dos mais ricos, especialmente daqueles que têm acessos aos agentes públicos, além de ineficiências variadas na economia. Segundo ela (2002b, p. 270), no entanto, essas consequências podem variar de país a país e dependem “[...] do grau de distorção dos incentivos econômicos já alcançado pela política do governo; ou o comprometimento das metas sociais pela corrupção; do predomínio da corrupção e da capacidade do governo de controlá-la”.

Ademais, Elliott (2002b) descarta as proposições de que a corrupção possa ter efeitos positivos para a economia. Segundo ela, a ideia de que a corrupção possa provocar algum tipo de agilidade nos procedimentos burocráticos não encontra amparo nos estudos empíricos. A bem da verdade, o que via de regra acontece é exatamente o oposto, funcionários estimulam a demora na prestação de serviços, como na área de

---

<sup>88</sup> “[...] seems to collide with the reality that some of the least corrupt countries in the world, such as Canada, Denmark, Finland, the Netherlands, and Sweden, have some of the largest public sectors, measured as shares of tax revenue or public spending in gross domestic product. Thus, the solution to the problem of corruption may not be as simple as just reducing the level of taxation or public spending. Rather, the way the state operates and carries out its functions is far more important than the size of public sector activity measured in the traditional way. Particular aspects of governmental activities create a fertile ground for corruption” (TANZI, 1998, p. 566).

licenciamento de obras ou de liberação para o comércio exterior, para que consigam obter o pagamento de propinas.

Lisciandra (2014) relaciona as seguintes consequências como as mais presentes nos estudos econômicos sobre a corrupção: redução nos investimentos e no crescimento econômico, distorção dos mecanismos de fixação dos preços de mercado e dos direitos de propriedade, ampliação da lentidão dos procedimentos burocráticos, redução da produtividade do trabalho e crescimento da economia informal, gasto público realizado sem controle e sem efetividade, má alocação dos recursos financeiros privados e redistribuição de renda para a população mais rica.

Johnston (2002) destaca a desigualdade para a ocorrência da corrupção, bem como de suas consequências. Conforme ele afirma, são poucos aqueles que têm condições de capital – político ou econômico – para exercitar a dominação necessária. Desse modo, a corrupção acaba trazendo benefícios apenas àqueles que são dominantes, em prejuízo dos que não o são.

O cientista político Dennis Frank Thompson (1993) aponta para a degradação das bases da política democrática promovida pela corrupção que, mais do que promover o desvio de recursos econômicos e financeiros, ao perverter os processos de discussão pública e de decisão que são típicos da democracia. A corrupção, dessa maneira, promove a privatização da esfera pública, impedindo, na prática, que a participação dos cidadãos aconteça, ou que quando se realiza tenha efetividade nas decisões de políticas públicas e de ações governamentais.

Johnston (1993) aponta a desigualdade como consequência da corrupção para aqueles que buscam justificá-la, favorecendo os que têm recursos, porque são eles, os que possuem o dinheiro e acesso ao poder, que podem ampliar suas vantagens.

Como é possível perceber, se no âmbito das análises das causas, os pressupostos filosóficos e os elementos contextuais de análise produzem uma grande diferença de perspectivas e até mesmo contraposições, no que diz respeito às consequências, o mesmo não acontece, ao menos, no que se refere a um entendimento de oposição. Por certo, a corrente liberal enfatiza, de modo geral, aspectos que dizem respeito aos custos

econômicos – mesmo quando discute suas repercussões sociais – e à perda de liberdade dos indivíduos, enquanto a corrente republicana destaca aspectos relativos à perda de vitalidade da comunidade, de seus valores, à degradação, portanto, do interesse coletivo e da participação política e, por conseguinte, da legitimidade política do sistema de poder. Sim, isso são ênfases, mas, não há – na maioria dos casos, como procuramos apontar – uma negativa por parte de uns daquilo que foi afirmado pelos outros. Ambas concordam, ainda, com os prejuízos sociais, causados pela redução qualitativa e quantitativa da oferta de bens e serviços.

#### **2.4.2 Mecanismos de controle**

No âmbito mais geral, as diversas análises sobre a corrupção tendem a apontar para alguns elementos-chave para o controle da corrupção. Por um lado, temos a visão liberal, destacando uma menor presença do Estado, seja no âmbito da regulação e principalmente da ação econômica direta. Por outro, o ideário republicano que destaca a necessidade de maior participação dos cidadãos nos assuntos públicos, ou seja, de aprofundamento da democracia. De modo bastante amplo, encontra-se o destaque, com diferentes ênfases, na construção ou fortalecimento de instituições públicas – governamentais e políticas – mais transparentes, permeáveis, eficientes e marcadas pela *accountability*. Nesse aspecto, é importante destacar, que não se trata da criação indiscriminada de organismos de combate à corrupção como se mais deles, necessariamente, gerassem como resultado menos corrupção. O cientista político Rogério Bastos Arantes (2011, p. 103) afirma que “[...] a simples proliferação de mecanismos de controle não é garantia suficiente para a formação de um sistema [de controle] eficaz”.

Rose-Ackerman (2002) alerta que é impossível acabar com a corrupção. Em inúmeros casos os custos não compensariam os benefícios e, além disso, podemos, com as políticas de controle, impactar negativamente as liberdades e os direitos humanos. Dessa forma, segundo a autora, o que se almeja alcançar é uma ampliação da honestidade no aparelho público, com suas esperadas consequências de maior eficiência das políticas públicas e legitimidade do governo.

Há, portanto, que se cuidar para que não se cause o efeito exatamente oposto do que se

busca alcançar. Como já apontaram o cientista político Frank Anechiarico e o cientista social James B. Jacobs (1996), a tentativa de se conseguir a integridade absoluta não é possível de ser conseguida e pode gerar a construção de sistemas que ao contrário da redução da corrupção estimulem o seu aumento, além de ter como um subproduto, também indesejável, a criação de óbices à realização das políticas públicas. Nesse caminho, Filgueiras (2008a) destaca que o resultado de controles muito estritos pode ser não a eficiência, mas o seu exato oposto, causando, até mesmo, mais corrupção e não menos.

Avritzer e Filgueiras (2011b), ao analisar os controles existentes no Brasil, concluíram que vivemos uma situação de incoerência, ao mesmo tempo em que os mecanismos de controle foram ampliados com o processo de redemocratização a partir de 1988, as punições continuam se dando em pequeno número e a corrupção se mantém, marcando de forma negativa a opinião pública brasileira.

Uma das razões para esse tipo de situação é a compreensão muito estreita, unicamente como crime específico, da corrupção, como se ela também não fosse, por exemplo, instrumento para a realização de inúmeros outros crimes. Como destaca o jurista Mark Findlay (2014, p. 180, tradução nossa):

Um dos desafios para entender a realidade da corrupção como crime é desentranhar a natureza e a dinâmica do fenômeno das características do controle direcionado contra ele. As agendas recentes de controle de corrupção funcionam a partir da singularidade assumida do fenômeno e, portanto, exigem poderes de controle que, muitas vezes, excedem o que estarão disponíveis para projetos de investigação criminal padrão<sup>89</sup>.

O cientista político Matthew M. Taylor (2009) destaca que se a transparência não for utilizada para melhorar a qualidade de informação disponível aos cidadãos e a sua apropriação, contribuindo assim para o desenvolvimento da cidadania, cria-se uma situação de afastamento entre a crescente percepção de corrupção e o sentido de *accountability*, que é o de prover mecanismos de controle para as políticas públicas e, de modo geral, a ação governamental.

---

<sup>89</sup> “One of the challenges in understanding the reality of corruption as crime is to disentangle the nature and the dynamics of the phenomenon from the characteristics of control directed against it. Recent corruption control agendas work from the assumed uniqueness of the phenomenon and thereby require control powers which often far exceed what would be available to standard criminal investigation projects” (FINDLAY, 2014, p. 180).

Pettit (1999), mesmo considerando que as pessoas no poder podem ser corrompidas, destaca, no entanto, que as instituições devem ser construídas para servidores que não são corruptos, e – como uma segunda linha de contenção – para aqueles que o são. Seu estudo detalha os mecanismos institucionais mais amplos necessários para o enfrentamento da possibilidade da corrupção. Conforme ele afirma (1999, p. 279, tradução nossa):

Os recursos institucionais disponíveis para se guardar contra a corruptibilidade se apresenta como possibilidade de sancionar e acompanhamento; possibilidades de punição ou recompensa pelo que as pessoas fizerem e a possibilidade de testar a presença de agentes adequados e as opções existentes<sup>90</sup>.

Ao analisar pesquisas de opinião pública sobre a corrupção, em que pese destacar que existem questões não explicadas nas análises das relações entre corrupção e democracia, Meneguello (2011, p. 63) destaca que “[...] a tendência global em direção à democracia política, por aumentar a transparência na dinâmica da vida pública, reduziria o espaço político disponível para práticas corruptas”.

O cientista político Mark E. Warren (2015) destaca a desqualificação sofrida pela democracia com a corrupção. Isso se dá, entre outros aspectos, pelo rompimento das bases centrais do regime, tais como a redução da transparência pública e da confiança dos cidadãos no governos e suas organizações, a redução da participação nas decisões eleitorais e de políticas públicas e, de modo mais geral e significativo, destrói o princípio da igualdade política.

Os cientistas políticos Timothy J. Power e Júlio Gonzáles (2003), ao analisar os dados do Índice de Percepção da Corrupção<sup>91</sup> (IPC), da Transparência Internacional, e da Pesquisa

---

<sup>90</sup> “The institutional resources available for guarding against corruptibility boil down to possibilities of sanctioning and screening possibilities of punishing or rewarding what people do and possibilities of screening for the presence of suitable agents and options” (PETTIT, 1999, p. 279).

<sup>91</sup> O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) é publicado anualmente pela Transparência Internacional desde 1995, quando avaliou 46 países. No ano de 2017 o IPC, divulgado em fevereiro de 2018, analisou 180 países. Destaque-se que é um indicador de percepção e não de corrupção ocorrida, ademais envolve a tabulação de diversas pesquisas, em quantidade e qualidade diferente para os diversos países, assim, serve mais como um indicador de reflexão sobre situações de corrupção do que um indicador quantitativo da ocorrência da corrupção (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018).

de Valores Mundiais (World Values Survey – WVS<sup>92</sup>), conduzida pela WVS Association, estabeleceram uma relação entre forte incidência da corrupção com pequenos níveis de desenvolvimento econômico e sistemas democráticos deficientes.

O cientista político Mitchell Seligson (2002) afirma que a corrupção enfraquece a legitimidade política dos regimes e a confiança interpessoal, debilitando, assim, o capital social e, por consequência, a própria participação política dos cidadãos.

Por sua vez, o cientista político José Álvaro Moisés (2009, p. 22, tradução nossa), após analisar uma série de dados de diversos indicadores<sup>93</sup>, internacionais e nacionais, aponta que:

[...] diferentes testes demonstraram que a percepção pública da corrupção no Brasil e na América Latina está ligada ao desenvolvimento e à performance das instituições, mas também com a cultura política. Esses fatores também explicam a aceitação social da corrupção no Brasil. [...] os resultados da aceitação social da corrupção afetam a qualidade da democracia [...]<sup>94</sup>.

O cientista político Lúcio Remuzat Rennó Júnior (2007) analisando o impacto dos escândalos de corrupção sobre o voto nas eleições brasileiras do ano de 2006, destaca que questões econômicas e partidárias foram mais significativas que a corrupção na definição do voto em Lula ou Alckmin, ou seja, apesar de toda a discussão sobre a corrupção, outros elementos são mais importantes na definição do voto.

Arantes (2011) analisa que os mecanismos de controle burocráticos têm se apresentado como mais efetivos que os de controle político. Isso se deveu, principalmente, por um desenvolvimento mais acentuado de organizações – de âmbito administrativo ou jurídico – que foram, pouco a pouco, construindo um grau de autonomia na sua atuação institucional. Falta ainda, entretanto, um grau de coordenação de procedimentos e ações entre elas, o que, por óbvio, prejudica – ou ao menos dificulta – a realização dos seus

<sup>92</sup> A World Values Survey é uma rede global de cientistas sociais que estuda as mudanças de valores e o seu impacto na vida política e social internacional e das nações. A sua associação – WVS Association – e Secretariado têm sede em Viena (Áustria) (WORLD VALUES SURVEY, acesso em 10 fev. 2018).

<sup>93</sup> Foram usados dados internacionais do Índice de Percepção da Corrupção (IPC), da Transparência Internacional; da World Values Survey, entre 1995 e 2002; do Latinobarometro, de 2002 e 2004, e para o Brasil dados do DataFolha, de 2005 e 2006, e de pesquisas realizadas pelo autor entre 1993 e 2006.

<sup>94</sup> “[...]. Different tests have show that public perception of corruption in Brazil and Latin America is linked with development and the performance of institutions, but also with political culture. These factors also explain the social acceptance of corruption in Brazil. [...] the results of social acceptance of corruption affect the quality of democracy [...]” (MOISÉS, 2009, p. 22).

trabalhos de controle.

Um dos elementos centrais para o controle da corrupção, que a literatura tem destacado, é o da transparência<sup>95</sup> pública. Essa, no entanto, muitas vezes tem contribuído tão somente para aquilo que se chama de política do escândalo<sup>96</sup>. Filgueiras (2011) critica a exclusividade do controle por parte de organismos administrativos e, também, analisa que com a ampliação e aprofundamento da democracia torna-se necessário que passemos da ideia da transparência para o princípio da *accountability*, que significa uma ampliação da discussão política sobre interesse público, transformando-se o combate à corrupção numa política de Estado e não um exercício de poder administrativo-burocrático.

Assim, prossegue Filgueiras (2011), os escândalos contribuem para uma crescente desconfiança dos cidadãos em relação aos órgãos públicos, de modo geral, e às instituições representativas de modo especial. Isso, por certo, contribui para a falta de legitimidade do Estado e da democracia, ou, ao menos, para a redução dela.

Na interface entre a política do escândalo e o debate e participação dos cidadãos nos temas de interesse público ligados a questão corrupção, uma discussão significativa que ocorre é sobre o papel da imprensa como parte dos mecanismos de controle.

O jornalista e historiador Heródoto Barbeiro (2002) afirma o importante papel do jornalismo investigativo para desvendar e dar a conhecer à sociedade elementos desconhecidos de sua realidade. Apesar de apontar problemas na cobertura investigativa da imprensa, Barbeiro (2002, p. 416) destaca que a imprensa não é Dom Quixote da luta contra a corrupção, segundo ele,

Não basta a imprensa, isoladamente, lançar-se em uma cruzada contra a

---

<sup>95</sup> Utilizaremos aqui o conceito de transparência formulado pelo cientista social Christopher Hood e o economista David Heald (2006) que a define como o princípio que permite ao público obter informações sobre as operações e estruturas de uma dada instituição.

<sup>96</sup> O cientista político Lawrence W. Sherman (1993) define o escândalo como as reações públicas a divulgação da corrupção política e não a corrupção política ela mesma. Ele se difere de outras reações sociais em três aspectos significativos: é um sentimento que vai além da mera desaprovação, causando raiva ou ultraje; é uma surpresa que é possível de acontecer, está fora do esperado, e, além disso, é uma reação a um desvio cometido por alguém que está investido com a confiança da sociedade. Já o cientista social John B. Thompson (2002b) afirma que o surgimento de um escândalo se dará somente se as normas – legais ou sociais – que foram eventualmente violadas possuírem algum grau de obrigatoriedade moral.



corrupção no Brasil. É necessário o engajamento de todos os setores da sociedade politicamente organizada. A imprensa deve ser apenas o elemento catalisador. Dessa luta precisam participar escolas, igrejas, partidos, sociedades de amigos de bairros, centrais sindicais, grêmios estudantis, ONGs, sindicatos, enfim, qualquer organização que possa mobilizar pessoas, divulgar e debater o combate à corrupção.

O cientista social Venício Artur de Lima (2008) analisa que os jornalistas, em países de democracia liberal, se sentem como portadores do interesse público, devendo, portanto, divulgar todas as ações governamentais. Se isso, por um lado, pode incentivar o jornalismo investigativo, por outro está na raiz do que ele denomina de Escândalos Político Midiáticos (EPM). A imprensa, no entanto, pouco avalia o seu próprio trabalho, e quando alguém o faz, logo se apresentam inúmeras críticas e teorias da conspiração.

A jornalista Maria Cristina Fernandes (2011, p. 217), por sua vez, aponta o papel informativo da imprensa, ao invés de um espírito de denúncias, “[...] quem acusa são os fatos, quando bem noticiados, o que passa, necessariamente, por ouvir o outro lado. É assim que os interesses em conflito ficam explicitados [...]”. Conforme ela afirma o aspecto central é o desnudamento dos conflitos existentes nas sociedades. Para ela a difusão da corrupção demonstra o quanto ainda estamos distantes de uma visão autocrítica acerca do papel dos cidadãos para a ocorrência do fenômeno e do seu controle. A corrupção, quando noticiada, é apresentada como algo que não diz respeito aos interesses que proliferam na sociedade, impedindo, assim, que ela seja compreendida na sua integralidade.

Fernandes (2011, p. 197-198) vai além na sua crítica e aponta para o trabalho da própria imprensa e para a ação cotidiana dos cidadãos. Conforme ela pontua:

No afã de cobrar ética na política, os jornalistas, muitas vezes, são levados a descuidar da ética da política, ou seja, na avaliação das políticas públicas [...]. A corrupção não sai da boca do povo, que nunca a achou tão grave, mas seus danos são considerados piores ao interesse público se originária do governo ou dos empresários. E tanto menores se tem como origem os atos do cotidiano dos brasileiros, vítimas que se consideram do Estado e do capital.

Ao revelar atos de corrupção – tais como desvios de recursos para particulares ou grupos familiares ou políticos – a imprensa, por certo, cumpre o seu papel de informar. A questão é que, inúmeras vezes, isso é feito de maneira que o setor público é apresentado como a fonte de todos os problemas e o setor privado como tendo participado dos esquemas por

necessidade de manter os negócios, pressão política ou até mesmo sendo deixado de lado.

O cientista social Amitai Etzioni (2010) aponta para o fato de que a formulação do conceito de transparência e a sua utilização no âmbito do setor público não levou em consideração a questão das capacidades cognitivas dos cidadãos para o recebimento e análise das informações, colaborando, assim, para a política de escândalos e, mais importante, não garantindo aos cidadãos a proteção de seus interesses na esfera pública. Como ele destaca (2010, p. 398, tradução nossa),

A transparência, ao contrário de outras formas de regulamentação, tem uma grande desvantagem: assume que aqueles que recebem a informação divulgada por produtores ou funcionários públicos podem processá-la adequadamente e que suas conclusões levá-las-ão a uma ação razoável<sup>97</sup>.

Filgueiras (2011) avança na discussão e aponta para o fato de que as transformações institucionais visando ao controle da corrupção foram direcionadas principalmente às mudanças na máquina burocrática e não no aparato jurídico e no controle público por parte da sociedade civil.

Para Pettit (1999, p. 250, tradução nossa), utilizando-se do que ele denomina de civismo generalizado, os cidadãos têm um papel ainda mais específico no combate à corrupção. Como ele afirma:

Será apenas se os membros comuns da comunidade estiverem preparados para reclamar sobre pequenos roubos, lixo ou vandalismo que existirá esperança das sanções legais serem efetivas [...]. Pessoas comuns devem estar dispostas a tais sanções colocando sua desaprovação pessoal e comunitária evidente e, se isso se tornar necessário, pressionar as autoridades legais<sup>98</sup>.

O economista Roumeen Islam (2003) argumenta que, sendo a informação um elemento chave para o bom funcionamento dos mercados econômico e político, a transparência pública é um ativo fundamental para termos um sistema político menos corrupto e, por

---

<sup>97</sup> “Transparency, unlike other forms of regulation, has a major disadvantage: it assumes that those who receive the information released by producers or public officials can properly process it and that their conclusions will lead them to reasonable action” (ETZIONI, 2010, p. 398).

<sup>98</sup> “It is only if ordinary members of a community are prepared to complain about petty theft, or littering, or vandalism, that there is any hope of legal sanctioning being effective [...]. Ordinary people must be willing to support such sanctioning by making personal and communal disapproval manifest and, if that becomes necessary, by calling in the legal authorities” (PETTIT, 1999, p. 250).

consequente, mais eficiente.

O cientista político John Arthur Ferejohn (1999) afirma que a transparência reduz a assimetria de informações entre os diversos agentes, criando um mercado político mais equilibrado e que, portanto, tende a ser menos corrupto. Ademais, tendo os recursos públicos, que permitem a atuação dos agentes públicos, origem nos cidadãos – que, por óbvio pagam os impostos – é um direito de eles terem informações acerca dos gastos e investimentos que são feitos.

No âmbito de visão mais econômica de controle da corrupção, a chave de leitura é a de reduzir os possíveis benefícios do cometimento de atos de corrupção e aumentar os seus custos de realização. Nesse sentido, Rose-Ackerman (2002, p. 81) destaca que “As estratégias que diminuem os benefícios líquidos do pagamento e do recebimento dos subornos oferecem uma base para reformas jurídicas substanciais. [...] aumentar os benefícios de quem é honesto, ampliar a probabilidade de detecção e de castigo [...]”.

Rose-Ackerman (2002), então, sugere uma série de iniciativas mais específicas para o controle da corrupção, entre as quais podemos citar: ampliar a remuneração dos servidores públicos, ao mesmo tempo que as sanções aos funcionários que cometem atos de corrupção devem ser aumentadas, construir um competente sistema de controle interno, garantir a independência do Judiciário, prover a segurança e recompensar pessoas que delatarem ilícitos, promulgar leis de acesso às informações, aumentar a competitividade econômica do país por meio da eliminação ou redução de controles governamentais sobre o comércio exterior e da presença na economia, com a privatização de empresas e, por fim, reduzir os poderes discricionários dos servidores públicos.

Elliott (2002b) segue no mesmo diapasão ao propor reformas liberais para o controle da corrupção, propondo, no entanto, mais espaço ao cidadão no âmbito da democracia representativa e do ideário do consumidor público. Ela apresenta algumas propostas de mudanças: reformar a economia, ampliando a concorrência e simplificando a legislação; reduzir o poder discricionário dos servidores públicos e ampliar o poder dos cidadãos.

Nesse sentido é que Elliott (2002b) destaca a importância do controle judicial, afirmando

que a corrupção para ser combatida, de forma eficiente, precisa de um Poder Judiciário limpo, pois, na visão dela, é ele que garante a proteção da disputa política e da liberdade econômica, além de ser o esteio para aqueles, sejam indivíduos ou empresas, que denunciam os atos de corrupção.

Importante, portanto, destacar que políticas de controle devem ter como objetivo, além de buscar a eficiência da ação governamental, a ampliação da participação dos cidadãos nos assuntos públicos, inclusive por meio da definição dos aspectos centrais dessas políticas. Para isso, é necessário que ocorra uma integração dos mecanismos de controle, para que esses não sejam apenas instrumentos de luta por espaço burocrático e/ou ampliação de participação orçamentária.

#### 2.4.2.1 Tipologia do controle da corrupção

Os administradores e servidores do Tribunal de Contas da União, Marcelo Barros Gomes e Ricardo de Melo Araújo (2008), destacam que o controle pode incluir os mais variados processos pelos quais são determinados os objetivos de uma organização, os meios para atingi-los e o detalhamento das atividades necessárias para se cumprir com o estabelecido. Controlar é fiscalizar as tarefas e atividades que as pessoas e as instituições realizam, buscando conhecer o que está sendo feito e, ao comparar com o que se almeja, tomar as medidas corretivas para que o objetivo seja alcançado.

Os autores prosseguem apontando para o significado de controle no âmbito governamental. Esse deve pautar-se pelo respeito às normas legais, bem como preocupar-se com a primazia do interesse público sobre o privado, buscando que o governo não se afaste do primeiro. Segundo Gomes e Araújo (2008, p. 566), “O controle da administração pública pode ser interno, se exercido por órgão do próprio poder controlado, ou externo, quando exercido por órgão vinculado a poder diverso do poder controlado”.

O pesquisador Mário Spinelli (2008, p. 575) amplia a definição de controle interno, apontando que o mesmo, para ser efetivo, deve seguir uma série de procedimentos. Segundo ele,

Por controle interno se entende o conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre seus próprios atos, a fim de preservar a integridade de seu patrimônio e de examinar a compatibilidade entre as operações desenvolvidas, os parâmetros preestabelecidos e os princípios pactuados. Seu objetivo é reduzir a vulnerabilidade da organização aos riscos existentes, buscando identificar e corrigir eventuais desvios em relação a parâmetros e diretrizes previamente estabelecidas. [...] deve pautar a sua atuação pela verificação da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade dos atos praticados, pela análise da exatidão dos registros, pelo exame do cumprimento das normas, estatutos e regimentos e pela avaliação do cumprimento das metas e dos objetivos da organização.

Essa tipificação dos mecanismos de controle, em interno e externo, está sustentada dentro dos princípios da moderna administração pública, dentro do suposto de que os sistemas burocráticos devem possuir instrumentos que não permitam a ocorrência de ilegalidades e/ou imoralidades, entre as quais a corrupção.

Conforme aponta o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2003), esses mecanismos de controle, que buscam evitar a ilegalidade, são instrumentos chave para a garantia do interesse público sobre o privado, preservando-se, as instituições e os cidadãos, do abuso de autoridade dos agentes públicos. A base para isso, por óbvio, é a legislação existente em cada sociedade em um dado momento, mas ela apresenta a pretensão de que o interesse público seja, necessariamente, representado pelas normas em vigor. Um outro mecanismo de controle da corrupção – conforme já apontamos anteriormente – é o da redução do poder de regulação e da presença do Estado nos assuntos econômicos, conforme apresenta a visão liberal.

Essas duas visões sobre o controle da corrupção sofrem, no entanto, de um problema. Conforme afirmam Avritzer e Filgueiras (2011b, p. 15), “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, [...], de que a corrupção é um fenômeno polissêmico e necessariamente político”.

Argumentando que em sistemas democráticos a atividade de controle é parte central da democracia, Pettit (2008) analisa três modelos de controle popular sobre os governos e destaca que somente um é realmente adequado à teoria democrática. No primeiro, segundo ele, o povo tem uma influência ocasional sobre o governo; no segundo, as pessoas exercem um direcionamento ostensivo sobre o governo; no terceiro modelo, os cidadãos desfrutam um grau intermediário de poder. “Eu descrevo isso como um controle

institucional sobre o governo”<sup>99</sup> (PETTIT, 2008, p. 46, tradução nossa)

Para Pettit (2008), o primeiro modelo não é adequado, pois não se encaixa no ideal democrático, e o segundo não é apropriado por ser muito exigente, com os governos e as pessoas. Assim, para ele, só o modelo de controle institucional é compatível com a democracia. Ele ainda subdivide o modelo em um primeiro que denomina de modelo de mercado e noutro que intitula de modelo de condomínio, o qual ele enxerga de maneira mais favorável. Ao descrever, sumariamente, essa subdivisão ele destaca que (2008, p. 49, tradução nossa):

A primeira versão afirma que as coisas podem ser projetadas para que as políticas governamentais maximizem a satisfação das preferências privadas das pessoas, numa analogia com o mercado competitivo; na segunda que as coisas podem ser organizadas para que as políticas governamentais reconheçam as restrições impostas por razões aceitas publicamente, como numa organização como o condomínio<sup>100</sup>.

Claro está que Pettit (2008) trabalha com a ideia do filósofo Jurgen Habermas (2002) de esfera pública, que é, *grosso modo*, o espaço dos assuntos públicos, dos temas coletivos, das políticas governamentais. Esse conceito, portanto, é a base de um mecanismo republicano de controle, que vai além dos, já mencionados, controles administrativos-legais-burocráticos e dos controles de mercado.

É dentro dessa lógica que adotamos a tipologia proposta por Avritzer e Figueiras (2011b, p. 16). Segundo eles,

O controle democrático da corrupção, [...], 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.

É importante, nesse momento, mesmo que brevemente, descrever as características,

<sup>99</sup> “I describe this as institutional control over government” (PETTIT, 2008, p. 46).

<sup>100</sup> “The first version holds that things can be designed so that government policy maximizes the satisfaction of people’s private preferences, in an analogue of the competitive market; the second that things can be organized so that government policy tracks the constraints imposed by publicly accepted reasons, as in an organization like a condominium” (PETTIT, 2008, p. 49).

conforme apresentadas por Avritzer e Filgueiras (2011b), de cada um desses três tipos de controle.

O controle administrativo-burocrático da corrupção é aquele realizado por organismos capacitados e legalmente habilitados para tal fim. Segundo Avritzer e Filgueiras (2011b, p. 16-17), sendo realizado por meio de “processos de auditorias, controles de contas, correição, averiguação de cumprimento dos deveres funcionais e resultados de políticas e decisões de governo”.

Entre as instituições que fazem parte do controle administrativo-burocrático estão os tribunais de contas, as controladorias internas e os mecanismos de auditorias independentes. Aqui, como já destacado anteriormente, deve-se cuidar para evitar um agigantamento das estruturas de controle, buscando compatibilizar a realização das atividades desses organismos com a necessária capacidade de ação governamental na realização das políticas públicas (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011b).

O segundo tipo de controle é o judicial, exercido, como evidente, pelo Poder Judiciário dentro da legislação e da jurisprudência de cada sociedade. Conforme apontam Avritzer e Filgueiras (2011b, p. 18), no âmbito do controle judicial, existem dois modelos “[...] 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”. Destaque-se que este sobrepõe-se ao controle administrativo-burocrático, constituindo-se, desde a sua primeira instância como uma possibilidade de recurso às decisões tomadas no âmbito das agências administrativas de controle (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011b). Por certo, como temos experienciado em nosso país, também esse controle sofre restrições e questionamentos, no que se refere à legitimidade e à legalidade de suas decisões. Ademais, como é importante frisar, a lei não é algo que tenha legitimidade externa às definições políticas de uma sociedade. Definir o âmbito possível de controle a ser exercido pela Justiça é uma questão em aberto em nosso país.

O terceiro tipo de controle da corrupção, aquele mais vinculado ao ideário republicano, é o chamado controle público não estatal. É aquele exercido pela sociedade civil por meio do debate público, sustentado pelas práticas democráticas e assentado na discussão do

interesse público e amparado pela legitimidade da democracia (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011b).

Portanto, para que os mecanismos de controle sejam efetivos, nessa concepção, é de fundamental importância que, para além de seus mecanismos administrativos e jurídicos, exista também o componente da participação dos cidadãos nesse processo.

#### 2.4.2.2 Cidadania ativa: o papel dos cidadãos nos mecanismos de controle

Considerando algumas das abordagens apresentadas nessa seção, que destacam o papel dos cidadãos como participantes, e até artífices, da luta contra a corrupção, bem como a discussão tratada de modo geral nesta tese, vale, mesmo que de maneira breve, apontar alguns elementos centrais da participação da sociedade civil organizada<sup>101</sup> na vida política das sociedades contemporâneas para, posteriormente, discutir especificamente o aspecto da sua participação na construção do sistema de integridade, que faz parte de ampliação da luta contra a corrupção.

Foi a partir da década de 1970 que as organizações da sociedade civil começam a ganhar destaque na cena pública. Conforme destaca a historiadora Celi Regina Jardim Pinto (2008, p. 441), “[...] foi na era das conferências mundiais da ONU que as ONGs ganham espaço de interlocutores privilegiadas, a primeira delas foi a Conferência da Mulher no México, em 1975 [...]”. Desde então, a presença das ONGs se torna frequente nos eventos internacionais, especialmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida também como ECO 92, que se realizou na cidade do Rio de Janeiro, entre 3 a 14 de junho de 1992.

A filósofa Leilah Landim (1993, p. 34) destaca a consolidação do papel das OSCs no jogo político a partir desse momento, ao afirmar que:

---

<sup>101</sup> Existe grande discussão sobre a questão da Sociedade Civil Organizada, das Organizações da Sociedade Civil, do Terceiro Setor ou dos Movimentos Sociais. Entre os autores que abordam a análise sobre diferenças e similaridades dos conceitos podemos citar Leilah Landim (1993), James Petras (2000), Michael Hardt e Antonio Negri (2001; 2005), Anna Cynthia de Oliveira (2002), Bernardo Sorj (2005), Carlos Montano (2007; 2014), Celi Regina Jardim Pinto (2008). Aqui não temos a pretensão de discutir o tema, apenas apontar a existência da controvérsia. Usaremos os termos como sinônimos, apenas com o intuito de designar a presença dos cidadãos de forma organizada na esfera pública.



O que importa ressaltar aqui é o fato de esse ter sido um momento em que entidades chamadas de 'ONGs' se veem inseridas, inclusive em posição privilegiada [...] no campo das entidades civis brasileiras as mais diversificadas – o que concorreu para seu reconhecimento e afirmação, bem como para a construção de uma identidade específica no seio desse universo.

A cientista social Joana Aparecida Coutinho (2005), por sua vez, destaca a mudança de preocupação que se verifica nas ONGs desse período em relação aos movimentos populares da década de 1970. De uma pauta que apontava para elementos de autonomia e poder cidadão, para uma que foca em meio ambiente, democracia e diversidade.

Conforme destaca o cientista social Alain Touraine (1999) ocorreu uma ampliação das áreas de disputa política para temas que até então não eram explorados, mas que, numa relação dialética com as mudanças ocorridas nas sociedades, se transformava e modificava a organização da sociedade.

O cientista social Herbert José Souza (1991), mais conhecido como Betinho, destacou o momento-espço das ONGs na sociedade. Segundo ele,

As ONGs são simplesmente atores sociais da sociedade civil, entre outros, trabalhando pela construção de sociedades democráticas, ou simplesmente sofrendo com a sua ausência [...]. O campo das ONGs é a dimensão social do desenvolvimento [...]. Nasceram contra o Estado e de costas ou à margem do mercado [...]. O papel das ONGs na década de 90 é pura e simplesmente propor [...], a partir de sua posição na sociedade civil, uma nova sociedade cuja novidade estará na condição e qualidade universal de ser democrática. Definir e propor essa qualidade é o desafio específico, não exclusivo, que as ONGs devem responder para fazer jus à sua própria existência. Não basta não ter os vícios do Estado e do mercado, é necessário agora demonstrar para que servem as nossas ideias e virtudes.

O cientista político John Keane (2010) destaca que a crise das democracias representativas, a partir da década de 1990, contribui para a ampliação da participação organizada dos cidadãos. Na medida em que os partidos não são mais percebidos como instrumentos de representação dos interesses dos cidadãos, eles se voltam para as ONGs.

Como destaca Manuel Castells (2013, p. 20-21), ao analisar as causas dos movimentos sociais que ocorreram em inúmeras regiões do mundo, inclusive o Brasil, entre fins de 2010 e meados de 2013, as:

[...] raízes dos movimentos sociais estão na injustiça fundamental de todas as sociedades: exploração econômica, pobreza desesperançada, desigualdade injusta, política antidemocrática, Estados repressivos, Judiciário injusto, racismo, xenofobia, negação cultural, censura, brutalidade policial, incitação à guerra, fanatismo religioso, descuido com o planeta, desrespeito à liberdade pessoal, violação da privacidade, gerontocracia, intolerância, sexismo, homofobia entre outras atrocidades da extensa galeria de quadros que retratam os monstros que somos nós. Evidentemente, sempre, em todas as instâncias e em todos os contextos, isso representa a dominação pura e simples de homens e mulheres, assim como de seus filhos, como alicerce básico de uma (injusta) ordem social. Assim, movimentos sociais têm um conjunto de causas estruturais e motivos individuais para se erguer contra uma ou várias dimensões da dominação social.

Por fim, vale destacar a colocação do cientista social Litz Vieira (2004) que afirma o papel das ONGs como construtoras de uma nova institucionalidade para a esfera pública, para além dos clássicos espaços do privado e do público-estatal. Segundo afirma, essas organizações se percebem como o elemento inovador que concretiza uma nova esfera social-pública, democratizando o Estado, o mercado e suas instituições.

Não se pretende aqui, de forma alguma, ressaltar algum papel messiânico para as organizações da sociedade civil, o que se busca, tão somente, é destacar as análises da realidade política e social, que apresentam esse novo espaço do fazer político, de intervenção na esfera pública por parte dos cidadãos, que, apesar das críticas ao seu escopo, métodos e visão de mundo, são atores fundamentais na política desde fins do século XX, o que, conforme ressaltam os autores citados, é uma evidência inegável dessas novas formas de sociabilidade dos cidadãos. Afinal, seja de forma direta ou indireta, a presença dos cidadãos na arena pública, por meio de suas entidades, acaba se constituindo como uma forma de controle das proposições e ações de políticas públicas governamentais e, até mesmo, das atividades de empresas privadas que causem impacto no espaço público.

### 3 CAPÍTULO III: SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL

De meados da década de 1980 e até meados da década de 2010, o Brasil e o mundo, passaram por inúmeros processos de transformação: política, cultural, econômica e social. Aqui, o que nos importa destacar são aqueles que afetaram mais diretamente o fenômeno da corrupção, nas suas manifestações, entendimento e amplitude, e a luta que se desenvolverá em relação a ela, seja no âmbito político ou no institucional, especialmente naquilo que se refere à construção do Sistema de Integridade Nacional.

Ao nosso juízo, os processos que mais impactaram essa dinâmica foram a globalização, com seu viés liberalizante, e o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, no âmbito internacional. Com repercussões nos diversos países, e a democratização da sociedade, e suas consequências políticas e institucionais, no âmbito nacional, desde a afirmação postulados políticos liberais-democráticos, seja no âmbito eleitoral e político, seja um maior intervencionismo na esfera socioeconômica, bem como um crescente protagonismo dos cidadãos e organizações da sociedade civil. Não caberá aqui uma análise extensa desses dois fenômenos, mas, tão somente, apontar aqueles elementos que, conforme compreendemos, repercutiram no nosso objeto de análise.

Assim, por exemplo, a globalização será um dado de análise, sem adentrar em considerações sobre suas realidades no âmbito socioeconômico *stricto sensu*, seja por uma visão, por completo, crítica do capitalismo, nessa nova etapa de acumulação, conforme apontado, por exemplo, pelo filósofo alemão Robert Kurz (1992) ou pelos filósofos, italiano e estadunidense, respectivamente, Michael Hardt e Antonio Negri (2016), tampouco por visões que contestem elementos estruturantes das sociedades contemporâneas, sem questionar o capitalismo enquanto sistema produtor de mercadorias, como o historiador inglês Tony Judt (2011) ou o economista francês Thomas Piketty (2014), ou, nem mesmo, numa visão que seja crítica, tão somente, da expansão dos valores do mercado para a vida social como um todo, conforme apresentada pelo filósofo estadunidense Michael J. Sandel (2012). O que nos interessa, nesse ponto, é, primordialmente, apontar os impactos desse processo, e até mesmo de seus elementos socioeconômicos, para o fenômeno da corrupção, seja na sua ocorrência e/ou reprodução, e as estruturas institucionais que se formarão para buscar o seu controle, num momento em que, como destacam os pesquisadores, a luta contra a corrupção, por

parte de instituições internacionais, ganha cada vez mais importância, de discurso e de ação. Apenas para localizar bem a questão, é importante frisar que, dadas as limitações do que se propõe, as organizações criminosas, brasileiras ou mundiais, por exemplo, não são objeto de nosso interesse, mesmo quando envolvidas em corrupção, em que pese serem eventualmente mencionadas.

Esse pressuposto conceitual e metodológico será aplicado também ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira ocorrido a partir de 1985, com a posse do presidente José Sarney (1985 – 1990). Aqui não nos interessam os avanços, pendências ou retrocessos eventualmente verificados em nosso sistema político, no que diga respeito às dificuldades que temos para avançar no combate às desigualdades socioeconômicas, seja em sentido amplo ou em seus aspectos específicos como a saúde ou a educação, por exemplo, conforme apontado por Carvalho (2001), ou, até mesmo de forma mais marcada, a incompletude de nosso processo de transição, como destacam Lopez e Mota (2012), ou, ainda, uma visão radicalmente mais crítica da sociedade brasileira e de sua relação com o mundo, do sociólogo e advogado Jessé Souza (2018), mas, sim, como se construíram as instituições – normas, leis, organizações – para o combate à corrupção, quais as suas dificuldades e limitações, que avanços verificamos nesse campo e como se deu o envolvimento das organizações da sociedade civil nesse processo que, destaque-se, como já apontado na Introdução, refere-se ao período entre a promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, e a entrada em vigor, em 2014, da Lei 12.846/2013, também conhecida como Lei Anticorrupção empresarial, a qual usamos como marco temporal, sem, assim, adentrar em alguma análise de suas consequências. Buscaremos, ainda, vislumbrar os principais efeitos políticos e institucionais dessa marcha dos acontecimentos. São as instituições que, sumariamente, definimos como o Sistema de Integridade Nacional, que são nosso objeto central nesse capítulo.

Assim, na primeira e segunda seções do capítulo apontamos esses elementos internacionais e nacionais que conformam o processo de construção do SIN e na terceira e quarta seções discutimos o conceito de Sistema de Integridade Nacional, conforme formulado pela Transparência Internacional, sob coordenação do advogado neozelandês Jeremy Pope (2002), e a sua estruturação no Brasil, buscando destacar os aspectos centrais dessa construção e seus avanços, dificuldades e problemas.

### 3.1 GLOBALIZAÇÃO E LIBERALISMO: POTENCIALIDADES, LIMITES E DIFICULDADES

A partir do início da década de 1970, especialmente em 1971, com o colapso do sistema de Bretton Woods, e 1973, com o primeiro choque do petróleo, as economias dos países capitalistas centrais entraram numa crise prolongada, que irá durar até o início da década seguinte. O crescimento econômico dos países desenvolvidos desacelerou pela metade em relação aos índices que haviam conhecido após a Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), o desemprego ampliou-se enormemente, bem como a inflação, que se multiplicou por três ou quatro (FRIEDEN, 2008).

O historiador inglês Eric Hobsbawm (1995) traz uma análise ainda mais forte da crise e de suas consequências ao englobar, em sua perspectiva, as dificuldades que se assomaram nos países do então chamado Terceiro Mundo, em especial na América Latina, Ásia Ocidental e África, na década de 1980, e nos países socialistas, àquela época denominado Segundo Mundo, na segunda metade dessa década em diante. Pois como salienta Hobsbawm (1995, p. 393):

A história dos vinte anos após 1973 é a de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise. E, no entanto, até a década de 1980 não estava claro como as fundações da Era de Ouro [período de 1945 a 1973, segundo definição do autor] haviam desmoronado irrecuperavelmente. A natureza global da crise não foi reconhecida e muito menos admitida nas regiões não comunistas desenvolvidas, até depois que uma das partes do mundo – a URSS e a Europa Oriental do “socialismo real” desabou inteiramente.

A década de 1970, no entanto, foi muito mais difícil para os chamados países em desenvolvimento. Além de menor demanda dos países ricos por seus produtos, os preços dos produtos industrializados e do petróleo – fonte essencial de energia – estavam muito mais altos. Esses elevavam os custos para esses países manterem os seus processos de desenvolvimento por meio da substituição de importações. Foi um crescente endividamento externo que permitiu, durante alguns anos, inúmeros desses países, sustentarem a sua industrialização. Como destaca o cientista político Jeffrey A. Frieden (2008, p. 395):

O principal objetivo dos novos empréstimos em quase todos os países era, na

verdade, sustentar o desenvolvimento industrial. Dezenas de bilhões de dólares em dinheiro emprestado tinham como destino a construção de usinas de aço no Brasil, de estaleiros na Coreia do Sul e de usinas petroquímicas no México. A maioria dos empréstimos ia para uma dúzia de países em melhor situação, de Brasil e México a Coreia do Sul e Turquia; os banqueiros privados não tinham interesse nas nações mais pobres do sul da Ásia e África.

Todas dificuldades econômicas sobrepostas, envolvendo a maioria do globo, estimularam uma competição e uma polarização ainda maiores, e, ainda mais, uma mudança de orientação econômica e política nos países centrais do capitalismo. Entre 1979 e 1982, os Estados Unidos, o Reino Unido e a, então, República Federal da Alemanha imprimiram intensas modificações em suas economias e direcionamento político. No campo econômico, além da alta dos juros, para níveis desconhecidos no pós-guerra, visando coibir a inflação, os governos de Margaret Thatcher (1979 – 1990), Ronald Reagan (1981 – 1989) e Helmut Kohl (1982 – 1998) estimularam os investidores, a comunidade financeira, o setor privado, empresarial, enfim, com a redução da presença direta do Estado em atividades econômicas e, até mesmo, sociais, naquilo que é comumente denominado de neoliberalismo. Essa postura econômica, dada a força desses três países, acabou se disseminando pelo mundo e trazendo severas consequências para os países endividados: uma reversão do fluxo de capital, que a partir de 1983 passou a ir do hemisfério sul para o norte, diferente do que acontecia até então. Estão dadas as condições para a chamada crise da dívida que abalará inúmeros países latinos e asiáticos, tais como Turquia, Coreia do Sul, Argentina, México e Brasil (HOBSBAWM, 1995; FRIEDEN, 2008).

Como destaca Hobsbawm (1995, p. 395), “Na África, na Ásia Ocidental e na América Latina cessou o crescimento do PIB per capita. A maioria das pessoas [...] se tornou mais pobre na década de 1980, [...]. Ninguém duvidou [...] de que, para essas partes do mundo, a década [...] foi de [...] depressão”. Tornou-se comum, ao menos na América Latina, a utilização da expressão década perdida para referir-se aos anos 1980. Conforme aponta Frieden (2008, p. 400), “[...] a renda por pessoa caiu cerca de 10%; os salários reais, pelo menos 30%, e os investimentos caíram ainda mais, enquanto a inflação ultrapassava os 1.000% em muitos países”.

No âmbito político, a tensão internacional voltou a se agravar no período, depois dos anos da *détente* (1962 – 1979), como destaca o historiador Paulo Gilberto Fagundes Vizentini

(2000, p. 219):

A principal consequência desta evolução foi que, durante o governo Carter [1977 – 1981], a *détente* começou a ser abandonada, dando lugar a uma nova Guerra Fria. Tratava-se de um verdadeiro contra-ataque dos centros capitalistas, [...] culminando com o neoliberalismo conservador de Reagan-Bush. Assim, durante os anos 80, a estratégia conservadora desencadeou o que Reagan definiu no Documento Santa Fé como uma Terceira Guerra Mundial, cuja peça-chave era o projeto “Guerra nas Estrelas”, que acabou produzindo a derrocada da URSS.

No entanto, antes da derrocada dos regimes do Leste Europeu (1988-1989) e da própria União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (1991), os conflitos voltaram a se espalhar e/ou intensificar pelo mundo. Aqui, sem pretender citar uma lista exaustiva, podemos apontar: a revolução Sandinista, na Nicarágua (1979); a invasão do Afeganistão pela URSS (1979); a guerra do Chifre da África, entre Somália e Etiópia; a Revolução Iraniana (1979); o agravamento dos conflitos em Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul; o aumento das tensões entre o Iêmen do Sul, aliado soviético, e o Iêmen do Norte, aliado norte-americano e saudita; guerrilhas na Guatemala, El Salvador, Peru, Colômbia, Filipinas; e a invasão de Granada pelos EUA (1984), além do duradouro conflito entre árabes, especialmente palestinos, e também países não árabes do Oriente Médio, como o Irã, e israelenses (HOBBSAWM, 1995; VIZENTINI, 2000).

Como destaca a economista Loretta Napoleoni (2010, p. 22):

Paradoxalmente, quando o objetivo final da Guerra Fria – o levantamento da Cortina de Ferro – foi atingido, a ordem pós-Segunda Guerra Mundial desintegrou-se e o Estado perdeu o controle do mercado. A política já não dominava a economia. Foi nesse momento que a economia deixou de estar a serviço dos cidadãos para se tornar uma força selvagem, exclusivamente orientada para o dinheiro fácil à custa dos consumidores.

De tal modo, o mundo, ao longo do período que vai do início da década de 1970 até o início da década de 1990, se viu envolto por crises socioeconômicas, que afetavam a maioria dos países, de forma desigual, bem como por disputas políticas e por conflitos violentos, sejam guerras internacionais ou civis ou, ainda, guerrilhas.

As políticas de reversão da crise socioeconômica, que foram tentadas no decorrer da década de 1970, de inspiração keynesiana, que tinham produzido resultados marcantes no pós-guerra, no entanto, não conseguiram estancar as dificuldades, fosse nos países

desenvolvidos, tampouco, e principalmente, nos em desenvolvimento, em que pese o controle da inflação nos países centrais que se opera ainda na década de 1980, e mais tardiamente, meados da década de 1990 no restante do mundo. O desemprego crescia, bem como a pobreza<sup>102</sup> e a miséria<sup>103</sup>, a desigualdade<sup>104</sup>, a polarização<sup>105</sup> e a exclusão social<sup>106</sup> se ampliavam (HOBSBAWM, 1995; CASTELLS, 1999; FRIEDEN, 2008).

Uma desigualdade que tem várias vertentes, desde entre pobres e ricos, mas também entre países. Como descreve Castells (1999, p. 105):

No mundo, durante as últimas três décadas tem havido crescente desigualdade e polarização na distribuição de riqueza. Segundo o Relatório sobre Desenvolvimento Humano elaborado em 1996 pela UNDP<sup>107</sup> [United Nations Development Program], apenas US\$5 trilhões dos US\$23 trilhões de PIB global originaram-se dos países em desenvolvimento, embora estes respondam por quase 80% da população mundial. Os 20% mais pobres viram sua parcela de participação na renda global cair de 2,3% para 1,4% nos últimos trinta anos. Ao mesmo tempo, a fatia dos 20% mais ricos cresceu de 70% para 85%.

No mesmo diapasão, e com dados mais atualizados, Piketty (2014, p. 27) afirma que

[...] a reascensão da desigualdade depois dos anos 1970-1980 se deveu, em parte, às mudanças políticas ocorridas nas últimas décadas, principalmente no que tange à tributação e às finanças. A história da desigualdade é moldada pela forma como os atores políticos, sociais e econômicos enxergam o que é justo e o que não é, assim como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas que disso decorrem. Ou seja, ela é fruto da combinação, do jogo de forças, de todos os atores envolvidos.

<sup>102</sup> Utilizamos do conceito apresentado por Manuel Castells (1999, p. 96) quando afirma que “Pobreza é uma norma definida institucionalmente, que se refere a um nível de recursos abaixo do qual não é possível atingir o padrão de vida considerado mínimo em uma sociedade e época determinadas (em geral, uma faixa de renda estabelecida em função de um determinado número de membros de uma residência, definida pelo governo ou instituição competente)”.

<sup>103</sup> Utilizamos do conceito apresentado por Manuel Castells (1999, p. 96) quando afirma que “Miséria, termo que proponho, refere-se ao que os estatísticos sociais chamam de 'pobreza extrema', isto é, o nível mais baixo de distribuição de renda/bens ou o que alguns especialistas conceituam como 'privação', apresentando uma ampla gama de desvantagens sociais/econômicas”.

<sup>104</sup> Utilizamos do conceito apresentado por Manuel Castells (1999, p. 96) quando afirma que “Entende-se por desigualdade a apropriação diferencial de riqueza (renda e bens) por parte de indivíduos e grupos sociais distintos que se relacionam entre si”.

<sup>105</sup> Utilizamos do conceito apresentado por Manuel Castells (1999, p. 96) quando afirma que “Polarização consiste em um processo específico de desigualdade que ocorre quando o topo e a base da escala de distribuição de renda e riqueza crescem mais rapidamente que a faixa intermediária da escala, causando, portanto, seu encolhimento e acentuando as disparidades sociais entre as populações situadas nas duas extremidades da escala”.

<sup>106</sup> Utilizamos do conceito apresentado por Manuel Castells (1999, p. 98) quando afirma que “Defino exclusão social como o processo pelo qual determinados grupos e indivíduos são sistematicamente impedidos do acesso a posições que lhes permitiriam uma existência autônoma dentro dos padrões sociais determinados por instituições e valores inseridos em um dado contexto”.

<sup>107</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, na sigla em português).



Além, de destacar o papel das escolhas políticas como centrais para o processo de desenvolvimento econômico, bem como para insistir no agravamento da questão da desigualdade da posse de bens e rendas, da riqueza, portanto, porque, conforme veremos adiante, ela tem consequências empíricas para a corrupção, e dado que as informações disponibilizadas por Piketty (2014) em sua obra, decorrentes da pesquisa World Top Incomes Database<sup>108</sup>, são as mais mundialmente amplas atualmente disponíveis, destaque-se que, conforme apontado por ele (2014, p. 427), que

A parcela [das riquezas mundiais] do milésimo superior atualmente parece estar próxima de 20% do patrimônio total, a do centésimo superior, perto de 50% do patrimônio total, e a do décimo superior, entre 80% e 90%; a metade inferior da população mundial possui, sem dúvida, menos de 5% do patrimônio total.

É essa exclusão social de novo tipo, que Castells (1999, p. 194-195) denomina de Quarto Mundo, que é marcado pela:

[...] exclusão social em todo o planeta. O Quarto Mundo compreende vastas áreas do globo, como por exemplo boa parte da África subsaariana e áreas rurais empobrecidas da América Latina e Ásia. Mas também está presente em literalmente todos os países e todas as cidades, nessa nova geografia da exclusão social. [...]. E é habitado por milhões de pessoas sem moradia, presas, prostituídas, criminalizadas, brutalizadas, estigmatizadas, doentes e analfabetas. [...]. No atual contexto histórico, o surgimento do Quarto Mundo não pode ser dissociado do avanço do capitalismo informacional global.

Mas essa desigualdade, e os outros elementos que a acompanham, pobreza, miséria, polarização e exclusão social, não aconteceu por acaso, foi fruto das decisões políticas tomadas ao longo das últimas décadas, como destacam Hobsbawm (1995), Castells (1999), Frieden (2008) e Piketty (2014), foi, portanto, fruto das políticas neoliberais implementadas pelos diversos governos, inicialmente nos países desenvolvidos do capitalismo e, posteriormente, expandindo-se pelo mundo.

Não por acaso o Relatório The Challenge of Slums (O desafio das favelas – ONU – Habitat, 2003) apontava que, em 2001, cerca de 924 milhões de pessoas no mundo viviam em favelas. Número que se manteve inalterado, conforme relato da mesma entidade em sua publicação de 2016. Conforme destaca o documento (2003, p. 6,

---

<sup>108</sup> O Banco de Dados Mundial de Riqueza e Renda, como é atualmente denominado (WORLD INEQUALITY DATABASE, acesso em 7 jan. 2020).

tradução nossa):

Grande parte do ambiente político e econômico no qual a globalização se acelerou ao longo dos últimos vinte anos foi instituído segundo a orientação de uma grande mudança no paradigma econômico – isto é, o neoliberalismo. Globalmente, essas políticas restabeleceram um regime internacional bastante similar ao que existiu no período mercantilista do século XIX [...]. Essas políticas, entre outros elementos, levaram à rápida expansão do setor informal nas cidades, diante da redução das oportunidades de empregos urbanos formais<sup>109</sup>.

O relatório da ONU – Habitat (2003) prossegue, destacando que esses cidadãos, moradores das favelas, acabam presos num ambiente de informalidade e, muitas vezes, ilegalidade, sujeitos permanentemente à violência e extorsão, entre outros, seja de traficantes, milicianos ou até mesmo agentes públicos.

Um processo de desigualdade, dentro de uma ótica bastante ampla, que Arendt (2016, p. 165) já havia percebido em fins da década de 1950 quando da publicação da sua obra clássica *A condição humana*, ao destacar novos aspectos da vida social, afirmando que “são alguns dos mais persuasivos sintomas de que já começamos a viver em uma sociedade de trabalho que não tem suficiente trabalho para mantê-la contente”.

Mas como isso pode acontecer depois de quase três décadas do pós-Segunda Guerra Mundial, quando, mesmo nos países pobres ou em desenvolvimento, a situação teve, de modo geral, alguma melhora, e, por óbvio, mais significativamente, avanços expressivos nos países desenvolvidos, como aponta Castells (1999).

Dois elementos centrais nesse processo, que demarcam, por assim dizer, aquilo que denominamos globalização foram o desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação, e inúmeras outras aplicações tecnológicas, com sua expediente e intensiva incorporação nos processos produtivos, fazendo com que:

[...] a produção agora dispensava visivelmente seres humanos mais rapidamente do que a economia de mercado gerava novos empregos para eles. Além disso, esse processo foi acelerado pela competição global, pelo aperto financeiro dos

---

<sup>109</sup> “Much of the economic and political environment in which globalization has accelerated over the last 20 years has been instituted under the guiding hand of a major change in economic paradigm – that is, neoliberalism. Globally, these policies have re-established a rather similar regime to that which existed in the mercantilist period of the 19<sup>th</sup> century [...]. These policies, as much as anything else, had led to the rapid expansion of the informal sector in cities, in the face of shrinking formal urban employment opportunities” (ONU – HABITAT, 2003, p. 6).

governos, que – direta ou indiretamente – eram os maiores empregadores individuais, e não menos, após 1980, pela então predominante teologia de livre mercado [...] (HOBBSAWM, 1995, p. 404).

Esse processo foi complementado pela incapacidade e/ou desinteresse dos Estados nacionais em controlar as operações do capitalismo. O mercado livre mundial, com o desenvolvimento exponencial do sistema financeiro e uma competição acelerada, dificulta, ou até mesmo impede, os países, mesmo quando há interesse e vontade política nas sociedades, de proteger os seus modos, estilos e qualidade de vida. Ademais, como destacado pelo historiador israelense Yuval Noah Harari (2018), temos inúmeros problemas globais que desafiam a humanidade: a crescente irrelevância dos seres humanos para o mercado de trabalho, as ditaduras digitais estatais ou privadas, os armamentos nucleares e o terrorismo. Num certo sentido, ecoando aquilo já posto por Hobsbawm (2007), quando discute a globalização, que aponta os riscos da desigualdade, polarização e intolerância nacionalista à imigração ou, recuando ainda mais, reafirma aquilo que, de forma bastante geral, afirmava o sociólogo Daniel Bell (1974) quando analisava que os Estados nacionais eram muito grandes para os pequenos problemas do cotidiano das pessoas e muito pequeno para os grandes desafios da humanidade.

Não por outro motivo, naquilo que denominamos de globalização, pensamos, no economista francês Michel Beaud (2004, p. 379) que destaca que nessa época, a qual estamos analisando, ocorre uma mudança essencial na estrutura do mundo, é “[...] o fim, [...], de um período em que a vida econômica podia ser analisada através dos dois grandes campos do 'nacional' e do 'internacional' [...] vinculado ao fortalecimento relativo de outros níveis: o inter e o multinacional, [...] o local, o regional, o plurinacional”.

E nesse ambiente complexo, tumultuado, de crises e das desigualdades socioeconômicas, de ampliação das correntes de comércio e financeira internacionais, e de enfraquecimento das capacidades dos Estados nacionais de regular e controlar o que acontece dentro de suas fronteiras, fruto de inúmeras reformas institucionais e propiciadas pela globalização, embalada pela teleologia liberal, marcada que é pelo revolucionamento das tecnologias, é que a temática da corrupção transforma-se numa questão de interesse e discussão pública, por parte das organizações internacionais, dos governos nacionais e subnacionais, das empresas, da mídia, das instituições de ensino e pesquisa e, até mesmo, da sociedade e dos cidadãos.

Como afirma o cientista político Rubem Barboza Filho (2008, p. 535):

Incômoda Fênix, a corrupção voltou a ser um tema central da academia das organizações internacionais como a ONU, a OCDE, o Banco Mundial, o FMI, e das sociedades atormentadas pela sucessão e banalização de escândalos. De acordo com a reflexão contemporânea, o fenômeno mundial da corrupção ofende os direitos humanos, sacrifica a soberania popular, impede a justiça social, condena a racionalidade econômica e corrói as possibilidades de formas democráticas de vida. A preocupação com a corrupção renasceu nos países mais avançados e nos organismos econômicos internacionais, expressando o ponto de vista de agentes econômicos poderosos e envolvidos no processo de “globalização” econômica.

A globalização, impulsionada pelos mercados, transformou rápida e descontroladamente a economia e a vida nos países em desenvolvimento. Isso causou corrupção e violência em inúmeros países que, até então, contavam com relativa estabilidade de tradições e comportamentos sociais, que protegiam aqueles cidadãos que tinham condições precárias de vida. Isso foi rompido e substituído por violência e exploração (WOODIWISS, 2007).

A transformação experimentada, nas últimas décadas, em inúmeros países do globo, da condição de economias de mercado para sociedades de mercado, portanto, nos conduziu a um triunfalismo mercadológico e, mesmo com as crises que experimentamos ao longo do período, ampliou a desigualdade e a corrupção. Impossível não lembrar que a oferta de inúmeros bens e serviços sociais pela iniciativa privada, nas áreas de saúde, educação, segurança pública e meio ambiente, por exemplo, hoje comumente aceitos, era desconhecida, em boa parte do mundo, até a década de 1970, ou por volta disso (SANDEL, 2012).

Todas essas questões têm um impacto na medida em que “[...] estão transformando o sistema internacional, modificando suas regras, introduzindo novos atores e reconfigurando o poder na política e na economia mundiais” (NAÍM, 2006, p. 11).

O sociólogo suíço Jean Ziegler (2003) aponta inúmeras questões que, vinculadas ao quadro geral exposto anteriormente, colocam em xeque esforços internacionais para o combate à criminalidade: o abandono da democracia e do Estado de Direito; o enorme, disforme e confuso emaranhado jurídico e falta de colaboração entre os Estados nacionais; a ausência de cooperação entre as polícias dos países; a unificação do mundo

– favorecendo as ações criminosas – propiciada pela Internet; o atraso tecnológico dos corpos policiais e judiciais e o uso de métodos inefetivos, como a vigilância eletrônica generalizada; e, por fim, a falta de recursos disponíveis para o aparato de investigação.

Eis, pois, uma questão importante do desenvolvimento de fins do século XX e início do XXI, que é central para a ocorrência da corrupção, enquanto as ações do Estados nacionais são organizadas e orquestradas em bases fronteiriças à corrupção, como qualquer criminalidade contemporânea acontece, inúmeras vezes, em bases transnacionais e mesmo as convenções internacionais sobre a questão fizeram pouco para ampliar a capacidade cooperativa e integrativa das ações nacionais. Aqui, apenas para ficar com aquelas das quais o Brasil é signatário, podemos citar: a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1996), a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (1997), a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional (2000) e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2003).

Como afirma o jornalista Jeffrey Robinson (2001, p. 19):

Enquanto vivermos num mundo onde uma filosofia de soberania do século XVII é reforçada por um modelo judiciário do século XVIII, defendido por um conceito de combate ao crime do século XIX que ainda está tentando chegar a um acordo com a tecnologia do século XX, o século XXI pertencerá aos criminosos transnacionais.

Assim, num ambiente socialmente degradado, economicamente pouco regulado e aberto aos interesses exclusivamente pecuniários, especialmente dos mais ricos e poderosos, com Estados nacionais pouco ou ineficientemente habilitados, bem como financeira e institucionalmente enfraquecidos, é que se colocam as dificuldades para uma ação permanente de combate à corrupção que vise ao interesse público, como forma de defesa das sociedades. É nesse *locus* que se busca, com todas as evidentes dificuldades, construir um Sistema de Integridade Nacional. São evidentes, ao nosso juízo, que inúmeros dos elementos apontados sumariamente nessa seção se aplicam – mais ou menos – ao caso brasileiro. Será sobre ele, que nos debruçaremos na terceira e quarta seções.

### 3.2 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE ESTRUTURAÇÃO DO SIN: ELEMENTOS POLÍTICOS, ECONÔMICOS E SOCIAIS.

Em 1985, com o fim do mandato do presidente João Batista de Oliveira Figueiredo (1979 – 1985) e a posse de José Sarney, tem fim o período ditatorial e damos início a redemocratização do país, depois de um longo período da transição lenta, gradual e segura, implementado a partir do início do governo de Ernesto Geisel (1974 - 1979). Apesar das dificuldades que o país vivenciava desde fins dos anos 70, com inflação em alta, aumento da pobreza e recessão ou pequeno crescimento, além da doença e posterior falecimento do presidente Tancredo de Almeida Neves<sup>110</sup>, as expectativas para a resolução dos problemas – conjunturais e estruturais – do país eram grandes. Nem sempre, por inúmeros fatores, no entanto, demonstraram ser factíveis, causando, por vezes, decepção com a democracia ou, ao menos, com a sua prática brasileira (CARVALHO, 2001; SKIDMORE, 2004; LOPEZ; MOTA, 2012).

Nesse período de redemocratização que, então se inicia, o tema da corrupção, tal como aconteceu globalmente aproximadamente na mesma época, se transforma em uma pauta pública quase que permanente. Como destaca o filósofo José Antônio Martins (2008, p. 108-109):

Depois do fim da ditadura militar, com as eleições indiretas de 1985 e a promulgação da Constituição em 1988, o Brasil passou a falar mais de corrupção do que antes. De fato, os grandes casos de corrupção, os grandes escândalos, afloraram depois desse período, entre outros fatores por três grandes motivos: maior liberdade de imprensa, que pode denunciar os casos de corrupção sem a ingerência dos governos; atuação mais fortes dos promotores de justiça do Ministério Público, que passaram a ter maiores atribuições; e, principalmente, uma maior participação política da população, que, com a redemocratização, passou a ficar mais atenta ao mundo político, exigindo maior transparência nas decisões.

O governo do presidente José Sarney herdara uma situação socioeconômica bastante complicada, inflação crescente, cerca de 100% em 1982, 211%, em 1983 e 223%, em 1984; desemprego em alta; pobreza e miséria se ampliando; dificuldades na balança de pagamentos do país, com reservas cambiais pequenas e declinantes; além do PIB, que

---

<sup>110</sup> Tancredo Neves e José Sarney compunham, como candidatos à presidente e vice-presidente, respectivamente, a chapa da Aliança Democrática, união entre o PMDB e a Frente Liberal, dissidência do PDS que depois formaria o PFL, atualmente Democratas, e concorriam contra a chapa Paulo Maluf e Flávio Marcílio (PDS). O Colégio Eleitoral, composto por senadores, deputados federais e seis representantes de cada Assembleia Legislativa estadual, tinha um total de 686 votos. A chapa Tancredo-Sarney recebeu 480 votos, Maluf-Marcílio 180, com 17 abstenções e 9 ausências (SKIDMORE, 2004).

seguidamente negativo, de 1981 a 1983, em que pese a recuperação de 1984, ainda se encontrava cerca de 10% menor que em 1979 (SKIDMORE, 2004; LOPEZ; MOTA, 2012).

Para tentar melhorar a situação do país, contendo a inflação e promovendo a recuperação econômica, o governo Sarney adota inúmeros planos econômicos: Cruzado (1986), Cruzado II (1986), Bresser (1987) e Verão (1989), além de decretar moratória unilateral em 1987. Nenhum deles teve resultados que durassem além de alguns poucos meses, incapazes de resolver as questões estruturais que impulsionavam a inflação e dificultavam o crescimento econômico (LOPEZ; MOTA, 2012).

Novo ciclo de expectativas e esperanças percorre o país com a eleição e posse para o Congresso Constituinte de 1986, instalado em 1987, que promulga a atual Constituição em 5 de outubro de 1988, a chamada Constituição Cidadã<sup>111</sup>. Segundo Carvalho (2001, p. 199), esta é a “[...] Constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã”. Como destaca o sociólogo e cientista político Sérgio Abranches (2018, p. 85), “A Constituição de 1988 apresentou ainda progressos significativos na sua feição democrática, nos mecanismos do Estado democrático de direito, na proteção das minorias e dos direitos difusos”.

Nesta linha de reflexão, vale destacar alguns desses avanços promovidos pela Carta Magna nacional. Tivemos significativa expansão dos direitos políticos, com a extensão do voto para analfabetos e jovens a partir dos dezesseis anos, bem como estabeleceu os referendos e plebiscitos, como forma de participação direta dos cidadãos nas temáticas públicas. No âmbito dos direitos civis, criou o *habeas data* e o mandado de injunção e proibiu a censura prévia às artes e comunicações, como também definiu o racismo como crime inafiançável e imprescritível. Por fim, no que se refere aos direitos sociais, garantiu sua ampliação com a licença maternidade de quatro meses, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>112</sup>, universal e gratuito, garantia de aposentadoria de um salário mínimo para todos, inclusive aqueles que não contribuíram para a previdência social, por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), bem como garantiu a educação básica como

---

<sup>111</sup> Quando da promulgação a Constituição possuía 245 artigos permanentes e 70 disposições transitórias (LOPEZ; MOTA, 2012). Atualmente conta com 250 artigos permanentes e 114 disposições transitórias (BRASIL, 1988).

<sup>112</sup> O SUS é caso único entre países com mais de 200 milhões de habitantes de sistema universal e gratuito (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

pública e gratuita<sup>113</sup> (CARVALHO, 2001; LOPEZ; MOTA, 2012).

No que nos importa mais diretamente, na questão da estruturação do SIN, cabe destacar que a Constituição amplificou, dando-lhe autonomia, as atribuições do Ministério Público (MP) que, conforme definido no *caput* do artigo 127, afirma que “[...] é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 2002, p. 82). Estabeleceu, ainda, no *caput* do artigo 37 os princípios constitucionais da administração pública em nosso país: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como, também fortaleceu os sistemas de controle interno, determinando sua obrigatoriedade, e externo, sob responsabilidade do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, nos seus artigos 70 a 75 e, por fim, autonomizou o Poder Judiciário, garantindo-lhe independência e o estatuto de um poder efetivo da República (BRASIL, 2002).

Como destaca Abranches (2018, p. 84), “[...] esse aparato político-institucional, que dá novos poderes de controle ao Supremo, favorece a judicialização da política. Essa se efetivou [...] quando a maioria [...] adotou um novo padrão comportamental, de maior 'disposição ativista' [...]”. Essa discussão sobre judicialização da política e ativismo judicial é bastante ampla, e sujeita a diversas controvérsias, mais intensamente presentes, no âmbito da discussão política, a partir da Ação Penal 470. Aqui nos basta apontar o seu aparecimento na cena política nacional no pós-Constituição de 1988<sup>114</sup>.

Para além das dificuldades econômicas e políticas que encontrou, e eventualmente aprofundou com seus fracassados planos econômicos, o governo Sarney ficou marcado por uma série de denúncias de corrupção, aqui, apenas para efeito ilustrativo e com o objetivo de identificar a importância com que a temática passa a frequentar a cena política, destacamos, entre outros: o superfaturamento e irregularidades na Ferrovia Norte-Sul, distribuição de concessões de TV e rádio, e, por último, a denúncia –

---

<sup>113</sup> Não cabe na nossa análise, por encontrar-se fora do período de tempo do nosso estudo, as mudanças constitucionais ou legais, de claro viés liberal, aprovadas nos últimos anos (casos das Reforma da Previdência e Trabalhista) ou em discussão (reformas administrativa e tributária, entre outras) no Congresso Nacional por proposta dos presidentes Michel Temer (2016 – 2018) ou Jair Bolsonaro (2019 - 2022).

<sup>114</sup> Sobre a judicialização da política existe um excelente estudo dos cientistas políticos Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Resende de Carvalho, Manuel Palácios Cunha Melo e Marcelo Baumann Burgos, intitulado *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil* (1999).



comprovada na chamada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Corrupção – de distribuição de recursos de fundos da previdência para políticos aliados, sustentada apenas na disposição do presidente em favorecer aliados políticos. Lopez e Mota (2012, p. 905) chamam atenção para o fato de que o governo de Sarney agravou a crise econômica e a desordem financeira da administração pública federal, que aumentava, para intervir politicamente no Congresso Constituinte, visando principalmente a garantia de mandato de cinco anos, que se encontrava em discussão, já que:

[...] acentuou essa tendência, pois distribuía favores a políticos e governadores de Estado que demonstrassem apoio ao seu governo. A concessão de financiamentos para obras públicas em troca de favores políticos marcou todo o processo de elaboração da nova Constituição.

Essa combinação de diversos casos de corrupção, constantemente reportados pela imprensa e amplificados pelas oposições, com a crise socioeconômica, especialmente a questão inflacionária, que se agravava plano após plano, fez com que o presidente Sarney terminasse o seu governo com péssima avaliação em pesquisas de opinião pública<sup>115</sup>. Carvalho (2001, p. 203), ao analisar as dificuldades e crises que envolveram o governo do presidente José Sarney, destaca como um de seus resultados a reaparição dos messias políticos. Conforme afirma,

Houve frustração com os governantes posteriores à democratização. A partir do terceiro ano do governo Sarney, o desencanto começou a crescer, pois fica claro que a democratização não resolveria automaticamente os problemas do dia a dia que mais afligiam o grosso da população. As velhas práticas políticas, incluindo a corrupção, estavam todas de volta. Os políticos, os partidos, o Legislativo voltaram a transmitir a imagem de incapazes, quando não de corruptos e voltados unicamente para seus próprios interesses. Seguindo velha tradição nacional de esperar que a solução dos problemas venha de figuras messiânicas, as expectativas populares se dirigiram para um dos candidatos à eleição presidencial de 1989 que exibia essa característica.

Esse quadro político e social favoreceu a candidatura do, até então, pouco conhecido, governador do estado de Alagoas, Fernando Collor de Mello, pelo minúsculo Partido da Reconstrução Nacional (PRN)<sup>116</sup>, que se apresentou como o “caçador de marajás”, que seriam os corruptos e os que se aproveitavam do aparelho estatal de forma geral, e como

---

<sup>115</sup> ÉPOCA NEÓCIOS (2017).

<sup>116</sup> O Partido da Reconstrução Nacional (PRN) adotou essa denominação em fevereiro de 1989, quando da filiação de Collor de Mello para concorrer nas eleições presidenciais daquele ano. Foi fundado em 1985 com o nome de Partido da Juventude (PJ). No ano 2000 adotou a intitulação de Partido Trabalhista Cristão (PTC) que persiste até a atualidade (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, acesso em 7 jan. 2020).

um vanguardista e moderno defensor da República (CARVALHO, 2001; LOPEZ; MOTA, 2012; ABRANCHES, 2018).

A eleição presidencial de 1989, diante do desgaste do sistema político com as sucessivas crises econômicas, as quais o governo Sarney foi incapaz de debelar, terminaram por surpreender o país. O segundo turno foi disputado por dois políticos relativamente novos, ao menos em termos eleitorais, no cenário nacional: além de Collor de Mello o outro escolhido para a disputa foi o ex-metalúrgico, ex-líder sindical e fundador do Partido dos Trabalhadores (PT), Luís Inácio Lula da Silva. Candidatos muito mais tradicionais e conhecidos, pela sua história recente e nem tanto, como Leonel Brizola (PDT), um nome mais conhecido da esquerda, Ulisses Guimarães (PMDB), líder histórico da oposição durante o período da Ditadura, que chegou a ser conhecido como Sr. Diretas Já, ex-presidente do Congresso Constituinte e da Câmara dos Deputados (1987-1989), Mário Covas (PSDB), líder do PMDB na Constituinte e depois fundador do PSDB, e Aureliano Chaves (PFL), ex-vice-presidente da República (1979 - 1985), tiveram resultados muito abaixo do esperado<sup>117</sup> (CARVALHO, 2001; LOPEZ; MOTA, 2012; ABRANCHES, 2018).

José Murilo Carvalho (2001, p. 204) aponta que essas primeiras eleições diretas, depois de quase trinta anos, resultaram em um desastre anunciado, conforme ele,

[...] aguardadas como salvação nacional, resultaram na escolha de um presidente despreparado, autoritário, messiânico e sem apoio político no Congresso. Fernando Collor concorreu por um partido, o PRN, sem nenhuma representatividade, criado que fora para apoiar a sua candidatura. [...]. A vitória nas urnas ficou desde o início comprometida pela falta de condições de governabilidade. O problema era agravado pela personalidade arrogante e megalomânica do candidato eleito.

Com a força política oriunda do resultado eleitoral favorável<sup>118</sup>, tradicional em início de mandatos nesse período da redemocratização, o presidente Collor de Mello toma

---

<sup>117</sup> O site do Tribunal Superior Eleitoral (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, acesso em 7 jan. 2020) não disponibiliza os resultados das eleições anteriores a 1994. Só por meio de requisição. Os resultados completos da eleição de 1989 estão disponibilizados, entre outros (BRITO, acesso em 7 jan. 2020).

<sup>118</sup> No período de 1989 a 2018 a eleição de Collor de Mello foi das mais apertadas, sua votação, no segundo turno, foi de apenas cerca de seis por cento maior que Lula, em 1994 FHC teve vinte e sete por cento a mais que Lula e vinte e um pontos percentuais a mais em 1998 (ambas vencidas no primeiro turno). Em 2002 Lula ganhou de José Serra por cerca de vinte e três pontos percentuais e por quase vinte e dois pontos de Geraldo Alckmin em 2006. Já em 2010, Dilma ganhou de José Serra por pouco mais de doze pontos e em 2014, essa a eleição mais disputada do período, ganhou de Aécio Neves por pouco mais de três pontos percentuais (ABRANCHES, 2018). Na eleição de 2018, Jair Bolsonaro venceu Fernando Haddad, no segundo turno, por cerca de dez pontos percentuais.

medidas bastante fortes, e com algum grau de ambiguidade em relação ao seu credo, supostamente, liberal, boa parte delas por meio de medidas provisórias. Depois de solicitar, no dia 13 de março, ao, ainda, presidente Sarney a decretação de feriado bancário por seis dias, nos dias 15 e 16 de março, apresentou o seu programa, que ficou conhecido como Plano Collor:

As principais medidas do Plano Collor foram o congelamento de preços e salários; a mudança da moeda em vigor, adotando o cruzado novo; confisco de ativos financeiros por 24 meses, inclusive das cadernetas de poupança, ou seja, o sequestro de contas bancárias até um certo limite, de poupança, etc.; reforma administrativa do Estado e controle do déficit público. E mais: privatização de empresas estatais; demissão de funcionários públicos; abertura comercial, eliminando restrições às importações; criação de novos impostos e elevação de outros. [...]. Tal como os planos anteriores, o Plano Collor fracassou, após um curto período de aparente estabilidade. A inflação voltou a subir novamente (LOPEZ; MOTA, 2012, p. 920).

Como não poderia deixar de ser, essas medidas trouxeram rápido e amplo agastamento popular, de servidores públicos e empresários. E com o ressurgimento da inflação esse desconforto se transforma em perda de apoio político e popular. Mas outros problemas vieram a prejudicar ainda mais a imagem do jovem presidente, e era, exatamente, naquele segundo ponto que Collor de Mello havia ancorado sua vitoriosa campanha: a corrupção.

Começaram a aparecer indícios do envolvimento do entorno do presidente, especialmente seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, cognominado de PC Farias<sup>119</sup>, em práticas de corrupção. A situação se torna ainda mais grave quando o irmão do presidente, Pedro Affonso Collor de Mello<sup>120</sup>, em retumbante e extensa entrevista à Revista Veja, publicada em 24 de maio de 1992, revelava um grande esquema de chantagem, extorsão, favorecimentos, falsificação de concorrência pública e inúmeros outros expedientes que objetivavam sustentar o presidente e sua família, bem como o seu esquema político (CARVALHO, 2001; LOPEZ; MOTA, 2012).

Modo contínuo, no dia 27 de maio, o Congresso Nacional instalou uma Comissão

---

<sup>119</sup> Paulo César Farias foi assassinado, junto com sua então namorada, Suzana Marcolino da Silva, em junho de 1996. O caso foi julgado em Tribunal do Júri, mas os culpados nunca foram definidos, nem mesmo se, porventura, houve mandante para o crime (UOL, 2018).

<sup>120</sup> Pedro Affonso Collor de Mello morreu nos EUA, em 19 de dezembro de 1994, em decorrência de um tumor cerebral (FOLHA DE SÃO PAULO, 1994).

Parlamentar Mista de Inquérito<sup>121</sup> (CPMI) para averiguar as denúncias. Em junho, a situação se complica ainda mais, com a entrevista do motorista Eriberto França à Revista Época, onde afirmava que PC Farias pagava as contas da residência do presidente. Em julho daquele ano, estudantes secundaristas e universitários, que ficaram conhecidos como “caras pintadas”, dão início a uma série de manifestações contra a corrupção e a impunidade, essas irão se suceder e se ampliar ao longo dos próximos meses. Em 1º de setembro, a Câmara dos Deputados recebe o pedido de *impeachment* de Collor por representação de Barbosa Lima Sobrinho, presidente da Associação Brasileira de Imprensa, e Marcelo Lavenière, da Ordem dos Advogados do Brasil. O pedido é votado e aceito, no dia 29 de setembro, o processo instaurado no Senado Federal no dia 1º de outubro e, no dia 30 de dezembro de 1992, mesmo com a renúncia de Collor no dia anterior, o afastamento definitivo do presidente Collor de Mello do cargo é aprovado por setenta e seis votos a favor, três contrários e duas ausências, bem como a cassação de seus direitos políticos (CARVALHO, 2001; LOPEZ; MOTA, 2012; ABRANCHES, 2018).

Abranches (2018) aponta para outras dificuldades políticas estruturais e conjunturais enfrentadas por Collor de Mello para construir, no contexto do presidencialismo de coalizão, estabelecido pela Constituição, uma maioria que lhe permitisse transformar o resultado das urnas em governo operativo com capacidade legislativa, mas destaca que diante das demandas difusas de suas bases eleitorais e da crise hiper inflacionária que o país vivenciava, além do descontentamento provocado em setores empresariais com a abertura comercial, o presidente mostrou-se incapaz de construir essa alternativa, com o fracasso dos planos Collor I e II e as diversas denúncias de corrupção que acossam o seu governo, e a consequente perda de apoio político e popular, seu destino político ficou claro: o *impeachment*.

Já Lopez e Mota (2012, p. 919) apontam para a contradição entre o discurso do vencedor e aquilo que era a sua ação política concreta. Segundo eles:

Collor elege-se prometendo moralizar a administração pública, combatendo os “marajás” e defendendo os “descamisados”, ou seja, os pobres [...]. Mas logo se verificou que o falso “caçador de marajás” (ou seja, de funcionários públicos das estatais que ganhavam fortunas..., conforme anunciava em sua campanha política,

---

<sup>121</sup> Uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito é composta por senadores e deputados federais. No caso dessa CPMI foram 11 senadores titulares e 11 suplentes e 11 deputados federais e 11 suplentes. O relatório final da CPMI, com 371 páginas, foi lido no dia 24 de agosto de 1992 (BRASIL, 2015b).

muito bem cuidada pelo crescente marketing político-televisivo) e político “modernizador” (desestatizante na economia e contra as reservas de mercado, atuando no gênero “esportivo” e jovem “cabeça”, de “Primeiro Mundo”) utilizava-se de práticas políticas muito antigas e conhecidas: troca de favores, cobrança de comissões para realizar obras públicas, etc.

Carvalho (2008), no que diz respeito à nossa temática central, destaca alguma transformação no sentido da percepção da corrupção. Para além da grita, utilizada pelo próprio Collor de Mello, de caráter udenista, e com um evidente viés moralista, identificando a corrupção como um problema exclusivamente personalizado, segundo ele, começa a aparecer uma discussão, bastante significativa na perspectiva do republicanismo, de que a preocupação com o fenômeno da corrupção deve se dar a partir do interesse público, “da concepção do bom governo como gestão correta, eficiente e honesta do bem público” (CARVALHO, 2008, p. 239).

Naquele conturbado ano de 1992, o Congresso Nacional aprovou, e o presidente sancionou, em 2 de junho, a Lei 8.429, a denominada Lei da Improbidade Administrativa<sup>122</sup>. Destaque-se que a crise política, por conta das denúncias de corrupção feitas ao presidente por seu irmão Pedro Collor de Mello, já se desenrolava. A lei, em seus vinte e cinco artigos, tipifica em três categorias a improbidade administrativa: enriquecimento ilícito, quando se obtém vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de função pública; danos ao erário, quando ocorre perda patrimonial por desvio, dilapidação ou outros crimes; e atos contra os princípios da Administração Pública, por ação ou omissão, que viole os princípios constitucionais da administração pública. Note-se que a Lei da Improbidade Administrativa foi uma das que embasou o processo de *impeachment* de Collor de Mello no Congresso Nacional.

Já no ano seguinte ao *impeachment* de Collor, novo caso de corrupção abala o sistema político brasileiro. Dessa feita, foi o da Câmara dos Deputados que ficou conhecido como o escândalo dos “anões do orçamento” ou “esquema do orçamento”. Dos trinta e sete parlamentares investigados, dezoito foram denunciados no relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada, seis foram cassados, inclusive o então deputado federal Ibsen Pinheiro (PMDB – RS), que presidia a Câmara durante o processo de afastamento de Collor de Mello, quatro renunciaram aos mandatos e oito foram absolvidos. Como destaca o juiz Anselmo Laranja (2006, p. 101), em obra que analisa o

---

<sup>122</sup> BRASIL (1992a).

caso:

[...] um grande exemplo de corrupção foi o caso dos “anões do orçamento”, um dos maiores escândalos de que já se teve notícia. José Carlos Alves dos Santos concedeu uma entrevista nas páginas amarelas da Revista Veja, em outubro de 1993, prestando informações a respeito de um grande esquema de corrupção relativo à destinação de recursos do orçamento da União. Nessa estrutura não institucional do poder que se chamou “esquema do orçamento”, tiveram envolvimento grandes membros do Poder Executivo, especialmente Ministros e Governadores; do Poder Legislativo, com a participação de parlamentares do Senado e da Câmara dos Deputados; de empreiteiras, de entidades assistenciais e de instituições de ensino. Criou-se, portanto, uma grande estrutura montada para fraudar o orçamento, embora existisse um grupo menor de parlamentares que funcionava como um guia para a efetivação dos esquemas.

Mais uma peça legislativa, com o intuito de controle da corrupção no país, foi aprovada pelo Congresso Nacional no ano do “esquema do orçamento”, foi a Lei das Licitações, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993<sup>123</sup>. O que ficava claro, no entanto, era o distanciamento entre as providências tomadas pelo sistema político para combater a ocorrência do fenômeno e as ações correntes dos agentes públicos – eleitos ou não. Junto com as dificuldades econômicas do país, especialmente a inflação, persistentemente alta, esse estado de coisas criava constante tensão política. De toda maneira, podemos verificar que o país, aos trancos e barrancos, para usar expressão consagrada em título de livro de Darcy Ribeiro (1985), avançava – mesmo sem compreender – na construção de instrumentos de controle da corrupção, naquilo que posteriormente será o Sistema de Integridade Nacional.

No dia 29 de setembro de 1992, quando a Câmara dos Deputados autoriza a abertura do processo de *impeachment* de Collor de Mello, ele é afastado do cargo e Itamar Franco assume a presidência da República de forma interina. Três meses depois, com a renúncia e posterior impedimento do presidente, torna-se definitivo. Em 1994, foi instituído o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal<sup>124</sup>. Esse estabelecia, além da obrigação de todas as organizações do governo em instituírem suas comissões de Ética, um conjunto de regras de conduta para esses servidores e era – de alguma maneira – uma resposta aos escândalos de corrupção de 1992 e 1993 que, mesmo periféricamente, tiveram o envolvimento de servidores públicos. A principal realização de seu curto mandato foi a implementação do Plano Real que, após os quatro

---

<sup>123</sup> BRASIL (1993).

<sup>124</sup> Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994 (BRASIL, 1994).

planos de estabilização econômica do governo Sarney e os dois do governo Collor, todos fracassados, enfim, conseguiu debelar a inflação e estabilizar a economia brasileira. Como destaca o sociólogo e cientista político Jorge Caldeira (2017, p. 591):

E o Plano Real, lançado no final de fevereiro de 1994, conseguiu o milagre: depois de três décadas de inflação crônica, e uma década de hiperinflação, os preços da economia foram estabilizados. Dessa vez, não apenas como um golpe temporário. [...]. Foram os resultados obtidos nesse sentido que embasaram a campanha que levou Fernando Henrique Cardoso a ser eleito presidente da República em primeiro turno nas eleições de 1994. E também o cerne do que veio a seguir.

Eleito presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, agora chamado de FHC, ex-senador e ex-ministro das Relações Exteriores e da Fazenda, no governo Itamar, em que pese ser do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), teve o governo mais marcado pela adoção de políticas liberais, com algumas ações de cunho social. Ao longo do seu governo, além da estabilização econômica, realizou ampla privatização de empresas – como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Telebrás – e bancos públicos estaduais – como o Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) e o Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), a redefinição do conceito de empresa nacional, acabando com limitações ao capital estrangeiro, o fim do monopólio estatal do petróleo, das telecomunicações e da navegação de cabotagem, a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)<sup>125</sup>, a criação de programas sociais como o Bolsa Alimentação e o Bolsa Escola, e a, quase completa, universalização do acesso ao ensino fundamental, além de mudanças no Estado brasileiro. Nesse campo, por exemplo, implantaram-se: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>126</sup>, Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000; a criação das agências reguladoras, como, por exemplo, em 1996, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), e em 1997, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL); do Ministério da Defesa (1999), que unificou os três ministérios militares existentes (LOPEZ; MOTA, 2012; ABRANCHES, 2018).

---

<sup>125</sup> A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) substituiu o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), que havia sido criado no governo de Itamar Franco (ABRANCHES, 2018).

<sup>126</sup> Em 27 de maio de 2009, com a Lei Complementar 131, a LRF incorporou a obrigação dos portais de transparência, tanto no que se refere à despesa, quanto a receita, para todos os poderes e órgãos públicos, ademais prevê o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas para a elaboração dos planos plurianuais (PPA), das leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e das leis orçamentárias anuais (LOA) (BRASIL, 2009).

No que diz respeito a estruturas de controle da corrupção e crimes correlatos e de transparência pública, foram criadas: a Comissão de Ética Pública<sup>127</sup>, em 1997; a Unidade de Inteligência Financeira (UIF)<sup>128</sup>, em 1998, responsável por trabalhar a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa; a Controladoria-Geral da União<sup>129</sup>, em 2001, responsável pelo controle interno e pela implementação da transparência pública no Poder Executivo Federal; e foi sancionada a Lei de iniciativa popular e que transformou a compra de votos em crime - Lei 9.840/1999<sup>130</sup>. Em 2002, através do Decreto 4.410, de 7 de outubro, FHC promulgou a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, que havia sido aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 152, de 25 de junho de 2002. Para promover sua implantação, os 34 países signatários estabeleceram o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção (MESICIC), que está sendo aplicado desde 2006. A Convenção, criada como resultado dos trabalhos do Grupo de Trabalho sobre a Probidade e a Ética Pública que a Organização dos Estados Americanos firmou no ano de 1994, afirma em seu Artigo I, os seguintes objetivos:

[...] promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; e, promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.

---

<sup>127</sup> Criada pelo Decreto 8.087, de 26 de maio de 1999 (BRASIL, 1999b). Ampliado como Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, por meio do Decreto 6.029, de 1º de fevereiro de 2007 (BRASIL, 2007).

<sup>128</sup> A Unidade de Inteligência Financeira (UIF), foi criada por meio da Medida Provisória 893, de 19 de agosto de 2019, e está vinculada ao Banco Central do Brasil (BC). Antes disso, era denominado de Conselho de Controle de Atividades Financeira (COAF), criado por meio da Lei 9.613, de 03 de março de 1998, estando vinculado ao Ministério da Fazenda. Em janeiro de 2019 o presidente Jair Bolsonaro transferiu o COAF para o Ministério da Justiça, por meio da Medida Provisória 870. Essa mudança foi cancelada pelo Congresso Nacional em maio, provocando o seu retorno para o Ministério da Economia que incorporou os antigos ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e parte do Ministério do Trabalho (BRASIL, 2019).

<sup>129</sup> O órgão foi criado em 02 de abril de 2001, por meio da Medida Provisória 2.143-31, com o nome de Corregedoria-Geral da União. Em 2002 incorporou a Secretaria Federal de Controle Interno, que fazia parte do Ministério da Fazenda, e a Ouvidoria-Geral da União, que atuava no âmbito do Ministério da Justiça. Em 28 de maio de 2003, com a Lei 10.683 foi transformada em Controladoria-geral da União. Em 30 de setembro de 2016, com a publicação da Lei 13.341, foi renomeada como Ministério da Transparência e Controladoria-geral da União. Por fim, com a Medida Provisória 870, de 1º de janeiro de 2019, voltou a ser denominada Controladoria-geral da União (BRASIL, acesso em 8 jan. 2020).

<sup>130</sup> Foi o movimento das entidades envolvidas na discussão pública dessa lei, que tem suas origens na Campanha da Fraternidade, da CNBB, de 1996, que levou a criação do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). O movimento foi formalmente criado em 2002 (MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL, acesso em 9 jan. 2020).



Ao longo do governo, FHC e sua base de sustentação política foram alvo de diversas denúncias de corrupção. Aqui, mais uma vez apenas com caráter ilustrativo, para marcar o ponto de que o tema da corrupção continuava na agenda pública, destacamos: a compra de votos para a aprovação da Emenda Constitucional que instituiu a reeleição para os cargos do Poder Executivo, que culminou com a renúncia de dois deputados federais do Acre<sup>131</sup>, o caso da pasta Rosa<sup>132</sup> e o caso Sivam<sup>133</sup>.

Mesmo reeleito no primeiro turno das eleições de 1998, Fernando Henrique Cardoso terminou o seu governo, em 2002, com baixos índices de aprovação<sup>134</sup>. Significativo para essas atribuições, entre outros problemas, de FHC foram a crise do Plano Real, logo no início do segundo mandato, levando à desvalorização da moeda em janeiro de 1999, com severo aumento da taxa de juros, e o “apagão elétrico” que, nos anos 2000 e 2001, levou o Brasil a um racionamento de energia, limitando o seu crescimento econômico, que, na média dos oito anos de seu governo, apesar da importante estabilização da economia, ficou numa taxa anual de 2,3% (LOPEZ; MOTA, 2012; ABRANCHES, 2018).

O ano de 2003 começava e o Brasil e os brasileiros, novamente, renovavam suas expectativas por uma transformação nas suas condições de vida. Finalmente, após

---

<sup>131</sup> Os deputados que renunciaram foram Ronivon Santiago (PFL) e João Maia (PFL). Outros três deputados federais do Acre, Chicão Brígido (PMDB), Zila Bezerra (PFL) e Osmir Lima (PFL), envolvidos em uma conversa gravada de Ronivon Santiago, e divulgada pelo jornal Folha de S. Paulo, foram investigados, pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, e absolvidos (FOLHA DE SÃO PAULO, 1997).

<sup>132</sup> O fato foi divulgado em dezembro de 1995, dois meses após o Banco Central de o Brasil decretar a intervenção no Banco Econômico e consistia em um conjunto de documentos que mostravam a doação do Banco Econômico, no valor de US\$ 2,4 milhões, para 25 candidatos. Na época a doação de empresas era proibida pela legislação eleitoral e, por óbvio, nenhuns dos que receberam os recursos fizeram os registros do recebimento. Outros 24 políticos teriam recebidos recursos, segundo os documentos, da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). Entre os citados estavam: Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), José Sarney (PMDB-AP), Renan Calheiros (PMDB-AL), Ricardo Fiúza (PFL-PE), José Lourenco (PFL-BA), Benito Gama (PFL-BA), Leur Lomanto (PFL-BA), Genebaldo Corrêa (PMDB-BA), Joaquim Francisco (PFL-PE) e José Agripino Maia (PFL-RN). O inquérito acabou arquivado a pedido do Procurador-geral da República, à época Geraldo Brindeiro.

<sup>133</sup> Contrato de US\$ 1,4 bilhão do governo federal para implantar o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). O caso foi denunciado, por causa de escutas realizadas pela Polícia Federal, em 1995 e causou a queda do Ministro da Aeronáutica à época, brigadeiro Mauro Gandra, e dos assessores do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o embaixador Júlio César Gomes dos Santos e Francisco Graziano, que presidia o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instalada na Câmara dos Deputados, não produziu resultados, sendo encerrada no dia 28 de maio de 2002, e nenhum inquérito avançou na Justiça. A empresa americana Raytheon ganhou o contrato.

<sup>134</sup> Segundo pesquisa do DataFolha, realizada entre 9 e 11 de dezembro e divulgada em 15 de dezembro de 2002, FHC era avaliado como ótimo ou bom por 26% dos brasileiros e ruim ou péssimo por 36%, com, também, 36% o considerando regular (DATAFOLHA, 2002).

disputar quatro eleições, o ex-operário metalúrgico e ex-líder sindical, Luís Inácio Lula da Silva era presidente da República. Eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em coligação com o Partido Liberal (PL), do vice-presidente eleito, José Alencar, Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido de Mobilização Nacional (PMN) e Partido Comunista Brasileiro (PCB)<sup>135</sup>, Lula da Silva representava, de forma geral, esperanças em três caminhos centrais: ampliação de políticas sociais, aumento da participação popular nos assuntos públicos e governo ético e transparente. Quanto às questões econômicas, a conhecida Carta ao povo brasileiro, divulgada em 22 de junho de 2002, já dava o tom de transição que seria dado ao tema. Em que pese as críticas à política econômica do governo FHC, Lula se comprometia com a premissa de “respeito aos contratos e obrigações do país”, mas também destacando o “compromisso histórico com o combate à inflação, mas acompanhado do crescimento, da geração de empregos e da distribuição de renda, construindo um Brasil mais solidário e fraterno, um Brasil de todos”, e continuava buscando apontar novos rumos ao afirmar que “Mas é preciso insistir: só a volta do crescimento pode levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro”<sup>136</sup>. A Carta, portanto, estava claramente direcionada a dois públicos distintos, os apoiadores históricos de Lula e do PT, por um lado, e o mercado financeiro e a elite empresarial do país, por outro. No entanto, desde o início ficava claro que a política econômica não passaria por mudanças significativas. Isso era evidenciado pela definição do nome de Henrique Meirelles para a presidência do Banco Central do Brasil (BC), e da equipe que o acompanhava, bem como pela equipe do Ministro da Fazenda Antonio Palocci Filho. Meirelles, havia ocupado o cargo de presidente mundial do *BankBoston* entre 1996 e 1999, fora eleito deputado federal, em 2002, pelo PSDB, cargo ao qual teve que renunciar para assumir a presidência do BC (LOPEZ; MOTA, 2012; CALDEIRA, 2017; ABRANCHES, 2018).

O período de governo Lula (2003 – 2010) foi marcado por um crescimento econômico médio anual de 4,0%, 3,5% durante o primeiro mandato e 4,5% no segundo, com a inflação sob controle, numa média anual de cerca de 5,75%, e o crescimento da renda

---

<sup>135</sup> No segundo turno das eleições Lula, além dos partidos que compunham formalmente a sua coligação, teve o apoio de: Partido Popular Socialista (PPS), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Verde (PV), Partido Geral dos Trabalhadores (PGT), Partido Social Cristão (PSC), Partido Trabalhista Cristão (PTC) e Partido Humanista da Solidariedade (PHS) (LOPEZ; MOTA, 2012; ABRANCHES, 2018).

<sup>136</sup> Trechos da Carta ao povo brasileiro, divulgada por Luís Inácio Lula da Silva, então ainda candidato a presidente, em 22 de junho de 2002 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002).

per capita ao longo dos oito anos de 23,05%, com média anual de 2,8%. Apesar desses números positivos, duras críticas foram feitas pela oposição, ao longo dos mandatos, especialmente no segundo, por um suposto descontrole das finanças públicas. No âmbito social, cabe destacar a redução do desemprego, com uma taxa de 5,3% de desempregados da população economicamente ativa em 2010, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e, sem entrar em discussões sobre o suposto caráter exclusivamente assistencialista do programa, unificou e ampliou uma série de “bolsas” existentes desde o governo FHC, no denominado Bolsa Família. O acesso ao ensino médio profissionalizante e ao ensino superior também teve significativa ampliação, bem como a adoção de políticas culturais de apoio aos empreendedores locais (LOPEZ; MOTA, 2012; CALDEIRA, 2017; ABRANCHES, 2018).

No que se refere à questão que centralmente buscamos analisar, por um lado, o governo Lula, em que pese não ser ele acusado de envolvimento, ficou tisonado pelo escândalo de corrupção conhecido como Mensalão, que envolveu inúmeros dirigentes do governo, do seu partido e outros da base aliada, da Câmara dos Deputados, além de empresários, tais como: o ex-ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu; o ex-presidente do Partido dos Trabalhadores e ex-deputado federal, José Genoíno; o ex-tesoureiro do partido, Delúbio Soares; o presidente e ex-deputado federal do Partido Trabalhista Brasileiro, Roberto Jefferson; o ex-presidente da Câmara dos Deputados e ex-deputado federal, João Paulo Cunha (PT); o ex-deputado federal, Valdemar Costa Neto (Partido da República - PR); o ex-deputado federal, Pedro Corrêa (PP); o ex-deputado federal, José Borba (PMDB); o ex-deputado federal, Romeu Queiroz (PTB); o ex-deputado federal, Bispo Rodrigues (PR); o ex-deputado federal, Pedro Henry (PP); o publicitário Marcos Valério, bem como outros três sócios da agência de publicidade SMP&B, bem como a gerente da empresa; e a ex-presidente do Banco Rural, Kátia Rabello, e outros dois dirigentes da instituição, bem como Enivaldo Quadrado e Breno Fischberg, sócios da corretora Bônus-Banval.

Em junho de 2005, o Mensalão, como ficou popularmente conhecido o escândalo, que posteriormente seria julgado no STF por meio da Ação Penal 470, vem a público no jornal Folha de S. Paulo<sup>137</sup>. O então deputado federal e presidente do PTB, Roberto Jefferson,

---

<sup>137</sup> Aqui não temos espaço para uma análise da cobertura da mídia sobre o caso. Para uma análise específica da posição da Folha de S. Paulo verificar o interessante artigo de Flávia Biroli e Denise Mantovani, intitulado: A parte que me cabe nesse julgamento: a Folha de S. Paulo na cobertura ao

que teve o mandato cassado pela Câmara dos Deputados e também foi condenado pelo STF, afirmava na entrevista, entre outras coisas, que Delúbio Soares, o tesoureiro do PT à época, distribuía uma mesada aos parlamentares do Partido Progressista (PP) e do PL e queria incluir o PTB na lista<sup>138</sup>. Pela denúncia, e posterior investigação e condenação no Supremo, existia um processo de arrecadação de recursos desviados de empresas públicas e privadas, que era, então, entregue aos deputados federais, seja em bases regulares, fosse em momentos específicos de votação de projetos de lei de interesse do governo. Vale um destaque sobre o *modus operandi* do sistema político brasileiro que, segundo o denunciante, estava em funcionamento no Congresso Nacional.

Nessa entrevista concedida à Folha de S. Paulo, Roberto Jefferson aponta para um esquema de pagamento de “mesadas” aos parlamentares. Em entrevistas posteriores irá desnudar o funcionamento do esquema de corrupção que operava nas relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Ao afirmar que era contrário que o PTB recebesse o pagamento ele, por exemplo, afirma “Sou contra. Isso é coisa de Câmara de Vereadores de quinta categoria. Vai nos escravizar e vai nos desmoralizar”, assim, de forma crua e direta, expunha a lógica do sistema. Se essas declarações são ou não verdade, muito já se discutiu e, com certeza, assim será analisado. Entretanto, o que aqui nos importa destacar é a maneira pela qual se naturalizava esse tipo de expediente, fosse como “coisa de Câmara de Vereadores de quinta categoria, fosse como algo escravizador”, e não como algo errado, antiético, corrupto, do ponto de vista da democracia, da representação política, do interesse pública.

Michael Sandel (2012, p. 38) ao analisar o caso de venda de entradas para as audiências públicas no Congresso norte-americano, uma situação, por certo diversa da aqui discutida, mas que serve de parâmetro para a análise de formas amplas de corrupção que acontecem nas sociedades, destaca que:

Costumamos associar o conceito de corrupção a lucros indébitos. Mas a corrupção não é apenas uma questão de suborno e pagamentos ilícitos. Corromper um bem ou uma prática social significa degradá-lo, atribuir-lhe uma valoração inferior à adequada. Trata-se assim o Congresso como se fosse um negócio, e não uma instituição do governo representativo.

---

processo do "mensalão" (BIROLI; MANTOVANI, 2014).

<sup>138</sup> Entrevista de Roberto Jefferson à Folha de S. Paulo. Data 6 de junho de 2005 (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005).

O que, portanto, surge de significativo para a nossa análise, no caso em tela, é que essas práticas, aparentemente naturalizadas pelo então deputado federal, antecedem o governo Lula e são mais disseminadas pela Federação do que algum tipo de análise moralista ou politicamente enviesada pretenda assumir. Trata-se, dessa forma, daquilo que poderíamos definir como corrupção política estrutural. Algo que existe e funciona para além dos personagens envolvidos. Basta aqui lembrar do pagamento, admitido por dois deputados federais, para a aprovação do projeto de Emenda Constitucional que instituiu a reeleição para cargos executivos no ano de 1997.

Ao analisar os elementos estruturais da corrupção política no Brasil a partir da redemocratização, Martins (2008, p. 111-112) afirma que:

O esquema todo funcionava da seguinte maneira: todos os presidentes depois de 1985 assumiam seu mandato sem maioria no Congresso, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado. Sem a maioria, qualquer chefe do Executivo tem inúmeras dificuldades de governar, pois o nosso sistema político exige uma série de regulamentações legislativas para que o Poder Executivo possa agir. Para governar, o chefe do Executivo, seja ele o presidente, o governador ou o prefeito, deve mandar inúmeras leis, decretos e regulamentações ao Legislativo para que este os aprove e permita sua ação executiva [...]. Ora, se não tiver apoio no Parlamento, um chefe do Executivo tem muita dificuldade em aprovar essas leis e decretos, logo, pouca liberdade de ação.

Duas questões se destacam nesse modelo político de governança. De um lado temos a ausência de respeito à democracia e ao interesse público. Tanto os membros do Executivo quanto do Legislativo<sup>139</sup> são escolhidos a partir da pressuposição que irão defender aqueles interesse que apresentaram na campanha eleitoral e não que irão tomar tal ou qual decisão a partir do recebimento de vantagens indevidas, ilegais. Uma segunda questão é que, conforme se apresentam as situações, desde o âmbito federal até o municipal, esse tipo de comportamento ainda está presente em nosso país. Portanto, temos aí um elemento preocupante e estrutural do sistema político brasileiro.

---

<sup>139</sup> Duas discussões decorrentes da questão colocadas são: a crise do modelo de representação e a própria crise da democracia. Sobre o modelo de representação existe extensa discussão ao menos desde as obras do jurista e filósofo alemão, Carl Schmitt (1888 – 1985), e do sociólogo alemão Robert Michels (1876 - 1936). Sobre a crise da democracia, existem inúmeras e recentes obras, desde o sociólogo português Boaventura de Souza Santos (2002, 2016), passando pelos filósofos italianos Norberto Bobbio (2000) e Domenico Losurdo (2004), o filósofo francês (2014), o historiador norte-americano Robert Darnton e o jurista Olivier Duhamel (2001), o sociólogo espanhol Manuel Castells (2018), o historiador norte-americano Timothy Snyder (2018), o cientista político inglês David Runciman (2018) e os cientistas políticos estadunidenses Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018). Aqui, entretanto, não é nosso objetivo adentrar nessas temáticas.

Dessa maneira, fica, mais uma vez evidente, a porosidade, para dizer o mínimo, da fronteira entre o público e o privado no Brasil, e, por conseguinte, a apropriação daquilo que pertence à sociedade, ao interesse público, para a utilização privada.

No entanto, diversas ações estruturantes no âmbito do combate à corrupção foram tomadas durante o governo Lula, aqui, como temos feito, a título de exemplo, podemos apontar: a ampliação dos quadros da Polícia Federal (PF) e da Polícia Rodoviária Federal (PRF), da UIF, da CGU e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), do Ministério da Justiça, a criação do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), o lançamento do Portal da Transparência e do Observatório das Despesas Públicas (ODP), e a criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, foram, ainda, sancionadas a Lei dos Portais de Transparência - Lei Complementar 131/2009 e a Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar 135/2010, também de iniciativa popular, coordenada pelo MCCE. Ação das mais significativas foi a criação, em 2003, da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), coordenada pelo Ministério da Justiça e que articula uma rede de mais sessenta órgãos dos três Poderes, Ministérios Públicos e da sociedade civil, nesse caso apenas entidades compostas de membros do Judiciário, dos Ministérios Públicos, dos Tribunais de Contas e a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN)<sup>140</sup>.

A iniciativa sistêmica mais significativa adotada durante o mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva foi a aprovação pelo Congresso Nacional do Decreto Legislativo 348, de 18 de maio de 2005, sancionado por Lula, em 31 de janeiro de 2006, propiciando, assim a sua validade, da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, que busca, como afirma o seu primeiro artigo, “combater a corrupção, promover a integridade e a transparência, bem como a cooperação internacional e a assistência técnica entre as partes para atingir tal fim”.

Fica, portanto, evidente, que o governo do presidente Lula adotou inúmeras e significativas ações de combate à corrupção em Brasil, e essa parece ser mais uma das ironias dos tempos de democracia que vivenciamos nas últimas três décadas: a dissonância entre o dito e o feito, entre a construção de uma institucionalidade que custa

---

<sup>140</sup> ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE A CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO (acesso em 12 jan. 2020).

a se afirmar, da maneira que se espera, de defesa da sociedade e do interesse público, e a produzir os resultados esperados, como demonstra a persistência do fenômeno.

Luís Inácio Lula da Silva terminou seu mandato com uma aprovação recorde. Como destaca Abranches (2018, p. 267):

A trajetória de popularidade de Lula não tem paralelo na história republicana brasileira. Sua enorme capacidade de comunicação e seu talento invulgar para o palanque, associados aos resultados concretos de seu governo para a população, lhe deram força no Congresso e a faculdade de eleger quem quisesse para sucedê-lo. Na macropolítica, ele estava blindado e era incontestável na sociedade. Na micropolítica, conseguia neutralizar os problemas do dia a dia. Os mais graves, como os escândalos de corrupção, ele minimizava, usando seu poder social na macropolítica. Da perspectiva desse desempenho, não creio que Lula venha a ter um similar ou que esse particular sucesso social venha a se repetir.

Com toda a força política do presidente Lula, nas eleições de 2010, foi eleita, em segundo turno, Dilma Vana Rousseff<sup>141</sup>. Essa havia sido ministra das Minas e Energia (2003 – 2005) e Ministra-chefe da Casa Civil (2005 – 2010), além de ter ocupado funções públicas anteriores na Prefeitura de Porto Alegre (RS) e no governo do estado do Rio Grande do Sul.

O primeiro ano de governo de Dilma Rousseff foi marcado por turbulências internas, tendo ela que afastar seis ministros, por inúmeras denúncias de corrupção, dois do PMDB, um do PCdoB, um do PDT, um do PR, um do PT. Além disso, o Ministro da Defesa, Néelson Jobim (PMDB), pediu demissão. A inflação também gerava alguma preocupação, na medida em que se elevava, mesmo que levemente, acima da meta. No entanto, a presidente conseguiu aprovar praticamente todos os projetos de interesse no Congresso Nacional, em que pese algumas dificuldades com o PMDB, e manteve “uma excelente popularidade líquida de 82%” (ABRANCHES, 2018, p. 277).

Os dois anos seguintes, no que diz respeito à manutenção de alta popularidade por parte da presidente, até meados de 2013, foram anos de tensão, muito mais por fatores externos do que por dificuldades do governo. No que concerne a alguns problemas na relação com o Congresso, de modo geral, e com o PMDB, de modo específico, esses,

---

<sup>141</sup> Dado o período de análise definido para o trabalho (1988 – 2014), aqui nos interessa destacar apenas o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011 – 2014), não nos adentrando nem no período seguinte, tampouco no processo de *impeachment* sofrido por ela.

especialmente, por conta do processo eleitoral vindouro para as prefeituras, a situação mantinha-se sob relativo controle (ABRANCHES, 2018).

Um elemento de tensão para a presidente no segundo semestre de 2012, apesar do óbvio fato de não estar envolvida, foi o julgamento da Ação Penal 470<sup>142</sup>, o chamado Mensalão, pelo STF. Entre agosto e dezembro daquele ano, com mais de 50 sessões, exaustivamente exibidas, debatidas, comentadas, pelos meios de comunicação e pela Internet, os ministros do Supremo condenaram 24 dos 37 réus, sendo muitos deles do PT ou de partidos da base aliada. Mesmo assim, os resultados eleitorais municipais se provaram favoráveis. Para o PT e os partidos aliados, como o PMDB e PSB, e negativos para a oposição, especialmente DEM e PSDB. O governo navegava em céu de brigadeiro (ABRANCHES, 2018).

A presidente continuava com a popularidade em alta, conforme resultado de pesquisa do DataFolha, em março de 2013, estava com uma popularidade líquida de 81%. O país preparava-se para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e para as Olimpíadas do Rio de Janeiro de 2016. Mesmo a desaceleração do crescimento econômico e leves altas da inflação não pareciam afetar a imagem de Dilma (ABRANCHES, 2018).

Mas eis que em 6 de junho, com a dura repressão da Polícia Militar de São Paulo (PM-SP), sobre manifestação do Movimento Passe Livre (MPL), que reuniu entre dois e quatro mil participantes, contra aumento de 20 centavos nos transportes públicos, a situação mudou radicalmente. Num certo sentido, representando uma indignação contra o estado geral de coisas, tal qual vinha acontecendo, desde fins de 2010, em inúmeros países pelo mundo, como a Tunísia, Islândia, Egito, Iêmen, Líbia, Síria, Espanha e os EUA. Como, ainda no calor da hora, em texto escrito em julho de 2013, destaca Castells (2013, p. 182):

[...]. Sem que ninguém esperasse. Sem líderes. Sem partidos nem sindicatos em sua organização. Sem apoio da mídia. Espontaneamente. Um grito de indignação contra o aumento do preço dos transportes que se difundiu pelas redes sociais e foi se transformando no projeto de esperança de uma vida melhor, por meio da ocupação das ruas em manifestações que reuniram multidões em mais de 350 cidades. [...]. Porque, como todos os outros movimentos do mundo, ao lado de reivindicações concretas, que logo se ampliaram para educação, saúde, condições

---

<sup>142</sup> Oficialmente o julgamento da Ação Penal 470 teve o seu fim no dia 13 de março de 2014, com o julgamento de todos os recursos que haviam sido impetrados (ABRANCHES, 2018).



de vida, o fundamental, foi – e é – a defesa da dignidade de cada um. Ou seja, o direito humano fundamental de ser respeitado como ser humano e como cidadão.

No entanto, essa crítica geral ao sistema, que as jornadas de junho e julho<sup>143</sup>, como vieram a ser conhecidas, acabaram por reverberar na avaliação do governo e do Congresso Nacional, forçando alguma ação, e tendo impactos de mais longo prazo, dada a crítica geral aos representantes e partidos políticos que se faz a partir de então. Como destaca o internacionalista e cientista político Paulo Edgar da Rocha Resende (2016, p. 88):

[...]. Ainda que a pauta de 2013 estava mais marcada por um conteúdo progressista de reivindicação de direitos e de melhor prestação de serviços públicos, com o esforço dos grandes meios de comunicação os atos acabaram sendo capturados pela agenda e a narrativa conservadora.

Avritzer (2016), criticando especialmente Castells (2013), aponta para o rompimento do campo político que defendia a participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Na medida em que a sociedade civil organizada, como o próprio MPL e outros movimentos como dos índios, do meio ambiente e os que defendiam a reforma urbana, se afasta do governo federal de 2011 a 2013. Destaca, ainda, a legislação aprovada para a Copa do Mundo que, com os privilégios e vantagens que continha, gerou inúmeros protestos dos movimentos sociais.

Em pronunciamento público<sup>144</sup>, no dia 21 de junho, a presidente, após fazer uma defesa da democracia, criticar a violência de alguns e reconhecer o direito dos manifestantes em buscar uma qualidade de vida melhor, anuncia uma série de medidas, entre outras, podemos destacar: a elaboração de um Plano Nacional de Mobilidade Urbana, a destinação de 100% dos *royalties* do petróleo para a educação e trazer milhares de médicos do exterior para ampliar o atendimento do SUS.

Mas o dano político estava feito. No mês de junho, entre os dias 9 e 29, “a popularidade líquida murchou de 73% para 9%”. Por certo, ela se recuperaria, tanto que acaba reeleita

---

<sup>143</sup> Uma cronologia bastante interessante e extensa, e com as fontes, sobre as manifestações de junho-julho pode ser encontrada no site da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC – RJ) (TEIXEIRA, 2014).

<sup>144</sup> O pronunciamento da presidente Dilma Rousseff foi apresentado em cadeia nacional de rádio e televisão (BBC, 2013).

em 2014, mas a situação não prenunciava nenhum apoio significativo para a presidente, ademais a situação econômica iria, dali em diante, apresentar números ruins, com leve aumento da inflação e desaceleração econômica evidente. O PIB de 2014 teve crescimento de 0,1%. O segundo mandato, interrompido definitivamente pelo impeachment, no dia 31 de agosto 2016, seria marcado por inúmeras turbulências políticas e econômicas, mas não são objeto de nosso estudo (ABRANCHES, 2018).

Ao longo de seu mandato, a presidente Dilma manteve a inflação sob controle, com uma média anual de 6,1%, já o PIB cresceu a uma média de 2,1% ao ano e a renda per capita mantinha um crescimento bastante razoável de 2,5% no período 2002 – 2012, desemprego se encontrava em 5,5%, e o índice de Gini caíra, de 2001 a 2014 de 0,610 para 0,490 (TCU, 2015; ABRANCHES, 2018).

No que diz respeito direto à nossa temática, durante o governo da presidente Dilma Rousseff<sup>145</sup> foram tomadas as seguintes iniciativas de proposição e sanção: a Lei de Acesso à Informação - Lei 12.527/2011, a Lei sobre Conflito de Interesses – Lei 12.813/2013 e a Lei Anticorrupção Empresarial, a Lei 12.846/2013, que pune as empresas envolvidas em casos de corrupção, que entrou em vigor no ano seguinte.

### 3.3 QUESTÕES RELATIVAS À CORRUPÇÃO E AO SIN NO PERÍODO DA REDEMOCRATIZAÇÃO

Esses trinta anos – 1985 a 2014 – aqui sumariamente apresentados, que se seguem ao fim da Ditadura, no entanto, demonstraram que a democracia brasileira, com todas as imperfeições que carrega, e apesar das inúmeras conquistas de direitos civis, políticos e sociais, e com a crescente incorporação de acesso dos brasileiros aos serviços públicos, não apresentou capacidade de resolver questões fundamentais no que se refere aos serviços básicos de saúde e saneamento, qualidade de educação, eliminação da pobreza e redução das desigualdades, preservação do meio ambiente e acesso aos bens culturais. Mostrou, também, que, ao longo do período, o tema da corrupção esteve

---

<sup>145</sup> No dia 17 de março de 2015 a presidente Dilma Rousseff apresentou ao Congresso Nacional um pacote de medidas anticorrupção, por estarem fora do tempo do nosso estudo não são mencionadas no texto, entre elas podemos destacar: criminalização da prática do Caixa 2, aplicação da Lei da Ficha Limpa para os servidores públicos com cargos comissionados e transformar enriquecimento ilícito em crime, com pena de reclusão de 3 a 8 anos. O conteúdo das propostas se encontra no site da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) (AGÊNCIA BRASIL, 2015).

presente no debate político e social em todos os governos, resultando, desse modo, em iniciativas institucionais, mas, carecendo na formulação de valores e práticas, naquilo que podemos definir como cultura política. Aqui, nos apropriando da definição do historiador Rodrigo Patto Sá Motta (2014, p. 21), se define cultura política como um conjunto “[...] de valores, tradições, práticas e representações políticas partilhado por determinado grupo humano, que expressa uma identidade coletiva e fornece leituras comuns do passado, assim como fornece inspiração para projetos políticos direcionados ao futuro”.

No entanto, como destaca a historiadora e antropóloga Lilia Moritz Schwarcz (2019, p. 22):

E, por aqui, a história do dia a dia costuma sustentar-se a partir de quatro pressupostos tão básicos como falaciosos. O primeiro deles leva a supor que este seja, unicamente, um país harmônico e sem conflitos. O segundo, que o brasileiro seria avesso a qualquer forma de hierarquia, respondendo às adversidades sempre com uma grande informalidade e igualdade. O terceiro, que somos uma democracia plena, na qual inexistiriam ódios raciais, de religião e de gênero. O quarto, que nossa natureza seria tão especial, que nos asseguraria viver num paraíso. Por sinal, até segunda ordem, Deus (também) é brasileiro.

Por certo, essas questões apontadas por Schwarcz (2019) não esgotam as dificuldades para o desenvolvimento brasileiro, mas servem, ao nosso juízo, para balizar as dificuldades que temos, presos que somos, como sociedade, a esses elementos. De alguma maneira, isso ajuda a explicar a persistência tenaz da corrupção e a nossa incapacidade, apesar de todos os instrumentos construídos, ao longo do período analisado, em reduzir a ocorrência da corrupção e, como elemento antecedente, efetivamente estabelecer o predomínio do interesse público e da participação dos cidadãos nas questões coletivas.

A corrupção, entretanto, como afirma Carvalho (2008, p. 237) é:

[...] como tudo mais, é fenômeno histórico. Como tal, ela é antiga e mutante [...]. Mas, se a palavra é a mesma, é preciso perguntar se a coisa continua inalterada. A corrupção de hoje é a mesma que a de 100 anos atrás? Há mais corrupção hoje do que antes? Aumentou a corrupção ou aumentou a percepção dela e a postura diante dela?

Para Avritzer (2016) existe um descompasso entre setores da sociedade brasileira e os processos políticos que vivenciamos nos últimos anos. Segundo ele (2016, p. 22),

A democracia brasileira vive um impasse de crescimento no qual o sucesso de algumas políticas, como a da inclusão social, aliado a problemas em outras áreas como a do controle da corrupção e da participação popular, gerou uma base social que questiona os avanços conquistados. Essa base social, uma classe média educada e de alta renda, mas incomodada com a inclusão social e com os casos de corrupção, pode eventualmente, gerar impasses em todo o projeto democrático e de inclusão social.

Essas questões apresentadas, são centrais para a discussão que se segue. O funcionamento da estrutura pública ainda padece da falta de participação, de transparência e controle, de tratamento e acesso igualitário dos cidadãos. As antigas práticas de clientelismo, mandonismo, nepotismo, entre outras formas de desigualdade, ainda se manifestam, com novas roupagens, por certo, ou tem consequências, no nosso cotidiano. Segundo Schwarcz (2019), o autoritarismo brasileiro tem oito elementos centrais, sendo eles: escravidão e racismo; mandonismo; patrimonialismo; corrupção; desigualdade social; violência; raça e gênero, e intolerância. Combater todas essas manifestações, algo a que, supostamente, se destinam à Democracia e à República, ainda demanda um grande, e talvez crescente, esforço da sociedade brasileira.

A democracia brasileira tem, ao longo desse tempo, demonstrado força e resiliência. Construímos uma cultura política democrática que não pode ser desprezada. Produziu resultados substantivos, como a estabilização econômica e a redução das desigualdades. “Os avanços não permitiram, no entanto, que a democracia se livrasse de algumas das suas mazelas históricas, entre as quais a corrupção. [...] a sociedade, assim como o sistema político, tem as suas máculas [...]” (AVRITZER, 2016, p. 131).

De certo modo, ao menos algumas dessas questões são objetos centrais de formulação, construção e ação do Sistema de Integridade, e é sobre ele que discutiremos nas seções seguintes. Primeiro, fazendo uma abordagem teórica e conceitual sobre a questão, e, na sequência, discutindo a sua estruturação, funcionamento, dificuldades, limites e efetividade, na sociedade brasileira ao longo do período de 1988 a 2014.

### 3.4 UMA DISCUSSÃO CONCEITUAL SOBRE O SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL<sup>146</sup>

Em 1993, um grupo de cidadãos de inúmeros países, liderados pelo advogado alemão Peter Eigen<sup>147</sup>, fundou a Transparência Internacional, tendo como objetivos centrais o combate à corrupção e a promoção da transparência pública.

A Transparência Internacional é uma organização não governamental internacional que tem representações, denominadas capítulos, em mais de cem países, e produz, entre outros, o Índice de Percepção da Corrupção e o Barômetro Global da Corrupção, além de diversos estudos específicos, por tema ou país, sobre a ocorrência do fenômeno<sup>148</sup>.

Em 1996, a organização lançou o TI Source Book: Confronting Corruption, the elements of a National Integrity System<sup>149</sup>. Nessa obra, de autoria de Jeremy Pope, organizada em 29 capítulos, divididos em cinco partes, estão presentes, além do conceito do SIN, o quadro de análise da situação internacional que propiciou a elaboração do sistema de integridade, bem como os seus pilares institucionais e regras e práticas de funcionamento. O governo brasileiro trabalha com esse conceito desde a gestão do Ministro-chefe da Controladoria-geral da União Jorge Hage (2006 – 2014).

Destaque-se, antes de adentrarmos a discussão, que o Sistema de Integridade Nacional não é um modelo que possa simplesmente ser copiado pelos países. Existem princípios, valores e pressupostos – que discutiremos adiante – a até mesmo algumas instituições e práticas que são consideradas chave para o funcionamento do sistema, mas,

---

<sup>146</sup> A obra de Pope (2000) não define integridade, tratando-a como sinônimo de honestidade. Para os fins desse trabalho, e com uma perspectiva mais ampla, adotamos a definição de integridade pública da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme apresentada por Corrêa (2011, p 165) quando destaca que “integridade pública se refere à aplicação dos valores e normas geralmente aceitas nas práticas cotidianas das organizações do setor público. Para a mesma organização, assegurar a integridade no serviço público significa: (i) alinhamento do comportamento dos servidores públicos com os valores da organização em que trabalham; (ii) serviços públicos rotineiros entregues ao setor privado de maneira limpa e razoável; (iii) recebimento, pelos cidadãos, de tratamento imparcial com base em princípios de legalidade e de justiça; (iv) utilização dos recursos públicos de forma efetiva, eficiente e apropriada; (v) transparência nas decisões públicas e viabilização, através de medidas, do exercício da participação cidadã.

<sup>147</sup> Peter Eigen (1938) foi presidente da Transparência Internacional de 1993 até 2005, desde então é presidente do Conselho Consultivo da entidade. Trabalhou no Banco Mundial, especialmente como gerente de programas para a África e a América Latina.

<sup>148</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL (acesso em 11 jan. 2020).

<sup>149</sup> Manual da TI: confrontando a corrupção, os elementos de um Sistema de Integridade Nacional (POPE, 2000, tradução nossa).

evidentemente, abertas às experiências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada país. O SIN é, portanto, um conceito, e é sobre ele que nos debruçaremos agora. Inicialmente apresentaremos os aspectos centrais destacados por Pope (2000) e depois faremos análise com base em outros autores, para, por fim, na seção seguinte analisarmos o caso brasileiro.

A análise apresentada, então, pela Transparência Internacional era a de que a corrupção<sup>150</sup> era um problema grave, com consequências sociais, políticas e econômicas profundas, especialmente para os mais pobres e os pequenos negócios, ameaçando a democracia, e ampliando os custos de produtos e serviços; de ocorrência em países dos mais diversos níveis de desenvolvimento econômico, ricos ou pobres; com diferentes sistemas políticos e jurídicos; com valores socioculturais bastante distintos, ou seja, potencialmente em todo o planeta. Assim, para enfrentar essa situação é que se propôs a criação de um sistema de integridade, um conjunto de elementos construídos em ambiente democrático (POPE, 2000).

Os objetivos centrais, então apresentados, para um sistema de integridade são: serviços públicos efetivos e eficientes, que contribuam para o desenvolvimento sustentável; governos funcionando sob o poder da lei, garantindo a proteção dos cidadãos contra o arbítrio; estratégias de desenvolvimento que beneficiem a nação como um todo, especialmente os mais pobres e vulneráveis, e, por fim, fazer da corrupção um fenômeno de alto risco e baixo retorno (POPE, 2000).

O Sistema de Integridade segundo Pope é baseado na *accountability*<sup>151</sup> horizontal e vertical. Conforme destaca (POPE, 2000, p. 34):

---

<sup>150</sup> A obra (POPE, 2000, p. 13, tradução nossa) define corrupção como: “the misuse of entrusted power for private benefit”, ou seja “o uso indevido do poder para benefício privado”.

<sup>151</sup> A tradução literal de *accountability* é prestação de contas. No entanto, como colocado nos por diversos autores, ela tem um sentido mais amplo que inclui além da prestação de contas, as ideias de controle, transparência, responsabilidade, ética e participação. Assim, preferimos manter a palavra no seu original em inglês, aqui e adiante no texto. Para nossos objetivos utilizamos com o sentido conforme destaca o cientista político Luís Felipe Miguel (2005 p. 27) de que a *accountability* “diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório”. E completa afirmando que o seu exercício se dá mediante o “controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (*accountability* horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (*accountability* vertical)”.

Tais mecanismos de responsabilização, quando projetados como parte de um esforço nacional para reduzir a corrupção, compreendem um "sistema" de integridade. Esse sistema de freios e contrapesos é projetado para garantir a prestação de contas entre os vários ramos e órgãos do governo. O sistema gerencia conflitos de interesse no setor público, dispersa efetivamente o poder e limita situações nas quais conflitos de interesse surgem ou têm um impacto negativo no bem comum. Isso envolve responsabilidade, transparência, prevenção e penalidade<sup>152</sup>.

Os elementos mais significativos do Sistema de Integridade Nacional, são doze pilares institucionais, cada qual com uma regra básica; sustentados pelos valores da sociedade e a conscientização pública sobre a questão, para construir três conquistas fundamentais, para toda e qualquer sociedade, estado de direito, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida (POPE, 2000).

Conforme apontado no texto os pilares institucionais do Sistema e suas regras básicas, são apresentadas na Quadro 1 (abaixo):

Quadro 1 - Pilares institucionais e regras do SIN

Pilar Institucional	Regras principais / práticas
Executivo	Regra sobre conflito de interesses
Legislativo	Eleições justas
Comitê de Contas Públicas (da legislatura em curso)	Poder para questionar altos funcionários
Auditor geral	Relatórios públicos
Serviço Público	Ética do serviço público
Judiciário	Independência
Mídia	Acesso à informação
Sociedade Civil	Liberdade de expressão
Ombudsman	Gerenciamento de registros
Agências Anticorrupção	Leis aplicáveis e aplicadas
Setor privado	Política de concorrência, incluindo regras de contratação pública
Comunidade Internacional	Assistência legal e judicial mútua e eficaz

Fonte: Pope (2000, p. 37, tradução nossa).

Como destacado por Pope (2000, p. 37, tradução nossa):

<sup>152</sup> Pope (2000, p. 34) "Such accountability mechanisms, when designed as part of a national effort to reduce corruption, comprise an integrity "system". This system of checks and balances is designed to achieve accountability between the various arms and agencies of government. The system manages conflicts of interest in the public sector, effectively disperses power and limits situations in which conflicts of interest arise or have a negative impact on the common good. This involves accountability, transparency, prevention and penalty".

As regras e práticas não são, obviamente, exclusivas do pilar institucional ao qual foram designadas acima. A mídia deve ter liberdade de expressão, mas isso foi atribuído, de maneira um tanto pragmática, à sociedade civil, pois também é um requisito essencial para a sociedade civil. Os registros são cruciais para um Ombudsman, mas também estão no centro da prestação de contas e, portanto, são uma preocupação primordial para as agências de controle. Alguns indicadores que também são importantes estão incluídos em outros nesta lista: por exemplo, os mecanismos de denúncia podem ser considerados inseridos pela liberdade de expressão e pela ética do serviço público. Em sua totalidade, os pilares institucionais da coluna da esquerda, juntamente com as regras e práticas da coluna da direita, compreendem um Sistema de Integridade Nacional básico<sup>153</sup>.

Mesmo que de forma sumária, julgamos necessária uma abordagem sobre cada um desses pilares e as suas regras e/ou práticas principais. Isso permitirá que se tenha uma compreensão mais detalhada e ampla do Sistema e que possamos, então, realizar uma análise crítica do mesmo.

Um aspecto central na construção de uma política anticorrupção é a construção de uma vontade política na sociedade. Essa não é uma questão que envolva, tão somente, os líderes políticos de uma nação, que, por certo, precisam se comprometer com o processo. Ela está atrelada ao envolvimento de lideranças dos diversos setores da sociedade, sindicatos, igrejas, organizações não governamentais, de modo geral, que precisam participar da defesa da integridade e do combate à corrupção. Isso é que constrói os valores e a atenção pública sobre o tema (POPE, 2000).

O papel do Poder Legislativo, como controlador, regulador e representativo da sociedade, é central em qualquer estratégia democrática de combate à corrupção. Desse modo, existem inúmeras dificuldades para que essa ação se desenvolva a favor do interesse público: eleições corrompidas, fraqueza ou instabilidade institucional, quando o papel dos diversos poderes não é estabelecido de forma efetiva, partidos políticos anódinos e financiados de maneira pouco transparente. É fundamental que os representantes do povo sejam controlados no que diz respeito aos possíveis conflitos de interesse e que as

---

<sup>153</sup> Pope (2000, p. 37) "The rules and practices are not, of course, exclusive to the institutional pillar to which they are assigned above. The media must have freedom of expression, but this has been assigned, somewhat pragmatically, to civil society, as it is also a core requirement for civil society. Records are crucial for an Ombudsman, but are also at the heart of accountability and so of prime concern to the watchdog agencies. Some indicators that are also important are subsumed in others in this list: e.g. whistle blower and complaints mechanisms may be regarded as being covered by freedom of speech and public service ethics. In their totality, the institutional pillars in the left-hand column together with the rules and practices in the right-hand column comprise a basic National Integrity System".



suas propriedades, e dos partidos políticos a que pertencem, sejam conhecidas. Para que isso aconteça um elemento central é a imunidade – para discursos e votos – dos parlamentares. Um papel importante é o do Comitê de Contas Públicas<sup>154</sup>, pois esse é o responsável pela discussão, aprovação e fiscalização dos orçamentos públicos, ou seja, de toda a parte de arrecadação e gasto do erário. Por fim, um aspecto importante de um Parlamento orientado para a integridade é a existência de uma intensa comunicação com a sociedade, mantendo-a informada e possibilitando a participação dos cidadãos no processo legislativo, o que é facilitado pela internet (POPE, 2000).

Na estruturação, manutenção e funcionamento do Sistema de Integridade o papel do Poder Executivo é fundamental. É ele que fornece liderança e garante vontade política para o seu funcionamento; deve estruturar suas ações de maneira legal, transparente e com prestação de contas; respeita a autonomia e decisões do Judiciário; compreende, claramente, a distinção entre ele e os servidores públicos, e, por fim, mantém canais abertos de consulta e participação com a sociedade civil para a discussão das políticas públicas (POPE, 2000).

Um governo honesto, aberto e responsável necessita de um Judiciário independente, imparcial e informado. Independência que se refere à instituição, e não em benefício de seus membros, é que existe para proteger as pessoas. Como garantidores, em última análise, dos direitos humanos, entre os quais a liberdade de expressão, é fundamental que os membros do Judiciário aceitem as críticas que são dirigidas ao Poder, especialmente quando questões de corrupção no processo judicial surgem. Um elemento importante para garantir a independência da Justiça é a forma de escolha dos seus membros. Existem diversas formas de escolhê-los, com vantagens e desvantagens, o que mais importa é que a sociedade deve perceber que esse processo se dá baseado em processos objetivos. Por fim, códigos de conduta, especialmente regulando questões ligadas a conflito de interesses, são importantes para garantir a integridade no poder, seja dos seus membros, seja na relação desses com os servidores e com os cidadãos de modo geral. O texto destaca que esses aspectos devem servir também aos outros

---

<sup>154</sup> No caso do Poder Legislativo Federal brasileiro seriam a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, da Câmara dos Deputados (BRASIL, acesso em 10 jan. 2020a), e a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, do Senado Federal (BRASIL, acesso em 10 jan. 2020b) e a Comissão Mista de Plano, Orçamento Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional (BRASIL, acesso em 10 jan. 2020c).

membros do sistema judicial, especialmente os membros do Ministério Público (POPE, 2000).

O trabalho do Auditor geral<sup>155</sup> é, por meio de procedimentos de auditoria, controlar a integridade financeira e a credibilidade das informações governamentais acerca das receitas e gastos públicos, assim, esse trabalho é central em qualquer sistema de integridade. Para que isso aconteça, é fundamental que os auditores, sejam externos ou internos, tenham sua função e seu trabalho protegido. A contratação de auditorias privadas, em que pese não dever ser descartada, deve ser usada com muita moderação e, tão somente, em casos que os recursos públicos, humanos, tecnológicos, financeiros, não sejam suficientes. Independência funcional, organizacional, operacional e financeira é fundamental para um bom sistema de controle e auditoria (POPE, 2000).

O *ombudsman*<sup>156</sup>, essa palavra de origem escandinava, mas de prática oriunda da China e da Coreia mais de dois mil anos atrás, deve receber as reclamações, denúncias e alegações de má administração oriundas da sociedade e investigá-las, sugerindo, se for o caso, medidas de reparação, correção ou ajustes, para tal fim deve ser independente. Deve sempre dar um retorno aos reclamantes, mas também deve prestar contas públicas da sua atuação, que, necessariamente, se objetivam resultados efetivos, e deve ser independente. Essa função não compete com o sistemas judicial e de controle, sendo, portanto mais um canal para a presença do cidadãos, e o atendimento de suas demandas, juntos aos poderes públicos (POPE, 2000).

A existência do serviço público, com a missão objetivamente exercida de servir ao público, aqui com o duplo sentido de interesse público e de público a ser atendido, é condição *sine qua non* para a operacionalidade de um sistema de integridade. Esses servem para a administração das políticas públicas, auxiliando na sua formulação e

---

<sup>155</sup> No caso brasileiro esse trabalho é feito pelos tribunais de contas, pelos sistemas de controle interno, como a Controladoria-geral da União, e, até mesmo, pelos ministérios públicos e pelas defensorias públicas, como ainda pela Receita Federal e pela Unidade de Inteligência Financeira, antigo COAF, do Banco Central do Brasil.

<sup>156</sup> No Brasil esse papel é exercido pelas Ouvidorias, presente, atualmente, em inúmeras instituições públicas, mas especialmente fazendo parte dos sistemas de controle externo e interno. Conforme destaca Pope (2000), em que pese o uso indiscriminado da palavra *Ombudsman* na atualidade, seu uso, no mais das vezes, parece ser incorreto, visto que uma característica que o cargo forçosamente necessita, e que via de regra não se encontra, especialmente nas empresas privadas, é a independência.

cuidando da sua execução. Para tal, segundo Pope (2000, p. 105, tradução nossa):

Os servidores públicos devem se comportar com integridade, imparcialidade e honestidade e lidar com os assuntos do público com simpatia, eficiência, rapidez e sem preconceitos ou má administração. Eles também devem procurar garantir o uso adequado, eficaz e eficiente do dinheiro público<sup>157</sup>.

As ameaças a um serviço público efetivamente prestado no interesse da sociedade são várias, vem de políticos ou dos cidadãos. Esses últimos, eventualmente, buscando alguma vantagem por meio de propinas, oferendas ou coisas do gênero, os primeiros tentando intervir nas atribuições específicas dos servidores. Para evitar esses e outros problemas, e construir um serviço público efetivo, se propõem inúmeras medidas que podem ser descritas de forma sumária pela palavra profissionalismo. A necessidade de um código de conduta, por vezes denominado código de ética ou deontológico, é apontada (POPE, 2000).

O setor empresarial também é importante para a construção e funcionamento de um sistema de integridade. Felizmente, a ideia de que as empresas existem apenas para dar lucros está dando lugar a uma visão mais ampla de que elas têm responsabilidade com seus acionistas e consumidores, além de empreendimentos associados, mas também com seus clientes, comunidades e sociedades em que se localizam e operam, assim, é fundamental que adotem códigos de conduta e ação, que necessitem de um foco muito mais comportamental e operacional do que meramente para o cumprimento de obrigações legais, para a empresa, seu corpo diretivo e funcionários, bem como práticas de responsabilidade social e ambiental. Tudo isso faz parte da construção de um relacionamento íntegro entre as empresas, governos e sociedades. Nesse aspecto, preocupação especial deve ser dada às questões de suborno, lavagem de dinheiro e respeito aos consumidores (POPE, 2000).

No mundo interconectado e globalizado que vivemos, a promoção da integridade e o combate à corrupção deve, necessariamente, estar relacionada aos atores e mecanismos internacionais. A corrupção não é, com certeza, um problema exclusivamente local ou

---

<sup>157</sup> Pope (2000, p. 105) “Civil servants should conduct themselves with integrity, impartiality and honesty, and deal with the affairs of the public sympathetically, efficiently, promptly and without bias or maladministration. They should also endeavor to ensure the proper, effective and efficient use of public money”.

nacional, mas também global (POPE, 2000).

A ação do crime organizado, e de agentes – públicos ou privados – corruptos, muitas vezes se dá envolvendo mais de um país. Subornos pagos a servidores públicos de outros países ou a utilização do sistema financeiro estrangeiro para a lavagem de dinheiro da corrupção são ocorrências relatadas na bibliografia sobre o tema<sup>158</sup>. Assim, é fundamental que a comunidade internacional atue de maneira articulada para que essas atividades possam ser combatidas de modo eficaz. Para tal, propõe-se: acordos mútuos de assistência internacional, melhor regulamentação do sistema financeiro para combate à lavagem de dinheiro, cooperação policial internacional, extradição de criminosos, quando, por óbvio, permitido pela legislação nacional, maior controle das agências internacionais de doação com suas contribuições, e, finalmente, aplicação mais efetiva dos diversos tratados internacionais existentes sobre o tema (POPE, 2000).

Uma mídia livre e independente é central para o funcionamento das estruturas institucionais da democracia e para a defesa dos direitos dos cidadãos. Com o enorme fluxo de informações que circulam pelas sociedades nos tempos atuais é fundamental que alguém, profissionalmente habilitado e com independência, faça a curadoria daquelas informações que se referem às questões públicas. Por certo, com a intensificação do uso e ampliação da capacidade da internet, a nossa capacidade de apreensão de informações foi ampliada, mas, também, é claro, que ela não é ilimitada (POPE, 2000).

A concentração de propriedade da mídia, seja pelos veículos tradicionais ou das redes sociais pelos grandes grupos globais<sup>159</sup>, traz riscos à democracia, seja pelo controle dos partidos e líderes políticos ou, até mesmo, das opções dos cidadãos. Como assinala Pope (2000, p. 121):

A independência da mídia é um conceito muito complexo. Em termos gerais, concentra-se na noção de que os jornalistas devem estar livres de qualquer forma de interferência na busca e prática de sua profissão. Na realidade, os donos da mídia intervêm diariamente nas operações dos jornalistas em seu emprego. Em muitos países, o próprio governo é o maior proprietário da mídia (muitas das

---

<sup>158</sup> Aqui, apenas para ilustrar o ponto podemos apontar: Jean Ziegler (1990; 2003), Jeffrey Robinson (2001), Moisés Naím (2006), Michael Woodiwiss (2007), Misha Glenny (2008), Roberto Saviano (2008), Loretta Napoleoni (2010) e Francesco Forgione (2011).

<sup>159</sup> São conhecidos os casos relativos ao Brexit e à eleição de Donald Trump. Harari (2018) fala da ameaça do controle das sociedades e das pessoas pelos algoritmos, mencionando especialmente quatro grandes empresas: Facebook, Amazon, Google e Apple.

principais emissoras de televisão e rádio) - uma situação que mina o próprio conceito de garantia de independência genuína da mídia das influências do Estado. [...]. Obviamente, há validade no argumento de que “uma mídia dependente financeiramente não pode ser verdadeiramente livre”<sup>160</sup>.

Um conjunto de princípios para garantir a independência da mídia e a liberdade de imprensa está apresentado no documento Carta para uma imprensa livre<sup>161</sup>. Nele estão destacados alguns elementos fundamentais para atingirmos e mantermos a independência e a liberdade. Entre eles estão: as restrições ao trabalho de campo dos jornalistas devem ser eliminadas, aos jornalistas devem ser garantidas condições de segurança e a total proteção da lei para o exercício de suas funções, a mídia governamental deve ter independência editorial e estar aberta a uma diversidade de pontos de vista, e, por fim, a censura, direta ou indireta é inaceitável (POPE, 2000).

As mudanças econômicas e políticas operadas no mundo no contexto do fim da Guerra Fria e da globalização alteraram fortemente a balança de poder, seja no âmbito internacional, seja na esfera dos Estados nacionais. A sociedade civil<sup>162</sup> ganhou novo protagonismo nesse processo, em ambas os campos, sendo instrumento de colaboração e/ou contestação aos governos ou organizações internacionais, bem como influenciando na discussão das políticas públicas, formando uma sociedade civil transnacional, num

---

<sup>160</sup> Pope (2000, p. 121) “Independence of the media is a very complex concept. In general terms, it focuses on the notion that journalists should be free from any form of interference in the pursuit and practice of their profession. In reality, the owners of the media intervene daily in the operations of the journalists in their employment. In many countries, the government itself is the largest media owner (often of the leading television and radio stations) - a situation which undermines the very concept of ensuring the genuine independence of the media from the influences of the state. [...]. There is obviously validity to the argument that “a financially dependent media cannot be truly free”.

<sup>161</sup> O documento foi elaborado e aprovado na Conferência Mundial Vozes da Liberdade sobre Problemas de Censura, que ocorreu em 1987, na cidade de Londres e foi organizada pelas seguintes entidades: World Press Freedom Publishers (FIEJ), International Press Institute, Inter-American Press Association, North American National Broadcasters' Association and the International Federation of the Periodical Press (POPE, 2000).

<sup>162</sup> O texto trabalha com definição bastante ampla de sociedade civil, englobando desde as ONGs até os sindicatos, clubes esportivos, etc. Conforme afirma Pope (2000, p. 130-131) “For the purposes of this discussion, civil society is referred to as the sum total of those organisations and networks which lie outside the formal state apparatus. It includes the whole gamut of organisations that are traditionally labelled “interest groups” – not just NGOs, but also labour unions, professional associations, chambers of commerce, religions, student groups, cultural societies, sports clubs and informal community groups. As such, it embraces organisations whose objectives are diametrically opposed to each other, such as hunting groups and groups of animal rights activists”. Pope (2000, p. 130-131, tradução nossa) “Para os fins desta discussão, a sociedade civil é referida como a soma total das organizações e redes que se encontram fora do aparato formal do Estado. Inclui toda a gama de organizações tradicionalmente rotuladas de “grupos de interesse” - não apenas ONGs, mas também sindicatos, associações profissionais, câmaras de comércio, religiões, grupos de estudantes, sociedades culturais, clubes esportivos e grupos comunitários informais. Como tal, abrange organizações cujos objetivos são diametralmente opostos, como grupos de caça e grupos de ativistas dos direitos dos animais”.

processo que foi acelerado pela Internet com a redução ou eliminação dos custos de comunicação. No entanto, “existem limites inerentes à natureza do poder da sociedade civil transnacional. Funciona indiretamente, convencendo governos ou líderes corporativos, cidadãos ou consumidores. As redes permanecem poderosas apenas enquanto mantiverem sua credibilidade” (POPE, 2000, p. 129, tradução nossa)<sup>163</sup>.

Esse processo de crescimento e afirmação por certo tem suas contradições, resistências das instituições públicas, dificuldades para obtenção de recursos para o funcionamento das entidades, mas segue adiante, demandando transparência, participação, democracia, qualidade de vida, direitos humanos e inclusão social, desde o nível local até o internacional (POPE, 2000).

A legitimidade da sociedade civil<sup>164</sup> se constrói a partir das suas ações e objetivos que vão:

[...] promovendo o interesse público, portanto, suas preocupações com os direitos humanos, o meio ambiente, a saúde, a educação e, é claro, a corrupção. Sua motivação é um interesse especial, não um lucro pessoal. É caracterizada por um forte elemento de participação voluntária: assim, as pessoas participam porque acreditam no que estão fazendo, e não simplesmente por passar mais um dia no escritório (POPE, 2000, p. 132, tradução nossa)<sup>165</sup>.

Posto isto, também a sociedade civil pode ser fonte ou destino da corrupção, beneficiando-se de algumas brechas da lei, por exemplo, sendo, assim, fundamental que existam regulamentações sobre o trabalho dessas organizações. No entanto, desde o seu surgimento a Transparência Internacional tem afirmado que o combate à corrupção só

<sup>163</sup> Pope (2000, p. 129) “[...] there are limits inherent in the nature of the power of transnational civil society. It works indirectly, by persuading governments or corporate leaders or citizens or consumers. The networks remain powerful only so long as they retain their credibility”.

<sup>164</sup> Existe uma ampla discussão nas ciências humanas e sociais sobre a questão da sociedade civil, desde visões mais positivas até as mais críticas, até mesmo sobre o que está se falando: seriam sobre organizações não governamentais, terceiro setor, movimentos sociais ou sociedade civil organizada? Sendo existe também ampla bibliografia sobre o tema. Aqui apontamos Herbert José Souza (1991), Leilah Landim (1993, 1998), Rubem César Fernandes (1994), Ilse Scherer-Warren (1996), James Petras (2000), Marcos Arruda e Leonardo Boff (2001), Michael Hardt e Antonio Negri (2001, 2005), Anna Cynthia de Oliveira (2002), Liszt Vieira (2004), Joana Coutinho (2005), Carlos Montañó (2007, 2014), Celi Regina Jardim Pinto (2008) e John Keane (2010), entre outros. Não sendo esse nosso objeto de discussão, adotamos, para fins desse estudo, não por concordância integral, a definição apresentada por Pope (2000).

<sup>165</sup> Pope (2000, p. 132) “[...] promoting the public interest, hence, its concerns with human rights, the environment, health, education, and, of course, corruption. Its motivation is a special interest, not personal profit. It is characterized by a strong element of voluntary participation: thus people participate because they believe in what they are doing, and not simply for spending another day in the office”.

será possível com o apoio da população, assim, a parceria, ao mesmo tempo cooperativa, independente e crítica, dos governos com as essas entidades é fundamental para qualquer ação efetiva para a redução do fenômeno (POPE, 2000).

Dada a fraqueza da sociedade civil organizada, especialmente nos países onde a corrupção está mais presente, a estratégia da Transparência Internacional tem sido marcada por três ações centrais

Primeiro, o objetivo é formar amplas coalizões contra a corrupção, reunindo grupos que são expressamente não partidários e não confrontacionais. [...] O segundo princípio básico da TI - e sua característica estrutural mais importante - é o papel crucial dos capítulos nacionais. Os capítulos de TI não são apenas os "proprietários" do movimento de TI [...]. Como não existem receitas globais contra a corrupção, os capítulos nacionais adaptam os programas anticorrupção às necessidades de suas próprias regiões. Em comum com outros órgãos da sociedade civil [...]. O terceiro elemento da estratégia de TI é envolver a sociedade civil de maneira evolutiva. Em vez de argumentar por programas dramáticos e abrangentes que tentam limpar os 'estábulos' em um único ataque [...] (POPE, 2000, p. 135, tradução nossa)<sup>166</sup>.

Concordando, parcialmente, com a análise da administradora e cientista política Izabela Moreira Corrêa (2011, p. 165-166), destacamos que:

De forma geral, o Source Book da Transparência Internacional sobre a criação de sistemas nacionais de integridade ressalta seis áreas de atuação aos governos, a saber: (i) liderança; (ii) políticas públicas para promoção da integridade; (iii) reformas para aumentar a eficiência e combater a corrupção; (iv) persecução penal; (v) conscientização; (vi) criação de organizações responsáveis pela prevenção e pelo combate à corrupção.

No entanto, ao nosso juízo, o documento ainda aponta um papel do setor privado na busca da integridade e, ainda mais significativamente, afirma a necessidade e a importância da participação dos cidadãos e da sociedade civil organizada nesse esforço.

É a partir, principalmente, desses elementos que a Transparência Internacional busca se organizar nacionalmente, mobilizar outros setores da sociedade, bem como instituições

<sup>166</sup> Pope (2000, p. 135) "First, it aims to build broad coalitions against corruption by bringing together groups that are expressly non-partisan and non-confrontational. [...]. The second basic tenet of TI—and its most important structural feature—is the crucial role of national chapters. Not only are the TI chapters the "owners" of the TI movement [...]. As there are no global recipes against corruption, national chapters tailor anti-corruption programs to the needs of their own regions. In common with other organs of civil society [...]. The third element of the TI strategy is to involve civil society in an evolutionary manner. Rather than arguing for dramatic, sweeping programs that attempt to cleanse the stables in a single onslaught [...]."

públicas e privadas, para, desse modo, estabelecer estratégias, proposições e práticas que visem à construção da integridade e o combate à corrupção. Importante notar que, para tal, são certamente necessárias mudanças legais, institucionais e organizacionais, além de luta política e participação dos cidadãos. Fica claro também, que são elementos – por mais pontuais que sejam – ainda bastante gerais e que para estabelecer uma estratégia de ação, para a construção e funcionamento de um Sistema de Integridade, é necessário uma compreensão da história, do sistema jurídico, político e institucional de um país. Nesse contexto, realizar uma análise desses elementos no Sistema de Integridade no Brasil será nosso objetivo na seguinte sessão.

### 3.5 OS ELEMENTOS DO SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL NO BRASIL

Ao longo do período estudado, especialmente, nos anos 2000, é fato que o Brasil avançou na estruturação de um Sistema de Integridade Nacional. Nos capítulos 2 e 3, apresentamos, mesmo que de forma sumária, inúmeras evidências dessa assertiva. Aqui, de forma geral, não podemos deixar de apontar a criação, estruturação e incremento de inúmeras instituições para a promoção da integridade e da articulação entre elas, por meio de normatizações diversas, tais como leis, decretos e portarias, e, ainda, a elaboração e execução de políticas de controle e prevenção da corrupção. Escusado dizer, no entanto, como também sobejamente demonstrado, que o fenômeno da corrupção continua a afetar a sociedade brasileira, causando mal-estar político e social quase que permanente no período pós-ditatorial.

Como já apontado, em última análise, o objetivo do Sistema de Integridade Nacional é transformar a equação da corrupção de algo de grande retorno e pequeno custo em algo de alto custo e baixo retorno. No entanto, esse não é, nem pode ser, um fim último de qualquer política de promoção da integridade e de combate à corrupção. Como destaca Corrêa (2011, p. 165):

A redução da corrupção não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para permitir maior avanço do governo em direção à eficácia, à justiça e a eficiência. De acordo com a Transparência Internacional, a integridade também não é um fim em si mesma, mas um caminho que leva ao provimento de serviços públicos à população.

Já o cientista político Bruno Wilhelm Speck (2002, p. 24) afirma que:



O conceito de sistema nacional de integridade é uma tentativa de identificar mais claramente os elementos dos sistemas políticos voltados para garantir a integridade [...], o sistema de integridade representa o conjunto de elementos que fazem determinado sistema político funcionar segundo os valores e normas explicitados e evitar apropriações privadas informais. A abordagem é inovadora em relação a uma série de aspectos. Ela fornece um enfoque sistêmico sobre os elementos constitutivos da integridade. Essa é uma inovação importante, porque explora a ideia de que prevenção e controle são produto da interação entre várias instituições. [...]. Outro aspecto complementar a esse olhar sobre a integração é a não-limitação da abordagem a instituições públicas.

Assim, cumpre agora discutir e analisar como esse processo apontado se desenrola de forma concreta, no período em tela, nas instituições brasileiras e os avanços e dificuldades apontados pela bibliografia sobre o tema.

Um dos elementos-chave para a contenção da corrupção é o controle, esse pode ser tipificado em quatro modelos: administrativo, legislativo, de contas e judiciário. Os controles administrativos são aqueles classificados como internos, e os de contas e legislativos são os externos. Mesmo com a crescente estruturação e atuação dos órgãos de controle interno, esses ainda sofrem, apesar do importante papel que podem desempenhar, de inúmeras dificuldades (FONSECA; ANTUNES; SANCHES, 2002).

Como apontam Gomes e Araújo (2008, p. 565):

O controle abrange os vários processos nos quais a administração determina seus objetivos, delinea os planos para alcançá-los, organiza e supervisiona as operações necessárias para a implementação dos planos e desempenhos esperados. Controle significa conhecer a realidade, compará-la com o que deveria ser, tomar conhecimento rápido das divergências e suas origens e tomar medidas para sua correção. É a fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas.

No âmbito público, o controle, além de zelar pelos princípios constitucionais da administração pública, se preocupa que esta “[...] obedeça aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público” (GOMES; ARAÚJO, 2008, p. 565).

A Constituição de 1988 menciona o controle interno, exercido por sistemas próprios de cada poder, atuando de forma integrada, nos seus artigos 70 e 74, e o controle externo,

exercido pelos Tribunais de Contas (TCs)<sup>167</sup>, este, em tese de caráter mais técnico, e o Poder Legislativo, que faz o controle político, nos artigos 31, e 70 a 75, responsabilizando-os pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (BRASIL, 2002, p. 27).

O controle interno, como evidente na denominação, é praticado pela própria instituição que realiza seus atos e a verificação, para checar se estão de acordo com a normatização que rege aquele órgão específico, e, em tese, antecede o controle externo, realizado pelos Tribunais de Contas e os Legislativos. Deve pautar-se, principalmente, pela ação preventiva. Sendo responsável por garantir a transparência, a legalidade, a publicidade e a interação participativa com os cidadãos (SPINELLI, 2008).

Experiências ainda muito limitadas de controle interno, em que pese o número crescente de estruturas administrativas, também são realizadas por meio das figuras do ouvidor-geral e do *ombudsman*<sup>168</sup>. Esses, na maioria dos casos, também, carecem de autonomia e de capacidade decisória de propor e implantar alterações em procedimentos, processos ou estruturas administrativas em questão, além de, por óbvio, não terem poderes punitivos sobre servidores, eventualmente, envolvidos em malfeitos. Para procurar capacitar essas funções Oliveira, Gomes e Vismona (2002, p. 97) propõem que eles tenham:

[...] mandato de tipo imperativo, centrado na defesa dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos, seus informes teriam divulgação ampla e obrigatória, não só no interior das casas legislativas como também na sociedade civil (organizações não-governamentais, organizações de natureza sindical etc.).

Entre as dificuldades para a atuação dos órgãos de controle interno podemos destacar o emaranhado normativo sobre o tema; a falta de autonomia do setor, visto terem seus líderes nomeados pelos chefes de poderes ou órgãos; e, não menos importante, talvez como consequência dos pontos destacados anteriormente, a falta de reconhecimento

---

<sup>167</sup> Toda a estrutura e funcionamento do Tribunal de Contas da União é regida pela Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, denominada de Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1992b).

<sup>168</sup> Nas sociedades nórdicas, criadoras da figura do Ombudsman, e mesmo em países de tradição inglesa, esse é muitas vezes um controlador externo, no sentido de ser apontado pelo Parlamento e não pelo próprio poder que está sendo controlado. No caso brasileiro, essa diferença não existe, na maioria absoluta dos casos – em instituições públicas ou privadas – onde existe o ombudsman esse é nomeado pelo próprio órgão ou poder. A denominação corrente no Brasil, no entanto, é a de Ouvidor ou Ouvidor-geral.

público e político sobre a necessidade desse tipo de ação, resultando em escassa ou nenhuma preocupação com o seu desenvolvimento.

O controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas<sup>169</sup>, que tem como escopo a legalidade, a legitimidade e a economicidade, se dá no exercício de inúmeras funções, delas podemos destacar: fiscalização, consulta, informação, sanção, correção e normatização. A mais conhecida, no entanto é a de julgamento. Os tribunais de contas (TCs) são responsáveis por julgar a prestação de contas anual dos gestores públicos. Nos últimos anos tem havido um esforço dessas instituições de aproximar dos seus jurisdicionados, aquelas instituições que estão sob o crivo de análise dos TCs, com objetivos informativos, de orientação e instrução acerca dos elementos básicos de controle. No entanto, “[...]. A interação com a administração pública e o Legislativo é limitada” (SPECK; NAGEL, 2002, p. 231).

Entre os problemas enfrentados pelos Tribunais de Contas no Brasil, o cientista político Bruno Speck e o advogado José Nagel (SPECK; NAGEL, 2002, p. 245) apontam:

a) composição das instâncias decisórias do órgão; b) validade jurídica de suas decisões na esfera jurídica; c) interação com o Legislativo e o Executivo; d) desenvolvimento de políticas específicas para a detecção de corrupção; e e) qualificação da instituição como guardião da moralidade no gerenciamento dos recursos públicos.

No que se refere à composição dos membros dos tribunais de contas, Speck (2008) destaca que essa é uma fonte constante de dificuldades. Os critérios para ser indicado e nomeado para o cargo de ministro (TCU) ou conselheiro (outros TCs) são formais e de difícil constatação, com exceção daqueles que vêm dos servidores concursados ou dos procuradores de contas, dois em cada tribunal de contas. Isso gera uma série de críticas à politização, partidarização ou acomodação de aliados dos membros do Executivo e do Legislativo, responsáveis por indicar a maioria dos membros. Como ele afirma (2008, p. 553),

As acusações têm duas direções: as decisões dos TCs estariam politicamente enviesadas (favorecendo ou prejudicando governos dependendo da orientação

---

<sup>169</sup> Existem 34 tribunais de contas no país. O Tribunal de Contas da União (TCU), 27 tribunais de contas dos estados e Distrito Federal, 4 tribunais de contas dos municípios (Bahia, Ceará, Goiás e Pará) e 2 tribunais de contas municipais (São Paulo e Rio de Janeiro). A Constituição de 1988 proibiu, no Art. 31, § 4º, a criação de novos tribunais de contas municipais (BRASIL, 11 jan. 2020d).

política) e as instituições seriam usadas para o clientelismo político (salários exorbitantes e cargos em comissão excessivos).

Duas outras questões que são fator de crítica aos Tribunais de Contas é a pequena quantidade de auditorias operacionais ou de impacto, realizando muitas auditorias meramente formais, também denominadas de auditorias “de papel”, e a sua baixa interlocução com os cidadãos e a sociedade civil (SPECK, 2008). Não por outra razão inúmeras entidades da sociedade civil brasileira, tais como o Instituto de Fiscalização e Controle (DF) e Transparência Capixaba (ES), têm, ao longo dos últimos anos, realizado campanhas para a abertura de indicação desses membros de forma mais ampla, sob a marca de Campanha Conselheiro Cidadão<sup>170</sup>. Com o intuito de estabelecer algum controle sobre os Tribunais de Contas, existem propostas de criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), nos mesmos moldes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), bem como de alteração dos critérios e formas de escolha dos membros dos TCs<sup>171</sup>, e de uma lei federal visando disciplinar o processo de controle externo no país<sup>172</sup>.

Por fim, um problema grave dos TCs é a sua baixa capacidade de implementação de decisões. As multas aplicadas e a proibição de candidaturas para gestores condenados apresentam pequenas taxas de sucesso, pois boa parte dos que são penalizados recorrem à Justiça comum, onde tendem a conseguir efeitos suspensivos ou até mesmo a anulação das condenações (SPECK, 2008).

O Poder Legislativo, como já apontado, é o responsável pelo controle externo político, esse é feito com o auxílio dos Tribunais de Contas, por meio da solicitação de auditorias, ou diretamente por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), conforme delimitado pelo Art. 58 § 3º da Constituição Federal<sup>173</sup>. Para sua instalação, elas demandam três requisitos. Um de natureza formal, a requisição de sua instalação com o apoio de um terço dos membros do Legislativo em questão, um segundo de característica

---

<sup>170</sup> BRASIL (2013).

<sup>171</sup> Vide Proposta de Emenda à Constituição nº 22 de 2017 (BRASIL, 2017).

<sup>172</sup> Essa é proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) (ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 2017).

<sup>173</sup> No âmbito municipal essas Comissões são denominadas de Comissões Especiais de Investigação (CEIs) ou Comissões Legislativas de Inquérito (CLIs). No âmbito federal, quando são realizadas em conjunto pelas duas Casas congressuais são denominadas de Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMIs).

substancial, um fato determinado, e, por fim, um temporal, período determinado de investigação. Como destaca Filgueiras (2008c, p. 560):

As CPIs estão relacionadas a uma competência não típica do Legislativo, tendo como horizonte um procedimento policial administrativo que antecede ações penais. Por conseguinte, as CPIs estão na dimensão do Direito Penal, sendo uma das formas de inquérito, além do Inquérito Policial (IP) e do Inquérito Policial-Militar (IPM). No caso das CPIs, o Legislativo exerce a atividade investigativa, formula um relatório e apresenta denúncia ao Ministério Público, que dá prosseguimento à instrução penal, obedecidas as devidas regras processuais. Como a CPI faz com que o Poder Legislativo tenha equivalência com o Poder Judiciário, seu poder de diligência é equivalente ao da Polícia, podendo ele quebrar sigilos bancários, telefônicos [e de dados] e fiscais, requisitar informações sigilosas, ouvir testemunhas, colher depoimentos de investigados, efetuar prisões e ordenar buscas domiciliares.

Por conta de suas amplas capacidades investigativas, e um quórum relativamente baixo para sua instalação, a temática da corrupção, ou questões correlatas, têm sido predominantes como os seus assuntos, e, assim, as CPIs acabaram dominadas por um processo de espetacularização, atraindo a atenção da mídia e das redes sociais, com motivações político-eleitorais evidentes. A lógica do escândalo que predomina, termina por tornar ineficaz esse mecanismo, como destaca Filgueiras (2008c, p. 563):

A CPI, portanto, é um instrumento de controle da corrupção que tem sua eficácia contestada por misturar procedimentos administrativos e procedimentos políticos, não resultando, necessariamente, em maior responsabilidade do homem público em relação à *res publica*. A eficiência do instrumento da CPI está em ele ser, de fato, um instrumento administrativo, conduzido pelo Parlamento, no sentido de maior controle da administração pública. Caso contrário, dado o poder de cobertura da mídia, permanecerá como um teatro de horrores, onde importa não aquilo que seja de interesse público, mas os escândalos próprios às melhores novelas televisivas.

Assim, podemos verificar que, mesmo com os avanços legais e organizacionais observados no campo do controle da administração pública, temos, ainda, sérios problemas no que diz respeito ao funcionamento dessas instituições, na efetividade dos seus resultados e, talvez, principalmente, na interação com a sociedade de modo geral, e os cidadãos de modo específico, bem como na defesa eficaz e democrática do interesse público.

O sistema judicial – no que aqui nos interessa, o Poder Judiciário e o Ministério Público<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> Em que pese ter começado no início de 2014 a Operação Lava Jato não é objeto de atenção desse trabalho. Com certeza, além de inúmeros livros lançados por pessoas envolvidas na mesma ou por

– é também parte importante num Sistema de Integridade Nacional.

Tendo a incumbência constitucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis estabelecida no artigo 127 da CF, o artigo 129 especifica as funções para que esse processo aconteça. Conforme colocado (BRASIL, 2002, p. 49):

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Dados esses dispositivos constitucionais, e considerando que a Constituição consagra em seu bojo uma quantidade significativa de direitos civis, políticos e sociais, é bastante fácil verificar que a o MP tem amplas funções a cumprir, entre as quais, dentro do nosso escopo de discussão, as atividades de controle, promoção da integridade e combate à corrupção. Entretanto, dada a sua estrutura monocrática, na qual não existe uma estrutura de mando e obediência, e sendo garantida, aos seus membros, independência funcional, a atuação do órgão não é, de modo algum, uniforme, havendo lugar considerável para a “vontade política” dos promotores e procuradores<sup>175</sup>. A partir de 30 de dezembro 2004, com a Emenda Constitucional nº 45, foi criado o Conselho Nacional do Ministério Público, composto por quatorze membros, responsável pelo controle administrativo e financeiro do MP e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. Até então, não estava dada a esse importante órgão de controle uma maneira

---

estudiosos do tema, com certeza, merecerá estudos aprofundados na medida em que seu resultados se apresentem de forma mais duradoura e definitiva e questões ainda nebulosas sejam esclarecidas.

<sup>175</sup> Nos diversos ramos do Ministério Público da União (Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios) os membros são denominados procuradores da República, Procuradores Regionais da República ou Subprocuradores-gerais da República, já o chefe é denominado de Procurador-geral da República, já nos Ministérios Públicos estaduais os membros são denominados Promotor de Justiça e Procurador de Justiça e o chefe é denominado de Procurador-geral de Justiça.

de ser controlado externamente, restando, até então, somente a Corregedoria (SPECK, 2002).

Duas críticas principais são feitas ao MP. Uma primeira é a questão da vontade política, esse “[...] espaço para atuações que explorem as virtualidades contidas na legislação” (SADEK, 2008, p. 545), que permite um grau bastante amplo de discricionariedade para a atuação de seus membros, ampliada que é pela não responsabilização individual de suas atitudes funcionais. A outra questão é a influência do Poder Executivo na instituição, visto serem os presidentes da República e os governadores responsáveis pela indicação do chefe da instituição<sup>176</sup>. Existem, ainda, críticas a parcimoniosa interação do órgão com os cidadãos e as organizações da sociedade civil e, ainda, a de que, dada as suas inúmeras e amplas atribuições, combinadas com um discurso de desvalorização da política, a atuação do MP acaba por desmobilizar a luta dos cidadãos e de suas entidades associativas, voltaremos à questão adiante.

Mais do que o MP, dada a sua capacidade decisória finalística, o Poder Judiciário é considerado, por muitos, instituição fundamental num Sistema de Integridade. Para que isso efetivamente aconteça existem sugestões para garantir:

[...] a autonomia, a integridade e a eficácia dos Judiciários em todo o mundo. A autonomia seria assegurada através de uma série de medidas que garantiriam a independência dos juízes – e promotores – em relação às outras instituições, aos agentes políticos e econômicos, ou seja às pressões do mundo político e do mercado, para a tomada de decisões. A integridade seria o resultado de um compromisso real dos juízes com o Direito, ou do contrário o Judiciário poderia tornar-se uma poderosa e autônoma instituição corrompida e corruptora. A eficácia seria garantida pela desburocratização dos processos, pela rapidez na decisão, pela transparência do funcionamento geral do Judiciário, pela abertura e porosidade às demandas da sociedade, resultando na disseminação de uma cultura de respeito à lei. A suposição esperançosa é a de que a rede de Judiciários organizada por estes três princípios não apenas reduziria localmente os níveis crescentes de corrupção, como viabilizaria a reconstituição de um direito internacional mais atento a uma realidade global em modificação permanente. [...]. O mais provável é, no entanto, um cenário menos róseo [...] (BARBOZA FILHO, 2008, p. 537-538).

---

<sup>176</sup> Durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff os indicados para a chefia do órgão eram sempre os mais votados na lista tríplice organizada pelos membros do MPU com base em votação corporativa, o presidente Michel Temer (2016 – 2018) indicou a segunda mais votada, já o presidente Jair Messias Bolsonaro (2019 – 2022) indicou um membro de fora da lista tríplice. Na verdade o indicado nem participou do processo eleitoral da categoria. Nos estados também ocorrem eleições para a lista tríplice, as soluções são variadas e não cabe aqui um balanço do respeito ou não das escolhas dos membros por parte dos governadores.

Entre os problemas enfrentados pelo Poder Judiciário, que prejudicam, não só o combate à corrupção, mas a promoção da Justiça de forma geral, podemos destacar: a morosidade, causada pelo elevado número de processos que entram anualmente nas Cortes, mas também por falta de pessoal, pela organização e administração das suas estruturas, bem como por normas processuais; outra questão são denúncias de corrupção e nepotismo no Poder, o que além de prejudicar o seu funcionamento, corrói a sua legitimidade; Por fim, em que pese a criação do CNJ, o Judiciário ainda apresenta “[...] falta de controle e transparência. Isso abrange o controle disciplinar interno, mas também o controle externo, pela publicidade e transparência dos julgamentos” (SPECK, 2002).

Numa crítica mais ampla, de caráter filosófico e político, que abrange o sistema judicial, portanto, tanto o Poder Judiciário quanto o Ministério Público, Filgueiras (2008a, p. 193-194) destaca que:

Sujeito ao escândalo e sem capacidade de exercer o papel de proferir o interesse público, o campo jurídico terminou por se tornar ineficiente para controlar a corrupção. Em função dos discursos assertóricos emitidos pela mídia, da instrumentalização gradativa do Direito pela política e do comportamento dos magistrados, a competência para enunciar a verdade factual ficou comprometida, porquanto o discurso assertórico da corrupção (re)oculta seu verdadeiro alcance. Não se pode perder de vista, entretanto, que a corrupção bem-sucedida é aquela que ninguém vê e, logo, aquela sobre a qual o judiciário não pode emitir uma verdade, já que ele é, por definição, um poder reativo. Ademais, a lógica da autonomia do campo jurídico pode constituir simplesmente o silêncio programado acerca da corrupção.

Também aqui, nesse, que também é, em tese, um campo de controle da corrupção e de promoção da integridade, dificuldades institucionais e operacionais, no funcionamento. Pequena interlocução com a sociedade, institucionalidade fraca, desrespeito aos postulados jurídicos, em que pese os avanços legais ocorridos, ainda marcam o sistema judicial brasileiro e dificultam a defesa da democracia e da *res publica*.

Os economistas Shantayanan Devarajan e Stuti Khemani (2018, p. 231-232, tradução nossa) destacam o papel significativo dos meios de comunicação, mas apontam para alguns riscos ao afirmar que:

Meios de comunicação de massa, como rádio, televisão, jornais e Internet, são importantes para provocar mudanças no comportamento da votação. Os líderes respondem à mídia de massa porque ela amplia o papel do engajamento político



para responsabilizá-los [...] pelo tipo de informação, sua fonte e sua "adequação" ao contexto institucional. Às vezes, as informações tiveram o efeito oposto de desencorajar a participação dos eleitores ou aumentar a compra de votos. A direção do impacto depende do momento do fornecimento de informações, da natureza do mercado de mídia e da extensão em que as informações são credíveis ou refletem preconceitos políticos e polarização<sup>177</sup>.

O papel da imprensa, livre e independente, é central em uma sociedade democrática que busca construir um Sistema de Integridade. A mídia e os jornalistas em nosso país assumiram um papel que os coloca como responsáveis pela "[...] missão de fiscalizar os governos e denunciar publicamente os seus desvios. A revelação de segredos ocultos do poder é vista como uma forma de exercer sua missão de guardiões do interesse público e guarda semelhança com o ideal da *res publica* [...]" (LIMA, 2008, p. 527).

Esse elemento investigativo e denunciador de problemas, também é apontado pelo jornalista e historiador Heródoto Barbeiro (2002), mas destaca que isso é um procedimento recente na imprensa brasileira, por muito tempo, seja pela dependência econômico-financeira ou pela força do poder ditatorial, esteve ligada ao poder. Ressalvando que existem críticas à imprensa pela imprecisão de matérias, ele, afirma que, muitas vezes, as pessoas imaginam que ela é a forma de chegarmos à corrupção do poder e dos poderosos. No entanto, só com a participação da sociedade se conseguirá controlar a corrupção.

A jornalista Maria Cristina Fernandes (2011), por sua vez, analisa que ética na política é também a ética da política, ou seja, a que fins servem os poderes públicos. Para ela informar, e não denunciar, é o que cabe ao jornalismo. Ademais, aponta para a desproporção entre a crítica popular à corrupção cometida por políticos e empresários, mas que não percebe como corruptos, ou os considera menores, aqueles atos praticados cotidianamente pelos cidadãos, o que, também não aparece na mídia, daí, inclusive, o título do artigo: A fila dupla não sai nos jornais.

Nessa relação da mídia com a corrupção, uma preocupação que surge é a denominada

---

<sup>177</sup> Devarajan e Khemani (2018, p. 231-232) "Mass media, such as radio, television, newspapers and the Internet, are important in bringing about changes in voting behavior. Leaders respond to mass media because it amplifies the role of political engagement to hold them accountable [...] the type of information, its source, and its "fit" with the institutional context are important. Information has sometimes had the opposite effect of discouraging voter turnout or increasing vote buying. The direction of impact depends upon the timing of information provision, the nature of the media market and the extent to which the information is credible or reflects political biases and polarization".

política do escândalo. O sociólogo Lawrence Sherman (1993) aponta para o fato de que o escândalo, uma indignação à publicitação da corrupção política e não a ela enquanto tal, e destaca que o mesmo tem algumas características especiais, causa raiva ou ultraje, não se encontra no escopo de possibilidades de acontecimentos e, ainda, está ligado ao fato de ser realizado por uma pessoa que goza da confiança pública.

Já Castells (2015, p. 302-303), ampliando a discussão do escândalo, para o papel adquirido pela Internet, analisa que:

A comunicação baseada na internet contribui fortemente para o aumento da política de escândalos de duas maneiras principais [...], Primeiro, ela abre a comunicação de massa para alegações e denúncias de fontes múltiplas, [...]. Segundo, qualquer notícia lançada em qualquer formato e de qualquer fonte tem o potencial de ser imediatamente viralizada pela internet.

Como Fernandes (2011, p. 218) afirma ao finalizar seu artigo:

A batalha que nem com a ajuda da internet os meios de comunicação foram capazes de vencer é a da informação. Governo após governo personagens do submundo da política são alçados à condição de celebridade. Quem, onde, quando, como e por que os interesses em conflito, e ainda submersos, o fazem, é um furo que ainda resta a ser dado.

Assim, além da preocupação com um ambiente de liberdade, civil e política, e da independência econômica e financeira da mídia em relação aos setores públicos e privados, temas que se colocam ainda mais fortemente com a ampliação da internet, de modo geral, e das redes sociais, de modo específico, vemos que surgem questões bastante relevantes, tais como: o papel da imprensa, a necessidade de uma compreensão e publicização dos interesses que estão presentes – explícita ou implicitamente – nos processos socio-político-econômicos em curso na sociedade, e, por fim, a preocupação com o interesse público, com a *res publica*, não apenas com a publicidade, a venda de impressos ou os cliques na internet, para que a imprensa possa colaborar de maneira mais efetiva com a estruturação e funcionamento de um Sistema de Integridade no Brasil.

Por fim, como destacado pelo *TI Source Book*, a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil é condição *sine qua non* para um controle efetivo da corrupção e a promoção da integridade.

Em 26 de junho de 1945, os cinquenta países presentes na Conferência de São Francisco assinaram a Carta de fundação da Organização das Nações Unidas<sup>178</sup>. No artigo 71 do documento, a denominação de organizações não governamentais já está presente. Desde então, e especialmente a partir da chamada Eco 92, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, entre 3 e 14 de junho de 1992, essas entidades construíram um crescente protagonismo, tanto no âmbito das relações internacionais, quanto no âmbito nacional, nos mais variados assuntos (PINTO, 2008).

Na década de 1990, surge a Transparência Internacional e, nessa mesma década e na seguinte, surgirão no Brasil diversas ONGs, conforme já mencionado anteriormente, que têm como tema e foco de atuação as questões de defesa da transparência pública e de combate à corrupção, da integridade, portanto.

Um movimento que fortaleceu as organizações da sociedade civil foi a inclusão, na Constituição Federal, da participação direta dos cidadãos, no parágrafo do Artigo 1º, como princípio do poder político, e a ideia de cooperação entre governo e sociedade, estabelecida ao longo de todo o Título VIII, da Ordem Social, da CF, surgindo daí a organização de novas instâncias, por vezes consultivas, outras tantas deliberativas, com participação das entidades, os conselhos (OLIVEIRA, 2002).

Como destaca Oliveira (2002, p. 426)

[...] os diversos conselhos são, seguramente, canais valiosos para a influência da sociedade civil sobre a atuação do governo. [...]. Outra virtude dos conselhos é seu potencial de influência contra práticas corruptas. [...]. Naquelas [áreas] em que se dá uma participação institucional de representantes da sociedade civil, é de se esperar que desempenhem um papel de vigilância pela moralidade no trato da coisa pública.

Uma dificuldade que existe para o trabalho dessas entidades é o emaranhado legislativo sobre o tema. O governo de FHC, por meio da Lei 9.790, de 23 de março de 1999<sup>179</sup>, e de Dilma Rousseff, através da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014<sup>180</sup>, posteriormente

---

<sup>178</sup> A ONU foi criada oficialmente no dia 24 de outubro de 1945, após os cinco membros permanente de seu Conselho de Segurança, EUA, URSS, Grã-Bretanha, França e China, ratificarem o documento (NACOES UNIDAS BRASIL, acesso em 12 jan. 2020).

<sup>179</sup> BRASIL (1999a).

<sup>180</sup> BRASIL (2014).

modificada pela Lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015<sup>181</sup>, tentando simplificar e normatizar um pouco a questão, ao menos no que respeita àquelas entidades que operam com recursos públicos, tiveram um sucesso, no máximo, relativo.

Conforme aponta a cientista política Celi Regina Jardim Pinto (2008), uma questão central para o funcionamento dessas organizações é a do financiamento. *Grosso modo*, esse se dá de três maneiras: arrecadação própria, subvenções da parte de fundações nacionais ou internacionais e recursos públicos. “[...]. A arrecadação própria é periférica e dificilmente sustenta uma ONG, mesmo de pequeno porte. A base de todos os financiamentos está em projetos apresentados a fundações internacionais e nacionais e ao Estado [...]” (PINTO, 2008, p. 445).

E na questão dos recursos, tanto para a sua própria manutenção, quanto para a execução de atividades fins, especialmente aqueles arrecadados de terceiros, direta ou indiretamente de origem pública, que encontramos um problema também no ambiente da sociedade civil. A transparência é um princípio que deve valer para todos, primeiro, segundo ou terceiro setor. Por fim, temos aqui a questão da legitimidade. Ao pretender representar a sociedade, sem um mandato legal e/ou formal para tal, as organizações da sociedade civil estabelecem o princípio que devem a essa sociedade todas as informações que são cobradas, com razão, dos poderes públicos. Como destaca Oliveira (2002, p. 434), “[...] as OSCs brasileiras são passíveis da mesma fiscalização dirigida pelos poderes públicos a empresas que atuem em área semelhante. Aqui, como em muitos países, o controle estatal tem-se mostrado falho [...]”.

No que diz respeito ao trabalho anticorrupção das organizações da sociedade civil, como destaca o cientista político britânico Dan Hough (2013, p. 20, tradução nossa):

Organizações não-governamentais (ONGs), como a TI, fizeram um trabalho impressionante de conscientização, mas o ambiente político internacional foi moldado, principalmente, pelas finanças internacionais, organizações como o Banco Mundial e o FMI, bem como os Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), o Conselho da Europa (CdE), União Europeia (UE) e, por último, mas não menos importante, os Estados Unidos<sup>182</sup>.

---

<sup>181</sup> BRASIL (2015a).

<sup>182</sup> Hough (2013, p. 20) “Non-governmental organisations (NGOs) such as TI have done an impressive job of raising awareness but the international policy environment has been shaped mainly by international

Por certo, inúmeras organizações têm apresentado iniciativas institucionais de combate à corrupção. A mais ampla delas sendo as setenta propostas da Transparência Internacional Brasil, conhecidas como Novas medidas contra a corrupção<sup>183</sup>, divulgadas no ano de 2018, mas, na prática, os efeitos ainda são pequenos se não se consegue mobilizar o sistema político institucional.

Não se trata aqui, portanto, como fazem alguns, de demonizar as ONGs, nem, por outro lado, de santificá-las. Uma razão liberal, de forte crítica ao Estado, desenvolvida no Brasil e no mundo, desde a década de 1990, tende a identificar a sociedade civil como o *locus* da virtude e o Estado como a fonte dos problemas. Não nos parece que seja assim. O que importa, no caso em questão, é que, ao cobrar do Estado integridade, aqui pensando na combinação de probidade e transparência, as entidades devem se comportar desse modo, assim, terão a legitimidade necessária para a luta política que desenvolvem, e na qual, no caso brasileiro, têm contribuído para o desenvolvimento da integridade e do combate à corrupção. Essas questões são tratadas no capítulo seguinte.

---

finance organisations such as the World Bank and the IMF, as well as the United Nations (UN), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), the Council of Europe (CoE), the European Union (EU) and last but not least the United States”.

<sup>183</sup> UNIDOS CONTRA A CORRUPÇÃO (acesso em 12 jan. 2020).

## **4 CAPÍTULO IV: A VISÃO DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE ELEMENTOS DA CORRUPÇÃO E DO SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL**

Apresentado o estado da arte relacionado aos tipos, causas, consequências e mecanismos de controle da corrupção e do sistema de integridade nacional, neste capítulo voltaremos nossa atenção às visões dos membros das instituições da sociedade civil organizada – que tem papel de destaque na discussão pública do tema – sobre essas questões. Vale destacar que, visando manter a coerência da exposição, nesta seção apresentaremos a discussão na mesma ordem que nas partes anteriores dos capítulos II e III. Primeiro exporemos a visão dos membros das entidades, bem como de documentos das mesmas que abordem: o conceito de corrupção, suas causas e consequências, mecanismos de controle, e, por fim, sobre o SIN. Após isso, à guisa de análise e conclusão, procuraremos apontar a corrente teórica a que as visões desses membros têm maior proximidade ou, até mesmo, uma filiação evidente.

### **4.1 OS SUJEITOS E AS ENTREVISTAS**

Importante salientar que as entrevistas foram realizadas com esses personagens da sociedade civil organizada, em função da entidade em que atuam, pois são elas as que, ao longo do período de análise aqui realizado, estiveram à frente das discussões e ações em torno do tema da corrupção, inclusive, faremos o cruzamento dessa percepção sobre os diversos temas aqui analisados, com as proposições e a atuação das referidas instituições.

Como já destacado, para esta seção são doze entrevistas com membros da diretoria das OSCs que tratem, no seu cotidiano de atuação cidadã ou profissional que têm atuação nacional, da construção e funcionamento do sistema de integridade, são elas: AMARRIBO Brasil, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade, Instituto de Fiscalização e Controle, Transparência Capixaba, Adote um Município e Transparência Internacional Brasil. Apresentamos a seguir o quadro descritivos dos sujeitos entrevistados:

Quadro 2 - Os sujeitos

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	FORMAÇÃO ACADÊMICA
Délio José Prates do Amaral	OAB-ES/Transparência Capixaba	Membro da Diretoria	Advogado e Contador
Edmar Moreira Camata	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral	Membro da Coordenação Nacional	Bacharel em Direito
Leo Roberto Galdino Torresan	AMARRIBO Brasil	Membro do Conselho Administrativo	Engenheiro
Valdete Lopes Ferreira	AMARRIBO Brasil	Membro da ONG	Ensino médio
Henrique Moraes Ziller	Instituto de Fiscalização e Controle	Diretor	Publicitário
Lizete Verillo	AMARRIBO Brasil	Diretora da Rede de ONGs	Psicóloga
Lourival Verillo	AMARRIBO Brasil	Presidente Executivo	Administrador
Pedro Sérgio Ronco	AMARRIBO Brasil	Conselheiro	Administrador e jornalista
José Chizzotti	AMARRIBO Brasil	Vice-presidente	Procurador aposentado
Rodrigo Rossoni	Articulação Brasileira de Combate à Corrupção e à Impunidade	Membro da Coordenação Nacional	Economista
Fernanda Lanna	Adote um Município	Diretora	Administradora
Nicole Verillo	Transparência Internacional Brasil	Responsável pelo Centro de Apoio e Incidência Anticorrupção	Gestora de Políticas Públicas

Fonte: Elaborado pelo autor.

As entrevistas semiestruturadas realizadas se pautaram pelas chaves-temáticas elaboradas, assim, em que pese algumas incursões pontuais sobre o trabalho desenvolvido por cada um nas suas entidades. Será dada prioridade ao que será útil para a discussão do Sistema de Integridade Nacional. Em suma, para esta seção, nos concentramos nas questões concernentes à definição da corrupção, suas causas, elementos para o seu combate, especialmente, diante do nosso interesse, a participação dos cidadãos, e suas consequências. Para cada um desses itens procuramos explorar as questões de modo a não direcionar as respostas para as definições que já estávamos estabelecendo a partir da compreensão teórica do fenômeno. Assim, as perguntas tiveram um caráter mais geral, do gênero: O que é a corrupção? Quais as suas causas? Como combatê-la de forma apropriada? Qual o papel dos cidadãos no combate à corrupção? Quais as consequências da ocorrência da corrupção?

Dessa forma, compreendemos que temos a possibilidade de captar o entendimento

desses membros da sociedade civil organizada da forma mais ampla e completa possível, nos permitindo uma análise que consiga fazer as entrevistas dialogarem com as chaves-temáticas, elaboradas a partir da compreensão teórica, seja para demonstrar a sua interlocução, seja, por outro lado, para demonstrar a sua distância ou sua ausência, e nos preparando para um entendimento mais coerente da sua compreensão sobre os elementos do Sistema de Integridade Nacional na segunda seção do capítulo.

O momento de realização das entrevistas merece uma nota de destaque no sentido de apresentar os elementos centrais do processo de coleta de dados para a tese. Para além, de se constituir como um momento operacional, quando após realizar um denso estudo do estado da arte do fenômeno da corrupção nas suas várias facetas – desde sua ocorrência até o seu enfrentamento – elas se apresentam como a oportunidade de interagir, até mesmo criativamente, dado que eram entrevistas semiestruturadas, com os sujeitos que têm um papel de destaque na ação pública, e política, da parte da sociedade civil organizada, acerca do tema da corrupção, afinal como afirma o historiador Paul Thompson (2002, p. 254)

Há algumas qualidades essenciais que o entrevistador bem-sucedido deve possuir: interesse e respeito pelos outros como pessoas e flexibilidade nas reações em relação a eles; capacidade de demonstrar compreensão e simpatia pela opinião deles; e, acima de tudo, disposição para ficar calado e escutar. Quem não consegue parar de falar, nem resistir à tentação de discordar do informante, ou de lhe impor suas próprias ideias, irá obter informações que, ou são inúteis, ou positivamente enganosas.

Elas revelaram, como Thompson (2002), questões que não são possíveis de se analisar tão somente por meio dos documentos escritos, na verdade, propiciaram a possibilidade da compreensão subjacente aos discursos sobre a corrupção, preenchendo lacunas, aprofundando análises, construindo sentidos.

Essa construção de sentidos foi realizada por meio de inúmeras ações. Primeiramente, analisando a coerência de cada uma das entrevistas por si, o que nos permite aquilatar o que existe de factual e o que temos de simbólico no material coletado e checar a necessidade de uma verificação das informações destacados pelo entrevistado, além disso, perceber os silêncios que está eloquentes ou subliminares em uma dada entrevista, e, finalmente, colocar o que foi coletado dentro de um contexto ampliado da situação que se buscava analisar.



Nesse momento, a combinação da história oral com a análise de conteúdo demonstrou todo o seu potencial no sentido de construir sentidos e possibilitar uma análise combinada das diversas entrevistas, compatibilizando-as com as diversas compreensões teórico-conceituais, no seus variados elementos, do fenômeno da corrupção.

Nesse processo, as entrevistas foram, além de preservadas em diversos dispositivos eletrônicos, catalogadas e transcritas, visando sua preservação, colocando-se, então, a questão de “[...] como relacionar a evidência que encontramos como os modelos mais amplos e com as teorias da história; como fazer para que a história ganhe sentido. [...] o impacto que podemos esperar que a evidência oral tenha para a construção da história no futuro” (THOMPSON, 2002, p. 299).

Nesse sentido, nos foi possível após a construção das chaves-temáticas, localizar a presença ou ausência de cada um dos elementos centrais propostos para a análise da corrupção, nas suas causas, ocorrência, consequências e formas de enfrentamento, em especial, nesse quesito, no que respeita a participação das OSCs e dos cidadãos.

#### 4.2 AS CHAVES-TEMÁTICAS DE ANÁLISE SOBRE A CORRUPÇÃO

Tomando por base as indicações de Bardin (1995) para a análise do conteúdo das entrevistas, elaboramos – a partir dos elementos teóricos e conceituais já analisados – quatro chaves-temáticas:

Quadro 3 - Chave-Temática 1: sobre a definição da corrupção

EIXO	ESCOPO
Liberal	Origem no Estado/Tamanho do Estado Falta de acesso à informação como direito do cidadão Ausência das instituições de controle (cumprimento das normas – viés econômico)
Republicano	Origem no Estado ou na sociedade civil Ausência de virtude cívica Ausência das instituições de controle (garantia do interesse público – viés político)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 4 - Chave-Temática 2: sobre as causas da corrupção

EIXO	ESCOPO
Controle	Interno Externo Sociedade
Estado	Maior/mais interferência Menor/Menos interferência
Liberdade	Negativa – sem opressão Positiva – com participação Não dominação – sem interferências discricionárias
Valores	Virtude – preocupação com interesses públicos <i>Vita activa</i> – participação nos assuntos públicos
Instituições governamentais	Papel ativo – buscar a corrupção Papel passivo – esperar a denúncia/informação
Democracia	Elemento central para o combate à corrupção Contribui para a corrupção

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 5 - Chave-Temática 3: sobre os elementos de combate à corrupção e a participação dos cidadãos

EIXO	ESCOPO
Controle	Interno Externo Sociedade
Estado	Maior/mais interferência Menor/Menos interferência
Liberdade	Negativa – sem opressão Positiva – com participação Não dominação – sem interferências discricionárias
Valores	Virtude – preocupação com interesses públicos <i>Vita activa</i> – participação nos assuntos públicos
Instituições governamentais	Papel ativo – buscar a corrupção Papel passivo – esperar a denúncia/informação
Democracia	Elemento central para o combate à corrupção Contribui para a corrupção

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 6 - Chave-Temática 4: sobre as consequências da corrupção

EIXO	ESCOPO
Valores	Ausência de virtude – preocupação com interesses públicos Ausência da <i>vita activa</i> – participação nos assuntos públicos Ocorrência do “jeitinho” ou pequena corrupção
Sociais	Desigualdade Serviços e bens públicos de baixa qualidade e/ou insuficientes
Políticas	Descrédito das instituições públicas Descrédito da democracia e/ou da política Favorecimento aos poderosos (econômica e/ou politicamente)
Econômicas	Redução do crescimento do PIB

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 4.3 DESTAQUES DAS ENTREVISTAS POR CHAVE-TEMÁTICA NO ÂMBITO DA DISCUSSÃO SOBRE CORRUPÇÃO

Apresentados os sujeitos e as chaves-temáticas propostas, no que respeita à corrupção, apresentaremos agora, os destaques das entrevistas realizadas em cada uma delas.

#### 4.3.1 Sobre a definição da corrupção

Aqui (Quadro 7) destacamos os principais elementos das respostas dos entrevistados sobre o seu entendimento acerca da definição da corrupção.

Quadro 7 - Destaques das respostas sobre a definição de corrupção

ENTREVISTADO	DESTAQUE
Délio José Prates do Amaral <sup>184</sup>	“Corrupção mata silenciosamente”.
Edmar Moreira Camata <sup>185</sup>	“[...] corrupção é você destruir os valores da sociedade. Aqueles que representam a sociedade e deveriam cuidar do interesse público, se utilizam do seu poder para os seus interesses particulares ou de grupos”.
Leo Roberto Galdino Torresan <sup>186</sup>	“Corrupção é você tirar do coletivo e levar para o individual”.
Valdete Lopes Ferreira <sup>187</sup>	“[...] seus elementos centrais seriam a quebra das normas estabelecidas e o proveito em prol de alguns poucos”.
Henrique Moraes Ziller <sup>188</sup>	“Prefiro a declaração minimalista que afirma que é o uso privado de recursos públicos [...]”
Lizete Verillo <sup>189</sup>	“[...] corrupção é a apropriação daquilo que é público por um indivíduo ou grupo de indivíduos para benefício privado, deles ou de outros [...]”.
Lourival Verillo <sup>190</sup>	“Corrupção é o mau uso do dinheiro público, que é de todos”.
Pedro Sérgio Ronco <sup>191</sup>	“A corrupção é a quebra das normas de uma sociedade a favor do interesse privado de alguns, destacando que corruptos

<sup>184</sup> AMARAL, Délio José Prates do. **Depoimento:** 7 mai. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (30 min. 19 seg.).

<sup>185</sup> CAMATA, Edmar Moreira. **Depoimento:** 13 fev. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (43 min. 28 seg.).

<sup>186</sup> TORRESAN, Leo Roberto Galdino. **Depoimento:** 11 mai. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (50 min. 23 seg.).

<sup>187</sup> FERREIRA, Valdete Lopes. **Depoimento:** 23 abr. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (33 min. 9 seg.).

<sup>188</sup> ZILLER, Henrique Moraes. **Questionário:** 14 fev. 2018. Questionário respondido a Rafael Simões. 1 arquivo .doc

<sup>189</sup> VERILLO, Lizete. **Depoimento:** 12 fev. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (47 min. 12 seg.).

<sup>190</sup> VERILLO, Lourival. **Depoimento:** 12 mai. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (27 min. 15 seg.).

<sup>191</sup> RONCO, Pedro Sérgio. **Depoimento:** 29 abr. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (30 min. 47 seg.).

	causam maior dano social do que outros tipos de criminosos”.
José Chizzotti <sup>192</sup>	“A corrupção é a destruição do sistema político de uma sociedade”.
Rodrigo Rossoni <sup>193</sup>	“[...] é querer levar vantagem e prejudicar alguém com isso”.
Fernanda Lanna <sup>194</sup>	“A corrupção é o desvio dos recursos públicos para fins privados [...] corrupção rouba o futuro das crianças”.
Nicole Verillo <sup>195</sup>	“Quando se usa de uma posição pública ou de poder, para ganhos privados, em algo que você não deveria ter esse ganho”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 4.3.2 Sobre as causas da corrupção

São destacadas, nesta seção (Quadro 8), os destaques das entrevistas no que se refere à percepção dos entrevistados sobre as causas da corrupção.

Quadro 8 - Destaques das respostas sobre as causas da corrupção

ENTREVISTADO	DESTAQUE
Délio José Prates do Amaral	“[a principal] causa da corrupção é a impunidade, marcada pela grande lentidão dos julgamentos, [...] a ação deficiente dos mecanismos de controle [...] e a falta de transparência”.
Edmar Moreira Camata	“ [a principal] causa é a falta de participação dos cidadãos nos assuntos públicos, e, [para além dela] o mau funcionamento dos órgãos públicos, o excesso de cargos comissionados, uma máquina pública muito grande, a administração pública ainda sujeita aos mandos e desmandos dos governantes, pela falta de consolidação das instituições, a falta de integração dos órgãos públicos de controle, a necessidade de uma reforma política, a impunidade e a lentidão do Judiciário”.
Leo Roberto Galdino Torresan	“[...] a impunidade, a falta de participação dos cidadãos nos assuntos públicos e uma cidadania fraca, com pequeno respeito pela coisa pública, e [de modo mais específico destaca] o grande número de cargos comissionados nos poderes públicos no país”.
Valdete Lopes Ferreira	“o mal funcionamento das instituições, além disso, a impunidade e a falta de transparência nos órgãos públicos [...] temos legislação suficiente para combater as causas [da corrupção] [...], o país está evoluindo do ponto de vista das normas”.
Henrique Moraes Ziller	“Eu diria que existe uma corrupção do indivíduo [...], uma corrupção comunitária, que é a falta de percepção dos interesses e

<sup>192</sup> CHIZZOTTI, José. **Depoimento:** 5 mai. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 2 arquivo .mp3 (72 min. 12 seg.).

<sup>193</sup> ROSSONI, Rodrigo Marcovich. **Depoimento:** 17 abr. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 2 arquivos .mp3 (61 min. 23 seg.).

<sup>194</sup> LANNA, Fernanda. **Depoimento:** 19 mai. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (57 min. 13 seg.).

<sup>195</sup> VERILLO, Nicole. **Depoimento:** 14 jan. 2020. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 2 arquivos .mp3 (30 min. 53 seg.).

	necessidades dos mais próximos [...]”.
Lizete Verillo	“[...] o maior problema do Brasil está no Judiciário, mais que na corrupção”.
Lourival Verillo	“a falta de conhecimento da população sobre o funcionamento dos poderes públicos”.
Pedro Sérgio Ronco	“A causa central para a ocorrência da corrupção é a impunidade. Dela decorrem todas as outras”.
José Chizzotti	“[...] o brasileiro é ganancioso, [além disso, aponta] a falta de eficiência da legislação e dos órgãos de controle, a impunidade e a descrença da população nos poderes públicos”.
Rodrigo Rossoni	“[...] falta educação cívica, [isso cria] um ambiente social que promove e valoriza o jeitinho e o 'levar vantagem', a impunidade e, por fim, a incompreensão do que seja o público”.
Fernanda Lanna	“[...] o aspecto central é o pequeno envolvimento dos cidadãos com as coisas da cidade”.
Nicole Verillo	“[...] acredita em causas principalmente sistêmicas, [...], olhando para o Brasil, o país, tem uma ausência de fiscalização e legislação que permitem que a corrupção aconteça no nível em que ela acontece [...] hoje é um problema muito mais de prevenção [...]”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 4.3.3 Sobre os elementos do combate à corrupção e a participação dos cidadãos

São destacadas nesta seção (QUADRO 9) as visões principais dos respondentes em relação aos principais aspectos de uma política de combate à corrupção e sobre a relevância, neste processo, da participação dos cidadãos.

Quadro 9 - Destaques das respostas sobre os elementos do combate à corrupção e a participação dos cidadãos

ENTREVISTADO	DESTAQUE
Délio José Prates do Amaral	“[...] se o cidadão relaxar, a corrupção toma conta [...] a necessidade de uma reforma política que mudasse as regras eleitorais e ajustasse os custos de campanha, muito altos em nosso país”.
Edmar Moreira Camata	“[...] não consigo reconhecer a melhoria do controle, apesar dos avanços institucionais que tivemos”.
Leo Roberto Galdino Torresan	“[...] o cidadão deve participar da fiscalização para exigir um Estado que funcione melhor, que seja mais próximo das pessoas, [...] se não houver participação popular, aí a coisa desanda”
Valdete Lopes Ferreira	“O controle da corrupção será tanto melhor se tivermos órgãos de controle efetivamente operativos e trabalhando de forma integrada, [...] o papel de uma imprensa livre, não vinculada a interesses econômicos e políticos, e [...] a necessidade da criação de varas especializadas para a agilização na Justiça”.

Henrique Moraes Ziller	“[...] O envolvimento de cada cidadão, individualmente, no combate à corrupção, é a única possibilidade efetiva de sucesso na luta contra esse mal”.
Lizete Verillo	“O controle ainda é muito formal, o controle do papel [por isso] a necessidade de participação dos cidadãos, as instituições têm [...] a possibilidade sistêmica de ser mais inteligentes que os cidadãos, mas o cidadão sente o serviço, sabe que o serviço não chegou para ele”.
Lourival Verillo	“A fiscalização dos órgãos públicos ainda é muito deficiente e demorada [...] os tribunais de contas, por exemplo, trabalham, principalmente, com uma mecânica contábil, de documentação, por isso, os cidadãos devem se envolver no trabalho de combate à corrupção”.
Pedro Sérgio Ronco	“[...] o processo, nas instituições públicas de controle, é muito formal e moroso, [por isso é] necessária a presença dos cidadãos no combate à corrupção [...] se você não tiver a população do lado, nada acontece”.
José Chizzotti	“[...] o povo tem que ajudar esses órgãos [de controle], suscitar [denúncias] para eles [averiguarem]”.
Rodrigo Rossoni	“[...] é fundamental o fortalecimento das instituições de controle, especialmente as punitivas, [também] a necessidade de uma imprensa livre”.
Fernanda Lanna	“[...] você trabalha no micro e resolve o macro. [...]. Cada cidadão tem que fazer a sua parte. Se o cidadão fizer a sua parte o todo funciona”.
Nicole Verillo	“O cidadão é a peça mais importante na luta contra a corrupção [...]. É o cidadão que sabe se tem transporte público ou não, é o cidadão que sabe a realidade da rua dele [...], porque ele está em todos os lugares, os órgãos de controle não conseguem chegar em todos os lugares”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.3.4 Sobre as consequências da corrupção

Por fim, destacamos, nesta seção (QUADRO 10), as principais consequências da corrupção, conforme destacadas pelos entrevistados.

Quadro 10 - Destaques das respostas sobre as consequências da corrupção

ENTREVISTADO	DESTAQUE
Délio José Prates do Amaral	“[...] a vida do cidadão, em seu cotidiano, é prejudicada pela corrupção. Serviços públicos ruins sendo a evidência desse prejuízo”.
Edmar Moreira Camata	“[...] a corrupção prejudica os mais pobres, na medida em que o acesso aos serviços públicos fica dificultado pela sua oferta em menor quantidade e qualidade do que poderia haver se não houvesse a corrupção”.
Leo Roberto Galdino Torresan	“[...] mau funcionamento das instituições públicas e, por conseguinte, a baixa qualidade dos serviços prestados aos cidadãos”.

Valdete Lopes Ferreira	“[...] desenvolvimento do país, entendido este de forma ampla: econômico, social, político e cultural”.
Henrique Moraes Ziller	“[...] desigualdade, miséria e rebaixamento dos valores”.
Lizete Verillo	“[...] a ausência de moradia, de transporte, de saúde, de educação, de cultura para a população”.
Lourival Verillo	“[a corrupção] traz prejuízos ao desenvolvimento social e econômico do país, [...] a redução dos investimentos públicos, [seja em bens e serviços] mais eminentemente sociais [seja naqueles com finalidades] e de caráter mais econômico”.
Pedro Sérgio Ronco	“[a corrupção] prejudica a qualidade de vida na sociedade e [...] destrói a vida social”.
José Chizzotti	“[...] causa prejuízos ao funcionamento dos poderes e aos valores éticos da sociedade”.
Rodrigo Rossoni	“Prejudica a vida do cidadão”.
Fernanda Lanna	“[resulta em] redução dos investimentos públicos, e a corrosão dos valores políticos da sociedade, causados, principalmente, por um sistema eleitoral corrompido”.
Nicole Verillo	“[são] enormes. [...]. A gente não luta contra a corrupção como um fim nela mesma [...]. A gente luta contra a corrupção para garantir justiça social, prosperidade e paz, no Brasil e no mundo”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4 UMA ANÁLISE GERAL DOS POSICIONAMENTOS SOBRE A CORRUPÇÃO

Podemos verificar que predomina entre os membros das organizações da sociedade civil uma visão republicana do fenômeno da corrupção, de sua definição, com base nas chaves-temáticas estruturadas (ver Quadro 3). Por certo, este, como apontaremos a seguir, com base nas grades de análise, não é um entendimento republicano “puro”, mas sim matizado por alguns elementos da visão liberal, bem como, não contemplando em suas definições e visões gerais das causas, elementos de combate, participação dos cidadãos e consequências, todos os aspectos que são mencionados nas diversas correntes teóricas e definições conceituais.

No âmbito do pensamento liberal sobre o tema está o destaque para o Estado como o *locus* da corrupção, nenhum dos respondentes fazendo menção explícita à corrupção privada. Destaque-se, entretanto, que o tema central desse republicanismo presente nas entrevistas é aquilo que denominamos de virtude republicana, com sua dupla acepção. Por um lado, significando a preocupação com o interesse público e, por outro, com a *vita activa*, a participação na vida pública, na definição dos assuntos coletivos. Aqui podemos

destacar a colocação de Edmar Camata<sup>196</sup> quando afirma que “[...] corrupção é você destruir os valores da sociedade. Aqueles que representam a sociedade e deveriam cuidar do interesse público, se utilizam do seu poder para os seus interesses particulares ou de grupos”.

Para a análise percentual apresentada abaixo, consideramos a citação de expressões ou afirmativas diretamente relacionadas aos eixos propostos. Não havendo referência a eles, optamos por não computar nos índices.

Quadro 11 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 1 nas respostas dos entrevistados sobre a definição da corrupção

EIXO	ESCOPO	PERCENTUAL
LIBERAL	Origem no Estado/Tamanho do Estado	25%
	Falta de acesso à informação como direito do cidadão	0
	Ausência das instituições de controle (cumprimento das normas – viés econômico)	0
REPUBLICANO	Origem no Estado ou na sociedade civil	25%
	Ausência da virtude cívica	25%
	Ausência das instituições de controle (garantia do interesse público – viés político)	41,66%

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que diz respeito às causas da corrupção (Quadro 8), a falta de mecanismos de controle da corrupção, ou, ao menos, o seu funcionamento formal, passivo e moroso, são destacados como aspectos centrais da ocorrência da corrupção. O controle interno, seja por inexistência ou incapacidade, é pouco mencionado, de forma geral e como causador da corrupção. Alguns, ainda o enxergando como passível de influências políticas. Também importante notar a percepção presente nas entrevistas de que o enfraquecimento da virtude do interesse público contribui para um funcionamento mais precário do Estado e, conseqüentemente, dos seus órgãos de controle. Os entrevistados destacam, ainda, de forma bastante relevante, a ausência dos cidadãos da arena pública como um elemento central de sua análise que, por óbvio, é resultado de sua própria experiência e da importância que a questão adquire nas atividades que desenvolvem no âmbito do controle social. No que diz respeito ao controle, tanto algumas visões liberais,

<sup>196</sup> CAMATA, Edmar Moreira. **Depoimento**: 13 fev. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (43 min. 28 seg.).



quanto os republicanos de forma geral, destacam a sua importância e necessidade, mas a questão para presença ativa dos cidadãos no espaço público é algo destacado tão somente pelo republicanismo.

Não se colocou, de modo apreciável nas entrevistas, como elementos causais da corrupção, a discussão entre uma presença maior e com mais interferência do Estado ou o seu oposto, menor e com menos interferência no sentido econômico, como proposto explicitamente pela visão liberal. Nesse quesito o que podemos observar é a demanda por um aparato estatal mais eficiente e menos moroso, tanto no que diz respeito ao combate à corrupção em si, quanto no que tange à prestação de serviços e oferecimento de bens públicos.

Constata-se, dessa forma, que não há, entre os entrevistados, uma visão negativa *a priori* da presença do Estado, a maior parte colocando a necessidade de sua existência de forma eficaz, para atender aos cidadãos. Em que pese não terem sido expressamente mencionadas, nas entrevistas, as questões da liberdade e da democracia, estão perceptivelmente presentes na compreensão da questão. São – podemos assim dizer – condições *sine qua non* para que, em sua falta a corrupção se manifeste, como que com a sua existência e prática a corrupção seja mais bem combatida.

A ausência ou fraqueza das virtudes – nos sentidos já mencionados – aparecem como razões relevantes para a ocorrência da corrupção. Como destaca Valdete Lopes Ferreira<sup>197</sup>, a principal causa da corrupção é o mal funcionamento das instituições, além disso, a impunidade e a falta de transparência nos órgãos públicos, seriam elementos complementares. Ele pontua que “[...] temos legislação suficiente para combater as causas [da corrupção] [...], o país está evoluindo do ponto de vista das normas”.

Quadro 12 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 2 nas respostas dos entrevistados sobre as causas da corrupção (respostas múltiplas, soma das respostas superior a 100%)

---

<sup>197</sup> FERREIRA, Valdete Lopes. **Depoimento**: 23 abr. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (33 min. 9 seg.).

EIXO	ESCOPO	PERCENTUAL
CONTROLE	Interno	16,66%
	Externo	16,66%
	Sociedade	41,66%
ESTADO	Maior/mais interferência	0
	Menor/Menos interferência	0
LIBERDADE	Negativa – sem opressão	0
	Positiva – com participação	0
	Não dominação – sem interferências discricionárias	0
VALORES	Virtude – preocupação com interesses públicos	25%
	<i>Vita activa</i> – participação nos assuntos públicos	41,66%
INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS	Papel ativo – buscar a corrupção, controlar, punir	0
	Papel passivo – esperar a denúncia/informação, não controlar, não punir	66,66%
DEMOCRACIA	Elemento central para o combate à corrupção	0
	Contribui para a corrupção	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que tange aos elementos de combate e à presença expressa dos cidadãos neste tipo de ação (Quadro 9), o destaque, dada à predominante visão republicana dos entrevistados, é para a presença ativa dos mesmos na cena pública. Destaque-se, no entanto, que muitos respondentes afirmaram a necessidade de que a sociedade civil organizada, nas suas ações de combate à corrupção deve ter uma atuação conjunta com essas instituições. E reconhecem o papel, *per se*, das instituições públicas como organismos centrais no combate à corrupção, um aspecto importante das entrevistas foi a percepção do controle como forma de construção dos valores do interesse público, de uma apropriação, se assim podemos dizer, do público pelos cidadãos. Elemento central do pensamento republicano. Enfatizando, portanto, o papel dos mecanismos de controle externo, quanto do controle social.

Em que pese o controle externo ser apontado como elemento imprescindível, junto com a já mencionada participação dos cidadãos, para que o combate à corrupção ocorra de forma constante e eficiente, destaque-se, entretanto, que, para tal, os entrevistados julgam ser necessárias mudanças, tanto no sentido de dar a ele mais agilidade, quanto para torná-lo mais próximo dos problemas reais com que se defrontam os cidadãos, na sua relação diária com os poderes públicos, especialmente para que as análises das prestações de contas dos órgãos públicos não sejam meramente formais, mas também

operacionais, que não sejam meras auditorias de papel, como destaca Lizete Verillo em sua entrevista<sup>198</sup>.

Destaca-se, portanto, a busca de um novo tipo de relacionamento entre os cidadãos e o Estado. Concordando com Guimarães (2011, p. 93) quando afirma que:

A reestruturação da sociedade civil e o novo ciclo participativo colidem frontalmente com as tradições de corrupção sistêmica encrustadas no Estado brasileiro. Os privilégios privatistas, a corrupção, as zonas cinzentas de indiferenciação de interesses público e privado são, por natureza, seu grande inimigo. Há, portanto, na realidade e não apenas como consciência, uma pressão inaudita sobre a corrupção no Brasil.

Esse, no entanto, não é um processo, digamos, finalizado. Por certo, existem, ainda, muitos desafios a serem enfrentados. Aqui podemos pensar nas dificuldades em estabelecer, de forma mais efetiva definições do que seja o interesse público e mecanismos mais ativos de participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Conforme aponta Guimarães (2011), a dominação de uma visão liberal da corrupção, que aponta para o Estado como a origem de todos os males, pode estimular os cidadãos a um abandono do espaço público e, sem embargo, contribuir ainda mais para o agravamento dos problemas que enfrentamos nesse campo.

Tanto a liberdade, mencionada na sua forma positiva, e a democracia foram explicitamente apontadas, por poucos respondentes, dois em cada caso, mas é óbvio, pelas discussões feitas, que elas se colocam, em todas essas dimensões, como elementos centrais para o combate à corrupção. A questão da liberdade foi explicitamente destacada para se referir ao papel da imprensa livre como central no combate à corrupção. Destaque-se que, de modo bastante evidente, segundo os entrevistados, coloca-se a necessidade de uma imprensa livre, não apenas em seu sentido formal, mas no que se refere a não ter sua agenda definida por interesses, ou até mesmo necessidades, econômico-financeiras que a coloque à mercê da influência dos governantes, políticos ou empresários.

Henrique Ziller<sup>199</sup>, diretor do Instituto de Fiscalização e Controle, critica instituições

---

<sup>198</sup> VERILLO, Lizete. **Depoimento**: 12 fev. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (47 min. 12 seg.).

<sup>199</sup> ZILLER, Henrique Moraes. **Questionário**: 14 fev. 2018. Questionário respondido a Rafael Simões. 1 arquivo .doc

governamentais e coloca a necessidade de presença do cidadão na esfera do controle ao destacar que “[...] O envolvimento de cada cidadão, individualmente, no combate à corrupção, é a única possibilidade efetiva de sucesso na luta contra esse mal”.

Quadro 13 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 3 nas respostas dos entrevistados sobre os elementos de combate à corrupção e a participação dos cidadãos (respostas múltiplas, soma das respostas superior a 100%)

EIXO	ESCOPO	PERCENTUAL
CONTROLE	Interno	25%
	Externo	75%
	Sociedade	83,33%
ESTADO	Maior/mais interferência	0
	Menor/Menos interferência	0
LIBERDADE	Negativa – sem opressão	0
	Positiva – com participação	25%
	Não dominação – sem interferências discricionárias	0
VALORES	Virtude – preocupação com interesses públicos	33,33%
	<i>Vita activa</i> – participação nos assuntos públicos	83,33%
INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS	Papel ativo – buscar a corrupção	75%
	Papel passivo – esperar a denúncia/informação	0
DEMOCRACIA	Elemento central para o combate à corrupção	33,33%
	Contribui para a corrupção	0

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que se refere às consequências da corrupção (Quadro 10), os entrevistados destacaram os prejuízos causados à virtude e, principalmente, à participação dos cidadãos nos assuntos públicos, diante do descrédito das instituições, e, até mesmo da democracia e da política de forma geral, por perceberem na corrupção um favorecimento aos poderosos e uma degeneração dos postulados de igualdade do fazer político democrático. Por fim, nesse aspecto, os entrevistados apontaram, principalmente, para os prejuízos sociais causados pela corrupção, com uma oferta menor, e de qualidade precária, dos bens e serviços públicos, sendo esses os tópicos mais fortes nas respostas de todas as quatro áreas temáticas. Um exemplo nesse entendimento é a afirmação de Lizete Verillo<sup>200</sup>, diretora da AMARRIBO Brasil, segundo a qual a corrupção causa “[...] a ausência de moradia, de transporte, de saúde, de educação, de cultura para a população”.

<sup>200</sup> VERILLO, Lizete. **Depoimento**: 12 fev. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (47 min. 12 seg.).

Quadro 14 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 4 nas respostas dos entrevistados sobre as consequências da corrupção (respostas múltiplas, soma das respostas superior a 100%)

EIXO	ESCOPO	PERCENTUAL
VALORES	Ausência de virtude – preocupação com interesses públicos	25%
	Ausência da <i>vita activa</i> – participação nos assuntos públicos	25%
	Ocorrência do “Jeitinho” ou pequena corrupção	8,33%
SOCIAIS	Desigualdade, prejuízos sociais	91,66%
	Serviços e bens públicos de baixa qualidade e/ou insuficientes	33,33%
POLÍTICAS	Descrédito das instituições públicas	25%
	Descrédito da democracia e/ou da política	25%
	Favorecimento aos poderosos (econômica e/ou politicamente)	16,66%
ECONÔMICAS	Redução do crescimento do PIB	33,33%

Fonte: Elaborado pelo autor.

São bastante eloquentes, também, as ausências nas respostas dos entrevistados. No que tange às causas da corrupção, bem como nos elementos de combate à corrupção, salta aos olhos a ausência de menção às questões de democracia e liberdade e da interferência do Estado. Mesmo que subentendida a presença dessas questões, ou por considerarem como elementos já garantidos, pode-se analisar pelo prisma inverso de uma pequena valorização desses aspectos.

Essa visão, dos entrevistados, membros da sociedade civil organizada, que poderíamos denominar de lacunar, destaca, ainda, a nosso ver, que a simples atuação de um cidadão em entidades não o habilita a uma compreensão mais integral do problema, e, portanto, dificultando, o seu enfrentamento. Destaque-se, também, a distância entre as proposições teóricas sobre esses diversos elementos da corrupção – definição, causas, elementos de combate, participação dos cidadãos e consequências – e o entendimento dos membros da sociedade civil organizada. O que, mais uma vez, aponta para uma dificuldade de concepção da questão e de articulação de medidas de combate que sejam mais efetivas. Apenas como destaque desse aspecto pode se apontar para uma compreensão das consequências da corrupção como fundamentalmente ligadas aos seus impactos sociais, não percebendo-se a ligação dos outros elementos com esse e para a própria reprodução do fenômeno.

Não obstante, de forma geral, quando analisamos as matrizes teóricas sobre a corrupção,

podemos verificar que prepondera, pois, uma visão republicana. Isso se confirma diante do destaque dado a uma maior – e necessária – participação dos cidadãos nos assuntos públicos, à importância da transparência como fator de valorização do interesse público e, com alguma presença nas entrevistas, a ideia do fortalecimento das instituições como forma de garantia desses interesses. Não podemos, no entanto, deixar de apontar a presença de alguns postulados liberais. Aqui, destaque-se a centralidade do Estado como *locus* específico ou principal da corrupção e uma visão de que o fortalecimento das instituições deve acontecer para que as normas sejam cumpridas, sem que se faça, muitas vezes, uma crítica ao processo de construção e elaboração das mesmas.

#### 4.5 AS CHAVES-TEMÁTICAS DE ANÁLISE SOBRE O SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL

Mais uma vez, considerando as indicações de Bardin (1995) para a análise do conteúdo das entrevistas, elaboramos – a partir dos elementos teóricos e conceituais já analisados – sete chaves-temáticas para essa seção sobre o SIN.

Aqui estabelecemos elementos principais do Sistema de Integridade Nacional, a partir da bibliografia de referência sobre a questão, sendo eles: os controles interno e externo; o poder Legislativo; o sistema judicial, no caso o Ministério Público e o Poder Judiciário; a imprensa e, por fim, as organizações da sociedade civil. Para cada um deles são quatro as questões centrais a saber: a importância/validade do elemento; a sua efetividade, ou seja, em que ele contribui para a construção da integridade e o combate à corrupção; os problemas/dificuldades que existem acerca dele e, por fim o que se propõe para a melhoria. Especialmente no que se refere aos controles interno e externo, foi adicionada a temática de quem deve ser a realização, se pelo próprio poder ou pela iniciativa privada. Tal qual para a seção anterior as questões foram feitas de forma bastante geral, de forma a tentar evitar qualquer direcionamento do papel das instituições em questão. Assim, os entrevistados foram solicitados a suas visões sobre essas quatro questões, ou cinco no caso do controle.

Quadro 15 - Chave-temática 5: sobre o controle interno (controladorias-gerais<sup>201</sup>) e o controle externo (tribunais de contas)

EIXO	ESCOPO
Importância / Validade	Sim, devem ter papel ativo Não, sujeito a controle político
Efetividade	Prevenção Melhoria de processos e novos procedimentos
Quem realiza	Próprio poder Auditoria privada
Problemas	Poucos servidores Baixa qualificação / remuneração Excesso de cargos comissionados Falta de punição Interferência política (mandatário / superiores hierárquicos ou nomeação de ministros e conselheiros) Interferência privada (empresas) Proximidade entre auditores e auditados Falta de compreensão do interesse público por parte dos auditores Auditorias de “papel” e Formalismo técnico e/ou jurídico
O que fazer para avançar	Mais servidores Mais qualificação Capacidade de punição Educar e conscientizar Auditorias operacionais Articulação com outros órgãos e poderes Divulgar relatórios de auditoria Ampliar interlocução com a sociedade (informação e capacitação) Ficha limpa para servidores públicos Modificar forma de seleção dos ministros e conselheiros Criar controle externos sobre os TCs Autonomia

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 16 - Chave-temática 6: sobre o poder legislativo

EIXO	ESCOPO
Importância / Validade	Sim, deve ter papel ativo (propositivo/fiscalizador) Não, sujeito a controle político e espetacularização
Efetividade	Prevenção Melhoria de processos e novos procedimentos Exposição dos corruptos
Problemas	Falta de punição Interferência política Interesses políticos individuais Interferência privada (empresas) Abordagem de temas secundários Excesso de cargos comissionados
O que fazer para avançar	Capacidade de punição Educar e conscientizar Articulação com outros órgãos e poderes

<sup>201</sup> Além de Controladorias-gerais, muitas instituições de controle interno, seja no âmbito estadual ou municipal utilizam os nomes de Auditoria-geral ou Secretarias de Controle e Transparência.

Ampliar interlocução com e a participação da sociedade  
(informação, capacitação e participação)  
Não tem solução

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### Quadro 17 - Chave-temática 7: sobre o ministério público

EIXO	ESCOPO
Importância / Validade	Sim, deve ter papel ativo Não, sujeito a controle político e espetacularização
Efetividade	Prevenção Melhoria de processos e novos procedimentos Exposição dos corruptos
Problemas	Falta de punição Interferência política Interferência privada (empresas) Formalismo técnico e/ou jurídico Falta de compreensão do interesse público por parte dos membros Exposição das pessoas Falta de transparência Excesso de cargos comissionados Morosidade Falta de controle sobre a atuação dos membros Moralismo dos membros
O que fazer para avançar	Capacidade de punição Educar e conscientizar Articulação com outros órgãos e poderes Ampliar interlocução com a sociedade (informação e capacitação) Modificar forma de seleção dos PGJs e PGR Lei de abuso de Autoridade Ficha limpa para servidores públicos e membros

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### Quadro 18 - Chave-temática 8: sobre o poder judiciário

EIXO	ESCOPO
Importância / Validade	Sim, deve ter papel ativo Não, sujeito a controle político e espetacularização
Efetividade	Prevenção Melhoria de processos e novos procedimentos Punição dos corruptos
Problemas	Falta de punição Interferência política Interferência privada (empresas) Formalismo técnico e/ou jurídico Falta de compreensão do interesse público por parte dos membros Punição das pessoas Excesso de cargos comissionados Morosidade / prescrição Venda de sentenças Falta de controle sobre a atuação dos membros
O que fazer para avançar	Capacidade de punição



<p>Educar e conscientizar</p> <p>Articulação com outros órgãos e poderes</p> <p>Ampliar interlocução com a sociedade (informação e capacitação)</p> <p>Modificar forma de seleção dos desembargadores e ministros</p> <p>Lei de abuso de Autoridade</p> <p>Ficha limpa para servidores públicos e membros</p> <p>Criar varas anticorrupção (Eficiência e agilidade)</p>
---

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### Quadro 19 - Chave-temática 9: sobre o papel da imprensa na discussão sobre corrupção e integridade

EIXO	ESCOPO
Importância / Validade	<p>Sim, devem ter ou tem papel ativo</p> <p>Não, sujeito a controle político e econômico e espetacularização</p>
Efetividade	<p>Informação</p> <p>Denúncia e exposição dos corruptos</p> <p>Discussão dos problemas</p>
Problemas	<p>Dependência financeira da publicidade pública</p> <p>Dependência financeira da publicidade de (grandes) empresas</p> <p>Interesses políticos</p> <p>Falta de tempo e qualificação dos jornalistas</p> <p>Não discute a “pequena” corrupção</p>
O que fazer para avançar	<p>Qualificar jornalistas</p> <p>Instituir um fundo público de recursos de publicidade dos governos</p> <p>Garantir a independência editorial dos jornalistas / jornais</p> <p>Ampliar interlocução com a sociedade (conselhos editoriais)</p> <p>Discutir interesse público e “pequena” corrupção</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### Quadro 20 - Chave-temática 10: sobre o papel das OSCS na discussão sobre corrupção e integridade

EIXO	ESCOPO
Importância / Validade	<p>Sim, têm papel ativo</p> <p>Não, cidadãos desinformados e com pouco interesse pelos temas públicos</p>
Efetividade	<p>Informação</p> <p>Denúncia e exposição dos corruptos</p> <p>Discussão e conhecimento dos problemas</p> <p>Prevenção</p> <p>Controle</p>
Problemas	<p>Falta de informação e conhecimento</p> <p>Falta de recursos (financeiros, tecnológicos e humanos)</p> <p>Falta de representatividade</p> <p>Falta de controle e prestação de contas das OSCs</p> <p>Postura moralista</p>
O que fazer para avançar	<p>Capacitar membros das OSCs</p> <p>Ampliar informações para os cidadãos (ativa e passiva)</p> <p>Estimular a participação junto aos órgãos e poderes</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 4.6 DESTAQUES DAS ENTREVISTAS POR CHAVE-TEMÁTICA NO ÂMBITO DA DISCUSSÃO SOBRE O SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL

Apresentadas as chaves-temáticas propostas, no que respeita aos elementos do Sistema de Integridade Nacional, são feitos agora, os destaques das entrevistas realizadas, para cada um deles.

Importante destacar que alguns dos entrevistados, em poucos casos, não fizeram menção a todos os elementos do Sistema de Integridade. Quando isso ocorreu não registramos nos quadros abaixo.

### 4.6.1 Sobre o controle interno (Controladorias-gerais) e o controle externo (Tribunais de Contas)

Nesta seção (QUADRO 21), os destaques das entrevistas no que se refere à percepção dos entrevistados sobre as Controladorias-gerais, responsáveis pelo controle interno, e os Tribunais de Contas e suas atividades de controle externo. Em que pese alguma diferença no escopo e amplitude de suas funções, eles foram agrupados por conta do próprio desenvolvimento das entrevistas, na qual a maioria dos entrevistados falou sobre o controle. Na parte em que analisamos as entrevistas, as especificidades de cada um, conforme apontadas pelos membros das OSCs, serão discutidas.

Quadro 21 - Destaques das respostas sobre o controle interno (controladorias-gerais) e o controle externo (tribunais de contas)

ENTREVISTADO	DESTAQUE
Délio José Prates do Amaral	“Vivemos num país pouco auditado, isso aumenta muito a possibilidade do tempo ir contra o combate à corrupção”.
Edmar Moreira Camata	“Órgãos públicos [de controle] têm o costume, muitas vezes é o que parece para a população, de se perder na atividade meio [...] e não conseguir cumprir um papel de utilidade [...]”.
Leo Roberto Galdino Torresan	“Quando o Estado não funciona bem ele cria um ambiente para a corrupção”.

Valdete Lopes Ferreira	“Controle Interno precisa ter independência, tem que ter um staff de auditores concursados [e um] chefe do controle interno com livre acesso ao chefe do Poder, ser diretamente ligado ao chefe do Poder. [...]. Criação de órgão de controle externo dos TCs e ações coordenadas entre esses órgãos. Para não ter retrabalho, para todos terem as informações e dar mais eficiência e eficácia”.
Henrique Moraes Ziller	“[...] o trabalho desses órgãos é muito limitado. Os TCEs não têm qualquer autonomia, e o trabalho deles não produz resultado. A CGU é muito minada em função dos interesses políticos do governo, e o TCU está amansado depois de apanhar muito pela mídia. O controle oficial no Brasil produz pouco resultado que de fato beneficie o cidadão”.
Lizete Verillo	“São muitos órgãos de controle, mas eles não têm braço para controlar tudo o que acontece, todo o volume de orçamento [...] disponível. A estrutura deles é muito pequena para isso. [...]. Estão procurando fazer esse controle de uma forma mais inteligente [...]. Também ainda é muito formal [...]”.
Lourival Verillo	“[...], esses órgãos, eles deveriam estar [...] presentes, incentivando [os cidadãos], [...] eles estão aí para fiscalizar, mas essa fiscalização ela só é feita em termos de mecânica contábil [formal, burocrática]”.
Pedro Sérgio Ronco	“Falta agilidade. Falta agilidade tanto dos TCs [estaduais], do TCU, CGU, enfim o processo [de averiguação de denúncias] é muito moroso e muito formal”.
José Chizzotti	“Falta condições dos TCs em fiscalizar, ficam na formalidade do papel [...]”.
Rodrigo Rossoni	“O grande entrave [do CI] são as questões regimentais [...], ou de cargos que não têm vínculo público [...], a perda de autonomia é um problema grave”.
Fernanda Lanna	“Eles olham o papel, o que aconteceu de verdade é o cidadão que sabe, o cidadão que vê”.
Nicole Verillo	“Um controle interno sem independência no país. [...]. A CGU foi enfraquecida [...], perdeu status, e isso aconteceu em muitas prefeituras [...] e estados”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.6.2 Sobre o Poder Legislativo

Nesta seção (QUADRO 22), são destacadas as visões principais dos respondentes acerca do seu entendimento sobre o papel do Legislativo e os seus principais elementos.

Quadro 22 - Destaques das respostas sobre o Poder Legislativo

ENTREVISTADO	DESTAQUE
Délio José Prates do Amaral	“Precisamos de uma reforma política que aproxime o cidadão do seu representante. Político ruim se perpetua na troca de favores. Isso enfraquece o Legislativo e sua capacidade fiscalizadora e propositiva. O cidadão, por sua vez, precisa ter comprometimento com a política”.
Edmar Moreira Camata	“Sistema político tem sido incapaz de se autorreformular [...]. Daí a necessidade que a gente vê de uma interferência da sociedade mesmo. Ao menos dando o norte do que ela deseja. [...]. O Poder Legislativo tem uma dívida histórica com a sociedade, essa dívida tem que ser paga com a reforma política [...] e com a fiscalização do Poder Executivo”.
Leo Roberto Galdino Torresan	“Leis construídas ao longo desses anos foram passos importantes na construção de um novo ambiente para o desenvolvimento da ética pública. Contribui para a reflexão sobre novos padrões”.
Valdete Lopes Ferreira	“Poder Legislativo é o mais fiscalizado. [...]. A democracia é uma construção perene, permanente e sempre inacabada. [...]. Nós já temos a matéria-prima, normas, instituições, [...], mas o conjunto de instituições pode nos colocar com resultados melhores”.
Lourival Verillo	“A visão predominante sobre a política na sociedade é negativa, precisamos melhorar a qualidade da representação”.
Pedro Sérgio Ronco	“Processo político [quando tem pressão popular] é muito rápido, enquanto a Justiça demora anos e anos”.
José Chizzotti	“Falta eficiência na Legislação [aprovada pelo Congresso para o combate à corrupção]”.
Rodrigo Rossoni	“[...] a função fiscalizatória [...] muitas vezes ela fica abaixo do desejado [...] o Legislativo [é] um poder extremamente vigiado pela população e pela imprensa [...]. Isso gera um desgaste [...] no sentido de parecer que estão, sempre, pesando no lado podre da política, e isso não é verdade [...]”.
Fernanda Lanna	“O processo político é mais rápido na tomada de decisões [com a pressão dos cidadãos], mas precisamos ter um processo de escolha mais consciente dos nossos representantes, que conhece suas propostas e visão de mundo, afinal os cidadãos não tem condições de estar a toda hora presentes e eles são nossos representantes”.
Nicole Verillo	“O legislativo a gente olha como mais propositivo, as mudanças sistêmicas que ele pode trazer. [...]. Muito da raiz [dos problemas da corrupção/integridade é] o Legislativo a quem cabe atuar”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.6.3 Sobre o Ministério Público

Aqui destacamos (QUADRO 23) aspectos centrais sobre o papel dos Ministérios Públicos

na ação de promoção da integridade e contra a corrupção, conforme destacado pelos respondentes.

Quadro 23 - Destaques das respostas sobre o Ministério Público

ENTREVISTADO	DESTAQUE
Délio José Prates do Amaral	“O MP é um órgão essencial na estrutura do Estado brasileiro, mas precisa se aproximar mais da vida real dos cidadãos [...]”.
Edmar Moreira Camata	“Atenção muito importante aos órgãos que são responsáveis constitucionalmente por fazer o Estado funcionar direito [...]”.
Leo Roberto Galdino Torresan	“MP não dá conta de fazer tudo, a demanda é muito grande”.
Valdete Lopes Ferreira	“O MP tem um papel estratégico, tem que punir, mas olhar as falhas nos mecanismos institucionais para que a corrupção não continue acontecendo”.
Lizete Verillo	“[...] o MP também tem feito parcerias nesse sentido [controle da corrupção]”.
Pedro Sérgio Ronco	“[...] o MP é um órgão muito importante, mas as vezes você pega um promotor que está a fim de fazer as coisas, ele age, têm outros que você não sente aquela vontade premente”.
José Chizzotti	“[...] tem se destacado no combate à corrupção e tem estrutura. Precisamos transformar o MP num órgão mais dinâmico”.
Rodrigo Rossoni	“O MP [...] tem sido um órgão ativo, combativo, atuante, embora também sujeito a ingerências políticas e em algum grau [...] sujeito a personalismos e vaidades individuais de seus membros”.
Fernanda Lanna	“MP é muito importante, mas precisa ser mais expediente nas suas atividades, precisa se relacionar de forma mais intensa com os cidadãos e as OSCs”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.6.4 Sobre o Poder Judiciário

Agora (QUADRO 24) são apresentados os principais elementos das respostas dos membros das OSCs sobre o seu entendimento acerca do papel do Poder Judiciário no Sistema de Integridade.

Quadro 24 - Destaques das respostas sobre o Poder Judiciário

ENTREVISTADO	DESTAQUE
Délio José Prates do Amaral	“Existe uma grande morosidade do Poder. Alguns poucos juizes de destaque público não tiram essa demora decisória da Justiça”.
Edmar Moreira Camata	“Então, os órgãos de controle e o Judiciário estão como prioridade [de atenção e importância]. Qualquer deslize nesses poderes/órgãos acaba tendo uma relevância muito maior, pois é deles a tarefa de zelar pelo funcionamento das instituições”.

Leo Roberto Galdino Torresan	“A tramitação [dos processos na Justiça] é muito longa, existem vários recursos que podem ser manejados [...]”.
Valdete Lopes Ferreira	“É necessário a criação de varas especializadas para agilizar processos na Justiça”.
Henrique Moraes Ziller	“[precisamos de um] Poder Judiciário ágil, íntegro e independente”.
Lizete Verillo	“[...] temos um judiciário extremamente lento, [...], e como é um Poder que tem muito poder, é muito difícil mexer com ele [...]. O Judiciário está ficando fora do controle da sociedade civil [...]. Eu ainda acho que o maior problema do Brasil está no Judiciário, mais do que na corrupção [...]”.
Lourival Verillo	“Tempo [muito grande] que a Justiça leva para uma decisão final: está condenado”.
Pedro Sérgio Ronco	“Leis existem [...], o que falta é cumpri-las”.
José Chizzotti	“Justiça é muito lenta. [...]. Falta uma visão [da significação da corrupção] da parte de membros do Poder Judiciário”.
Rodrigo Rossoni	“Precisamos avançar, principalmente no caso do Judiciário, em transparência, em planejamento, em gestão, em aproximação com a sociedade [...], um poder ainda muito distante das pessoas [...]. São pouco fiscalizados, pouco vigiados e pouco transparentes”.
Fernanda Lanna	“A apuração da denúncia na Justiça demora muito. Poder pouco transparente. A corrupção, por exemplo, se sofisticou, não é mais tão simples como anos atrás, e o Poder está ficando defasado”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.6.5 Sobre a Imprensa

Nesta seção (QUADRO 25), os destaques das entrevistas no que se refere à percepção dos entrevistados acerca da imprensa e suas ações, no que contribuem, ou não, para o combate à corrupção e a promoção da integridade.

Quadro 25 - Destaques das respostas sobre o papel da imprensa na discussão sobre corrupção e integridade

ENTREVISTADO	DESTAQUE
Délio José Prates do Amaral	“O ato corrupto, quando noticiado pela imprensa, tem função pedagógica [...]. Redes sociais enfraquecem um pouco o controle do Estado sobre a imprensa”.
Edmar Moreira Camata	“A gente tem conseguido espaço suficiente para travar determinadas batalhas com o poder político e de uma forma geral a imprensa tem colaborado nesses projetos”.
Leo Roberto Galdino Torresan	“A liberdade do cidadão, a imprensa livre e a Internet fazem aflorar as denúncias de corrupção”.
Valdete Lopes Ferreira	“A imprensa tem alguns defeitos no sentido de nem sempre compreender bem o fenômeno [da corrupção], [...], o moralismo. [...]. Imprensa livre e independente, essa sim, é fundamental para o fortalecimento das instituições democráticas”.

Henrique Moraes Ziller	“Fundamental, particularmente na omissão dos órgãos de controle e para reverberar as ações de controle social. A mídia deve sempre denunciar os escândalos de corrupção, pois só assim essa questão entra na agenda política”.
Lizete Verillo	“[temos] Uma relação intensa e positiva da Amarribo com a imprensa. O papel da imprensa é fundamental [para a luta contra a corrupção]”.
Lourival Verillo	“Imprensa – local e nacional – é fundamental no combate à corrupção nas cidades, das pequenas às grandes”.
Pedro Sérgio Ronco	“A imprensa local é fundamental para o trabalho de combate à corrupção nas pequenas cidades [que são a maioria do país]”.
José Chizzotti	“A imprensa é fundamental para o trabalho contra a corrupção, para divulgar os fatos e mobilizar os cidadãos”.
Rodrigo Rossoni	“A imprensa é uma parceira da sociedade civil desde que não seja cooptada pelo poder econômico, pelo poder público, desde que não fique refém da publicidade oficial”.
Fernanda Lanna	“Trabalho de comunicação – com a imprensa e as redes sociais – é fundamental. A imprensa repercute o que se faz”.
Nicole Verillo	“Todos os países que têm menor percepção de corrupção com maior nível de integridade, eles têm três características em comum: instituições fortes, democracias consolidadas, instituições que conseguem fazer o peso e o contrapeso [...]; imprensa livre e liberdade de expressão [...] e, por fim, amplas liberdades civis com ativismo forte”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.6.6 Sobre as Organizações da Sociedade Civil

Por fim (QUADRO 26), são destacadas as visões principais dos respondentes acerca da presença e atuação das organizações da sociedade civil nesse processo.

Quadro 26 - Destaques das respostas sobre o papel das OSCs na discussão sobre corrupção e integridade

ENTREVISTADO	DESTAQUE
Délio José Prates do Amaral	“Todas as entidades da SCO, em algum momento, elas têm um ponto de convergência da questão da busca da conduta ética”.
Edmar Moreira Camata	“Imprescindível que as entidades tenham esse papel de fomentar esse papel de conhecimento do cidadão para que ele de fato possa exercer a sua tarefa [de controle social e participação]”.
Leo Roberto Galdino Torresan	“OSCs devem estimular a participação dos cidadãos. [...]. Quando você não acredita, não confia e não conhece, você não luta por aquilo. [...]. Redunda em quê? No afastamento da participação popular”.

Valdete Lopes Ferreira	“Muitas vezes vemos a cooptação de ONGs pelo poder político. Aí começa a ter conflito de interesse, [quando] elas têm acesso aos recursos públicos. ONGs precisam ter foco e ter compreensão madura das ações. Fazer um debate contemporâneo sobre a corrupção. Acho isso importante [...], estar sempre num estado de insatisfação, as coisas podem melhorar sempre”.
Henrique Moraes Ziller	“[o papel das ONGs é] potencializar esforços e recursos e despersonalizar as ações tendo em vista, principalmente, a retaliação que geralmente ocorre [quando se combate a corrupção]”.
Lizete Verillo	“OSCs ainda muito vulneráveis: falta liderança, falta de formação, falta de sustentabilidade [recursos], pressão política e falta de participação dos cidadãos. [...] o amadurecimento institucional do país, de forma geral, favorece o trabalho das OSCs”.
Lourival Verillo	“No Brasil, nós ocupamos espaço pela fartura de matéria-prima [referindo-se à corrupção]”.
Pedro Sérgio Ronco	“As ONGs têm que mobilizar os cidadãos se querem que seu trabalho dê resultados, em qualquer área, não só no combate à corrupção”.
José Chizzotti	“OSCs devem ter um intenso trabalho de comunicação de suas ações, proposições e atividades, seja por meio da imprensa tradicional ou das redes sociais. [...]. OSCs devem ter a preocupação de montar uma estrutura para o seu trabalho [recursos humanos e financeiros]”.
Rodrigo Rossoni	“Qualitativamente é onde o cidadão tem a maior possibilidade de exercer a democracia participativa, a democracia ativa, é através das entidades [...]”.
Fernanda Lanna	“O cidadão precisa se envolver, apesar de tantos órgãos de controle. [...]. O cidadão tem que fazer a parte dele. A sociedade civil organizada deve trabalhar em parceria com os órgãos de controle para um resultado mais efetivo do seu trabalho”.
Nicole Verillo	“As OSCs são fundamentais até por serem [...] um mecanismo de defesa da sociedade, então, organizações fortes que articulam com a imprensa, que articulam com o próprio governo e dialogam [...], elas conquistam legitimidade ao longo do tempo”.

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.7 UMA ANÁLISE GERAL DOS POSICIONAMENTOS SOBRE OS ELEMENTOS DO SISTEMA DE INTEGRIDADE NACIONAL

De forma geral, podemos constatar que os respondentes valorizam, do ponto de vista conceitual, o papel de todas as instituições que compõem, em teoria, o núcleo do Sistema de Integridade. Por certo, existem críticas, que exploraremos a seguir, no que se refere à prática de cada uma delas. Isso, no entanto, demonstra que essa formulação da Transparência Internacional tem um apelo empírico a partir da experiência das organizações da sociedade civil.



Tal qual na primeira seção de análise percentual que foi apresentada, também aqui levamos em consideração tão somente a citação das expressões ou as afirmativas que se relacionam diretamente com os eixos propostos. Se não foram feitas referências elas não foram computadas.

No que se refere ao controle (QUADRO 27), seja ele interno ou externo, apresentaram uma visão predominante de que ele tem um papel, que, em que pese não ser realizado a contento, deve ser estimulado e fortalecido. Boa parte dos respondentes aponta para o fato de que eles devem ser exercidos de forma profissional e técnica. A questão da falta de autonomia política, seja por conta da interferência direta no caso do controle interno, sempre, em última análise, subordinado àquele que está sendo controlado, seja o controle externo dos Tribunais de Contas, especialmente por conta do processo de nomeação de ministros ou conselheiros, é algo que se destaca como um impeditivo para o trabalho de controle. A outra questão negativa relevante é o formalismo técnico, as auditorias “de papel” ou “no papel”, mencionadas por alguns, que impedem um conhecimento efetivo daquilo que se está auditando. Ainda se preocupam com o pequeno efetivo e estrutura dessas organizações de controle. Como destaca Lourival Verillo<sup>202</sup> “[...], esses órgãos, eles deveriam estar [...] presentes, incentivando [os cidadãos], [...] eles estão aí para fiscalizar, mas essa fiscalização ela só é feita em termos de mecânica contábil [...]”.

Para tornar o controle uma realidade mais efetiva o principal destaque nas respostas é a necessidade de ampliação da interlocução com a sociedade, por meio da informação aos cidadãos e da capacitação, essa direcionada especialmente para os membros das OSCs, o que, com certeza, contribui para uma maior eficiência do chamado controle social e para uma presença dos órgãos de controle, mesmo que indiretamente. Também são mencionadas de forma significativa a importância das auditorias operacionais, *in loco*, e a articulação com outras instituições. Essas são questões que podemos ver abraçadas na visão conceitual dos autores que discutem o tema do controle, como aspectos significativos para que os sistemas de controle apresentem resultados mais efetivos. No âmbito de uma visão mais política, os respondentes destacam, ainda, de forma

---

<sup>202</sup> VERILLO, Lourival. **Depoimento**: 12 mai. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (27 min. 15 seg.).

considerável, a modificação na forma de escolha dos conselheiros/ministros dos Tribunais de Contas e a relevância de autonomia para esses órgãos. Uma nota interessante é que apenas um dos membros das entidades mencionou a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), proposta, por sinal, existente, nos mesmos moldes do CNJ e do CNMP. Via de regra, essas colocações estão de acordo tanto com os postulados apontados pelo *Souce Book*, quanto pelos estudiosos.

Quadro 27 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 5 nas respostas dos entrevistados sobre o controle interno (controladorias-gerais) e o controle externo (tribunais de contas)

EIXO	ESCOPO	PERCENTUAL
Importância / Validade	Sim, devem ter papel ativo	75%
	Não, sujeito a controle político	25%
Efetividade	Prevenção	16,66%
	Melhoria de processos e novos procedimentos	16,66%
Quem realiza	Próprio poder	
	Auditoria privada	8,33%
Problemas	Poucos servidores	25%
	Baixa qualificação / remuneração	
	Excesso de cargos comissionados	
	Falta de punição	
	Interferência política (nomeação de ministros e conselheiros)	41,66%
	Interferência privada (empresas)	
	Proximidade entre auditores e auditados	
Falta de compreensão do interesse público por parte dos auditores		
O que fazer para avançar	Auditorias de "papel" e Formalismo técnico e/ou jurídico	41,66%
	Mais servidores	
	Mais qualificação	
	Capacidade de punição	
	Educar e conscientizar	
	Auditorias operacionais	41,66%
	Articulação com outros órgãos e poderes	41,66%
	Divulgar relatórios de auditoria	8,33%
	Ampliar interlocução com a sociedade (informação e capacitação)	58,33%
	Ficha limpa para servidores públicos	
	Modificar forma de seleção dos ministros e conselheiros	33,33%
Criar controle externos sobre os TCs	8,33%	
Autonomia	16,66%	

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que tange ao Legislativo (QUADRO 28), predomina, tal qual no item anterior, uma

visão predominantemente positiva sobre a possibilidade de atuação do mesmo no âmbito do combate à corrupção e da promoção da integridade. Existem aqueles que destacam o seu papel como proponente e promotor dessas questões, enquanto poucos destacaram a sua atuação no âmbito do controle, o que é uma responsabilidade constitucional do Poder, mas o elemento legislativo e a discussão política foram, evidentemente, mais destacados. Apenas dois respondentes mencionaram as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), sendo só um deles de forma abertamente positiva. No que diz respeito aos problemas apontados para o Legislativo cumprir as suas, destacam-se a influência das empresas, o que é uma discussão presente nos autores que analisam a crise da democracia, a preponderância dos interesses empresariais *vis a vis* os interesses da sociedade; uma interferência política sobre o Legislativo, vinda essa do Poder Executivo, e, por fim, os interesses políticos individuais dos parlamentares. Tal qual no que se refere ao controle, aqui foram apontadas, de forma exclusiva, no entanto, uma maior articulação com a sociedade e com outros órgãos e poderes, como os elementos necessários para uma atuação mais efetiva do Legislativo no Sistema de Integridade.

Rodrigo Marcovich Rossoni<sup>203</sup>, no entanto, propõe uma visão mais matizada sobre o Legislativo e seu papel ao analisar que:

[...] a função fiscalizatória [...] muitas vezes ela fica abaixo do desejado [...] o Legislativo [é] um poder extremamente vigiado pela população e pela imprensa [...]. Isso gera um desgaste [...] no sentido de parecer que estão, sempre, pesando no lado podre da política, e isso não é verdade [...].

Uma nota que, ao nosso juízo, merece destaque, num período em que pessoas que dizem combater a corrupção vociferam pelo fechamento de instituições, tais como o Congresso Nacional e até o STF, é o fato de que, independente das críticas feitas ao Poder Legislativo, nenhum dos respondentes mencionou de, forma alguma, esse tipo de ideia, e nem apresentaram uma defesa dos processos políticos da democracia representativa.

---

<sup>203</sup> ROSSONI, Rodrigo Marcovich. **Depoimento**: 17 abr. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 2 arquivos .mp3 (61 min. 23 seg.).

Quadro 28 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 6 nas respostas dos entrevistados sobre o Poder Legislativo

EIXO	ESCOPO	PERCENTUAL
Importância / Validade	Sim, deve ter papel ativo	58,33%
	Não, sujeito a controle político e espetacularização	16,66%
Efetividade	Prevenção	8,33%
	Melhoria de processos e novos procedimentos	50%
	Exposição dos corruptos	
Problemas	Falta de punição	
	Interferência política	16,66%
	Interesses políticos individuais	16,66%
	Interferência privada (empresas)	41,66%
	Abordagem de temas secundários	
O que fazer para avançar	Excesso de cargos comissionados	
	Capacidade de punição	
	Educar e conscientizar	
	Articulação com outros órgãos e poderes	33,33%
	Ampliar interlocução com a participação da sociedade (informação, capacitação e participação)	50%
	Não tem solução	

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que diz respeito ao papel dos Ministérios Públicos (QUADRO 29), no âmbito da atuação no combate à corrupção e promoção da integridade, a visão predominante é a de que eles têm um papel, mas que esse ainda está muito aquém das suas atribuições e possibilidades. Numa comparação com as outras instituições público-estatais, os Ministérios Públicos foram aqueles mais mencionados como significativos para essas atividades, temos também a imprensa e a sociedade civil, mas essas não são estatais, em que pese sua atuação na esfera pública.

No entanto, o formalismo técnico e a morosidade são apontadas como impeditivas de uma atuação mais efetiva e eficaz dessas instituições. Afirmando-se, também, como elementos negativos, o risco da exposição das pessoas, eventualmente denunciadas com certa pressa e espetáculo, que depois saem absolvidas, e uma atuação sem parâmetros objetivos da parte de alguns membros, aquilo que a literatura denomina de vontade política. Como destaca Valdete Lopes Ferreira<sup>204</sup>, ao apontar a importância de um trabalho de prevenção, “O MP tem um papel estratégico, tem que punir, mas olhar as falhas nos mecanismos institucionais para que a corrupção não continue acontecendo”.

<sup>204</sup> FERREIRA, Valdete Lopes. **Depoimento**: 23 abr. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (33 min. 9 seg.).

Tal como nos itens anteriores, a ampliação da articulação com a sociedade e com outras instituições públicas são os elementos destacados como forma de aprimoramento da ação dos Ministérios Públicos.

Quadro 29 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 7 nas respostas dos entrevistados sobre o Ministério Público

EIXO	ESCOPO	PERCENTUAL
Importância / Validade	Sim, deve ter papel ativo	83,33%
	Não, sujeito a controle político e espetacularização	8,33%
Efetividade	Prevenção	16,66%
	Melhoria de processos e novos procedimentos	
	Exposição dos corruptos	8,33%
Problemas	Falta de punição	
	Interferência política	8,33%
	Interferência privada (empresas)	
	Formalismo técnico e/ou jurídico	41,66%
	Falta de compreensão do interesse público por parte dos membros	
	Exposição das pessoas	16,66%
	Falta de transparência	
	Excesso de cargos comissionados	
	Morosidade	25%
Falta de controle sobre a atuação dos membros	16,66%	
O que fazer para avançar	Moralismo dos membros	8,33%
	Capacidade de punição	
	Educar e conscientizar	
	Articulação com outros órgãos e poderes	66,66%
	Ampliar interlocução com a sociedade (informação e capacitação)	75%
	Modificar a forma de seleção dos PGJs e PGR	
	Lei de abuso de Autoridade	
Ficha limpa para servidores públicos e membros		

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que toca ao Poder Judiciário (QUADRO 30), os respondentes foram bastante parcimoniosos nas suas opções, mostrando, assim, uma visão bastante homogênea sobre esse Poder. Boa parte deles destacou que a Justiça deve ter um papel significativo no combate à corrupção e na promoção da integridade. No entanto, a morosidade, apontada por ampla maioria, e a falta de punição aos corruptos, conduz a uma avaliação bastante negativa da ação concreta do Poder. Como afirma Henrique Moraes Ziller<sup>205</sup>, apontando para a lentidão da Justiça, “[precisamos de um] Poder Judiciário ágil, íntegro e

<sup>205</sup> ZILLER, Henrique Moraes. **Questionário**: 14 fev. 2018. Questionário respondido a Rafael Simões. 1 arquivo .doc

independente”. Já Lizete Verillo<sup>206</sup> destaca a importância do controle sobre o Judiciário e analisa que “[...], e como é um Poder que tem muito poder, é muito difícil mexer como ele [...]. O Judiciário está ficando fora do controle da sociedade civil [...]. Eu ainda acho que o maior problema do Brasil está no Judiciário, mais do que na corrupção [...]”.

Também aqui a articulação com a sociedade civil organizada e com outros órgãos e poderes foi apontada como elemento central para o desenvolvimento de suas funções. Surge, ainda, a criação de varas especializadas de combate à corrupção como forma de dar celeridade aos processos. A efetividade do reconhecimento da atuação do poder surge aqui como uma questão significativa, estando ligada à punição dos corruptos.

Quadro 30 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 8 nas respostas dos entrevistados sobre o Poder Judiciário

EIXO	ESCOPO	PERCENTUAL
Importância / Validade	Sim, deve ter papel ativo	58,33%
	Não, sujeito a controle político e espetacularização	16,66%
Efetividade	Prevenção	8,33%
	Melhoria de processos	
	Estabelecimento de novos procedimentos	
	Punição dos corruptos	33,33%
Problemas	Falta de punição	41,66%
	Interferência política	
	Interferência privada (empresas)	
	Formalismo técnico e/ou jurídico	
	Falta de compreensão do interesse público por parte dos membros	
	Punição das pessoas	
	Excesso de cargos comissionados	
	Morosidade	83,33%
	Venda de sentenças	
Falta de controle sobre a atuação dos membros		
O que fazer para avançar	Capacidade de punição	
	Educar e conscientizar	
	Articulação com outros órgãos e poderes	41,66%
	Ampliar interlocução com a sociedade (informação e capacitação)	58,33%
	Modificar forma de seleção dos desembargadores e ministros	
	Lei de abuso de Autoridade	
	Ficha limpa para servidores públicos e membros	
Criar varas anticorrupção (Eficiência e agilidade)	33,33%	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em relação ao papel da imprensa (QUADRO 31), os respondentes foram unânimes em

<sup>206</sup> VERILLO, Lizete. **Depoimento**: 12 fev. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (47 min. 12 seg.).

destacar a liberdade de imprensa como um elemento central do combate à corrupção, o que, por sinal, está em conexão com os estudos sobre o tema. Somente em sociedades com imprensa livre e liberdade de expressão, apontam os estudiosos, a promoção da integridade pode se desenvolver plena, objetiva e efetivamente.

No entanto, o controle político e econômico, com a dependência de verbas publicitárias públicas ou privadas, e a espetacularização, são apontadas como dificultadores práticos fundamentais desse postulado teórico. Interesses políticos dos veículos de comunicação e a falta de tempo para elaboração das matérias e de qualificação específica sobre os temas da corrupção e da integridade, completam o quadro de dificuldades.

Rodrigo Marcovich Rossoni<sup>207</sup> aponta a relação positiva com a imprensa, sem deixar de destacar o risco, ao afirmar que “A imprensa é uma parceira da sociedade civil desde que não seja cooptada pelo poder econômico, pelo poder público, desde que não fique refém da publicidade oficial”. Já Nicole Verilo<sup>208</sup> aponta para a liberdade de expressão e de imprensa como elementos centrais da integridade ao afirmar que

Todos os países que têm menor percepção de corrupção com maior nível de integridade, eles têm três características em comum: instituições fortes, democracias consolidadas, instituições que conseguem fazer o peso e o contrapeso [...]; imprensa livre e liberdade de expressão [...] e, por fim, amplas liberdades civis com ativismo forte.

Além de ampliar a interlocução com a sociedade, por meio de conselhos editoriais com participação popular, propõe-se a independência editorial dos jornalistas<sup>209</sup> e dos jornais e a qualificação dos profissionais acerca desses temas.

No que respeita à efetividade do seu trabalho, em relação à qualidade da discussão das temáticas aqui tratadas, os respondentes apontam o papel da imprensa na informação aos cidadãos e na realização de uma discussão mais aprofundada das questões, ao mesmo tempo que destacam o seu papel na denúncia da corrupção e dos corruptos, o que, de alguma maneira, pode conduzir à espetacularização, que foi, também, um risco

---

<sup>207</sup> ROSSONI, Rodrigo Marcovich. **Depoimento:** 17 abr. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 2 arquivos .mp3 (61 min. 23 seg.).

<sup>208</sup> VERILLO, Nicole. **Depoimento:** 14 jan. 2020. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 2 arquivos .mp3 (30 min. 53 seg.).

<sup>209</sup> Essa independência é prevista no Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros (FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS, acesso em 18 jan. 2020).

apontado para a importância do papel dos órgãos de comunicação.

Quadro 31 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 9 nas respostas dos entrevistados sobre o papel da imprensa na discussão sobre corrupção e integridade

EIXO	ESCOPO	PERCENTUAL
Importância / Validade	Sim, deve ter ou tem papel ativo	66,66%
	Não, sujeito a controle político e econômico e espetacularização	33,33%
Efetividade	Informação	16,66%
	Denúncia e exposição dos corruptos	16,66%
	Discussão dos problemas	16,66%
Problemas	Dependência financeira da publicidade pública	41,66%
	Dependência financeira da publicidade de (grandes) empresas	41,66%
	Interesses políticos	16,66%
	Falta de tempo e qualificação dos jornalistas	16,66%
	Não discute a “pequena” corrupção	
O que fazer para avançar	Qualificar jornalistas	25%
	Instituir um fundo público de recursos de publicidade dos governos	
	Garantir a independência editorial dos jornalistas / jornais	33,33%
	Ampliar interlocução com a sociedade (conselhos editoriais)	41,66%
	Discutir interesse público e “pequena” corrupção	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por fim, no que está relacionado ao papel das organizações da sociedade civil (QUADRO 32), os entrevistados foram unânimes em que essas entidades têm e devem ter um papel ativo no combate à corrupção e promoção da integridade. O que está de acordo com a bibliografia apontada, especialmente de matriz republicana, e também com a própria participação desses cidadãos. Seria um contrassenso se assim não fosse. Nicole Verillo<sup>210</sup> enfatiza esse papel significativo das entidades ao analisar que “As OSCs são fundamentais até por serem [...] um mecanismo de defesa da sociedade, então, organizações fortes que articulam com a imprensa, que articulam com o próprio governo e dialogam [...], elas conquistam legitimidade ao longo do tempo”.

<sup>210</sup> VERILLO, Nicole. **Depoimento**: 14 jan. 2020. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 2 arquivos .mp3 (30 min. 53 seg.).



Dessa forma, a efetividade do trabalho das OSCs é compreendida em vários âmbitos, destacadamente no que se refere ao controle, à difusão da informação e discussão e conhecimentos dos problemas, bem como, ainda que em menor grau, na prevenção da corrupção. Rodrigo Marcovich Rossoni<sup>211</sup> destaca as ONGs como um espaço de democracia ao afirmar que “Qualitativamente é onde o cidadão tem a maior possibilidade de exercer a democracia participativa, a democracia ativa, é através das entidades [...]”.

No entanto, os entrevistados também reconhecem as dificuldades que as entidades enfrentam, e o fazem de forma bastante ampla. A falta de conhecimento e informação sobre a temática é algo que dificulta o trabalho, tornando, por vezes, a ação um enfoque voluntarista com um tom moralista; a falta de recursos, de toda ordem, desde os humanos, até os financeiros e tecnológicos, que impedem ou embaraçam um trabalho com maior continuidade; a falta de representatividade das organizações, que muitas vezes se arvoram representantes da sociedade, sem ter mandato legal ou político para tanto, e, por fim, a falta de controle e prestação de contas das próprias ONGs, que pode comprometer a sua legitimidade política, abrindo flanco para questionamentos por parte do sistema político e dos próprios cidadãos. Como destaca Lizete Verillo<sup>212</sup>, as “OSCs são ainda muito vulneráveis: falta liderança, falta de formação, falta de sustentabilidade [recursos], pressão política e falta de participação dos cidadãos. [...] o amadurecimento institucional do país, de forma geral, favorecem o trabalho das OSCs”.

Quadro 32 - Percentual de presença dos itens do escopo da chave temática 10 nas respostas dos entrevistados sobre o papel das OSCs na discussão sobre corrupção e integridade

EIXO	ESCOPO	PERCENTUAL
Importância / Validade	Sim, têm papel ativo	100%
	Não, cidadãos desinformados e com pouco interesse pelos temas públicos	
Efetividade	Informação	58,33%
	Denúncia e exposição dos corruptos	8,33%
	Discussão e conhecimento dos problemas	58,33%
	Prevenção	33,33%
	Controle	58,33%
Problemas	Falta de informação e conhecimento	50%

<sup>211</sup> ROSSONI, Rodrigo Marcovich. **Depoimento:** 17 abr. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 2 arquivos .mp3 (61 min. 23 seg.).

<sup>212</sup> VERILLO, Lizete. **Depoimento:** 12 fev. 2018. Entrevista concedida a Rafael Cláudio Simões. 1 arquivo .mp3 (47 min. 12 seg.).

	Falta de recursos (financeiros, tecnológicos e humanos)	33,33%
	Falta de representatividade	25%
	Falta de controle e prestação de contas das OSCs	25%
	Postura moralista	16,66%
O que fazer para avançar	Capacitar membros das OSCs	50%
	Ampliar informações para os cidadãos (ativa e passiva)	100%
	Estimular a participação junto aos órgãos e entidades	100%
	Criar mecanismos permanentes de participação	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Destarte, fica evidente a importância que os entrevistados dão ao trabalho que devem ser desenvolvidos pelas instituições. Todas elas, desde os órgãos de controle interno, passando pelos Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos, até os poderes Legislativo e Judiciário, bem como a imprensa e a própria sociedade civil organizada, têm o seu papel, de combate à corrupção e de promoção da integridade, reconhecido.

Até por ser a área de atuação política dos respondentes, os quesitos da chave temática sobre as organizações da sociedade civil, elaborados a partir da literatura especializada no tema, estão quase que plenamente preenchidos. Enquanto os outros quadros apontam inúmeros itens que, embora apresentados pelos estudiosos, não são destacados direta ou indiretamente nas entrevistas, o que, mais uma vez, aponta para a existência de lacunas entre as concepções teóricas existentes e as práticas de atores sociais relevantes, indicando, por certo, alguma dificuldade no que tange à produção de estratégias políticas de interlocução entre a sociedade civil e as instituições públicas, algo que, os próprios entrevistados destacaram como algo centralmente importante.

Por certo, não cumpre, do ponto de vista legal, às organizações da sociedade civil a elaboração de estratégias de implantação e funcionamento de um Sistema de Integridade Nacional, mas, do ponto de vista da ação política, é importante que as entidades se preparem o mais adequadamente possível para tal, assim, sua ação não terá sua legitimidade politicamente contestada e poderá produzir efeitos e resultados mais próximos do que se pretende.

Destaque-se, ainda, uma posição, de forma geral, mesmo reconhecendo alguns avanços na sua atuação, bastante crítica dos respondentes ao trabalho de controle exercido pelas instituições. A morosidade, o formalismo, a ausência de integração entre elas e com os

cidadãos e as entidades organizadas, são os pontos centrais dessa crítica. Não obstante, esse criticismo não aponta para um viés autoritário ou antidemocrático, tão presente nas colocações rasas sobre o tema, que vemos em manifestações nas redes sociais e no nosso dia a dia. Pelo contrário, a maioria absoluta coloca claramente a necessidade dessa ação se dar num ambiente de liberdade, de democracia e de participação dos cidadãos.

A impunidade e a fraqueza das ações de prevenção se colocam como elementos significativos para que a corrupção continue, segundo os respondentes, com uma ocorrência elevada. Um aspecto sumamente relevante, destacado de modo amplo nas entrevistas, é a percepção do fenômeno, diferente do que se possa pensar, focados que ficamos nos grandes escândalos que aparecem na mídia e nas redes sociais, como presente nas mais variadas instituições e níveis da Federação. Assim, fica evidente uma preocupação para ações de nível local, nas cidades, nos bairros, até. Por isso, tantos falaram da ação de comunicação no âmbito municipal.

Mais uma vez prepondera, claramente, o viés republicano na visão dos membros das OSCs. Nesse tema dos elementos do Sistema de Integridade Nacional, ainda mais marcadamente que na discussão anterior sobre a corrupção. Evidente que também o liberalismo, aposta na visão do fortalecimento das instituições de controle, mas a interligação constante entre as instituições e a presença dos cidadãos, realizada pelos respondentes, que é, por certo, fruto também do seu próprio processo de participação política, fazem com que seja possível essa conexão com o republicanismo.

## 5 CONCLUSÃO

O combate à corrupção e a promoção da integridade, e, por conseguinte, a elaboração de medidas para atingir esses fins, são temas dos mais elusivos nas áreas de ciências humanas e sociais. Como qualquer problema complexo, não é possível encontrar uma resposta simples para a sua ocorrência e de formas para que o interesse público prevaleça. A experiência das diversas sociedades tem valor apenas relativo para que as outras encontrem o seu caminho nesse campo, os elementos da vida política e social nacional, regional e local, também têm importância nesse processo.

Desde que – no, agora, relativamente distante ano de 2001 – comecei a estudar, e atuar, na questão da corrupção e seu combate ou controle, são muitas as leituras, diversas as discussões, organizadas ou não, inúmeros os seminários, centenas de reuniões, mas persiste a questão: como dar conta do problema? Como superar o mero ativismo ou até mesmo o moralismo de caráter individual, que, muitas vezes, permeia a compreensão do tema?

Foi com isso em mente, que, em 2012, ingressei no Mestrado do PPGHIS, e, em 2016, avancei para o Doutorado. Com o tempo, que, como dizem, é o senhor da razão, comecei a vislumbrar alguns elementos para responder a essa questão. Não pretendi, nem com a dissertação, tampouco com essa tese, ter encontrado todos os ingredientes da receita ou equação, afinal, são milhares de pessoas pensando, estudando, formulando políticas, e não seria eu a achar o Santo Graal, mas acho que avançamos.

Avançamos no sentido de compreender que a ocorrência da corrupção não poder ser extirpada, conforme desejo da maioria dos cidadãos, e discurso fácil de prosélitos afoitos ou demagógicos, pode, sim, ser minorada, reduzida, mas isso, com certeza, é pouco.

Combater a corrupção não é um fim em si mesmo. Existem vários sentidos para essa vontade coletiva. Ninguém, ou quase, pode ser a favor da corrupção. Não faz sentido, portanto, algo do tipo “todos contra a corrupção”, isso é muito evidente, talvez infantil, com certeza demagógico. O que tem relevância para as pessoas, e, assim, para as sociedades, é que a corrupção, efetivamente, prejudica a sua qualidade de vida, como destacado em vários âmbitos, da saúde à educação, do funcionamento das instituições

públicas às práticas democráticas, do desenvolvimento econômico à preservação do meio ambiente. Não por acaso, liberais e republicanos, conforme as categorias que usei na tese, para identificar as principais visões de entendimento e análise sobre o tema, incluindo suas inúmeras variantes, estão de acordo sobre esse ponto, por certo que com ênfases distintas sobre a intensidade e importância desses fatores.

A corrupção drena recursos que são fundamentais para garantir serviços públicos de qualidade de saúde, educação, assistência social, apenas para ficar nos mais óbvios, ela também aumenta custos das obras e serviços públicos, retirando, assim, mais uma vez, recursos dos cidadãos. Ela causa elevação em custos de produção e encarece serviços e produtos do setor privado. Tal qual uma hidra, a corrupção tem muitas cabeças e inúmeros cérebros. Assim, combater a corrupção faz sentido coletivo e social, e claro, econômico. Mas não só.

Faz também sentido político. Dentro da compreensão de que a corrupção é baseada e sustenta a desigualdade. Não só socioeconômica, mas, também, política. Ela ocorre na medida em que os diversos recursos de poder, apropriados diferentemente, são mobilizados para atender os interesses privados de alguns e abandonar ou adiar os de outros. Via de regra, os mais pobres. Ela é, nesse sentido, um fenômeno que se baseia na desigualdade e amplia a mesma. Revela, ainda, as tensões, muitas ampliadas no mundo, ao longo dos últimos quarenta anos, entre o público e o privado. Ela causa uma deslegitimação do sistema político e, por vezes, abre espaço para discursos messiânicos e autoritários do fim da corrupção. Isso aconteceu, e continua acontecendo, em nossa história.

Aqui reside a escolha feita nesta tese, e que o seu desenvolvimento, ao nosso juízo comprova, pelo republicanismo como a melhor chave de análise para o tema, ao menos no que se refere à perspectiva brasileira. Por certo, não pretendemos aqui, que seja uma explicação completa para tudo, isso está no campo das utopias, como o são, conforme colocado por Beaud (2004), de forma bem geral, tanto o liberalismo quanto o socialismo.

Seguramente, a opção liberal tem coerência, especialmente para aqueles que têm poder e recursos, mesmo que algum, apenas, no sentido de explicar a corrupção como uma questão de cálculo de custos e benefícios. Isso, conforme demonstram inúmeros estudos

na área, realmente acontece, maior impunidade e mecanismos de prevenção estimulam a ocorrência da corrupção, grande ou pequena. Não é, portanto, uma coincidência que a construção de um sistema de integridade vise inverter a equação tradicional e reduzir os retornos, ampliando os custos, para o cometimento da corrupção. Também é fato, como insistem os liberais, que a corrupção tem forte impacto econômico, aumentando custos de produção de bens e na prestação de serviços. Ademais, e ainda concordando com eles, é certo que as instituições devem atuar para conter a corrupção e combater os malfeitos, e que na medida em que atuam de forma coerente com a normatização existente numa sociedade – pesando aqui num estado ótimo ou bom, do ponto de vista do interesse público expresso pelas normas – essas organizações, públicas e privadas, colaboram para o bem-estar geral, mas, aqui, acaba, ao nosso juízo, a colaboração do liberalismo, ao menos no que concerne ao entendimento do fenômeno e ao estabelecimento de ações de combate à corrupção e de promoção da integridade.

O republicanismo, de sua parte, apresenta temas e questões que, ao nosso juízo, são centrais ao combate à corrupção e à promoção da integridade, indo além da visão econômica-institucional-individual apresentada pelo liberalismo. Notadamente estamos falando de participação e cultura cívica de construção do interesse público. Esses, nos parecem, os pontos-chaves da construção de um sistema de integridade em nosso país. Indubitavelmente, muitos destacam a dificuldade de definir interesse público. De um ponto de vista bastante concreto, para o republicanismo é a política democrática, com intensa participação dos cidadãos, que faz isso, dentro do arcabouço jurídico e institucional de uma sociedade, mas, também, modificando-o e ampliando-o.

O Brasil é um dos países, do ponto de vista da legislação e organizações de controle da corrupção, mais bem aparelhados do mundo. No entanto, a corrupção e a impotência do interesse público são gritantes. Realizamos, e continuamos fazendo, essa construção, fundamentalmente, no período da redemocratização. Em que pese a existência do Tribunal de Contas da União desde a Primeira República, e a criação dos Tribunais de Contas estaduais em décadas posteriores, apesar de algumas leis sobre o enriquecimento ilícito da década de 1950, e do estabelecimento do controle interno na Constituição de 1967, foi, certamente, após a Constituição de 1988 que essas organizações ganharam força institucional e que construímos esse arcabouço legal-institucional ampliado que apontamos ao longo do texto. Transparência, controle,

participação, punição, todos os elementos-chaves do pacote anticorrupção descritos nos estudos sobre corrupção e integridade, e eventualmente presentes nas práticas governamentais mundo afora, fazem parte do nosso pacote. Precisamos, também, como destacam a literatura e as entrevistas, integrar a ação dos órgãos entre si e com a sociedade para que a ação, seja de prevenção, controle ou punição, possa se dar da maneira mais efetiva possível.

Mas, as coisas não funcionam exatamente como deveriam, e ficamos focados apenas em pensar em novas formas e mecanismos de controle e punição. Temos que cuidar, também, para que esses mecanismos não sejam fonte de paralisação da gestão pública. Pensamos em novas leis e seguimos a toada de que, enfim, com elas, daremos conta do recado. Parece um autoengano. De fato, não estamos aqui argumentando contra novidades ou inovações nesses campos, apenas destacando que, conforme nossa experiência de construção, já com mais de três décadas de experiência, deveríamos olhar para outros aspectos do problema. Sobre isso, o republicanismo nos propõe um olhar que vai além do liberalismo.

O republicanismo se dispõe a pensar o combate à corrupção e a promoção da integridade a partir de dois elementos centrais: participação e interesse público. Ancorados, esses, num postulado de igualdade. A desigualdade, que campeia em nosso país sob as mais variadas formas, desde a socioeconômica, passando pela de gênero, de etnia, de idade, e chegando até a jurídico-política, entre outras, é a base da corrupção em nosso país, da grande e da pequena corrupção, da corrupção burocrática e da corrupção política, da que ocorre só no setor público, ou só no ambiente empresarial, ou na vida privada das pessoas, bem como na interação entre eles. A desigualdade e a corrupção são múltiplas, e interagem. O conhecido bordão “você sabe com quem está falando?” é uma síntese dessa cidadania, ou subcidadania brasileira, para nos ancorarmos na definição de Jessé Souza (2018).

A desigualdade é a base da corrupção na nossa leitura, não porque, como podem pensar alguns numa leitura mais apressada, os pobres ou excluídos de nossa sociedade sejam mais predispostos a cometer atos de corrupção ou qualquer leitura preconceituosa do gênero, mas porque ela se realiza, reflete e reforça a desigualdade e na desigualdade. É a desigualdade que permite a corrupção e só a combatendo, a desigualdade, não a

corrupção, poderemos ter resultados mais efetivos e duradouros na promoção da integridade.

Evidente que corruptos precisam ser punidos, com perda de cargo ou função, retirada de bens auferidos por meio da corrupção e, até mesmo, com a prisão, mas só isso não basta. Dessa forma, ficamos num ciclo eterno de investigação, julgamento e punição, nunca, ou quase, cuidando da prevenção, de reduzir, na base, a possibilidade de ocorrência do fenômeno.

Para cuidarmos da prevenção da corrupção e da promoção da integridade é fundamental que prevaleça o interesse público, que o que é público seja respeitado, cultivado e valorizado. Público é o que diz respeito a toda a sociedade. Público é a política, público é o poder, ou deveria. No entanto, só aqueles que se consideram como iguais e responsáveis adentram e permanecem na arena pública, como já colocou Hannah Arendt (2016). Para tal, precisamos ampliar a capacidade de fala, de presença, de ação, no espaço público, ou seja, o ser político do ser humano. Já Montesquieu (2007) havia notado que apenas o poder e o direito não eram suficientes para explicar a política de uma sociedade, não por outra razão estabeleceu princípios de ação para cada um dos três regimes políticos de sua tipologia, sendo a virtude aquela que é vocacionada para a República, ancorada que é na ideia de igualdade.

Não por outra razão, esse pensador francês destacava a moderação como a principal virtude política, pois ela permitiria que os cidadãos respeitassem os limites para além de qualquer aspecto legal, que, como sabemos, nunca servem como defesas absolutas da sociedade, da *res publica*. E hoje, quando falamos de crise da democracia, e a corrupção – em sentido lato é um dos seus aspectos centrais – autores, como Levitsky e Ziblatt (2018) e Runciman (2018), apontam para o fato de que um dos elementos centrais das nossas dificuldades é a falta de respeito de inúmeros líderes aos limites não escritos, não legalmente estabelecidos, que existem nas democracias.

Para gregos e romanos na Antiguidade somente seres livres e iguais poderiam construir a coisa pública, a *res publica* ou a *pólis*. Era nesse espaço-tempo de luta, de disputa, de conflito e de convencimento que se afirmavam os interesses da sociedade. Evidente que as nossas sociedades são bastante diversas e, muitas vezes, mais complexas que



aquelas, mas o pressuposto da igualdade e da liberdade para a construção do interesse público continua válido, ao menos na perspectiva do republicanismo.

É nesse espaço público, de pluralidade, por excelência, que pode se afirmar o interesse público, por meio do discurso, da discussão, do convencimento, a partir da interação do diferentes e iguais que somos. Ou seja, por meio da política. Que na sua ação é a única atividade que constitui a sociedade, conforme aprendemos com os gregos e nos lembrou Arendt (2016).

As organizações da sociedade civil apresentam e representam, de alguma maneira, a defesa desse espaço público e dessa ação cidadã. Significativo que para isso coloquem a defesa do papel das instituições, por certo apontado para uma atividade mais incisiva das mesmas, e das liberdades como condições necessárias para a promoção da integridade e do combate à corrupção. Evidente que, como reconhecido nas entrevistas e apontado no texto, elas precisam qualificar a sua compreensão do fenômeno da corrupção e do sistema de integridade, para que sua ação possa apontar caminhos que sejam consentâneos com os seus próprios objetivos, uma expectativa de empoderamento conceitual que nem sempre se realiza, impedindo-as, ou, ao menos, dificultando uma ação que supere o olhar circunscrito ao fato, e leve a ação para patamares estruturais de prevenção do fenômeno. Assim, a que se construir um diagnóstico do problema, desde a sua ocorrência, até a sua superação, mesmo que sempre parcial ou incompleta que seja compreendido e apropriado pelas lideranças dessas organizações. Nesse sentido, é fundamental, ao nosso juízo, que sejam realizados processos permanentes de formação do pessoal que – voluntariamente ou profissionalmente – participa dessas OSCs.

Cabe destacar que das entidades entrevistadas seis têm o combate à corrupção definido em seus estatutos como elementos centrais de atuação, enquanto as outras o colocam como objetivos secundários ou se integraram nessa luta por conta da percepção de que essa era uma temática significativa da sociedade. Assim, as seis primeiras têm um papel mais relevante na formulação geral que as outras, e devem, como buscam fazer, a bem da verdade, trabalhar isso.

Seguindo esse raciocínio, essa compreensão de que a luta contra a corrupção não é um fim em si mesma, mas uma defesa da qualidade de vida, da democracia e do

desenvolvimento socioeconômico, é que permite a integração de organizações não diretamente ligadas ou vocacionadas a esse objetivo nesse trabalho. Isso precisa ficar mais evidentemente exposto, e as entidades reconhecem o papel da comunicação para atingi-lo. O caminho é longo, e, como sabem aqueles que olham para a história, essa nunca é uma linha reta de felicidade e progresso. Os desafios, os contratempos, as tristezas, os retrocessos, são parte desse processo, os quais, com todas as dificuldades, esses cidadãos organizados buscam contribuir para dar um sentido positivo, um sentido, portanto, político, de bem viver, buscando uma ruptura – já promovida ao longo dos séculos por inúmeros outros, com certeza – entre a ideia de uma distinção marcada entre governantes e governados.

Hannah Arendt (2006, p. 83) já perguntou “qual o sentido da política?” e respondeu inequivocamente que o sentido era a liberdade, mas também perguntou, na sequência, “tem a política ainda algum sentido?”. Penso que, a partir da perspectiva do que aqui foi estudado, um esboço de resposta seria a reconstrução do público, como uma espaço de ação, liberdade e igualdade. Isso pressupõe, por certo, um trabalho de reconstrução, de refundação, usemos a palavra, de revolução, da política. Tal questão, no entanto, implica, além de reconhecer o papel do conflito, da disputa, para a construção de soluções político-institucionais que contemplem os envolvidos, como já notava Maquiavel (2007, 2011), reconhecer a variedade de questões presentes no movimento de enfretamento da corrupção, que coloca em cena a percepção dos distintos interesses e paixões que afloram.

Nesse sentido, cumpre construir um movimento de enfretamento da corrupção que seja representativo, nas suas demandas e formas de expressão, dos diversos grupos da sociedade brasileira, que seja significativo das clivagens sociais que existem em nossa sociedade, não sendo – como por vezes pode se dar a perceber – a mera expressão da visão liberal de que se busca cumprir a lei, fazendo funcionar as instituições, para equalizar algum disputa de interesses econômicos, sejam de empresas ou, até mesmo de indivíduos.

No momento em que se discute a crise ou, até mesmo, o fim da democracia, temos a possibilidade de refundar o espaço de intervenção dos cidadãos no espaço público. Combinar a, ao menos ainda, necessária representação com a participação direta dos

cidadãos. Construir aquele *locus* onde as pessoas possam se expressar, discutir e decidir, como buscava Thomas Jefferson ao pensar na Revolução Americana, esse lugar de liberdade tão fugidio, mas tão desejado, desde as revoluções do século XVIII até as grandes manifestações que se alastram pelo mundo desde 2010.

Para isso, no entanto, é importante que as organizações da sociedade civil, que de alguma maneira, buscam construir esse espaço de liberdade, consigam qualificar a sua intervenção na comunidade. Questões operacionais, tais como falta de recursos financeiros e tecnológicos e pessoal, precisam ser enfrentadas para uma ação mais efetiva e expediente, mas, também, qualificação no entendimento dos interesses públicos, daquilo que está envolto nas lutas políticas no curso da sua atividade. No que nos diz respeito diretamente às questões da corrupção e da integridade, e seus temas correlatos, podemos perceber, de modo geral, que, mesmo nas entidades de ponta da sociedade civil organizada, ainda está presente uma visão bastante senso comum acerca do fenômeno, suas causas e consequências e as estratégias para o seu enfrentamento.

Algumas dificuldades se encontram nesse caminho. Dessa forma, isto posto, a ação política, como nos mostram inúmeros processos históricos, não tem previsibilidade dos seus resultados. Essa questão significativa, por vezes, serve de chave de ataque à democracia. Argumentando, os que promovem a investida antidemocrática, que as questões públicas devem ser da alçada do governante, supostamente aquele que sabe o caminho da bem-aventurança, sem os sobressaltos que a democracia causa, enquanto os cidadãos devem cuidar dos assuntos de sua vida. No entanto, como me disse certa feita um grande amigo, “às vezes é preciso sair do sofá, fazer alguma coisa, pequena que seja”.

Buscar compreender a amplitude do fenômeno da corrupção, com as suas diversas manifestações, desde o ambiente micro até as macrorrelações políticas, econômicas e sociais não é algo que se responda com simples palavras de ordem, como alguns tentam fazer. Conhecer e estudar continuamente o tema, estabelecer prioridades, definir metas, traçar estratégias, são requisitos fundamentais para uma atividade frutífera. É certo que algumas entidades, tais como a Transparência Internacional Brasil ou a Transparência Capixaba, fazem esse esforço, mas, mais, muito mais, é necessário. E logicamente, não parece possível, nem desejável, nem no caso de vontade das OSCs, que isso seja feito

apenas por elas. É um esforço coletivo que deve mobilizar inúmeras instituições, públicas, empresariais, do movimento social, se se quer ter impacto e resultados positivos para o interesse público. Só assim, nos parece, será possível superar o moralismo, ultrapassar o punitivismo e construir novos padrões de ação republicana.

Diante da assertiva proposta como hipótese no projeto que desembocou nessa tese, de que as organizações da sociedade civil brasileira tiveram papel de destaque na ressignificação da noção de controle social e de participação política e contribuíram para a afirmação de uma cultura política mais inclusiva na história da república brasileira, podemos afirmar, com convicção, que elas colaboraram para a ampliação da discussão pública da corrupção em nosso país, com uma preocupação centrada na presença dos cidadãos e no fortalecimento das instituições de controle, mas que, diante de uma certa fraqueza na formulação conceitual do problema, e diante de uma conjuntura política polarizada, especialmente a partir de 2013, em um processo de “fulanização” do tema, ao invés de uma percepção mais aprofundada, num debate público empobrecido pelos interesses personalísticos de algumas lideranças políticas, muitas das proposições apresentadas, mesmo por instituições com uma compreensão mais ampla e matizada da questão, como a Transparência Internacional Brasil, acabaram produzindo pouco impacto, o que coloca a necessidade para essas e outras organizações, como apontamos especialmente no capítulo 4 e nesta conclusão, de rearranjos e novas proposições e formas de atuação em vários campos, se elas pretendem ampliar sua capacidade de influenciar a política nacional, regional e local, nesse que é um tema tão sensível e significativo.

Para tal, a própria ideia de integridade serve de apoio instrumental e político importante. Compreender o divisionismo político que o tema da corrupção carrega, dadas as inúmeras mistificações que a luta anticorrupção sofreu ao longo do tempo, seja no mundo, seja no Brasil, servindo, muitas vezes, de biombo para ações políticas antidemocráticas e antirrepublicanas. Basta lembrar aqui, que um dos discursos presentes no Golpe de 1964, e nos governos por ele instaurados, foi o de combater a corrupção. Como sabemos, não foi exatamente o que se deu. Pensando como apontado por Sandel (2012), podemos dizer que, a bem da verdade, a República foi corrompida por aqueles que a destruíram ao não permitir, e na verdade atacar, alguns que dela queriam fazer parte e ao desvalorizar completamente aquele bem político republicano fundamental

que é o espaço público de liberdades. Combater a corrupção exige sempre mais, e não menos, democracia, exige mais, e não menos, liberdade.

Não se pretendeu aqui escrever uma história da corrupção no Brasil da redemocratização, até porque essa, no limite, dada a secretude do ato, seria tecnicamente impossível, ou, bastante incompleta. Fora, como vimos, as dificuldades de conceituação do fenômeno e de definição do próprio fato corrupto em si, para estabelecer os parâmetros do que estaria ou não estaria nessa história.

O que buscamos, fundamentalmente, foi apontar, dentro desse processo que ainda se desenrola em nossa sociedade, os elementos-chaves de avanços e dificuldades, de compreensões e incompreensões, a partir de uma criteriosa análise da literatura sobre o tema e na experiência das OSCs, apontar as questões centrais do fenômeno da corrupção e da construção do sistema de integridade.

Não sabemos o destino desse percurso, quiçá esse trabalho tenha conseguido apontar, ao menos, algumas das principais estações do caminho percorrido, estimulando, como, ao nosso juízo, cumpre aos trabalhos acadêmicos, novos estudos que, em conjunto, forneçam pistas daquilo que seria desejável do ponto de vista da *res publica*, o alvo que utilizamos para iluminar a caminhada.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Cláudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 73, p. 33-37, nov., 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002005000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300003). Acesso em: 17 jan. 2017.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. **Competition and corruption**. Institute of Economics and Statistics Discussion Papers, n. 169. Oxford: University of Oxford, 1994.
- ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. Rents, competition and corruption. **The American Economic Review**, Pittsburgh, PA. v. 89, n. 4, p. 982-993, set., 1999. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/117169?seq=3#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/117169?seq=3#metadata_info_tab_contents). Acesso em: 23 jan. 2018.
- ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. The new economics of corruption: a survey and some new results. **Political Studies**, Oxford. n. XLV, p. 496-515, 1997. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/1467-9248.00093>. Acesso em: 23 jan. 2018.
- ADVERSE, Helton. A matriz italiana. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). **Matrizes do republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 51-125.
- AGENCIA BRASIL. **Medidas anticorrupção fortalecem luta contra a impunidade, destaca Dilma**. 2015. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-03/medidas-anticorrucao-fortalecem-luta-contra-impunidade-destaca-dilma>. Acesso em: 9 jan. 2020.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 13. ed. São Paulo: Editora Ática, 2000. p. 111-120.
- AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moraes. Apresentação. In: AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moraes. **Usos e abusos da história oral**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. VII-XXV.
- AMARRIBO BRASIL. **Parceiros**. Disponível em: <http://amarribo.org.br/parceiros/>. Acesso em: 15 jan. 2018.
- ANDVIG, Jens, et al. **Research on corruption**: a policy oriented survey. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2000. Disponível em: [https://pdfs.semanticscholar.org/0c1d/7f6d2da130a67a1ae62554ef38aae0d10a79.pdf?\\_ga=2.31557502.1945252902.1581638290-942118953.1574279024](https://pdfs.semanticscholar.org/0c1d/7f6d2da130a67a1ae62554ef38aae0d10a79.pdf?_ga=2.31557502.1945252902.1581638290-942118953.1574279024). Acesso em: 23 jan. 2018.
- ANECHIARICO, Frank; JACOBS, James B. **The Pursuit of Absolute Integrity**: How Corruption Control Makes Government Ineffective. Chicago: University of Chicago Press,

1996.

ARANTES, Rogério Bastos. Polícia Federal e construção institucional. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 99-132.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016.

ARENDT, Hannah. **A promessa da política**. 2. ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 2009.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 5. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002.

ARENDT, Hannah. **O que é a política?**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

ARENDT, Hannah. **Sobre a Revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

ARRUDA, José Jobson de Andrade. **A grande revolução inglesa, 1640 – 1780: Revolução Inglesa e Revolução Industrial na construção da sociedade moderna**. São Paulo: Departamento de História - FFLCH - USP: HUCITEC, 1996.

ARRUDA, Marcos; BOFF, Leonardo. **Globalização: desafios socioeconômicos, éticos e educativos**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Proposta de emenda constitucional para criação do conselho nacional dos tribunais de contas, modificação dos critérios de composição dos tribunais de contas e previsão de lei nacional para disciplinar o processo de controle externo**. 2017. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/03/PEC-ATRICON-CNTC-COMPOSI%C3%87%C3%83O-FINAL.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

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

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 133-161.

AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011a. p. 43-62.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL, 2011b. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91338/1/661549801.pdf>. Acesso em: 13 jul 2016.

AZFAR, Osmar; LEE, Young; SWAMY, Anand. The causes and consequences of corruption. *In: ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCE*, v. 573, n. 1, p. 42-56, jan., 2001. **Anais Eletrônicos...** Disponível em: [http://home.ku.edu.tr/~musomer/research\\_files/Murat%20Sommer%20ANNALS%20AAPSS%2001.pdf](http://home.ku.edu.tr/~musomer/research_files/Murat%20Sommer%20ANNALS%20AAPSS%2001.pdf). Acesso em: 28 jul 2017.

BAILY, Bernard. **As origens ideológicas da Revolução Americana**. Bauru, SP: EDUSC, 2003.

BARBEIRO, Heródoto. Mídia e investigação. In: SPECK, Bruno Wilhelm. (Org.). **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002. p. 409-420.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual do que os outros**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BARBOSA, Rui. **Obras Completas de Rui Barbosa: Campanha presidencial, 1919**. v. 46, tomo 2. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956. Disponível em: [https://sistemas.stf.jus.br/dspace/xmlui/bitstream/handle/123456789/232/5434\\_V46\\_T2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://sistemas.stf.jus.br/dspace/xmlui/bitstream/handle/123456789/232/5434_V46_T2.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 15 jul. 2016.

BARBOZA FILHO, Rubem. Judiciário. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 535-541.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BARON, Hans. **The crisis of the early italian Renaissance**. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 1966.

BARROS FILHO, Clóvis de; PRAÇA, Sérgio. **Corrupção: parceria degenerativa**. Campinas, SP: Papyrus 7 Mares, 2014.

BARROS, Alberto R. G.. A matriz inglesa. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). **Matrizes do republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 127-174.

BASBAUM, Leôncio. **História sincera da República: de 1889 a 1930**. 4. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1975.

BBC. **Leia a íntegra do pronunciamento de Dilma Rousseff**. 2013. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130621\\_discurso\\_dilma\\_1k](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130621_discurso_dilma_1k). Acesso em: 9 jan. 2020.

BEAUD, Michel. **História do capitalismo: de 1500 até nossos dias**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BEIGUELMAN, Paula. O processo político-partidário brasileiro de 1945 ao plebiscito. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987. p. 317-336.

BELL, Daniel. **O advento da sociedade pós-industrial**. São Paulo: Cultirx, 1974.



BERLIN, Isaiah. **Ideias políticas na Era romântica**: ascensão e influência no pensamento moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BIGNOTTO, Newton. A matriz francesa. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). **Matrizes do republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 175-229.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-42.

BIGNOTTO, Newton. Humanismo cívico hoje. In: BIGNOTTO, Newton. **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. p. 49-69.

BIGNOTTO, Newton. **Origens do republicanismo moderno**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.

BIGNOTTO, Newton. Problemas atuais da teoria republicana. In: CARDOSO, Sérgio (Org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p. 17-43.

BIGNOTTO, Newton. Republicanismo. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 103-110.

BIROLI, Flávia; MANTOVANI, Denise. A parte que me cabe nesse julgamento: a Folha de S. Paulo na cobertura ao processo do "mensalão". **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 2, ago. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762014000200204](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762014000200204). Acesso em: 9 jan. 2020.

BLANNING, Tim. **The pursuit of glory: Europe 1648-1815**. London: Penguin Books, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. rev. amp. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giovanni. Corrupção. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giovanni. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: UNB, 2000, p. 291-293.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giovanni. REPÚBLICA. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giovanni. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: UNB, 2000, p. 1107-1109.

BOMFIM, Francisco das Chagas Jucá. **O combate à corrupção nos ordenamentos jurídicos do Brasil e de Portugal**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Porto. Porto, 2013. p. 101. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/70376/2/24890.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2017.

BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. Controle social. In: BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário crítico de sociologia**. 2. ed. São Paulo: Editora

Ática, 2000, p. 100-106.

BRASIL. CAMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>. Acesso em 10 jan. 2020c.

BRASIL. CAMARA DOS DEPUTADOS. **Comissões**: comissões permanentes. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/comissoes/lista-comissoes>. Acesso em 10 jan. 2020a.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. **Constituições anteriores**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>. Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico/historico>. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto de 26 de maio de 1999**. Cria a Comissão de Ética Pública e dá outras providências. 1999b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/Dnnconduta.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Dnnconduta.htm). Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm). Acesso em 12 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 6.029, de 1º de fevereiro de 2007**. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6029.htm#art25](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6029.htm#art25). Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. ESPIRITO SANTO (Estado). MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **MPC, Transparência Capixaba e OAB debatem na Assembleia Legislativa o projeto conselheiro cidadão**. 2013. Disponível em: <https://www.mpc.es.gov.br/2013/04/mpc-transparencia-capixaba-e-oab-debatem-na-assembleia-legislativa-o-projeto-conselheiro-cidadao/>. Acesso em 11 jan. 2020.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Endereços e telefones dos tribunais de contas dos estados**. Disponível em: [ftp://ftp.fnnde.gov.br/web/fundeb/contatos\\_tribunal\\_de\\_contas.pdf](ftp://ftp.fnnde.gov.br/web/fundeb/contatos_tribunal_de_contas.pdf). Acesso em: 11 jan. 2020d.

BRASIL. IMPRENSA NACIONAL. **Medida provisória nº 893, de 19 de agosto de 2019**. Transforma o Conselho de Controle de Atividades Financeiras na Unidade de Inteligência Financeira. 2019. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/medida-provisoria-n-893-de-19-de-agosto-de-2019-211446132>. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à

Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2009. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm). Acesso em: 8 jan. 2020.

**BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm)>. Acesso em 12 jan. 2020.

**BRASIL. Lei n. 13.204, de 14 de dezembro de 2015.** Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. 2015a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm#art1). Acesso em: 12 jan. 2020.

**BRASIL. Lei n. 13.341, de 29 de setembro de 2016.** Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm). Acesso em: 10 abr. 2018.

**BRASIL. Lei n. 3.164, de 1º de junho de 1957.** Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. 1957. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3164.htm). Acesso em: 19 jan. 2020.

**BRASIL. Lei n. 3.502, de 21 de dezembro de 1958.** Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. 1958. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502.htm). Acesso em: 19 jan. 2020.

**BRASIL. Lei n. 8.429/1992 (lei ordinária) 02/06/1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de

mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. 1992a. Disponível em: <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%208.429-1992?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.429-1992?OpenDocument)>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. 1992b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm). Acesso em 11 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. **Lei no 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. 1999a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm). Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. **Portal da legislação**. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/atos-institucionais>. Acesso em: 17 jul. 2017.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Comissões permanentes**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/comissoes-permanentes>. Acesso em: 10 jan. 2020b.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de lei de conversão nº 21, de 2015 (proveniente da medida provisória nº 684, de 2015)**. 2015b. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=182381&tp=1>. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Proposta de emenda à constituição nº 22, de 2017**. 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5333830&ts=1567533039533&disposition=inline>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRITO, Marcelo. **Atlas das Eleições Presidenciais no Brasil**. Disponível em: <https://sites.google.com/site/atlaseleicoespresidenciais/1989>. Acesso em: 7 jan. 2020.

BROOKS, Graham et al. **Preventing corruption: investigation, enforcement and governance**. Hampshire: Palgrave MacMillan, 2013.

BUCHAN, Bruce; HILL, Lisa. **An intellectual history of political corruption**. Hampshire: Palgrave MacMillan, 2014.

BUCKHARDT, Jacob. **A cultura do renascimento na Itália**: um ensaio. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

CALDEIRA, Jorge. **História da riqueza no Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CANÊDO, Leticia Bicalho. Aprendendo a votar. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 517-543.

CAPELATO, Maria Helena. Propaganda política e controle dos meios de comunicação. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 167-178.

CARDOSO, Sérgio. Notas sobre a tradição do “governo misto”. In: BIGNOTTO, Newton. **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. p. 27-48.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas**: o imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. A involução da participação eleitoral no Brasil, 1821 -1930. In: CARVALHO, José Murilo; CAMPOS, Adriana Pereira (Org.). **Perspectivas da cidadania no Brasil Império**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 37-58.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 237-241.

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

CASTELLS, Manuel. **Fim de milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (Coleção A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, v. 3).

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTRO, Flávia Lages de. **História do Direito**: Geral e do Brasil. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2013.

CAVALCANTE, Ruszel Lima Verde. **Corrupção, origens e uma visão de combate**. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2006.

CERQUEIRA, Adriano L. da Gama; LOPES, Marcos Antônio. **A Europa na Idade Moderna**. Belo Horizonte: Ed. Lê, 1995.

CÍCERO, Marco Túlio. **Da República**. São Paulo: Editora Escala, 2011.

CONGRESSO EM FOCO. **ONGs criam rede de combate à corrupção no FSM**. 2009. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/ongs-criam-rede-de-combate-a-corrupcao-no-fsm/>. Acesso em: 15 jan. 2018.

CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. São Paulo: Atlas, 2015.

CONTAS ABERTAS. **Coalizão Amigos da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Disponível em: <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/2091>. Acesso em: 27 jan. 2018.

CORRÊA, Izabela Moreira. Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a administração pública federal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 163-190.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle social. In: PEREIRA, Isabel Brasil. **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. p. 104-110.

COSTA, Emília Viotti. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1999.

COUTINHO, Joana. As ONGs: Origens e (des)caminhos. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 13/14, p. 58, 2005. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18668/13858>. Acesso em: 16 jul. 2016.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAMATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?**. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DARNTON, Robert. **Censores em ação: como os Estados influenciaram a literatura**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (dir.). **Democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DATAFOLHA. **FHC encerra mandato com reprovação maior do que aprovação**. 2002. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2002/12/1222326-fhc-encerra-mandato-com-reprovacao-maior-do-que-aprovacao.shtml>. Acesso em: 8 jan. 2020

DE DECCA, Edgar. **1930, o silêncio dos vencidos**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Partidos políticos e frentes parlamentares: projetos, desafios e conflitos na democracia. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida

Neves (Org.). **O tempo da experiência democrática**: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 127-154. (Coleção O Brasil republicano; v. 3).

DELUMEAU, Jean. **A civilização do renascimento**. Lisboa: Editora Estampa, 1984.

DEVARAJAN, Shantayanan; KHEMANI, Stuti. If politics is the problem, how can external actors be part of the solution?. In: BASU, Kaushik; CORDELLA, Tito (ed.). **Institutions, governance and the control of corruption**. Washington-DC: Palgrave Macmillan, 2018.

DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e neopatrimonialismo. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 187-192.

EIGEN, Peter. Prefácio. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas-SP: Editora da UNICAMP, 2002. p. 11-13.

EISENSTEIN, Elizabeth L. **A revolução da cultura impressa**: os primórdios da Europa moderna. São Paulo: Editora Ática, 1998.

ELLIOTT, Kimberly Ann. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UNB, 2002a. p. 255-339.

ELLIOTT, Kimberly Ann. Introdução. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UNB, 2002b. p. 17-23.

ÉPOCA NEGÓCIOS. **Aprovação de Temer é a pior desde o governo Sarney**. 2017. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/07/epoca-negocios-aprovacao-de-temer-e-a-pior-desde-o-governo-sarney.html>. Acesso em: 7 jan. 2020.

ESTADAO. **Bolsonaro conclui mudança no Coaf para o Banco do Brasil; indicado de Moro deixará o cargo**. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-assina-mp-que-transfere-coaf-para-o-banco-central,70002974425>. Acesso em: 13 out. 2019.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE A CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO. **Estrutura**. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/gestao>. Acesso em: 12 jan. 2020.

ETZIONI, Amitai. Is transparency the best disinfectant?. **The Journal of Political Philosophy**. Malden, MA, v. 18, n. 4 p. 389-404, 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x>. Acesso em: 18 jul. 2016.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 13. ed. São Paulo: Globo, 1998. 2 v.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930**: historiografia e história. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FAUSTO, Boris. A vida política. In: SCHWARCZ, Lília Moritz (Org.). **Olhando para dentro, 1930-1964**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013. p. 91-141. (Coleção História do Brasil Nação: 1808 - 2010; v. 4).

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS. **Home**. Disponível em: [https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2014/06/04-codigo\\_de\\_etica\\_dos\\_jornalistas\\_brasileiros.pdf](https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2014/06/04-codigo_de_etica_dos_jornalistas_brasileiros.pdf). Acesso em 18 jan. 2020.

FEREJOHN, John Arthur. Accountability and authority: toward a theory of political accountability. In: PRZEWORKSKIM Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (Ed.). **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 131-153.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1975.

FERNANDES, Maria Cristina. A fila dupla não sai nos jornais. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 191-218.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERREIRA, Jorge. A democratização de 1945 e o movimento queremista. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 13-46. (Coleção O Brasil republicano; v. 3).

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Apresentação. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 7-11. (Coleção O Brasil republicano; v. 2).

FERREIRA, Jorge; GOMES, Angela de Castro. **1964: o golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FICO, Carlos. **Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

FICO, Carlos. Espionagem, polícia política, censura e propaganda: os pilares básicos da repressão. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 167-205. (Coleção O Brasil republicano; v. 4).

FILGUEIRAS, Fernando. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. **CEDES - Centro de Estudos Direito e Sociedade**, Juiz de Fora, 2006. Disponível em: <http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.



FILGUEIRAS, Fernando. Comissões Parlamentares de Inquérito. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008c. p. 559-563.

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

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008b. p. 353-361.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 133-161.

FINDLAY, Mark. Crime, development and corruption: cultural dynamic – global challenge?. In: CANEPPELE, Stefano; CALDERONI, Francesco. **Organized crime, corruption and crime prevention**. New York: Springer, 2014. p. 179-186.

FINK, Zera. **The classical republicans**: an essay in the recovery of a pattern of thought in seventeenth century England. Illinois: Northwestern University Press, 1962.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Brasil é único com 'SUS' entre países com mais de 200 milhões de habitantes**. 2019. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/10/brasil-e-unico-com-sus-entre-paises-com-mais-de-200-milhoes-de-habitantes.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/10/brasil-e-unico-com-sus-entre-paises-com-mais-de-200-milhoes-de-habitantes.shtml). Acesso em: 7 jan. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil**. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc130511.htm>. Acesso em: 8 jan. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Em entrevista à Folha em 2005, Jefferson revelou o mensalão; leia**. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/02/1417161-em-entrevista-a-folha-em-2005-jefferson-revelou-o-mensalao-leia.shtml>. Acesso em: 9 jan. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro**. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>. Acesso em: 8 jan. 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Pedro Collor é vítima de morte cerebral**. 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/19/brasil/9.html>. Acesso em 12 jan. 2020.

FONSECA, Francisco; ANTUNES, Fernando; SANCHES, Oscar. Os controles internos. In: SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da transparência**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002. p. 29-50.

FONSECA, Francisco; BEUTTENMULLER, Gustavo. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco (org.). **Controle social da Administração Pública**:

cenário, avanços e dilemas no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 75-102.

FORGIONE, Francesco. **Máfia export**: como a 'Ndrangheta, a Cosa Nostra e a Camorra colonizaram o mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

FRAGOSO, João Luís. Os primeiros tempos da ordem republicana. In: LINHARES, Maria Yedda. **História Geral do Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 187-196.

FRANCO, Maria Sílvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: UNESP, 1997.

FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global**: história econômica e política do século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2008.

FRIEDRICH, Carl J. Corruption concepts in historical perspectives. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (Ed.). **Political corruption**: conceptions and contexts. 3. ed. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2007. p. 15-24.

FUKUYAMA, Francis. **Confiança**: as virtudes sociais e a criação da prosperidade. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

FUNDAÇÃO CASA RUI BARBOSA. **Cronologia (1849-1889)**. Disponível em: [http://www.casaruibarbosa.gov.br/interna.php?ID\\_S=83&ID\\_M=18](http://www.casaruibarbosa.gov.br/interna.php?ID_S=83&ID_M=18). Acesso em: 10 mar. 2017.

FUNDAÇÃO CASA RUI BARBOSA. **Obras Completas**. Disponível em: [http://www.casaruibarbosa.gov.br/interna.php?ID\\_S=85](http://www.casaruibarbosa.gov.br/interna.php?ID_S=85). Acesso em: 10 mar. 2017.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Partido da Reconstrução Nacional (PRN)**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-da-reconstrucao-nacional-prn>. Acesso em: 7 jan. 2020.

FURET, François. **Pensando a Revolução Francesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GALLO, Max. **Revolução Francesa, volume I**: o povo e o rei (1774-1793). Porto Alegre: L&PM, 2009.

GALLO, Max. **Revolução Francesa, volume II**: às armas, cidadãos (1793-1799). Porto Alegre: L&PM, 2010.

GARCIA, Gustavo; CARAM, Bernardo. **PMDB aprova mudança de nome e passa a ser chamado MDB**. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/pmdb-aprova-mudanca-de-nome-e-passa-a-ser-chamado-mdb.ghtml>. Acesso em: 20 jan. 2018.

GARDINER, John Andrew. Defining corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (Ed.). **Political corruption**: conceptions and contexts. 3. ed. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2007. p. 25-40.

GARIN, Eugênio. **L'umanesimo italiano**. 7. ed. Bari: Laterza, 1994.

GELDEREN, Martin van; SKINNER, Quentin. **Republicanism**: a shared european heritage. Volume II: Values of republicanism in early Modern Europe. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

GIANNETTI, Eduardo. **Vícios privados, benefícios públicos?**: a ética na riqueza das nações. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

GLAESER, Edwar L.; GOLDIN, Cláudia. Corruption and reform: introduction. In: GLAESER, Edwar L.; GOLDIN, Cláudia. (Ed.). **Corruption and reform**: lessons from America's economic history. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

GLENNY, Misha. **McMáfia**: crime sem fronteiras. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GOMES, Ângela Maria de Castro et al. **O Brasil republicano**: sociedade e política (1930-1964). 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. (Coleção História Geral da Civilização Brasileira; v. 10).

GOMES, Marcelo Barros; ARAÚJO, Ricardo de Melo. Controle externo. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 565-574.

GORENDER, Jacob. **Combate nas trevas**: a esquerda brasileira: das ilusões perdidas à luta armada. 2. ed. São Paulo: Ática, 1987.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GOYATÁ, Rubens. Privatismo. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 179-185.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estado na Antiguidade Clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 29-47.

GUIMARÃES, Juarez. Interesse público. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 173-178.

GUIMARÃES, Juarez. Sociedade civil e corrupção: crítica à razão liberal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 83-98.

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

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Bem-estar comum**. Rio de Janeiro: Record, 2016.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Multidão: guerra e democracia na era do Império**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

HARRINGTON, James. **Commonwealth of Oceana**. London: Global Grey Books, s.d.

HEIDENHEIMER, Arnold. Perspectives on the perception of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (Ed.). **Political corruption: conceptions and contexts**. 3. ed. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2007. p. 141-154.

HILL, Christopher. **O mundo de ponta-cabeça: ideias radicais durante a Revolução Inglesa de 1640**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

HOBBSAWM, Eric J. **A era das revoluções: Europa 1789-1848**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

HOBBSAWM, Eric J. **Ecos da Marselhesa: dois séculos reveem a Revolução Francesa**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX, 1914- 1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBBSAWM, Eric J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOOD, Christopher; HEALD, David (eds.). **Transparency: The Key to Better Governance?**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HOUGH, Dan. **Corruption, anti-corruption and governance**. London: Palgrave Macmillan, 2013.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza dos EUA: nós, o povo**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

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

IGLÉSIAS, Francisco. **Trajectoria política do Brasil: 1500-1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

INSITUTO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. **Home**. Disponível em: <https://www.ifc.org.br/>. Acesso em: 15 jan. 2018.

ISLAM, Roumeen. Do more transparent governments govern better?. **Policy Research Working Paper The World Bank**. Washington D.C., jun. 2003. 48 p. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/568401468741328131/pdf/multi0page.pdf>.

Acesso em: 27 jul. 2018.

JAIN, Arvind K. **Economics of corruption**. New York: Springer Science+Business Media, LLC, 1998.

JONHSTON, Michael. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UNB, 2002. p. 103-134.

JONHSTON, Michael. Political corruption: historical conflict and the rise of standarts. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). **The global resurgence of democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993. p. 193-205.

JUDT, Tony. **O mal ronda a terra**: um tratado sobre as insatisfações do presente. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KARNAL, Leandro. Estados Unidos, liberdade e cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 135-157.

KARNAL, Leandro. et al. **História dos Estados Unidos**: das origens ao século XXI. São Paulo: Contexto, 2007.

KEANE, John. **Vida e morte da democracia**. São Paulo: Edições 70, 2010.

KLEIN, Herbert S.; LUNA, Francisco Vidal. População e sociedade. In: SCHWARCZ, Lília Moritz (Org.). **Modernização, ditadura e democracia, 1964-2010**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. p. 31-73. (Coleção História do Brasil Nação: 1808-2010; v. 5).

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

KRUEGER, Anne O. The political economy of rent-seeking society. **The American Economic Review**, Pittsburgh, PA. v. 64, n. 3, jun.1974. p. 291-303. Disponível em: <https://assets2.aeaweb.org/asset-server/files/9452.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2017.

KURZ, Robert. **O colapso da modernização**: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LANDIM, Leilah. **A invenção das ONGs**: do serviço invisível à profissão impossível. 1993. 239 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/invencao-das-ongs-servico-invisivel-profissao-impossivel>. Acesso em: 18 abr. 2019.

LAPALOMBARA, Joseph. Structural and institucional aspects of corruption. **Social Research**. New York, v. 61, n. 2, p. 325-350, 1994. Disponível em: <https://go.gale.com/ps/i.do?v=2.1&it=r&sw=w&id=GALE%7CA15764923&prodId=AONE&sId=googleScholarFullText&userGroupName=uvv>. Acesso em: 15 ago. 2017.

LARANJA, Anselmo Laghi. **Negócios públicos, riquezas privadas**: o escândalo dos

“anões do orçamento” (1993-1994). Vitória: Flor & Cultura, 2006.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEFEBVRE, Georges. **A Revolução Francesa**. 3. ed. São Paulo: IBRASA, 1989.

LEVITSKY, Seten; ZIBLATT, Daniel. **Como morrem as democracias**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Venício Artur de. Mídia. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 527- 533.

LISCIANDRA, Maurizio. A review of the causes and effects of corruption in the economic analysis. In: CANEPPELE, Stefano; CALDERONI, Francesco. **Organized crime, corruption and crime prevention**. New York: Springer, 2014. p. 187-196.

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

LOPES, Marco Antônio. Hobbes e a dessacralização do absolutismo. **Comunicação & Política**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 145-168, 2004.

LOPEZ, Adriana; MOTA, Carlos Guilherme. **História do Brasil**: uma interpretação. 3. ed. São Paulo: SENAC São Paulo, 2012.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo**: triunfo e decadência do sufrágio universal. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Editora Unesp, 2004.

MAINWARING, James. **British social history**. London: Odhams Press Ltd, 1965.

MANNHEIM, Karl. **Sociologia Sistemática**: uma introdução ao estudo de sociologia. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1971.

MANZINI, Eduardo José. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semiestruturada. In: MARQUEZINE, Maria Cristina; ALMEIDA, Maria Amélia; OMOTE, Sadão (Org.). **Colóquios sobre pesquisa em educação especial**. Londrina: EDUEL, 2003. p. 11-25.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.

MARTINS FILHO, João Roberto. Forças armadas e política, 1945-1964: a ante-sala do golpe. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O tempo da experiência democrática**: da democratização de 1945 ao Golpe Civil-militar de 1964. Rio

de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. (Coleção O Brasil republicano; v. 3).

MATTOS, Hebe. A vida política. In: SCHWARCZ, Lília Moritz (Org.). **A abertura para o mundo, 1889-1930**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. p. 85-131. (Coleção História do Brasil Nação: 1808-2010; v. 3).

MAURO, Paolo. Os efeitos da corrupção sobre o crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UNB, 2002. p. 135-168.

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

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista". 13. ed. São Paulo: Editora Ática, 2000. v. 1. p. 79-110.

MENEGUELLO, Rachel. O lugar da corrupção no mapa de referências dos brasileiros: aspectos da relação entre corrupção e democracia. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 63-82.

MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo**: antigo e moderno. 3. ed. amp. São Paulo: É Realizações Editora, 2014.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em:  
[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6873/1/ARTIGO\\_ImpassesAccountability.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6873/1/ARTIGO_ImpassesAccountability.pdf). Acesso em: 17 jul. 2017.

MILTON, John. **Escritos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MOISÉS, José Álvaro. Political corruption and democracy in contemporary Brazil. **Revista Latinoamericana de Opinión Pública**, número zero, WAPOR, 2009. 27 p.

MONDAINI, Marco. O respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 115-133.

MONTAÑO, Carlos (Org.). **O canto da sereia**: crítica à ideologia e aos projetos do "terceiro setor". São Paulo: Cortez, 2014.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

MORGAN, Kenneth O. (Ed.). **The history of Britain and Ireland**: from early people to present day. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Corrupção no Brasil Republicano: 1954-1964**. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 243-249.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Desafios e possibilidades na apropriação de cultura política pela historiografia**. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Culturas políticas na história: novos estudos**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014, p. 13-37.

MOVIMENTO DE COMBATE A CORRUPÇÃO ELEITORAL. **Home**. Disponível em: <http://www.mcce.org.br/>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL. **Quando foi criado**. Disponível em: <http://www.mcce.org.br/quando-foi-criado/>. Acesso em: 9 jan. 2020.

MULLER, Helena Isabel. **História do tempo presente: algumas reflexões**. In: PÔRTO JUNIOR, Gilson (Org.). **História do tempo presente**. Bauru, SP: EDUSC, 2007. p. 17-30.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **A Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 12 jan. 2020.

NAÍM, Moisés. **Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

NAPOLEONI, Loretta. **Economia bandida: a nova realidade do capitalismo**. Rio de Janeiro: DIFEL, 2010.

NASCIMENTO, Milton Meira do. **Rousseau: da servidão à liberdade**. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 13. ed. São Paulo: Editora Ática, 2000. p. 187-200.

NEDHAM, Marchmont. **The case of the Commonwealth of England states**. Charlottesville, Va: University Press of Virgínia, 1969.

NEDHAM, Marchmont. **The excellencie of a free-state or the right Constitution of a Commonwealth**. Indianapolis: Liberty Fund, 2011.

NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das; MACHADO, Humberto Fernandes. **O Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

NOGUEIRA DE SÁ, Luís Filipe Vellozo. **Economia da corrupção, instituições e convenções: as perspectivas ortodoxas e heterodoxas**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, 2004. p. 147.

NYE JUNIOR, Joseph S. **Corruption and political development: a cost-benefit analysis**. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 61, n. 2, p. 417-427, jun., 1967. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/1953254?seq=3#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1953254?seq=3#metadata_info_tab_contents). Acesso em: 19 jul. 2018.



ODALIA, Nilo. A liberdade como meta coletiva. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 159-169.

OLIVEIRA, Anna Cynthia de. O papel da sociedade civil no controle da corrupção. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas, SP: UNICAMP, 2002. p. 421-435.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm). Acesso em: 23 jan. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf). Acesso em: 23 jan. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana contra a corrupção**. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>. Acesso em: 23 jan. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm). Acesso em: 25 jan. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Our global reach**. Disponível em: <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>. Acesso em: 25 jan. 2018.

OLIVEIRA, João Elias de; GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo; VISMONA, Edson Luiz. Experiências brasileiras com ouvidorias e ombudsman. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas, SP: UNICAMP, 2002. p. 73-101.

ORWELL, George. **A revolução dos bichos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

PENNA, Lincoln de Abreu. **O progresso da ordem: o florianismo e a construção da República**. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1997.

PETRAS, James. ONGs ao Serviço do Imperialismo. In: PETRAS, J.; WELTMAYER, H. **Hegemonia dos Estados Unidos no Novo Milênio**. Petrópolis: Vozes, 2000.

PETTIT, Philip. **Republicanism: a theory of freedom and government**. New York: Oxford University Press, 1999.

PETTIT, Philip. Three conceptions of democratic control. **Constellations**, Malden, MA, v. 15, n. 1, p. 46-55, 2008. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8675.2008.00473.x>. Acesso em: 18

jul. 2016.

PHILP, Mark. Conceptualizing political corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael (Ed.). **Political corruption: conceptions and contexts**. 3. ed. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2007. p. 41-58.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHEIRO, Letícia. O Brasil no mundo. In: SCHWARCZ, Lília Moritz (Org.). **Olhando para dentro, 1930-1964**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013. p. 143-177. (Coleção História do Brasil Nação: 1808-2010; v. 4).

PINTO, Celi Regina Jardim. ONGs. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 441-447.

POCOCK, John Greville Agard. **The machiavellian moment: florentine political thought and the atlantic republican tradition**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

POPE, Jeremy. **Confronting corruption: the elements of a national integrity system**. Berlin: Transparency International, 2002.

POPE, Jeremy. **TI Source Book: confronting corruption: the elements of a national**. 2000. Disponível em: <https://www.transparency.org.nz/docs/2000/Elements-of-a-National-Integrity-System.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

POWER, Timothy J.; GONZÁLEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 21 p. 51-69, nov., 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a05n21.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2017.

PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Fábio Sá. O “milagre” brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 207-241. (Coleção O Brasil republicano; v. 4).

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

RAAB, Felix. **The english face of Machiavelli: a changing interpretation, 1500-1700**. London: Routledge, 1965.

RAIMUNDO, Mariana. Trinta anos de evolução das leis da corrupção em Portugal. In: ABREU, Cristina de (Coord.). **A economia da corrupção nas sociedades desenvolvidas contemporâneas**. Porto: Fronteiras do Caos Editores, 2011.

REIS FILHO, Daniel Aarão. As marcas do período. In: SCHWARCZ, Lília Moritz (org.). **Modernização, ditadura e democracia, 1964-2010**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. p. 23-29. (Coleção História do Brasil Nação: 1808-2010; v. 5).

REIS, Fábio Wanderley. Corrupção, cultura e ideologia. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 391-397.

RENNÓ JUNIOR, Lúcio R. Escândalos e votos: as eleições presidenciais brasileiras de 2006. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n.2, p. 260-282, nov., 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762007000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000200002). Acesso em: 18 jul. 2017.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (org.). **O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 89-120. (Coleção O Brasil republicano; v. 1).

RESENDE, Paulo Edgar da Rocha. De junho de 2013 ao Fora Temer: protestos, crises e golpes. In: RESENDE, Paulo Edgar da Rocha; ÂNGELO, Vítor de (org.). **A crise brasileira em perspectiva**. Florianópolis-SC: Insular, 2016. p. 75-95.

RIBEIRO, Darcy. **Aos trancos e barrancos: como o Brasil deu no que deu**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1985.

RIBEIRO, Renato Janine. Apresentação. In: HILL, Christopher. **O mundo de pontacabeça: ideias radicais durante a Revolução Inglesa de 1640**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987. p. 11-22.

RIDENTI, Marcelo. Cultura política: os anos 1960-1970. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 133-166. (Coleção O Brasil republicano; v. 4).

ROBINSON, Jeffrey. **A globalização do crime**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

ROLLEMBERG, Denise. Esquerdas revolucionárias e luta armada. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 43-91. (Coleção O Brasil republicano; v. 4).

ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

ROSE-ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UNB, 2002. p. 59-102.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018.

RUZINDANA, Augustine. A importância da liderança na luta contra a corrupção na

Uganda. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UNB, 2002. p. 201-217.

SANDEL, Michael J. **O que o dinheiro não compra**: os limites morais do mercado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTA ROSA, Virginio. **O sentido do tenentismo**. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1976.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O cálculo do conflito**: estabilidade e crise na política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SAVIANO, Roberto. **Gomorra**: a história real de um jornalista infiltrado na violenta máfia napolitana. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SCHAMA, Simon. **Cidadãos**: uma crônica da Revolução Francesa. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

SCHERER-WARREN, Ilse. **ONGs**: os novos atores da "aldeia global". Paper apresentado no GT01 Cidadania, conflito e transformações urbanas, na XX Reunião Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, out. 1996.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **As barbas do imperador**: D. Pedro II, um monarca nos trópicos. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SELIGSON, Mitchell A. The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 64, n. 2, p. 408–433, mai., 2002. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/2691854?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2691854?seq=1#metadata_info_tab_contents). Acesso em: 23 ago. 2017.

SENELLART, Michel. **As artes de governar**: do regimen medieval ao conceito de governo. São Paulo: Ed. 34, 2006.

SENNETT, Richard. **O declínio do homem público**: as tiranias da intimidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SHERMAN, Lawrence W. The mobilization of scandal. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.;

JOHNSTON, Michael; LEVINE, Victor T. (Ed.). **Political corruption: a handbook**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1993. p. 887-911.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Conquista e colonização da América portuguesa. In: LINHARES, Maria Yedda. **História geral do Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 15-68.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: SENAC São Paulo, 2001.

SIMÕES, Renata Filipa dos Santos Romão Nunes. **A luta contra a corrupção política em Portugal (2000 a 2011)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, Instituto Universitário de Lisboa, 2013. p. 72. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/5963/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20MCP%20elaborada%20por%20Renata%20Sim%C3%B5es.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2016.

SINGER, Paul. O processo econômico. In: SCHWARCZ, Lília Moritz (Org.). **Modernização, ditadura e democracia, 1964-2010**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. p. 183-231. (Coleção História do Brasil Nação: 1808-2010; v. 5).

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SKINNER, Quentin. **Liberdade antes do liberalismo**. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

SNYDER, Timothy. **The road to unfreedom: Russia, Europe, America**. New York: Tim Duggan Books, 2018.

SODRÉ, Néelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1962.

SOLA, Lourdes. O golpe de 37 e o Estado Novo. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987. p. 256-282.

SORJ, Bernardo. Relações Norte-Sul entre sociedades civis: ONGs e dependência. **Working Paper 1**, nov. 2005. Disponível em: [http://www.centroedelstein.org.br/PDF/WorkingPapers/WP\\_1\\_Portugues.pdf](http://www.centroedelstein.org.br/PDF/WorkingPapers/WP_1_Portugues.pdf). Acesso em: 11 fev. 2018.

SOUZA, Herbert José de. **As ONGs na década de 90**. Rio de Janeiro: ISER/Comunicações do ISER, 1991.

SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)**.

São Paulo: Alfa Ômega, 1983.

SPECK, Bruno Wilhelm. Tribunais de Contas. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 551-558.

SPECK, Bruno Wilhelm. Caminhos para a transparência. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas, SP: UNICAMP, 2002, p. 15-26.

SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados das pesquisas empíricas. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. 10 p. 83-127, dez., 2000. Disponível em: <https://docplayer.com.br/7698626-Cadernos-adenauer-os-custos-da-corrupcao-bruno-wilhelm-speck-claudio-weber-abramo-marcos-fernandes-g-da-silva-david-fleischer-karl-heinz-nassmacher.html>. Acesso em: 19 jul. 2017.

SPECK, Bruno Wilhelm; NAGEL, José. A fiscalização dos recursos públicos pelos Tribunais de Contas. In: SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da transparência**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002. p. 227-257.

SPINELLI, Mário. Controle interno. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 575-578.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. A matriz norte-americana. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). **Matrizes do republicanismo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 231-314.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 251-260.

TANZI, Vito. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. **IMF Staff Papers**, v. 45, n. 4, p. 559–594, dec. 1998. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/5221946\\_Corruption\\_Around\\_the\\_World\\_Cause\\_sConsequences\\_Scope\\_and\\_Cures](https://www.researchgate.net/publication/5221946_Corruption_Around_the_World_Cause_sConsequences_Scope_and_Cures). Acesso em: 19 jul. 2016.

TAYLOR, Charles. **Argumentos filosóficos**. São Paulo: Loyola, 2000.

TAYLOR, Matthew M. Corruption, accountability reforms and democracy in Brazil. In: BLAKE, Charles; MORRIS, Stephen (Ed.). **Corruption and politics in Latin America: national and regional dynamics**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009. p. 150-168.

TEIXEIRA, Antonio Claudio Engelke Menezes. **Internet e democracia: cooperação, conflito e o novo ativismo político**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0912432\\_2014\\_cap\\_4.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0912432_2014_cap_4.pdf). Acesso em: 9 jan. 2020.

THEODORO, Janice. **Descobrimientos e renascimento**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1991.

THOMAS, M. A.; MEAGHER, Patrick. A corruption primer: an overview of concepts in the corruption literature. **IRIS Discussion Paper**, n. 4/3, 2004. Disponível em: [www.iris.umd.edu/download.aspx?ID¼9e2f27f7-3ae6-434f-bf54-35addf9aeb6e](http://www.iris.umd.edu/download.aspx?ID¼9e2f27f7-3ae6-434f-bf54-35addf9aeb6e). Acesso

em: 20 dez. 2017.

THOMPSON, Dennis F. Mediated Corruption: The Case of the Keating Five. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 87, n. 2, p. 369–381, jun. 1993. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/2939047?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2939047?seq=1#metadata_info_tab_contents). Acesso em: 18 jul. 2017.

THOMPSON, John B. **O escândalo político**: poder e visibilidade na era da mídia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002b.

THOMPSON, Paul. **A voz do passado**: história oral. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1977.

TOURAINE, Alain. **Crítica da modernidade**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

TRANSPARENCIA BRASIL. **Home**. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/>. Acesso em: 15 jan. 2018.

TRANSPARENCIA CAPIXABA. **Home**. Disponível em: <http://www.transparenciacapixaba.org.br/>. Acesso em: 15 jan. 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **NIS Assessement Toolkit**. Berlin: 2012. 46 p. Disponível em: [http://www.transparency.org/files/content/nis/NIS\\_AssessmentToolkit\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/nis/NIS_AssessmentToolkit_EN.pdf). Acesso em: 27 jul. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **About**. Disponível em: [transparency.org/about](https://www.transparency.org/about). Acesso em: 11 jan. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Home**. Disponível em: <https://www.transparency.org/research>. Acesso em: 17 jan. 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perceptions index 2017**. 2018. Disponível em: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017). Acesso em: 22 fev. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Desempenho da economia brasileira**. Brasília: TCU, 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Home**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/>. Acesso em: 22 jul. 2017

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições anteriores**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>. Acesso em: 7 jan. 2020.

UNIDOS CONTRA A CORRUPÇÃO. **As novas medidas**. Disponível em: <http://unidoscontraacorrupcao.org.br/#as-novas-medidas>. Acesso em: 12 jan. 2020.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **The challenge of slums: global report on human settlements 2003**. London: Earthscan Publications Ltd., 2003. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Challenge%20of%20Slums.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2019.

UOL. **O crime que abalou o país**. 2018. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/20-do-assassinato-de-pc-farias/>. Acesso em: 12 jan. 2020.

VÁSQUEZ, Rodrigo Alonso. **Confiança institucional e corrupção política no Brasil pós 1985**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2010. p. 181. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/279228/1/Vasquez\\_RodrigoAlonso\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/279228/1/Vasquez_RodrigoAlonso_M.pdf). Acesso em: 19 jul. 2017.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS; Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

VITA, Álvaro de. Liberalismo. In: AVRITZER, Leonardo et al.(Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 173-178.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A Guerra Fria. In: REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste (Org.). **O século XX, o tempo das crises: Revoluções, fascismos e guerras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 195-225.

VOVELLE, Michel. **A Revolução Francesa, 1789-1799**. São Paulo: Editora Unesp, 2012

WARREN, Mark E. The meaning of corruption in democracies. In: HEYWOOD, Paul M. **Routledge Handbook of political corruption**. London: Routledge, 2015.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. v. 1. Brasília: Editora UnB, 2000.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. v. 2. Brasília: Editora UnB, 2004.

WEFFORT, Francisco Correia. **O populismo na política brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WOOD, Gordon S. **A revolução americana**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

WOODIWISS, Michael. **Capitalismo gângster: quem são os verdadeiros agentes do**



crime organizado mundial. Rio de Janeiro: Ediouro, 2007.

WORLD INEQUALITY DATABASE. **Home**. Disponível em: <http://wid.world/>. Acesso em 7 jan. 2020.

WORLD VALUES SURVEY. **Home**. Disponível em: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>. Acesso em: 10 fev. 2018.

ZIEGLER, Jean. **A Suíça lava mais branco**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

ZIEGLER, Jean. **Os senhores do crime**. Rio de Janeiro: Record, 2003.