

---

# PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO OU ACCOUNTABILITY

*CORRUPTION PREVENTION OR ACCOUNTABILITY*

---

*Carmen Tomasi de Abreu*

*Advogada da União, com atuação no Grupo de Combate à Corrupção da Procuradoria da União em Minas Gerais. Pós-graduada em Direito Público pela Universidade de Coimbra/IDDE. Graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Significado do termo corrupção; 2 Noção histórica da corrupção na sociedade brasileira; 3 *Accountability* social; 4 O Controle preventivo da corrupção; 5 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Trata-se de artigo que analisa a corrupção no Brasil, refletindo sobre a atuação da sociedade civil educada para o exercício da cidadania ativa e consequente realização da *accountability* social como medida de controle preventivo do fenômeno.

**PALAVRAS-CHAVE:** Corrupção. Prevenção. Sociedade Civil. Transparência. Accountability.

**ABSTRACT:** This is an article that analyzes corruption in Brazil, reflecting upon the performance of civil society educated for the utilization of active citizenship and consequent realization of social accountability as a preventive control measure of the phenomenon.

**KEYWORD:** Corruption. Prevention. Civil Society. Transparency. Accountability.

## INTRODUÇÃO

A corrupção, fenômeno vivenciado cotidianamente pelo homem ao longo da história da humanidade, é um dos grandes problemas da nossa era; ameaça a economia, a governabilidade, a legitimidade política e a própria democracia, consolidando-se como obstáculo ao desenvolvimento econômico e humano das nações.

No século XXI, época marcada pelo pluralismo social e pela globalização das estruturas econômicas, o fenômeno adquire novos contornos, dada a integração dos mercados nacionais para constituição de um mercado global e a extraterritorialidade das decisões políticas sobre os movimentos de capital, fazendo-se necessárias regras transparentes e seguras para a sustentabilidade da economia globalizada.

Há aproximadamente duas décadas, o tema corrupção passa por processo de problematização em nível internacional, mediante o surgimento de regime global de enfrentamento, destinado à adequação das ordens jurídicas e políticas internas ao padrão internacional de proibição, para o desenvolvimento econômico e social dos Estados e garantia da economia globalizada.

Dito movimento de internacionalização da anticorrupção passa também a modificar qualitativamente a perspectiva tradicional da análise do fenômeno, até então restrito ao âmbito do sistema penal, para o redimensionar sob o aspecto administrativo, cuja análise envolve conceitos como reforma do Estado, reforma política, prevenção, transparência e sanções administrativas.<sup>1</sup>

Sob o foco administrativista, o controle primário da corrupção apresenta-se como elemento essencial à gestão pública responsável, buscando prevenir atos de corrupção que, sabidamente, possuem um grave potencial lesivo, seja pela sua consequência econômica, seja pela afronta aos mandamentos éticos e jurídicos, seja ainda, pela violação ao sentimento de justiça, desacreditando não só os agentes corruptos, mas também a Administração Pública e o próprio Estado.

À propósito, vale citar o ensinamento de LAUANDOS<sup>2</sup>:

A corrupção atua, pois, como um fator catalisador na quebra do código democrático que orienta o sistema político, na medida em que interesses privados de outros sistemas introduzem-se no meio político. Em suma,

1 ARAUJO, Felipe Dantas. *Direito Anticorrupção no Brasil: Internacionalização, Política Interna e Novos Paradigmas Sancionatórios e Institucionais* (dissertação - Mestrado em Direito). Brasília: Centro Universitário de Brasília, 2010. p. 19.

2 LAUANDOS, Artur R. *O congresso nacional no século XXI: os efeitos da corrupção sobre a representação política*. (dissertação - Mestrado em Direito). São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie. 2009, 265-267.

cada vez mais interesses privados e públicos misturam-se, gerando uma re-confusão entre a coisa pública e a privada, ocasionando retrocessos ou rompimentos institucionais. Os riscos à democracia, assim, são potencializados pela corrupção.

Nessa ordem de ideias, o controle da corrupção é medida necessária à garantia do Estado Democrático de Direito e à concretização dos direitos fundamentais, implementados por políticas públicas efetivas, mediante regular aplicação dos recursos a essas destinados.

No Brasil, não obstante o alastramento do fenômeno nas várias alas do poder público e nas diferentes esferas da sociedade, recentemente, tem-se observado maior sensibilidade da opinião pública ao tema, o que é indício de certa mudança de rumos. A cultura cidadã expressa atualmente inconformismo, novidade em relação a outras épocas de nossa cultura política. Há, na atualidade, não apenas consciência a respeito da necessidade de combate à corrupção, mas também significativa pressão social contra ela.

A defesa dos recursos públicos pela sociedade civil representa a adoção de novo caminho com relação aos valores republicanos, à defesa da *res pública*. Tal mudança reforça sobremaneira a busca por um controle preventivo efetivo da corrupção, assentado não apenas em práticas de burocracia e métodos corporativos mas principalmente em formas avançadas de democracia participativa.

Assim, o que pretendemos com o presente estudo é pensar o controle prévio da corrupção sob o enfoque da participação popular, característica essencial de um Estado de Direito que se qualifique como Democrático, funcionando a sociedade civil educada para o exercício da cidadania como força motriz do processo de conscientização para abertura do aparato burocrático-estatal ao controle social, tornando a atividade administrativa mais transparente, viabilizando o acesso à informação e contribuindo para a concretização da *accountability* social e, conseqüentemente, para a prevenção da corrupção.

Nessa senda, o controle democrático, fundamentado no exercício efetivo da cidadania, viabiliza o monitoramento das políticas e investimentos públicos, e, em última instância, a fiscalização da atuação dos agentes políticos, para consecução dos direitos fundamentais outorgados constitucionalmente e concretização do Estado Democrático de Direito.

Buscar-se-á, portanto, contribuir para tal estudo mediante análise geral do fenômeno da corrupção, da formação da sociedade brasileira e do instituto da *accountability*, com vistas a refletir sobre o controle preventivo da corrupção, sob o enfoque da participação popular e do ensino para o exercício da cidadania ativa.

## 1 SIGNIFICADO DO TERMO CORRUPÇÃO

A expressão corrupção, dada a complexidade e pluridimensionalidade do tema, pode ser conceituada sob diversos sentidos e ter variados enfoques: antropológico, sociológico, político, econômico; entretanto, todos têm um ponto em comum: a ilegalidade.

O termo corrupção não apresenta, assim, definição consensual, podendo o fenômeno ser observado em gradação quase infinita, abrangendo desde pequenos desvios de comportamento até atos graves tipificados como crime.

Segundo o dicionário Larousse<sup>3</sup>, o termo corrupção origina-se do latim *corruptione* e significa a ação ou efeito de corromper, de fazer degenerar, de seduzir por dinheiro, levando alguém a afastar-se da retidão.

É importante observar que o conceito de corrupção tem fluidez semântica e se aplica distintamente a diferentes contextos e gramáticas na dimensão da política. De uma forma geral, a corrupção significa o juízo que a sociedade formula a respeito da integridade de indivíduos e instituições com base em valores expressos em normas às quais todos se encontram submetidos<sup>4</sup>.

Considerando a corrupção no setor público, parece-nos que a definição do fenômeno utilizada pelo Banco Mundial<sup>5</sup>, como sendo o *abuso do poder público para benefícios privados* é simples e suficientemente esclarecedora. Também o conceito apresentado pela Transparência Internacional<sup>6</sup> como *desvios de funções públicas para fins privados* é sucinto e claro. Tais definições de cunho genérico, não obstante objetivas, são incapazes de atender à especificidade necessária à configuração do fenômeno que pode se traduzir em um vasto rol de atuação dos sujeitos que a praticam.

Ao que parece, justamente em razão disso, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção<sup>7</sup>, instrumento de caráter mundial, preferiu abandonar os enunciados explicativos e enunciativos acerca do tema para adotar *reescrituras por substituição dadas pelo modo de sinonímia como problema, ameaça, delinquência, crime, delito, suborno, etc, bem como dadas pela forma de antonímia como equidade, princípios, valores, democracia, justiça,*

3 GRANDE Dicionário Larousse Cultural da Língua Portuguesa. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

4 FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, Democracia e Legitimidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 1.

5 BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://obancomundial.org>>. Acesso em: set. 2016.

6 Transparência Internacional. Disponível em: <<http://transparência.org>>. Acesso em: set. 2016.

7 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU, *CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO*. Nova York, 2003. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/doc/contracorrupt.php>>. Acesso em: set. 2016.

*ética, etc.*<sup>8</sup>. Assim, estabelece que o termo corrupção abarca diversos outros nomes que reportam a atos governamentais referidos naquela Convenção, qualificados como ilegais ou antiéticos.

Nesse sentido, verificam-se alguns títulos dos artigos da citada Convenção que configuram a amplitude da palavra corrupção, quais sejam, lavagem de dinheiro (art. 14), suborno de funcionários públicos nacionais (art. 15), malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público (art. 17), tráfico de influência (art. 18), enriquecimento ilícito (art. 20), suborno no setor privado (art. 21), malversação ou peculato de bens do setor privado (art. 22), dentre outros.

O Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2448, de 07/12/1940), por seu turno, define a corrupção em sua forma ativa como:

oferecer ou promover vantagem indevida a funcionário público para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício e em sua forma passiva pelo ato de solicitar ou receber para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.

Não obstante as diversas definições possíveis do termo corrupção, às quais se aliam as acima referidas, percebe-se uma característica comum em qualquer que seja o sentido adotado: a interação entre o público e o privado e a presença de ilegalidade. Mesmo não havendo uma forma estrita de corrupção, os diversos comportamentos que podem ser definidos como corruptos apresentam estas características comuns.

Assim, a corrupção, em seus aspectos mais basilares, *reflete a infração de um dever jurídico posicional e a correlata obtenção de uma vantagem indevida*. Fala-se na infração de um dever jurídico posicional na medida em que o corrupto deve necessariamente exercer uma função, na esfera pública ou privada que lhe imponha um dever e lhe outorgue os poderes necessários à realização de certo objetivo. A vantagem indevida, por sua vez, que é a própria *ratio essendi* da corrupção, é aquela não amparada pela ordem jurídica, aqui concebida em sentido lato, abrangendo tanto as normas impostas pelo Estado, como os contratos que regem as relações entre agentes privados.<sup>9</sup>

8 MACHADO, Julio Cesar. Um Estudo Semântico Enunciativo da Corrupção em Dicionários e Documentos Governamentais. *Atlas*: São Paulo, v. 54, n. 1, 2010. p. 154.

9 GARCIA, Emerson. *Repressão à corrupção no Brasil*: entre a realidade e a utopia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 1.

## 2 NOÇÃO HISTÓRICA DA CORRUPÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA

A corrupção pode retrair-se ou expandir-se, conforme os padrões ético-morais do meio social adotado como parâmetro.

Guardada a individualidade, é inegável que os cidadãos sofrerão a influencia cultural da condescendência ou não com atos de corrupção. O povo que tolera a desonestidade, certamente terá governantes desonestos; ocorrendo da mesma forma o inverso.

Diversas são as causas da corrupção, dentre as quais podemos citar: ausência de democracia ou má governança das instituições públicas; excessiva intervenção do Estado na economia; excesso de burocracia; falta de transparência nos regulamentos e procedimentos administrativos; elevada discricionariedade do Poder Público na formulação e implementação de políticas públicas; ausência de um ambiente competitivo; a cultura do patrimonialismo e do clientelismo.

Interessa-nos, pela natureza constituidora do fenômeno da corrupção e pela sua presença na cultura nacional, o patrimonialismo, forma de dominação tradicional que se associa à ideia de tratamento da coisa pública pela autoridade política como se privada fosse.

De acordo com FAORO<sup>10</sup>, *o patrimonialismo no Brasil seria um sistema de dominação realizado por um estamento que se aloja na burocracia do Estado com o objetivo de ver reconhecidos os interesses privados como interesse público.*

No Brasil, o fenômeno da corrupção deve ser compreendido a partir da própria formação da sociedade brasileira, avaliada por diversos autores como resultante de processo histórico que possui características patrimoniais. A corrupção tem suas raízes entranhadas no próprio processo de surgimento e evolução do nosso país. O sistema colonial português foi amparado por uma monarquia absolutista, na qual monarca e administradores eram unidos por elos meramente pessoais e paternalistas, propagadores da forma de produção ineficiente. Buscou-se, mediante o processo de colonização, apenas explorar as riquezas locais, *sem comprometimento com ideais éticos, deveres funcionais ou interesses coletivos*<sup>11</sup>, supervalorizando-se o interesse da classe que ascendeu ao poder em detrimento da coletividade. O governo, nessa espécie de colonização, era mero instrumento de enriquecimento e perpetuação do poder.

Mesmo após a independência do Brasil, em 1822, o cenário de corrupção é preservado, com mera alteração dos atores. Proclamada a

10 FAORO, Raymundo. Os donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro. São Paulo: Globo, 2000. Apud. FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil. In: *Revista Dados*, v. 54, nº 1, p. 359, 2011.

11 GARCIA, op. cit., p. 2.

república, em 1889, a reiteração de práticas corruptas e a concepção de que além de inevitáveis são toleráveis, possibilita a *institucionalização da corrupção, o que tende a atenuar a consciência coletiva e associar a corrupção às instituições, implementando uma simbiose que dificilmente será revertida*.<sup>12</sup>

Os períodos de ditadura inaugurados pelos golpes de 1937 e 1964 também contribuíram para a consolidação da corrupção, mediante abstração da participação popular, outorga constitucional, ampliação dos poderes do Poder Executivo e redução dos direitos e garantias fundamentais, bem como extirpação dos instrumentos de controle da ação governamental. As experiências ditatoriais, principalmente no período iniciado em 1964, potencializaram os problemas históricos da gestão pública, resultando no descontrole financeiro e na falta de responsabilização dos governantes perante a sociedade.

Com a redemocratização, deu-se a ascensão do povo ao poder e a constante renovação dos dirigentes, submetidos ao debate popular sobre sua atuação no âmbito da representação popular. O ponto alto desse processo foi a Constituição Federal de 1988, que veio contemplar a participação pública como parte integrante da nova ordem, além de aprimorar a máquina governamental, criando mecanismos de governança.

Assim, no Brasil, após 1988, as instituições de controle e os instrumentos de transparência foram aprimorados, criando-se um clima propício para a intensificação do combate à corrupção, até então inserida na órbita do enriquecimento ilícito. Pode-se dizer que se configurou uma política pública de controle da corrupção, associada a princípios como moralidade administrativa e responsabilidade fiscal, com grande avanço na gestão do problema. De se notar que tal cenário contribuiu para a falsa sensação social de agravamento do fenômeno, até então encoberto pela ausência de controle institucional.

Importante considerar que ditas mudanças não decorreram apenas do processo de redemocratização, mas também da nova realidade internacional, observada no final do século XX, marcada por reformas ocorridas principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, que resultaram na implantação do modelo de administração pública gerencial, voltado para os valores decorrentes da prática de mercado, como eficiência, eficácia, produtividade, descentralização, competitividade na prestação dos serviços públicos e redução do tamanho do Estado.

Reduzido o Estado, num segundo momento, a discussão passou a centrar-se na capacidade do governo de corresponder às demandas sociais e ser permeável ao controle. Nesse cenário, desenvolvem-se posições que têm como foco a flexibilidade da gestão visando à melhor qualidade do

<sup>12</sup> GARCIA, op. cit., p. 4.

serviço público prestado ao seu principal cliente, o cidadão, dotado de poder de controle. Em razão da globalização, também verificada nesse período, a corrupção passou a ser avaliada como um problema grave ligado à ordem econômica, à organização administrativa e ao desenvolvimento social; abandonou-se a conotação apenas moral do fenômeno.

Não obstante os progressos mencionados, diversamente de sociedades politicamente organizadas estruturadas pela racionalização da ação política e administrativa e providas de mecanismos de controle eficientes, no Brasil, ainda se verifica a permanência do ciclo vicioso que facilita a aglutinação de grupos sociais preferenciais no aparato estatal, acobertados pela deficiência do sistema educacional e dos mecanismos legais de controle, haja vista as práticas corruptas institucionalizadas que têm resistido e persistido ao longo dos tempos, notadamente o clientelismo, no nepotismo e no favoritismo, tão enraizados em nossa cultura política.

A esse respeito, vale observar que o Brasil ocupou o 76º lugar no ranking da corrupção publicado pela Transparência Internacional<sup>13</sup> em 2016. Com relação ao índice de percepção da corrupção em cerca de 130 países, o Brasil apresenta índice de 3,8, numa escala de 0 a 10, sendo que quanto maior é a pontuação do país no índice de percepção da corrupção, menor é a corrupção percebida na nação.

A nosso ver, o substrato estrutural formador da sociedade brasileira, fundado na exploração da colônia e na lógica da Estado Moderno, *nós versus eles*<sup>14</sup>, obsta o sentimento de pertencimento e de totalidade pela sociedade brasileira, gerando um efeito de desigualdade que é percebida como natural, ante a ausência de consciência crítica que exija o atendimento dos interesses das camadas sociais mais amplas, bem como de uma democracia verdadeiramente participativa.

### 3 NOÇÃO DE ACCOUNTABILITY

O termo *accountability* não encontra tradução na língua portuguesa. Segundo o dicionário Oxford, é qualidade ou estado de ser *accountable*; *responsability*; *answer for*<sup>15</sup>.

Assim, o dicionário apresenta termos praticamente sinônimos: *accountability*, *responsability* e *answerability*, demonstrando que os conceitos

13 Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Disponível em: set. 2016.

14 MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Ética, cotidiano e corrupção. In: Raquel Beatriz Junqueira e outros (orgs.) *Ética e Corrupção – dilemas contemporâneos*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2013. p. 67.

15 The Oxford English Dictionary, v. I, A-B. Oxford at the Clarendon Press, 7933 e *The new Oxford American dictionary*, Second Edition, 2005.

seriam uma estrutura formal tríplice, na qual, em síntese, uma pessoa accountable é aquela que está sujeita a prestar contas do que faz a alguém.

Vê-se que pode ser entendida como capacidade de prestar contas e assumir a responsabilidade sobre o uso de recursos, encerrando esse conceito o senso de responsabilidade do gestor e o interesse de verificação por um terceiro.

Para FILGUEIRAS<sup>16</sup>, a *accountability* é um conceito próprio a uma teoria política dos Estados liberais, à medida que pressupõe uma diferenciação entre o público e o privado, no sentido de ser uma forma de responsabilização da ação do Estado na sociedade. Seria, assim, um princípio de legitimação das decisões sobre leis e políticas definidas em um Estado democrático que demanda a obrigação de prestação de contas dos agentes públicos frente aos cidadãos.

Pode ser classificada como *accountability* política, vinculada ao exercício dos direitos políticos; *accountability* administrativa, correspondente à forma de controle interno do Estado e *accountability* social, que se refere às ações de controle realizadas pelos cidadãos, ONGS e imprensa que independem de meios diretos para aplicação de sanções.

A *accountability*, fundada nos pilares da transparência, do controle e da responsabilização, apresenta-se como medida de democratização do Estado.

De acordo com FEREJOHN<sup>17</sup>:

O principal investe seus recursos na ação realizada pelo agente, esperando retorno no investimento (público) realizado. O ponto de equilíbrio na relação entre *principal* e *agent* dependerá da existência de instituições mais transparentes, capazes de reduzir as incertezas do investimento.

Em complementação, preleciona FILGUEIRAS<sup>18</sup>:

A *accountability* é implementada com ampliação da transparência, tendo em vista a questão do retorno do investimento realizado na ação pública dos agentes. A transparência, portanto, maximiza a *accountability* por permitir a redução da assimetria de informação entre *principal* e *agent*,

---

16 FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e Controle da Corrupção no Brasil. In: FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo (org.) *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011..

17 FEREJOHN, John. Accountability and Authority. In: Adam Przeworski; Susan Stokes; Bernanrd Manin (orgs.). *Democracy, Accountability and Representation*. Apud Ibid., p.141.

18 Ibidem, p. 141.

garantindo um sistema de responsabilização derivado da abertura dos segredos do Estado.

GUILLERMO O'DONNELL<sup>19</sup> foi um dos pioneiros em estudar o tema e criar distinção com amparo na presença ou não da qualidade estatal na *accountability*, cunhando, para tanto, duas expressões muito utilizadas no debate atual: *accountability* vertical e *accountability* horizontal. A primeira denomina os mecanismos institucionais que possibilitam aos cidadãos e à sociedade civil exigir a prestação de contas pelos agentes públicos, sendo as eleições o principal, além das ações dos cidadãos e dos meios de comunicação. A *accountability* horizontal, por sua vez, consiste, para tal autor, na existência de órgãos estatais de controle para realizar ações de monitoramento e imposição de sanções em relação a ações ou omissões ilegais exercidas por outros órgãos ou agentes do Estado.

Já SHEDLER<sup>20</sup>, ao buscar a conceituação de *accountability* política, noticia que no conceito estão presentes três dimensões: informação, justificação e punição, as quais, antes de denotar uma técnica específica para domesticar o poder, constituem três maneiras diferentes de evitar e corrigir o abuso do poder político.

Para MAINWARING<sup>21</sup>, a *accountability* política consiste em uma relação formal na qual os agentes públicos têm seus atos controlados e eventualmente sancionados por outros atores. Sua definição exclui a mídia e as organizações da sociedade civil, ao argumento que não poderiam impor sanções legalmente previstas. Assim, para tal autor, somente dois tipos de atores poderiam exercer a *accountability* política: os eleitores, por meio das eleições, e os órgãos estatais, ao monitorar e sancionar os agentes públicos.

Interessa-nos, para o presente estudo, a *accountability* qualificada como vertical por O'Donnell ou societal por outros autores<sup>22</sup>, a qual se verifica especialmente nas relações políticas independentes constituídas

19 O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: SCHEDLER, Andreas; DIMOND, Larry Dimond and PLATTNER, Marc F. (eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 29. Apud MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. 2006, 243 f. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 37 - 38.

20 SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: New Democracies in SCHEDLER, Andreas; DIMOND, Larry Dimond and PLATTNER, Marc F. (eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28. Apud. Ibidem p. 45-48.

21 MAINWARING, Scott. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, New York, 2003. p. 7. Apud. Ibidem p. 42 - 44.

22 SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal and Horizontal Contros: Two Cases of a Fruitful Relationship. p. 309-331. In: *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press, New York, 2003. p. 7.

entre representantes e representados, entre cidadãos usuários dos serviços públicos e agentes públicos eleitos ou designados para exercício de múnus público.

A necessidade de que os agentes públicos, entendidos em sentido amplo, prestem contas de seus atos aos cidadãos surge no contexto da democracia representativa contemporânea, ou melhor, em uma república pautada pelo princípio da igualdade intrínseca.<sup>23</sup>

A esse respeito, vale lembrar que a própria Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 1º, parágrafo único, estabelece que o administrador público está representando os interesses de toda a sociedade, uma vez que o poder emana do povo e em nome dele será exercido.

Surge, assim, a *accountability* como instrumento de controle dos cidadãos sobre os atos dos representantes eleitos e dos agentes públicos em geral, vez que o poder decisório não é transferido ao governo, entendido como pacto social, mas apenas delegado.

Nesse sentido, a *accountability* reafirma o princípio da igualdade, colocando no mesmo patamar os cidadãos e os agentes públicos, possibilitando que aqueles, não podendo governar diretamente, possam controlar a execução dos atos de gestão dentro dos limites legais e à luz dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Os cidadãos devem saber se os recursos públicos são administrados adequadamente, segundo o regramento legal, se os programas de governo estão alcançando os objetivos e resultados previstos e sendo administrados eficientemente, em atenção ao cumprimento de regime jurídico qualificado pela indisponibilidade e supremacia do interesse público.

Para tanto, são relevantes mecanismos destinados à manifestação de opiniões dos representados e prestação de esclarecimentos pelos representantes, acerca dos atos praticados. Indispensável, ainda, a consciência popular e a ativação do sentimento de comunidade, com vistas à participação efetiva da sociedade civil no monitoramento da burocracia estatal.

A *accountability* é, nesse contexto, o instrumento de adequação da atuação do agente público (dimensão fática) ao interesse público (dimensão normativa), expressa nos mecanismos institucionais que possibilitam aos cidadãos requisitar esclarecimentos sobre as decisões discricionárias dos agentes públicos, com previsão sancionatória, em caso de omissão ou dano.

Os cidadãos passam a acompanhar o cotidiano da Administração Pública, verificando a execução dos orçamentos, as licitações, os contratos administrativos.

---

<sup>23</sup> DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Universidade de Brasília. Brasília. 2001, p. 75-81.

Esse “controle social” busca aproximar os cidadãos da administração do Estado, retroalimentando a confiança e aderência daqueles às decisões adotadas pelos administradores, fenômeno político que foi retratado por alguns doutrinadores como responsividade, *aquilo que é exigível a um representante no exercício das suas funções políticas*.<sup>24</sup>

Assim, por meio do fluxo de informações do Estado para os cidadãos, a adoção da transparência na gestão permite que a sociedade retroalimente o sistema de investigação estatal na verificação de ilegalidades.

Possibilita-se, assim, a utilização do potencial humano dos cidadãos que participam diretamente do controle da coisa pública, para fins de denúncia e consequente apuração pelas instituições competentes para o mister.

A esse respeito, vale observar que nos Estados Unidos da América há inclusive incentivo estatal, consistente em parte do dinheiro público recuperado, para que o particular, denominado relator ou whistle blower, leve à Administração informações relevantes para recomposição do patrimônio público.<sup>25</sup>

Também pode o cidadão, desde que eleitor, agir diretamente pelo instituto da Ação Popular para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Segundo DINAMARCO<sup>26</sup>:

Se, nos termos do art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal, “todo poder emana do povo”, então nada mais natural que a ele – isto é, a todos os cidadãos – seja dada a possibilidade de intervir na administração pública, como forma de legítimo exercício de direitos políticos diretamente pelos seus titulares e em clara manifestação da soberania popular. Trata-se, assim, de um direito cívico-político do cidadão. Por isso, pode-se dizer que a participação político democrática do cidadão nos destinos da sociedade é a tônica central da ação popular.

Vê-se que por meio da *accountability* ocorre o controle democrático dos governantes pelos cidadãos, inibindo-se a corrupção.

24 LOMBA, Pedro. Teoria da Responsabilidade Política. Coimbra: Coimbra.2008. Apud. TAMASUKAS, Igor Sant Anna; BOTTINI, Pierpaolo. Mecanismos de Transparência e Combate à Corrupção. *Cadernos FGV Projetos*, Abr. 2016, ano 11, nº 27.

25 *A Eficácia do Sistema Jurídico de Prevenção e Combate à Improbidade Administrativa*. São Paulo: Relatório de Pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/PNUD no Projeto Pensando o Direito Referência Prodoc BRA 07/004 – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FDUSP. 2011. p.34.

26 DINAMARCO, Pedro da Silva. *Comentários à Lei da Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular*. São Paulo: Quartier Latam, 2006. p. 40.

Com a evolução do controle, sob a ótica da teoria de sistemas, este passou a ter a função de alimentação do sistema, garantindo sua possibilidade de evolução e adaptabilidade ao mundo em mudanças. Nessa nova dimensão, o controle contribui para a eficácia dos sistemas, como garantidor de conformidade destes com normas pré-estabelecidas e do atingimento de metas essenciais para a sobrevivência das organizações. O controle passa a ter, assim, caráter eminentemente transformador, ante a possibilidade de proposta de mudança em um amplo cenário estratégico.<sup>27</sup>

O controle social representa a participação da sociedade no controle da atividade estatal e ganha importante relevo nos tempos atuais, marcados pela evolução tecnológica que fortalece a transparência da atividade administrativa, favorecendo a circulação da informação que serve de substrato para o ente controlador.

Um dos muitos desafios do controle é justamente elevar os níveis de transparência, tornando a Administração Pública mais permeável à participação dos cidadãos com vistas à efetividade da ação governamental. Nessa linha, impende viabilizar a transparência das ações estatais e o reconhecimento das instituições de controle como agentes de transformação e efetividade da ação governamental e melhoria da Administração Pública e, conseqüentemente, da sociedade. Não se pode conceber a realização prática de um estado democrático sem a disseminação de informações que permitam aos cidadãos exercer controle qualificado sobre a atuação dos governantes.

#### 4 O CONTROLE PREVENTIVO DA CORRUPÇÃO

É indiscutível a importância de se revisitar os mecanismos por meio dos quais o Estado se organiza para enfrentar e reprimir os comportamentos indesejados dos agentes públicos e privados.

O sistema normativo brasileiro busca a proteção à moralidade administrativa, primordialmente, mediante a tipificação de condutas como ilícito administrativo ou penal, forma tradicional para a repressão de atos de corrupção, mediante a imposição de sanção ao culpado após processo, em que se assegure defesa, para reparação do Erário.

Assim, dá-se a incidência da ação estatal sobre o patrimônio jurídico do agente ofensor após a prática do ato de improbidade, em momento posterior ao qual a Administração e a sociedade já sofreram o prejuízo material, político e moral causado pelo ato caracterizado como corrupto.

---

27 RIBEIRO, Renato. *O problema central do controle da Administração Pública pode ser resumido ao debate sobre modelos?*. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/002\\_GPG1049.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/002_GPG1049.pdf)>. Acesso em: set. 2016.

Na maioria dos casos, tal dano não é reparado vez que o patrimônio do agente já se esvaiu.

Ademais, tal sistema repressivo submete-se à limitação estatal na apuração dos atos de corrupção, condicionada a investimentos públicos, principalmente em sistemas de inteligência e equipe especializada.

Ante a limitação inerente ao sistema repressor, que pressupõe a identificação, repressão e sanção da conduta às expensas do próprio erário que sofreu o dano, é preciso priorizar outra forma de combate à corrupção. Em linhas gerais, observa-se que o sistema de combate à corrupção no País merece ser aprimorado, potencializando-se o controle de caráter preventivo.

No âmbito das ações preventivas, a Convenção Interamericana contra a Corrupção<sup>28</sup> prevê uma série de medidas preventivas (artigo III), valendo citar: mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais nos esforços de prevenção da corrupção.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção<sup>29</sup>, por sua vez, estabelece a necessidade de cooperação internacional para prevenção e combate à corrupção a partir de um enfoque amplo e multidisciplinar, prevendo o fortalecimento da capacidade do Estado, inclusive com a criação de mecanismos de instituições que busquem efetivação dos fins pretendidos. O artigo 5º da Resolução indica as medidas preventivas políticas e práticas no combate efetivo à corrupção, dentre as quais o desenvolvimento, implementação ou manutenção de políticas públicas eficazes e coordenadas contra a corrupção, com a participação social.

Assim, são propostas diversas medidas objetivando a prevenção eficiente das práticas de corrupção, buscando minimizar ou eliminar os facilitadores daquelas, bem como a adoção de políticas públicas voltadas ao mister.

Os desafios propostos pela Convenção passam, porém, pela apresentação de soluções práticas eficientes ao combate à corrupção, as quais demandam um substrato social e político-administrativo favorável à implementação daquelas.

Sob esse aspecto, os diferentes diagnósticos formulados para o setor público brasileiro reconhecem o ponto comum da desorganização e desarticulação administrativa, a falta de eficiência da gestão governamental e a existência de uma administração pública corrompida. O resultado é a

---

28 Convenção Interamericana Contra a Corrupção. Caracas/1996, Promulgada pelo Decreto 4.410/2002. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/oea/convencao/arquivos/convencao.pdf>>.

29 Assinada em 9 de dezembro de 2003, em Mérida, e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

incapacidade do Estado brasileiro de produzir políticas públicas eficazes para o controle preventivo da corrupção<sup>30</sup>.

Segundo ABRUCIO, não obstante os avanços experimentados, falta ainda, o reforço de quatro eixos centrais nas reformas da administração pública brasileira que são a profissionalização da burocracia, especialmente nos cargos considerados estratégicos; a eficiência dos serviços prestados; a efetividade das políticas públicas; a *accountability* e o reforço da transparência nas relações entre Estado e Sociedade<sup>31</sup>.

Otaviano Canuto<sup>32</sup>, vice-presidente do Banco Mundial, ao se manifestar no Brasil sobre o tema, propôs que o foco do trabalho anticorrupção deva ser a governança, mediante fortalecimento das instituições, aumento da transparência e eficiência da prestação de contas, *accountability*.

A título de controle preventivo, o que deve ser buscado, em primeiro plano, é justamente evitar que ato de improbidade gerador do dano ocorra ou possibilitar que seja detectado na fase inicial de seu cometimento, quando o prejuízo patrimonial e social ainda podem ser reparados.

Para tanto, necessário dar ênfase ao compartilhamento de responsabilidade entre o setor público, o privado e a sociedade civil, mediante a orientação de gestores e agentes de controle, promoção da cidadania para efetivação do controle social, municiado pelo acesso às informações governamentais.

Em suma, para fortalecer o ciclo preventivo é preciso desenvolver e articular todos os atores da rede de controle, com o intuito de estimular o intercâmbio de experiências e a aprendizagem coletiva, definir agenda interinstitucional de prioridades de combate à corrupção no seu nascedouro, negociar ações coordenadas e adotar medidas complementares de cooperação.<sup>33</sup>

Indispensável, ainda, implementar iniciativas que fortaleçam a boa governança, a consciência cívica e a transparência das relações entre Estado e Sociedade, rumando à formulação de uma governança realmente democrática, na qual o cidadão seja concebido como peça chave da atividade de controle.

30 FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e Controle da Corrupção no Brasil. In: FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo (org.) *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 134.

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

32 PILAGALLO, Oscar. *Corrupção – Entrave ao desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 43–44.

33 AGAPITO TEIXEIRA, Vilmar. *O controle da corrupção: desafios e oportunidades para o TCU*. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054240.PDF>>. Acesso em: set. 2016.

Nesse passo, na seara do controle primário tem-se a construção de governança<sup>34</sup> eminentemente democrática, mediante implementação da *accountability*, para o exercício da qual é pressuposto a ampliação da transparência nas relações entre Estado e sociedade e a atuação do cidadão como usuário de serviços públicos e agente da *discussão do interesse e da centralidade dos valores públicos na gestão do Estado brasileiro*<sup>35</sup>.

A transparência, nesse cenário, deve ser aplicada com o objetivo de resgatar o caráter público das burocracias e disponibilizar informação aos cidadãos para controle da atividade administrativa e fundamentação das escolhas políticas.

Estamos na era da sociedade informacional, na qual há difusão constante de novas tecnologias e formas de comunicação, possibilitados pela revolução da microeletrônica e desenvolvimento da internet, a qual se tornou a alavanca para a transição da sociedade pós-industrial para um novo modelo: a sociedade em rede<sup>36</sup>.

Assim, as novas tecnologias acarretaram mudanças no setor público, fazendo com que os órgãos estatais adotem tais meios para o controle, prestação de contas, e incremento da eficácia, eficiência e da transparência. Tal situação resultou em ação de reforma estatal, a qual foi nominada nova gestão pública (NGP ou new public management – NPM), que tem como alicerces: otimização dos recursos, transparência e *accountability*.<sup>37</sup>

No Brasil, além da Lei Complementar nº 101/2000, que já estimulava a transparência na gestão fiscal como um dos eixos dos orçamentos públicos, a Lei de Acesso à Informação estabelece claramente obrigações para o administrador público promover a publicidade, tratando o sigilo como excepcional, no intuito de fomentar o desenvolvimento da cultura da transparência na Administração Pública e desenvolvimento do controle social dessa.

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa<sup>38</sup>, ser transparente significa mais que o simples ato de divulgar as informações. O

34 Concebida pelo Banco Mundial como o “exercício da autoridade política e o uso dos recursos institucionais para gerenciar os problemas da sociedade”. Apud FILGUEIRAS, Fernando. *Transparência e Controle da Corrupção no Brasil*, in Filgueiras, Fernando e Avritzer, Leonardo (orgs.), *Corrupção e Sistema Político no Brasil*.

35 *Ibidem*, 32, p. 134.

36 CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 7. ed. v. 1, Traduzido por Roneide Vênancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p. 08.

37 DIAS, Isabel de Meiroz; REINHARD, Nicolau. Governo eletrônico e a sociedade da informação. In: POLIZELLI, Demerval; OZAKI, Adalton.(Org). *Sociedade da Informação os desafios da era da colaboração e gestão do conhecimento*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 180 – 18.1

38 Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de Governança corporativa. São Paulo: 2004. Apud. In: SIU, Marx Chi Kong. *Accountability no setor público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção*. *Revista do TCU*, 122, 2011. p. 82.

gestor público deve estar impelido pelo desejo de tornar-se compreendido pelo cidadão, trazendo informações úteis e valorosas para a sociedade.

A transparência, instrumento indispensável para a realização da *accountability*, favorece o controle das políticas e investimentos públicos, e, em última instância, o controle sobre a atuação dos agentes políticos, com vistas a fundamentar o exercício seguro e efetivo da cidadania e a responsabilização pela atuação administrativa.

Todos esses fatores contribuem para a consecução do Estado Democrático de Direito.

Segundo JOSÉ JAIRO Gomes<sup>39</sup> o ser em um Estado Democrático significa que os cidadãos dele participam, sendo seus artífices e destinatários principais de suas emanações. O governo é então formado pelos cidadãos escolhidos pelo voto direto e universal e responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas.

É a democracia que viabiliza as condições para um contexto social em que estejam presentes uma atuação dos governantes com maior transparência, *accountability*, equilíbrio de poderes, liberdade de imprensa, órgãos e instituições sólidos. Tais são os fatores necessários à prevenção da corrupção.

Não é demais dizer que se trata da democracia plena, na qual o agir ético seja priorizado, mormente nas classes dirigentes, formando-se na sociedade um espírito de honestidade e cooperação, em busca do bem comum e do debate acerca da condução dos caminhos da nação. Para tanto, impende afastar, inclusive mediante reformas legislativas, a manipulação das decisões políticas conforme os interesses de uma parcela da população detentora de poder econômico.

Sobre esse aspecto, ainda nos dizeres de José Jairo Gomes<sup>40</sup>, a democracia autêntica requer o estabelecimento de debate público permanente acerca dos problemas relevantes para a vida social. Para tanto, deve haver acesso livre a fontes de informações. O debate vigoroso pautado pela dialética contribui para que as pessoas formem suas consciências políticas evitando serem seduzidas por doutrinas malsãs, enganadas por veículos de comunicação usurários, ludibriadas pelas pirotécias do marketing político-eleitoral, em que a verdade nem sempre comparece.

Pois bem, tendo essas considerações em mente e sabendo-se que uma sociedade só se modifica quando os indivíduos que a compõem se transformam, estando a educação na base dessa mudança, observa-se que no Brasil a educação para exercício da cidadania é o maior recurso para prevenção da corrupção.

39 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

40 *Ibidem*.

Por meio dessa, viabiliza-se um processo cultural de formação de consciência e de busca da informação pelos cidadãos que passam a responsabilizar-se pelo bem estar coletivo, tornam-se mais sensíveis à ética, à moral, à honestidade e ao comprometimento social na cobrança pelo controle eficaz da corrupção. A educação é, assim, o substrato para a conscientização e mobilização social orientadas no sentido de uma conduta ética e moral.

A sociedade civil engajada e esclarecida politicamente possui consciência cívica e autoestima que lhe atribuem papel determinante no controle preventivo da corrupção por meio da *accountability* e da consecução dos direitos sociais outorgados constitucionalmente.

A educação para exercício da cidadania surge, nesse cenário, como instrumento de conscientização para a democracia, caracterizada pelo agir consciente, responsável e crítico, e para concretização do Estado Democrático de Direito.

Assim, é possível imaginar uma transformação educativa para a formação de sujeitos pensantes<sup>41</sup>: críticos e reflexivos. Somente através de um processo educativo de formação de novos valores morais e éticos positivos, compatíveis com os princípios, garantias e direitos fundamentais, é que será possível finalmente descobrir o Estado Democrático de Direito acessível a todos brasileiros.

Nos dizeres de ZANCANARO<sup>42</sup>:

Educação para cidadania: eis o caminho a ser trilhado com urgência pela sociedade brasileira, se quiser vencer o estigma da corrupção. Mudar a mentalidade de seu povo, implementando um processo educativo capaz de reverter o quadro de derrocada dos valores morais que corrói as instituições e as consciências. O problema da corrupção é um problema de formação de consciência cívica. Formar a consciência dos indivíduos, fazendo o exercício de construção dos valores inerentes à dupla face da condição humana: a dos valores e interesses individuais; e a dos valores e interesses coletivos. A corrupção nas instituições não é causa, mas efeito da incorporação pelos indivíduos de antivalores sociais. O sistema patrimonial de dominação mostrou-se incapaz de desenvolver um modelo de relações sociais que tornasse possível enquadrar a ação dos agentes públicos dentro dos limites da racionalidade.

41 GHIZZO NETO, Affonso. *Corrupção, estado democrático de direito e educação*. 2008, 293 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

42 ZANCANARO, Antônio Frederico. *A corrupção político-administrativa no Brasil*. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 160 – 161. Ibidem. p. 281.

É este, para nós, o melhor caminho para a eficiente prevenção e combate da corrupção.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, o fenômeno da corrupção no Brasil possui caráter essencialmente cultural, influência do legado predatório português. E isso ocorre em virtude da adoção da dominação tradicional patrimonial, caracterizada por um modelo centralizador, absolutista e privatista de poder, o que permitiu a formação de uma estrutura totalmente contrária e lesiva aos interesses sociais, difusos e coletivos, enfim, avessa à garantia de quaisquer direitos fundamentais.

O Estado patrimonialista brasileiro, hoje, com uma roupagem pós-moderna, continua firmado sob a base social da alienação e ignorância política que alimentam a ilusão da igualdade constitucional e da concretização do Estado Democrático de Direito sob o espectro do princípio da moralidade.

Não obstante a existência de instituições voltadas ao controle da corrupção, vê-se que a sociedade brasileira continua impregnada por vícios e condutas antiéticas institucionalizadas, que reproduzem de forma mais aprimorada as práticas de outrora.

A corrupção, nessa linha, forma-se como valor negativo moral da sociedade, levando seus indivíduos a tratarem o público como se fosse privado. Como fenômeno cultural e social, a corrupção não se relaciona unicamente com a ação ímproba decorrente da utilização indevida do poder constituído em benefício privado, como também, com a maneira de ser dos indivíduos e os valores éticos pré-definidos no íntimo pessoal de cada personagem.

Assim, ainda conforme ZANCANARO<sup>43</sup>: *o fenômeno é anterior ao ato corrupto propriamente dito. Pelo que, sob um modelo de dominação de características patrimoniais, em princípio, nenhum cidadão pode considerar-se imune aos seus atrativos.*

Como se pôde constatar, a corrupção é, assim, um modo de influir nas decisões públicas que fere no íntimo o próprio sistema democrático, é a negação do Estado Democrático de Direito, atentado contra a moralidade e a vida em sociedade.

Seu controle objetiva a promoção da inclusão social, da cidadania e a garantia dos direitos fundamentais.

Tal controle deve ser realizado previamente e demanda a implementação de um processo educativo voltado para o pleno exercício da cidadania, com vistas a alcançar um efeito modificador da realidade

43 ZANCANARO, op. cit., p. 40.

atual, sedimentada na ausência de ética e de comprometimento com o bem comum.

A educação para a cidadania, a nosso ver, possibilitará a efetiva participação do povo no exercício do poder e na realização da accountability, permitindo que cidadão se torne protagonista do seu próprio destino, influenciando escolhas coletivas nos orçamentos e políticas públicas, vigiando a execução e a probidade na gestão dos recursos e garantindo serviços públicos de qualidade, regulação eficaz, equilíbrio econômico, equidade e distribuição de renda. Enfim, a busca do crescimento e desenvolvimento para todos.

## REFERÊNCIAS

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

AGAPITO TEIXEIRA, Vilmar. *O controle da corrupção: desafios e oportunidades para TCU*. Disponível em: <<http://www.portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054240.PDF>>.

ARAÚJO, Felipe D. de. *Direito anticorrupção no Brasil: internacionalização, política interna e novos paradigmas sancionatórios e institucionais*. 2010, 234f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília.

\_\_\_\_\_. Uma análise da estratégia nacional contra a corrupção e a lavagem de dinheiro (ENCCLA) por suas diretrizes. *Revista brasileira de políticas públicas*, Brasília, v.2, n.1, jan./jun. 2012.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2011.

BOTELHO, Ana Cristina M. de P. *Corrupção política: uma patologia social*. 2008, 274 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: 34, 1998.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 7. ed. v. 1, Traduzido por Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CHRISPIM, Raquel. *Responsabilidade Social Empresarial na prevenção e combate à corrupção: uma iniciativa que pode reformular a relação entre empresas e estados?* 2007, 104 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas: Sociologia) – Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/oea/convencao/arquivos/convencao.pdf>>.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Universidade de Brasília. Brasília. 2001

DINAMARCO, Pedro da Silva. *Comentários à Lei da Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular*. São Paulo: Quartier Latam, 2006

FAÇANHA, Luciano da S. *Poética e estética em Rousseau: corrupção do gosto, degeneração e mimesis das paixões*. 2010, 530 f. Dissertação (Doutorado em Filosofia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. A eficácia do sistema jurídico de prevenção e combate à improbidade administrativa. *Série pensando o direito*, Brasília, n.34, nov. 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião pública*, Campinas, v.15, n.2, nov. 2009.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luisa M. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. *DADOS – Revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v.54, n.2, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, Democracia e Legitimidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

GARCIA, Emerson. *Repressão à corrupção no Brasil: entre realidade e utopia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GHIZZO NETO, Affonso. *Corrupção, estado democrático de direito e educação*. 2008, 293 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONÇALVES, Klever .D. O combate à corrupção no Brasil e a lei nº. 8.429 de 02 de junho de 1992. *Revista jurídica*, Anápolis, n.18, 2012.

GRANOVETTER, Mark. A construção social da corrupção. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v.5, n.9, out. 2006.

GUEDES, Jefferson C.; GUEDES, Geza C. O poder de requisição dos advogados públicos federais: uma revisão desde a Controladoria-Geral da República até a Advocacia-Geral da União. *Fórum Administrativo*, v.12, n.137, jul. 2012.

JUNQUEIRA, Raquel Beatriz Junqueira e outros (orgs.) *Ética e Corrupção – dilemas contemporâneos*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2013.

LARROUSE, Grande *Dicionário Larrouse Cultural da Língua Portuguesa*. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

LAUANDOS, Artur R. *O congresso nacional no século XXI: os efeitos da corrupção sobre a representação política*. 2009, 279 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.

LOPES, Marcos Felipe M. *Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre formas de combate*. 2011, 107 f. Dissertação (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

MACHADO, Júlio Cesar. Um estudo semântico enunciativo da corrupção em dicionários e documentos governamentais. *Alfa*, São Paulo, v. 54, n.1, 2010.

MACIEL, Felipe Guatimosim. *O controle da corrupção no Brasil*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/concursos/arquivos>>.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Ética, cotidiano e corrupção. In: *Ética e Corrupção – dilemas contemporâneos*. Raquel Beatriz Junqueira e outros (orgs.) Belo Horizonte: PUC Minas, 2013.

MARCELINO, Gileno Fernandes. 2003. Em busca da Flexibilidade do Estado: O desafio das reformas planejadas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 3.

MARTINS, José Antonio. *Os fundamentos da república e sua corrupção nos Discursos de Maquiavel*. 2007, 196 f. Dissertação (Doutorado em Filosofia) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. 2006, 243 f. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

NUNES, Antonio Carlos O. *A cooperação internacional como instrumento jurídico de prevenção e combate à corrupção*. 2008, 118f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

NUNES, Inês I. L. *O novo regime punitivo da corrupção*. 2012, 46 f. Dissertação (Mestrado Forense) – Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU, *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*. Nova York, 2003. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/doc contra corrup.php](http://www.onu-brasil.org.br/doc%20contra%20corrup.php)>.

PEREIRA, José Matias. *Reforma do Estado, Transparência e Democracia no Brasil*. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/>>.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PILAGALLO, Oscar. *Corrupção – Entrave ao desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

RIBEIRO, Renato. *O problema central do controle da Administração Pública pode ser resumido ao debate sobre modelos?*. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/002\\_GPG1049.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/002_GPG1049.pdf)>.

POLIZELLI, Demerval; OZAKI, Adalton.(Organizadores). *Sociedade da Informação os desafios da era da colaboração e gestão do conhecimento*. São Paulo: Saraiva, 2008.

RODRIGUES DA SILVA, Marcelo. Improbidade Administrativa – Instrumentos para controle preventivo. In: *Forum Administrativo*, n. 139, Belo Horizonte: Forum, 2012.

SILVA, Nivaldo C. da. *O lugar da corrupção: deficiências e formas de controle na gestão do governo municipal*. 2007, 173 f. Dissertação (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara.

SILVA JÚNIOR, Ary R. da. Neoliberalismo e corrupção: análise comparativa dos ajustes neoliberais no Brasil de Fernando Collor (1990-1992) e no México de Carlos Salinas (1988-1992). *O incremento da corrupção e seus custos sociais*. 2006, 308 f. Dissertação (Doutorado em Sociologia) – UNESP, Araraquara.

TAMASAUKAS, Igor Sant Ànna; BOTTINI, Pierpaolo. Mecanismos de Transparência e Combate à Corrupção. *Cadernos FGV Projetos*, ano 11, n. 27, abr. 2016.

TELES, Idete. *Poder, paixão e corrupção no Estado*. 2008, 111 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

THE OXFORD ENGLISH DICTIONARY, v. I, A-B. Oxford at the Clarendon Press, 7933 e *The new Oxford American dictionary*, Second Edition, 2005.

VIEIRA, James B. O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira. *6º concurso de monografias da CGU*, Brasília, 2011. Disponível em: < [http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/6\\_ConcursoMonografias/1-Lugar-Profissionais.pdf](http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/6_ConcursoMonografias/1-Lugar-Profissionais.pdf)>.

