

Práticas corruptas, estratégias de combate e normas sociais

35

FELIX GARCIA LOPEZ

INTRODUÇÃO

A corrupção é um tema que acompanha de perto nossa história política, é parte de nossa formação social e tem raízes bem fincadas em nossas práticas políticas e administrativas.¹ A legitimidade do tema no campo de estudos nas ciências sociais brasileira é recente, mas hoje ele está presente na agenda pública das principais instituições de fomento à pesquisa, dos governos e organismos multilaterais. A edição de um novo livro sobre a questão é sintomática dessa legitimidade.²

Neste capítulo, proponho discutir algumas dificuldades práticas nas estratégias de combate à corrupção na esfera política e administrativa no país. Ao fazê-lo, considero a relevância de incorporar ao debate o papel desempenhado por valores e práticas da esfera societária – na falta de melhor

1 Apesar da variação do sentido semântico atribuído ao termo ao longo do tempo (Carvalho, 2008). Como discuto adiante, os próprios sentidos atribuídos à corrupção variam de conforme as posições estruturais que atores estatais e não estatais ocupam no sistema social e político.

2 Apesar de ser tema cujo debate acadêmico tem sido mais modesto que sua relevância social e política, já existem diferentes teorias e abordagens na literatura disponíveis. A diversidade seria ainda maior se incorporássemos no debate a polissemia que o termo *corrupção* carrega, da filosofia política à ciência política, dos gregos ao presente. Para este último debate, o leitor poderá consultar Filgueiras (2008).

termo –, que tornam complexo o contexto dentro do qual as políticas anti-corrupção se desenrolam. Dialogo, sobretudo, com as análises mais formalistas sobre o tema, que enfatizam o papel desempenhado por regras oficiais, incentivos institucionais e sistemas de incentivo e desincentivo à idoneidade das condutas no interior da burocracia e da esfera política. Não pretendo exumar atavismos culturais e desconsiderar as importantes mudanças e avanços na forma como a corrupção tem sido combatida no país, bem como as transformações ocorridas tanto na formulação de novas estratégias institucionais quanto nas próprias percepções sociais sobre a corrupção. Entretanto, como todo fenômeno que tem elementos de mudança e elementos de continuidade, minha ênfase recairá sobre os traços de continuidade com o passado que, de forma frequente, ainda se mostram visíveis e atuantes em grande parte dos novos “escândalos de corrupção”, de que temos notícias continuamente por meio da mídia.

O texto se estrutura em três seções, além desta introdução. A segunda seção considera a relevância das crenças, valores e normas sociais para discutir o fenômeno da corrupção em nosso país. Discuto também alguns traços de nossa tradição social e administrativa que, mesmo nos sucessivos processos de mudança institucional, continuam a nos acompanhar. Com isso, indico como esses valores e tradições se perpetuam no interior da burocracia pública.

A terceira seção avalia as mudanças em políticas públicas de combate à corrupção e apresenta alguns processos de mudança social que podem potencializar mudanças na forma como a população brasileira encara o fenômeno.

Na quarta seção resumo o argumento e apresento algumas considerações sobre o futuro da corrupção no sistema político e administrativo brasileiro.

REGRAS FORMAIS, CULTURA E PRÁTICAS CORRUPTAS

Considero a variável cultural indispensável para pensar a corrupção no Brasil (e alhures). Mas não a considero de forma isolada. Penso que há uma combinação entre incentivos conferidos pelo desenho das instituições formais e valores sedimentados em nossa formação social. De forma conjunta, ambas se tornam apropriadas para explicar um fenômeno que, não raro, é descrito com base exclusivamente em pressupostos de corte econômico, que enxergam apenas racionalidade instrumental e cinismo dos indivíduos, ao explicar suas atitudes, práticas e estratégias de ação que resultam em cor-

rupção.³ Partilho das críticas que grande parte das abordagens sociológicas e antropológicas sobre o tema dirige a uma abordagem exclusivamente fundada nos pressupostos de racionalidade estratégica e maximizadora de benefícios e, em decorrência, do comportamento *rent-seeking* dos burocratas, políticos e demais cidadãos. Sem desconsiderar que esse tipo de abordagem pode lançar claras luzes à compreensão de dimensões relevantes do fenômeno, acho, contudo, indispensável considerar “a sociedade, com suas práticas humildes e sua força invisível” (Matta, 2000, p. 357). Por isso desconsidero que incentivos formais, mudanças de regras administrativas, redefinição de incentivos e punições produzem, sim, efeitos no comportamento dos atores e nos resultados agregados da interação, mas é redutor achar que essas mudanças operam no vazio e ganham força e sentido pela própria existência formal da regra, sem passar pelo inescapável filtro interpretativo de valores e práticas dos atores, as quais são parte de nossa práxis política e administrativa. Desconsiderá-las nos faz incorrer no erro de atribuir um poder transformativo à regra formal maior do que ela de fato costuma ter.

A interação entre valores e regras formais é complexa. É verdade que engenharias institucionais podem condicionar expectativas e incidir sobre as práticas, convertendo-as, por rotinização, em valores e crenças que alteram os conjuntos de preceitos a nortear as escolhas dos indivíduos. Como indicou Fábio Reis, *‘expectativas que se reiteram e corroboram acabam por transformar-se em prescrições, isso permitiria [...] no devido tempo, mudanças adequadas no próprio componente normativo da cultura pertinente, numa dialética benigna entre esforços deliberados de ‘engenharia’ política e a indispensável ‘decantação’ sociológica em que nascem as instituições verdadeiras.’* (2008, p. 397) Mas nem as instituições formais, nem as motivações que estão por trás de sua constituição, surgem descolados da tradição e dos valores que esta alimenta.

É na cultura que podemos encontrar parte das respostas sobre o porquê, apesar de sistemas de controle algumas vezes draconianos, a corrupção subsiste, em níveis altos – a crer nas percepções sociais sobre o tema que diversos estudos costumam captar. Se a corrupção resultasse apenas da combinação insatisfatória de sistemas de incentivos e desincentivos às escolhas dos agentes corruptos, nosso draconiano sistema de controle já teria dado resposta satisfatória a esse problema fundamental do Estado no Brasil.

3 Refiro-me à tradição dominante de análise – na ciência política, inclusive – fundada na teoria do *rent seeking*, herdada da economia.

O próprio sistema draconiano de controle⁴, em si, é uma resposta – mas não só isso – ao papel desempenhado por algumas relações e mecanismos sociais, ainda fundamentais em nossa sociabilidade, e que estão presentes na forma como os órgãos do Estado atuam.⁵ Refiro-me ao papel que relações sociais de tipo clientelista, relações de parentesco, relações de amizade, relações de conhecimento, conjugados aos mecanismos sociais como *troca de favores, presentes, favorecimentos dos mais diversos tipos*⁶ representam no dia-a-dia do funcionamento dos órgãos estatais.

Retomo essa dimensão de análise sobre a corrupção utilizando uma terminologia, que caiu em desuso desde o final dos anos 70⁷, porque essas continuam a serem percepções sociais cuja compreensão é indispensável para análise do fenômeno da corrupção. E deve vir associada ao papel da mudança nas *regras formais e mecanismos de incentivo/desincentivo* como variáveis a merecer atenção na discussão sobre a corrupção.

Inúmeros casos (ou “escândalos”) de corrupção indicam que os benefícios advindos de práticas corruptas não se fundam *exclusivamente* em práticas derivadas de trocas de curto prazo, de caráter restrito, entre pessoas que mantenham vínculos puramente instrumentais, acionados somente quando se trata de praticar corrupção. Essas práticas também se assentam em relações cujas naturezas vão além da amizade instrumental, de que fala Pitt-Rivers, ao postular ser a ‘amizade’ uma instituição passível de compreensão analítica.⁸ Como indicou Bezerra, uma parte considerável das práticas de corrupção “insere-se em um ciclo maior de transações, não necessariamente corruptas, que se efetuam entre as pessoas” (1995, p. 178) e que são requeridas por conta

4 Sistema que costuma ser pouco conhecido a não ser pelos gestores públicos.

5 Apesar de as representações oficiais que o Estado faz sobre ele mesmo, por meio dos discursos oficiais, não retratarem essas dimensões.

6 A algo que é amplamente reconhecido por nós como uma dimensão crucial de nossa organização social e foi amplamente teorizado e debatido no campo da antropologia política e faz parte das discussões de grande parte da sociologia política brasileira.

7 Quando os estudos sobre clientelismo político saíram de cena.

8 No momento em que escrevo o texto, os jornais publicam denúncias e acusações de enriquecimento ilícito do ex-Ministro da Fazenda. A principal acusação refere-se a tráfico de influência do ex-ministro, após abandonar o cargo de ministro. Outra acusação trata da destinação de recursos orçamentários para a cunhada. O evento ocorre poucos meses após a mais próxima assessora da atual presidente da República ter sido acusada de favorecer operações e negócios de seu marido e filho, utilizando-se de sua posição institucional. Os dois exemplos não são episódicos, infrequentes e ocorrem no núcleo da administração pública federal.

mesmo da sociabilidade indispensável à prática da corrupção, entre as quais se insere atributos como *confiança* – que discuto adiante – e, como parte daquele atributo, a necessidade de *segredo*.

A prática da corrupção, em muitas situações, resulta do imbricamento de relações instrumentais e não instrumentais, valores modernos e valores tradicionais, regras e procedimentos administrativos que são oficialmente demandados pelo código oficial do Estado com ações que são extraoficiais, mas igualmente demandadas. As diferentes práticas corruptas se assentam nesse terreno de fronteiras turvas, que mistura ações legais e ilegais, legítimas e ilegítimas, qualificativos cujas definições subjetivamente construídas pelos atores públicos variam conforme as regiões e níveis de governo⁹, os graus de profissionalização da burocracia e os níveis de desenvolvimento socioeconômico. Elas constituem um verdadeiro mosaico de combinações possíveis. Mais do que isso, as fronteiras são turvas também entre os preceitos administrativos do que sejam as boas práticas na esfera estatal e o que são obrigações sociais do lado de fora das organizações estatais.¹⁰ Não à toa verificamos que as conhecidas práticas de familismo, compadrio e seus correlatos têm um nível de legitimidade na esfera privada que migra fácil e constantemente para a esfera estatal.

Pressupor que os valores supostamente embutidos na ordem legal, como normas administrativas que prezam pela defesa do ‘interesse público’ (essa palavra multiforme e difícil de definir) são igualmente partilhadas por indiví-

-
- 9 Não tenho dúvida que um dos problemas mais graves para efetivar políticas públicas no Brasil deriva de um arraigado sistema de espólio na esfera administrativa da maior parte dos municípios brasileiros, que encontra forte ressonância na própria maneira como a população lida com essas questões. O problema deriva do fato de haver um desnível entre os valores e percepções do núcleo da burocracia pública federal e dos gestores no nível municipal.
- 10 Fronteiras turvas foi o conceito que Gupta cunhou para analisar a corrupção na Índia, a partir das diferentes práticas e percepções que indivíduos tinham de sua experiência no contato cotidiano com a burocracia do nível local. Em um observação importante (que vale como conselho ao se analisar a relação de políticos e burocratas com os cidadãos, no Brasil) Gupta sublinha que “*the Western historical experience has been built on states that put people in locations distinct from their homes – in offices, cantonments, and courts – to Mark their ‘rationalized’ activity as office holders in a bureaucratic apparatus. People such as Sharmaji collapse this distinction not only between their roles as public servants and as private citizens at the site of their activity, but also in their styles of operation. [...] In other words, if officials like Sharmaji and the village development worker are seen as thoroughly blurring boundaries between ‘state’ and ‘civil society’, it is perhaps because those categories are descriptively inadequate to the lived realities that they purport to represent.*”

duos que transitam em diferentes esferas de ação é desconsiderar que as outras esferas transferem seu quinhão valorativo para a esfera administrativa e política. Paul Stirling (1968) ressaltou quão inadequado é pressupor que o burocrata ou o político, ao cruzarem a soleira da porta de entrada dos órgãos estatais, se despem de valores que são constitutivos da sociabilidade cotidiana. Com base em Stirling, considero haver três inadequações que podem se associar aos pressupostos dos formuladores de políticas de combate à corrupção. A primeira é a falácia da mentalidade econômica, que considera a corrupção uma exclusiva expressão do cinismo de indivíduos em cujas ações há apenas o interesse em se locupletar. A segunda é a ilusão jurídica, que pressupõe serem os políticos e, principalmente, os gestores públicos, portadores dos saberes emanados dos complexos códigos administrativos e jurídicos bem como dos princípios éticos que a eles estão apensos, o que torna toda infração legal um desvio consciente dos princípios que – aqui está o problema –, pressupostamente, “todos” partilhamos. Isso decorre da ignorada universalização de uma visão de mundo particular, associada uma área de atuação específica a cada carreira profissional que integra o campo burocrático. É o caso, por exemplo, de alguns pressupostos presentes nos órgãos de controle, que costumam ‘enfiar o seu pensamento pensante na cabeça dos agentes atuantes’ (Bourdieu, 2001, p. 64).

Exemplo dessa dissonância é a legitimidade de práticas que os atores políticos dão para práticas consideradas corruptas ou inidôneas pela esfera jurídica, que Teixeira (1998) explorou em seu livro. Ao combinar, por meio da abordagem antropológica, análise de rituais e as considerações weberianas sobre o papel que a *honra* desempenha como “categoria central do domínio político”, a autora revela a esfera política é regida por critérios valorativos próprios os quais, nem de longe, se resumem ou equivalem àqueles preceitos normativos dentro dos quais a esfera jurídica – que pretende reger a esfera política – define as fronteiras do comportamento aceitável.¹¹

A terceira inadequação, mais geral, é pressupor que a força da lei é suficiente para mudar todo um sistema social, sem perceber que a sociedade ‘com suas etiquetas, seus valores e suas razões’ é portadora de capacidade normativa

11 “Embora a esfera jurídica, a política, a ética e a burocracia apresentem continuidades em suas zonas fronteiriças, elas estabelecem critérios distintivos no julgamento de valor das interações em curso e seus respectivos domínios: o direito vs. o errado; o honrado vs. o desonrado; o bem vs. o mal; o honesto vs. o desonesto.” (Teixeira, 1998, p. 153)

que não só desafia os parâmetros legais produzidos pela burocracia pública, como pode subvertê-los radicalmente.¹²

Por isso, reduzir a compreensão da corrupção a um desvio administrativo derivado da racionalidade estratégica e instrumental dos corruptos e corruptores (que muitas vezes sequer se pensam como tal), faz com que os necessários sistemas de controle da burocracia desconsiderem outras variáveis que estão embutidas em parte das redes corruptas e ajudam esclarecer sua própria natureza.

A própria diferença entre tradições administrativas nacionais é indicativa do papel que concepções fundadas na cultura desempenham para estruturar a esfera político-administrativa. Por isso, essas tradições não devem ser reduzidas a variações entre sistemas que estão a caminho do sistema normativamente adequado – em formulações próprias às teorias da modernização –, e tendem, em algum lugar do futuro, por obra da compreensão sobre o que são as boas e corretas práticas, se encontrarem em sua homogeneidade. Em sua discussão sobre capital social Fukuyama faz a seguinte observação:

“Na China e na América Latina, as famílias são fortes e coesas, mas é difícil confiar em estranhos, e os níveis de honestidade e cooperação na vida pública são muito mais baixos. Consequência disso são o nepotismo e a corrupção pública.” (2002, p. 156)

Concordo que níveis baixos de confiança interpessoal têm forte relação com a prática do nepotismo, uma dessas práticas recentemente consideradas corruptas, do ponto de vista legal. Entretanto, Fukuyama vincula, normativamente, nepotismo a “baixos níveis de honestidade”. Ao fazê-lo, desconsi-

12 Como mencionou Roberto da Matta, essa lógica segundo a qual as diretrizes oficiais do estado se impõem de forma unilateral sobre sólidos valores sociais dela divergentes é inadequada para retratar a real dialética da interação entre normas estatais e práticas sociais. O antropólogo fluminense critica as abordagens nas quais “a sociedade é vivida e concebida como se os valores sociais implícitos no nosso jeito de viver não tivessem nenhuma motivação ou capacidade normativa, estivessem irremediavelmente condenados à extinção e, eis a ingenuidade mais profunda, fossem fáceis de mudar. Sem compreender que o Estado moderno foi partejado e construído ao longo de uma história e por um dado sistema social que se exprime em sua lógica e em seus valores, nossas elites imaginam um absurdo: um Estado acabado e independente da sociedade, capaz de a ela impor os seus valores e a sua racionalidade. [...] Será possível somente pensar no Estado, deixando de lado valores e práticas sociais imbricados nas instituições e nas pessoas que constituem esse Estado sempre obcecado com a sua própria mudança?” (Matta, 2000, p. 358)

dera ser o nepotismo coerente não com maiores ou menores níveis de honestidade, mas com maiores ou menores níveis de confiança interpessoal. Essa confusão deriva de seu pressuposto segundo o qual nepotismo é uma prática indevida e indesejável, e que seus praticantes são cínicos. Isso deriva de sua desconsideração sobre os códigos morais que dão sentido às práticas nepotistas – ao lado do cinismo.¹³ O caso do nepotismo é exemplar, mas há um conjunto de práticas presentes em nosso sistema político, que estão no nível das normas sociais e percepções coletivas, cuja relação com a questão da confiança interpessoal é forte. A mais importante e visível dessas práticas é o papel que desempenha, de forma deletéria em termos de racionalidade burocrático-administrativa, os assim chamados “cargos de confiança”. A relevância que esses cargos têm em nosso sistema político espelha valores que combinam desconfiança interpessoal e alta confiança nos círculos nucleares (da família, dos amigos¹⁴).

- 13 Contra os críticos que dizem ser essa uma visão ingênua do mundo real da política, da ganância, da busca de benefícios privados em detrimento do interesse público, que não são captados por essas abordagens não instrumentais da ação humana, gostaria de dar um exemplo menor, mas instrutivo sobre como o tal ‘cinismo’ dos indivíduos, ou sua ‘racionalidade’ não podem ser dissociadas da compreensão sobre a visão de mundo dos diferentes atores sociais. Quando realizei pesquisas sobre o sistema político local em um município no Estado do Rio de Janeiro, um dos assessores legislativos me apresentou suas críticas à nomeação de parentes para o gabinete dos vereadores. De acordo com seu argumento, ao nomear os parentes, o vereador diminuía seu potencial de votos no futuro, pois descartava um cargo que poderia ser dado a um não-parente com alguém que já lhe renderia, de qualquer modo, um voto, ou seja, o parente nomeado. Na lógica desse assessor, parentes votam, naturalmente, em seus afins ou consanguíneos e naturalmente utilizariam sua rede de influência para captar votos para o vereador, em busca da reeleição. Em um município no qual 600 votos definem o sucesso dos candidatos a vereança, ao deixar de nomear um não-parente, o vereador “abriu mão dos votos de pelo menos uma família inteira [a do não-nomeado]”. Há aqui, primeiro, um argumento derivado da lógica de maximização dos votos. E ele é bastante coerente com esse propósito. Entretanto, os vereadores têm suas próprias justificativas para o nepotismo, que também é bastante lógica e coerente, mas diversa daquele assessor. Em nenhum deles houve menção a critérios meritocráticos para a nomeação, o que seria outro critério bastante coerente e lógico, mas pouco compatível com a lógica que ordena o sistema administrativo do município mencionado. Pergunto-me, voltando ao início dessa nota: há somente cinismo, instrumentalismo maximizador de votos – ou renda – ou, há um ordenamento lógico e coerente, que faz sentido apenas quando se compreende as visões de mundo díspares que os atores partilham ao atuar no campo político?
- 14 Se bem que esses não são requisitos para nomeação em nenhum dos cargos. Entretanto, mesmo se observarmos onde esses cargos são preenchidos por critérios meritocráticos, eles estão, talvez na maior parte das vezes, subordinados a um critério que, em última instância, é motivação fundamental para a escolha: a proximidade entre quem indica para o cargo e quem é para ele nomeado. Pode-se argumentar que cargos dessa natureza estão presentes na maior parte dos sistemas políticos. Entretanto, a dimensão quantitativa (*continua*)

A combinação torna o que seria uma anomalia burocrática¹⁵ – que permite destinar, somente no nível federal, mais de 20 mil cargos aos que Weber denominava “funcionários políticos” – em algo desejável e necessário, do ponto de vista dos políticos e parlamentares. O nepotismo, por esse prisma, é uma variante mais assertiva dessa lógica, que exige confiança para que políticos e burocratas possam transitar de forma segura em uma arena marcada por traições, por disputas de poder e pela própria ameaça de corrupção dos subordinados, principalmente dos assessores.¹⁶ Faz sentido considerar que, nessa lógica, seja mais adequado tornar parte de seu círculo de assessoria direta ou de representação no interior da burocracia, aqueles em que você confia, antes de mais. Então, quando Fukuyama associou o nepotismo ao juízo moral que atribui menor honestidade àqueles que incorrem na prática, o faz porque talvez não considere esses valores tradicionais como legítimos, que estão imbricados e podem ser também utilizados de forma cínica, ao lado de motivações derivadas de objetivos espúrios que, não há dúvida, estão presentes em grande parte das práticas de corrupção.

Para ficar ainda no exemplo do nepotismo: quando apresentavam suas posições em relação aos cargos de confiança, os parlamentares fluminenses atribuíam alta legitimidade ao que poderíamos chamar “nepotismo meritocrático”, que nos soa como oxímoro. Suas justificativas se apoiavam na necessidade de definir entre os selecionados para as “indicações”¹⁷ para a burocracia, nomes que conjugavam proximidade pessoal e capacidade para

(*continuação*) e sua relevância para estruturar o sistema político nacional estão longe de encontrar muitos casos similares em qualquer país com burocratização administrativa em nível avançado. Mais do que isso, o sistema de indicações e nomeações políticas foi parte constitutiva de nossa formação social e política, ao contrário, por exemplo, do sistema de nomeações que se desenvolveu na administração pública norte-americana, durante o século XIX, onde surgiu o termo *spoils system*. Lá, o sistema nasceu e morreu no século XIX, quando ocorreu a reforma do serviço civil. Ademais, tinha claras conotações partidárias. Aqui, o sistema acompanha-nos desde a colônia e foi se enraizando na forma de funcionamento das instituições políticas do Império e da República, com força suficiente para manter-se quase incólume até o presente, a despeito dos progressos feitos nos últimos quinze anos, no nível federal. (cf. Lopez, 2005; 2009)

- 15 Vista da ótica do sistema de dominação racional-legal, tal como desenvolvido pelo próprio Weber.
- 16 “Eu não vou botar cobra pra me picar” foi a explicação que uma parlamentar estadual deu à motivação para indicar um de seus parentes a um cargo de livre nomeação na burocracia pública.
- 17 Indicações ao chefe do poder executivo, que detém, formalmente, o poder de *nomear* os funcionários políticos.

desempenhar a função. Se essas práticas e valores ferem os princípios do individualismo, impessoalismo, liberalismo, igualitarismo, não significa, contudo, que não tenham sua racionalidade e não expressem demandas oriundas da própria esfera social. Também não quer dizer que laços de solidariedade familiar não interponham obstáculos à consolidação de práticas republicanas no interior da esfera política e da esfera administrativa.¹⁸

Sabemos que interesses pecuniários, condutas que expressam consciente desvio do interesse público constituem talvez a maior parte dos motivos que explicam a corrupção nas esferas política e administrativa. Um olhar mais sociológico, contudo, tempera essa percepção que reduz o fenômeno à já mencionada combinação ineficaz entre regras mal-definidas e sistemas de punição inadequados ou inexistentes.

Em suma, não há coincidência necessária entre os fatos que consideramos corruptos e o que a lei define como corrupção. Como indicaram os autores do relatório CRIP:

“o problema de tratar a corrupção na lógica puramente administrativa está em não perceber o fato de que ela é um fenômeno polissêmico, que congrega aspectos que vão além da questão propriamente organizacional. [...] A corrupção está relacionada a problemas de ordem política, econômica, social e cultural que definem seu caráter polissêmico e fluido, de acordo com o modo como é absorvida em práticas sociais e construções culturais mais amplas, as quais moldam a forma como a sociedade percebe e constrói relações de interesse público. A polissemia da corrupção significa a maneira de acordo com a qual não existe um único objeto ou prática que possa ser enquadrada em seus moldes jurídicos.” (P. 20)¹⁹

Então, apesar da regra oficial ter seu papel na redefinição de práticas e estratégias ela não é *per se* suficiente para, pelo menos no curto prazo, rede-

18 Ambas as esferas tem sua autonomia valorativa, como Max Weber demonstrou. Entretanto, aqui as trato de forma justaposta porque são esferas que tem forte conexão.

19 Filgueiras (2008, p. 166), na mesma linha de argumentação, anotou que “[...] as reformas [institucionais] estão circunscritas em uma noção geral de ação enquanto movida pelos interesses dos agentes políticos e econômicos, desconsiderando eventuais diferenças nas concepções morais de uma sociedade bem como os elementos que definem sua práxis social. O rol de reformas defendidas tanto na literatura especializada quanto pelas agências internacionais tem um caráter generalista e míope, visto que desconsidera os elementos morais e as condições cotidianas da corrupção na política.”

finir padrões de percepção sobre práticas legítimas e ilegítimas na administração. Considero essa perspectiva ainda mais adequada à esfera política, onde o conflito entre práticas sociais legítimas, mas consideradas, do ponto de vista jurídico ou administrativo, corruptas, é mais intenso. É como se pudéssemos lembrar, utilizando a terminologia de James Scott (1969; 1977), que ‘corrupção de mercado’ e ‘corrupção paroquial’ são dimensões igualmente importantes a considerar; não apenas a primeira. Elas se mesclam nas ‘relações diádicas’ (Landé), no ‘grupos diádicos não-corporados’, nos ‘conjuntos de ação’ (Barnes), nas ‘facções políticas (Landé), nas redes sociais e outras formas de grupamento socialmente relevantes a desafiar a noção de impessoalismo, dentro e fora da esfera estatal.²⁰

Um cenário em que se combinam interesses econômicos privados, flexibilidade na interpretação legal, por conta do complexo emaranhado de leis e regras administrativas, sobreposição de relações institucionais e relações pessoais, em que as relações de *confiança* e *desconfiança* são evocadas como instrumentos que inibem e potencializam a corrupção desempenham no sistema político, indica que o controle da corrupção não é tarefa trivial – a realidade está aí para nos mostrar isso. Posso citar como exemplo a percepção de 60% dos servidores que fazem parte da amostra do relatório CRIP, os quais indicam que “regras e procedimentos não são igualmente aplicados no serviço público”.

Não é um paradoxo que essa complexidade posta pela diversidade de mecanismos sociais, interesses, posições institucionais, enfeixados por um nível de *desconfiança* interpessoal que está entre os maiores do mundo – 92%, de acordo com *World Survey Values* – resulte em sofisticados controles administrativos, que se verifica nas instituições de controle interno e externo da burocracia brasileira, nos dias de hoje.

É oportuno mencionar aqui que a análise feita por Inglehart & Baker (2000) com os dados longitudinais do *World Survey Values*. A amostra de 75 países indica que o desenvolvimento econômico produz mudanças culturais similares em todos os países, o que depõe em favor das teorias da modernização, que postulam correlação entre desenvolvimento econômico e o sentido das mudanças valorativas. Entretanto, as mudanças nas atitudes e valores observadas como decorrência de alguns processos de modernização econô-

20 Se eu evoco a terminologia própria da antropologia política, é porque falo referindo-me ao economicismo que, naturalmente, está presente na lógica dos órgãos de controle, mas não deveria ter o monopólio da compreensão da corrupção, no âmbito das ciências sociais.

mica não elidem fortes traços de continuidade com a tradição, em cada uma das regiões geográficas analisadas (Inglehart & Baker, 2000, p. 30-31)²¹. O argumento de Inglehart nos mostra o papel primordial que elementos valorativos exercem sobre as práticas, e que as normas e práticas informais exercem sobre o conjunto de códigos formais desenhados pelo estado, a despeito de mudanças sociais e institucionais importantes. Note-se, aqui, que a própria concepção segundo a qual as reengenharias institucionais podem ser constituídas de forma desgarrada das tradições administrativas, pressuposta na frase anterior, é pouco realista.

Já mencionei que um desses elementos de continuidade em nossa sociabilidade é a desconfiança interpessoal. Retorno a ele agora, para discutir sua relevância em dar sentido à lógica de nosso sistema administrativo, sobre o qual se tem feito fortes críticas no período recente, em particular por setores da burocracia responsáveis por lidar com a implementação das políticas públicas.

O papel que a desconfiança desempenha em nosso sistema administrativo e político é, a meu ver, um dilema a um só tempo responsável por criar as refinadas amarras hoje existentes na esfera administrativa, para combater a corrupção econômica, e a responsável pelo 'engessamento' da gestão pública. Do ponto de vista dos gestores, há excessivas amarras e controles sobre uma desejável autonomia decisória dos administradores, que se tornam contraproducentes à adoção de escolhas mais acertadas na administração cotidiana dos órgãos e, nas decisões de alocação de recursos, durante o processo de implementação das políticas públicas.

Ao definir de forma minuciosa todas as práticas permissíveis o que se produz, muitas vezes, de forma paradoxal, é corrupção. Isso ocorre quando o excessivo controle das rotinas burocráticas cria as bases para a própria infração legal, seja porque a burocracia desconhece as regras em seus detalhes, minúcias e amarras, seja porque o saber fazer da prática lhes impõe escolhas desamparadas pela regra formal, mas permitidas pelo bom senso. O bom senso, contudo, não é suficiente para eximir gestores de acusações de ilícitos, o que acaba por converter a ação fundada no bom senso em uma ação formalmente

21 "Economic development seems to move societies in a common direction, regardless of their cultural heritage. Nevertheless, distinctive cultural zones persist two centuries after the industrial revolution began." (Inglehart & Baker; 2000, p. 31) Adiante, o autor anota que "despite globalization, the nation remains a key unit of shared experience, and its educational and cultural institutions shape the values of almost everyone in that society. The persistence of distinctive value systems suggests that culture is path-dependent." (2000, p. 37).

ilegal; talvez, do ponto de vista do direito administrativo, uma ação corrupta. Com base na justificável ânsia por controlar a corrupção, casada com a desconfiança na capacidade, competência e idoneidade dos gestores para fazer as melhores escolhas (percepção fundada em nossa tradição política patrimonialista²²) cria um cenário que pode, na tentativa de controlar a corrupção, “criá-la”, por conta das restrições administrativas. Ao mesmo tempo, é forte a percepção da própria burocracia sobre a necessidade de regulação detalhada das práticas dentro das quais operam os gestores públicos. Conforme os dados apresentados pelo relatório CRIP, aproximadamente 50% dos entrevistados acham que “metade ou a maioria das pessoas que ocupam altos cargos no Governo Federal aceitariam entrar em um esquema de corrupção.” (CRIP, 2010, p. 54)²³

A situação é quase dilemática. Não é trivial a tarefa de conciliar a necessidade de fechar brechas que possibilitam a corrupção e atender a demanda de setores mais profissionalizados da burocracia por maior autonomia administrativa que permita ao gestor aplicar seu bom senso no cotidiano da administração. O cenário é ainda mais complexo se considerarmos que maior autonomia gestonária (que se traduz em maior confiança depositada nas capacidades da burocracia pública) não pode ser considerada de forma genérica; a depender das diferentes capacidades técnicas da burocracia, maior autonomia pode ser contraproducente, para a boa política pública e para o bem público. E quanto às capacidades técnicas da burocracia, a federação brasileira é bastante desigual. Questões administrativas que tenham efeito vinculante nos três níveis de governo podem ser relevantes no nível federal, mas produzirem efeitos muito negativos no nível estadual e local, onde o sistema de espólio é ainda mais vigoroso que no âmbito federal.

-
- 22 É do próprio Ministro da Controladoria Geral da União a avaliação segundo a qual “A evolução da administração pública brasileira ainda está em fase de transição entre o patrimonialismo [...] e a incipiente administração por resultados, sem ter passado pela etapa histórica e indispensável da administração burocrática weberiana por completo, a etapa da racionalidade burocrática.” (Hage, 2010, p.15. *Apresentação Oral*. Ciclo de Palestras, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Brasília, DF)
- 23 De forma geral, a avaliação da corrupção feita por conselheiros e servidores públicos é muito marcada por sua dimensão econômica (a definição centrada no mercado, na tipologia de Heidenheimer, 1970) vis-à-vis, a definição centrada no ofício público e a definição centrada na ideia do bem público. Se isso é um efeito do senso prático dos servidores e conselheiros, que atribuem à contratos e licitações o canal por onde se infiltram a maior práticas das práticas corruptas, ou se é efeito de imposição da visão apresentada pela imprensa, é difícil avaliar.

Uma alternativa possível a minorar esse dilema é ampliar a agilidade da esfera responsável por punir praticantes de corrupção. Como foi recentemente teorizado, ao se combinar alto nível de regulação e controle da burocracia, que detecta com relativa eficácia a corrupção, e baixo nível de processamento e punição desses casos pelo judiciário, a resultante é o forte impacto negativo sobre a legitimidade do sistema político. Conforme os argumentos de Filgueiras e Avritzer (2010), o problema crucial é a disjunção entre controles burocrático-administrativos e controle judicial. Uma vez que os primeiros são hipertrofiados *vis-à-vis* os controles públicos não-estatais e controle judicial (que se expressa, por exemplo, no volume da produção legislativa sobre o controle da corrupção, com mostraram Filgueiras & Avritzer (2010), a detecção de práticas corruptas se alastra rapidamente pela opinião pública, por meio da propagação dos “escândalos”, via mídia. Estes não encontram solução punitiva na esfera judiciária, que não dispõem ou de capacidade de processar a demanda ou de meios jurídicos e instrumentos legais para levar a termo a punição, por conta de garantias constitucionais, talvez, excessivas. A morosidade do judiciário é reconhecida pela própria Controladoria Geral da União. De acordo com seu atual ministro-chefe, “o obstáculo mais sério de todos [no combate à corrupção] é a morosidade do processo judicial e o excessivo ‘garantismo’ constitucional, que protege os réus a ponto de um processo penal contra um criminoso de colarinho-branco no Brasil nunca chegar ao fim.” (2010, p. 42)

Em parte, o relatório recém publicado pelo CRIP indica ser esse um dos obstáculos às políticas de combate à corrupção política e administrativa no Brasil. De acordo com seus autores, “[...] o aprimoramento institucional dos mecanismos de controle no Brasil tem sido uma resposta *ad hoc* do sistema político a escândalos de corrupção, reforçando uma lógica de vigilância burocrática maior, sem um aprimoramento gradativo do controle judicial e do controle público não-estatal.” (2010, p. 45). Resulta dessa combinação a sensação de impunidade, que incide diretamente sobre a legitimidade da democracia e do poder judiciário, diminuídos diante da opinião pública.

MUDANÇAS RECENTES E NOVOS MECANISMOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

S seja como for, ao observar as mudanças operadas, nos últimos dez anos, nas estratégias de combate à corrupção, por diferentes órgãos de controle e, em

particular, no nível federal, pela Controladoria Geral da União (CGU) cuja criação é recente e data de 2003²⁴, vislumbram-se mudanças mais acentuadas nas estratégias de controle sobre corrupção e, em decorrência, no médio prazo, em percepções sobre as práticas corruptas.

A última década mostrou forte ampliação do sistema de controles da burocracia pública, que indica capacidade de aprimoramento também no controle da corrupção (Silva et al., 2010).

A própria elevação da Controladoria Geral da União ao *status* de ministério, a ampliação de seu quadro de pessoal, em particular, dos especialistas dedicados atuarem em diferentes estratégias de combate à corrupção são avanços. A partir das ações da CGU que indico, no último quinquênio, mudanças positivas ocorreram nas políticas de prevenção, fiscalização e controle das práticas corruptas. No âmbito de atuação da CGU, alguns programas aumentaram de forma significativa a capacidade estatal para detectar e combater práticas corruptas. Esses são os casos, respectivamente, da criação de um sistema de informações para combate ao enriquecimento ilícito, que avalia as condutas dos gestores e do observatório da despesa pública. Este último permite a obtenção imediata de comportamentos atípicos na despesa pública, o que dá espaço para atuação preventiva, no caso de confirmação de irregularidades.

Ainda no campo das ações de controle, tem havido aprimoramento no processo de avaliação da execução dos programas de governo, as auditorias de avaliação de gestão. Entre 2006 e 2010, o número de ações de acompanhamento da execução de programas governamentais saltou de 56 para 4.380, e se ampliou o leque de ações governamentais acompanhadas, de 13 para 79 (Brasil, 2010, p. 487). Essas auditorias contribuem para corrigir rumos e maximizar os impactos das políticas governamentais, por dois motivos. O primeiro é o fato de as fiscalizações terem, cada vez mais, propósitos pedagógicos

24 De acordo com seu próprio sítio, a CGU é o órgão do governo federal “responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.” Criada em 2001, em continuidade à expansão dos órgãos de controle interno da burocracia, em 2003 a CGU foi alçada ao status de Ministério e, em 2006, teve sua estrutura modificada e ampliada, assumindo também funções de antecipação – ao lado da detecção – de possíveis casos de corrupção. Para uma análise da evolução e do papel desempenhado pelo sistema de controle interno do governo federal, no quadro de nosso sistema político presidencialista ver Olivieri (2010) e o site da própria CGU (www.cgu.gov.br)

e instrutivos para os gestores (antes que punitivo²⁵), resultando em maior e mais efetivo aprendizado da gestão durante a implementação dos programas. Segundo, mesmo quando o caráter pedagógico da cooperação está ausente, os problemas e sugestões produzidas são encaminhadas para os respectivos ministérios. Em ambos, as práticas inadequadas podem ser reduzidas.

Os programas de fiscalização da execução da despesa de recursos federais nos municípios de pequeno e médio porte tem sido fonte importante para irradiar processos de aprendizagem sobre práticas de gestão desejáveis onde elas são mais difíceis de enraizar, i.e., no nível local. (Santana, 2008). Esse é um instrumento muito relevante para ampliar o controle da corrupção.

O município concentra mais de 50% do funcionalismo público, o que impõe um desafio no controle da corrupção que é ainda maior. Por ter um quadro administrativo que é menos profissionalizado, ter um sistema de controle da gestão que é precário ou inexistente²⁶ e onde valores e formas comunitárias de sociabilidade – nos termos de Tönnies (1947) – são mais presentes, é nos pequenos e médios municípios que a incidência de personalismo, aceitação do patrimonialismo como princípio estruturante das práticas administrativas e da política sejam mais vigorosos.²⁷ Por isso, também será natural que o efeito cascata potencialmente decorrente das ações no nível federal, apenas gradualmente provoquem mudanças na base da pirâmide político administrativa.²⁸

Vale notar, ainda, o papel que campanhas de disseminação da informação e capacitação de gestores e demais cidadãos sobre a importância do controle

25 Como ressaltado por documento oficial do governo federal, “o controle interno mudou a forma de trabalho, passando a alertar os gestores sobre eventuais problemas que precisam ser resolvidos ao longo do exercício, sugerir aprimoramento na elaboração do relatório de gestão e na atuação no decorrer da auditoria.” (BRASIL, 2010, p. 314)

26 Com efeito, a debilidade dos mecanismos de controle no nível local foi atestada recentemente por Leite (2008).

27 Vale ressaltar aqui, que a tipologia de Tönnies nos serve para indicar a dominância de certos padrões de sociabilidade (comunitária ou societária) que não são excludentes. Nesse sentido, como indicou Brancaleone (2008, p. 102) Tönnies tem plena consciência de que “os padrões de sociabilidade comunitária [vis-à-vis a sociabilidade societária] continuam a existir na sociedade urbana e capitalista, marginal e residualmente, na maioria dos casos [...] e possibilitando a articulação até mesmo de outras sociabilidades ‘híbridas’”.

28 É de se esperar, portanto, que pesquisas de opinião sobre corrupção entre administradores e políticos atuantes no nível municipal, indiquem avaliação diferente àquela encontrada em outros níveis, quanto à relação entre corrupção e interesse público.

público não-estatal. Essas ações podem hoje ter sua efetividade em muito ampliada, por conta do grande movimento de publicização dos dados propiciado por políticas de transparência dos gastos públicos.²⁹

Por outro lado, a estratégia alternativa à morosidade do judiciário ao já mencionado descompasso entre os sistemas de controle interno é o fato de que a punição judiciária tem sido acelerar o processo de punições administrativas. Nesses termos, parece ter havido maior ênfase no direito administrativo disciplinar como fonte de combate à corrupção, dando à administração melhores instrumentos de atuação.³⁰

Combinadas, essas práticas ampliam o arsenal de ações contra práticas que continuam a desafiar a desejável ampliação de valores e práticas republicanas no interior da gestão pública e das instituições políticas, aqui incluídos os três poderes da República, fortalecendo a esfera pública.

Tais mudanças, contudo, só atuam sobre o imaginário coletivo após algum lapso de tempo. Transformações mais céleres podem ser ensejadas por meio de campanhas públicas que façam conexões entre os efeitos da corrupção sobre as condições de privação de parcelas da sociedade. A atual debilidade dos vínculos que estabelecemos entre a corrupção administrativa e política, que tem fins pecuniários, e os impactos nos níveis de privação e de pobreza é impeditiva de maior indignação com a prática. E a indignação é combustível que pode catalisar um controle – inclusive público não estatal – mais ativo sobre a corrupção. Penso que essa desconexão é tributária de nossa visão ainda distanciada do Estado, que o concebe como instância descolada da sociedade – da mesma forma costumamos pensar a despesa pública de forma ainda desvinculada das indagações sobre quais serão as fontes societárias de seu financiamento, apesar do avanço gradual nesse sentido.

Mudanças nesse sentido – que não ocorrem por um ato de vontade do gestor – é fundamental para ampliar o controle e a preocupação sobre as reputações, de gestores e políticos. Na medida em que pobreza e corrupção passem a ser associados no imaginário, haverá maior controle moral sobre os corruptos o que também impõe maiores riscos à reputação dos corruptos (Fukuyama, 2002).

29 Dados da CGU mencionam a capacitação de 38 mil cidadãos, entre 2004 e 2010, no programa de controle social sobre o uso do dinheiro público (BRASIL, 2010, p. 484).

30 O número de punições anuais realizadas no âmbito do serviço público federal, por meio de demissão, cassação ou destituição do cargo, elevou-se de 357 para 521 em 2010, conforme dados da CGU.

Outro processo relevante na forma como percebemos e lidamos com a corrupção diz respeito às mudanças positivas na estrutura social brasileira na última década, quando houve redução, ao nível de milhões, no contingente de pessoas em situação de privação material, indicando diminuição nos nossos ainda dramáticos níveis de desigualdade social. Esse processo tende a enfraquecer o familismo amoral, ao qual aludiu Edward Banfield (1958), ao analisar a lógica de atuação dos moradores de um pequeno povoado rural do sul da Itália. O conceito familismo amoral denota o conjunto de valores e crenças em que há baixos níveis de solidariedade social e do sentimento de pertencimento a uma coletividade mais ampla, que fosse além dos círculos familiares. A situação retratada era impeditiva da disseminação de valores orientados ao debate e engajamento em questões públicas, a não ser nas situações que ofereciam aos indivíduos perspectivas de ganho material no curto prazo. Ao adaptar os argumentos de Banfield e indicar sua pertinência para refletir sobre o caso brasileiro, Reis (1998) indicou nossos altos níveis de desigualdade erigem obstáculos similares à expansão e fortalecimento da esfera pública.

A incorporação de expressivo contingente de cidadãos à economia de mercado e ampliação dos direitos de cidadania, aliada a um conjunto de novos incentivos à participação – cujo retrato está na ampliação dos canais por meio dos quais os indivíduos podem deliberar sobre políticas públicas (Lopez & Pires, 2010) – potencializa ações que podem resultar em redução do amoralismo, em particular, nas frações de classe mais pobres da sociedade brasileira, estimulando sua participação autônoma na esfera política, via instituições participativas, e alargando a esfera pública. Uma vez que privação e desigualdade atuam contra a solidariedade cívica e estimula a reciprocidade de base pessoal, o seu contrário pode ser um estímulo ao alargamento da arena pública (Reis, 1998, p. 126).

CONCLUSÃO

Ao discutir as práticas corruptas no interior do Estado brasileiro contemporâneo ressaltai um conjunto de dificuldades práticas que se apresentam aos formuladores de políticas de combate à corrupção. Diferente das análises mais formalistas sobre o Estado que acentuam o efeito dos rearranjos institucionais sobre as práticas políticas e administrativas, destaquei como essas mudanças produzem efeitos menos imediatos ou, ainda, se tornam de difícil efetivação por conta de valores, relações e instituições sociais que ainda são parte fundamental de nossa sociabilidade. Esse cenário produz uma com-

binção complexa entre aspectos formais e informais, legítimos e ilegítimos, variáveis de acordo com níveis de governo e posições dos indivíduos na estrutura social e na estrutura política, que constituem um mosaico difícil de ser atacado por simples redesenho legal. Mencionei alguns exemplos da literatura que indicam como políticos e burocratas operam um código de normas sociais que é um híbrido entre valores modernizantes e republicanos e valores a eles antagônicos, mas igualmente importantes na sociabilidade cotidiana. Esse hibridismo se mostra visível nas lógicas do espólio que grassam nas administrações públicas municipais. Exemplo adicional, agora a mostrar como valores societários colonizam a estrutura do Estado, é o papel que a confiança desempenha para estruturar o sistema administrativo e, sobretudo, político, no Brasil.

Essa combinação peculiar entre as normais oficiais definidas pelos códigos de conduta da administração e sua adaptação ao exercício cotidiano no interior da burocracia e da política, torna pouco realista pensar que essas contradições valorativas deixem de existir e a lógica do impessoalismo burocrático e os princípios do republicanismo se imponham de forma fácil no cotidiano da administração pública nacional.

Mas a mudança das práticas políticas e administrativas é sempre procesual. Existem diferentes processos em curso que indicam mudanças relevantes nas percepções de atores estatais e não estatais sobre a corrupção.

O primeiro deles, discutido na terceira seção, foi a entrada em cena de ações de controle, formação e educação públicas realizadas por órgãos de controle da burocracia, notadamente a Controladoria Geral da União.

Segundo, o rápido avanço no processo de publicização e maior transparência pública promove, gradualmente, o controle sobre a ação dos agentes públicos, que se tornam responsivos à simples possibilidade de terem suas ações controladas por atores interessados.

Terceiro, a redução nos níveis de desigualdade e o recente processo de incorporação de amplos segmentos sociais ao mercado econômico e aos direitos de cidadania, aliado ao processo de disseminação das instâncias participativas podem estimular maior engajamento desses setores em questões públicas, ampliando a solidariedade cívica e, em decorrência, ativando maior controle sobre a corrupção.

Todavia, isso dependerá da valorização de uma normatividade republicana, a qual contradiz as práticas cotidianas privatistas de amplos setores da sociedade, em todos os estratos sociais. Como indicou Domingues, a lógica patrimonial que segue “operando oculta [...] tem mais dificuldade para se

legitimar no plano macro, conquanto no plano micro não haja maior questionamento de sua ilegitimidade formal” (Domingues, 2008, p. 190).

Se é inadequado achar que uma reforma moral não é factível como solução para atacar a corrupção, ainda que seja ingrediente importante, é igualmente estéril esperar que a redução da corrupção seja obra apenas de reformas institucionais, que animam continuamente o aparato estatal. Não há causalidades únicas. Isso é o que nos indicam os inúmeros processos políticos, cuja origem é societária, e hoje conformam muito mais o fazer dos agentes públicos do que as análises mais formalistas sobre mudanças estatais costumam enfatizar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANFIELD, Edward. *The moral basis of a backward society*. New York: Free Press, 1958.
- BEZERRA, Marcos. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*, 1995.
- BRANCALEONE, Cassio. Comunidade, sociedade e sociabilidade: revisitando Ferdinand Tönnies. *Revista de Ciências Sociais*, 39, 1, p. 98-104, 2008.
- BOURDIEU, P. *Meditações Pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BRASIL. *Balanço Geral da União – Prestação de Contas do Presidente da República: exercício 2010*. Brasília. Acessado em 20 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2010/Arquivos/PCPR2010.pdf>
- DOMINGUES, José. Patrimonialismo e neopatrimonialismo, Em: AVRITZER, L. et al. (orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, legitimidade e democracia*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- FILGUEIRAS, F. & L. AVRITZER. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: CUNHA, A.; ABREU, B. & MEDEIROS, B. (Eds.) *Estado, Instituições e democracia: República* (vol. 1). Brasília: IPEA, 2010.
- GOYATÁ, Rubens. Privatismo. In: AVRITZER, L. et al. (orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- GUPTA, Akil. Blurred Boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state. *American Ethnologist*, 22, 2, p. 375-402.
- HAGE, Jorge. Controladoria-geral da União. Palestra proferida na Secretaria de Assuntos Estratégicos, 29/07/2010, Brasília. Degraação disponível em http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/editora%C3%A7%C3%A3o-CGU_site.pdf
- HEIDENHEIMER, Arnold. Introduction, In: *Political corruption: concepts and contexts*. New Jersey: Transaction Publishers, 1970.
- INGLEHART, Ronald & Wayne BAKER. Modernization, cultural change and the persistence of traditional values. *American Sociological Review*, Feb., 65, 1, p. 19-51.
- LANDÉ, Carl. Introduction: the dyadic basis of clientelism. In: SCHMIDT, S.W., et alli, eds., *Friends, followers, and factions*. Berkeley, University of California Press, 1977, p. XIIIXXXVII.
- _____. Group politics and dyadic politics: notes for a theory. In: Schmidt, S.W., et alii, eds., *Friends, followers, and factions*. Berkeley, University of California Press, 1977, p. 506-510.

- LEITE, Adailton. Controle interno nos municípios: constrangimentos e consequências. *Revista da CGU*, 3, 5, p. 10-21, 2008.
- LOPEZ, Felix. A política de espólio dos deputados estaduais do Rio de Janeiro. *Tese de Doutorado*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- MATTA, Roberto. Estado e sociedade: a casa e a rua. In: PIORE, M. (org.) *Revisão do Paraíso*. São Paulo: Campus, , 2000, p. 354-362.
- OLIVIERI, Cecília. *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2010.
- REIS, Elisa. Desigualdade e solidariedade: uma releitura do familismo amoral de Banfield. In: *Processos e Escolhas: estudos de sociologia política*, 1998.
- REIS, Fábio. Corrupção, cultura e ideologia. In: AVRITZER, L et al. (orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- SANTANA, Victor. O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho administrativo local. *Revista da CGU*, 3, 5, 2008.
- SCOTT, James. The analysis of corruption in developing nations. *Comparative Studies in Society and History*, 11, 3, June, 1969.
- . Patron – client politics and political change in Southeast Asia. In: SCHMIDT, S.W., et alii, eds. *Friends, followers, and factions*. Berkeley, University of California Press, p. 123-146, 1977.
- STIRLING, Paul. (1968) – Impartiality and personal morality (Italy). In: PERISTIANY, J. *Contribution to Mediterranean sociology*. Paris, Mouton, p. 49-64, 1968.
- TEIXEIRA, Carla. *A honra da política: decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1998.
- TÖNNIES, Ferdinand. *Comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Losada, 1947 [1887].