



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**ANA RITA SILVA SACRAMENTO**

***ACCOUNTABILITY* NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DE  
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PARA COMBATER E CONTROLAR A  
CORRUPÇÃO.**

**Salvador  
2011**

**ANA RITA SILVA SACRAMENTO**

***ACCOUNTABILITY* NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DE  
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PARA COMBATER E CONTROLAR A  
CORRUPÇÃO.**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho

**Salvador,  
2011**

Escola de Administração - UFBA

S123 Sacramento, Ana Rita Silva  
*Accountability* no Brasil: um estudo sobre o papel de organizações da sociedade civil para combater e controlar a corrupção / Ana Rita Silva Sacramento. – 2011.  
184 f.

Orientador: Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho.  
Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2011.

1. Corrupção - Brasil. 2. Responsabilidade (Direito). 3. Sociedades civis. I. Título.

364.1323

**ANA RITA SILVA SACRAMENTO**

**ACCOUNTABILITY NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DE  
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PARA COMBATER E CONTROLAR A  
CORRUPÇÃO.**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Administração,  
Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia:

Aprovada em 04 de novembro de 2011

**Banca Examinadora**

Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho (orientador) \_\_\_\_\_  
Doutor em Regional Planning. University of London, Inglaterra  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira \_\_\_\_\_  
Doutor em Ciências Sociais – PUC/SP  
Fundação Getúlio Vargas – FGV/SP

Profª Dra. Élvia Mirian Cavalcanti Fadul \_\_\_\_\_  
Doutora em Urbanisme - Université Paris XII  
Universidade Salvador - UNIFACS

Prof. Dr. Paulo de Arruda Penteadó Filho \_\_\_\_\_  
Doutorado em City And Regional Planning - Cornell University - Estados Unidos  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof. Dr. Carlos Alberto Furtado de Melo \_\_\_\_\_  
Doutor em Ciências Sociais – PUC/SP  
Insper - Instituto de Ensino e Pesquisa

Para

Hudson, meu companheiro, e nossos filhos, Hudson Junior e Rodrigo: Com todo amor que  
houver nessa vida.

## AGRADECIMENTOS

*E é tão bonito quando a gente sente que nunca está sozinho por mais que pense estar. (Gonzaguinha).*

É com muita alegria que percebo o fato de a minha jornada na EAUFBA já durar quase uma década, vez que o nosso primeiro contato ocorreu quando do meu ingresso no Mestrado Acadêmico, em 2002. Também é com muita alegria que desejo registrar o meu agradecimento ao apoio que recebi de algumas pessoas que, para sempre, ficarão guardadas no meu coração:

Ao meu querido orientador, o Professor Dr. José Antonio Gomes de Pinho, que, com muita sabedoria e entusiasmo, me conduziu a este objetivo.

Aos Professores do NPGA, exemplos de responsabilidade no exercício da docência, em especial aos Professores Doutores Élvia Fadul, Genauto França Filho e Maria do Carmo Lessa Guimarães.

Aos funcionários desta Escola, Anaélia e Dacy, porque por mim, souberam fazer além do dever que lhes é inerente no exercício de sua profissão.

Aos colegas-amigos do curso do Doutorado, particularmente aqueles com quem mais intimamente compartilhei o misto de sentimentos que aflora em jornadas desta natureza: Denise e Lindomar;

À minha amiga Mara Geruza, pela pronta e sempre carinhosa acolhida no seu apê;

Ao meu amigo José Maria, pelo incentivo nos momentos difíceis;

Aos meus queridos irmãos, Roberto e Maristela, que, durante as minhas ausências para estudar em Salvador, nunca permitiram que os meus filhos faltassem ao colégio em Feira de Santana; e a Noélia, que sempre torce a nosso favor.

Aos meus pais, Dona Moça e Seu Neco, que desde cedo me ensinaram a *“juntar tesouros onde traça nem ferrugem corroem, e onde ladrões não escavam, nem roubam”*.

A Deus, por tudo, mas sobretudo, por todos vocês na minha vida.

Muito obrigada!

## Oração Contra a Corrupção e a Violência no Brasil (CNBB)

Pai Celeste,  
Por vosso imenso amor criastes os homens e as mulheres e todo o universo para que vivam segundo os vossos desígnios e tenham vida plena e felicidade.  
Abençoastes o nosso Brasil com riquezas naturais e abundância de recursos humanos para serem utilizados para a vossa glória e para o bem estar de todos os que aqui vivem. Estamos profundamente amargurados pelo mau uso que fazemos dos vossos dons e da vossa generosidade, provocando injustiças e corrupção, e fazendo com que muitos de nossos irmãos sofram fome e doenças, vivam na ignorância e sejam vítimas da violência. Pai, somente vós podeis salvar a nossa nação deste flagelo.  
Transformai as nossas vidas, convertei nossos corações e de nossos governantes, de modo que todos se conscientizem do mal causado pela corrupção e pela violência e possamos lutar com todas as nossas forças para eliminá-las. Ajudai-nos a não cair nessas tentações e dai-nos forças para construir um mundo novo baseado no amor recíproco.  
Suscitai em nosso país um povo que vos ame e governantes comprometidos com o bem comum, guiando nossos passos pelos caminhos da justiça, da paz e da prosperidade.  
Isto vos pedimos por Jesus Cristo, nosso Senhor.  
Amém.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability* no Brasil: Um Estudo Sobre o Papel De Organizações da Sociedade Civil Para Combater e Controlar a Corrupção. 187f. il. 2011. Tese (Doutorado). Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia.

## RESUMO

O objetivo dessa tese foi o de conhecer e analisar em que sentido as organizações da sociedade civil selecionadas para esse estudo favorecem o processo de *accountability* no intuito de combater e controlar a corrupção no Brasil. Para tanto, dentre as organizações que assumem tal propósito, optou-se por um estudo de caso múltiplo de cinco delas: A Articulação Brasileira Contra Corrupção e Impunidade (ABRACCI), a Associação Contas Abertas, o Instituto Ethos, o Movimento Contra Corrupção Eleitoral (MCCE) e a Transparência Brasil. Tratados de forma qualitativa, os dados necessários para responder ao problema formulado foram coletados por meio de incursões efetuadas nos *sites* de tais entidades e por meio de entrevistas semi-estruturadas realizadas com atores que nelas desempenham importantes funções. Pode-se argumentar que os esforços empreendidos pelas organizações investigadas, embora atuando, preponderantemente, de forma individualizada, são condizentes com o compromisso estabelecido na definição de suas missões e que a diversidade de tais compromissos resulta em uma multiplicidade de ações que, de certa forma, se combinam e exercem alguma influência na ação de alguns dos mecanismos de *accountability* no Brasil, fortalecendo assim, ainda que gradual e lentamente, tanto a sua dimensão de *answerability* como a do *enforcement*. Constatou-se ainda que graças à *expertise* brasileira para combinar elementos modernos e tradicionais, o grande desafio que recai sobre tais organizações não se reduz à busca por novos formatos legais, mas na constante vigilância para que os seus conteúdos normativos se traduzam em resultados práticos e efetivos.

Palavras-chave: corrupção; *accountability*; sociedade civil.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability in Brazil: A study of the Role of Civil Society Organizations to Fight and Control Corruption*. 187f. il 2011-Doctorate Thesis, Nucleus of Post Graduation in Administration, Federal University of Bahia, Business School.

## ABSTRACT

The goal of this thesis was to get to know and analyze in what sense the organizations of civil society considered for this study favor the process of accountability with intent to fight and control corruption in Brazil. Hence, among the organizations that take on such a purpose, five were chosen for a multiple case study: the *Articulação Brasileira Contra Corrupção e Impunidade* (ABRACCI), the *Associação Contas Abertas*, the *Instituto Ethos*, the *Movimento Contra Corrupção Eleitoral* (MCCE) and the *Transparência Brasil*\*. Handled in a qualitative way, the data that were needed to answer the stated problem were collected by means of incursions carried out on the sites of these entities and through semi-structured interviews with people that hold important functions in them. It can be stated that the efforts made by the organizations that were investigated, although acting, mainly, of an individualized, are consistent with the commitment made in defining their missions and that the diversity of such commitments results in a multiplicity of actions that somehow combine and exert some influence on the action of some of the mechanisms of accountability in Brazil, thereby enhancing, albeit gradually and slowly, the dimension of answerability as well as of enforcement. It was further noted that thanks to the Brazilian expertise to combine modern and traditional elements, the big challenge that lies on such organizations does not limit itself to the search for new legal formats, but to a constant surveillance so that their normative contents convert into practical and effective results.

**Key Words:** corruption, accountability, civil society

\*Brazilian Union Against Corruption and Impunity, Association Open Accounts, Ethos Institute, Movement Against Electoral Corruption, Transparency Brazil.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Significados do Termo Corrupção	25
Quadro 2	Acordos Internacionais Contra a Corrupção	27
Figura 1:	Os Patamares da Corrupção na Política	42
Quadro 3	Mecanismos Viabilizadores de Accountability na CF/88	72
Quadro 4	Grupos Políticos Regionais Proprietários de Meios de Comunicação	90
Quadro 5	Aplicação de Sanções em 06 Casos de Corrupção no Brasil	93
Quadro 6	Dimensões das Instituições Integrantes da Rede Brasileira de <i>Accountability</i> (Âmbito Nacional)	98
Quadro 7	<i>Sites</i> das Organizações Selecionadas	113
Quadro 8	Atores e Local das Entrevistas	115
Quadro 9	Fundação das Organizações	117
Quadro 10	Forma de Constituição das Organizações	120
Quadro 11:	Formas de Financiamento das Organizações	123
Quadro 12	Transferências de Recursos do Governo Federal para o Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crimes (UNODC).	124
Quadro13	O Combate à Corrupção na Missão das Organizações Selecionadas	133
Quadro 14	Classificação das Atividades Empreendidas pelas Organizações Selecionadas	168

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Organizações Integrantes da ABRACCI	129
Tabela 2	Comitês do MCCE (Nível Subnacional)	130
Tabela 3	Empresas Signatárias do Pacto	131
Tabela 4	Adesão de Candidatos ao <i>Site</i> Ficha Limpa – Eleições 2010	159

## LISTA DE SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ABONG	Associação Brasileira de Organizações não-governamentais
ABRACCI	Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade
AMARRIBO	Associação de Moradores de Ribeirão Bonito
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
CBJP	Comissão Brasileira Justiça e Paz
CBP	Código Penal Brasileiro
CEI	Comissão Especial de Investigação
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración Para El Desarrollo
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CONSOCIAL	Conferência Nacional Sobre Transparência e Participação Social
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Monetários
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GT	Grupo de trabalho
IACC	International Anti Corruption Conference
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCCE	Movimento Contra a Corrupção Eleitoral
MP	Ministério Público
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

OP	Orçamento Participativo
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Transparência Internacional
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes
UOL	Universo On-line

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>O PROBLEMA</b>	<b>15</b>
1.1	INTRODUÇÃO	15
1.2	FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	17
1.3	OBJETIVOS DA PESQUISA	19
<b>1.3.1</b>	<b>Objetivo Geral:</b>	<b>20</b>
<b>1.3.2</b>	<b>Objetivos Específicos:</b>	<b>20</b>
1.4	RELEVÂNCIA DO ESTUDO	20
<b>2.</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>33</b>
2.1	INTRODUÇÃO	33
2.2	CORRUPÇÃO	33
<b>2.2.1</b>	<b>Compreendendo a Origem e a Evolução do Conceito</b>	<b>20</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Corrupção: Fenômeno Global na Contemporaneidade</b>	<b>26</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Corrupção: Discutindo Aspectos Gerais</b>	<b>28</b>
<b>2.2.4</b>	<b>Um Consenso na Literatura Atual: os Efeitos da Corrupção são Nefastos para a Sociedade</b>	<b>34</b>
<b>2.2.5</b>	<b>Corrupção: Buscando a Compreensão por Meio de suas Tipologias</b>	<b>36</b>
<b>2.2.6</b>	<b>Corrupção no Brasil: buscando algumas explicações</b>	<b>45</b>
<b>2.2.7</b>	<b>A Persistência da Corrupção no Brasil: resgatando alguns exemplos na literatura</b>	<b>52</b>
2.3	<i>ACCOUNTABILITY</i>	60
<b>2.3.1</b>	<b>Apreendendo o Significado do Conceito</b>	<b>60</b>
<b>2.3.2</b>	<b><i>Accountability</i>: um estudo sobre suas dimensões e principais mecanismos</b>	<b>62</b>
<b>2.3.3</b>	<b>A Construção da <i>Accountability</i> no Brasil: reconhecendo os Principais Avanços Institucionais</b>	<b>70</b>
<b>2.3.4</b>	<b><i>Accountability</i> no Brasil: alguns desafios para Sociedade Civil Organizada</b>	<b>89</b>
2.4	SOCIEDADE CIVIL	99
<b>2.4.1</b>	<b>Um Breve Percurso Sobre A História Do Conceito</b>	<b>99</b>
<b>2.4.2</b>	<b>Alternativas de Organização da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONG e Terceiro Setor</b>	<b>102</b>
<b>2.4.3</b>	<b>Sociedade Civil Brasileira: Identificando Objetos de Mobilização de Esforços</b>	<b>105</b>
<b>2.4.4</b>	<b>Ferramentas De Combate À Corrupção: Contribuições De Uma Ong Internacional: A Transparência Internacional</b>	<b>110</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA E CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO</b>	<b>113</b>
3.1	SOBRE A SELEÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES	113

3.2	SOBRE O TIPO DE PESQUISA	113
3.3	SOBRE A COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	114
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.</b>	<b>117</b>
4.1	CONHECENDO O PERFIL E A ABRANGÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES SELECIONADAS	117
4.2	CONHECENDO A PERCEPÇÃO DE ATORES-CHAVE DAS ORGANIZAÇÕES SELECIONADAS COM REFERÊNCIA À CORRUPÇÃO E MECANISMOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> EXISTENTES NO BRASIL	132
4.3	CONHECENDO AS PRINCIPAIS AÇÕES EMPREENDIDAS PELAS ORGANIZAÇÕES SELECIONADAS	158
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>171</b>
5.1	SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES	177
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>178</b>

## 1 O PROBLEMA

### 1.1 INTRODUÇÃO

Há certo consenso na literatura sobre os malefícios que a presença da corrupção pode acarretar a uma sociedade. Reconhecida como um grande obstáculo para o desenvolvimento econômico e social, já que atua como uma das principais causas da miséria e degradação de centenas de milhões de pessoas ao redor do mundo, a corrupção é, ainda, um dos principais desafios a ser superado nos Estados contemporâneos, especialmente nos recém-democratizados e interessados na consolidação desse regime.

Como nos lembram Schwartzman (2008, p. 09), a tradicional visão das democracias modernas é que elas são representativas, no sentido de que os governantes são eleitos para agir em nome e em prol dos interesses comuns, ou seja, da *res publica*. Não obstante, por meio de estudos produzidos por diversos autores e organizações, tanto nacionais como internacionais, sabe-se que a corrupção, aqui compreendida no seu sentido amplo como a prática de ações por indivíduos que, ocupando cargo na estrutura do Estado, utilizam recursos públicos para beneficiar interesses particulares, é tão amplamente conhecida que o seu combate não pode ser negligenciado, qualquer que seja o modo de se conceber a democracia. Ademais, diferenças significativas quanto à recorrência desse fenômeno nos países recém-democratizados, como o Brasil, quando comparada aos democraticamente mais consolidados, sinalizam que, nos primeiros, a dificuldade para se conterem e punirem práticas anti-republicanas parece bem mais acentuada, apesar de a formalização do desenho institucional da democracia ser comum a ambos.

Explicações para tamanha dificuldade podem ser encontradas em diversas abordagens teóricas. Com base em Filgueiras (2009, p. 355), sabe-se que, grosso modo, no arcabouço que compõe a teoria da modernização, por exemplo, consta que existe relação entre corrupção e o “mau funcionamento” das instituições políticas, estando tal disfunção associada à ideia de subdesenvolvimento, admitindo-se, ainda, que a corrupção varie, conforme o conjunto de valores, de uma sociedade para outra. Diante de tal diagnóstico, o “remédio” prescrito pela referida abordagem para combater a corrupção passa pela adoção da visão de mundo e das instituições vigentes nos países capitalistas desenvolvidos. Já as abordagens que adotam as premissas da teoria da escolha racional relacionam a corrupção ao comportamento

*rent-seeking* dos agentes políticos. Nesse caso, reformas institucionais que reduzem o poder da burocracia e estimulam o mercado estão no rol das principais recomendações, vez que, à luz dessa teoria, os agentes procurarão obter sempre o máximo de rendimento possível “dentro ou fora das regras de conduta”. (FILGUEIRAS, 2009, p. 357-359).

Seja qual for a abordagem, acolhe-se a ideia de que o bom funcionamento dos instrumentos de *accountability* - aqui definida como a obrigação a que estão submetidos os ocupantes de cargos situados na estrutura de Estados democráticos de prestar contas dos seus atos para que a própria sociedade, por meio de suas instituições, possa aplicarem-lhes, em função das circunstâncias, as sanções ou recompensas cabíveis - é crucial para o enfrentamento do problema da corrupção na administração pública. Isso ocorre porque, com base em Schedler (1999, p. 14), a mecânica da *accountability* envolve três questões: informação, justificação e punição. Nessa concepção, as duas primeiras exigências – informação e justificação – remetem à dimensão que o autor denomina por *answerability*, cujo significado é mais que uma simples transparência, posto que se traduz na obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem e explicarem os seus atos; já a última – punição – diz respeito à capacidade de *enforcement*, ou seja, a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.

Ocorre que a combinação dos estudos aqui mencionados nos permite compreender que a simples criação de tais mecanismos, embora fundamentais, não impele mudanças de comportamento na sociedade da noite para o dia, haja vista que as características de cada contexto local, características essas herdadas do passado e geralmente arraigadas na cultura política, podem obstaculizar tanto o funcionamento de tais mecanismos como ainda não estimular o engajamento da sociedade civil nessa luta específica. Como se vê, além da institucionalização de instrumentos de prestação de contas e de penalidades pelo descumprimento do dever de agir em benefício apenas da *res publica*, o interesse e o envolvimento direto da sociedade civil nessa peculiar questão são elementos-chave para que o processo de *accountability* se materialize, inclusive porque é a própria sociedade que operacionaliza um desses mecanismos, que tanto pode punir como recompensar os agentes que aspiram ao exercício de cargos políticos, às eleições. Ademais, se, seguindo Campos (1990, p. 35), em termos ideais, a tarefa de controlar os governantes não pode ficar nas mãos apenas dos órgãos situados na estrutura do próprio Estado, assume-se que, para esse controle tornar-se efetivo, é necessário que a linha fronteira entre o patrimônio público e o privado seja inequívoca, tanto para os “donos do poder”, para usar uma expressão de Raymundo

Faoro, como para os seus possíveis controladores. Como se sabe, a ausência desse requisito abre espaço para o exercício de práticas que, como o clientelismo, o patrimonialismo e, óbvio, a corrupção, afastam a democracia do modelo normativo representativo, gerando o que Guillermo O'Donnell (1991, p. 27) adjetivou por “democracia delegativa”, situação na qual os componentes da rede constitucional de uma poliarquia (Poderes Legislativo e Judiciário, partidos políticos e eleições) se fazem presentes, mas com funcionamento precário. Como se vê, tantas são as virtudes da *accountability* que esta pode ser considerada como “um bem público” (POWER; TAYLOR, 2011, p. 250).

## 1.2 FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

É generalizada a percepção de que, no Brasil, a corrupção é um fenômeno corriqueiro. De fato, verifica-se, sem muito esforço, que a corrupção ocorre com frequência em diversos órgãos que representam os poderes constitucionais do Estado e em todas as esferas de governo. Por meio da ação da imprensa e de órgãos fiscalizadores, a sociedade brasileira tem tomado conhecimento de tantas práticas caracterizadas como corruptas a ponto de gerar a sensação de que essa é a característica predominante na política do País. Grande e pequena, moderna e pós-moderna; cultural e organizada; impessoal e de mercado; consciente e por ignorância, são apenas algumas das tipologias que, com base na literatura pesquisada, podem-se denominar as múltiplas práticas relacionadas à corrupção no Brasil.

Tal situação é instigante. Afinal, com a redemocratização e a conseqüente promulgação da Constituição Federal em 1988, a repartição do exercício do poder no Brasil foi restabelecida, esperando-se que o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) adotado funcionasse adequadamente, a ponto de coibir, a partir de então, práticas corruptas que, como se sabe, dilapidam o patrimônio público do Estado brasileiro desde a sua fundação. Ademais, as reformas promovidas no aparelho do Estado, em especial a desencadeada a partir de 1995, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), contribuíram para que discussões quanto à necessidade de se aprofundar o controle do Estado pela sociedade, especialmente no tocante ao controle e à qualidade dos gastos públicos, como também com referência à eficiência e eficácia da ação governamental, ganhassem espaço e notoriedade no Brasil. Nesse novo cenário, os mecanismos de cada uma das dimensões da *accountability* e a participação da sociedade civil na definição, formulação, implementação e avaliação das

políticas públicas despontaram como fundamentais para que os propósitos da reforma fossem alcançados e, conseqüentemente, a corrupção pudesse ser controlada.

Contudo, o que se averigua é que exemplos de corrupção afluem em todos os poderes do Estado e níveis de governo, sendo que, desde a restauração do desenho democrático, nenhuma gestão passou pelo Planalto incólume do constrangimento que a ocorrência do fenômeno da corrupção é capaz de suscitar. Ainda que de forma panorâmica, podemos recordar que, já no período José Sarney, o escândalo do Ministério das Comunicações, operacionalizado por meio de concessões de rádios e TVs para políticos, aliados ou não, em troca de votos ou apoio ao presidente, tornou-se emblemático. Logo em seguida, o primeiro chefe de governo eleito sob a égide das novas instituições democráticas, Fernando Collor de Mello, foi expulso do poder por fazer o que dizia condenar durante a sua campanha com vistas à presidência do país. O escândalo dos “anões do orçamento” se constitui em uma das marcas distintivas do Congresso no período Itamar Franco. Denúncias de compra de votos para viabilizar a aprovação da emenda constitucional com vistas à reeleição estão diretamente associadas à primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso e, finalmente, o escândalo do “Mensalão”, ocorrido durante o primeiro governo Lula, evidenciou que, no Brasil, a corrupção não se vincula ou subordina a qualquer partido político.

Essa profusão de escândalos contribui para fortalecer o argumento de diversos estudiosos quanto à fragilidade dos mecanismos de *accountability* existentes no Brasil. Dentre os elementos que explicam tal fragilidade, a nossa pobreza política é apontada por Campos (1990) ao afirmar que as pessoas optam por esperar que o Estado defenda e proteja os interesses não organizados, em vez de atuar na organização para agregação de seus próprios interesses ou para enfrentamento do poder do Estado. Já Power e Taylor (2011) apontam para o nosso padrão de formação de governos de coalizão - sistema que faz com que o Presidente tenha pouco incentivo para monitorar o Congresso ou apontar ilegalidades legislativas -, ao passo que o Congresso raramente indaga o poder Executivo. Esse elemento também é reconhecido por Figueiredo (2001), que destaca ainda o fato de que a Constituição Brasileira concede ao executivo fortes poderes legislativos e de agenda. Ademais, a ineficiência, tanto dos sistemas policial como judiciário, são fatores que, na literatura, ampliam as oportunidades para a ocorrência das práticas de corrupção.

Entretanto, deve-se reconhecer que o movimento pelo afastamento de Fernando Collor de Mello, em 1992, demonstrou que a sociedade civil brasileira possui alguma capacidade organizativa para combater a corrupção. Aliás, de acordo com Carvalho (2008a, p. 205), o

impedimento foi uma vitória cívica importante, pois deu aos cidadãos brasileiros a incomum impressão de que podiam exercer algum controle sobre os “donos do poder”. Acrescente-se-lhe ainda o fato de que organizações que se apresentam como representantes da sociedade civil com o objetivo de combater e controlar a corrupção vêm emergindo no Brasil, algumas atuando mais em nível local, como a Associação de Moradores de Ribeirão Bonito – AMARRIBO - e a Transparência Capixaba; outras em nível nacional, por exemplo, a Transparência Brasil, a Mãos Limpas, a Transparência, Consciência e Cidadania - TCC Brasil -, a Associação Contas Abertas e o Movimento Contra a Corrupção Eleitoral (MCCE). Verificou-se ainda que entidades com fins específicos distintos das já mencionadas também passaram a envolver-se mais diretamente nesta questão por meio da inclusão, de alguma forma, da pauta do combate e controle da corrupção em sua agenda de compromissos. A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Instituto ETHOS, dentre outras, encaixam-se nesse perfil. Viu-se ainda que alguns movimentos sociais, ainda que fugazes, também foram realizados nesse sentido. Como exemplo, tem-se o Movimento Baiano Contra a Corrupção e o Movimento Cansei. Como se não bastasse, descobriu-se que entidades presentes durante a realização do Fórum Social Mundial, realizado em Janeiro de 2009 na cidade de Belém (PA), se organizaram em rede para fazerem emergir a Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI). Tal diagnóstico indica, pelo menos preliminarmente, que uma parcela da sociedade brasileira atentou para a deficiência dos nossos mecanismos de *accountability* para impedir a corrupção; e, de um berço que, esplendidamente, parecia repousar há mais de 500 anos, levantou-se para protagonizar o papel que nesse cenário lhe é reservado. Face ao acima exposto, pretendeu-se, com essa investigação, obter resposta para o seguinte problema: em que sentido as organizações da sociedade civil selecionadas para esse estudo favorecem o processo de *accountability*, no intuito de combater e controlar a corrupção no Brasil?

### 1.3 OBJETIVOS DA PESQUISA

Os objetivos da pesquisa foram divididos em geral e específicos, conforme expostos a seguir:

### 1.3.1 Objetivo Geral:

Como objetivo geral, estabeleceu-se o de verificar em que sentido as organizações da sociedade civil selecionadas para esse estudo favorecem o processo de *accountability*, no intuito de combater e controlar a corrupção no Brasil.

### 1.3.2 Objetivos Específicos:

- a) Conhecer o perfil e a abrangência das organizações selecionadas no intuito de analisar a sua capacidade de articulação para conseguir, na própria sociedade, apoio aos objetivos por elas colimados;
- b) Conhecer a percepção de atores-chave das organizações selecionadas em relação à atuação dos mecanismos de *accountability* existentes no Brasil, objetivando compreender se tal percepção influencia na definição de suas ações;
- c) Conhecer as principais ações empreendidas pelas organizações selecionadas, com vistas a identificar seus possíveis resultados especificamente no que se refere ao controle e combate da corrupção.

## 1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Crê-se que estudos com o intuito de conhecer o papel de organizações da sociedade civil brasileiras quanto ao empreendimento de esforços para controlar e combater a corrupção no Brasil podem ser justificados de várias maneiras. Inicialmente, porque se sabe que o fenômeno da corrupção, dado à amplitude e recorrência, tem, mundialmente, chamando a atenção dos meios de comunicação, de organismos públicos e privados, dos formuladores de políticas públicas e do conjunto da sociedade civil. As suas formas de atuação, possíveis causas e efeitos para a sociedade são, globalmente, objetos de diversos estudos, os quais, inclusive, são explorados na sequência desta pesquisa. Moralmente condenada, a corrupção

resulta em desperdício de dinheiro, dinheiro que a sociedade paga para atendimento de necessidades públicas e que são apropriados de forma privada:

Ela aprofunda o fosso entre ricos e pobres, enquanto elites vorazes saqueiam o orçamento público. Causa distorções na concorrência, ao obrigar empresas a desviar importâncias cada vez maiores para obter novos contratos. Solapa a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos, a moral pública. A experiência demonstra: a corrupção pode debilitar toda uma sociedade. (Fundação Konrad-Adenauer, 2000, *apud* CHAIA; TEIXEIRA, 2001).

Já a opção pelo viés da *accountability* pode ser justificada porque a literatura revela que as instituições e os elementos-chave desse processo – informação, justificação e punição – são fundamentais para se combater a corrupção, tanto é assim que, na fórmula proposta por Klitgaard (1998), corrupção é resultado do somatório de elementos que não se coadunam com a democracia, o poder monopolizador e discricionário, menos a *accountability* ( $C = M + D - A$ ). Entende-se ainda que as discussões sobre esse tema têm crescido nos meios acadêmicos desde a década de 90, especialmente a partir da chamada segunda geração de reformas do Estado, aquelas voltadas para maior eficiência e eficácia na provisão de serviços públicos e aumento da participação da sociedade nessa gestão. Nos estudos produzidos por diversos organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, a sociedade civil tem sido reconhecida como de fundamental importância para que os mecanismos convencionais de *accountability* funcionem adequadamente.

Não obstante, e como assevera Taylor (2010), as novas organizações sociedade civil continuam insuficientemente analisadas no Brasil, embora detenham uma poderosa influência como “cães de guarda” para exporem a corrupção, imponham sanções simbólicas ou reputacional contra potenciais infratores; ativarem instituições governamentais que podem impor penalidades legais e usar a mídia como um vetor para a transmissão de suas insatisfações às entidades públicas (TAYLOR, 2010, p.101). Ademais, seguindo Gohn (2005), existe a necessidade de aumentar o número de estudos e pesquisas sobre as organizações não-governamentais (ONG) para se ter conhecimento de realidade das mesmas, especialmente por pesquisadores “de fora”, isto é, não-militantes ou não-profissionais das ONGs, embora compartilhem valores com “ongueiros” ou “ex-ongueiros”.

Por outro lado, se não se concebe a corrupção como um problema novo no Brasil, admite-se que o mesmo se tornou mais evidente nos últimos anos, especialmente após a redemocratização e as subsequentes mudanças institucionais empreendidas pelas reformas do aparelho do Estado. Ironicamente, um dos objetivos dessa reforma, como nos lembra Przeworski (1998), é o de construir instituições que permitam ao aparelho do Estado “fazer o

que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer” (IDEM, p. 39). Assim, espera-se que o esforço para sistematizar o conhecimento acerca do papel desempenhado pela sociedade civil, especialmente no que tange ao problema da corrupção nesse novo contexto, isto é, em um Brasil redemocratizado e reformado, possa colaborar para se preencher tal lacuna.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 INTRODUÇÃO**

O objetivo deste capítulo é oferecer uma visão do reconhecimento do vínculo entre corrupção e *accountability*, dando especial destaque ao papel que a sociedade civil pode desempenhar nessa relação. Adicionalmente, esperando proporcionar uma contextualização mais ampla do problema abordado no capítulo anterior, evidencia-se como a corrupção e *accountability* no Brasil têm sido consideradas na literatura e apresenta-se um breve histórico das principais mudanças institucionais promovidas no Brasil que, pelo menos formalmente, objetivam fortalecer a *accountability* e combater a corrupção, especificamente no período compreendido entre o Governo José Sarney e o último mandato exercido por Luis Inácio Lula da Silva.

### **2.2 CORRUPÇÃO**

#### **2.2.1 Compreendendo a Origem e a Evolução do Conceito**

Considera-se importante iniciar este capítulo discorrendo, ainda que de forma panorâmica, sobre a origem do significado do termo corrupção, bem como sobre a sua ampliação ao longo do tempo. A palavra corrupção é derivada do termo latino *corruption*, que por sua vez significa a ruptura das estruturas, a destruição de algo. Esta noção, de acordo com Martins (2008), originou-se dos filósofos da Antiga Grécia, que associavam a corrupção ao momento do ciclo da vida em que os corpos naturais começam a perder vitalidade e, em um natural processo de deterioração, são levados à morte. Constata-se que o significado original do termo corrupção é totalmente naturalista, portanto desprovido de qualquer conotação moral ou política. A obra aristotélica *Da Geração e da Corrupção* se constitui em marco deste pensamento.

Essa representação biológica do termo ainda prevalece no momento em que os filósofos passaram a compreender os entes políticos (cidades, regimes políticos, governantes e

instituições) também como corpos naturais, portanto naturalmente sujeitos à perda de sua força e vigor e, por conseqüência, à degradação e morte (MARTINS, 2008; CARDOSO, 2008). Obras consagradas, tais como *República*, de Platão, bem como *A Política*, de Aristóteles são básicas nesta discussão. De fato, ambos ao indicar as seis possíveis formas possíveis de governo (Monarquia, Tirania, Aristocracia, Oligarquia, Democracia e Anarquia) postulam que, neste caso, o processo de corrupção do regime político é desencadeado a partir do momento em que o governante passa atuar em defesa dos seus interesses particulares, deixando estes prevalecerem sobre o bem comum. Mas, enquanto nos ensinamentos de Platão estas transformações ocorrem linearmente, alternando-se de maneira sucessiva e na ordem apresentada, na concepção aristotélica a alternância de regimes não ocorreria obrigatoriamente da forma linear (MARTINS, 2008). Portanto, o ponto comum nestes é a crença de que tudo o que nasce está naturalmente sujeito à corrupção. Tal fatalismo favorece a ocorrência de movimentos que podem levar o dirigente a ser deposto e, conseqüentemente, à instauração de um novo regime de governo. “Para Platão e seus seguidores, o motor ou a razão para a mudança dos regimes estava na corrupção dos dirigentes, que mais cedo ou mais tarde se manifestaria” (MARTINS, 2008:30). Vê-se, portanto, que faz sentido o ensinamento de Amundsen (2006) quanto o acompanhamento da idéia do desvio do interesse público para o particular no núcleo do conceito da corrupção desde a antiguidade. (AMUNDSEN, 2006)

De acordo com Martins (2008), essa previsibilidade da decadência dos regimes motivou nos filósofos a busca por um modelo que fosse mais resistente à corrupção, portanto mais duradouro. A solução apontada por Aristóteles, e aceita pela maioria dos filósofos, foi a idéia de um modelo misto que congregasse características dos três tipos básicos de regimes políticos: um chefe executivo (característica da Monarquia), uma pequena assembléia de homens destacados para fazer as leis e julgar os crimes (característica da Aristocracia) e, quando necessário, todos os cidadãos para deliberar sobre as mais importantes questões (característica da Democracia) (MARTINS, 2008; FILGUEIRAS, 2008). Considerando que este modelo se converte mais tarde na noção de república, tem-se que no tocante à durabilidade do regime a tese aristotélica está confirmada.

Já o protagonismo da primeira visão moralista da corrupção é atribuído por Martins (2008) a Santo Agostinho que, na obra *Cidade de Deus*, elegeu a corrupção moral dos romanos como a culpada pela queda desse Império. Este autor destaca que tal interpretação é ideológica, vez que desqualifica as outras concepções de mundo, distintas da visão cristã. De acordo com Martins (2008), a subordinação dos preceitos morais ao campo político, que

vigorava desde a Grécia antiga, foi invertida por esse “olhar cristão” (p. 18), porquanto concebia o comportamento moral de um indivíduo, seus vícios particulares, como de grande importância para a harmonia social. “Nessa visão moralista, a corrupção, mesmo quando praticada por agente público, é analisada e julgada em relação à individualidade. Portanto, no limite, não há corrupção política, mas de indivíduos que são políticos” (MARTINS, 2008:21).

Martins (2008) leciona que somente a partir da compreensão de que o mundo político possui regras próprias é que a acepção política do termo corrupção emerge. Nesse pensamento moderno, política e moralidade individual não se misturam. A corrupção política passa a ser compreendida como resultado das regras do mundo político, estando ligada à fraqueza de suas leis e instituições políticas (MARTINS, 2008; ADVERSE, 2008). Essa nova concepção está ligada diretamente ao Renascimento italiano e, dentre os diversos autores desse período, Nicolau Maquiavel costuma ser apontado como o seu principal teórico, haja vista a sua busca pela distinção entre as coisas próprias da política e o campo da ética ou moralidade individual (MARTINS, 2008; ADVERSE, 2008). Nesse ponto, pode-se apresentar um quadro que resume as fases que marcam a origem e a ampliação do significado do termo corrupção:

**Quadro 1 - Significados do Termo Corrupção**

<b>Período</b>	<b>Acepção</b>	<b>Autores de Referência</b>	<b>Obras</b>
Antiguidade	Biológica	Aristóteles;	<i>Da Geração e da Corrupção;</i>
	Política	Aristóteles Platão	<i>A Política;</i> <i>A República</i>
Medieval	Moral	Santo Agostinho	<i>Cidade de Deus</i>
A partir da Renascença	Política	Maquiavel	<i>Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio</i>

Elaboração própria.

Vê-se, portanto, que, embora a corrupção se constitua em objeto de reflexão desde a antiguidade, a acepção política do termo somente emerge a partir do renascimento. Para Martins (2008), para explicar o fenômeno da corrupção no ambiente político essa compreensão é a mais adequada do que a moralista, pois permite identificar melhor suas causas. Infere-se ainda que parte da idéia contida no que hoje se denomina por *accountability*, especificamente no que concerne à importância atribuída às instituições para o combate e o controle da corrupção, já pode ser localizada em escritos desde a Antiguidade.

### 2.2.2 Corrupção: Fenômeno Global na Contemporaneidade

É certo que diversos autores e organizações apresentaram definições para corrupção, mas, segundo Araújo e Sanchez (2005), não há consenso quanto a uma conceituação geral. Uma das dificuldades apontadas por estes autores decorre do fato de que qualquer definição de corrupção é condicionada pelo conjunto de instituições e valores de uma determinada sociedade em seu contexto histórico. Convergente com estes autores, Iquiapaza e Amaral (2007) asseveram que o significado de corrupção é subjetivo, podendo variar grandemente de um país para outro.

Ademais, sabe-se também que a corrupção não é privilégio de países em desenvolvimento, visto que escândalos reveladores de tais práticas costumam ser registrados também em países com alto grau de desenvolvimento (POWER; GONZALEZ, 2003; MARTINS, 2008; ARAÚJO; SANCHEZ, 2005; KLITGAARD, 1998; COLAZINGARI; ROSE-ACKERMAN, 1998). Ramos (1983), por exemplo, é enfático ao afirmar que a corrupção é comum a toda entidade política, seja cêntrica ou periférica. Sobre este caráter universal da corrupção cumpre esclarecer que o consenso na literatura é que a diferenciação fica por conta da intensidade de ocorrência do fenômeno, bem quanto à sua tolerância ou punibilidade, o que equivale a dizer que a possibilidade das práticas corruptas em países que apresentam altos índices de desenvolvimento socioeconômico e mecanismos de *accountability* funcionando adequadamente tende a ser menor, mas não inexistente. Uma evidência de que a prática da corrupção não está restrita aos países menos desenvolvidos é que a preocupação com o seu combate tem sido objeto de celebração de vários acordos internacionais, o que explicita ainda mais o seu caráter global. Exemplos desses acordos estão explicitados no quadro a seguir:

**Quadro 2 - Acordos Internacionais Contra a Corrupção**

Âmbito	Nome	Informações
ONU	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção <sup>1</sup>	Oriunda da Resolução nº 55/61, de 4 de dezembro de 2000, da Assembleia Geral das Nações Unidas, a assinatura da Convenção da ONU contra Corrupção deu-se em 15 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida (México) e entrou em vigor em 14 de dezembro de 2005. Nesse mesmo ano o Brasil passou a ser signatário.
OCDE	Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais <sup>2</sup>	A finalidade desta Convenção é a de adotar medidas, de forma efetiva e coordenada entre os Estados Parte, para prevenir e reprimir a corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera das transações comerciais internacionais. Firmada em 17 de dezembro de 1997, entrou em vigor em 1999. O Brasil é signatário desde o lançamento.
OEA	Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA) <sup>3</sup>	Os propósitos desta Convenção, explicitados em seu art. II, consistem em promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Parte, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, bem como adotar ações que assegurem a cooperação entre os mesmos. Firmada em 29 de março de 1996, foi aprovada no Brasil em 2002.

Fonte: elaboração própria

Convém destacar que todos os acordos acima mencionados foram ratificados pelo Brasil. Seguindo a Controladoria Geral da União - doravante CGU - o Brasil faz parte ainda do *Acordo de Cooperação Trilateral Índia, Brasil e África do Sul*, celebrado no intuito de alcançar diversos setores de políticas públicas, conforme consignado no Memorando de

<sup>1</sup> De acordo com a CGU, trata-se do maior texto internacional juridicamente vinculante, ou seja, que obriga os Estados Partes que a ratificaram a cumprir os seus dispositivos, respeitados os princípios de soberania e direito interno de cada país. Ainda seguindo essa fonte, essa Convenção tratou de diversos aspectos do tema, fundamentando-se em quatro tópicos especiais: 1. Medidas preventivas; 2. Criminalização e aplicação da lei; 3. Cooperação internacional; e, 4. Recuperação de ativos (CGU, 2010);

<sup>2</sup> Conforme a CGU, esse instrumento visa promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, bem como adotar ações que assegurem a cooperação entre os países signatários. Entre seus objetivos, está o de incentivar os Estados Partes a adotarem as medidas legislativas necessárias para garantir a efetiva prevenção e combate à corrupção (CGU, 2010)

<sup>3</sup> Trata-se de instrumento que define as obrigações dos governos, das empresas, dos contadores públicos, dos advogados e da sociedade civil das nações signatárias do Tratado. Ao ratificar esse Tratado, os Estados Partes se comprometeram em realizar um trabalho conjunto, de forma a tornar possível a implementação de medidas de ordem jurídica e administrativa que permitam o alcance dos objetivos previstos na Convenção (CGU, 2010).

Entendimentos entre os Governos da Índia, do Brasil e da África do Sul, para cooperação nas áreas de administração e governança pública nas seguintes áreas específicas: 1. Monitoramento e avaliação integrados; 2. E-governança; 3. Desenvolvimento de recursos humanos; 4. Prestação de serviços direcionados ao cidadão; 5. Ética e combate à corrupção; 6. Responsabilidade social e transparência. Dentre as formas de cooperação, a CGU (2010) menciona: seminários, reuniões de trabalho e videoconferências; intercâmbio de especialistas para apresentar palestras, ministrar cursos de capacitação e realizar pesquisas comparativas conjuntas; troca de materiais, informações e sistemas; transferência de habilidades; treinamento de servidores públicos de um país por outro país; cooperação entre instituições de treinamento; criação de instituições, projetos e outros mecanismos conjuntos, a critério das autoridades competentes; outros meios que as autoridades acordem. (CGU, 2010).

### **2.2.3 Corrupção: Discutindo Aspectos Gerais**

Especialmente por conta da abundância de casos de corrupção frequentemente denunciados, Martins (2008) postula ser improvável que alguém ignore o seu significado. De acordo com este autor, tal profusão contribui para que todos a compreendam, ainda que de forma menos complexa, como certo tipo de roubo. Nessa acepção genérica, portanto, “corrupto é certo tipo de ladrão” (MARTINS, 2008: 11).

Reconhecendo a necessidade de se especificar o tipo de roubo que deve ser compreendido como corrupção, incursões foram feitas a alguns dicionários durante este estudo. Verificou-se que no dicionário Aulete Digital o termo, em sua acepção sociológica, é descrito como *‘ato ou efeito de subornar, vender e comprar vantagens, desviar recursos, fraudar, furtar em benefício próprio e em prejuízo do Estado ou do bem público*. Já no sentido figurado está descrito como degeneração moral; depravação; imoralidade; perversão. A mesma fonte apresenta os termos decência, decoro e moralidade como antônimos de corrupção.

Buscando um significado mais específico, verifica-se que no *Dicionário de Política* elaborado por Bobbio (2000), Gianfranco Pasquino designa como corrupção o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo discordante dos padrões normativos do sistema, beneficiando interesses particulares em troca de recompensa. Corrupção é, portanto, para este autor, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura do

Estado. Semelhante a Pasquino, Araujo e Sanchez (2005) definem o termo como o uso do poder de um cargo público, à margem da lei, para obtenção de ganhos privados (ARAUJO; SANCHEZ, 2005:140). Já na definição do Banco Mundial (1999), tida como uma das mais disseminadas, corrupção é o abuso do poder público para benefício particular. Tais definições evidenciam a preocupação com o fato de a esfera pública ser *locus* da prática corrupta.

Na definição oferecida pela entidade Informação Internacional, encontrada em Ballouk Filho e Kuntz (2008:33) a corrupção é compreendida como o comportamento de indivíduos privados ou de funcionários públicos que se desviam de responsabilidades estabelecidas e usam sua posição de poder para servir a objetivos particulares e assegurar ganhos privados. Esta compreensão se assemelha com a evidenciada pelo Ministro da CGU que a reconhece como um problema “que afeta praticamente todos os países do mundo e, sem distinção, tanto instituições públicas quanto corporações privadas” (HAGE, 2006:09). Vê-se, portanto que estas últimas definições ampliam o *locus* da prática corrupta incorporando a esfera privada e os indivíduos nela atuantes, mas a característica de desviar do interesse público para o particular é compartilhado por todas elas. Cumpre destacar que as definições acima apresentadas também guardam outras correspondências. Uma delas é a idéia de que a corrupção acarreta prejuízo ao bem público; outra é que o objetivo do ato é atender interesse particular em detrimento do interesse público. Das fontes consultadas pode-se deduzir que a corrupção se materializa quando, por meio de recompensa, as normas do sistema são violadas a fim de atender objetivos pessoais.

Neste sentido, Pasquino (2000), diferentemente do olhar leigo que associa corrupção com um simples roubo, chega a distinguir três modos de exercitá-la: por meio de suborno ao funcionário público para que este atue em favor dos interesses de quem o gratifica ilegalmente; por meio do nepotismo, que se traduz na concessão de empregos ou contratos na esfera pública com base em relações de parentesco e não no mérito; e o peculato, que consiste na destinação de recursos públicos para atendimento de interesses privados. Bobbio (2002) também afirma que a corrupção pública pode assumir várias formas, dentre as quais destaca o peculato, a malversação, a concussão e o interesse privado em atos oficiais. É interessante notar que todas essas formas são comumente mencionadas quando escândalos de corrupção são revelados no Brasil.

A partir das definições acima apresentadas e dos tipos estabelecidos por Pasquino, pode-se perceber que são as pessoas que praticam a corrupção, não um ente abstrato. Embora os três níveis da administração, isto é, o Legislativo, o Executivo e a burocracia, e o

Judiciário, se constituam em *loci* onde pode ocorrer a corrupção (PASQUINO, 2000, p.291), não se pode deixar de compreender que são os indivíduos, neles atuantes e que dispõe de algum poder decisório, que a praticam. Neste sentido, tornam-se oportuno esclarecer que agentes públicos são todas as pessoas físicas incumbidas do exercício de alguma função estatal, os quais podem ser divididos, de acordo com Araujo e Sanchez (2005), em agentes políticos e agentes administrativos. Os agentes políticos são os ocupantes do primeiro escalão do governo que possuem liberdade plena de atuação. Já os agentes administrativos são aqueles que se vinculam ao Estado por relações profissionais e estão sujeitos à hierarquia funcional. Nesse ponto, interessa apresentar a definição de corrupção apresentada por Silva (2001), a qual se adota nesta pesquisa: “A corrupção é o uso da função pública, por parte do burocrata ou do político, para a obtenção de ganhos privados” (SILVA, 2001, p. 28). Consideramos essa compreensão sobre quem pratica o ato corrupto importante porque, seguindo Martins (20018), se evita o erro comum de atribuí-lo a entes coletivos, sem a devida apuração. Todos esses agentes, burocratas e políticos de qualquer um dos poderes, pelo menos em tese, estariam em condições de praticar a corrupção no nível individual. A identificação do indivíduo praticante do ato corrupto pode evitar a impunidade, mas para que isso ocorra os mecanismos de *accountability* devem funcionar adequadamente em cada um de seus estágios.

Mas vale a pena olhar, com mais atenção ainda, a primeira forma de corrupção, exposta por Pasquino (2000), a que demanda a definição de subornar. Antes de qualquer coisa, o termo vem do latim, o que já mostra a sua antiguidade. Assim, subornar: “dar dinheiro ou outros valores à, para conseguir coisa oposta à justiça, ao dever ou à moral” (FERREIRA, 1986). Pode parecer que o suborno ocorre por conta de um momento de fraqueza, de necessidade ou mesmo um comportamento assumidamente desviante de um agente público, onde a corrupção ocorreria devido a um ponto fraco, uma fadiga do material naquele ponto. Neste caso, a corrupção seria tópica. Mas, existem outras situações onde a corrupção não é tópica, mas sim processual, contínua e sistêmica, o agente público está naquela posição exatamente para desempenhar um papel mais estrutural de corrupção em benefício próprio ou de um grupo. Neste caso, a corrupção tem outro escopo e abrangência e se articula com interesses e valores que tomaram conta da estrutura estatal.

Nesse particular, convém lembrar que Martins (2008) admite a possibilidade de haver situações em que a corrupção pode está disseminada em uma instituição a ponto de ela própria ser considerada corrupta. Tal situação ocorre quando a prática desviante e corrupta passa a ser a norma de conduta dos membros da instituição, se constituindo na sua lógica de ação.

Depreende-se, a partir do lecionado por Martins (2008), que o sinal para a classificação de uma instituição como corrupta não se dá pela quantidade de membros corruptos, pois para tal avaliação outros aspectos também devem ser levados em conta. Martins (2008) relaciona alguns fatores que devem ser considerados para identificar a corrupção institucional. O primeiro deles é a permissividade ou tolerância dos atos corruptos praticados pelos seus membros, ou seja, a atitude que a instituição costuma adotar em relação aos casos assim identificados é fundamental para se compreender se a corrupção está ou não está nela disseminada. Destaca esse autor que quando um ato de corrupção praticado por um membro da instituição se torna público e nada é feito para puni-lo, os demais membros do órgão não se sentirão impedidos de realizar semelhantes ações. Outro fator relacionado por Martins (2008) diz respeito ao não-cumprimento da finalidade para a qual o órgão foi criado pelo Estado. Nessa situação, as práticas são distintas daquelas determinadas pelo Estado. Exemplo desta situação apontado pelo autor é quando um órgão arrecada tributos e seus membros tomam para si parte do valor arrecadado; ou quando a polícia deixa de prender<sup>4</sup> ou levar aos tribunais aqueles que infringem as leis. Como se vê, é bastante útil o esforço de Martins (2008) para distinguir a prática da corrupção individual daquela que se processa em nível institucional, entretanto queremos acrescentar que este último somente existe quando a individual já se rotinizou.

Pasquino (2000) leciona também que a corrupção deve ser examinada em termos de legalidade e ilegalidade e não da moralidade e da imoralidade, haja vista as possíveis divergências entre práticas sociais e normas legais, bem como sobre as distintas formas de atuação na esfera pública e na privada. Em poucas palavras, o autor considera que a corrupção diz respeito ao comportamento de quem transgride o que está estabelecido por lei e para exemplificar diz que:

O diretor de uma empresa privada que chamasse o seu filho para um posto de responsabilidade não cometeria um ato de nepotismo, mesmo que o filho não possuísse os requisitos necessários; mas cometê-lo-ia o diretor de uma empresa pública. (PASQUINO, 2000: 292).

No exemplo acima nota-se que, para Pasquino (2000), apenas a ação do diretor da empresa pública pode ser julgada ilegal, pois desviou do estabelecido na lei para beneficiar interesses particulares, o que está coerente com a sua definição de corrupção restrita ao

---

<sup>4</sup> O episódio de atropelamento do filho da atriz Cissa Guimarães, dentro do túnel Zuzu Angel, no Rio, em julho de 2010, quando dois policiais militares teriam pedido propina para liberar o motorista que atropelou o rapaz, ilustra bem essa situação.

ambiente público. Para os autores que incluem o âmbito privado como lócus também de corrupção, entretanto, ambas se configuram como corrupção.

Mas, antes de continuar a expor o pensamento de Pasquino, convém discorrer sobre a crítica direta que Bignotto (2006) traça exatamente àquele autor que, ao expor a corrupção como um problema de “comportamento ilegal”, evidencia que “o principal remédio para a corrupção deve ser de natureza legal” (BIGNOTTO, 2006, p. 82). O autor questiona esta visão da corrupção, que poderíamos chamar de reducionista, porquanto não se esgota “na queixa contra a ineficiência dos mecanismos legais em punir os transgressores” (Idem, p. 83). Com foco sobre o Brasil, Bignotto defende que a sociedade brasileira percebe a corrupção “em toda sua extensão e não apenas em uma de suas dimensões” (Idem). Na perspectiva desse crítico, para entender o problema da corrupção no Brasil “é importante fugir de sua interpretação corriqueira, levar em conta as relações complexas, que se estabeleceram ao longo dos anos entre órgãos estatais e grupos privados” (Idem, p. 84). Na seqüência, observa que “a separação entre o público e o privado nem sempre é percebida como um fato derivado das leis fundamentais e nela refletidos” (Idem, p. 85). O problema reside tanto na esfera do Estado como da sociedade. Assim, “grupos ou partidos políticos que chegam ao poder(...) se comportam como se a vitória nas eleições significasse a posse da totalidade dos poderes do Estado” (Idem). No outro lado, no próprio Estado cria-se “um grupo dirigente, que não reconhece limites para suas práticas, além daqueles inerentes às disputas políticas” (idem).

Assim, se a corrupção é percebida com o “o efeito do comportamento ilegal de funcionários públicos”, na verdade é um fenômeno muito mais sistêmico atingindo “setores mais amplos de nossa sociedade” (Idem). Para Bignotto (2006), na raiz do fenômeno, encontra-se a questão do público e do privado e neste estado de coisas “a corrupção é um risco para os fundamentos da democracia” e o Estado de direito “não sobrevive sem que todos os envolvidos no processo sejam responsabilizados e sem a afirmação da superioridade do bem público sobre o bem privado” (Idem). Se quisermos efetivamente identificar a natureza política da corrupção, o foco deve ser colocado no “seu nascedouro nas relações promiscuas de agentes particulares e as ações governamentais” (Idem). Voltando a outros aspectos que caracterizariam a corrupção e que devem ser destacados do pensamento de Pasquino (2000), têm-se o caráter transacional da corrupção e o fato de que esta ocorre entre partes detentoras de alguma forma de poder (são poderosos tanto quem corrompe como quem se deixa corromper).

Neste ponto convém demorarmos um pouco mais a fim de refletir sobre as partes envolvidas em atos de corrupção. Como Galtung e Pope (1999) nos lembram, embora um ponto essencial na definição padrão de uma transação qualificada como corrupta seja que ela possui duas partes, uma que corrompe e outra que é corrompida, a contribuição de Robert Klitgaard, no livro *Controlling Corruption* (1988) aponta que, qualquer que seja a transação corrupta, envolve três atores: um principal (P), um agente (A) e um cliente (C). Os autores se esforçam para esclarecer bem esse modelo analisando a ação de um cobrador de impostos (A) que abusa do poder dado pelo Estado (P) ao aceitar dinheiro de um contribuinte (C) para reduzir sua carga fiscal. Galtung e Pope (1999) afirmam que a maioria das definições de corrupção cobre as transações entre A e C (p. ex. extorsão e suborno) e as que se referem ao abuso direto de poder de A em relação a P (p.ex: fraude interna e roubo de propriedade do governo). Entretanto, se C abusa da sua relação com a P (p. ex: através de fraude fiscal ou transferência ilegal de capital ilegal) isso não é considerado corrupção, porque não inclui a conivência, ativa ou passiva, de um agente do Estado. É roubo simples (GALTUNG; POPE, 1999, p. 261).

À luz do pensamento de Bezerra (1995), outro aspecto no que se refere ao caráter transacional da corrupção merece ser destacado, vez que esse autor acrescenta que as trocas corruptas não se limitam a uma transação econômica ou um “toma lá, dá cá”. O que Bezerra (1995) traz de contribuição neste aspecto é que os aspectos que a circunscrevem, tais como a necessidade do segredo, a confiança e os compromissos estabelecidos entre as partes, para a qual se exige “um saber fazer específico”, distancia a corrupção do modelo mercantil de troca (Idem, p. 178).

Deve-se destacar que, segundo Pasquino (2000), essa forma particular de “exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima” pode ocorrer em qualquer das fases das decisões públicas e poderes do Estado: as atividades dos grupos de pressão que tentam influenciar as decisões, as tentativas para se obter aplicação das normas de modo favorável aos interesses particulares e as tentativas de fugir às sanções legalmente previstas são apresentados pelo autor como exemplos de influências exercidas sobre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente.

A amplitude do setor público em relação ao privado também é importante para determinar as possibilidades de se praticar a corrupção, na visão deste autor. Para Pasquino (idem), quanto maior essa amplitude, maiores as possibilidades do comportamento corrupto. Esta preocupação com o tamanho do Estado também é a tônica da visão econômica da

corrupção, a qual, a partir dos anos 80, ganha espaço nos eventos acadêmicos. Cumpre informar, que, não obstante a importância atribuída por este autor às instituições e à amplitude do setor público, o mesmo reconhece a cultura das elites e das massas também como variáveis importantes para a ocorrência da corrupção em uma determinada sociedade, não obstante o autor não avance na discussão sobre tais variáveis.

#### **2.2.4 Um Consenso na Literatura Atual: Os Efeitos da Corrupção São Nefastos para a Sociedade**

Seguindo Power e Taylor (2011), sabe-se que, quase por definição, os custos da corrupção não podem ser mensurados. Não obstante, esses autores pontuam que alguns estudos sugerem que a corrupção no Brasil pode consumir entre 1,35% e 5% do PIB. Informações contidas no *site* G1 dão conta que cálculos feitos pelo economista chefe do Departamento de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, indicaram que o Brasil perde anualmente R\$ 3,5 bilhões em produtividade e que para cada R\$ 10 arrecadados em impostos, R\$ 2 são perdidos em desvio de dinheiro público (G1, 2007). Entretanto, para Power e Taylor (2011), os custos econômicos talvez sejam o aspecto menos importante dos efeitos da corrupção, vez que pesquisas têm demonstrado que a confiança nos atores políticos tem sofrido sensível declínio ao longo dos últimos quinze anos. Objetiva-se nessa seção refletir sobre os nefastos efeitos da corrupção no todo social.

De acordo com Iquiapaza e Amaral (2007) os estudos acumulados sobre o tema revelam que a corrupção perverte os mercados e a competição, introduz o cinismo entre os cidadãos, enfraquece a regra da lei, prejudica a legitimidade do governo e corrói a integridade do setor privado. É também uma barreira principal ao desenvolvimento internacional pela ineficiência de alguns governos originando maiores danos aos setores mais pobres (idem, p.07). Já Ribeiro (2005), destaca que a idéia que se firmou na contemporaneidade, em compreender a corrupção como o furto do patrimônio público, é insuficiente para designar o que esta, em verdade, representa. Para ele, a corrupção, ao lado do patrimonialismo, é grande inimiga do regime republicano, pois se a valorização do bem comum se constitui no âmago da república, todo desvio dele para o particular se configura numa ameaça à sua manutenção. “A corrupção é o que mata a república” (RIBEIRO, 2000, p. 173).

Schilling (1999), inspirando-se em Marilena Chauí, que retrata a violência como “todo ato de violação da natureza de alguém ou de alguma coisa valorizada positivamente pela sociedade”, destaca a corrupção como um tipo de crime, uma espécie de “mal público” visto as suas conseqüências na sociedade. Essa idéia de crime é reforçada quando Ribeiro (2005) adverte para o fato de que o corrupto impossibilita que esse dinheiro vá para a saúde, a educação, o transporte etc., desencadeando uma série de delitos de conseqüências negativas, tais como morte, ignorância, etc. Já Salgado (2002, *apud* IQUIAPAZA; AMARAL 2007) leciona que o dinheiro desviado pelo superfaturamento de obras públicas e pela sonegação de impostos faz falta para investir em infra-estrutura e saúde pública no Brasil. Destaca o autor que tais práticas, além de diminuírem a arrecadação, têm efeito devastador na criação de postos de trabalho e agravam a desigualdade, uma vez que desvia os recursos dos programas de governo que valem a pena do ponto de vista social e econômico. Tudo ratificando a afirmação de Schilling (1999) quanto à “vitimização coletiva” provocada pela corrupção. (IDEM, p. 50).

Ainda sobre os efeitos da corrupção, Ramos (1983), apontando para a necessidade de rigorosas análises sobre a funcionalidade dessa prática nos serviços públicos nos países latino-americanos, já alertava para os seus óbvios efeitos disfuncionais. Pasquino (2000) ratifica tal pensamento quando diz que o ato corrupto, mesmo quando praticado em um sistema excessivamente formalista e burocratizado para desbloquear situações que obstaculizam o desenvolvimento econômico, alivia o problema apenas temporariamente e sua influência no longo prazo será negativa, vez que acaba favorecendo uns em detrimento de outros. De forma semelhante, Elliott (2002) também admite que embora alguns momentos a corrupção possa ser vista como “catalisadora da eficiência” (Idem, p. 272) é difícil limitá-la a apenas essas situações. Ainda sobre uma possível função social da corrupção, Caiden (1988), recuperando alguns estudos que apontam tal funcionalidade, se posiciona totalmente contrário a essa possibilidade, pontuando ainda que o peso esmagador das evidências obtidas nos estudos por ele analisados indica que as sociedades seriam consideravelmente melhor se elas pudessem reduzir a corrupção.

Os argumentos acima confirmam que Power e Taylor (2011) estão corretos quando pontuam que o consenso que emerge da literatura não mais considera a corrupção como um “lubrificante das engrenagens” do desenvolvimento econômico, e sim que, por distorcer os critérios pelos quais as políticas públicas são escolhidas, arruína os resultados dessas políticas. Desse modo, esses autores lecionam que, no campo econômico, a corrupção é fenômeno que

piora o investimento, agrava e as condições de negócio e reduz o bem-estar total. No nível individual, ela enfraquece a confiança básica que deveria existir tanto entre os cidadãos, quanto entre estes e o governo. Tal fato, segundo esses autores, além de diminuir o escopo de ações coletivas, erode os dois suportes básicos do regime democrático: a igualdade entre os cidadãos e a transparência do processo de tomada de decisão. Por tais razões, Power e Taylor (2011) são contundentes: “A corrupção importa mais na democracia do que em qualquer outro tipo de regime” (POWER; TAYLOR, 2011, p. 6). Vê-se, portanto, que no longo prazo, não há benefício que supere o custo da corrupção.

### **2.2.5 Corrupção: Buscando a Compreensão por Meio de suas Tipologias**

Verifica-se na literatura que os autores pesquisados para este estudo têm empreendido esforços para classificar a corrupção. Neste sentido, tipologias têm sido apresentadas na tentativa de enquadrá-la em alguma perspectiva. Na sequência deste trabalho, com base em levantamento efetuado Pinho e Sacramento (2011), algumas dessas tipologias são apresentadas e discutidas.

Na proposta de Ribeiro (2006), o percurso histórico é a base para classificar a corrupção em antiga, moderna e pós-moderna. Na corrupção antiga, de acordo com o exposto por este autor, o olhar se volta para os costumes, na exigência de um comportamento austero, onde a *res publica* está acima do interesse particular. Os valores que a compõe são imateriais e baseados na “convicção qualitativa de uma pátria pela qual valia à pena morrer ou matar” (Idem, p. 78). A corrupção antiga, de acordo com Ribeiro (2006) é o que atualmente se denomina liberdade de costumes, portanto, para ele, não há hoje porque combatê-la, pois assim a liberdade de divergir de um padrão de vida socialmente imposto estaria ameaçada. Quanto à corrupção moderna, para Ribeiro, esta diz respeito à apropriação privada de fundos públicos, portanto, a sua materialização se processa mediante a prática do furto e seus componentes têm base material, portanto, quantificáveis. Quando olhamos a corrupção do tipo moderna citada pelo autor, verificamos não só a centralidade que o Estado passa a ter, mas também o papel de concentrador de volumes expressivos de recursos financeiros. A maior diferença em relação à forma antiga reside em substituir a “degradação dos costumes” pela figura do “furto (Idem, p. 78). Assim, a corrupção em sua forma moderna “é apenas o furto da coisa pública” (idem), aliás, “há séculos não se percebe a corrupção,

majoritariamente, como sendo a dos costumes e, sim, como furto” (idem, p.79). Vale salientar que esse autor esclarece que o termo “moderno” empregado por ele para tipificar a corrupção mediante a prática de furto não indica que tal modalidade somente tenha sido verificada a partir dos regimes políticos que surgiram na modernidade, haja vista os registros de práticas dessa natureza localizados desde o Antigo Regime.

Já a corrupção pós-moderna sai da esfera do “furto aos cofres públicos efetuado por indivíduos ou classes *gananciosas*” (idem), passando a dizer respeito à “busca do poder pelo poder” (idem) expresso nas práticas de grupos que, interessados em se elegerem, se lançam na busca de doações vultosas para fazerem frente aos altos custos das campanhas midiáticas. Trata-se de um tipo de corrupção que, segundo Ribeiro (2006), beneficia “não necessariamente o bolso do corrupto, mas um projeto político que pode até ser justo e honrado” (idem, p. 79). Neste caso, quem está no poder desvia dinheiro público para fazer campanhas com o objetivo de se manter no poder. O que esta modalidade tem de “terrível”, segundo Ribeiro (2006) é a capacidade de envolver até as pessoas honestas, pois esta “se torna quase a única maneira de sobreviverem” na cena política (idem, p. 79). Um fator que pode ser acrescentado como impulsionador da corrupção pós-moderna trata-se do financiamento das campanhas políticas por meio das contribuições pesadas de empresários, pois seguindo Speck (1998) esta tem sido a saída adotada para fazer frente às campanhas eleitorais cada vez mais caras.

Em outro momento, Ribeiro vai distinguir a corrupção de acordo com a visibilidade desta no seio da sociedade. Desta feita, Ribeiro (2009) rotula a corrupção pequena e disseminada como corrupção cultural, pois seus vestígios são claros, visíveis para qualquer um. Trata-se, portanto, de microcorrupções. Para as macrocorrupções, o rótulo posto por Ribeiro é de corrupção estruturada, ou organizada. Enquadra-se nesta tipologia a corrupção fruto do conluio feito por grupo de pessoas para desviar grandes volumes de dinheiro dos cofres públicos. Trata-se de corrupção em grande escala. Conforme leciona Ribeiro (2009), a corrupção estruturada, que é secreta e organizada, depende de aprimoradas investigações (da polícia, de auditores de crimes financeiros ou mesmo de jornalistas muito especializados) para que seja evidenciada. Vê-se aqui que a utilização da palavra furtar não mais se dá no seu sentido restrito, apenas como a subtração de um bem ou valor, como ocorre na corrupção cultural, pois passa a chamar a atenção para um aspecto que, para esta reflexão, pode ter especial importância, qual seja, o fato de que a corrupção estruturada se processa arдил e sofisticadamente às escondidas.

Seqüenciando esta reflexão, parece-nos oportuno resgatar o pensamento de Pinho (1997), porque, de certa forma, este se coaduna com o exposto pelo autor anteriormente citado. Referindo-se mais à forma moderna, tal como exposto na tipologia definida por Ribeiro, Pinho (1997) trabalha com o conceito fundamental que a expressa: o furto. Assim, produz uma taxonomia a partir do conhecido slogan *‘rouba, mas faz’* usado normalmente para se referir a um conhecido governador de Estado dos anos 50/60, mas que tem sido atualizado para situações e políticos contemporâneos, exibindo, portanto, sua vigência. Condizente com Pinho (1997), Silva (2001) se refere ao *“rouba, mas faz”*, como o “mote que parte significativa de nossas elites orgulha-se em reafirmar como forma de conduta eficiente, empreendedora, *de mercado*” (SILVA, 2001, p. 14). Pinho (1997) parte então desta frase e cria tipos ideais combinando-a com “eficiência”, o fazer, e com combate à corrupção. De forma resumida, o autor considera os seguintes *tipos ideais*:

Tipo 1: governo “rouba, mas faz”, que se desdobra nas seguintes possibilidades: 1.1: “rouba muito, porém faz muito”: neste caso o roubo, o furto seria compensado pela “eficiência” do governo. Esta compensaria o roubo gerando uma tolerância por parte da sociedade em relação ao governo. Existe uma consciência por parte da sociedade que existe um assalto em cima do governo, mas as realizações deste compensam os níveis de corrupção; 1.2: “rouba muito e faz pouco”: o equilíbrio que existia na situação anterior, a “legitimidade”, a tolerância começam a ser rompidas; 1.3: “rouba socialmente (moderadamente) e faz muito”: neste caso o conhecimento que se tem da corrupção é que esta atinge patamares historicamente aceitos e como o governo é produtivo, não há razão para qualquer ação contra o governo; 1.4: “rouba socialmente e faz pouco”: se o roubar socialmente é aceito na situação anterior porque a eficiência compensa, agora já não se verifica o mesmo. Nesta situação, “o roubar pouco não chega a ser uma virtude, pois o fato de não ser competente, não realizar, atrai insatisfações generalizadas” (PINHO, 1997).

Todos esses tipos ideais partem do principio de uma aceitação tácita da corrupção ou uma tolerância elástica a ela. Assim, a sociedade sabe que o governo é corrupto, em maior ou menor dose, aceita esta condição quase como inevitável, mas dentro de uma expectativa que o governo vai dar respostas as suas necessidades. Isto significa que, dada uma matriz corruptiva existente, “ganhos corruptivos” resultam de governos com “fúria realizadora” (Idem), ou seja, aumentam as possibilidades de extração desses ganhos à medida que o governo realiza mais, criando oportunidades.

Outro tipo ideal, Tipo 2, está consubstanciado na figura do governo que não rouba ou tenta evitar o roubo, considerando que esta situação advém fundamentalmente da figura do governante, da imagem que este passa. Este tipo ideal também comporta variações. Assim, Pinho considera: “não rouba, mas não faz”: neste caso existe um imobilismo do governo que estaria gastando ou focando suas energias no combate à corrupção; 2.1: “não rouba, mas deixa roubar, mas não faz”. Neste caso ainda que o governante tenha probidade, seja contra a corrupção, ele não tem condições de controlar a máquina de governo; 2.2: “não rouba, não deixa roubar, mas não faz”. Neste caso, o governante empenha-se decisivamente no combate à corrupção. A energia dedicada a esta tarefa impediria o governo de ser eficiente, provocaria uma paralisação deste, já que suas forças estariam direcionadas em combater a corrupção. Ainda que muita energia possa ser dedicada a este fim, isto não quer dizer que o governante logrará êxito, até porque não depende única e exclusivamente dele o controle da corrupção, principalmente em governos do País, de Estado ou de municípios maiores que tenham uma engrenagem governamental de grande porte. O não fazer ainda poderia ser percebido com mais crítica, pela sociedade, do que o engajamento no combate à corrupção.

Outra variação encontra-se no tipo “não rouba, mas deixa roubar e faz”. Neste caso, o governante tem uma atitude de probidade, mas não se dedica à tarefa de impedir a corrupção nos escalões mais baixos ou na lateralidade dos seus assessores e secretários próximos. Neste caso, o *fazer* poderia “compensar” a existência de certo nível de corrupção. Em outras palavras, a leitura feita pela sociedade valorizaria mais a eficiência do que a moralidade. Por último, um verdadeiro tipo ideal, a situação “não rouba, não deixa roubar e faz”. Nesta situação nirvânica todos os objetivos seriam atingidos, não haveria corrupção em nenhum nível e existe eficiência. O governo “zela pela coisa pública no sentido de não permitir pilhagem do patrimônio público e de atender aos reclamos da sociedade civil” (Idem).

Como se pode verificar, também importa na tipificação efetuada por Pinho (1997) a base material da corrupção, ou seja, os aspectos quantitativos dessa prática, tal qual exposto por Ribeiro (2006). No tocante à visibilidade do ato, condição para caracterizar a corrupção como micro ou macro na visão de Ribeiro (2009), nota-se que a preocupação de Pinho (1997) se volta tanto para os casos que na tipificação de Ribeiro (2009) dizem respeito à corrupção cultural (micro), como para a estrutural, organizada (macro). Neste ponto, Elliott (2002) e Silva (2001) também contribuem: Elliott (2002) quando especifica como corrupção pequena aquela que é praticada quando agentes privados interagem com funcionários públicos não elegíveis, portanto burocratas, geralmente ocupantes de escalões administrativos inferiores, e

como corrupção grande a que se processa quando agentes privados interagem com funcionários elegíveis e ocupantes dos altos escalões do governo (ELLIOTT, 2002: 260); Silva (2001) porque divide a corrupção pública em política e burocrática, explicando que a primeira envolve o agente político e a segunda os funcionários de alto, médio e baixo escalão.

Mas Pinho traz ainda como pressuposto em sua incursão epistemológica a idéia de que a sociedade brasileira estaria construída e preparada para aceitar níveis *suportáveis* de corrupção desde que o governo/governante tenha um posicionamento de atendimento às necessidades da sociedade civil, pressuposto harmonizado com Silva (2001) que pontua que a grande corrupção contida no “rouba, mas faz” se legitima por conta da desigualdade, “princípio constitutivo da sociedade brasileira” (Idem, p. 17). Em suma, se o governo faz, realiza e produz, a sociedade toleraria certa corrupção, até porque, certos segmentos fazem parte do jogo se beneficiando deste. Nesses casos, os aspectos “positivos” do “empreendedorismo governamental” são enaltecidos, dando a corrupção uma idéia falsa de funcionalidade, pois, conforme visto em Pasquino (2000), Elliott (2002) e Caiden (1988), mais adiante os seus efeitos negativos, certamente, serão apresentados. Faz-se necessário esclarecer, que essa aderência ou aceitação da corrupção deriva, por um lado, de uma impotência da sociedade frente a um Estado todo poderoso e, por outro lado, de um comportamento permissivo construído ao longo de séculos que o Estado é, sim, objeto de pilhagem, ou seja, uma visão restrita da *res publica*, do que é público face ao privado, este sim prevalecente. Por outro lado, deve ser afastada a hipótese de tomar o Estado como território da corrupção e a sociedade como espaço da correção.

Já na tipologia encontrada em Martins (2008) a corrupção pode ser classificada de acordo com a intenção do agente praticante, ou seja, se a prática do ato se dá de forma consciente ou inconsciente. O modelo consciente se processa de dois modos. No primeiro, os agentes almejam uma oportunidade na esfera pública exatamente para obter vantagens pessoais, visto conhecer *ex ante* as possibilidades que o cargo poderá oferecer-lhe. Neste caso, a deliberação, o desejo do agente de agir em benefício próprio já o acompanha, desde antes de assumir o cargo público, visto que o cargo é almejado com o intuito de aproveitamento pessoal; o segundo modo se refere às situações em que o detentor do cargo público não tem conhecimento *a priori* das possibilidades de ganhos pessoais que este pode lhe proporcionar, somente conscientizando-se destas após assumir o posto. A partir dessa ciência, o agente passa a utilizar o cargo objetivando o seu enriquecimento próprio. Para coibir os dois primeiros modos, compreendidas por práticas conscientes, Martins (2008) aponta as

instituições e as leis como medidas mais eficazes, ou seja, o remédio é o mesmo proposto por Pasquino (2000).

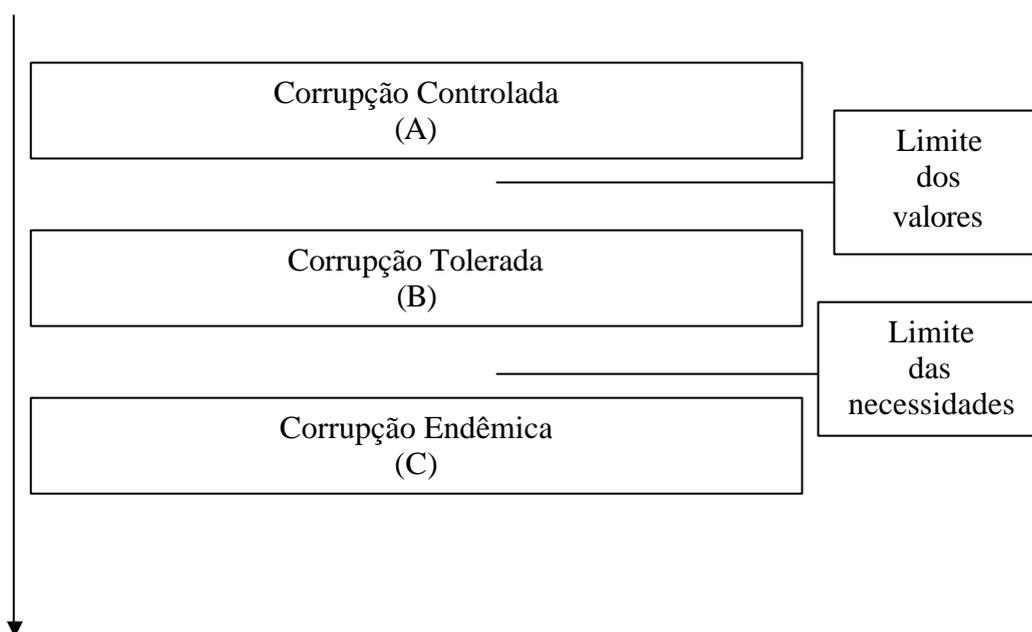
Já o modelo inconsciente diz respeito aos detentores de poder que, desconhecendo os princípios que devem nortear as ações dos agentes públicos, atuam sob a crença de que estão cumprindo o seu papel honestamente, mesmo quando praticam ações corruptas. Tem-se aqui uma prática de “corrupção por ignorância” (Idem, p. 45). Tal situação pode ser exemplificada por atos que privilegiam o atendimento de demandas individualizadas, fugindo, portanto, das universais. Neste caso, a medida recomendada pelo autor é a conscientização dos detentores de cargos sobre o significado do termo república, fazendo-os perceber que qualquer decisão que alcance apenas um indivíduo em particular fugiria ao espírito do bem comum, ferindo, pois, o sentido republicano, sendo tal decisão também uma forma de corrupção. Cumpre informar que o autor não detalha como tal conscientização pode ser efetivada com o fim de evitar a corrupção por ignorância, mas, *a priori*, pensamos que as organizações da sociedade civil que se propõem a combater a corrupção, tais como as que focalizamos neste estudo, podem desempenhar importante papel nesse sentido.

As tipologias indicadas por Scott (1969, *apud* BEZERRA, 1995) também trazem uma contribuição positiva a esse debate. No primeiro tipo, denominado por “corrupção de mercado” a corrupção se processa de modo impessoal, ou seja, o beneficiado é aquele que pode pagar mais pelo ato. Já no tipo “corrupção paroquial” o detentor do poder garante o acesso aos favores àqueles que com ele mantém algum tipo de “laço” seja este de parentesco, amizade ou patronagem. Diferentemente do que ocorre no primeiro tipo, no qual a identidade dos envolvidos não determina a prática, na corrupção paroquial as relações e redes pessoais são fortes motivadores desta. Destaque-se que nesta compreensão, embora no primeiro momento a relação pessoal não esteja presente, da “corrupção de mercado” poderá surgir uma relação pessoal, o que daí pode gerar corrupção do tipo paroquial. Ademais, à luz de Speck (1998), compreende-se que mesmo nas democracias consolidadas é possível a ocorrência de práticas corruptas baseadas nas relações e redes pessoais. De acordo com este pesquisador, pesquisas empíricas na Alemanha e na França, revelaram que também nestes países “da tendência de aproximação entre administradores públicos e representantes da sociedade (...) podem surgir redes de amizade, camaradagem e troca de favores” (Idem, p. 43).

Outra interessante tipologia da corrupção pode ser encontrada nos estudos desenvolvidos por Filgueiras (2009). A idéia que subjaz a esta classificação é a de que a tolerância à corrupção nasce de contradições existentes na cultura política de fundo, tendo em

vista as contradições espelhadas na avaliação da opinião pública sobre casos de corrupção (FILGUEIRAS, 2009). Naquele estudo, onde a classificação da corrupção ocorre sempre de acordo com seu alcance prático na sociedade, três tipos são apresentados: **A** (corrupção controlada), **B** (corrupção tolerada) e **C** (corrupção endêmica). Na seqüência, cada tipo passa a ser mais bem explicitado. A figura abaixo ilustra essa classificação:

**Figura 1 - Os Patamares da Corrupção na Política**



Fonte: Filgueiras (2009:404)

A tipologia criada por este autor indica que, na situação descrita como corrupção controlada (**A**), não há contradição entre normas morais e prática social, representando uma situação ideal em que valores e necessidades convergem em uma razão prática que mantém a corrupção sob controle. Esse tipo de corrupção pressupõe uma sociedade rígida e dirigida pelos deveres, funcionando como uma espécie de modelo normativo perfeito, porquanto é homogênea, onde a moralidade política e a prática social coincidem. Entretanto, de acordo com o autor, esse tipo não encontra efetividade no mundo real. Já no caso da corrupção tolerada (**B**), está presente a antinomia entre valores e necessidades, em que os atores sociais são capazes de concordar com os valores fundamentais da política, mas, no plano prático, não transformam esses significados morais em uma prática efetiva. A tolerância à corrupção está relacionada a contextos sociais marcados pelo mundo dos interesses cotidianos, em que a atividade política é realizada na dimensão da representação. Na concepção do autor, na

modernidade, a corrupção é tolerada e vista, até certo ponto como uma prática normal, o que para ele não quer dizer que a prática da corrupção seja correta. É semelhante ao que Pinho (1997) e Silva (2001) pontuaram quando se referiram à corrupção compreendida no âmbito do “rouba, mas faz”. Por fim, no caso da corrupção endêmica (C), a antinomia entre valores e necessidades desaparece pela ausência de significados morais para a vida social e uma prática predatória, marcada por baixa solidariedade. Esse cenário ocorre em contextos pouco comuns, mas empiricamente encontrados, representando situações de rupturas políticas e decadência institucional. (FILGUEIRAS, 2009:404).

Quando se faz a leitura de Filgueiras (2009) à luz do exposto pelos autores anteriormente citados, constatam-se algumas correspondências. Pode-se inferir, por exemplo, que a corrupção é tolerada porque, de alguma forma ou de outra, e na visão da sociedade, esta contribui para a funcionalidade do sistema e para o atendimento dos interesses do cotidiano; tanto a corrupção do tipo cultural (micro) como à do tipo organizada, (macro) podem ser toleradas; tolera-se tanto a praticada de forma consciente como a inconsciente.

Filgueiras (2009) apresenta ainda outra tipologia, desta feita, segundo o autor, proposta por Heidenheimer, o qual classifica a tolerância à corrupção por negra, cinza ou branca. Neste caso, a classificação se dá levando-se em conta o comportamento de apoio das elites políticas e da opinião pública de massas a uma cultura da punição e da criação de sistemas de vigilância à corrupção. Ou seja, o autor procura equilibrar variáveis de percepção da corrupção com a prática de punição no interior de sociedades. Dessa forma, a corrupção em uma sociedade é classificada como negra quando as elites políticas e a opinião pública formam um consenso de que a corrupção deve ser punida por razão de princípio; é cinza quando as elites e a opinião pública não formam esse consenso a respeito da punição da corrupção, fazendo com que alguns concordem com sua punição por princípio, outros não. Finalmente, a corrupção é classificada como branca quando a corrupção ganha um aspecto tolerável, em que não existe apoio público à punição da corrupção (HEIDENHEIMER, 2001 *apud* FILGUEIRAS, 2009). A diferença básica entre os modelos apresentados é explicada pelo próprio Filgueiras (2009). Enquanto o modelo de Heidenheimer contrasta o apoio público à punição da corrupção, o de Filgueiras contrasta o modo como os indivíduos avaliam a corrupção em confrontação com os aspectos morais – de acordo com valores e normas – e prática social – no âmbito do cotidiano.

Outra distinção também apresentada por Heidenheimer, desta feita localizada em Bezerra (1995), reúne três tipos básicos de corrupção sob a perspectiva do ponto central de

sua definição. Assim, tem-se: a) a definição legalista, centrada no ofício público, pela qual a corrupção se materializa quando um funcionário público se desvia dos deveres formais do cargo com o objetivo de obter recompensas para si ou para outros; b) a definição centrada no mercado, na qual o ocupante do cargo público utiliza-o para maximizar a sua renda pessoal e; c) a definição cujo ponto central reside na idéia do bem público, situação que considera corrupção a violação do interesse comum em função da preocupação com ganhos particulares.

Já por meio de Silva (2001) conhecem-se as tipologias de corrupção citadas por S. H. Alatas no livro *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*. Nesse livro, a corrupção é dividida em transativa, extorsiva, defensiva, preventiva, nepotista, autogerativa e de apoio. A transativa diz respeito à interação de agentes privados e públicos que se comportam como *rent-seeking*; a extorsiva está associada ao pagamento de propina para evitar algum tipo de prejuízo maior ao pagador; a defensiva consiste no pagamento de propina, via coerção, por um motivo de autodefesa; a preventiva consiste no pagamento de propinas ou entrega de presentes visando favores no futuro; A nepotista se refere à indicação de parentes ou amigos para cargos públicos; a autogerativa é a que envolve ato de um agente público em seu benefício próprio e, finalmente a corrupção de apoio que se caracteriza por prática que visa encobrir a corrupção já existente (ALATAS, *apud* SILVA, 2001, p. 24). Certo é que no cotidiano brasileiro não será muito difícil localizar exemplos encaixáveis em cada uma dessas sete qualificações.

Por fim, haja vista a importância do quesito legalidade na sua caracterização, considerou-se importante apresentar como a corrupção é compreendida no Código Penal Brasileiro – CPB –. Observou-se que neste diploma legal, a corrupção se classifica em passiva e ativa. De acordo com o artigo 317 da referida lei, a corrupção passiva consiste em “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”. Já a corrupção ativa está descrita no seu artigo 333, consistindo em “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício” (BRASIL, 1940).

Do exposto, pode-se concluir que os elementos apontados por Pasquino (2000) como caracterizadores da prática corrupta, de uma forma ou de outra, são localizados nas tipologias acima apresentadas. Entretanto, elas acentuam outros aspectos que superam o quesito da ilegalidade, destaque do pensamento pasquiniano, contribuindo sobremaneira para se compreender porque combatê-la exige esforços de toda a sociedade, tudo com o propósito de

reduzi-la “de um modo de vida a um fato da vida”, vez que “à sua eliminação completa” parece “ainda está além da capacidade humana” (CAIDEN, 1988).

### **2.2.6 Corrupção no Brasil: buscando algumas explicações**

Conforme apresentado no capítulo da introdução desta pesquisa, a história recente da política brasileira está recheada de casos que evidenciam a presença da corrupção em todos os poderes constituídos. Para Iquiapaza e Amaral (2007) essa avalanche de escândalos e denúncias divulgadas pelos meios de comunicação sobre a corrupção, nos últimos anos, produz uma percepção de que a mesma está aumentando de forma significativa no Brasil. Sabe-se, entretanto, que o fenômeno recorrente não é novo, pois qualquer reflexão que se faça a respeito das bases histórico-sociais da formação da sociedade e do Estado brasileiro, pouco esforço é exigido para que vários outros casos sejam localizados.

Entretanto, antes de fixarmos mais nitidamente os holofotes nas particularidades histórico-sociais que, de acordo com a literatura pesquisada, fornecem explicações para a perenidade da corrupção no Brasil, convém apresentar, a partir dos ensinamentos encontrados em Filgueiras (2009), um breve resumo sobre as vertentes explicativas para a existência, de modo geral, da corrupção. Afirma o autor a predominância de uma abordagem funcionalista no exame da corrupção para a qual “a corrupção seria típica de sociedades subdesenvolvidas, representando um tipo de prática aceita diante da baixa institucionalização política” (Idem, p. 10). Nesta abordagem, a corrupção “pode cumprir uma função de desenvolvimento, uma vez que ela força a modernização” (idem, p.10). Já se sabe que tal visão, conforme exposto na seção anterior quando se discutiram os trabalhos de Elliott (2002), Caiden (1988) e outros, atualmente está superada na literatura especializada, mas com base em Filgueiras (2009) tem-se a notícia de que a visão que imediatamente a seguiu foi a que considera o papel da cultura política, “partindo da premissa que a cultura é proeminente em relação ao político e ao econômico” (Idem, p. 11). Nessa argumentação, que vigorou durante os anos 70, o sistema de valores praticados na sociedade passa a ser decisivo para a existência e tolerância à corrupção sendo que esta “representa, antes de tudo, a permanência de elementos tradicionais que utilizam, especialmente, o nepotismo, a patronagem, o clientelismo e a penetração junto à autoridade política para obter vantagens e privilégios” (Idem, p.11). Já nos anos 80 ocorre outra mudança de foco passando a predominar uma visão econômica atenta aos custos da

corrupção, sendo esta explicada “pelo cálculo que agentes racionais fazem dos custos e dos benefícios de se burlar uma regra institucional do sistema político, tendo em vista uma natural busca por vantagens” (Idem, p. 12). Nesta abordagem, o Estado é visto naturalmente como *locus* da corrupção propondo a redução do poder da burocracia e a valorização do mercado como formas de reduzir a corrupção. Na percepção de Filgueiras (2009) o problema desta abordagem reside na naturalização da corrupção “na órbita dos interesses materiais” deixando de perceber sua relação com “processos sociais e, por conseguinte, simbólicos” (Idem, p.13). Relacionando as vertentes explicativas da corrupção indicadas por Filgueiras (2009) com as reflexões apresentadas nas seções anteriores, é possível perceber que o declínio da visão funcionalista decorre também da emergência de estudos que provaram que, no longo prazo, os supostos benefícios gerados pela corrupção são suplantados quando se somam os seus custos econômicos, políticos e sociais. Já no que se refere à visão econômica, embora com bastante força na atualidade, acreditamos que não chega a anular as contribuições da abordagem culturalista, pois esta continua orientando vários estudos sobre o tema.

Com referência à corrupção praticada no Brasil, observa-se que uma das vertentes mais utilizadas para explicá-la tem inspiração em um dos conceitos formulados por Max Weber, o patrimonialismo. Sobre tal aspecto, Almeida (2007) chega inclusive a afirmar que este esquema interpretativo é utilizado “praticamente de forma unânime no pensamento sociológico e antropológico brasileiro”. (ALMEIDA, 2007: 97), e para ele “patrimonialismo e corrupção são idéias afins” (ALMEIDA, 2007:109). Sabe-se, entretanto, que não há uma conformidade de opinião quanto à validade deste esquema teórico, pois outros autores desenvolveram severas críticas sobre esta interpretação. Para Souza (2008 e 2009), por exemplo, a teorização dominante do patrimonialismo para se perceber a corrupção no Brasil empobrece o debate acadêmico e político sobre o tema. Para ele, essa visão atribui “*a culpa da roubalheira, da inércia e da injustiça política geral a um ente bem definido, externo e que, mais importante de tudo, não se confunde conosco e sobre o qual não temos qualquer responsabilidade*” (SOUZA, 2009: 61). Também para Filgueiras (2009) esse tipo de leitura “empobrece a análise e engessa a possibilidade de mudança social”, além de “enquadrar a explicação da corrupção à formação do caráter do brasileiro e sua natural desonestidade” (idem, p. 390).

Mas é fato que Raimundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda, somente para citar alguns, se destacam como respectivos exemplos da utilização desse instrumental teórico para interpretar a história e a sociedade brasileira e que trazem o modelo de Estado vigente na

metrópole portuguesa, o qual foi transplantado para o Brasil no período colonial, como um dos elementos que contribuíram para a sua formação.

Convergente com estes estudiosos, Martins (1997) leciona que a cultura política brasileira está enraizada em uma herança colonial patrimonialista. Este autor destaca que, não obstante as mudanças econômicas e sociais empreendidas ao longo dos anos, nepotismo, favoritismo, corrupção e clientelismo, sob diferentes formas, tornaram-se características culturais persistentes, moldando, dessa forma, a percepção da sociedade com respeito ao Estado e também a organização da administração pública (Idem, p. 14). Sob tal perspectiva, então, qualquer semelhança entre as práticas corruptas aqui observadas e as constantes no inventário apresentado pelo anônimo autor do livro *Arte de Furtar* (s/d) não seria mera coincidência. Como se sabe, a obra citada foi dedicada pelo seu autor ao Rei D. João I, então nosso colonizador português, objetivando ensiná-lo, ainda naquele período, a “conhecer os ladrões, para evitá-los” (p. 03).

Já Simon Schwartzman, na década de 80, reconhecendo que mesmo a dinamização da industrialização e outros elementos da modernidade não foram capazes de erradicar o patrimonialismo, nos apresenta o conceito de neopatrimonialismo (SCHWARTZMAN, 1988). Este conceito surge para definir a forma de dominação política dos Estados modernos que se formaram à margem da revolução burguesa e, nesta compreensão, o Brasil se constitui em um Estado neopatrimonialista, não se apresentando nem como “industrial” e “moderno”, mas tampouco como “tradicional”. Em outras palavras, combinamos elementos modernos e tradicionais, ficando a política, em grande parte, mais situada nesta última esfera.

Essa capacidade brasileira em absorver o novo sem excluir o antigo também é percebida por Pinho (1998) ao mostrar a resistência do patrimonialismo frente aos movimentos de reforma do aparelho do Estado empreendidos no Brasil. À luz dos estudos desse autor, verifica-se que todas as tentativas de reforma resultaram na convivência entre uma estrutura tradicional com uma mais moderna. A permanência do patrimonialismo como estruturador da realidade nacional também está exposta ao longo de toda a obra de Sorj (2000). Este autor destaca que a produção deste amálgama (tradicional + moderno) é percebida no Brasil quando se constata que todo o “esforço de racionalização do Estado nunca chegou a livrar-se do patrimonialismo e, de certa forma, esteve associado a ele, levando-o a novas modalidades e práticas” (SORJ, 2000, p.18). Mas é bom frisar também que, ainda de acordo com este autor, “o patrimonialismo se reproduz na medida em que interessa a grupos sociais específicos” (Idem, p. 13), ou seja, o tal amálgama tem um propósito. Face ao exposto,

concordamos com os autores acima mencionados que reconhecem a relação entre o patrimonialismo e a corrupção no Brasil. Tal reconhecimento, entretanto, não objetiva eximir os brasileiros da culpa por praticá-la, muito ao contrário, o que se pontua aqui é que a necessidade de organização de esforços no sentido de combatê-la é uma realidade da qual não se pode fugir, inclusive por conta de aspectos que a acompanham desde a origem do nosso Estado.

Pinho e Sacramento (2011) indicam contribuições de outros autores que devem aqui ser expostas para que se cumpra o propósito deste estudo. Uma delas é a oferecida por Guillermo O'Donnell, pois, segundo Pinho e Sacramento (2011), ainda que este não tenha produzido algum artigo tratando especifica e sistematicamente sobre corrupção, em vários trabalhos de sua obra esse tema aparece com frequência. Refletindo sobre a crise do começo dos anos 90 nos países da América Latina, ele identifica não só uma séria crise econômica e social, mas também “uma profunda crise de seus Estados”. Ao discorrer sobre o tipo de Estado nesses países recém-democratizados, chama a atenção para a não existência de um Estado enxuto capaz de dar respostas aos imensos e variados problemas clamando a necessidade de um Estado forte com “legalidade” sobre seu território e que não seja visto “pela maioria da população como apenas um arena para a satisfação de interesses particularistas” (O'DONNELL, 1993, p. 128). Na percepção desse autor, é assim que a maioria da população via o Estado, visão que não deve ser muito diferente, passados todos esses quase vinte anos de escândalos sucessivos. O autor identifica nos países latino-americanos uma situação onde a efetividade da lei ocorre muito irregularmente sobre o território. Entende que nessas então democracias emergentes, “a efetividade de uma ordem nacional corporificada na lei e na autoridade do estado desaparece tão logo deixamos os centros nacionais” (Idem, p. 129). Ainda que tenha ocorrido um avanço da democracia nesses países, parece ser possível afirmar que nesses quase vinte anos a situação se agravou com a função do Estado se esboroando mesmo nos grandes centros. Mesmo não falando de corrupção, entendemos que este diagnóstico de O'Donnell possa ser aplicado ao fenômeno, o mesmo ocorrendo quando detecta “a crescente incapacidade do estado para tornar efetivas suas próprias regulações” (idem). Em um país com tradição bacharelesca, arma-se uma grande guerra entre juristas com profusão de liminares, o que aliado à morosidade da justiça faz com que os denunciados não sejam efetivamente punidos. Nas regiões ou áreas onde a dimensão pública do Estado se torna rala os partidos bem com o “os governos locais funcionam com base em fenômenos como o personalismo, o nepotismo, o prebendalismo, o

clientelismo etc” (Idem, p.130). Nessas áreas com características tão próximas de sociedades tradicionais, dá-se a convivência, no entanto, com “burocracias estatais, algumas delas grandes e complexas, e onde, sob burocracias extremamente politizadas e mal pagas, o próprio significado do termo “corrupção” se torna vago” (Idem). Em outras palavras, a corrupção passa a ser vista e aceita como normal, naturalizada, faz parte do jogo. O’Donnell identificava ainda uma degradação do serviço público no período analisado, após término dos regimes ditatoriais. Ainda que tenha ocorrido um enfrentamento parcial dessa questão, com a criação da carreira dos gestores públicos e da criação de canais de acompanhamento na sociedade civil, não há razões para otimismo, parecendo permanecer o mesmo diagnóstico. “Em muitas repartições pouca coisa funciona sem suborno” (Idem, p. 138). Quando o autor identifica que nos níveis altos e médios da burocracia, “a corrupção envolve enormes somas de dinheiro” (Idem), o autor está implicitamente fazendo a diferença entre o, digamos, prosaico suborno e uma corrupção propriamente dita, vista como uma ação mais concertada e ardentemente concebida, semelhante ao que, respectivamente, Ribeiro denominou por corrupção cultural e estruturada. A consequência disto reside no fato de que “quando alguns destes atos se tornam escândalos públicos, eles minam a confiança não só no funcionamento e no papel do estado, mas também nos governos, que parecem incapazes de corrigir essa situação, quando não participantes ativos dela” (Idem, p. 138). O fenômeno desemboca em uma “pilhagem da máquina do estado” (Idem) onde os agentes que interagem com o estado buscam “colonizar os órgãos do estado que possam prover os benefícios buscados” lembrando que os capitalistas de países latino-americanos têm “uma longa experiência de viver da generosidade do estado e da colonização de suas agências”, indicando com isto ser o fenômeno muito mais estrutural, perene e naturalizado que algum desvio momentâneo.

O trabalho de Wanderley Guilherme dos Santos (1993) também é indicado por Pinho e Sacramento (2011), os quais o consideram uma contribuição importante para o entendimento da corrupção ainda que não diretamente, mas de forma indireta ao examinar as formações mais íntimas da nacionalidade em estágio contemporâneo. Retomada a democracia, Santos (1993) identifica o Brasil como marcado pelo “formalismo poliárquico” assentado sobre uma sociedade que, plural quanto aos grupos de interesses, mostra-se “essencialmente hobbesiana” (SANTOS, 1993, p. 80). Agrega ainda que “o indivíduo isolado, não-poliárquico, pobre em laços de congraçamento social, prefere negar o conflito a admitir que seja vítima dele” (Idem). Isto posto, “a poliarquia brasileira restringe-se à pequena mancha institucional circunscrita por gigantesca cultura da dissimulação, da violência difusa e do enclausuramento

individual e familiar” (Idem). Se atendemos a todos os requisitos da poliarquia, isto é feito, no entanto, dentro de condições particulares que geram comportamentos compatíveis com essas condições existentes de uma sociedade quase-poliárquica. Um aspecto central desta situação encontra-se na cada vez mais cara “obtenção de uma posição eletiva de mando” (Idem, p.89) o que torna um mandato “extraordinariamente caro” (Idem, p. 90). O que justifica a busca desse mandato reside na “mudança do valor da política como recurso em sociedades quase-poliárquicas” (Idem) que se torna o “caminho alternativo ao mercado para a acumulação de riqueza privada” (Idem). Assim sendo, ocorre que “a participação política visando a posições seja *também* um investimento econômico, originando crescente procura por cargos eletivos, e não só por parte de políticos profissionais” (Idem).

Outro olhar sobre esta (triste) realidade provém da análise dos contatos entre eleitores e a classe política indicando a existência de um “reduzidíssimo contato entre os eleitores e os políticos em geral” (Idem, p. 94), mostrando a existência de um “reduzidíssimo número de poliárquicos ativos” (Idem, p. 95). Quando se analisa o conteúdo dos contatos, detecta-se uma realidade ainda mais grave. Assim, os contatos devem-se a “61% para fazer pedido, 15% para reivindicação, 13% para reclamação e, em último, 11% para oferecer sugestões” (Idem). Percebe-se, assim, um uso predominantemente instrumental da política e direcionado para os interesses mais diretos e particulares do, se assim querem, cidadão. Ainda que estes dados provenham de uma pesquisa realizada em 1990, parece não haver motivos para a emergência de um otimismo, ainda pensando em mudanças estruturais, em que pesem as mudanças ocorridas nestes últimos vinte anos, pois, conforme ressalta Speck (2003), baseado em observação empírica realizada por meio de uma pesquisa de opinião após as eleições municipais no Brasil no ano 2000, nos dias atuais a corrupção eleitoral, organizada por integrantes da própria máquina de campanha do candidato, correligionários independentes ou cabos eleitorais, se materializa nas mais diversas formas. Negociação de bens materiais, favores administrativos, promessa de cargos, atendimento médico gratuito, distribuição de cestas e bens integram uma criativa lista de ações com tal propósito (SPECK, 2003). A pesquisa realizada pela Transparência Brasil, citada por Amundsen (2006), ratifica tais informações ao revelar que, nas eleições de 2002, o bem mais comum ofertado para corromper os eleitores foi o dinheiro (56%), seguido por bens materiais (30%) e favores na administração pública (11%). Como se vê, com tal padrão no relacionamento eleitor-candidato, parece haver espaço seguro não só para a corrupção ou, no mínimo uma tolerância a esta, como, mais ainda, uma busca de participação nos empreendimentos de corrupção.

Santos (1993) sintetiza sua aguda exegese identificando a existência de uma “enorme massa urbanizada, envolvida pela dinâmica da acumulação econômica, sujeita a carências de todo tipo, atomizada, usando com parcimônia o recurso do voto, indiferente aos políticos e governantes e fugindo às malhas organizacionais de partidos, associações comunitárias, sindicatos e associações profissionais” (idem, p. 98).

Indo um pouco mais a fundo na escuridão dessa realidade, Santos (1993) mostra um trânsito freqüente das instituições poliárquicas para as não-poliárquicas quando, por exemplo, “votamos conforme as regras da cidadania poliárquica” - em urnas eletrônicas! - “mas não damos queixa na polícia” (Idem, p. 104) de um roubo ou de uma agressão *menor*. “Na verdade, toda a população brasileira transita permanentemente de outro conjunto de instituições, com repercussões maléficas para a cultura cívica do país” (Idem), entendendo-se esta como “o conjunto de expectativas que os indivíduos têm quanto ao governo, quanto aos seus concidadãos e quanto a si próprios” (Idem, p. 105). À medida que os comportamentos não se pautam pelas normas, provoca “a deterioração da credibilidade nas próprias normas” (Idem, p. 108) instaurando “a dinâmica de uma *descrença e desconfiança generalizadas*, abarcando, inclusive, pessoas e instituições cuja destinação é a preservação das normas (polícia, judiciário)” (Idem). A erosão das normas e da confiança nessas instituições, leva ao estado de natureza hobbesiano. Toda esta construção ainda tem, no entanto, um desdobramento estampado em “duas grandes macrocaracterísticas da sociedade brasileira contemporânea e que tem estimulado a emergência e difusão de uma cultura predatória e hipócrita” (Idem, p. 110). Fiquemos, para os propósitos deste trabalho, apenas com um dela, e não é pouco, a da “impunidade”. Contrariamente aos “países de cultura cívica não-hobbesiana, as denúncias no Brasil, tendem a cair no vazio, assim como os crimes, no esquecimento” (Idem, p. 111). Além deste quadro, ainda correm em paralelo a “leveza” da pena que se aplica mais a “ínfimos e ridículos violadores” da ordem estabelecida, mas o que efetivamente “vige é a impunidade, função crescente do tempo” (Idem). Assim, ao amalharmos esses elementos deste diagnóstico baseado em Santos (1993), acumulamos condições de exarar que a corrupção e seus agentes se beneficiam destes elementos incrustados historicamente tanto nos aparelhos do Estado como no pensamento e comportamento da sociedade. Do exposto, pode-se argumentar que estudos sobre o problema da corrupção no Brasil tendem a ficar robustecidos se os aspectos referentes à debilidade de suas institucionais forem analisados levando em conta também aspectos de sua cultura política.

### 2.2.7 A Persistência da Corrupção no Brasil: resgatando alguns exemplos na Literatura

É bem verdade que relatos de casos de corrupção fazem parte da história do Brasil mesmo antes de sua fundação. O nepotismo, constante na carta de Pero Vaz de Caminha, na qual o autor pede emprego para um parente ao então rei de Portugal no momento em que narra o descobrimento do país, costuma ser citado como uma espécie de certidão de nascimento da corrupção no Brasil. Passado tantos anos, a expressão "Que avô não atenderia a um pedido de uma neta?", proferida pelo Presidente do Senador José Sarney, quando indagado sobre acusações de nepotismo em 2009, demonstra a naturalização dessa prática no Brasil de hoje. Com o propósito de evidenciar que a fronteira entre o público e o privado nunca foi muito nítida no Brasil (PINHO 1998; MARTINS, 1999; etc.), algumas práticas compreendidas como corrupção foram resgatadas na literatura para serem apresentadas na seqüência desse estudo. Acrescente-se ainda que diante da grande profusão dessas práticas, o que aqui se apresenta não se constitui em uma lista completa e exaustiva dos casos noticiados até agora, mas apenas em uma pequena seleção feita pela pesquisadora para enriquecer a reflexão sobre a perenidade dessa prática no Brasil.

De acordo com Biason (s/d), os primeiros registros de práticas de ilegalidade no Brasil, remontam ao século XVI, no período da colonização portuguesa. Mas para interpretar a corrupção desse período, deve-se levar em conta a recomendação de Figueiredo (2008) de enquadrá-la de acordo com a cultura política daquele período, cuja lógica tornava natural a recepção por parte dos funcionários de ganhos no exercício de funções em nome do rei, evidenciando que o termo corrupção "não é tangível no vocabulário da época" (idem, p. 213).

A situação mais freqüente, segundo Biason (s/d), era a de funcionários públicos que, encarregados de fiscalizar o contrabando e outras transgressões contra a coroa portuguesa, deixavam de cumprir suas funções e praticavam o comércio ilegal de produtos (pau-brasil pedras preciosas, etc.) que somente poderiam ser comercializados com autorização especial do Rei. Outro momento citado por esta autora refere-se à extensa utilização da mão-de-obra escrava na agricultura brasileira, mesmo com a proibição do tráfico. De acordo com Biason (s/d), os traficantes que burlavam a lei contavam com a tolerância e conivência do governo brasileiro:

Apesar das denúncias de autoridades internacionais ao governo brasileiro, de 1850 até a abolição da escravatura em 1888, pouco foi feito para coibir o tráfico. Isso advinha em parte pelos lucros, do suborno e da propina que o tráfico negreiro gerava

a todos os participantes, de tal forma que era preferível ao governo brasileiro ausentar-se de um controle eficaz. (BIASON, s/d).

Para Biason (s/d), a situação do Brasil no que se refere à corrupção não mudou com a proclamação da Independência (1822) e a posterior instauração da República (1899), períodos nos quais emergiram, segundo a mesma autora, outras formas de corrupção, como a eleitoral e a de concessão de obras públicas. Pode-se afirmar que o termo continuou intangível para o vocabulário da época, pois, de acordo com Schwarcz (2008), durante o Império raramente foi utilizado ou mesmo mencionado no Brasil.

A corrupção eleitoral é vista por Biason (s/d) como um “capítulo singular na história brasileira”. Constata-se no seu relato que no Brasil Império (1822-1889), o alistamento de eleitores, além de ser permitido apenas a quem possuísse uma determinada renda mínima, dava-se a partir de uma listagem elaborada e examinada por uma comissão, a qual tinha o poder de considerar eleitor quem fosse de seu interesse. Participavam do processo eleitoral apenas os cidadãos que constava na lista previamente formulada e aceita pela poderosa comissão, a qual ainda executava o “sistema de degolas”. Tal prática, articulada pelos governadores estaduais do período, consistia na manipulação dos resultados eleitorais obtidos, excluindo, da lista de eleitos, os deputados opositores ao governo central. “Todos os governos, até 1930, praticavam degolas” afirma inclemente essa estudiosa.

Ainda sobre a corrupção eleitoral, torna-se oportuno reproduzir a explicação oferecida pela autora sobre o funcionamento do conhecido “voto de cabresto”, marca registrada da República, proclamada em 1889:

O proprietário de latifúndio apelidado de “coronel” impunha coercitivamente o voto desejado aos seus empregados, agregados e dependentes. Outra forma constante de eleger o candidato era o voto comprado, ou seja, uma transação comercial onde o eleitor “vendia” o voto ao empregador. A forma mais pitoresca relatada no período foi o voto pelo par de sapatos. No dia da eleição o votante ganhava um pé do sapato e somente após a apuração das urnas o coronel entregava o outro pé. Caso o candidato não ganhasse o eleitor ficaria sem o produto completo. Deve-se considerar que a maior parte das cidades não possuía número de empregos suficiente que pudessem atender a oferta de trabalhadores, portanto a sobrevivência econômica do eleitor/empregado estava atrelada a sujeição das vontades do coronel. (BIASON, S/D).

Mas os exemplos não param por aí. A posse de Getúlio Vargas como presidente do Brasil em 1930, pode ter se constituído, segundo a autora, em uma das mais expressivas violações dos princípios democráticos no país onde a fraude eleitoral serviu para a tomada de poder. Outro caso famoso, citado por Biason (s/d), é o da “caixinha do Ademar”, praticada durante as campanhas eleitorais para o governo do Estado de São Paulo em 1950. Conhecido

como “um fazedor de obras”, o lema atribuído ao político Adhemar de Barros era o “*rouba, mas faz!*”, já bastante citado na seção anterior. A tal “caixinha”, forma de arrecadação de dinheiro e de troca de favores, permitiu, de acordo com a autora, tanto o enriquecimento pessoal, como a arrecadação de fundos para as suas campanhas políticas.

Já no que se refere à corrupção viabilizada por meio da concessão de obras públicas, um dos exemplos destacados pela autora envolve o Visconde de Mauá, figura destacada nos campos da economia e das finanças no Brasil do século XIX. No caso protagonizado por Mauá, consta que este recebeu licença para a exploração de cabo submarino e a transferiu a uma companhia inglesa da qual se tornou diretor (BIASON, S/D).

Tantos foram os casos que se tornou impossível a manutenção da intangibilidade do termo no vocabulário nacional. O mote da campanha eleitoral de Jânio Quadros nas eleições de 1960 ilustra essa afirmação. Lembra-nos Motta (2008) que a adoção da vassoura como símbolo dessa candidatura revela o principal ponto da sua campanha: “varrer do Estado a corrupção e seus praticantes” (idem, p. 245). A vitória de Quadros, segundo esse autor, pode ser explicada pela boa receptividade da campanha anticorrupção, fato que indica que o termo já não era tão ignorado no país.

Com a ascensão de João Goulart ao poder, consequência da renúncia de Jânio Quadros após apenas oito meses de mandato, a temática da corrupção ganha centralidade nos discursos dos adversários de Goulart, os quais o acusavam de conivente com tais práticas. Os ataques a Goulart ajudaram a abrir caminho ao golpe perpetrado pelos militares em 1964, embora nenhum caso rumoroso de corrupção envolvendo pessoalmente o presidente tivesse aparecido. (idem, p. 247).

Entretanto, de acordo com Starling (2008), o poder militar compreendia a corrupção como um problema de ordem estritamente ligado à moral individual, fato que, para ela, contribuiu para o desastre da estratégia de combate adotada durante o citado regime. Como bem lembra Carvalho (2008), o regime ditatorial chegou ao fim sob acusações de corrupção, despotismo, desrespeito pela coisa pública. Capemi e Coroa- Brastel<sup>5</sup> podem ser apontados como os casos mais conhecidos de corrupção desse período. Vale ressaltar, ainda de acordo com Starling (2008), que a corrupção fazia parte da natureza do regime militar, não apenas por conta da apropriação privada do que seria público, mas também “a partir de sua associação com a tortura – o máximo de corrupção da natureza humana”. (idem, p. 257).

---

<sup>5</sup> Detalhes sobre estes casos podem ser localizados em BIASON (s/d) e Bezerra (1994).

Infelizmente, o fim do regime militar e o retorno das instituições típicas da democracia não impediram que as práticas de corrupção continuassem a ocorrer no Brasil. Mainwaring (2001), por exemplo, nos lembra que a licitação para a Ferrovia Norte-Sul se revelou um dos casos mais flagrantes de corrupção no Brasil pós-1985. Os vencedores do processo licitatório, aberto em Fevereiro de 1987 deveriam ser anunciados no dia 12 de Maio, mas o jornalista Jânio de Freitas, da *Folha de São Paulo*, descobriu que a licitação havia sido manipulada e publicou os resultados *em código* na edição da *Folha* do dia 08 de Maio, o que ficou comprovado quando os vencedores foram anunciados. A denúncia deu ao jornalista um prêmio internacional de reportagem (MAINWARING, 2001).

Deve-se reconhecer ainda que nenhuma gestão presidencial passou incólume pelo Planalto a partir de então. Ainda que de forma panorâmica, podemos recordar que no período José Sarney, o escândalo do Ministério das Comunicações, operacionalizado por meio de concessões de rádios e TVs para políticos aliados ou não em troca de cargos, votos ou apoio ao presidente, tornou-se emblemático. Em seguida, elegemos para o posto maior do país o candidato que, quando Governador do Estado de Alagoas, efetuou aquisição irregular de veículos, e quando Prefeito de Maceió, contratou ilegalmente seis mil funcionários públicos (VEJA, *apud* MELO, 2007, p. 140). O resultado disso foi que o primeiro Presidente eleito sob a égide das instituições democráticas, Fernando Collor de Mello, torna-se o único na história brasileira que teve o *impeachment* aprovado pelo Congresso. Cálculos da Polícia Federal, citados por BIASON (s/d), dão conta que este esquema movimentou de 600 milhões a um bilhão de dólares, no período de 1989 (campanha presidencial) a 1992 (*impeachment*). O escândalo dos “anões do orçamento”, envolvendo os congressistas, foi uma marca distintiva do período do seu substituto, Itamar Franco. Denúncias de compra de votos para viabilizar a aprovação da emenda constitucional com vistas à reeleição nos levam a pensar na gestão de Fernando Henrique Cardoso e, finalmente, o Mensalão do governo Lula, evidenciando que, no Brasil, a corrupção não se vincula ou subordina a qualquer partido político. Aliás, neste particular, DEMO (2008) chega a ser implacável:

Dizer que o PT é partido de esquerda já parece “gozação”, tamanha é sua semelhança com os partidos de direita depois que chegou ao poder, em especial à Presidência da República, em particular no que concerne à corrupção (DEMO, 2008).

Quanto à corrupção eleitoral, não obstante a aprovação da Lei 9840, de 28 de setembro de 1999, sabe-se que esta ainda é uma prática nas eleições brasileiras, conforme revelaram as

pesquisas realizadas por Speck (2003) e pela Transparência Brasil, ambas já previamente mencionadas nessa mesma seção.

De igual forma, práticas como desvios de recursos públicos e compra de apoio de parlamentares parecem longe de ser erradicadas, conforme demonstrado pelos escândalos nominados sugestivamente por “Sanguessugas”, “Mensalão do PT” e, mais recentemente, o “Mensalão do DEM”, somente para ficar com alguns mais emblemáticos. Já a abundância de escândalos relacionados aos financiamentos das campanhas políticas indica que a “caixinha do Adhemar” continua funcionando como instrumento de arrecadação de fundos para campanhas políticas e enriquecimento pessoal, tudo para indicar que, se a censura da ditadura militar conseguia conter a divulgação dos malfeitos de seus “pró-homens” (MIGUEL; COUTINHO, 2007), no ambiente democratizado, desencadeado a partir de 1985, os casos de corrupção ganharam uma dimensão nunca vista *na história desse país*, muitos dos quais se tornaram “escândalos midiáticos”. Como bem assinalam Anastásia e Santana, (2008), “de Collor a Lula, a lista é extensa”. Em poucas palavras, a prática da corrupção não pode mais ser compreendida como privilégio de determinado regime de governo, esfera de poder ou partido político no Brasil.

Saliente-se ainda que essa exposição de escândalos de corrupção é vista por Anastásia e Santana (2008) como sinal de robustez e não de fragilidade do nosso sistema político, vez que decorre do fato de os órgãos de controle e fiscalização estarem mais aparelhados para investigar e controlar e a imprensa livre para denunciar. Recorrendo a Norberto Bobbio, para quem “escândalo é a corrupção que vem a público”, as autoras são firmes: “Se há corrupção, que haja escândalos!” (ANASTÁSIA; SANTANA, 2008).

Depreende-se, portanto, que a grande exposição do termo verificada na atualidade, de uma forma ou de outra, pode estar contribuindo para que este seja finalmente incorporado no léxico brasileiro, ainda que tal incorporação se desse por meio de uma acepção genérica, relacionando o corrupto a uma espécie de ladrão, conforme exposto por Martins (2008). Também não será exagero reconhecer que nessa relação corrupto/ladrão subjaz a idéia de crime e violência (RIBEIRO, 2000; SCHILLING, 1999). Adicionalmente, pode-se argumentar que os atos aqui relacionados não foram praticados por ignorância. Ao contrário, na tipologia de Martins (2008), tais práticas se enquadram melhor na categoria de práticas conscientes de corrupção, situação que, como dito anteriormente, as instituições e leis despontam como medidas mais eficazes ao combate.

Uma consequência da exposição midiática dos escândalos de corrupção trata-se da sua influência nos índices de percepção constantes nos relatórios e pesquisas divulgados por instituições que efetuam essa medição. Como adverte Filgueiras (2009) o modo como os meios de comunicação divulgam esses casos pode alterar essa percepção. De fato, o Índice de Percepção da Corrupção produzido pela TI tem sido alvo de severas críticas, razão pela qual, segundo Abramo (2005), “as percepções sobre corrupção devem ser tomadas com cautela” (Idem, p. 37). Uma dessas críticas diz respeito à dependência dos interesses e da visão política dos dirigentes de grandes corporações internacionais em relação a determinado país e ao seu governo. Lembra-nos Avritzer (2008) que pode haver situações em que embora os dirigentes dessas corporações não vejam a corrupção praticada neste país como um problema, isto não indica a ausência da prática corrupta neste país; a outra crítica, também bastante contundente, se concentra no fato de não se levar em consideração que países onde a imprensa atua com liberdade e denuncia práticas corruptas tendem a apresentar índices piores de percepção da corrupção do que aqueles onde a atuação da imprensa sofre restrições (ABRAMO, 2005; AVRITZER, 2008). A concentração de questões no campo dos comportamentos dos funcionários públicos e a ignorância do papel do setor privado no estabelecimento de comportamentos corruptos também não passaram despercebidas pelos críticos desse indicador.

Mesmo fazendo uso da cautela recomendada pelos autores, crê-se que não se pode ignorar que alguma inferência pode-se fazer a partir desses índices, senão vejamos: No *ranking* divulgado pela *Transparency International*, por exemplo, constata-se que a avaliação do Brasil tem-se situado próxima de 4,0 desde 1998 (MATIAS-PEREIRA, 2005), em uma escala que vai de 1 a 10, na qual o índice 10 corresponde ao menor grau de corrupção percebida e 1 ao maior grau. De fato, em 2009, o país amargou o índice de 3,7, ocupando a 75ª posição em um ranking de 180 países avaliados. Em 2010 o panorama se repetiu no que se refere ao índice (3,7) e, desta feita, num ranking de 178 países, o Brasil ocupa a 69ª posição. Cumpre informar que as sociedades percebidas como menos corruptas continuam sendo Nova Zelândia, Dinamarca e Cingapura. Em oposição, tem-se Somália, Mianmar e o Afeganistão (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2009 e 2010). Uma abstração que se tira desses índices é que, no tocante à corrupção, sociedades mais desenvolvidas estão situadas em pólo oposto às menos desenvolvidas. Outra é que a luta pelo controle e combate à corrupção no Brasil ainda demanda muitos esforços.

A recorrência de episódios relacionados à corrupção tem contribuído para consolidar em muitos a idéia de que esta é um hábito enraizado no *ethos* brasileiro, razão que faz, “de todos, seus cúmplices”. (RIBEIRO, 2000). Para Filgueiras (2009) existe uma sensação de impotência por parte da sociedade no Brasil, “em que a corrupção é tolerada e os cidadãos ficam apenas aguardando qual será o próximo escândalo que circulará nos jornais” (Idem, p. 01). Semelhante pensamento é apresentado por Schilling (1999) quando questiona: “Onde está o povo quando se refere ao crime de corrupção? O ‘povo’ é descrito como desencantado, perplexo, atônito, confuso, cansado, cordato, excitado, desconfiado, relutante, oscilando”. (idem, p. 50).

Recuperando a discussão sobre a validade dos índices de percepção da corrupção gerados pela Transparência Internacional, considera-se oportuno informar que resultados da pesquisa *Os Brasileiros e a Corrupção*, encomendada pela UFMG ao Vox Populi e divulgada no site de notícias UOL (2008) indicaram que 71,94% dos entrevistados consideram que a corrupção aumentou muito nos últimos cinco anos e que a Câmara dos Deputados e a Presidência da República são os órgãos onde existe mais corrupção no Brasil, resultado que ratifica as observações já apresentadas em seção anterior deste estudo quanto aos efeitos nefastos da corrupção para a democracia e o regime republicano. Foi interessante perceber que dados dessa pesquisa também foram analisados por Filgueiras (2009), buscando compreender o modo como o brasileiro percebe o problema da corrupção na política, de maneira a configurar uma visão geral que permitisse compreender noções gerais de conceitos políticos e o modo como essa percepção é construída para classificar a tolerância da corrupção em uma das tipologias por ele criada. O resultado indicou que o Brasil se encaixa no *tipo ideal B* (corrupção tolerada), aquela em que a prática social colide com os valores morais:

Somos capazes de, consensualmente, concordar com determinados valores morais, mas toleramos certa corrupção porquanto ela esteja referida a um capital cultural que a torna cotidiana e latente, com uma natureza extremamente flexível, sendo aplicada a situações muito diferentes (FILGUEIRAS, 2009).

Os entrevistados da pesquisa, segundo Filgueiras (2009), reprovam práticas como o recebimento de dinheiro por um político para favorecer uma empresa em uma licitação, ou um empresário financiar campanhas esperando receber algo em troca. Entretanto, quando é para proteger a família, um pouco de corrupção é tolerável, ou se houver necessidade, é correto vender o próprio voto. Nesse caso, o autor considerou que os entrevistados têm noção dos valores públicos, mas os juízos de necessidade a corrompem. A disposição prática do

brasileiro a entrar em esquemas de corrupção, seguindo esse autor, contrasta com sua configuração moral.

Essa breve recuperação de fatos constantes na história da corrupção no Brasil, aliada à constatação da convergência entre os resultados das pesquisas sobre corrupção no Brasil, sejam estes frutos de pesquisas desprovidas de valor de amostragem científica, tais como os criticados índices de percepção produzidos pela TI e realizadas por órgãos de comunicação, ou de pesquisas norteadas pelo rigor acadêmico, ajuda-nos a compreender o seu significado ao longo desses 511 anos de existência. Diante do que até aqui foi exposto, pode-se argumentar que os estágios de corrupção vivenciados em um país são compatíveis com o estágio da sua sociedade. Assim, se considerarmos que o Brasil possui uma sociedade moderna, que combina valores tanto tradicionais como pós-modernos, temos que o país comporta também várias das tipologias de corrupção apresentadas anteriormente em seção dedicada neste capítulo. Assim, uma forma presente não invalida ou nega a anterior, elas têm o seu espaço próprio de atuação, agindo segundo suas lógicas próprias.

Por tudo isso, concordamos com Carvalho (2008) quando disse que embora a palavra seja a mesma, a semântica de corrupção mudou, pois as acusações ocorridas durante o Império e a Primeira República eram dirigidas aos sistemas monárquico ou republicano, acusados de serem despóticos, oligárquicos e de não promoverem o bem público, não às pessoas que os presidiam. Sua alteração ocorre a partir de 1945, quando a oposição ao governo Vargas apontou os indivíduos, os políticos getulistas e o próprio Vargas como corruptos. O sentido individual da corrupção, ainda segundo Carvalho (2008), atravessou o período militar, passou pelos governos Sarney e Collor, chegando aos dias atuais na “grita contra mensaleiros” (CARVALHO, 2008, 238).

Também fica difícil discordar inteiramente de Carvalho (2008) quando ele afirma que é maior o tamanho da corrupção de hoje do que no passado. Mesmo admitindo a falta de estudos que comparativamente a quantifique ontem e hoje, o repetido contra-argumento de que atualmente a corrupção é apenas mais visível do que no passado, parece-nos fragilizar-se diante dos indicados por Carvalho (2008), em especial no que se refere ao crescimento acelerado da máquina estatal, observado desde 1930, o predomínio do poder Executivo sobre o Legislativo e a impunidade decorrente da ineficiência tanto dos sistemas policial como do judiciário como fatores que ampliaram as oportunidades para as práticas clientelísticas e patrimonialistas.

No quesito reação à corrupção, a análise de Carvalho (2008) é igualmente desalentadora. Segundo esse estudioso, que considera que a reação à corrupção varia na razão direta do tamanho da classe média de uma sociedade, existe diferença entre o panorama da época da eleição e do processo de impedimento de Collor e o momento atual, vez que neste a classe média está sozinha na luta contra a corrupção, pois não conta com a solidariedade dos setores sociais que se localizam acima dela – pois graças à alta lucratividade dos grandes negócios nos setores financeiro, agrícola e industrial não têm razões de queixa - nem dos que se localizam abaixo, beneficiados que são pelas políticas sociais, não reagem aos escândalos. Não obstante, o autor parece otimista, pois crê que graças ao quadro institucional estável da democracia, o aumento da escolaridade e a redução da pobreza, que tornam os eleitores menos dependentes de favores do governo, aliada ao fortalecimento da consciência do cidadão e do contribuinte reforça a exigência de transparência no uso do dinheiro público, “a curva da corrupção começará a inflectir para baixo, em um processo lento, mas firme no Brasil” (CARVALHO, 2008, p. 241). Entretanto, cedo está para nos manifestarmos sobre esse específico posicionamento do autor, razão pela qual se considera necessário, inicialmente, apresentar e discutir outros referenciais que foram utilizados na análise dos dados coletados para esta tese, qual seja, a importância da *accountability* e das organizações da sociedade civil para o controle e o combate da corrupção.

## 2.3 ACCOUNTABILITY

### 2.3.1 Apreendendo o Significado do Conceito

Embora se tenha afirmado, em seção anterior, que nos regimes democráticos os mecanismos de *accountability* devem funcionar adequadamente para viabilizar a identificação do praticante do ato corrupto e a sua conseqüente punição, evitando-se, dessa forma, que a impunidade se concretize e os demais agentes não se sintam impedidos de realizar semelhantes ações, sabe-se que não existe um termo preciso que expresse o significado de *accountability* no nosso idioma e “em outras línguas neolatinas”. (MIGUEL, 2005). De certa forma, tal desconforto é minimizado quando se percebe, de acordo com Schedler (1999:13),

que apesar de adesões à sua causa possam ser observadas em todo o mundo, o significado do termo *accountability* permanece pouco explorado e evasivo.

Um dos trabalhos seminais sobre a *accountability* no Brasil é o produzido por Campos (1990). Apoiando-se em Frederick Mosher, ela pontua o termo como sinônimo de responsabilidade objetiva, isto é, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, fora de si mesma. Tal responsabilidade traz como consequência a responsabilização, a qual implica em prêmios, pelo seu fiel cumprimento, e punição, quando o inverso é verificado. Para Mosher (*apud* CAMPOS, 1990:33), “quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades”, mas Campos (1990), apontando os limites sócio-culturais do Brasil daquele momento, indica que o grau de *accountability* avança na medida em que os valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade, também avançam.

Já Trosa (2001:264) alerta para a necessidade de uma visão moderna de responsabilidade, desta feita não mais com base na ameaça e na sanção, mas em um sentimento interiorizado em que o próprio ocupante do cargo sente a necessidade de prestar contas de suas ações àquele de quem recebeu responsabilidades. Tal acepção aponta para um tipo de *accountability* mais avançada, visto indicar um conteúdo interior, subjetivo de responsabilidade. Para Campos (1990), entretanto, os termos responsabilidade objetiva e responsabilidade subjetiva, embora opostos, não são incompatíveis. O que essa autora deixa claro é que se o detentor de cargos públicos não traz consigo a responsabilidade subjetiva torna-se necessário exigí-la “de fora”. Assim, a responsabilidade objetiva consiste em compelir, pela possibilidade de aplicação de prêmios e castigos, o detentor de cargos públicos a agir responsavelmente. Observa-se, portanto, que a efetividade da *accountability* pressupõe uma cultura política que, aos olhos de Campos (1990) e dos estudiosos citados na seção que buscou explicações para a corrupção, não é predominante no Brasil.

Pinho e Sacramento (2009) fazem parte do universo de pesquisadores brasileiros que, na busca incessante da tradução do termo *accountability* para o Português, se debruçaram sobre a produção acadêmica recente do tema. De acordo com esses autores, o que se percebe são traduções diferentes por parte de vários autores, ainda que os termos produzidos possam estar próximos ou convergentes: responsabilidade, responsabilização, controle de poder e transparência são exemplos de alguns termos mais frequentemente utilizados. Efetuando uma síntese dos trabalhos examinados, esses autores entendem que *accountability* exprime a obrigação a que ocupantes de cargos públicos estão submetidos, de prestar contas de suas

ações com transparência suficiente para assegurar que a sociedade possa avaliá-los e, quando cabível, aplicar-lhes punições. Em suma, pode-se dizer que a *accountability* tem origem quando uma pessoa delega uma responsabilidade à outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo possível que, da análise dessas contas, recompensas ou punições sejam aplicadas. Representando-a, ainda que num esquema bem simples, temos: “A” delega responsabilidade para “B” ? “B”, ao assumir a responsabilidade, deve prestar contas de seus atos para “A” ? “A” analisa os atos de “B” ? Feita tal análise “A” premia ou castiga “B” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1350).

### **2.3.2 *Accountability*: um estudo sobre suas dimensões e principais mecanismos**

O caráter da obrigatoriedade em prestar contas dos atos praticados e da aplicação de penalidades pelos deslizes, eventualmente, constatados, é muito caro ao termo sob estudo. Leciona, por exemplo, Przeworski (1998:61) que os governos são *accountable* se os cidadãos têm como saber se aqueles estão, ou não, atuando na defesa dos interesses públicos e, em função dessa avaliação, podem-lhes aplicar as sanções apropriadas, de tal modo que impeça de ganhar as eleições aqueles que não tenham assim procedido.

Prestação de contas e penalidades são elementos que também estão claramente expostos na concepção da *accountability* construída por Schedler (1999). De acordo com este autor, três questões são exigidas para que o processo de *accountability* tenha eficácia: informação, justificação e punição. Nessa concepção, as duas primeiras exigências – informação e justificação – remetem à dimensão que o autor denomina de *answerability*, cujo significado é mais que uma simples transparência, vez que se traduz na obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos; Já a última – punição – diz respeito à capacidade de *enforcement*, ou seja, a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.

O caráter bidimensional da *accountability* apresentado por Schedler (1999) funciona como um interessante recurso didático para se compreender o processamento da *accountability* no tempo. Verifica-se que o processo de *accountability* se divide em dois momentos distintos, porém complementares: o momento da *answerability* e o momento do *enforcement*. Semelhante compreensão nos é apresentada por Taylor e Buranelli (2007) quando estes distinguem três estágios no processo da *accountability*: A supervisão ou

monitoramento, consistindo nos esforços *ex ante* para evitar o baixo desempenho ou a conduta ilegal dos agentes; a investigação, que consiste nos esforços *ex post* para descobrir a profundidade e extensão da conduta ilegal praticada e, finalmente, a sanção, significando a capacidade para aplicar as punições aos eventuais transgressores (Idem, p. 62). Power e Taylor (2001) chamam a atenção para a interdependência desses estágios da *accountability*. Tais autores asseveram que a ausência de uma competente supervisão, ou mesmo se não existe efetiva investigação, é logicamente duvidoso que a corrupção venha a ser alvo de sanções. De igual modo, se a punição não se efetiva, é provável que a fase de supervisão seja desestimulada, especialmente se o alvo dos esforços se situa em posição que ameaça aqueles encarregados pela supervisão/monitoramento. Conseqüentemente, com a ausência de um monitoramento efetivo, o universo de casos a ser investigados fica altamente dependente da sorte e do surgimento de ocasionais delatores. Se tentarmos encaixar os estágios citados por Power e Taylor (2001) nas dimensões indicadas por Schedler (1999) verifica-se que supervisão e investigação adéquam-se sem dificuldades à dimensão da *answerability*.

Outro estudo clássico que não pode deixar de ser destacado nesta revisão é o efetuado por O'Donnell (1998 e 1991). Este autor também defende a bidimensionalidade da *accountability*, mas, desta feita, as dimensões são classificadas de acordo com o lugar ocupado pelos atores que participam do processo, sendo, neste caso, denominadas por horizontal e vertical. Como mecanismos da dimensão horizontal, o autor destaca as instituições clássicas das poliarquias, a saber: o Executivo, o Legislativo, e o Judiciário, e mais as agências de supervisão e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. O CLAD (2006) contribui quando acrescenta à lista de mecanismos integrantes da dimensão horizontal da *accountability* os controles administrativos, dividindo-a em dois tipos: o exercido pelos burocratas e o exercido pelos políticos. Considerando o primeiro como fundamental na fiscalização republicana dos governos (Idem, p. 39), o CLAD (2006) destaca que os controladores do Poder Judiciário e dos tribunais de contas possuem “*status*” superior em relação aos demais, sendo os primeiros, inclusive, pertencentes a outro poder; já o controle parlamentar é o exercido por políticos e tem como pressuposto a realização do *checks and balances*, ou seja, o controle mútuo entre os poderes Executivo e Legislativo. Daqui, e com base em Stapenhurst (2010), é possível ainda enquadrar a *accountability* sob duas outras perspectivas: uma de ordem política e outra de ordem legal. Conforme Stapenhurst (2010) o poder Legislativo, como instituição política que é, deve cuidar de manter o Executivo politicamente responsável, ao passo que o Poder Judiciário, o qual só pode decidir sobre

questões de ordem jurídicas, tem a tarefa de manter o Executivo legalmente responsável (STAPENHURST, 2010, p. 2).

Já com referência à dimensão vertical, O'Donnell destaca o voto nas eleições livres, as manifestações sociais, a atuação da mídia na divulgação de tais manifestações bem como de atos, supostamente ilícitos, praticados por agentes públicos como principais instrumentos dessa dimensão. Neste ponto, convém salientar que na literatura especializada, o termo *accountability* social emerge para reunir os mecanismos que possibilitam que cidadãos comuns e / ou organizações da sociedade civil participem direta, ou indiretamente, do processo de exigência de prestação de contas. Para Stapenhurst (2010), entretanto, o termo *accountability* social é, em certo sentido, um equívoco, visto não se referir a um tipo específico de prestação de contas, mas uma forma particular de abordagem onde se destaca o conjunto de mecanismos que, em adição ao voto, podem ser utilizados no processo de *accountability*, sendo tais mecanismos geralmente aceitos como exemplos de *accountability* vertical. Para prosseguir, cumpre-nos deixar claro que, por concordar com Stapenhurst (2010), o termo *accountability* social será utilizado aqui como sinônimo de *accountability* vertical, inclusive porque se constata que tais práticas devem ser exercidas por atores não incrustados na estrutura estatal.

O Banco Mundial (1999) destaca que a *accountability* social abrange um leque muito amplo de ações empreendidas por diversos segmentos da sociedade civil que buscam estimular comportamentos de responsabilidade por parte dos agentes governamentais. Isso pode incluir uma variedade de atores - entidades de classe, órgãos de imprensa e outros congêneres - ou ações, tais como atos públicos, protestos, etc., posturas essas que, conforme será evidenciado em capítulo posterior, convergem com as categorias de instrumentos desenvolvidos pela ONG Transparência Internacional. Mais recentemente, observa que mecanismos de *accountability* social têm sido criados também por iniciativas do próprio ente estatal, das quais são exemplo os chamados orçamentos participativos, comissões públicas de investigação e ouvidorias. Em última instância, todas buscam estimular a participação do cidadão comum em processos de controle dos atos governamentais e, conseqüentemente, aumentar a eficácia dos mecanismos internos ou horizontais de *accountability* (WORLD BANK, 1999; MALENA, FOSTER E SIGHN, 2004; ACKERMAN, 2005).

A importância atribuída a tais mecanismos se dá pelo fato que eles acabam desempenhando um duplo papel: complementar e aprimorar os mecanismos convencionais de *accountability*. Neste particular, constata-se que a visão do Banco Mundial quanto à

interdependência das dimensões da *accountability* se coaduna com a apresentada nos clássicos trabalhos de O'Donnel e Campos, já apresentados e discutidos na primeira seção deste capítulo. Em suma, mecanismos internos (horizontais) e externos (verticais / sociais) de *accountability* reforçam-se mutuamente.

Em geral, a literatura considera que o efeito desses mecanismos é tanto maior e mais sustentável quanto mais estiverem institucionalizados. O mesmo pode ser dito em relação ao grau de abertura que o Estado oferece à participação do cidadão, ou seja, quanto maior o grau de transparência e o desejo de que a sociedade civil esteja engajada em tais processos, maior a probabilidade de que as práticas de *accountability* social produzam os efeitos esperados (WORLD BANK, 1999; MALENA, FOSTER; SIGHN, 2004; ACKERMAN, 2005).

Nessa literatura, outro elemento que também caracteriza os mecanismos de *accountability* social é o uso de uma espécie de sistema de recompensa e punições, incluindo-se aí as pressões de ordem pública. As estratégias adotadas variam em função de muitos fatores, tais como: a natureza e o objetivo das iniciativas de *accountability* social, a disponibilidade de instrumentos de punição, a experiência e mecanismos utilizados pelos indivíduos interessados no sucesso da *accountability*, a possibilidade de se recorrer a recursos formais que assegurem o cumprimento de certas regras. Entre os mecanismos informais de recompensa ou punição nessa abordagem, destacam-se as pressões da sociedade, coberturas de órgãos de imprensa, panfletagem, protestos públicos, audiências com o poder público etc. Em outras situações, pode-se recorrer também a meios formais para garantir que o transgressor venha a ser punido. Exemplo de estratégias dessa natureza são as denúncias formuladas junto a agências reguladoras, Ministério Público, ouvidorias etc. (WORLD BANK, 1999; MALENA, FOSTER E SIGHN, 2004; ACKERMAN, 2005 etc.).

Estudos sobre essa face da *accountability* afirmam que existem pelo menos três argumentos que se encarregam de evidenciar a sua magnitude. O primeiro deles é o de que ela contribui fortemente para melhorar o próprio sistema de governança do país. Nesse particular, há quem considere até que ela se constitui no alicerce de uma efetiva democracia e em requisito fundamental para que se estabeleça um bom governo.

O segundo argumento é o de que contribuem para promover um desenvolvimento mais eficaz, reduzindo riscos de corrupção, má alocação de recursos públicos. Em outras palavras, tais mecanismos acabariam funcionando como um antídoto para que políticas contrárias ao interesse público, sobretudo ao das camadas menos favorecidas economicamente, não sejam implementadas. Além disso, aumentando a disponibilidade de informações, fortalecendo a

voz do cidadão comum, promovendo o diálogo entre o povo e o poder público, ampliam-se as chances de que os conflitos de interesses sejam mitigados e de que o governo tenha melhor desempenho.

O terceiro argumento em que se sustenta a idéia de que a *accountability* social é um instrumento de grande significado para se alcançar o bem-estar social é que ela vem aumentar o *empowerment* do cidadão, sobretudo dos mais pobres, na medida em que promova a ampliação do grau de liberdade e de escolha de cada indivíduo. Diversos estudos comprovam que o grau de insatisfação do cidadão para com os governos está fortemente relacionado com problemas de responsabilidade e *accountability*. Os mais pobres alimentam o sentimento de que instituições públicas não se sentem na obrigação de prestar contas ao cidadão, ou quando o fazem consideram apenas os interesses das classes mais privilegiadas.

Finalmente, há de considerar que o êxito dos mecanismos de *accountability* social, na visão do Banco Mundial, pressupõe a satisfação de certos requisitos. Um deles é o alinhamento de tais mecanismos com as características do contexto político e cultural. Por exemplo, se o cidadão vive numa democracia ou não, se existem mecanismos de garantia dos direitos civis, se existe uma cultura de transparência política consolidada e assim por diante. Outro fator crítico para o sucesso da chamada *accountability* social é o acesso à informação e a qualidade desse recurso. Este, aliás, é um requisito de primeira ordem para que se edifique um sistema de *accountability* social. Sem essa condição, ficam irremediavelmente prejudicadas as demais etapas do processo. Associado a este fator vem um terceiro que são os meios de comunicação. A estes cabe um papel fundamental que é o de fornecer informações para os cidadãos, monitorando as ações do governo e denunciando os desvios. Além disso, a imprensa também pode favorecer as práticas de *accountability* na medida em que se dê voz ao cidadão comum, possibilitando que ele expresse o seu pensamento com liberdade. Importa, portanto, saber se os meios de comunicação estão concentrados em mãos de alguns grupos políticos ou econômicos, a serviço de quem eles atuam etc. (WORLD BANK, 1999; MALENA, FOSTER; SIGHN, 2004; ACKERMAN, 2005 etc.). Tal preocupação também está exposta por O'Donnell (1998).

A capacidade de organização da sociedade civil é mais um fator crítico para o sucesso dos mecanismos de *accountability* social. Nesse particular, o Banco Mundial destaca a capacidade de mobilização dos seus integrantes, a possibilidade de utilizar certas mídias, o grau de responsabilidade de seus membros para com o interesse coletivo, habilidades técnicas, arcabouço jurídico vigente etc. De igual forma, a capacidade do Estado também exerce papel

preponderante no desempenho das iniciativas de *accountability* social. Isto ocorre porque, de acordo com essa visão, tais iniciativas tendem ao fracasso se o Estado se mostrar absolutamente incapaz de responder às demandas sociais, ou seja, se estiver desaparelhado para cumprir o seu papel. Também deve ser considerada a existência ou não de instrumentos convencionais de *accountability* (dimensão horizontal), a vontade de estabelecer parcerias, alianças e, finalmente, a cultura política predominante. Mais recentemente, considera-se também a possibilidade de se estabelecer uma espécie de sinergia entre o estado e a sociedade civil. Essa literatura revela que as possibilidades de êxito da *accountability* social aumentam consideravelmente na medida em que estado e a sociedade civil unam esforços para alcançar os objetivos à *accountability* (WORLD BANK, 1999; MALENA, FOSTER; SIGHN, 2004; ACKERMAN, 2005).

O grau de institucionalização das práticas de *accountability* social é mais um fator que, segundo essa literatura, conta para o sucesso ou fracasso das mesmas. Nesse ponto, importa avaliar se os mecanismos de *accountability* são reconhecidos como válidos e úteis pelos atores sociais relevantes, se estão devidamente sedimentados e se vem sendo utilizados sistematicamente, pois são instrumentos pelos quais os cidadãos, os meios de comunicação e a sociedade civil procuram garantir os padrões de bom comportamento e desempenho para ocupantes de cargos públicos. Por se tratar de uma visão baseada no engajamento cívico (STAPENHURST, 2010), desafios são postos para a sua operacionalização, pois como nos lembra Campos (1990):

Uma sociedade precisa atingir certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito. (CAMPOS, 1990:35).

É possível notar que informação, justificação e punição, elementos chave do processo de *accountability*, são fundamentais para se combater a corrupção. Tal situação também é demonstrada na fórmula proposta por Klitgaard (1998), onde corrupção é resultado do somatório de elementos que não se coadunam com a democracia, o poder monopolizador e discricionário, menos a *accountability*:  $C = M + D - A$  (KLITGAARD, 1998, p. 6). Daqui se depreende que os esforços para se combater a corrupção devem ser direcionados para, pelo menos, reduzir o poder monopolizador e discricionário dos ocupantes de cargos na esfera pública, bem como para aumentar a *accountability* por meio de exigências relacionadas à dimensão da *answerability* e de *enforcement*. Não obstante, e como se mostrou na seção onde

as tipologias da corrupção foram discutidas, a punição, elemento da dimensão de *enforcement*, parece ter especial importância nesse processo, pois os autores reconheceram a impunidade como fomentadora dessa prática no Brasil. Martins (2008), por exemplo, chamou a atenção para os riscos de a corrupção evoluir do nível individual para o institucional, caso não sejam adotadas punições adequadas aos casos descobertos. Já na proposta de Heidenheimer, apresentada por Filgueiras (2009), a classificação da corrupção por negra, cinza ou branca baseia-se no comportamento de apoio das elites políticas e da opinião pública à punição e à criação de sistemas de vigilância.

Neste ponto, outra contribuição de Power e Taylor (2011) merece ser destacada. Trata-se dos quatro tipos de sanções que podem frear a corrupção durante o processo de *accountability*: a sanção eleitoral, que consiste no fracasso da tentativa de reeleição; a sanção política, que consiste na censura ou remoção do cargo; a reputacional, decorrente da publicidade dos atos corruptos e representada pela cobertura negativa da mídia e; as sanções de ordem legal, estas se desdobrando em criminal, que pode resultar, por exemplo, na prisão do envolvido, e a de natureza civil, que pode ser exemplificada nas ações de seqüestro de bens. Taylor e Buranelli (2007) alertam que, quando cabível, nenhuma das modalidades sancionatórias deve deixar de ser aplicada efetivamente, sob pena de fortalecimento do sentimento de impunidade.

É possível perceber que eleitoral e reputacional são, por excelência, tipos de sanções que se relacionam diretamente com os mecanismos da *accountability* social. De acordo com Schedler (1999), sabe-se que a sanção reputacional é um dos principais instrumentos de *accountability*, sendo a remoção do cargo, muitas vezes, a consequência mais drástica do mau comportamento no mundo da política, mas esse autor também argumenta que a severidade da sanção depende da gravidade do delito e quando se trata de violação de disposições legais, tais como as classificadas por corrupção, a crítica pública e a perda do posto são insuficientes (SCHEDLER, 1999, p. 17). Portanto, consequências de ordem criminal e civil, quando cabíveis, também precisam ser efetivadas para que o processo de *accountability* seja efetivo. Nesse ponto, convém lembrar dos questionamentos levantados por Power e Taylor (2011) ao chamar a atenção para o aspecto da interdependência das sanções: Até que ponto pode se esperar que agentes políticos se mantenham íntegros se as sanções políticas não resultarem em punição eleitoral ou judicial que removam malfeitores do jogo político? Da mesma maneira, se existe pouca chance desses alvos serem removidos dos postos que ocupam, policiais e auditores irão persegui-los ativamente? (POWER; TAYLOR, 2011). Em poucas palavras, o

que os autores destacam é que, como cada tipo de sanção é mutuamente dependente um do outro, a não aplicação de um desestimula a aplicação do outro.

Como se pode observar, a capacidade de *enforcement* para a realização da *accountability* é destaque nos estudos sobre o tema, do que se desprende que “processos de *accountability* deficientemente desenhados podem contribuir pouco para, de fato, combater a corrupção e podem, ocasionalmente, minar, em vez de fortalecer, a confiança nas instituições democráticas” (TAYLOR; BURANELLI, 2007, p. 60). Tal preocupação também está expressa no pensamento de Schedler (1999), que alerta para o fato de que a exposição de delitos sem a consequente aplicação punições materiais, serão considerados como “atos de vitrine”, e não reais limitações impostas aos ocupantes do poder (SCHEDLER, 1999, p. 16).

Power e Taylor (2011) lecionam que a impunidade tem sido apropriadamente designada por "irmã" da corrupção e /ou, talvez mais apropriadamente ainda, por "gêmeo malvado" da corrupção. Isso porque se os praticantes da corrupção permanecem no jogo, a confiança dos cidadãos nos políticos e no sistema como um todo pode se desgastar. Para esses autores, processos completos de *accountability*, ou seja, quando atos de corrupção são descobertos, investigados e exemplarmente punidos, são cruciais por, pelo menos, três razões: a) primeiro porque podem ter o salutar efeito de extrair práticas corruptas e seus praticantes dos cargos públicos, fato que pode restaurar o elo entre a tomada de decisão coletiva e a competências das pessoas para influenciar as decisões coletivas, bem como promover melhorias na eficiência, eficácia e imparcialidade das provisões de bens públicos; b) segundo porque por meio da punição, a *accountability* sinaliza os potenciais custos do comportamento corrupto, desencorajando futuras transgressões, impulsionando o cumprimento das regras formais e informais e; c) terceiro porque, como resultado do exposto nas alíneas anteriores, a *accountability* pode ajudar a restaurar a confiança pública nas instituições políticas e permitir que cidadãos possam distinguir entre governos representativos e não representativos (Idem, p. 9).

Importa destacar, mais uma vez, que a literatura especializada revela que *accountability* bem sucedida exige a cooperação de instituições dos vários ramos de governo, bem como o setor privado e a sociedade como um todo. Power e Taylor (2011) pontuam que cada instituição depende de outra para completar o processo de *accountability*, seja por conta da existência de um *link* direto e formal, como na relação entre a polícia e procuradores, ou indireto e informal, como a relação entre a mídia e os procuradores. Tem-se aqui mais uma situação de interdependência no processo de *accountability*. Assim, argumentam esses

autores, se a mídia não é independente, as chances de um caso de corrupção tornar-se conhecido e ser efetivamente investigado são remotas. Da mesma forma, sem um processo judicial efetivo, a polícia e os promotores dificilmente se manterão ativos na luta contra a corrupção; sem uma auditoria efetiva, os membros do congresso não serão capazes de trilhar a rede de corrupção para, efetivamente, desenraizá-la.

Ainda com referência ao desempenho das instituições relacionadas com a *accountability*, e apoiando-se em pesquisas desenvolvidas por José Álvaro Moisés, Power e Taylor (2011) afirmam que existe uma estreita associação entre a legitimidade da democracia e os aglomerados de crenças sobre a efetividade das instituições democráticas, bem como sobre a satisfação com o desempenho do regime. Para eles, a baixa confiança do público em muitas instituições democráticas - como o Congresso, por exemplo - também sugere que avanços institucionais podem contribuir para melhorar as atitudes sobre as instituições e o regime democrático. A apatia, desconfiança e outras características do cidadão envolvido na política não são estáticas, pois podem muito bem responder às melhorias no funcionamento institucional, segundo esses autores. Eles argumentam que um círculo virtuoso pode ser possível, através do qual os ganhos institucionais traduzem em um maior envolvimento do cidadão na prestação de contas, uma maior responsabilização fortalece as instituições, e esta por sua vez, aumenta a confiança difusa na sociedade, tanto nos indivíduos quanto nas instituições. Asseveram esses autores que a cultura pode muito bem responder a uma mudança do desempenho institucional. (Idem, p. 12).

### **2.3.3 A Construção da *Accountability* no Brasil: reconhecendo os principais avanços institucionais**

Objetiva-se, a partir de agora, promover uma reflexão acerca das mudanças institucionais processadas durante a história democrática contemporânea do Brasil que se relacionam direta ou indiretamente com o processo de *accountability* e, conseqüentemente, com o controle e combate da corrupção. Neste aspecto, deve-se inicialmente reconhecer, com base em Taylor (2009), que a estrutura institucional básica para rede de *accountability* existente no Brasil de hoje resulta das inovações decorrentes da atuação independente de duas tendências, mais ou menos contraditórias, durante a transição para a democracia, portanto ainda durante a Presidência de José Sarney. Uma delas, liderada pela comunidade político-

econômica que, buscando a liberalização dos mercados e a racionalização da burocracia estatal para combater a crise fiscal, apontada como causa da hiperinflação e do baixo crescimento do país, produziu as seguintes inovações: a) reforço da autonomia do Banco Central; b) criação, em março de 1986, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para supervisionar todos os processos orçamentários e; c) criação do *Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal* (SIAFI), em Janeiro de 1987, sistema por meio do qual, até hoje, são obtidas as informações que subsidiam o balanço geral da União e os relatórios de execução do orçamento e de administração financeira que compõe a demonstração das contas apresentadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República. Loureiro e Abrúcio (2002) pontuam a importância de tais mudanças para o ordenamento das contas públicas no país, mas nos lembram também que os seus efeitos foram razoavelmente neutralizados pelo processo hiperinflacionário, que somente foi contido a partir do Plano Real em 1994, e o contexto de relações financeiras predatórias entre União e governos subnacionais (LOUREIRO; ABRÚCIO, 2002, p.70). A outra vertente foi liderada pela comunidade jurídica que, preocupada com legado do regime militar de violações dos direitos, esforçava-se para garantir que não haveria retorno aos abusos daquele período, incluindo o estabelecimento de direitos e criando instituições que os assegurassem. Neste caso, Taylor (2009) pontua a criação do Ministério Público fortemente autônomo em 1985 e a ratificação, na Constituição Federal de 1988, da independência do sistema judicial, como as mais importantes.

Com referência a Constituição Federal, sabe-se que esta apresenta vários dispositivos instrumentais que favorecem o controle dos atos dos agentes públicos. De acordo com Mota (2006), tais dispositivos garantem a publicidade e a transparência dos atos públicos, viabilizam o questionamento em si desses atos e trazem a potencialidade de sanções. Destaca essa autora que o advento da CF/88 assegurou o direito à impetração da denominada ação popular, instrumento fundamental para o exercício da *accountability*, uma vez que, além de viabilizar a defesa dos interesses públicos, destaca a possibilidade do cidadão comum agir em defesa do interesse coletivo. Alguns dos dispositivos constitucionais que possibilitam a *accountability* já foram minuciosamente catalogados por Mota (2006), os quais, para os propósitos deste estudo merecem ser aqui reproduzidos e complementados:

**Quadro 3 - Mecanismos Viabilizadores de Accountability na CF/88**

Item	Artigos	Comentários
1	Art. 1º, Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.	Confere legitimidade para a participação política efetiva dos cidadãos, não apenas por meio do voto, como também por meios diretos de participação do exercício do poder
2	Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: Inciso IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;	Viabiliza a crítica e a participação do cidadão; este pode manifestar idéias contrárias aos atos praticados pelos agentes públicos.
3	Art. 5º, Inciso XXXIV: todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;	Possibilita a transparência de informações de interesse particular e geral, ressaltando a dimensão da publicidade do conceito da accountability.
4	Art. 5º, XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;	Possibilita que não haja restrição de custo econômico ao exercício de direitos adquiridos, ressaltando a dimensão da publicidade do conceito da accountability.
5	Art. 5º, Inciso LXX: o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;	É um caso de accountability indireta. O controle é exercido por uma pessoa jurídica, uma entidade da sociedade civil, ente coletivo que representa interesses de uma coletividade de cidadãos.
6	Art. 5º, Inciso LXXIII: qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a 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, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;	Possibilita que o cidadão, individualmente considerado, questione todo e qualquer ato que acredite ser lesivo ao patrimônio público.
7	Art. 5º, Inciso LXXIV: o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;	Possibilita que não haja restrição de custo econômico ao exercício de direitos, aqueles em desvantagem econômica também podem acionar o Judiciário.
8	Art. 15: É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.	Permite que, em caso de improbidade administrativa, haja a cassação de direitos políticos. Evidencia a dimensão punição do conceito da accountability.
9	Art. 29-A: O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores, não poderá ultrapassar os seguintes	Esta disposição, na medida em que fixa limites objetivos para a aplicação de receita, pode servir como viabilizador da accountability, pois a

	percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.	violação desses parâmetros fixados na CF pode ser auferida de modo concreto e punida.
<b>10</b>	Art. 30: Compete aos Municípios: III – instruir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;	Evidencia a dimensão da publicidade da accountability, impõe aos Municípios a obrigação de prestar contas e publicar balancetes, tornando públicos e, portanto sujeitos a apreciação crítica, sua arrecadação e seus gastos.
<b>11</b>	Art. 31, §3º - As contas dos Municípios ficarão durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.	Caso típico de accountability, pois como o exame e o questionamento ficam a cargo do contribuinte e não a cargo de algum outro Poder. A accountability facultada aqui não se confunde com a exercida por meio das eleições, porque, sendo facultada a qualquer contribuinte, pode ser feita mesmo por quem não vote no município questionado.
<b>12</b>	Art. 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.	Os princípios a que estão sujeitos a administração pública viabilizam, em maior ou menor grau, o exercício da accountability, particularmente o princípio da publicidade.
<b>13</b>	Art. 58: O Congresso nacional e suas casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...) § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; IV- receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; V- Solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; § 3º - as comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.	Esse artigo estabelece um instrumento de accountability extremamente amplo no que se refere à legitimação para a manifestação, já que faz referência à ‘qualquer pessoa’ enquanto em outros casos a legitimação é restrita, por exemplo, ao contribuinte ou ao cidadão.
<b>14</b>	Art. 220: A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. § 2º - é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. § 6º - a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.	Possibilita a efetividade da dimensão publicidade da accountability e garante a possibilidade de difusão da expressão.
<b>15</b>	Art. 216 – Constituem patrimônio cultural	A previsão de proteção do patrimônio cultural pelo

	brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: ° 4º - os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos na forma da lei.	poder Público com a colaboração da comunidade pode viabilizar casos de accountability.
<b>16</b>	Art. 74: Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I- avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV- apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária; § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.	O tipo de controle estabelecido nesse artigo se caracteriza como controle administrativo, exercido por burocratas. Trata-se de mecanismo que se encaixa na dimensão horizontal da accountability.
<b>17</b>	Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) III - participação da comunidade.	Estabelece a obrigatoriedade de viabilização da participação da comunidade nas políticas públicas relacionadas à saúde.
<b>18</b>	Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.	Estabelece a obrigatoriedade de viabilização da participação da comunidade nas políticas públicas relacionadas à assistência social.
<b>19</b>	Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;	Estabelece a obrigatoriedade de viabilização da participação da comunidade políticas públicas relacionadas à educação.

Fonte: Mota (2006, p. 141). Com adaptações e acréscimos dos itens 16, 17, 18 e 19.

Deve-se reconhecer que os dispositivos constitucionais expostos no quadro acima estimularam a institucionalização da participação da sociedade na gestão das políticas públicas, vez que, desde a sua promulgação, diversos mecanismos de participação da comunidade na gestão dessas políticas vêm sendo gradativamente implementados, dentre os quais a adoção do processo de elaboração do orçamento com a participação da sociedade, o chamado Orçamento Participativo (OP), a obrigatoriedade de criação de Conselhos Municipais, para acompanhar e controlar a aplicação dos recursos recebidos, e a disposição das contas dos Municípios para exame e apreciação por qualquer cidadão. Oportuno esclarecer, de acordo com Dagnino (2004, p. 96) que os OPs são espaços públicos derivados de escolhas políticas dos diferentes governos municipais e estaduais, onde a população discute e decide sobre o orçamento das suas administrações, ou seja, sobre onde e como os investimentos devem realizados. Cumpre salientar que ainda que existam críticas pertinentes aos OP, especialmente por conta das reduzidas margens de manobra na alocação de recursos do poder executivo, não há como negar que constituem aparatos de prática da exigência de *accountability*. Já a existência dos Conselhos Gestores decorre de exigência legal. De fato, tais conselhos materializam o exposto nos artigos da Constituição Federal que estabelecem essa participação na saúde (inciso III; art. 198); na assistência social (inciso II; art. 204) e na educação (inciso VI; art. 206). Infelizmente, não são poucos os estudos que evidenciam a fragilidade desses conselhos, muito dos quais se limitam ao atendimento formal para viabilizar o recebimento dos recursos. Talvez seja neste particular, na obrigatoriedade da criação dos conselhos *versus* a disposição favorável para instituir ou não o OP, que resida a explicação para o fato de que, diferentemente do que ocorreu com o OP, os conselhos tenham se disseminado por todos os municípios. Deve-se considerar, porém, que nesse contexto, o passo institucional já foi dado, criado o conceito, e este pode vir a ser aperfeiçoado ao longo do processo histórico.

A história democrática contemporânea do Brasil apresenta diversos episódios que, além de demandarem a aplicação dos dispositivos constitucionais mencionados anteriormente, contribuíram para a institucionalização de outros mecanismos formais de *accountability*. Lembrem-nos Taylor (2009) que durante o governo de Fernando Collor de Mello, a revista *Veja* publicou uma entrevista na qual o irmão do presidente acusava Paulo Cesar Farias, tesoureiro e confidente de campanha de Collor, apresentando documentos que demonstravam que Farias tinha várias contas em bancos estrangeiros. Esse episódio motivou a criação no Congresso de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) cuja conclusão constante no seu

relatório final propugnava que o Presidente se beneficiou pessoalmente do dinheiro arrecadado por Farias, esquema que ficou conhecido por *Collorgate*. Como se sabe, Fernando Collor renunciou para evitar um julgamento final no Senado em dezembro de 1992, mas a Casa ignorou essa manobra, suspendeu seus direitos políticos por oito anos (TAYLOR, 2009, p. 8) e Collor entrou para a História como o único Presidente a sofrer *impeachment* no Brasil. De acordo com Melo (2007), o comprometimento ético assumido por Collor durante a sua campanha eleitoral ficou tão explícito que lhe foi mortal quando as denúncias de irregularidades no seu governo vieram à tona, “sobretudo por ter sido ele o responsável por despertar ainda maior atenção e reprovação popular para estas questões” (MELO, 2007, p.37). Para Carvalho (2008), o impedimento de Collor representou uma vitória cívica importante, pois deu aos cidadãos a sensação “inédita” de que podiam exercer algum controle sobre os governantes. Silva (2001) também reconhece este momento como marcante, pois evidenciou que “existe algum estoque de energia cívica na sociedade brasileira” (SILVA, 2001, p. 100).

É nesse período também que se aprova no Congresso, especificamente no mês de junho de 1992, a Lei 8429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, na qual o enriquecimento ilícito (traduzido na obtenção de aumento do patrimônio pessoal à custa de crimes contra os cofres públicos), a lesão ao patrimônio público (atos criminosos que provocam uma diminuição do patrimônio público) e atos os que atentam contra os princípios da Administração Pública (nesse caso, não se verifica ganho ou perda de patrimônio, mas o ato é desonesto e imoral, como por exemplo, fraudes em concurso público) são estabelecidos como atos de improbidade e sujeitos a punições.

Menos de um ano depois do afastamento de Collor, portanto já na gestão do seu sucessor, o ex-vice presidente Itamar Franco, a divulgação do escândalo denominado por "Anões do Orçamento" que, de acordo com Silva (2001) custou cerca de 30 milhões aos cofres públicos, também resultou em uma bem sucedida CPI. Criada em Outubro de 1993, essa CPI evidenciou o funcionamento dos dois grandes esquemas de corrupção que estruturavam o citado escândalo: o esquema das empreiteiras e o esquema das subvenções sociais. Sucintamente, e conforme Silva (2001), os esquemas funcionavam da seguinte maneira: no primeiro, as empreiteiras, que além de atuarem em forma de rodízio para ganhar as licitações, permutarem obras e superfaturarem preços, propunham obras para governantes locais. Estes, então, acionavam seus representantes no Legislativo Federal, que, por sua vez, se articulavam para incluir emendas na fase de proposta orçamentária ou mesmo na fase de discussão do orçamento no Congresso. Ainda seguindo Silva (2001) estima-se que os deputados defensores

dos empreiteiros enbolsavam entre 5% e 20% do valor da obra (SILVA, 2001, p. 93). Já o esquema das subvenções sociais consistia na criação e cadastramento de instituições sociais no Conselho Nacional de Serviço Social pelos parlamentares envolvidos, as quais passavam a receber verbas do orçamento da União, sendo que tais instituições controladas pelos seus próprios criadores (os parlamentares integrantes da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. A CPI investigou 43 parlamentares, dos quais, seis foram cassados, oito foram absolvidos e outros quatro renunciaram para evitar a cassação (FLEISCHER, *apud* TAYLOR, 2009, p. 8).

É interessante observar que os dois escândalos mencionados acima, ‘*Collorgate*’ e “Anões do Orçamento”, não surgiram devido a investigações feitas pelo Congresso ou pelo poder público em geral, mas por conta de fatos fortuitos. No primeiro caso, uma briga no seio da família Collor; no segundo, a investigação do sequestro e homicídio da esposa de um alto funcionário do Senado, o economista José Carlos Alves dos Santos (SILVA, 2001, 88), situação que revela que o estágio de supervisão e monitoramento da *accountability* não estava sendo efetivo. Segundo Taylor (2009), o impacto desses escândalos resultou em três respostas institucionais significativas por parte do poder Legislativo: a primeira delas por meio de alterações introduzidas no processo legislativo, as quais circunscreveram os poderes discricionários da Comissão de Orçamento do Congresso (PRAÇA, *apud* TAYLOR, 2009). A segunda trata-se de iniciativa da Câmara dos Deputados aprovando uma nova legislação determinando a inelegibilidade de qualquer membro do Congresso que, sob investigação, renuncia para evitar a cassação. Neste caso, o autor está se referindo à Emenda Constitucional de Revisão nº 6/94 que incluiu no artigo 55 da CF/88 o seguinte parágrafo:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

(...)

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º (CF, 88).

A terceira providência foi a elaboração de uma proposta de emenda à Constituição, para tornar os deputados e senadores passíveis de processo pelo Supremo Tribunal Federal sem a necessidade de obter prévia autorização do Congresso, proposta somente aprovada em dezembro de 2001 por meio da Emenda Constitucional de nº 35 (TAYLOR, 2009). De fato, entre outras alterações, o artigo 53 da CF/88 mudou de:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, *nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Casa* (CF/88. Os grifos foram adicionados).

Para:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

Retira-se também desse período, importantes contribuições do Poder Executivo para a *accountability*. Seguindo Taylor (2009), na gestão de Itamar Franco esforços foram empreendidos para modificar os processos de licitação para a contratação pública, situação que resultou na aprovação da Lei 8.666 em 21 de junho de 1993, conhecida popularmente por Lei de Licitações. Para Silva (2001), esse novo instrumento apresenta grandes virtudes, dentre as quais o fato de impor limitação do poder discricionário dos burocratas nos procedimentos associados à possibilidade de fraudes nas licitações e o de prever a possibilidade de punições contra procedimentos como corrupção, conluio e recebimento de produtos / serviços de baixa qualidade. Ademais, o referido instrumento legal abrange todas as esferas na federação, incluindo ainda as autarquias e empresas estatais. Para se ter uma idéia dos impactos dessa Lei nos custos associados à corrupção, esse autor nos informa que, se no período 1989-1993 o superfaturamento era de 20% do valor da obra, a partir de 1993 este foi reduzido para entre 5% e 10% no máximo (SILVA, 2001, p. 113), ou seja, se a Lei 8666/93 não evitou a corrupção, pelo menos a trouxe para níveis mais “toleráveis”.

Outra importante contribuição do Poder Executivo para a *accountability* foi a criação, em abril de 1994, de uma nova Secretaria de Controle Interno do Ministério das Finanças. Seguindo Taylor (2009), relativamente fraca no início, essa secretaria evoluiu gradualmente para um importante supervisor dos gastos do poder executivo, sendo fundida com a Controladoria Geral da União, quando esta foi criada em 2001 ainda sob a denominação de Corregedoria Geral da União. Taylor (2009) ainda pontua que os esforços conjuntos de todos os ramos do governo - nem sempre trabalhando em uníssono - resultaram em importantes mudanças no financiamento de campanha, pois de acordo com as novas regras, as contribuições de empresas e indivíduos são aceitas, mas monitoradas (SPECK, *apud*

TAYLOR, 2009). Sabe-se entretanto, que neste particular muito ainda precisa ser feito, vez que, conforme discutido no capítulo anterior, a possibilidade de financiamento privado para campanhas políticas tem sido apontado como forte propulsora da corrupção do tipo pós-moderna no Brasil. Mas não se pode deixar de incluir na lista de iniciativas do governo de Itamar Franco a criação, por meio do Decreto 1.001 de 06 de dezembro de 1993, da Comissão Especial de Investigação (CEI). A CEI era uma instância civil e não-governamental, constituída por sete representantes da sociedade civil que, presidida pelo Ministro Chefe da Secretaria de Administração Federal da Presidência da República, recebeu carta branca para investigar a mecânica da corrupção no executivo federal e apresentar soluções. De acordo com o decreto que a instituiu, a CEI tinha por finalidade:

I - prestar ao Congresso Nacional, de modo especial à Comissão Mista Parlamentar de Inquérito do Orçamento, a colaboração necessária para a realização de quaisquer diligências ou procedimentos investigatórios junto a Órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta;

II - realizar, quando julgar conveniente, diligências e investigações a propósito de fatos, atos, contratos e procedimentos de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta e indireta;

III - determinar a suspensão de procedimentos ou a execução de contratos, sob suspeita de lesão ao interesse público;

IV - recomendar a instauração de auditorias, de sindicância e de inquérito administrativo, acompanhando os respectivos trabalhos;

V - propor ao Presidente da República a adoção de providências, inclusive de natureza legislativa, com o objetivo de corrigir ou coibir fatos ou ocorrências contrárias ao interesse público;

VI - articular os procedimentos da Administração Pública com o Tribunal de Contas da União e com o Ministério Público Federal (BRASIL, Decreto 1.001/93).

Tem-se uma compreensão mais aproximada dos poderes atribuídos à referida Comissão quando se verifica que o mesmo decreto assegurou-lhe ainda o direito de:

I - requisitar, em caráter irrecusável e para atendimento em regime prioritário, servidores ou empregados de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal;

II - requisitar, em caráter irrecusável e para atendimento em regime prioritário, informações e documentos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal;

III - providenciar representações e requerimentos ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, para a instauração de procedimentos judiciais ou a obtenção de informações e documentos de entidades do setor privado (BRASIL, Decreto 1.001/93).

Sem ônus para o Estado, fato é que, em dez meses de funcionamento (fevereiro a dezembro de 1994), a CEI reuniu documentos recolhidos em diversos ministérios e autarquias federais, produzindo análises que demonstravam a “extensão e a gravidade da corrupção sistêmica” (CARVALHOSA, 1995, p. 11) do governo federal, ao tempo em que efetuava recomendações de ações preventivas e corretivas de atos de corrupção. Sabe-se, entretanto,

que a CEI foi extinta no início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. O decreto que a extinguiu (Decreto nº 1.376 de 19 de janeiro de 1995) determinou que o acervo documental proveniente de diligências e investigações realizadas pela comissão ficasse sob a guarda do Ministério da Justiça e transferiu para a Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda a responsabilidade pela execução dos procedimentos sobre diligências e investigações da Administração Pública Federal. Entretanto, o paradeiro da documentação produzida pela CEI foi objeto de questionamento por políticos e jornalistas:

Não se sabe, ao certo, quem participou das cerimônias póstumas de arquivamento da documentação produzida pela CEI. Sabe-se, apenas, que ela é, hoje, mais um arquivo morto e, até aqui, foram vãs as tentativas de sua exumação. Mais do que isso, não se tem conhecimento exato de onde ela usufrui a desmerecida paz. (SIMON, 2003, p. 32).

Contudo, informações sobre os trabalhos desenvolvidos pela CEI podem ser localizadas no livro denominado “*O Livro Negro da Corrupção*” que, coordenado por um dos integrantes da Comissão, foi publicado em 1995<sup>6</sup>. O livro apresenta detalhes da mecânica dos variados esquemas de corrupção existente nos mais diversos órgãos do governo federal bem como as medidas de correção propostas pela CEI. É com base nessa publicação que se tem notícia de que é da Comissão, por exemplo, a proposta da edição de um Código de Ética do Servidor Público e da regulação da atividade de *lobbying* junto ao Congresso Nacional. Como se pode deduzir, o ineditismo dessa iniciativa do Governo Itamar Franco está em fornecer, em níveis nunca visto na nossa história, a agentes da sociedade civil poderes de realizar procedimentos investigatórios típicos de órgãos intra-estatais.

Taylor (2009) ainda chama a atenção para as reformas de natureza fiscal empreendidas durante o período em torno do Plano Real, envolvendo o governo de Itamar Franco e o primeiro período de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que “tendem a ter medidas anti-corrupção como um agradável efeito colateral, e não como seu objetivo central” (TAYLOR, 2009, p. 10). O fim da hiperinflação, por exemplo, contribuiu para aumentar a transparência das contas públicas e tornou a corrupção mais aparente. (POWER E TAYLOR, 2011, p. 6). Taylor (2009) também destaca que a reestruturação da Receita Federal e a criação de impostos como a CPMF (1993-2007) permitiram que aquele órgão avaliasse as declarações fiscais dos indivíduos confrontando com o tamanho de suas operações financeiras. Ademais, a aprovação em 1998 de uma *lei de lavagem de dinheiro* e a criação de um Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), um conselho inter-agências, sob a égide do

---

<sup>6</sup> A versão *e-book* de *O Livro Negro da Corrupção* está disponível para *download* no site [www.muco.com.br](http://www.muco.com.br).

Ministério da Fazenda, que inclui representantes da Federal Polícia, do Banco Central, da Receita Federal e da Comissão de Valores Monetários (CVM), segundo Taylor (2009), facilitou o rastreamento de grandes transferências internacionais e tem levado à criação de um cadastro nacional de clientes do sistema financeiro que, teoricamente, poderá ser de grande utilidade em investigações de corrupção (TAYLOR, 2009, p. 10).

A esse respeito, cumpre informar ainda que a lei que trata da *lavagem de dinheiro* decorreu de projeto elaborado pelo Ministério da Justiça e foi aprovada no dia 03 de março de 1998 sob nº 9613. Não se pode deixar de reconhecer que a preocupação em controlar a corrupção pública está exposta na referida lei, conforme se vê a seguir:

Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime:

(...)

V- contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos. (Lei 9613/98)

Já o COAF está previsto no artigo 14 da Lei 9613/98, onde se estabeleceu que a finalidade desse colegiado consiste em “ disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas”(LEI 9613/98).

Taylor (2009) também reconhece a participação ativa da sociedade civil durante este período. De acordo com esse autor, essa participação se deu, em parte, por causa repulsa com os escândalos da década de 1990, e em parte impulsionada por exemplos de sucesso do movimento anti-corrupção no âmbito internacional, em especial a fundação da Transparência Internacional, em 1993. O movimento organizado pela Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP), da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que com a ajuda de uma série de outros grupos, conseguiu propor e aprovar no Congresso a conhecida Lei Contra a Corrupção Eleitoral (Lei 9.840/99) não passou despercebido por Taylor (2009). Não obstante, consideramos que este momento particular da nossa história foi pouco explorado no trabalho desse autor, especialmente porque foi transmitida a idéia de que se tratou de movimento *less permanent* (Idem, p. 11), perdurado até a aprovação da referida Lei, quando na verdade esse movimento deu origem ao Movimento Contra Corrupção Eleitoral, o MCCE, vivo até hoje e um dos casos investigados neste estudo. Tal movimento faz jus aqui a um adendo, pois acreditamos que algumas lições importantes foram aprendidas nesse vitorioso movimento, dentre as quais, com base nas informações constantes no site do MCCE, destacamos:

- a) A necessária articulação com outros atores estratégicos para reunir apoio e fortalecer movimentos dessa natureza** – Consta no referido *site* que um grande esforço de coleta de assinaturas para o projeto foi empreendido, envolvendo, inicialmente, a distribuição de um jornal pela Pastoral da Criança e pela Caritas difundindo a mensagem "vamos juntos buscar o meio milhão de assinaturas que faltam" e contendo apelos: da Pastoral da Juventude aos jovens; da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas aos idosos; da Central Única dos Trabalhadores (CUT) aos trabalhadores; da Associação de Educação Cristã (AEC) aos professores; da Federação Nacional dos Jornalistas aos jornalistas; da Pastoral da Criança às lideranças comunitárias. Tal chamamento obteve resultados significativos, por exemplo, das Dioceses, que intensificaram seu esforço de coletas nas igrejas; das grandes centrais sindicais – CUT e Força Sindical, que fizeram coletas em portas de fábricas e em eventos especiais; da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que mobilizou suas seccionais, e outras entidades se associaram ao trabalho, em diferentes regiões do país (MCCE, 2009). Como se vê, a capacidade de se articular com outros atores foi fundamental para coletar assinaturas e viabilizar a continuidade do processo.
- b) A atuação da mídia na sua divulgação como um dos fatores críticos para o sucesso de tais iniciativas** – O MCCE destaca a importância dos grandes meios de comunicação na divulgação da campanha pela Lei. Para se ter uma idéia da força desses meios, consta que quando a Globo SP forneceu aos interessados o telefone da Cúria Metropolitana de São Paulo, centenas de chamadas congestionaram imediatamente o telefone da Cúria, tornando necessário organizar rapidamente a coleta de assinaturas em todas as paróquias da Arquidiocese, e motivando outras emissoras de TV e várias entidades a tomarem iniciativas similares, fato que ampliou intensamente a divulgação do movimento. O MCCE informa ainda que no dia 8 de junho de 1999, após o Jornal Nacional divulgar uma matéria "didática e mobilizadora" (MCCE, 2009) sobre a campanha, de três minutos e meio de duração, a média que vinha sendo, desde setembro de 98, de cinco pessoas por dia que procuraram a página da CBJP na Internet, só nas 24 horas que se seguiram à divulgação da matéria, a página recebeu 5.000 visitas.
- c) A ineficácia do artigo 61 da CF/88 quando discorre que a iniciativa das leis complementares e ordinárias também cabe aos cidadãos** – O MCCE constatou,

que, “na prática, é impossível fazer tramitar no Congresso Nacional um Projeto de Lei de Iniciativa Popular” (MCCE, 2009), visto que, ainda que seja possível contar o número de assinaturas (neste caso foram coletadas 1.039.175) e verificar os números dos títulos de eleitor, tecnicamente é inviável validar as assinaturas dos subscritores. A não observância dessa formalidade, de acordo com o MCCE, colocaria em questão a constitucionalidade da Lei.

**d) A interdependência entre as dimensões vertical e horizontal da *accountability* –**

Tendo constatado a impossibilidade de o projeto tramitar como um Projeto de Lei de Iniciativa Popular, conforme exposto na alínea anterior, a saída adotada pelo MCCE consistiu de empreender esforços para fazê-la tramitar como um projeto de iniciativa parlamentar, desde que subscrito por todos os partidos presentes na casa. De acordo com o MCCE, onze Deputados assinaram o projeto representando os partidos e outros cinquenta também o subscreveram, apoiando-o individualmente. Tem-se, portanto, um exemplo tipicamente revelador do duplo papel da *accountability* social atribuído pela literatura utilizada neste estudo: o de complementar e aprimorar os mecanismos convencionais de *accountability*.

Retornando aos episódios que contribuíram para a institucionalização dos mecanismos formais de *accountability* no Brasil, tem-se, ainda durante a primeira gestão de FHC a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995 e a conseqüente adoção do paradigma da administração gerencial em substituição ao burocrático. Nesse novo modelo de administração pública, a necessidade de mecanismos para o exercício do controle social no Brasil ganhou especial notoriedade. Desde então, o foco do controle que no modelo anterior se dava nos procedimentos deslocou-se para o resultado. Para Bresser Pereira (2006) os controles sociais são essenciais na Administração Pública Gerencial na medida em que compensam a redução do controle legal de procedimentos e complementam o controle de resultados. O pensamento de Abrúcio (2006), neste quesito, vai ao encontro do de Bresser-Pereira, pois ambos consideram que formas de responsabilização baseadas no desempenho governamental e na participação devem ser incluídas para garantir a maior eficiência dos serviços prestados pelo Estado, bem como a autonomia gerencial dos administradores públicos.

Segundo Taylor (2009), até a “tempestade de crises” que afligiu o segundo período de Fernando Henrique Cardoso na presidência do país também teve efeitos a partir da perspectiva da *accountability*. Um deles é a aprovação da Lei Complementar 101 /2000,

conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal que, segundo esse autor, embora impulsionado pela política fiscal, restringiu os gastos públicos, proporcionou sua maior transparência e aumentou a disponibilidade de informação pública. Sacramento (2004) argumenta que, pelo menos no campo formal, a LRF contribuiu para que o processo de *accountability* avançasse no Brasil. Dentre os aspectos da LRF destacados por essa autora, tem-se que a LRF reforça as dimensões estabelecidas por O'Donnell (1998): a horizontal, quando estabelece no seu artigo 59 que a fiscalização das normas contidas na referida Lei será exercida pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, pelo sistema de controle interno de cada Poder e pelo Ministério Público; e a vertical, quando, no seu artigo 48, incentiva a participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, determinando que tais instrumentos sejam objetos de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. A LRF também está alinhada à concepção de Schedler (1999), uma vez que as exigências relacionadas à *answerability* e ao *enforcement* encontram-se presentes de forma contundente no seu texto, tais como a publicação de relatórios e realização de audiências públicas – respectivamente, informação e justificação para a primeira exigência - e o estabelecimento de penalidades ao descumprimento das regras estabelecidas – punição, no caso relativo à segunda (SACRAMENTO, 2004).

Outros efeitos do segundo período de FHC foram a criação, por decreto sem número em 21 de agosto de 2000, de um Código de Conduta da Alta Administração Federal e, mais tarde, de um órgão vinculado diretamente à Presidência da República, originalmente denominado por Corregedoria-Geral da União (CGU), também por meio de decreto do executivo em abril de 2001, cujo propósito declarado é o de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa do patrimônio público (CGU, 2011). Taylor (2009) reconhece que, embora subserviente ao Poder Executivo, a criação da CGU representa um importante avanço, pois como uma burocracia semi-autônoma tem o potencial de despolitizar decisões no nível ministerial. No que se refere à concentração de esforços dessa agência para fiscalizar, notadamente, os governos estaduais e municipais, Taylor (2009) pontua que em alguns casos, a suas investigações repercutem também no nível federal, como aconteceu na apuração que deu origem ao escândalo denominado por “sanguessuga” em 2006.

Outra CPI bem sucedida, segundo Taylor (2009) é a que em 1999 focou sobre a corrupção no Judiciário, contribuindo para evidenciar vários escândalos dentro desse sistema,

como o superfaturamento na construção do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo, que levou à prisão de um senador chave e o juiz encarregado de acompanhar as obras do projeto, Nicolau dos Santos Neto (Lalau).

Contudo, seguindo Taylor (2011), foi durante o primeiro mandato do presidente Lula que o desenvolvimento das instituições de prestação de contas alcançou uma massa crítica e apareceu para se tornar autônomas de iniciativa do governo (TAYLOR, 2009, p. 14). Não obstante o esforço da primeira gestão petista, é irônico notar que o governo esteve envolvido em um dos principais escândalos de corrupção, no início em 2004, e aprofundado em 2005, o pagamento de altas somas de dinheiro para deputados apoiadores em troca de apoio ao presidente Lula (TAYLOR, 2009), o chamado Mensalão Federal.

Salientando a reforma judicial de 2004 – e não esquecendo que o Poder Judiciário é considerado por Grau (2006) como sendo um dos mais difíceis para se empreender reformas na América Latina – Taylor (2009) destaca que, talvez não por coincidência, a Polícia Federal realizou nesse período a "Operação Anaconda", visando juízes corruptos, dentre os quais o juiz federal Rocha Mattos, que havia sido suspenso desde 1994 por suspeita de decisões fraudulentas em casos de corrupção envolvendo o ex-governador de São Paulo Orestes Quércia. Fato é que por meio da Emenda Constitucional n.45, de 31 de dezembro de 2004, foi criado o Conselho Nacional de Justiça – CNJ - órgão competente para controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Dentre as suas atribuições consta, por exemplo, a de receber reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado. A criação do Conselho Nacional do Ministério Público (Conamp) também é fruto desse período. Sob a ótica de Taylor (2009), a liderança de Lula foi fundamental para a reforma judiciária e também teve efeito importante sobre o sucesso de reformas institucionais internas destinadas a reforçar a CGU e a Polícia Federal. Especificamente quanto à CGU, sabe-se que a Medida Provisória n° 103, de 1° de janeiro de 2003, convertida na Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003, alterou a denominação do órgão de Corregedoria Geral da União para Controladoria-Geral da União, assim como atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência, ou seja, dando um status e importância de Ministério a um órgão da administração pública federal, o que certamente indica que o combate à corrupção estava na agenda do primeiro governo Lula.

Pinho e Sacramento (2009) pontuam a importância da CGU quando afirmam que foi por meio de suas ações que ficou evidenciado, por exemplo, que fraudes em licitações continua sendo o problema mais comum entre os que são constatados no Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Neste particular, cumpre destacar que informações constantes no *site* da CGU dão conta que o citado Programa foi concebido como um instrumento inibidor da corrupção e objetiva desenvolver fiscalizações especiais, por amostragem, com relação aos recursos públicos federais aplicados diretamente ou por meio de repasse, sob qualquer forma, para órgãos das administrações dos Estados e dos Municípios e quaisquer outros órgãos ou entidades legalmente habilitados. De acordo com as informações contidas no *site* do citado órgão, o Programa usa o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas, sendo que, na atualidade, a cada sorteio são definidos 60 municípios com até 500 mil habitantes (CGU, 2011). Ainda sobre a importância das ações da CGU, Santana (2010) indica que da análise dos resultados do Programa de Fiscalização por Sorteios pôde-se constatar que muitas políticas públicas não estavam produzindo os efeitos esperados. Além da malversação de recursos públicos, dentre as razões apresentadas por esse estudioso para tal ineficácia constam a falta de informação e preparo dos servidores municipais responsáveis pela execução dos programas bem como o débil funcionamento dos diversos conselhos criados como espaços de participação da sociedade na fiscalização da execução de tais políticas. (SANTANA, 2010, p. 14).

É oportuno lembrar que a CGU provoca a atuação de órgãos importantes para a realização da dimensão de “*enforcement*” da *accountability*, tais como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, fundamentais para a punição daqueles que transgridem as regras da *res publica*. Ademais, dados constantes do último levantamento realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), que consolida as informações sobre demissões, destituições de cargos comissionados e cassações de aposentadorias aplicadas a servidores públicos do Poder Executivo Federal informam que foram aplicadas punições expulsivas a 3.022 agentes públicos por envolvimento em práticas ilícitas, no período entre janeiro de 2003 e fevereiro de 2011. De acordo com esse relatório, o principal motivo das expulsões foi valer-se do cargo para obtenção de vantagens, respondendo por 1.604 casos, o que representa 33,17% do total, seguido de atos relacionados com improbidade administrativa, com 959 casos (19,83%) e as situações de recebimento de propina com 294 casos (6,08%) (CGU, 2011).

Taylor (2009) também destaca a importância dos esforços da Receita Federal para aumentar a partilha de informação com outras burocracias, e a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCLA), que desde 2004 reúne representantes de um grande número de burocracias, incluindo o Ministério Público, o Banco Central, TCU, CGU, AGU, e a Receita Federal, entre outros – para, em reuniões anuais, discutir propostas de reforma e tentar priorizá-las objetivando cercear a lavagem de dinheiro e corrupção. Informações obtidas nos *sites* do Ministério da Justiça e da CGU dão conta que organismos da sociedade civil também integram essa articulação e que o tema “combate à corrupção” foi incluído como um dos objetivos da Estratégia apenas em 2006, fato que motivou a alteração da sigla para ENCCLA – com um “c” a mais.

Uma melhoria relacionada com as normas que regem a lavagem de dinheiro e que é destacada por Taylor (2009) trata-se da decisão do Conselho Monetário Nacional, em março de 2005, para restringir o acesso a um dos mecanismos mais comuns pelos quais os ganhos ilícitos eram transferidos para o exterior, as conhecidas contas CC5. De acordo com informações contidas no *site* do Banco Central, tal tipo de conta foi prevista na Carta-Circular nº 5, editada pelo Banco Central em 1969, que já se encontra revogada. Um exemplo de escândalo envolvendo a utilização de contas CC5 foi revelado pela CPMI do BANESTADO, comissão proposta a partir de investigações conduzidas pelo Banco Central, Ministério Público e Polícia Federal, e de matérias publicadas na imprensa, para apurar a responsabilidade pela remessa ilegal de divisas e lavagem de dinheiro, especialmente a partir da cidade de Foz do Iguaçu, no Paraná (SIGMARINGA, 2004).

Autores como Anastasia & Melo (2002) também reconhecem que as iniciativas citadas ampliam a possibilidade de controle político pela cidadania organizada, mencionando ainda o acesso, via Internet, ao processo de transferências dos FPE e FPM (Fundos de Participação dos Estados e Fundos de Participação dos Municípios); as TVs e as Rádios da Câmara e do Senado; a criação de Ouvidorias; a criação da Comissão de Legislação Participativa, com poderes para acolher e transformar em proposição legislativa sugestões apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil ou pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais. Desejamos acrescentar neste rol de iniciativas a TV do Poder Judiciário que, no ar desde 2002, transmite julgamentos, programas de debates, seminários etc.

Para Taylor (2009), a ênfase proativa, em matéria de transparência e prestação de contas, que foi um marco no primeiro mandato de Lula, pareceu cair no esquecimento depois

de sua reeleição em 2006, quando este se voltou para promover as suas prioridades políticas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Para esse autor, é “particularmente intrigante que o vexame público do Mensalão não tivesse motivado esforços presidenciais para novas reformas institucionais anticorrupção no Brasil” (TAYLOR, 2009, p. 18). Mesmo concordando com esses autores, não se pode deixar de mencionar que “ao apagar das luzes” Lula acatou a proposta encaminhada pela CGU e, por meio de decreto publicado em dezembro de 2010, convocou a 1ª Conferência Nacional Sobre Transparência e Participação Social (CONSOCIAL), cujos objetivos estão assim traçados:

- a - debater e propor ações efetivas capazes de promover a participação da sociedade civil na gestão pública e fortalecer a interação entre sociedade e governo;
- b - promover, incentivar e divulgar o debate sobre a participação social no acompanhamento da gestão pública, a fim de fomentar o desenvolvimento de novas idéias e conceitos sobre o tema;
- c - estimular os órgãos públicos a implementar mecanismos de incremento da transparência, a fim de permitir o acesso da sociedade à informação pública, instrumento indispensável para o acompanhamento da gestão pública;
- d - debater e propor mecanismos de sensibilização e mobilização da sociedade em prol da participação e acompanhamento da gestão pública;
- e - discutir e propor ações de capacitação e qualificação da sociedade para o acompanhamento eficaz da gestão pública, que utilizem inclusive ferramentas e tecnologias de informação; e
- f - desenvolver e fortalecer redes de interação dos diversos atores da sociedade envolvidos no acompanhamento da gestão pública.

É certo que ainda é cedo para antecipar possíveis resultados e desdobramentos dessa conferência, se a mesma se tornará (ou não) instrumento efetivo de *accountability* social, mas neste momento torna-se justo reconhecê-la como uma importante iniciativa do poder Executivo que pode incentivar a participação social na gestão pública. Convém destacar, contudo, que a CONSOCIAL em nada se assemelha à CEI instituída durante o Governo Itamar Franco.

Diante do exposto, concordamos quando Power e Taylor (2011), apontando tanto a criação de novos órgãos de controle como as mudanças ocorridas no arcabouço de leis, afirmam que o desenvolvimento de instituições de *accountability* no Brasil tem sido “larga, dinâmica e contínua desde a transição do regime autoritário para a democracia”. De fato, o Brasil já conta com marcos de natureza institucional que favorecem o exercício do controle político do Estado pelos cidadãos. Logicamente tudo isso ganhará reforço e possibilidades de concretização se a sociedade civil estiver consciente de seu papel e esforços forem mobilizados e utilizados com tal propósito.

### 2.3.4 *Accountability* no Brasil: alguns desafios para Sociedade Civil Organizada

Nota-se que a democratização, a redução do papel do estado na economia e as mudanças institucionais anteriormente mencionadas não impediram a corrupção no Brasil, mas, seguindo Power e Taylor (2011), estas mudaram as condições sob as quais a corrupção ocorre no país. Se por um lado, surgiram novas oportunidades para a prática corrupta, por outro fomentou pressões por *accountability*. Para esses autores, o aumento da liberdade de imprensa e o maior potencial para mobilização da sociedade civil fornecem oportunidades para o debate público sobre corrupção e, potencialmente, para maior desapontamento público com a ausência da *accountability*.

Não obstante, grosso modo, o funcionamento dos mecanismos de *accountability* no Brasil costuma ser qualificado como ineficaz. Tal ineficácia está presente, por exemplo, na análise de O'Donnel(1998) quando destaca que, em ambas as dimensões, os mecanismos de *accountability* implantados na América Latina exibem alta fragilidade. Na sequência, alguns pontos fracos desses mecanismos são analisados.

No plano vertical a fraqueza, segundo O'Donnel(1998), é causada pela existência de sistemas partidários pouco estruturados, a alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de políticas públicas pouco definidas, e reversões políticas súbitas, embora tenha as eleições como seu canal principal, “a votação retrospectiva que toma informações apenas no desempenho passado do candidato, não é suficiente para induzir os governos a atuarem responsabilmente” (PRZEWORSKI & STOKES, *apud* O'DONNELL 1998:29).

Igualmente desalentadora é a particular análise de Campos (1990) sobre o processo eleitoral brasileiro. Além do caráter episódico das eleições, a autora destaca que muitos eleitores barganham os seus votos, prática que, embora considerada crime com o advento da Lei 9840/99, não é incomum no Brasil, conforme discutido no capítulo anterior, quando da abordagem sobre a corrupção eleitoral. Neste aspecto, convém lembrar-se de pesquisa desenvolvida por Rennó (2011) demonstrando a corrupção como uma questão secundária no processo de decisão de voto dos eleitores brasileiros nas eleições realizadas em 2006. Utilizando o banco de dados do ESEB (Estudo Eleitoral Brasileiro), aquele pesquisador concluiu que a satisfação geral com as políticas econômicas e sociais, aliada ao partidarismo, ideologia e carisma do candidato Lula atenuaram o impacto dos escândalos de corrupção que marcaram o seu primeiro governo, permitindo-lhe um segundo mandato. A *accountability* aplicada pelo sistema eleitoral daquele período consistiu na postergação da sua vitória

(RENNÓ, 2011), ou seja, a punição máxima foi a não reeleição no primeiro turno, gerando-lhe a necessidade de disputar a presidência no segundo turno. Como se pode observar, a dosagem do rigor aplicado a Lula não foi “mortal” tal qual o aplicado a Collor (Melo, 2007).

A eficácia da mídia como mecanismo de *accountability* também é questionada por O'Donnell (1998). Leciona esse autor, que quando a mídia age com parcialidade, denunciando possíveis delitos e nomeando supostos responsáveis, contribui para que algumas autoridades corruptas sejam poupadas, enquanto inocentes são condenados pela opinião pública, ou seja, a parcialidade da mídia adultera o processo de *accountability*. Mais uma vez, verifica-se que Campos (1990) também chamou a atenção para a limitação desse mecanismo no Brasil, considerando-o “subserviente a interesses e conveniências particulares” (CAMPOS, 1990, p. 39), portanto sem liberdade para poder agir como uma instituição vigilante. Tal análise não nos surpreende, pois a autora refletiu sobre uma imprensa recém-saída do regime militar, onde a capacidade de exposição de críticas era bastante reduzida.

O estudo de Abramo (2007) deve ser recuperado quando se deseja refletir sobre o papel da mídia nos dias atuais. Referindo-se especificamente à mídia impressa, esse autor aponta a baixa taxa de alfabetismo funcional como um limitador do seu alcance no Brasil. Além de fraca, a circulação de jornais impressos é bastante díspare, com os habitantes da região Nordeste recebendo menos informação sobre corrupção do que os da região Sul (Idem, p. 96). De acordo com essa fonte, o habitante da área metropolitana do Rio de Janeiro (RJ) recebe, dos jornais locais, 158 vezes mais informações sobre corrupção que o habitante da área metropolitana de Aracaju, a capital do Estado de Sergipe. A situação se torna mais grave quando se sabe que a propriedade da mídia regional brasileira permanece firmemente ligada às elites políticas que, segundo esse autor, podem impor obstáculos à transmissão de injustiças sociais ou a comunicação de transgressões. O quadro abaixo evidencia essa concentração:

**Quadro 4 - Grupos Políticos Regionais Proprietários de Meios de Comunicação**

ESTADO	PROPRIEDADE	CARGOS PÚBLICOS
AL	Família Fernando Collor de Melo	Ex-Governador, ex-Presidente e atual Senador.
BA	Família Antonio Carlos Magalhães	Ex-Governador, ex-Ministro e ex-Senador
MA	Família José Sarney	Ex-Governador, ex-Presidente e atual Senador.
PA	Família Jáder Barbalho	Ex-Governador, ex-Deputado Federal e ex-Senador
RN	Famílias Maia e Alves	Vários nas esferas estadual e federal
TO	Família Joaquim Roriz	Ex-Governador do DF e ex-Senador

Fonte: Abramo, 2007, p. 95 (com adaptações)

Atento a potencialidade da internet para corrigir a parcialidade da mídia impressa e televisiva, Abramo (2007) pontua que esta não se constitui ainda em uma importante fonte de notícia para a maioria dos cidadãos, vez que grande parte do seu conteúdo deriva do grande mercado central de mídia. Tal crítica nos parece apenas parcialmente válida para os dias atuais, visto que é notória a explosão de *blogs*<sup>7</sup> nos últimos anos no Brasil, alguns, inclusive de jornalistas que utilizam tal espaço para expor análises que não circulam nos demais meios.

Com referência à dimensão horizontal, O'Donnell considera que sua efetividade depende não apenas de agências isoladas lidando com questões específicas, mas com uma rede dessas agências, vez que normalmente as decisões são tomadas pelos tribunais ou, em caso de *impeachment*, dos legisladores. Mas O'Donnell (1998) também admite o risco de violação da *accountability* horizontal através da usurpação ilegal da autoridade de uma agência estatal por outra, e da corrupção, que consiste na obtenção de vantagens ilícitas por uma autoridade pública para si ou para aqueles de alguma maneira ligados a ela. Golpes de estado, por exemplo, são típicas situações de usurpação ilegal, já o caso do Mensalão Federal e do seu gêmeo, o Mensalão do DF, exemplificam bem a segunda forma de violação da *accountability* horizontal mencionada por O'Donnell – a corrupção. Tais situações corroboram a afirmação do CLAD (2006): “A responsabilização pelo controle parlamentar nunca se tornou peça-chave dos sistemas políticos latino-americanos” (Idem, p. 35).

Verifica-se que tal dimensão não escapou à análise de Campos sobre a realidade brasileira do final da década de 80. Para ela, faltava credibilidade ao poder Legislativo, cujos “representantes” não sendo pressionados a cumprir as promessas de campanha, preocupavam-se, apenas, com os seus interesses pessoais e as conveniências de seus parentes e amigos (CAMPOS, 1990, p. 39). Essa autora considera ainda que o cidadão brasileiro pouco pode esperar do Judiciário, poder dependente do Executivo inclusive para obtenção de recursos financeiros. Este cenário de “debilidade das instituições”, em adição ao baixo nível de organização da sociedade civil, é o que explica, segundo Campos, a má qualidade do processo de informações entre governo e sociedade, e que permitiu a supremacia do Executivo federal sobre os níveis estaduais e municipais, bem como sobre os poderes Legislativo e Judiciário no Brasil. Nas palavras dessa autora, “imune a controles externos, a burocracia pública é corrupta

---

<sup>7</sup> De acordo com Santos, Penteado e Araújo (2009), os *blogs* criaram uma rede de informações e comunicação alternativa às mídias tradicionais, o que se convencionou chamar por blogosfera. De forma geral, a blogosfera é formada por “‘blogueiros’ independentes que criam suas redes e promovem debates, discussões e ações à margem da mídia tradicional e dos grandes portais da internet” (SANTOS, PENTEADO E ARAUJO, 2009, p. 160).

e ineficiente, enquanto os cidadãos continuam sem qualquer proteção contra as decisões arbitrárias” (CAMPOS, 1990:42).

Nota-se que o quadro diagnosticado por Campos (1990) a respeito da fraqueza das instituições brasileiras de *accountability* horizontal, é ratificado nos dias atuais. Tal constatação ocorre quando Power e Taylor (2011), baseando-se na literatura sobre o nosso *Presidencialismo de Coalizão*, discorrem sobre as deficiências do sistema brasileiro de “freios e contrapesos”. Para esses autores, tal sistema faz com que o Presidente tenha pouco incentivo para monitorar o Congresso ou apontar ilegalidades legislativas, ao passo em que o Congresso raramente indaga o poder Executivo. Esses autores elucidam tal afirmação com o exemplo do escândalo ocorrido em 2009, envolvendo o então Presidente do Senado, o Senador José Sarney. Como se sabe, não obstante as fartas provas de nomeações nepotistas e do uso de “atos secretos” para o emprego e distribuição dos recursos do orçamento do Senado, o poder Executivo trabalhou arduamente para proteger seus aliados legislativos, pressionando os membros da coalizão para anular as audiências do Senado sobre o assunto. Tal constatação fica mais enriquecida quando acrescentamos que Loureiro e Abrúcio (2002) também apontaram dificuldades presentes no modelo brasileiro de presidencialismo de coalizão: a existência de vários pontos de veto no processo decisório, tais como o bicameralismo e o poder dos governos subnacionais, a dificuldade para edificar a base de apoio governamental em um cenário de fragmentação partidária, o grande poder do Executivo no âmbito Legislativo e no processo orçamentário, a capacidade de interferir nas carreiras dos políticos pela distribuição de cargos, o alto grau de insulamento burocrático em diversas políticas públicas e, ainda, o papel destacado da figura presidencial no sistema político (LOUREIRO; ABRÚCIO, 2002, p.58).

Também o Judiciário não foi poupado por Power e Taylor (2011), que o rotulam como “uma extraordinária instituição ineficaz quando se trata de enfrentar a corrupção política”, não só pela aplicação de normas que garantem “foro privilegiado” aos políticos, como também pelos notáveis atrasos processuais. Para esses autores, a lentidão dos tribunais tem efeito nefasto sobre as demais instituições de *accountability* (POWER; TAYLOR, 2011, p. 263-265). A investigação desenvolvida por Taylor e Buranelli (2007) sobre a apuração de seis emblemáticos casos brasileiro de corrupção ilustra bem a fragilidade do funcionamento das instituições de *accountability* horizontal no Brasil. Esses autores investigaram o papel de quatro instituições de *accountability* horizontal (o Ministério Público Federal, a Polícia Federal, o Tribunal de Contas da União e a Comissão Parlamentar de Inquérito), demonstrando que a independência dessas instituições, bem como a falta de coordenação nos

três estágios componentes do processo de *accountability* influenciam no baixo grau de *accountability* efetivamente alcançado no Brasil. O quadro a seguir sintetiza o trabalho dos autores mencionados:

**Quadro 5 - Aplicação de Sanções em 06 Casos de Corrupção no Brasil**

Casos Investigados	Tipos de Sanção Aplicada			
	Reputacional	Orçamentária	Criminal	Civil
Tribunal Regional do Trabalho (TRT / SP)	Cobertura da imprensa / cassação do Senador Luiz Estevão	Condenação pelo TCU	A sentença de prisão para o Juiz Nicolau dos Santos Neto (Lalau) foi substituída pela prisão domiciliar.	As contas no exterior do Juiz Nicolau foram sequestradas.
Senador Luiz Otávio	Cobertura da imprensa	Em andamento auditoria especial de alguns projetos pelo TCU.	Caso pendente no STF	Nenhuma
Anões do Orçamento	Renúncia e cassação dos envolvidos	Condenações pelo TCU em alguns projetos específicos	Nenhuma condenação definitiva.	Nenhuma
Caso SUDAM	Renúncia voluntária do Senador Jáder Barbalho, mais tarde eleito para o Congresso.	Condenações pelo TCU em alguns projetos específicos	O STF se pronunciou contra o Ministério Público Federal.	Alguns pedidos para sequestro de bens foram apresentados.
Caso SIVAM	Infrações foram identificados na Investigação realizada pelo Congresso / Renúncias.	Investigação do TCU identificou as irregularidades.	Nenhuma	Nenhuma
Marka e FonteCindam	Investigação e depoimento no Congresso / Extensa cobertura da imprensa	Sem envolvimento do TCU	Processo em curso. O banqueiro Salvatore Cacciola foi preso, conseguiu <i>habeas corpus</i> e fugiu para a Itália. Extraditado em 2008, cumpre pena em regime semi aberto.	Pedidos para sequestro de bens de Cacciola estão sob recurso.

Fonte: Taylor e Buranelli, 2007, p. 77 (com atualizações dessa autora)

O quadro acima evidencia que a reputacional se constitui no tipo de sanção mais aplicado no Brasil, ainda assim com efeitos limitados ou até inexistentes, considerando a volta dos corruptos indiciados mesmo em cargos eletivos. Já no campo político, a efetividade foi apenas parcial, pois embora alguns afastamentos de cargos tenham sido concretizados, a sanção eleitoral não foi aplicada ao Senador Jáder Barbalho. Maiores dificuldades de aplicação são constatadas para as sanções de ordem legal, pois a de natureza criminal foi tenuamente aplicada apenas no caso o TRT/SP e no Marka e FonteCindam, enquanto a de natureza civil só se efetivou no caso o TRT/SP. À primeira vista poder-se-ia pensar o caso do

TRT / SP como um exemplo de sucesso na *accountability* brasileira, mas o otimismo logo se desfaz quando se sabe que o ex-Senador envolvido no escândalo, Luiz Estevão, que chegou a ser preso, mas graças à interposição de infindáveis recursos judiciais “passeia hoje dirigindo sua Ferrari pelas ruas de Brasília, faz negócios com o governo por meio de uma rede de empresas em nome de ‘laranjas’” (RAMOS; ROCHA, 2011), não obstante ter sido condenado pela Justiça Federal, desde 2006, a 31 anos de cadeia por corrupção ativa, peculato, formação de quadrilha, estelionato e uso de documento falso. “Ele deve R\$ 1,1 bilhão aos cofres públicos, segundo cálculos atualizados da Advocacia-Geral da União (AGU), mas até hoje, nenhum centavo foi pago” (RAMOS; ROCHA, 2011). Usando a expressão de Schedler (1999), tem-se aqui um autêntico “ato de vitrine” de *accountability*.

No que se refere à relação entre *accountability* e capacidade de organização e mobilização da sociedade civil, não se deve esquecer que os estudos do CLAD (2006) alertam que a realização do valor político da *accountability* depende de dois fatores: um deles é o desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na definição das metas coletivas de sua sociedade, já que uma população indiferente à política inviabiliza tal processo; o outro é a construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o seu mandato (Idem, p. 27). Como se vê, o alerta desse organismo guarda estreita relação com o que Campos (1990) denominou como sementes necessárias para o florescimento da *accountability* no Brasil. Naquela oportunidade, a autora destacou que não haveria condição para a *accountability* enquanto o povo se definisse como tutelado e o Estado como tutor. Ademais, considera ainda esta autora que a virtual ausência do conceito de *accountability* no Brasil decorre da sua “pobreza política”, uma vez que as pessoas optam por esperar que o Estado defenda e proteja os interesses não organizados, ao invés de atuar na organização para agregação de seus próprios interesses, ou para enfrentamento do poder do Estado (CAMPOS, 1990, p. 35-37). Convergindo com tais pensamentos, Power e Taylor (2011) afirmam que o Brasil tem sido compreendido como uma nação na qual instituições informais, tais como o clientelismo, desempenham um papel relevante no jogo político. Para esses autores, essa definição elástica de corrupção coloca o caso brasileiro como uma questão bastante complexa, vez que comportamentos relacionados às trocas políticas e clientelismo, não são tecnicamente consideradas ilegais, embora questionáveis sob a perspectiva normativa democrática. Neste ponto, parece oportuno apresentar a posição do Professor Francisco Oliveira durante o seminário *O Papel da*

*Sociedade Civil nas Novas Pautas Políticas*, evento promovido pela ABONG, em 2003.

Naquela oportunidade Oliveira destacou que:

A ida do PT ao governo deslocou todo o espectro das relações entre a sociedade civil e o governo e, em consequência, gerou uma enorme perplexidade na sociedade civil. E essa perplexidade não deriva tanto das novas posições do governo como um todo e de seus personagens principais, mais do fato de que ‘a ida do Partido dos Trabalhadores para o governo seqüestra a política momentaneamente. [...] Assim, mesmo sendo um governo do PT, não se deve deixar de lado as ações que possam obrigá-lo e constrangê-lo a tomar certas decisões e a efetuar certas operações’ (OLIVEIRA, *apud* ABONG, 2004).

Diante do exposto, depreende-se que o estudo sobre a compreensão do significado da *accountability* no Brasil tem caráter progressivo, inesgotável. Observa-se que, quando Campos pensou e escreveu (1975/1987) havia um determinado contexto: regime militar, Estado burocrático e início da democratização. Naquele cenário, onde pouco se sabia sobre os casos de corrupção e as tentativas de manifestações da sociedade civil eram brutalmente reprimidas, era sob o conceito de autonomia, portanto “de costas” para o Estado, que a sociedade se organizava. Depois de 1990 (ano em que ela publica seu seminal artigo), o contexto já é outro: democratização, Estado neoliberal, globalização e tentativas de implantação do Estado gerencial, período no qual o conceito de cidadania emerge e orienta as formas de organização da sociedade civil. A partir de 2003, outro cenário se apresenta, vez que muitos se surpreenderam quando diversos escândalos de corrupção eclodiram, envolvendo “um governo conduzido pelo partido visto como o mais honesto do país” (POWER E TAYLOR, 2011), e “centro de referência para todas as organizações dessa particular sociedade civil” (OLIVEIRA, *apud* ABONG, 2004, p. 70).

Power e Taylor (2011) nos lembram que os diversos postulados que facilitam a compreensão da corrupção no Brasil, já expostos no capítulo anterior, (história, cultura, níveis de educação, desigualdade econômica, o tamanho do governamental e desenho institucional), tomados como um todo, sugerem que toda análise institucional deve considerar o contexto na qual está inserida e que a corrupção nunca será completamente desenraizada da política. Não obstante, os autores chamam a atenção para uma peculiaridade que parece reforçar a preocupação de Jessé de Souza (2009) quanto à comodidade de se atribuir a um ente externo (no caso, a herança colonial portuguesa) a responsabilidade pelas rotineiras práticas de corrupção no contexto brasileiro, bem como o pensamento de Sorj (2008) quanto à conveniência de reproduzir as práticas patrimonialistas, vez que estas “interessam a grupos sociais específicos” (SORJ, 2008, p. (13). Refletindo com base no estudo desenvolvido por Fabiano Mourão Vieira, intitulado “*Cultura Brasileira e Corrupção*”, Power e Taylor (2011)

chamam-nos a atenção para a importância da desigualdade social, marca distintiva da sociedade brasileira, na formação dessa crença. Assim, a histórica alocação de privilégios para os que já ocupam posições de destaque na pirâmide social, como o estabelecimento de tratamento especial para políticos e celas prisionais especiais para portadores de diploma de nível superior, contribuem para a conformação do comportamento dos brasileiros menos abastados, os quais podem não se sentir capazes de poder interferir nos “negócios da elite”, muito menos ao exercício do controle social, necessário para impedir abusos de poder (Idem, p. 8). Trata-se da “crença sobre o status” (Idem, p. 11), representada no popular adágio “*cada macaco no seu galho*”.

A longa cadeia que compõe a interdependência de sanções no Brasil também desafia a realização completa da *accountability*. Exemplo prático dessa questão nos é apresentado por Power e Taylor (2011): De acordo com esses autores, a CGU, que não tem autonomia para processar os transgressores, encaminha o resultado de suas auditorias para que o TCU, após aprofundá-las, encaminhe-as ao Ministério Público, sendo este órgão a decisão de enviá-las (ou não) aos Tribunais, os quais, como se sabe, decidirá, em longuíssimo prazo, sobre a aplicabilidade (ou não) das sanções. Essa longa e lenta cadeia (CGU/TCU/MP/JUDICIÁRIO), ainda de acordo com esses autores, tem levado as instituições a adotarem o que chamam de “estratégias compensatórias” no intuito de se conduzir a algum tipo de *accountability*. No caso da CGU, uma estratégia compensatória tem sido a divulgação dos resultados de suas auditorias, acompanhados dos nomes dos envolvidos em tais práticas. Outra é a inclusão de empresas e pessoas físicas que sofreram sanções pelos órgãos e entidades da Administração Pública das diversas esferas federativas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), banco de informações mantido pela CGU que já conta com dados de empresas apenadas pelos seguintes Estados da federação: Acre, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Sergipe, São Paulo e Tocantins. Já o TCU aplica multas ou a demissão de funcionários públicos corruptos; o Ministério Público utiliza a mídia para divulgar os nomes dos envolvidos nas suas investigações. Como se vê, as estratégias compensatórias podem ser compreendidas como tentativas de aplicação de punições reputacionais, vez que a competência para aplicar punições de natureza orçamentária, criminal e civil se situam em outro nível da rede de *accountability*. Não obstante, a efetividade de tais estratégias ainda merece ser investigada, pois levantamento efetuado pelos jornalistas Ferreira e Navarro (2011) mostrou que um grupo de 46 empresas,

integrantes do CEIS, recebeu R\$ 141 milhões em contratos públicos de janeiro de 2010 a abril de 2011.

Referindo-se às instituições de *accountability* no nível federal brasileiro, Power e Taylor (2011) observam que estas operam dentro de cada uma das três ramificações de governo e recebem contribuições para a realização de suas tarefas: dos cidadãos individuais, por meio do voto ou na formulação de denúncias; do setor privado de negócios, bem como das instituições situadas no nível intermediário (Estadual e Municipal), por meio de formulação de denúncia, criação de código de ética para suas operações, ou mesmo quando pressionam as agências federais para resolução de questões específicas; das associações não governamentais e grupos *watchdogs* por meio da coleção, análise e publicação de informações sobre políticas e corrupção; das associações profissionais tais como a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e a AMB (Associação dos Magistrados Brasileiros) por meio do desenvolvimento de campanhas de conscientização pública e por reformas institucionais.

Registre-se, por fim, que crescem as evidências de que esforços de *accountability* social conjugados com os mecanismos adotados pelo próprio Estado contribuem para a construção de uma sociedade mais democrática e desenvolvida. A esse respeito, convém acrescentar que, segundo Power e Taylor (2011), quatro dimensões caracterizam as instituições de *accountability*, conforme se evidencia abaixo:

**Quadro 6 - Dimensões das Instituições Integrantes da Rede Brasileira de *Accountability* (Âmbito Nacional)**

Dimensão	Definição	Tipos	Exemplos
Autonomia	Capacidade para escolher os casos sobre os quais irão priorizar os esforços e de agir sem preocupação quanto às reações de outras instituições	Sem subordinação hierárquica	Ministério Público; Mídia.
		Com subordinação hierárquica	Polícia Federal
Escopo	Responsabilidades atribuídas a cada uma das instituições e o alcance dos seus efeitos.	Amplio	Mídia
		Estreito	Auditorias; Comissões Parlamentares de Inquérito
Proximidades Institucionais	Grau de dependência em relação à outras instituições com as quais deve interagir frequentemente para que as suas ações possam ter prosseguimento.	Baixo	Mídia
		Alto	Polícia Federal
Ativação	Diz respeito à forma de agir da instituição: a) por antecipação, quando identifica situações possíveis de serem investigadas e toma iniciativas neste sentido; b) por reação, quando a atuação decorre de provocações de outras instituições	Proativo	Polícia Federal
		Reativo	Tribunais

Fonte: Elaboração própria com base em Power e Taylor (2011)

Como se pode observar, a atuação de uma instituição pode, simultaneamente, apresentar diferentes dimensões. O Congresso, por exemplo, em tese, contemplaria as quatro dimensões, pois com autonomia decorrente de preceito constitucional, os efeitos de suas ações poderiam tanto ser de amplo quanto de estreito escopo. No que tange ao grau relacionado às proximidades institucionais, pode-se compreender que muitas vezes este pode ser baixo, como na aplicação de sanções do tipo *impeachment*, quanto alto, no que se refere, por exemplo, ao prolongamento dos resultados das suas investigações políticas no âmbito civil e criminal. Sua atuação também pode se caracterizar tanto como proativa, quando se antecipa à situações que devem ser investigadas, quanto reativa, visto que, na maioria das vezes, opera impulsando pelas denúncias recebidas, especialmente dos meios de comunicação. O próprio Ministério Público, não obstante ser reconhecido como o quarto poder da República e ser considerado em exemplo de instituição autônoma e sem subordinação hierárquica, depende sobremaneira dos esforços prévios da Polícia Federal empreendidos durante o processo de investigação, seguindo dependente dos Tribunais, desta feita para o julgamento dos processos resultantes de suas investigações. Não será demais lembrar que, conforme Recondo (2011), o escândalo do Mensalão Federal, citado por mais de 50 vezes na denúncia do Ministério Público - que foi aceita pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pode prescrever sem que nenhum dos 38 réus

tenha sido julgado. Sabe-se, inclusive, que entre estes, 22 respondem por crime de formação de quadrilha, cuja prescrição está prevista para a última semana de agosto de 2011. (RECONDO, 2011).

Pensar tais dimensões nos levam a concluir sobre a complexidade da rede de instituições de *accountability* no Brasil. A literatura revela que tais instituições não são autônomas em relação à sociedade, tampouco estão imunes às suas pressões. Conforme Power e Taylor (2011, b) tal ligação tanto pode contribuir para a melhorar a sua efetividade, quanto comprometer a sua capacidade de efetivamente perseguir e punir infratores. Reconhecendo haver interdependência entre as organizações selecionadas e as instituições formais integrantes da rede de *accountability* existente no Brasil, espera-se que, no decorrer da pesquisa empírica, possa-se ainda classificar essas organizações nas dimensões acima especificadas.

## 2.4 SOCIEDADE CIVIL

### 2.4.1 Um Breve Percorso sobre a História do Conceito

Pareceu-nos oportuno dar prosseguimento a esse estudo recuperando, mas excelentes revisões localizadas na literatura pesquisada, interpretações históricas do significado de um termo que nesse estudo também tem centralidade: sociedade civil. Entretanto, e desde já, queremos deixar registrado que o que apresentamos neste capítulo não exaure a discussão sobre um conceito que, conforme Scherer-Warren (2006) é um clássico da sociologia política.

De acordo com Gohn (2005), a Aristóteles atribui-se historicamente a autoria do conceito sociedade civil. De origem grega, *koinonia politike*, traduzido para o latim como *societas civilis*, o termo originalmente diz respeito a uma comunidade pública ético-política, possuidora de um *ethos* compartilhado pelos membros que a constituem (GOHN, 2005, p. 62). A sua distinção com referência ao Estado, ainda de acordo com essa autora, somente ocorreu na Idade Moderna, período no qual a limitação do poder do Estado passou a ser defendida a fim de resguardar a sociedade de seus possíveis excessos.

Gohn (2005) leciona ainda que na doutrina do Jusnaturalismo, a sociedade civil é compreendida como o oposto à natureza, etapa primitiva da humanidade. Assim, em Hobbes e Locke, a sociedade civil compreende toda a sociedade que se opõe ao estado selvagem, comportando assim tanto a sociedade política como a sociedade civilizada. Já Rousseau exclui a sociedade política do conceito de sociedade civil, pois postula que aquela surgirá do contrato social. Mas é somente a partir de Hegel, já no século XIX, que o conceito de sociedade civil passa a ser compreendido como a parte situada entre as esferas da família e do Estado (GOHN, 2005, p. 62-63). Esse filósofo, agora de acordo com Bresser-Pereira (1995) propôs a existência de um Estado neutro, racional, ao qual a sociedade civil deveria estar subordinada. Tal definição vai de encontro ao postulado marxista que a compreende como “todo o intercâmbio material dos indivíduos numa determinada etapa do desenvolvimento das forças produtivas” (GOHN, 2005, p. 63). Já segundo Alexis de Tocqueville, sociedade civil é uma associação cívica e se constitui de associações voluntárias tais como legiões de entidades assistenciais, de caridade, fraternais, ligas cívicas, associações religiosas, dentre outras oriundas da aspiração e desejo de pessoas livres (GOHN, 2005, p. 65).

Na filosofia gramsciana, ainda seguindo Gohn (2005), o espaço da sociedade civil é o espaço principal para a disputa pela hegemonia e pelo poder político. Ela não se contrapõe ao Estado, mas é uma de suas partes constitutivas, juntamente com a sociedade política. Bobbio (1999) nos apresenta uma importante passagem dos *Cadernos*, onde Gramsci pontua: “*Podem ser fixados, por enquanto, dois grandes planos superestruturais: o que pode ser chamado de sociedade civil, ou seja, o conjunto de organismos habitualmente dito privados, e o da sociedade política ou Estado*” (GRAMSCI, *apud* BOBBIO, 1999, p. 55). Conforme Nogueira (2003), a idéia de Gramsci sobre sociedade civil tem conteúdo *político-estatal*, visto que nela agrupam-se luta social e luta institucional. Apresentando a fórmula gramsciana (Sociedade Política + Sociedade Civil = Estado), esse autor afirma que, nesse pensamento:

na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia coraçada de coerção) (GRAMSCI, *apud* NOGUEIRA, 2003, p. 191).

De acordo com Gohn (2005) as definições até aqui apresentadas foram agrupadas por Jeffrey C. Alexander no livro *Real Civil Societies* (1998) em formas típico-ideais: Na primeira delas, a sociedade civil funcionaria como um guarda-chuva para a gama de instituições fora do Estado (tal qual concebido por Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel e Tocqueville) e decorre da teoria social sobre a sociedade civil. Esse pensamento político, agora seguindo Bobbio

(1999), mescla o processo de racionalização do Estado, típico das teorias jusnaturalistas, com o da estatização da Razão, próprio das teorias hegelianas que considera a racionalidade do Estado não apenas como uma exigência, mas como um evento da história (BOBBIO, 1999, p. 43).

Já a segunda forma engloba as definições de inspiração marxista. Nessa tipologia, a sociedade civil passa a ser vista como um campo de interesses puramente privados, parte da superestrutura (ALEXANDER, *apud* GOHN, 2005). Na concepção marxista, e como leciona Bobbio (1999), o Estado contém a sociedade civil, representa a “violência concentrada e organizada da sociedade” e, como “comitê da classe dominante”, “administra os negócios comuns de toda a classe burguesa” (BOBBIO, 1999, p. 46). Nesse conjunto de abordagens, de acordo com Alexander (*apud* GOHN, 2005), as atenções se concentram no Estado, fazendo emergir temas como o da participação, pobreza e conflitos de classes, dentre outros

A terceira forma para se compreender a sociedade civil é a que surge no final do século XX, quando os processos culturais e simbólicos passam a interessar às ciências sociais. O senso comum concebido a partir de então assume a sociedade civil não apenas espaço para ações individuais, refúgio para tudo o que não está no âmbito estatal, mas como “um tipo de comunidade civil, uma esfera solidária na qual certo tipo de comunidade universal cresce gradualmente, expressa pela opinião pública”. (ALEXANDER, *apud* GOHN, 2005, p. 68).

Do exposto, resta-nos concordar com Nogueira (2003) quando, de maneira sucinta, afirma que a história do conceito de sociedade civil originada no mundo clássico e medieval, ressurgiu com a afirmação do pensamento liberal, chega ao século XIX, passando pelo Iluminismo, incorpora-se à cultura teórica contemporânea mediante as formulações de Hegel e Marx e se converte, nas correntes mais recentes, ou em recurso gerencial destinado a viabilizar tipos específicos de políticas públicas, ou em fator de reconstrução ética e dialógica da vida social (NOGUEIRA, 2003). Tem-se, portanto que sociedade civil é um termo vivo, construído historicamente e que se reformula constantemente conforme a conjuntura sociopolítica e econômica se apresenta, bem como as orientações teórico-ideológicas que se adota.

## **2.4.2 Alternativas de Organização da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONG e Terceiro Setor**

Julgou-se também conveniente conhecer as principais formas pelas quais a sociedade civil pode organizar seus esforços no sentido de verificar se a pauta do controle e do combate à corrupção pode preferir alguma em especial. Nesse sentido, e tomando organização da sociedade civil como “a capacidade histórica de a sociedade assumir formas conscientes e políticas de organização” (DEMO, 2009, p. 27) para lutar por interesses específicos, três configurações foram localizadas na literatura pesquisada: os movimentos sociais, as organizações não-governamentais (ONG) e o terceiro setor. Considerando o alerta de Siqueira (2010) sobre as grandes lacunas que prevalecem na produção teórica e acadêmica acerca dos movimentos sociais, incluindo a qualificação desses movimentos como novos; a sua distinção de outras ações coletivas ou organizações sociais, como as ONGs; as conseqüências de sua institucionalização; e o seu papel no atual momento histórico (SIQUEIRA, 2010, p. 237), deve-se informar que no apanhado que se faz aqui, tais configurações são utilizadas apenas como recursos analíticos, tipos ideais, usando a expressão weberiana, cujo objetivo é viabilizar a identificação das principais características das organizações estudadas.

Compreende-se por movimentos sociais:

Ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil “(GOHN, 1997:251).

A definição oferecida por Gohn (1997) destaca o caráter político e a transitoriedade das demandas como características dos movimentos sociais. Assim, tais movimentos, segundo essa autora, politizam as demandas socioeconômicas porque proporcionam a consciência dos direitos e dos deveres tanto sociais como políticos, “são escolas de cidadania e de aprendizagem política” onde “se aprende a descobrir os direitos, agregar interesses, reconhecer os opositores, conhecer os caminhos por onde passam as demandas dentro da máquina burocrática” (GOHN, 2005, p. 96). Quanto ao estado de transitório este se caracteriza pelo fato de que “com as mudanças estruturais e conjunturais da sociedade civil e política, eles se transformam (GOHN, 1997, p. 20), ou seja, a pauta dos movimentos sociais é construída – e reconstruída – conforme se identificam demandas não atendidas no contexto sociopolítico e econômico vigente. Outra característica dos movimentos sociais apontada pela autora diz respeito ao fato de que tais movimentos se apresentam como atores coletivos que

desenvolvem uma identidade. Assim, ainda que algum ator se destaque individualmente, ele não fala por si próprio, mas em nome do coletivo, pois desse é representante e veículos de expressão (GOHN, 1997, p. 252). Necessário dizer ainda quem de acordo com Gohn (2007), os movimentos sociais na atualidade atuam por meio de redes sociais, seja estas em nível local, regional, nacional e até internacional.

Já quanto às organizações não-governamentais, costumeiramente designadas pelo acrônimo ONG, sabe-se por Teixeira (2002) que o termo foi cunhado pelas Organizações das Nações Unidas (ONU) em 1946, que a definiu como toda organização não estabelecida por acordo intergovernamental (TAVARES, *apud* TEIXEIRA, 2002, p. 106). No Brasil, ainda de acordo com Teixeira (2002), o termo que designava, inicialmente, apenas as organizações internacionais financiadoras de projetos de organizações brasileiras, foi adotado pelos centros que apoiavam e assessoravam os movimentos sociais durante os anos 80. Oliveira e Haddad (2001) indicam que desde a conferência mundial da Organização das Nações Unidas — ONU —, no Rio, conhecida como Eco-92, a imprensa brasileira apreendeu o termo passando a empregá-lo como sinônimo de entidades sem fins lucrativos. Tal generalização é indevida, segundo esses autores, porque na América Latina aponta-se como ONG “uma classe especial de entidades que se dedica ao desenvolvimento participativo e sustentável e à construção e defesa de direitos”, portanto “não se confundem com entidades comunitárias e de auto-ajuda, com centros de pesquisa, fundações e entidades filantrópicas de corte tradicional” (OLIVEIRA; HADDAD, 2001, p. 63). Tal distinção conceitual importa também para a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) quando afirma que o fato de pesquisa do IBGE indicar que no Brasil existem 338 mil organizações sem fins lucrativos (dados de 2005), não significa que existem 338 mil ONGs, pois esse volume, embora englobe também essas organizações, não se limita as mesmas (ABONG, 2011)

Alguns autores indicam aspectos para distinguir as ONGs dos movimentos sociais. De acordo com Gohn (2005), por exemplo, aquelas possuem quadros hierárquicos e ainda que haja o trabalho voluntário, há necessidade de recrutar mão-de-obra especializada com possibilidade de empregar-se por salário, situação que não lhes garante quadros permanentes, embora gere elevados custos de manutenção, motivo pelo qual o *turn over* nas equipes ongueiras é significativo. Já no que tange ao caráter educativo, as ações das ONGs são guiadas pela lógica da cooperação e da solidariedade. No quesito transitoriedade, Gohn (2005) alerta para o perigo da influência da conjuntura política no estabelecimento de

discursos e ações das ONGs, a fim de não gerar o abandono de princípios que deveriam ser pilares norteadores de suas práticas.

Com referência ao terceiro setor *em-se*, seguindo Ferrarezi (2007), a denominação para o conjunto de entes e processos da realidade social que não pertencem ao primeiro setor, o Estado, mas que pode compartilhar a finalidade pública, e nem ao segundo setor, o mercado, com que compartilha a origem privada. Com base em França Filho (2001), toma-se conhecimento que a interpretação dominante do termo provém da literatura anglo-saxônica, a qual o aloca no universo das organizações sem fins lucrativos. Sete características são básicas para a classificação de uma organização como terceiro setor: formalidade, privada, independência, não distribuição de lucros, comportar certo nível de participação voluntária, não se configurar como partido político e nem como organização religiosa (FRANÇA FILHO, 2001, p. 10). Considerando que tais características também se fazem presentes nas ONGs, não é surpresa que vários autores as compreendam como elementos de um mesmo conjunto. Gohn (2005), entretanto, alega que as ONGs cidadãs brasileiras não aprovam essa junção, ou seja, não gostam de ser abrigadas sob essa expressão “guarda-chuva” (FERRAREZI, 2007, p. 111).

Com base em Scherer-Warren (2006) identificam-se três níveis de organização da sociedade civil: no primeiro nível, denominado por associativismo local, a autora aglutina as entidades que atuam localmente, sejam estas na forma de ONGs, entidades do terceiro, as associações de bairros, núcleos dos movimentos de *sem-terra*, *sem-teto*, etc. Sua característica principal reside no fato de que o seu envolvimento diz respeito às causas sociais ou culturais do cotidiano de um determinado local. No segundo nível tem-se as *formas de articulação inter-organizacionais*, que engloba os fóruns da sociedade civil (p. ex: o Fórum de Entidades de Direitos Humanos – FENDH), as associações nacionais de ONGs (p. ex: a Associação Brasileira de ONGs – ABONG) e as redes de redes (p. ex: a Rede Mata Atlântica) que, representando organizações e movimentos situados no primeiro nível (o local), buscam relacionar-se entre si para o empoderamento da sociedade civil. Essas duas formas, ainda de acordo com essa autora, comportam certa institucionalidade, algumas possuindo registros legais e certificações, outras apenas com normas e procedimentos internos à associação. Por fim, têm-se no terceiro nível as *mobilizações na esfera pública* que, segundo Scherer-Warren (2006), resultam da articulação de atores situados nos dois níveis anteriormente citados, ou seja, dos movimentos localizados e das formas de articulação inter-organizacional, mas que buscam transcendê-los como uma forma de pressão política. Os protestos sociais de maior abrangência, tais como a Marcha Nacional pela reforma Agrária, a Parada do Orgulho *Gay*, a

Marcha Mundial das Mulheres, são exemplos que se encaixam nesse nível. A finalidade dessas mobilizações, ainda de acordo com essa autora, é a dar visibilidade às demandas por meio da mídia e gerar efeitos simbólicos, no sentido político-pedagógico, para os próprios manifestantes e a sociedade em geral.

Deve-se informar ainda que, conforme pontuado por Scherer-Warren (2006), em cada nível de organização e mesmo entre eles, vem se constituindo o que ela denomina por rede de movimento social. As redes, seguindo essa autora, por serem multiformes, aproximam atores sociais diversificados, dos níveis locais aos mais globais, de diferentes tipos de organizações, possibilitando o diálogo entre eles, ainda que esse diálogo não seja isento de conflitos. Sabe-se que os novos meios de comunicação e informação, especialmente a internet e os e-mails, tem sido utilizados de forma intensiva por tais movimentos (GOHN, 2007; SCHERER-WARREN, 2006).

Diante do exposto, conclui-se que, pelo menos teoricamente, a pauta do controle e do combate à corrupção pode se organizar sob qualquer uma das alternativas estudadas. Pode-se argumentar inclusive que os efeitos perniciosos, bem como a intensidade com que ocorre no Brasil, a luta pelo seu controle e combate faz jus e até precisa ser organizada sob as três formas aqui apresentadas: movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONG) e terceiro setor, bem como atuar nos três níveis de representação (no local, no inter-organizacional e no de mobilizações na esfera pública).

### **2.4.3 Sociedade Civil Brasileira: Identificando Objetos de Mobilização de Esforços**

Focalizando o contexto da América Latina, incluindo o Brasil, constata-se que o conceito de sociedade civil também passa por ressignificações. De acordo com Gohn (2005), o termo foi introduzido no vocabulário político brasileiro no final dos anos 70, quando se tornou sinônimo de participação e organização da população civil na luta contra o regime ditatorial então vigente. Naquele período, ainda segundo essa autora, a noção de autonomia impregnou o discurso estratégico, cuja orientação propugnava por organizar-se livremente do Estado, “de costas para ele”. Sociedade civil, portanto, era sinônimo de algo bom, oposto de militar (Idem, p. 70-72) Coadunando com tal avaliação, Dagnino (2002) pontua que a sociedade civil foi considerada o único núcleo possível de resistência ao autoritarismo implantado pelo governo militar que se instaurou no Brasil a partir de 1964.

Gohn (2005) assevera, entretanto, que não foi apenas no campo popular que ocorreu a participação social da sociedade civil brasileira no citado período. Segundo essa estudiosa, movimentos advindos das mais diversas camadas sociais (mulheres, homossexuais, ambientalistas etc.), contrapondo-se à visão que acreditava na supremacia dos sujeitos sociais, oriundos do mundo do trabalho, sobre os demais para realizar mudanças históricas, contribuíram para conceber a política como algo do dia a dia, não mais apenas como uma “exclusividade no campo da representação institucional e do poder” (GOHN, 2005, p. 74). Neste ponto, convém reconhecer que no estudo desenvolvido por Sader (1988) localiza-se uma excelente reunião dos movimentos sociais ocorridos na Grande São Paulo, no período 70-80, que, contando com a presença da Igreja Católica, se articularam em torno de quatro distintas organizações, notadamente a dos clubes de mães, a do sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo, a da oposição metalúrgica de São Paulo e a das comissões de saúde da zona leste paulistana, que sustenta o argumento de Gohn (2005).

O valor das ações empreendidas por grupos expressivos da sociedade civil durante o regime militar também é resgatada por Sorj (2006), Santos (2006) e Carvalho (2008). Para se ter uma idéia da significância desse momento, basta saber que para diversos analistas esse momento é considerado como o da efetiva fundação da sociedade civil no Brasil (DAGNINO, 2002; SPINK E TEIXEIRA, 2007). Conforme Dagnino (2002), a luta no combate ao Estado autoritário reuniu e unificou esforços dos mais diversos setores sociais, fato também reconhecido por Sorj (2006) quando pontua que os semanários (p. ex: Opinião, Movimento, O Pasquim), centros de pesquisa (p. ex: o CEBRAP, a SBPC), organizações profissionais, em particular a Ordem de Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), pastorais da Igreja Católica, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o sindicalismo do ABC paulista foram capazes de construir uma “aliança de diferentes em função de um projeto político específico: democratizar o País” (SORJ, 2006:60). Referindo-se a essas ONGs como de “primeira geração” Ferrarezi (2007) indica a resistência à ditadura como explicação para o afastamento entre essas e o Estado, bem como para a tensão, o conflito e a oposição que marcaram a relação entre ambos, inclusive no período pós-democrático. Outra contribuição dessa autora é a informação de que parte das pessoas que nelas trabalhavam era militantes políticos, com experiência não governamental do período no exílio. Constata-se, portanto, que a história política da sociedade civil brasileira registra episódios que demonstram a sua capacidade para aglutinar forças para lutar, tanto por interesses gerais, quanto por alguns interesses específicos.

Não obstante tanto reconhecimento, é imperioso destacar a crítica contida nos estudos pesquisados dando conta que, alcançada a democracia, a forma de funcionamento e o lugar da sociedade civil no sistema político mudaram (SORJ, 2006; SANTOS, 2006; GOHN, 2005). Para Sorj (2006), os semanários desapareceram; os órgãos de pesquisa não têm influência específica no debate público; a CNBB e as pastorais perderam boa parte de seu peso político; as organizações profissionais e sindicais se voltaram, basicamente, aos assuntos relativos à suas áreas e a seus interesses corporativos. Santos (2006) afirma que o desaparecimento dessas organizações, findo o regime autoritário, ocorreu porque essas passaram a partidos políticos ou a empresas de consultoria ou de representação de *lobbys*, ou porque se convertem num novo tipo de organização, parte maior do terceiro setor, as quais se ocupam “do privado, e não do público; do social, não do político; do micro, não do macro (a democracia liberal e o capitalismo neoliberal)” (Idem, p. 409). Na crítica formulada por Sorj (2006), o novo tipo de organização que emerge se constitui, sociologicamente, como organizações profissionais, nichos de emprego para ativistas sociais (Idem, p. 61).

Para Gohn (2005), entretanto, o que ocorreu foi uma fragmentação do “sujeito social histórico” (Idem, p. 64), prevalente até então, em uma pluralidade de novos atores, ampliando o campo da sociedade civil tanto na prática como nos discursos a seu respeito. Em harmonia com essa autora, Dagnino (2002) assinala que o desenvolvimento das instituições formais básicas da democracia contribuiu para evidenciar a heterogeneidade da sociedade civil brasileira, expressada nas diferentes visões que definiam os novos projetos políticos. Melo (2007) também não se surpreende com esse novo cenário, pois afirma que embora a oposição ao regime militar “desse liga” para o estabelecimento de “um mínimo de coesão política, sabia-se que com a retirada dos militares os projetos tendiam à diversificação, à disputa e ao conflito” (MELO, 2007, p. 40).

Se no período autoritário, a homogeneização dos atores da sociedade civil se estruturou sob o conceito de autonomia, o eixo estruturante fundamental que a homogeneiza na redemocratização passa a ser o de cidadania. Isso não significa que o conceito de autonomia desapareceu, pois Gohn (2007) leciona que nos dias atuais o seu sentido difere daquele que prevaleceu nas décadas de 70/80. Atualmente, ter autonomia significa:

Ter projetos e pensar os interesses dos grupos envolvidos com autodeterminação; é ter planejamento estratégico em termos de metas e programas; é ter a crítica, mas também a proposta de resolução para o conflito que estão envolvidos; [...] É ter pessoal capacitado para representar os movimentos nas negociações, nos fóruns de debates, nas parcerias de políticas públicas. (GOHN, 2007, p. 17).

Leitura semelhante nos é apresentada por Ferrarezi (2007) quando pontua que muitas das ONGs atuantes na década 70/80 em um campo de oposição e resistência ao Estado, assumiram, nos anos 90, papel proativo, tanto de forma autônomas como ligadas ao Estado.

Gohn (2005) divide a organização da sociedade civil brasileira, a partir dos anos 90, em três distintos momentos: de 1990 a 1995, de 1995 a 2000 e do início do novo século até os dias atuais. Embora grande parte das análises efetuadas sobre a primeira metade dos anos 90 pontue a crise e a redução dos do poder de pressão dos movimentos sociais, a autora destaca que as mudanças na conjuntura política propiciaram a rearticulação de outros atores sociais relevantes na sociedade civil, como as ONGs e outras entidades do Terceiro Setor (estas últimas ligadas a empresas e fundações), bem como a emergência do Movimento dos Sem Terra (MST). Tal dinâmica alterou-se ainda mais na segunda metade dos anos 90, quando crises econômicas internas levaram algumas entidades de apoio aos movimentos, inclusive ONGs, a reduzirem as regiões de atuação, fundir-se com outras, mudarem de áreas de atuação ou até mesmo fecharem deixaram de existir. Além das dificuldades de apoio, os movimentos tiveram a participação da população reduzida devido ao crescimento do desemprego, da violência e o do narcotráfico naquele período. Convém destacar que é nesse período que se aprova no Brasil a Lei nº 9.790/99, uma inovação institucional que, de acordo com Ferrarezi (2007), criou a “qualificação” ou “reconhecimento institucional” de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para as pessoas jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos. Tal qualificação, que é opcional, é outorgada pela administração pública que, por meio do fornecimento de registros e títulos, diferencia as associações, concedendo às assim qualificadas uma condição especial do Estado em relação a isenções, imunidades, taxas, impostos e realização de projetos (FERRAREZI, 2007, P. 132), viabilizando ainda o recebimento por parte destas, de recursos públicos para o desempenho de atividades de interesse social por meio de termo de parceria, um “instrumento menos rigoroso que os convênios na aplicação dos recursos recebidos do governo” (PECI, 2008).

Gohn (2005) ainda assinala que a nova política de distribuição e gestão dos recursos públicos, com focos em projetos pontuados (crianças, jovens, mulheres etc.) colaborou para desorganizar as antigas formas de reivindicações dos movimentos. A partir de então, retira-se da idéia de mobilizar o conteúdo de desenvolvimento de uma consciência crítica ou de protesto nas ruas, ao tempo em que o “militante” é transformado no “ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais” (GOHN, 2005, p. 81-83).

Com referência ao panorama que se estabelece a partir desse milênio, Gohn (2005) organiza os movimentos sociais ao redor de 13 eixos temáticos e as atuações das ONGs em cinco campos distintos. Observa-se que no que se refere aos movimentos sociais, o levantamento processado pela autora em 2005 não faz qualquer referência a existência de movimentos de combate à corrupção no Brasil. Dentre os movimentos listados pela autora na obra citada o que, talvez, pudesse despertar algo neste sentido é o que ela denomina por *Mobilização e organização popular em torno de estruturas institucionais de participação na gestão político-administrativa da cidade*, onde o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores aparecem como exemplos de tais estruturas. Tal lacuna, entretanto, está parcialmente preenchida nos livros *Teoria dos Movimentos Sociais* (1997) e *Movimentos Sociais no Início do Século XXI* (2007), ambos da mesma autora, vez que no primeiro, ao dividir o cenário dos movimentos sociais em 04 ciclos (1972-1984; 1985-1989; 1990-1997 e 1998-2010), o movimento “Ética na política” está relacionado no terceiro ciclo (1990-1997) como “movimento nacional contra a corrupção” e responsável pela articulação que depôs o ex-presidente Collor de Mello em 1992 e, no segundo, afirma que os movimentos sociais deste novo milênio:

ao reivindicarem ética na política e, ao mesmo tempo, exercerem vigilância sobre a atuação estatal/governamental, eles orientam a atenção da população para o que deveria ser dela e está sendo desviado, para o tratamento particular que supostamente estaria sendo dado a algo que é um bem público, como os impostos arrecadados da população estariam sendo mal gerenciados etc. (Gohn, 2007, p. 16)

Justifica-se a adjetivação de parcial ao levantamento efetuado pela autora nas três obras aqui referenciadas somente tangencialmente a organização de esforços com o objetivo de combater a corrupção no Brasil é mencionado. Em nenhuma delas não se localizou referência, por exemplo, ao Projeto "Combatendo a Corrupção Eleitoral", que lançado pela Comissão Brasileira Justiça e Paz - CBJP, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, em fevereiro de 1997 culminou na Lei da Compra de Votos (9840, de 28 de setembro de 1999) e no Movimento Contra a Corrupção Eleitoral (MCCE), um dos casos estudados nessa tese.

No que se refere às ONGs, a autora destaca suas atuações na luta nos campos relacionados às áreas sociais básicas (saúde, educação, moradia e alimentação), aos direitos de cidadania (gênero, meio ambiente, direitos humanos, etnias e sexo), ao atendimento da assistência social (crianças, jovens, adolescentes, idosos), à área da cultura (clássica, como música, dança, literatura etc.; diversidades culturais, defesa e preservação do patrimônio histórico e artístico dos povos) e às causas sociais (pobreza socioeconômica). O fato de essa

destacada estudiosa não relacionar o combate e o controle da corrupção no universo temático das ONGs nos surpreendeu, afinal além da Transparência Brasil, um dos casos selecionados neste estudo, fundada em abril de 2000 como um capítulo da Transparência Internacional, ONG mundial de grande prestígio no que se refere ao compromisso de combate à corrupção, tem-se a Associação dos Moradores de Ribeirão Bonito (AMARRIBO/SP) operando desde novembro de 1999, já indicando a emergência de uma nova pauta nesse universo.

#### **2.4.4 Ferramentas de Combate à Corrupção: Contribuições de uma ONG Internacional: a Transparência Internacional**

A Transparência Internacional, doravante TI, é uma das organizações da sociedade civil que tem se destacado em nível mundial na luta contra a corrupção. De acordo com as informações contidas no *site* da TI, a sua missão é estimular mudanças em direção a um mundo livre de corrupção.

Sediada em Berlim, Alemanha, a TI foi fundada por Peter Eigen, um ex-diretor Banco Mundial na África Oriental, em 1993, objetivando, de acordo com Galtung e Pope (1999), coibir a corrupção nos países do Sul, bem como nos pós-comunistas em transição na Europa Oriental e Central e na antiga União Soviética, pois considerava que enquanto “os países do Norte podem estar aptos para arcar com o luxo da corrupção, aqueles outros países não poderiam” (GALTUNG; POPE, 1999, p. 258). Entretanto, prosseguem esses autores, além de trabalhar nos países onde considerava a corrupção fosse sistêmica e prevalente, a TI também focaliza países do Norte, cuja comunidade de negócios alimentavam a corrupção por meio de subornos para obter encomendas de exportação.

A abordagem atual da TI é constituída de quatro elementos: a) Construção de alianças nacionais, regionais e globais – incluindo o Estado, a sociedade civil e o setor privado -, a fim de combater a corrupção interna e internacional; b) Coordenar e apoiar os capítulos nacionais para implementar essa missão, c) Assistência (em conjunto com chapeters nacional) na concepção e implementação de eficazes sistemas de integridade; e d) Coletar, analisar e disseminar informação para sensibilizar o público, especialmente em países de baixa renda, sobre os efeitos nocivos da corrupção sobre o desenvolvimento humano e econômico (GALTUNG; POPE, 1999, p. 260).

Sabe-se que a TI tem desenvolvido diversas ferramentas que podem ser utilizadas por indivíduos e organizações interessados em controlar e combater a corrupção no setor público. De acordo com Rosenbaum (2005) os instrumentos desenvolvidos pela TI podem ser agrupados em sete categorias, quais sejam: aumento da consciência, monitoramento de transações entre governo e setor privado, campanhas eleitorais, acesso a informação, instituições públicas, ética nos negócios e diagnósticos (ROSENBAUM, 2005). Tais categorias são mais bem explicitadas nos parágrafos seguintes, ainda com base neste autor.

Os instrumentos destinados a elevar o nível de consciência buscam despertar a atenção do público para o problema da corrupção. Esses instrumentos fazem o público lembrar que a corrupção de fato é um problema e busca conscientizá-lo acerca das ações que os indivíduos podem empreender para combater a corrupção. Exemplos desses instrumentos são peças publicitárias, painéis, seminários, workshops, alertas sobre o volume de receitas perdidas com o fenômeno da corrupção e, ainda, ações educativas direcionadas a jornalistas.

No que se refere ao monitoramento de transações comerciais entre governo e agentes do setor privado, manual de licitações, workshops sobre concessões públicas, descrições de leis e processos necessários à contratação com o governo, incluindo informações sobre taxas, prazos para conclusão das negociações etc. são exemplos de instrumentos com tal propósito. Como se pode deduzir, o objetivo dessa categoria é dar maior visibilidade aos direitos da parte contratante, reduzindo a margem para práticas de corrupção.

Já o monitoramento dos gastos das campanhas se destaca dentre os instrumentos previstos para serem utilizados quando o objetivo é evitar a corrupção praticada durante as campanhas eleitorais, pois campanhas livres e justas são de fundamental importância para a chamada *accountability* vertical.

Quanto ao acesso à informação, este pode ser efetuado por meio de campanhas publicitárias prestando esclarecimentos sobre contribuições tributárias e aplicações do dinheiro público. Esses instrumentos podem ser adotados para despertar o interesse do cidadão para com a gestão dos recursos públicos. A criação de *websites* específicos para orientar os cidadãos quanto aos seus direitos em um processo de contratação com o governo, por exemplo, é um dos mecanismos que pode facilitar o acesso à informação e, conseqüentemente, reduzir espaço para práticas de corrupção. Nesse particular, reduzem-se riscos de manipulação por acesso privilegiado a informações.

Na categoria designada por instituições públicas, Rosenbaum (2005) pontua que essa ferramenta tem foco em ramificações específicas do governo. Projetos de monitoramento para municiar o público com informações sobre as atividades do legislativo, judiciário e governos municipais, produção de manuais de orientação ao cidadão, objetivando instrumentalizá-los para um melhor monitoramento de programas sociais exemplificam esta categoria.

No que se refere à categoria denominada por ética em negócios, busca-se estimular comportamentos éticos no setor privado e nas diversas profissões. Mais especificamente, busca-se criar no ambiente de negócios uma espécie de resistência à corrupção e ao abuso de poder, estimulando a formação de uma base de princípios que valorizam a responsabilidade social dos agentes econômicos. Entre os diversos instrumentos que podem ser mobilizados para estimular comportamentos éticos estão a realização de conferências em âmbito nacional ou regional, bem como workshops que busquem discutir questões de responsabilidade e ética, caminhos que podem ser considerados quando se trata de estimular e desenvolver comportamentos éticos nos negócios. Outro mecanismo que pode ser utilizado no combate à corrupção nessa categoria é a criação de um canal público e seguro por meio do qual os cidadãos se sintam encorajados a denunciar práticas de corrupção. A produção e divulgação de relatórios sobre o resultado das denúncias, analisando sua natureza e freqüência é outro recurso que pode ser utilizado. Isto estimula comportamentos de responsabilidade por parte do cidadão comum (ROSENBAUM, 2005).

Por fim, na categoria de produção de diagnósticos, incluem-se duas das mais conhecidas ferramentas de que se vale a TI, que são: Índice de Percepção da Corrupção e Índice de Suborno. O primeiro documenta a reputação de governos no tocante à honestidade. O segundo registra a reputação de organizações do setor privado de alguns países no tocante à disposição de subornar. Vê-se, portanto, que quando se toma a TI como modelo, são muitas as ações que podem ser empreendidas pelas organizações da sociedade civil para combater e controlar a corrupção. Nesse sentido, torna-se relevante para o propósito desta tese verificar se tais instrumentos também são adotados pelas organizações da sociedade civil brasileira selecionada.

### 3 METODOLOGIA E CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO

#### 3.1 SOBRE A SELEÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES

Conforme afirmado anteriormente, estudos preliminares indicaram que existe no Brasil uma multiplicidade e diversificação de organizações que se apresentam como representantes da sociedade civil. Para se ter uma idéia, pesquisa do IBGE indica que no Brasil existem 338 mil organizações sem fins lucrativos (dados de 2005) atuando em distintos campos de defesa de direitos, cultura, transparência e projetos sociais. Entretanto, não foi possível identificar neste banco de dados quais dessas entidades se dedicam prioritariamente ao combate e controle da corrupção no Brasil.

Diante dessa dificuldade, levou-se em conta, inicialmente, a percepção da pesquisadora para identificar organizações que se destacam nacionalmente nesse propósito específico para, em seguida, verificar se essas possuíam *sites* ativos na *internet*, vez que em tal ambiente deveriam ser coletados diversos dados para análise. Nesse sentido, foram selecionadas a Transparência Brasil, a Associação Contas Abertas, o Movimento Contra Corrupção Eleitoral (MCCE), a Articulação Brasileira Contra Corrupção e Impunidade (ABRACCI) o Instituto Ethos. Tratou-se, portanto de processo de seleção do tipo não probabilístico e por acessibilidade. O quadro a seguir indica os *sites* das organizações selecionadas:

**Quadro 7 - Sites das Organizações Selecionadas**

Nome	Site
Articulação Brasileira Contra Corrupção e Impunidade (ABRACCI)	<a href="http://www.abracci.org.com.br">www.abracci.org.com.br</a>
Associação Contas Abertas	<a href="http://www.contasabertas.uol.com.br">www.contasabertas.uol.com.br</a>
Instituto Ethos	<a href="http://www.ethos.org.br">www.ethos.org.br</a>
Movimento Contra Corrupção Eleitoral (MCCE)	<a href="http://www.mcce.org.br">www.mcce.org.br</a>
Transparência Brasil	<a href="http://www.transparencia.org.br">www.transparencia.org.br</a>

Fonte: elaboração própria.

#### 3.2 SOBRE O TIPO DE PESQUISA

Conforme já mencionado, existe pouco conhecimento sistematizado acerca do papel da sociedade civil para o controle da corrupção no Estado brasileiro, razão pela qual

classificamos esta pesquisa, principalmente, como exploratória, uma vez que Martins (1994) classifica com tal todo estudo que busca levantar maiores informações a respeito de um assunto ainda pouco conhecido. Deve-se ressaltar que Gil (1995, p. 45) também classifica nesse nível as pesquisas cujo objetivo é proporcionar visão geral acerca de determinado fato.

Considerando também o objetivo de identificar bem como o de expor as características de tais organizações (configuração, formas de articulação etc.), a pesquisa pode ainda ser classificada como descritiva, pois de acordo com Vergara (2004, p. 47) é descritivo o estudo que expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno.

Ainda de acordo com Vergara (2004, p.47) quando a pesquisa tem como objetivo esclarecer quais fatores contribuem, de alguma maneira, para a ocorrência de determinado fenômeno, deve ser classificada como explicativa. Nesse sentido, considerado o objetivo de apontar possíveis efeitos das principais ações empreendidas pelas organizações selecionadas para o fortalecimento da *accountability* no Brasil, esta pesquisa também assume esse caráter.

Quanto aos meios de investigação, optou-se pela estratégia designada por estudo de caso, já que, de acordo com Yin (2001, p.27), a pesquisa que focaliza acontecimentos contemporâneos inseridos no contexto da vida real – neste caso, a atuação de organizações da sociedade civil brasileira no combate à corrupção – e sobre os quais não se podem manipular comportamentos relevantes, têm esta estratégia como preferida. A opção pela investigação em várias organizações se justifica porque este autor também destaca que as evidências dos casos múltiplos são reconhecidas como mais fortes do que as evidências de caso único.

### 3.3 SOBRE A COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Os dados necessários para responder ao problema formulado foram coletados de duas maneiras. Uma delas, conforme já mencionado, por meio de incursões efetuadas nos *sites* de tais entidades; a outra, por meio de entrevistas semi-estruturadas realizadas com alguns de seus atores-chave. Deve-se esclarecer que o uso de múltiplas fontes de evidências atende a um dos princípios recomendados por Yin (2001) para essa estratégia de pesquisa. Este autor leciona que tal procedimento pode contribuir para que a abordagem do caso ocorra de forma mais ampla e completa, além de possibilitar o cruzamento das informações. Destaque-se ainda que, segundo Triviños (1987), a entrevista semi-estruturada é um principais instrumentos para

a realização da coleta de dados, uma vez que contribui para a espontaneidade da entrevista, fazendo com que o respondente aproxime-se do papel de informante-chave, o que para Yin (2001) é fundamental para o sucesso de um estudo de caso.

Para viabilizar o contato com tais atores, o passo inicial consistiu em identificar nos *sites* das organizações os seus e-mails. Feito isso, emitiu-se um e-mail para cada ator solicitando-lhes contribuir com o estudo pretendido, por meio da concessão de uma entrevista. Todos os e-mails obtiveram respostas e todos os contatos concordaram em nos conceder a entrevista, exigindo apenas que esta ocorresse na cidade sede da organização, pois o deslocamento deles para Salvador não seria possível. Além disso, do Instituto Ethos recebeu-se a informação de que seria necessário nos indicar outra pessoa, pois no período programado para a realização das entrevistas o seu representante, para quem o nosso e-mail inicialmente foi dirigido, não estaria disponível. Tais condições foram plenamente aceitas pela pesquisadora. O quadro a seguir evidencia os atores entrevistados e o local das entrevistas:

**Quadro 8 - Atores e Local das Entrevistas**

Entidade	Entrevistado	Cidade Sede
Articulação Brasileira Contra Corrupção e Impunidade (ABRACCI)	Betina Sarue	São Paulo
Associação Contas Abertas	Gil Castelo Branco	Brasília
Instituto Ethos	Luciana Aguiar	São Paulo
Movimento Contra Corrupção Eleitoral (MCCE)	Francisco Whitaker	Brasília
Transparência Brasil	Cláudio Weber Abramo	São Paulo

Fonte: elaboração própria.

As entrevistas foram realizadas nas seguintes datas do mês de maio de 2011: em Brasília, no dia 10; em São Paulo, no dia 24. Não foi possível entrevistar Francisco Whitaker pessoalmente, pois o mesmo encontrava-se na Europa nas datas das viagens da pesquisadora, tanto para Brasília como para São Paulo. Por tal razão, essa entrevista foi realizada via Skype, na manhã do dia 03 de junho de 2011. Considerando a opção pela entrevista do tipo semi-estruturada, tornou-se necessária a elaboração prévia de um roteiro de perguntas básicas, as quais, naturalmente, foram complementadas por outras inerentes às condições momentâneas às entrevistas. Com a autorização do entrevistado, todas as entrevistas foram gravadas e, após a sua realização, integralmente transcritas. Durante a análise, considerando que algumas dúvidas persistiram, e-mails foram enviados a fim de dirimi-las.

Já no que se refere à técnica utilizada para a análise dos dados coletados optou-se pela análise de conteúdo, pois, de acordo com Bardin (1977), esta técnica é profícua na obtenção

de um real enriquecimento das leituras feitas, a partir de um olhar que extrapole os limites da percepção mais imediata do leitor/pesquisador, distanciando-o assim, do senso comum e da sociologia espontânea. Nesse particular, tomou-se como baliza a seguinte afirmação: “Tudo o que é dito ou escrito é susceptível de ser submetido a uma análise de conteúdo” (HENRY; MOSCOVICI, apud BARDIN, 1977, p. 33).

Cumpra ainda esclarecer que a análise categorial foi o procedimento adotado para o trabalho de análise do conteúdo dos dados coletados em ambas as fontes de evidências e que as unidades de análises foram frases e parágrafos. Para tanto, os textos obtidos, tanto por meio das incursões efetuadas nos *sites*, documentos e textos fornecidos pelas organizações selecionadas, como por meio das transcrições das entrevistas, foram, inicialmente, desmembrados em três grandes categorias, previamente definidas, a fim de contemplar os conceitos-chave dessa pesquisa: corrupção, *accountability* e sociedade civil.

Por fim, informa-se que a análise se fixou nas principais ações empreendidas pelas organizações selecionadas nos últimos dez anos, tendo o ano de 2000 adotado como ponto de partida, vez que este se constitui no ano de fundação da mais antiga organização selecionada.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 CONHECENDO O PERFIL E A ABRANGÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES SELECIONADAS

O primeiro passo da investigação consistiu em buscar compreender o contexto no qual as organizações selecionadas emergiram, bem como conhecer elementos que as caracterizam. Para tanto, buscou-se identificar inicialmente a data de sua fundação. O resultado está exposto a seguir:

**Quadro 9 - Fundação das Organizações**

Nome	Início
Articulação Brasileira Contra Corrupção e Impunidade (ABRACCI)	2009
Associação Contas Abertas	2005
Instituto Ethos	1998
Movimento Contra Corrupção Eleitoral (MCCE)	2002
Transparência Brasil	2000

Fonte: elaboração própria.

Como se pode observar, as organizações selecionadas neste estudo são muito recentes, vez que, não obstante o secular problema da corrupção, seus contornos institucionais só começaram a se formar a partir das últimas duas décadas. Durante as entrevistas foi possível identificar alguns fatores que impulsionaram a criação dessas organizações:

Bom, houve uma confluência de circunstâncias. De um lado, havia gente no Brasil que achava que haveria espaço para uma entidade desse tipo, gente com quem, inclusive, eu havia trabalhado antes, em outros contextos, mas nessa área de você procurar reduzir a corrupção no Brasil. Esse foi um interesse. Então, havia entidades, pessoas que eu conheço mais ou menos a cabeça. Por outro lado, houve também um movimento da Transparência Internacional, que queria ter um capítulo, como eles chamam, aqui no Brasil. Então, essas duas coisas conjunaram na criação da Transparência Brasil em 2000.

Com aquela lei 9840, ela foi todo um processo de coleta de assinaturas que determinou que muita gente pelo Brasil afora se mobilizasse. [...] Isso quem começou foi a Comissão Brasileira de Justiça e Paz, eu era o secretário executivo da Comissão. E ela associou um monte de gente a esse processo e a Igreja toda entrou etc. etc. etc. [...] Uma vez aprovada a lei, a etapa seguinte era controlar a aplicação. Então, pra isso o que se pensou, todos que estavam metidos nisso, era a idéia de construir o que nós chamamos de Comitês 9840. A gente deu esse nome pra vincular o trabalho do comitê a essa lei que tem número 9840. Esses comitês 9840 se espalharam devagarzinho pelo Brasil afora. [...] Na segunda eleição, foi em 2002 por aí, nós nos demos conta que havia comitês pelo Brasil afora e a maneira que nós encontramos de ligar esses comitês uns aos outros pra se ajudarem mutuamente mesmo, pra ter um símbolo cada vez maior foi criar o MCCE, entendeu?

Independentemente da criação da ONG, o trabalho já existia. Nós já fazíamos esse trabalho numa época que o acesso à informação era mínimo, quer dizer praticamente só existia o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), não existiam esses sistemas que hoje existem, na CGU, no próprio Senado ou na Câmara, que de certa forma reproduzem o SIAFI. Naquela ocasião era só o SIAFI. Então, na verdade, nós fazíamos esse trabalho já assessorando parlamentares no Congresso Nacional. Estivemos juntos de vários deles como Augusto Carvalho, como o hoje Governador de Brasília, Agnelo Queiroz, tivemos uma época no Gabinete do Roberto Freire, tivemos em outra época no Gabinete da Juíza Denise Frossard, enfim, tivemos uma época no Gabinete do Eduardo Paes.

O Ethos foi criado em 98 por um grupo de empresários que tinham uma idéia diferente sobre qual é o limite de responsabilidade nas empresas, e eram empresários que não estavam pensando nisso há pouco tempo, já estavam em outros movimentos como pelos direitos da infância, pelo pensamento nacional dos pactos empresariais e que tinham essa reflexão e que queriam compartilhar essa reflexão com os seus colegas, seus pares profissionais e lideranças empresariais. [...] Então, dentro desse conceito maior a gente incluiu temas que tratassem valores, transparência, governança corporativa, que tinham muito a ver com a questão da transparência, do combate à corrupção, de criar balizas claras nas empresas para que esses processos não ocorressem. E acho que em 2005 tinha uma conjuntura política também de discussão de corrupção, de ética, ética na política, ética no financiamento das campanhas eleitorais né? Isso criou um debate, o Ethos resolveu promover uma conversa, o Ethos, o UNIETHOS, o Pacto Global, uma iniciativa de combate a Corrupção do Fórum Econômico Mundial, resolveram promover uma série de seminários sobre combate à corrupção e o papel do setor privado no combate à corrupção na prevenção da corrupção né? [...] E aí dessa série de seminários surgiu a idéia de se fazer o Pacto Empresarial Pela Integridade Contra a Corrupção<sup>8</sup> [...] Então criou-se um texto e ali a gente já teve a adesão de muitas empresas, então acho que esse foi, apesar do Ethos através do conceito de responsabilidade social empresarial tratar de temas como governança e como transparência, esse foi o momento em que a gente assumiu esse projeto também de falar especificamente sobre o combate à corrupção.

A idéia de constituir a ABRACCI começou na IACC (International Anti Corruption Conference)<sup>9</sup> que é organizada junto com a Transparência Internacional. Uma conferência mundial sobre corrupção que acontece a cada dois anos. Quando ela aconteceu em Atenas, foi em 2008, algumas destas organizações estavam presentes. O Caio participou pelo Instituto Ethos, o Caio Magri, tinha algumas pessoas da Rede AMARRIBO<sup>10</sup> que estavam lá em Atenas na conferência. Aí, algumas organizações continuaram conversando em cima desta proposta e então, em 2009, em janeiro, no Fórum Social Mundial, em Belém, foi lançado o manifesto de criação da ABRACCI

---

<sup>8</sup> O Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção foi lançado no dia 22 de junho de 2006, por iniciativa do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, UniEthos - Formação e Desenvolvimento da Gestão Socialmente Responsável, Patri Relações Governamentais & Políticas Públicas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime (UNODC) e Comitê Brasileiro do Pacto Global (ETHOS, 2010).

<sup>9</sup> A International Anti Corruption Conference (IACC) é um fórum mundial que há 25 anos reúne sociedade civil, chefes de Estado e do setor privado para enfrentar os desafios cada vez mais sofisticados colocados pela corrupção. A IACC acontece a cada dois anos em uma região diferente do mundo, e atrai até 1500 participantes de mais de 135 países (IACC, 2011).

<sup>10</sup> A Associação de Moradores de Ribeirão Bonito (AMARRIBO) foi fundada em 1999 na cidade de Ribeirão Bonito (SP). Trata-se de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que combate a corrupção, atua na promoção da cultura da probidade, na fiscalização de gastos públicos, na organização, educação e mobilização da sociedade civil, na defesa dos seus direitos constitucionais. Dentre os resultados de seu trabalho constam o afastamento de dois prefeitos e de diversos vereadores daquela cidade. Para ajudar na disseminação de sua experiência publicou o livro "O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil" e percorre várias cidades do Brasil, proferindo palestras e apoiando a criação e o funcionamento de novas entidades destinadas a acompanhar e controlar a aplicação do dinheiro público. (AMARRIBO, 2011).

com algumas organizações que estavam lá presentes, que já assinaram o manifesto e aderiram à rede.

A citação da Transparência Internacional, da IACC e do Pacto Global pelos entrevistados evidencia que a movimentação ocorrida em nível internacional para combater a corrupção influenciou esse processo, como também os escândalos brasileiros de corrupção do período – *“E acho que em 2005 tinha uma conjuntura política também de discussão de corrupção, de ética, ética na política, ética no financiamento das campanhas eleitorais né?”* - Outra abstração que pode ser feita do conteúdo das entrevistas é que o processo vem evoluindo de forma gradual, impulsionado, em parte, pelo acúmulo de experiências pessoais dos envolvidos: membros da Transparência Brasil já tinham alguma experiência nesse sentido; os do MCCE protagonizaram o processo de proposição e aprovação da Lei 9840/99 (Lei Contra Crimes Eleitorais); membros da ONG Associação Contas Abertas atuavam no acompanhamento dos gastos públicos, assessorando parlamentares do Congresso Nacional antes mesmo da sua fundação formal; os empresários do Ethos já discutiam temas relacionados à governança e transparência e as pessoas presentes no Fórum Social Mundial, onde se originou a ABRACCI, já acumulavam alguma experiência como participantes de organizações semelhantes. Não se pode deixar de registrar que a Comissão Brasileira de Justiça e Paz, organismo vinculado à CNBB, e a Igreja Católica também contribuíram para o que, mais tarde, se constituiria no MCCE, fato que evidencia que ação daqueles organismos não se limitou aos movimentos ocorridos no período pré-democratização.

Importa destacar que a Transparência Brasil se desligou da Transparência Internacional a partir de agosto de 2007. Como os motivos que levaram a tal descontinuidade não estão revelados no seu *site*, considerou-se importante buscar tal informação durante a entrevista:

Porque a Transparência Internacional é uma organização que busca os seus próprios interesses como qualquer outra organização. Ela se apresenta como uma organização descentralizada e não é verdade. Não é! [...] O negócio deles são as transações de que fazem parte as companhias transacionais, transações internacionais, isso é o objetivo deles, o que não tem nada que ver com o nosso objetivo. Conseguimos conviver com isso daí durante um bom tempo até que esse impulso centralizador se manifestou em uma ativa intenção de procurar dar ordens, dizer o que eu tenho que fazer ou deixar de fazer.

Conforme expusemos no capítulo sobre as formas de organizações da sociedade civil, e com base em Scherer-Warren (2006), as redes aproximam atores sociais dos níveis locais aos mais globais e possibilita o diálogo entre eles, ainda que essa interação não seja isenta de conflitos. O caso específico da relação entre a Transparência Brasil e Transparência

Internacional parecia caminhar nesse sentido até que diálogo foi, literalmente, rompido. Essa desvinculação não nos pareceu estratégica vez que, por consideramos a corrupção um fenômeno de natureza global, consideramos importante manter articulações com organizações internacionais que tenham propósitos semelhantes. Entretanto, foi possível constatar que a Transparência Internacional não desistiu de ter o seu capítulo no Brasil. Prova disso é que no manifesto de constituição da ABRACCI consta explicitamente a informação de que esta conta com o apoio da Transparência Internacional. Aliás, nessa época (Fórum Social Mundial, Belém, 2009) tudo indicava que a ABRACCI substituiria a Transparência Brasil neste quesito, mas as informações mais recentes apontam que tal função será exercida pela Associação de Moradores de Ribeirão Bonito (AMARRIBO):

Essa discussão do capítulo brasileiro da Transparência Internacional se deu desde o comitê de ligação, e aí varias questões vieram porque a Transparência Internacional, quando você constrói um capítulo, você tem uma série de normas a seguir: atividades, pesquisas que você tem que cumprir com a Transparência Internacional. E a ABRACCI como rede não tinha capacidade para seguir este formato. [...] E então a decisão foi que a AMARRIBO assumiria esse papel.

Tem uma bruta de uma rede aí, muito bacana, a AMARRIBO, que você já deve ter ouvido falar. [...] Eles vão ser o capítulo brasileiro de uma organização internacional deste tipo também, que é Transparência Internacional.

Incurções efetuadas no site da AMARRIBO confirmaram tal possibilidade:

Nesse sentido, por seu notável trabalho e sua contribuição à causa da transparência pública e do combate da corrupção nos municípios brasileiros, a AMARRIBO Brasil está sendo credenciada pela Transparência Internacional como seu Capítulo no Brasil. (AMARRIBO, 2011).

Em seguida, objetivou-se conhecer sob qual forma estas organizações estão constituídas, se possuem personalidade jurídica e como se qualificam. O resultado está evidenciado no quadro abaixo:

**Quadro 10 - Forma de Constituição das Organizações**

Nome	Personalidade Jurídica	Documentos	Qualificação
ABRACCI	Não	Manifesto e Protocolo de Funcionamento	Rede
Contas Abertas	Sim	Estatuto Social	Associação
Instituto Ethos	Sim	Estatuto Social	Associação OSCIP
MCCE	Não / Sim	Estatuto Social	Rede / Associação
Transparência Brasil	Sim	Estatuto Social	Associação OSCIP

Fonte: elaboração própria.

O resultado exposto no quadro acima confirma que a institucionalidade (SCHERER-WARREN, 2006) caracteriza essas organizações, vez que quatro possuem registros formais

em cartórios e uma é orientada por normas e procedimentos internos. Observou-se, entretanto, que a única entidade que não possui personalidade jurídica – a Abracci - conta com o apoio de uma associação formal, o Ethos para o seu funcionamento:

Eu sou funcionária do Ethos, mas eu fui contratada pelo Ethos para, entre outras atividades, trabalhar na secretaria executiva da ABRACCI. [...] O Ethos se dispôs a ser a secretaria executiva da ABRACCI, a primeira secretaria executiva da ABRACCI. Então essa é que é a relação da ABRACCI com o Ethos.

Tal postura evidencia a existência de certo amálgama entre a ABRACCI e o “braço” do Ethos que se dedica ao tema da corrupção, aspecto considerado nesse estudo como positivo, vez que, em tese, a possibilidade de disseminação da idéia de combater e controlar a corrupção no Brasil se amplia.

Mas a situação do MCCE também nos pareceu bastante curiosa, pois no *site* do MCCE consta a informação de que, embora a sua Secretaria Executiva tenha passado a ter personalidade jurídica, transformando-se na ONG *Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – SE - MCCE*, esta não representa a institucionalização do MCCE, que continua atuando como uma rede informal de entidades. Depreende-se então que o MCCE é uma entidade híbrida, pois reúne características de duas formas de organização: movimentos sociais (o MCCE, propriamente dito) e ONGs (a Secretaria Executiva do Comitê Nacional do MCCE):

Em setembro de 99, nós estávamos com a lei para ser aplicada na eleição seguinte. E aí é que nós começamos a trabalhar pra ver como fiscalizar. E a maneira que nós encontramos foi de propor as pessoas que participaram da coleta de assinaturas que elas se organizassem em comitês de fiscalização pelo Brasil afora. Então, nós demos o nome a esses Comitês de 9840, que é o número da lei. [...] É que tudo começou com essa lei. [...] Então, esse momento reuniu de início um monte de organizações que estavam nesse processo, ele apareceu com mais nitidez quando essas organizações já eram movimentos, inclusive nós resolvemos não criá-los como uma estrutura de movimento, mas sim digamos como uma rede, rede de comitês 9840, redes de entidades que participavam desse processo e aí, inclusive para que essa rede pudesse funcionar, nós criamos o secretariado do movimento e esse secretariado que tem personalidade jurídica pra poder receber ajuda etc. etc. etc. e contratar pessoas. Então, o MCCE começou com uma rede e depois progressivamente foi se estruturando. [...] O MCCE contempla 47 organizações, agora quem é que garante que essas organizações se interliguem? Então, para não ficar totalmente espontâneo, dependendo das circunstâncias, é que nós criamos um secretariado.

As características típicas de uma organização não-governamental foram facilmente localizadas na Transparência Brasil, na Associação Contas Abertas, no Ethos e também na Secretaria Executiva do MCCE. Os conteúdos das entrevistas se harmonizam com a explicação oferecida por Gohn (2005) no que diz respeito às características comuns em

equipes ongueiras: necessidade de recrutar mão-de-obra especializada, não garantia de quadros permanentes, altos custos de manutenção e *turn over* significativo.

A Transparência foi fundada no início de 2000 e eu fui contratado como Diretor Executivo em outubro de 2000, que foi quando a entidade começou a funcionar, eu não fui do grupo fundador. [...] É uma estrutura hierárquica, não temos voluntários. [...]. Atualmente trabalham seis, sete pessoas aqui, contando comigo. [...] Isso aqui não é uma coisa que você faz com base em entusiasmo. É conhecer, tem que trabalhar muito, é um assunto complexo, não é simples. Você tem que compreender os fenômenos, tem que ter conhecimento técnico e isso aí não é uma mercadoria fácil de encontrar no mercado. Não encontra. Quem tem esse conhecimento não vai trabalhar nas ONGs. [...] Numa área como combate à corrupção isso aí é mortal.

A dificuldade é essa. Eu já estava com três jornalistas muito bons, a gente tinha formado três estagiários que já estavam conosco há três anos, um há mais de três e aí o que é que acontece? A imprensa pega eles aqui pra ganhar 400, 500 reais a mais, aí eles vão embora [...] Ontem eu ainda estive aqui com o advogado que colabora aqui conosco, não ganha nada. Eu digo a ele das dificuldades financeiras, mas ele se dispõe a fazer esse trabalho, é um advogado excelente.

Esse secretariado do MCCE, isso poderia dizer que é uma ONG, mas é um instrumento, esse secretariado tem uma diretoria, tem um presidente, tem tudo [...]. Ele só apóia as atividades administrativas e jurídicas do MCCE. A gente tem, por exemplo, um setor de comunicação. Temos que contratar alguém para isso. Tem que ter um secretariado, se reunir.

Eu trabalho no Instituto Ethos, eu sou Coordenadora de Políticas Públicas do Ethos. E o Caio, gerente de Políticas Públicas do Ethos.

Eu sou Coordenadora de Políticas Públicas, que é uma área aqui no Ethos, exatamente como a Betina, minha colega. E eu coordeno um projeto específico dentro da área de políticas públicas que o grupo de trabalho do Pacto Empresarial pela Integridade Contra a Corrupção.

Ademais, algumas expressões citadas acima, por exemplo, secretariado, diretoria, presidência, setor de comunicação etc. se encaixam perfeitamente naquele que Gohn (2005) estabeleceu como um dos aspectos que distinguem as ONGs dos movimentos sociais: possuir quadros hierárquicos. Já no que se refere à existência de trabalho voluntário, constatou-se este apenas na Associação Contas Abertas (um advogado que “*não ganha nada*”).

Chamou-nos a atenção o fato de o Ethos e a Transparência Brasil optarem por se qualificar como OSCIP (Organização da Sociedade Civil com Interesse Público)<sup>11</sup>, pois conforme dito no capítulo em que se discutiram as formas de organização de esforços da sociedade civil, OSCIP é uma inovação institucional criada pela Lei nº 9.790/99 que, além de conceder privilégios tributários para as organizações assim “qualificadas”, viabilizam, por

---

<sup>11</sup> Constatou-se que a AMARRIBO BRASIL, constantemente citada por alguns dos entrevistados, também é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Ainda de acordo com o exposto no seu *site*, trata-se de uma entidade sem fins lucrativos, que atua em sinergia com a sociedade civil, a administração pública, lideranças políticas e a iniciativa privada, para acompanhar a gestão dos bens públicos, promover a probidade, e combater a corrupção. (AMARRIBO, 2011)

meio de termo de parceria, o recebimento de recursos públicos para o desempenho de atividades de interesse social. Essa constatação nos levou a verificar se as demais formas de organização pesquisadas também estão abertas a receber tais recursos. O quadro abaixo evidencia o resultado dessa investigação:

**Quadro 11 - Formas de Financiamento das Organizações**

Nome	Veta Recebimento de Recursos Públicos?
ABRACCI	Não
Associação Contas Abertas	Sim
Instituto Ethos	Não
MCCE	Não
Transparência Brasil	Não

Fonte: Elaboração própria.

Constatou-se que para quatro organizações essa forma de recebimento de recursos não é obstaculizada. O conteúdo das entrevistas também explicitou isso:

Dinheiro pode ser de qualquer lugar. Eu sei é que não tem dinheiro. [...] Apoio do Estado Brasileiro existe um pouco na CGU, existe um pouco através da UNESCO, da OCDE, do UNODC. Há iniciativas por parte da CGU, tímidas às vezes em termos de volume, pouco dinheiro.

Eu não tenho acompanhado de perto as agruras do MCCE nesse ponto, mas em geral as entidades que fazem parte dele têm dado as quotizações e de vez em quando têm algumas ajudas que vêm de fora do Brasil, de organizações que ajudam o terceiro mundo, que estão vinculados e comprometidas com esse tipo de luta e aí então a gente faz projetos e elas digamos, dão ajuda a fundo perdido, não é empréstimo, é dinheiro que dão pra a coisa continuar, mas essa é um desafio

A gente tem fonte de financiamento diversificada [...]. O Instituto Ethos vive de doações voluntárias das empresas [...] Tem um grupo de empresas que patrocinam esse trabalho, e o Ethos tem alguns convênios também com o BID, com o ISC, com algumas organizações internacionais e a gente fez em 2009 por uma aproximação que a gente teve com a CGU e com o UNODC que é o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, eles se aproximaram do Ethos, até por conta da experiência do pacto e a gente apresentou um projeto de um convenio entre CGU, Ethos e UNODC e eles financiaram uma série de produtos.

Esse estudo está sendo feito através do convênio do Ethos com a CGU e a UNODC que tem 10 produtos e um dos produtos é esse estudo, só que, claro, que está sendo levado pelo Ethos para ABRACCI também.

A exceção ficou por conta apenas da Associação Contas Abertas, cujo representante taxativamente afirmou:

Nós queremos exacerbar o controle, o sentido, o conceito da sociedade civil independente, totalmente independente, inclusive independente direta ou indiretamente porque tem algumas entidades que não recebem diretamente do Governo Federal, mas recebem numa triangulação via, por exemplo, o UNODC, que é aquele escritório da ONU que combate a corrupção, tem um programa que, de certa forma, é bancado pelo Governo Federal [...] Quando nós vimos que esses

recursos eram da CGU, nós então não aceitamos assinar o contrato. O contrato estava até prestes a ser assinado, era um contrato de R\$500.000,00 por ano e a gente não quis, era um contrato para fomentar esses cursos que nós damos para jornalistas, então nós não aceitamos. Mas você poderia dizer “Mas você me disse que tem um contrato com a Unicef”. Sim, do Unicef porque os recursos que patrocinam esses programas da Unicef são os recursos que vem do exterior, são recursos próprios do Unicef e não são recursos do Governo Federal. Então, nós não aceitamos receber dinheiro público porque nós entendemos que é preciso, talvez em determinado momento, você ter absoluta independência e algumas entidades, eu digo não são todas, mas evidentemente ao receberem recursos do governo tira um pouco aquela liberdade de comentar, de criticar porque elas estão diretamente envolvidas financeiramente com o Governo Federal. Então, isso pra nós é tão importante a ponto de termos colocado no estatuto.

A transferência de recursos públicos do governo federal para a UNODC ficou comprovada mediante incursões no Portal da Transparência. Quando selecionamos a opção de busca *Transferência de Recursos por Favorecidos Demais Pessoas Jurídicas* foram localizados os seguintes repasses:

**Quadro 12 - Transferências de Recursos do Governo Federal para o Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crimes (UNODC).**

Ano	Valor do Repasse
2011	1.839.267,00
2010	4.281.342,82
2009	4.025.565,40
2008	2.422.900,00

Fonte: Elaboração própria com base em [www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)

Constatou-se também que, de fato, a Associação Contas Abertas no artigo 36 do seu estatuto determina que:

A Associação não poderá, em hipótese alguma, receber recursos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo igualmente vedado o recebimento de recursos de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos, em especial daquelas expressamente mencionadas no art. 1o da Lei no 4.717, de 29 de junho de 1965. (ESTATUTO SOCIAL DA ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS).

Nesse ponto, foi considerado conveniente que os documentos constitutivos das organizações que não estão qualificadas como OSCIPs e que não se manifestaram pela vedação do recebimento de recursos públicos, no caso a ABRACCI e a Secretaria Executiva do Comitê Nacional do MCCE, também fossem inspecionados a fim de verificar como essa questão está exposta. Constatou-se que dentre as fontes de recurso da primeira os convênios com órgãos públicos são citados, mas com a ressalva de que estes somente poderão ser celebrados para realização de atividades fim (eventos, publicações, campanhas, etc.); Já o estatuto social da Secretaria Executiva do Comitê Nacional do MCCE prevê subvenções do

poder público, municipal, estadual ou nacional como uma de suas fontes de recursos, não fazendo qualquer ressalva quanto à sua destinação.

Como se vê, a Associação Contas Abertas se diferencia das demais no que tange à possibilidade de recebimento de recursos oriundos de órgãos públicos, pois além de vedar o recebimento direto desses entes, também cuidou de impossibilitar o recebimento indireto, isto é, o repasse por meio de outra organização subvencionada pelo poder público. Não se pode deixar de reconhecer que esta particularidade pode lhe conferir maior independência no direcionamento de suas ações, embora não se possa afirmar que o recebimento de recursos públicos compromete a independência das organizações que não o veta. Entretanto, que se pode inferir é que essa “exacerbação” da Associação Contas Abertas parece obstaculizar a captação de recursos financeiros no setor privado:

As entidades privadas muitas vezes dependem do Governo, elas próprias têm certo receio de lidar com entidades independentes porque elas ficam com medo de se associar, eventualmente, a uma crítica que a gente, amanhã, esteja fazendo. Já teve alguns casos aqui, de empresas que até nos ajudava, mas quase que pedindo por favor para que nós não as citássemos porque elas não queriam, elas tinham receio de que amanhã, em uma crítica eventual que nós fizéssemos ao Governo Federal, alguém dissesse “Olha, você patrocina essa entidade que está criticando o Governo?” e ela ficasse em uma situação desconfortável, então nós sabemos que essa situação é difícil, por isso que não é fácil o nosso funcionamento. [...] algumas pessoas elogiam, mas tem receio de apoiar e de virarem vidraça porque daí também, quando você começa a defender que o empresário apóie movimentos de transparência, de acesso à informação, de combate à corrupção, o empresário também vira vidraça porque dizem assim “Olha, você está apoiando aquela ONG ali, mas eu entrei em seu site e não vi tanta transparência assim não, cadê o seu balanço, quanto você teve de receita nesse mês?”. Então, o empresário tem certo receio disso também, sobretudo o empresário brasileiro que às vezes é muito dependente do governo federal.

Conseqüentemente, a manutenção de seu quadro de pessoal também é afetada:

Aí a gente começa tudo de novo, é um trabalho oneroso, então você vai, começa do zero, então por isso que eu digo se a gente tivesse um pouquinho mais não ia perder um jornalista bom para o Jornal “X”.

Mas a dificuldade de captação de recursos junto ao setor privado não é exclusividade da Associação Contas Abertas, pois a Transparência Brasil também vivencia situação semelhante:

A sociedade brasileira deveria gerar esses recursos, que são direta ou indiretamente provenientes do setor privado, fundamentalmente. [...] No Brasil, eu acho impossível. Muito difícil. A nossa experiência é trágica nessa direção, mas vocês podem dizer “Não, são vocês que não sabem arrecadar dinheiro” o que é possível, até provável, só que eu não tenho resposta pra isso. [...] Não existe dinheiro para isso. Existe dinheiro para qualquer coisa politicamente correta, para o que você quiser. Muitas delas completamente virtuais. A quantidade de entidades de mulheres que têm aí recebendo dinheiro para não fazer nada é inacreditável. Negros, mulheres,

índios, árvores, mico leão dourado, para todos eles têm dinheiro, para combater a corrupção não tem dinheiro. É uma realidade, não existe dinheiro. [...] É difícil, você ofende interesses, todo mundo é contra. Ninguém é contra abertamente, mas os agentes são contra sim! Eles prefeririam que não existisse, nunca dirão isso, mas eles preferem que não existam.

No Ethos, entretanto, a situação nos pareceu bem diferente. Tanto no que se refere à estrutura do quadro de pessoal:

Como ONG, para a gente é muito importante ser enxuto, ser pequeno. A gente às vezes não consegue, o Ethos é uma ONG grande se a gente comparar com as outras, são 50 funcionários, cinquenta e poucos, mas só que a gente não quis montar outras estruturas que tornasse muito pesada a estrutura do Ethos porque acho que, eu já falei isso antes, a gente tem uma preocupação em ter autonomia. Para ter autonomia a gente tem que ter uma leveza de estrutura, tem que custar pouco para poder decidir e perder determinado patrocinador ou um determinado convênio. Tem uma independência aí que a gente já associa com essa questão de ser enxuto.

Como na captação de recursos para a manutenção do projeto Pacto Empresarial pela Integridade Contra a Corrupção:

Seria mentira eu te dizer que é um sufoco manter esse projeto, e eu posso dizer: esse projeto é um dos que a gente consegue manter. Ele não tem cotas exorbitantes para as empresas, as empresas vêm uma contrapartida, especialmente porque elas participam, elas estão no grupo de trabalho, elas têm uma contrapartida que não está na proposta de patrocínio, não é essa logo que interessa para elas, é estar neste grupo, é participar ativamente dessas discussões. [...] Por esse motivo ele tem uma base de financiamento que é relativamente tranqüilo.

Foi possível também confirmar que não é por acaso que as ONGs costumam ser abrigadas sob a denominação de terceiro setor, pois além de compartilhar a característica de aceitar recursos públicos para financiar suas atividades, outras características, consideradas básicas para a classificação de uma organização como de terceiro setor - formalidade, privada, não distribuição de lucros, comportar certo nível de participação voluntária, não se configurar como partido político e nem como organização religiosa – (FRANÇA FILHO, 2001), também foram localizadas, ainda que de forma pulverizada, nas organizações estudadas.

Do conteúdo das entrevistas ainda se pode inferir que o conceito de autonomia, nos moldes e significado dos anos 70/80, parece mesmo se distanciar do eixo que estrutura algumas relações estado – sociedade no Brasil de hoje. Aceitar recursos públicos não nos parece indicador de qualquer intenção de se organizar livremente do Estado, ou “de costas para ele” (GOHN, 2005), mas talvez, e conforme pontuou Ferrarezi (2007), uma forma de atuar ligada diretamente ao Estado. Tal ligação também ficou explícita nos conteúdos das entrevistas:

Com a CGU a gente trabalha mais intimamente, mais intimamente do que outros. É ocasional, não é uma coisa muito grande, nem nada, mas, por exemplo, a regulamentação do acesso à informação no Brasil, a Constituição Brasileira garante a todos o direito de informação e tem no art. 37 o direito de publicidade do Estado. Agora, isso daí em algum país mais decente isso aí seria o suficiente para garantir o acesso à informação e o Brasil não é um país decente, você precisa regulamentar. Então, não existia uma regulamentação para isso, pra esses princípios constitucionais e nós da Transparência Brasil sugerimos, no âmbito do Conselho vigorado na CGU, um órgão assessor, que o executivo tivesse a iniciativa de enviar ao Congresso um projeto de lei regulamentando, regulamentando a Constituição nesses aspectos, isso foi feito.

A ABRACCI está trabalhando em pleno contato com a CGU e inclusive saiu da ABRACCI a idéia de fazer a primeira Conferência Nacional de Transparência e Controle Social, não é isso? Então, é uma articulação muita intensa. [...] Tem uma articulação intensa que se faz e é absolutamente necessária, ou seja, não se pode pensar em sociedade civil a parte, separada dos organismos de governo que querem fazer, assim como na área empresarial.

Acho que esse relacionamento acaba variando muito de acordo com as organizações que estão presentes na rede. Então, dependendo do Estado, a ABRACCI vai ter um relacionamento com um órgão ou outro. Se você olhar, por exemplo, pode ser que sei lá no Ceará as organizações da ABRACCI, que estão lá presentes tenham uma proximidade com o Tribunal de Contas, então ali a articulação vai ser mais fácil com o Tribunal de Contas. O instituto Ethos tem uma parceria com a CGU, tem diversas parcerias com a CGU e aí então isso acabou trazendo algum apoio da CGU para ABRACCI através do Instituto Ethos.

A CGU é uma parceria que foi uma bênção para a gente, porque as empresas que estão no grupo, que são nosso público principal, elas vêem como um valor imenso essa proximidade com a CGU e a CGU vê como um valor imenso poder se aproximar das empresas. O Ethos foi meio que o intermediador desse encontro com essas empresas do Pacto Empresarial pela Integridade Contra a Corrupção, lógico. Não colocando o Ethos num papel que ele não tem, eu acho que foi um encontro muito interessante, especialmente porque a gente tem a intenção de não só fazer com que as empresas cumpram o compromisso, mas tornar as empresas mobilizadoras de um ambiente mais ético.

Tem entidade que recebe dinheiro público e que presta um bom serviço. [...] Cheguei lá mostrei o vídeo e disse “Olha, quem precisar de auxílio pra ter um site, antes de sair pagando uma consultoria recorra a CGU, a CGU vai colaborar independente de quem seja, qual seja o prefeito” algo assim. Nessa hora a “sociedade civil incontrolável” foi favorável ao Governo, então é assim nossa relação e eu acho até justamente que os políticos não descobriram ainda que exista um espaço muito claro, prá você não ser, nem necessariamente governo, nem necessariamente oposição, você procurar elogiar o que lhe parece correto e criticar o que lhe parece errado dentro de certa coerência.

Como se vê, varias expressões acima indicam que postura crítica não é incompatível com atitude propositiva, pois as organizações estudadas se fazem presentes em fóruns de debates com o poder público, confirmando o exposto por Gohn (2007) quanto à mudança do significado de autonomia nos dias atuais. Nesse ponto, considerando a referência de que a regulamentação do artigo 37 da Constituição Federal foi uma sugestão da Transparência Brasil e que a idéia para a realização da CONSOCIAL nasceu na ABRACCI, e ainda a frequência em que a CGU é citada pelos entrevistados, achou-se interessante efetuar incursões

no site da CGU no intuito de observar mais essa relação. Na oportunidade ficou constatado que duas das organizações investigadas nesse estudo, o Ethos e a Transparência Brasil, integram o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, que tem a finalidade de sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade (CGU, 2010). Também se constatou que Francisco Whitaker, um dos entrevistados nesse estudo, faz parte de tal colegiado, mas representando a CNBB. Tendo constatado ainda que os extratos das atas das reuniões realizadas pelo Conselho da Transparência estão disponíveis para consulta, consideramos pertinente conhecer a atuação dessas entidades no referido conselho. O resultado está exposto a seguir:

Conforme deliberado na reunião anterior, iniciou-se informe sobre o grupo de trabalho que analisa as propostas da Transparência Brasil e de outras instituições representadas. Na reunião havida no referido grupo, decidiu-se pela escolha de subtemas que ficaram distribuídos entre os integrantes. Primeiramente, o conselheiro Cláudio Abramo tratou do tema acesso a informações; deu exemplos negativos e positivos sobre o acesso a informações oficiais no Brasil e destacou a importância da criação do Portal da Transparência (Extrato da Ata da 3ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, realizada em 16 de Agosto de 2005);

Informe sobre o documento encaminhado pelo representante do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, Conselheiro Paulo Itacarambi, denominado “Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção” (Extrato da Ata da 7ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, realizada em 26 de junho de 2007);

O Sr. Cláudio Weber, representante da Transparência Brasil apresentou dois temas para debate e estudos futuros: (i) ampliação do que foi definido na Lei de Licitações e Contratos a propósito de dar maior transparência, às pessoas de um modo geral e às empresas interessadas, a intenção do órgão público de fazer uma aquisição de bens ou serviços; e, (ii) investigar como é que se poderia trabalhar o problema gravíssimo da fiscalização no custo da realização dos objetos do contrato (Extrato da Ata da 8ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, realizada em 28 de agosto de 2007);

Apresentação, pelo Instituto Ethos, dos resultados da Oficina “Práticas de Integridade e Combate à Corrupção para um Mercado Socialmente Responsável”, realizada durante a Conferência Internacional Ethos 2008. O representante suplente do Instituto Ethos apresentou as propostas que estão sendo debatidas no movimento de Responsabilidade Social Empresarial sobre o tema da promoção de políticas de integridade e combate à corrupção, recolhidas durante a Conferência Internacional Ethos 2008. Por acreditar que o conjunto das propostas que foram construídas neste encontro devam ser mais debatidas pela sociedade e aperfeiçoadas e que o Conselho da Transparência é por excelência o espaço político para a construção de políticas públicas de combate à corrupção e essas propostas podem contribuir nesta direção, o Instituto Ethos entregou ao Ministro Jorge Hage documento com o conjunto das sugestões consolidadas até o momento, com destaque para cinco prioridades: revisão da legislação sobre financiamento político e campanhas eleitorais; criar marco legal de responsabilização criminal e civil da pessoa jurídica; criar novos canais de comunicação e informação do estado com a sociedade; criar novos mecanismos que garantam maior transparência tanto nos procedimentos do agente público quanto do

agente privado; regulamentar de maneira a garantir ética e integridade nas práticas de defesa de interesses. (Extrato da Ata da 9ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, realizada em 09 de setembro de 2008)

Ministro Jorge Hage – Manifestou-se no sentido de que a parceria da CGU com o Instituto Ethos tem repercutido muito favoravelmente nos eventos e fóruns internacionais dos quais a CGU vem participando (Extrato da Ata da 10ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, realizada em 25 de março de 2009)

Apresentação de proposta do representante da Transparência Brasil a respeito de "cargos de confiança" - funções em comissão. (Sexto ponto da pauta da 12ª Reunião do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, realizada em 04 de maio de 2010).

O conteúdo dos extratos de atas das reuniões do Conselho de Transparência da CGU revela a existência do elo estado - sociedade no que se refere à luta pelo controle e combate à corrupção. Ademais, se a constante citação da CGU pelos entrevistados demonstrou que esse órgão do Executivo federal goza de legitimidade perante os atores-chave das organizações estudadas, a recíproca agora nos parece verdadeira, pelo menos no que se refere ao Ethos. A manifestação do Ministro da CGU registrada no extrato da ata da 10ª reunião, acima transcrita, confirma esse entendimento.

Dando seqüência a investigação, o passo seguinte consistiu em conhecer o funcionamento das organizações que se qualificam como redes, no caso a ABRACCI e o MCCE a fim de conhecer a sua abrangência no território nacional. Verificou-se que podem ser integrantes da ABRACCI organizações da sociedade civil, exceto partidos políticos, que requisitem formalmente adesão e declarem acordo com o manifesto e com o seu protocolo de funcionamento. Pessoas físicas ou organizações, quando convidadas por integrantes da rede, poderão participar das atividades da ABRACCI como colaboradores ou observadores (ABRACCI, 2011). A tabela a seguir demonstra a distribuição das atuais organizações integrantes da ABRACCI:

**Tabela 1 - Organizações Integrantes da ABRACCI**

<b>Região</b>	<b>Estados</b>	<b>Total</b>
N	PA (01)	01
NE	AL (01); BA (04); CE (02); PB (01); PE (02); PI (01); RN (01)	12
CO	DF (09); GO (03)	12
SE	ES (01); MG (05); RJ ( 04); SP (29)	39
S	PR (02); RS (02); SC (05)	09
<b>Total de Organizações Integrantes</b>		<b>73</b>

Fonte: Elaboração própria com base em Abracci (2011)

Como se pode perceber, a Abracci integra organizações oriundas de todas as regiões brasileiras. No entanto, nem todos os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste estão nela representados. No caso da região Norte, somente o Pará e com apenas uma organização. Na região Centro Oeste temos o Distrito Federal que, de certa forma, já era esperado que se fizesse presente, mas Estados apenas o de Goiás. Situação distinta ocorre com as regiões Sudeste e Sul, onde todos os estados contêm organizações integrantes da Abracci, sendo a região Sudeste a que concentra o maior número. Durante a verificação nominal das organizações integrantes da Abracci, constatou-se que dentre as organizações investigadas nesse estudo, três também desempenham esse papel: O Ethos, a Associação Contas Abertas e o MCCE.

Já no que se refere à composição do MCCE, tem-se, de acordo com as informações contidas no seu site, que o seu Comitê Nacional, com sede em Brasília, é composto por 50 entidades cuja atuação se estende por todo o País. Mas considerando a informação de que ao Comitê Nacional compete acompanhar a criação e a manutenção dos trabalhos dos Comitês Estaduais do MCCE, os quais têm a função de estimular a multiplicação de comitês regionais e locais nas comunidades do interior, julgou-se mais importante conhecer a distribuição dos comitês subnacionais. O resultado está exposto na tabela a seguir:

**Tabela 2 - Comitês do MCCE (Nível Subnacional)**

<b>Região</b>	<b>Estados</b>	<b>Total</b>
N	AC (01); AM (03); AP (01); PA(21); RO (03); RR (02); TO (04)	35
NE	AL (09); BA (33); CE (16); MA (16); PB (05); PE (10); PI (06); RN (01); SE (03)	105
CO	DF (01); GO (11); MS (02); MT (06)	20
SE	ES (05); MG (39); RJ ( 20); SP (45)	109
S	PR (15); RS (17); SC (10)	42
<b>Total de Comitês Subnacionais</b>		<b>311</b>

Fonte: Elaboração própria com base em MCCE (2011)

Constata-se que o MCCE possui comitês em todas as regiões e Estados do país, sendo que a região Sudeste contempla o maior número de comitês. Interessa destacar que a Abracci e o Ethos figuram entre os integrantes do Comitê Nacional do MCCE.

Do exposto, tem-se que o MCCE e a Abracci apresentam características que, seguindo a classificação de Scherer-Warren (2006), se encaixam como formas de articulação inter-organizacionais, ocupando, portanto o segundo nível de representação. Convém informar que

das três ONGs aqui estudadas, apenas a Transparência Brasil não participa de nenhuma dessas duas formas de articulação (vimos que o Ethos participa do MCCE e da Abracci; a Associação Contas Abertas participa da Abracci; o MCCE participa da Abracci e vice-versa).

Neste ponto, consideramos que seria interessante também conhecer a abrangência do Pacto Empresarial Pela Integridade Contra a Corrupção. Com tal motivação, incursões foram feitas no site do Ethos no intuito de identificar o Estado - sede das empresas signatárias do referido pacto. O resultado é apresentado a seguir:

**Tabela 3 - Empresas Signatárias do Pacto**

<b>Região</b>	<b>Estados</b>	<b>Total</b>
N	AM (06); PA(01); TO (01)	08
NE	BA (03); CE (04); PB (01); PE (06); RN (01);	15
CO	DF (04); GO (02); MT (02)	08
SE	ES (11); MG (36); RJ (32); SP (115)	194
S	PR (14); RS (12); SC (07)	33
<b>Total de Empresas Signatárias</b>		<b>258</b>

Fonte: Elaboração própria com base em Ethos (2011).

Constata-se que o Pacto possui empresas signatárias em todas as regiões do país, No entanto, nem todos os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem empresas signatárias. O mesmo não ocorre com as regiões Sudeste e Sul, onde todos os Estados contêm empresas signatárias, sendo a região Sudeste, mais uma vez, a que concentra o maior número.

Uma inferência que se pode fazer da análise conjunta das três tabelas imediatamente acima apresentadas – o fato de que em todos Estados das regiões Sudeste e Sul foram localizados organizações integrantes da Abracci, comitês subnacionais do MCCE empresas signatárias do Pacto Empresarial Pela Integridade Contra a Corrupção - em associação com o exposto por Abramo (2007) - quando revelou que os habitantes dessas regiões recebem, dos jornais locais, muito mais informações sobre corrupção do que os habitantes das demais - é que as regiões mais ricas do país são as que atualmente reúnem melhores condições para enfrentar o problema da corrupção no Brasil.

Por fim, convém registrar que, devido à criatividade e estratégias adotadas pelas cinco organizações estudadas para a consecução de seus objetivos, as formas de configuração da sociedade civil, comumente designadas na literatura como ONG, terceiro setor e movimentos

sociais são, de fato, modelos típico-ideais, para usar novamente a expressão weberiana. Na verdade, não podemos afirmar que tais conceitos, na sua pureza conceitual, foram localizados nessas organizações. Diante do exposto, opta-se por classificar as organizações selecionadas pela forma como a qual elas próprias se identificam: A ABRACCI e o MCCE como redes:

Nós resolvemos não criá-los como uma estrutura de movimento, mas sim digamos como uma rede, rede de comitês 9840, redes de entidades que participavam desse processo;

Porque ABRACCI é uma rede. [...] A ABRACCI não fala por si, ela não uma organização, ela é uma rede de organizações. A ABRACCI é 77 organizações, ela não é uma, ela não tem CNPJ.

A associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e o Instituto Ethos como ONGs:

Independente da criação da ONG, o trabalho já existia. A ONG só institucionalizou um trabalho;

Agora, você pega o jornal e faz estatística, e nós já fizemos isso mais de uma vez, a lista das principais ONGs existentes atuantes no Brasil, não necessariamente apenas só brasileiras, *Greenpeace* e outros, a Transparência Brasil está vários níveis acima em termos de citações;

O Ethos é uma ONG grande se a gente comparar com as outras.

#### 4.2 CONHECENDO A PERCEPÇÃO DE ATORES-CHAVE DAS ORGANIZAÇÕES SELECIONADAS COM REFERÊNCIA À CORRUPÇÃO E AOS MECANISMOS DE *ACCOUNTABILITY* EXISTENTES NO BRASIL

Dando prosseguimento à análise dos dados empíricos, objetivou-se conhecer de que forma o fenômeno da corrupção no Brasil é abordado pelas organizações estudadas. Nesse sentido, buscou-se verificar, inicialmente, como a pauta do seu controle e combate está exposto na definição do papel que a organização se propõe a desempenhar na sociedade. Adicionalmente, procurou-se identificar, também por meio de incursões nos *sites*, o lema adotado pelas organizações nas suas campanhas contra a corrupção. O resultado dessa investigação está exposto no quadro abaixo:

**Quadro 13 - O Combate à Corrupção na Missão das Organizações Seleccionadas**

Nome	Missão	Lema
ABRACCI	“Contribuir para uma cultura de superação da corrupção e contra a impunidade, com vistas a uma sociedade justa, democrática e solidária”.	“Pela transparência, ética e integridade”.
Associação Contas Abertas	“Oferecer permanentemente subsídio para o desenvolvimento, aprimoramento, fiscalização, acompanhamento e divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma a assegurar o uso ético e transparente dos recursos públicos, preservando-se e difundindo-se os princípios da publicidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e legalidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal”.	Não foi identificado no site.
Instituto Ethos	“Mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade sustentável e justa”.	Não foi identificado no site.
MCCE	Não foi identificada no site.	“Voto não tem preço, tem conseqüências!”
Transparência Brasil	“Promover a defesa do interesse público por meio do combate à corrupção, contribuindo para o aperfeiçoamento das instituições e do processo democrático”.	“Diga não à corrupção”

Elaboração própria.

Observa-se que em duas das organizações seleccionadas (Transparência Brasil e ABRACCI) o combate à corrupção aparece explicitamente na declaração de sua missão. O mesmo não ocorre com a declaração de missão do Instituto Ethos e da Associação Contas Abertas, entretanto, pode-se inferir que tal pauta está presente, pelo menos implicitamente, visto que “*sociedade sustentável e justa*” (Instituto Ethos) e a “*preservação dos princípios previstos no art. 37 da CF/88*” (Associação Contas Abertas) são incompatíveis com a prática da corrupção. Já no conteúdo das entrevistas de seus representantes o combate à corrupção foi explicitamente exposto:

Eu diria então que o foco principal do Contas Abertas é justamente o combate à corrupção. Não por acaso, nós criamos o Contas Abertas, no dia 9 de dezembro de 2005, que é o Dia Internacional de Combate à Corrupção.

Mas se a gente gosta de falar na promoção da integridade, o que é que uma empresa pode fazer para promover a integridade, que políticas ela pode criar, que mecanismos ela pode criar, o que ela pode fazer para não fazer parte disso que ela, que a gente no cotidiano combate tanto, fala de uma maneira combativa? E aí dessa série de seminários surgiu a idéia de se fazer o Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção.

Já no *site* do MCCE não se identificou qualquer declaração de missão. Este fato não nos surpreendeu, pois se constata que a sua própria denominação já a evidencia, motivo pelo qual assumimos que a missão do MCCE é combater um tipo de corrupção específica, isto é, a

corrupção eleitoral. O lema de campanha localizado no seu *site* (*Voto não tem preço, tem conseqüências!*) e o conteúdo da entrevista de seu representante demonstraram o compromisso do MCCE com essa pauta:

A missão do MCCE é combater a corrupção eleitoral de todos os tipos.

Outra abstração que se faz sobre o fato de uma das organizações selecionadas se dedicar, principalmente, ao enfrentamento desse tipo específico de corrupção é que, em essência, a moeda utilizada durante a República Velha, os “pares de sapatos” (BIASON, s/d), ainda está em circulação, embora sob novas configurações, conforme revelado também nas pesquisas apresentadas por Speck (2003) e Amundsen (2006).

Mas outras inferências sobre a compreensão do fenômeno da corrupção por tais entidades ainda podem ser feitas a partir da análise do conteúdo exposto nas declarações contidas no quadro acima e nas próprias entrevistas. A primeira delas é que, de modo geral, as organizações estão atentas para os efeitos disfuncionais da corrupção no tecido social. Expressões como “*com vistas a uma sociedade justa, democrática e solidária*”, “*assegurar o uso ético e transparente dos recursos públicos*” e contribuir “*para o aperfeiçoamento das instituições e do processo democrático*” evidenciam a consonância do pensamento predominante dessas organizações com o consenso da literatura especializada, que, conforme visto, longe de considerar a corrupção como um “lubrificante das engrenagens” do desenvolvimento econômico (POWER; TAYLOR, 2011; CAIDEN, 1988; ELLIOTT, 2002 etc.), pontuam atualmente a corrupção, em geral, como prejudicial ao regime republicano e a democracia, bem como aos mercados e a competição (RIBEIRO, 2006; POWER; TAYLOR, 2011, IQUIAPAZA; AMARAL, 2007; etc.):

A corrupção impede que nós tenhamos serviços públicos melhores, hospitais, escolas, segurança.

A corrupção extrai recursos públicos, reduz o volume de recursos públicos e os desvia para bolsos privados. Isso aí reduz na capacidade de investimento do Estado naquilo que seja importante, cria projetos desnecessários, ela desmoraliza o ambiente político, ela tem várias conseqüências deletérias, não apenas financeira, tem conseqüência de transformar relações políticas em relações criminais, isso aí desmoraliza o sistema político também, ela compromete a eficiência do judiciário, enfim, ela tem um papel corrosivo no funcionamento das instituições de modo geral para além do custo financeiro.

Acho que corrupção é tão transversal que tem conseqüências para diversos setores da sociedade. Se você pensar em saúde, se você pensar em educação, se você pensar em qualquer tipo de investimento público, questões muito objetivas, e questões mais subjetivas eu acho também, se você pensar em quanto a corrupção prejudica uma cultura de cidadania, de participação, cultura, sei lá física, não sei direito como

dizer, mas que acaba sendo desestimulada por todos os escândalos de corrupção. E as pessoas não querem mais saber de política, não querem mais acompanhar, acham que não tem mais jeito, enfim é lógico né? Tudo que a população perde de acesso a direitos por causa de recursos desviados.

A segunda é que a compreensão comum é a de que transação corrupta envolve, pelo menos, dois agentes. O *slogan* “diga não à corrupção”, da Transparência Brasil, indica a existência de um diálogo, o que pressupõe a existência de interlocutores. Já o *slogan* “voto não tem preço” do MCCE traz a idéia de uma transação e ninguém transaciona sozinho. Ficou constatado ainda que situações em que C (contribuinte) abusa da sua relação com P (Estado) são consideradas como corrupção pelos entrevistados (fraude fiscal, transferência ilegal de capital etc.), o que converge com a contribuição de Robert Klitgaard, comentada por Galtung e Pope (1999):

As signatárias [empresas que assinam o Pacto pela Integridade e Contra a Corrupção] assumem publicamente o compromisso de adotar, ou reforçar, todas as ações e procedimentos necessários para que as pessoas que integram as suas estruturas *conheçam as leis* a que estão vinculadas, ao atuarem em nome de cada uma das Signatárias ou em seu benefício, *para que possam cumpri-las integralmente*, especialmente nos relacionamentos com agentes públicos. [...] Para atingir tal objetivo, comprometem-se a implantar procedimentos internos para divulgação, orientação e respostas a consultas sobre os institutos jurídicos aplicáveis aos relacionamentos acima, incluindo, sem qualquer limitação, os dispositivos que tratam de:

- (...)
- *Crimes contra a ordem econômica e tributária*<sup>12</sup>. (Pacto pela Integridade e Contra a Corrupção. Os grifos foram adicionados);

Se tiver corruptos, tem corruptores. As empresas têm uma responsabilidade enorme nisso aí, à medida que elas vivem também para conseguir lucros cada vez maiores, elas também fazem coisas que não devem fazer.

A terceira, complementando a anterior, é que existe consonância com a idéia de que a prática da corrupção pode envolver tanto agentes públicos como privados (HAGE, 2006; BALLOUK FILHO; KUNTZ, 2008; etc.):

E quem torna a licitação desonesta? As empresas, que se aliam a ganância dos funcionários que querem se aproveitar da situação. É um conjunto de coisas e que as empresas têm aí um papel;

O agente público caça renda, ou seja, ele usa a sua função pública para angariar grana, dinheiro, recursos e os agentes econômicos usam a corrupção para melhorar a sua posição de mercado, para deslocar concorrentes ou sei lá, por muitos motivos.

Outra forte evidência dessa constatação tem-se no fato de que uma das organizações selecionadas, o Ethos, preocupado em “*ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma*

---

<sup>12</sup> Para detalhamento das práticas consideradas criminosas, ver Lei 8137, de 27 de dezembro de 1990 que definindo os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, destaca o de suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, como crime de natureza tributária.

*socialmente responsável*” tomou a iniciativa de, em parceria com outras entidades, lançar o Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção, criando, em seguida, um grupo de trabalho (GT) para, cuidadosamente, geri-lo:

No caso desse trabalho de promoção de integridade a gente tem o GT do pacto que mantém toda a equipe, meu falar é pago por essas empresas para eu coordenar esse trabalho aqui, para o Ethos ser a secretaria executiva do Pacto, são 10 empresas que patrocinam.

Já a quarta diz respeito à constatação de que a corrupção pública é o principal foco de suas ações, independentemente se esta se processa no campo da política ou da burocracia (SILVA, 2001). As expressões “assegurar o uso ético e transparente dos *recursos públicos*” e “*defesa do interesse público*” evidenciam explicitamente este objetivo.

Dando seqüência à investigação, considerou-se importante conhecer as características da corrupção que ocorre no Brasil na percepção dos nossos entrevistados, tendo ficado claro, desde o início, que o fenômeno, também para eles, é de nível internacional (RAMOS, 1983; POWER E GONZALEZ, 2003; MARTINS, 2008; ARAÚJO e SANCHEZ, 2005; KLITGAARD, 1998; COLAZINGARI; ROSE-ACKERMAN, 1998):

O problema da corrupção está permeando tudo. Quando você pega, por exemplo, a questão nuclear, atualmente é outra briga e que já está começando no Brasil [...] E atrás disso tem corrupção pra burro, entendeu? Lá no Japão uma empresa, que é japonesa, a empresa é de lá, o que ela fez pra comprar a gente lá dentro, para se manter.

No conteúdo das entrevistas é possível identificar que as várias tipologias da corrupção são percebidas no Brasil pelos entrevistados. A estruturada:

Eu acho que não é fácil você acabar com uma cultura que inclusive é dessas grandes empresas que estão sendo favorecidas e ao mesmo tempo favorecem porque, daí, à medida que elas ganham... você vê... quem são os grandes financiadores das campanhas eleitorais? As grandes empreiteiras. Então, a chance de que isso se modifique... [...] Eu acho que hoje essa chamada modalidade 50, recursos que são transferidos para essas entidades privadas sem fins lucrativos, também são objetos de uma corrupção, a meu ver, que não é pequena;

A pequena, ou cultural, ou microcorrupção:

E como não é grande soma de dinheiro, somas enormes, escandalosas, o pessoal pode tocando o bonde.

A pós-moderna (RIBEIRO, 2009), confirmando que um mandato no Brasil é “extraordinariamente caro” (SANTOS, 1993, p. 90):

Você tem uma empresa “x” que doou mais de cem milhões de reais para uma campanha eleitoral em 2010, quanto que vale meu voto em relação ao voto da empresa “x”?

A gente entende muito bem que interesses estão sendo defendidos na nossa câmara, nas nossas prefeituras, quando a gente olha os financiamentos a essas campanhas;

Então, é difícil você quebrar. Os pregões melhoraram porque ampliaram um pouco esse universo, por isso que eu acho que não é fácil você acabar com uma cultura que inclusive dessas grandes empresas que estão sendo favorecidas e ao mesmo tempo favorecem porque, daí, à medida que elas ganham...você vê quem são os grandes financiadores das campanhas eleitorais? As grandes empreiteiras. Então, a chance de que isso se modifique...;

O sujeito foi eleito, vamos ver se ele está favorecendo ou não aqueles que financiaram, por isso que você tem divulgação de dados sobre o financiamento eleitoral, para isso;

Na verdade, se a gente mudasse o sistema de financiamento das nossas campanhas eleitorais dos candidatos muita coisa mudaria.

Tamanha é a disseminação dessas práticas na percepção dos entrevistados que assumimos que Power e Taylor (2011) estão corretos quando afirmam que, quase por definição, os custos da corrupção não podem ser determinados. Essa dificuldade para auferir a corrupção, especialmente a macrocorrupção, aquela que, segundo Ribeiro (2009) depende de investigações requintadas (da polícia, de auditores de crimes financeiros ou mesmo de jornalistas muito especializados) para que seja evidenciada, chama a atenção para outros aspectos que também a circunscrevem, tal qual lecionado por Bezerra (1995): a necessidade do segredo, a confiança e os compromissos estabelecidos entre as partes, para a qual se exige “um saber fazer específico”:

Eu tenho um amigo que é gestor numa área dessas, na própria CGU, ele é absolutamente correto e me disse “Olha, é praticamente impossível porque você sente que existem cartéis, mas tudo aquilo é muito bem organizado e muitas vezes você não consegue quebrar aquilo, porque eles já sentaram antes das licitações e combinaram: quem trabalha aqui é a empresa tal. E salvo se eu conseguir pegar uma empresa dessas em alguma irregularidade, ela vai continuar trabalhando aqui porque eles combinaram, uma trabalha aqui, a outra trabalha lá, a outra trabalha lá, isso está dividido. Então, é difícil você quebrar. [...] Eu lembro que sempre que se comenta sobre a corrupção mundial se fala em bilhão de dólares, então isso é extremamente relevante, é o Banco Mundial que cita esse valor, um bilhão de dólares, quer dizer é mais do que o governo americano injetou na época da crise financeira, na época se falava em 700, 800 milhões de dólares, enquanto agora a gente fala em 1 bilhão de dólares como o valor da corrupção, mas é um valor que é difícil de se comprovar que seja isso, ou parecido com isso, porque corrupção não tem recibo, não tem nota fiscal, então essas estimativas da corrupção elas são mais símbolos de percepção do que de quantificação, não é?”

Como é que você mede isso? Você não consegue medir corrupção, você não pode medir como se fosse tantos leitos hospitalares ou quantas pessoas, a idade média de vida da população, sei lá, não é assim. A corrupção é um ato escondido, você não tem o testemunho dele acontecendo, você não pode medi-la. [...] Por exemplo, você direciona uma licitação para alguém, para uma empresa, esse direcionamento está

formalizado pelo contrato que foi firmado com a empresa, fizeram uma licitação, houve a adjudicação de um contrato com aquela empresa, alguém assinou o contrato, a empresa assinou do outro lado e tal, tal, tal. Houve corrupção? Não sei, você vai ter que provar que acompanhando isso existiu um pagamento de propina. Grana saiu de você, que é empresa, para mim que sou agente público, saiu dinheiro, isso é corrupção. O favorecimento simplesmente não prova corrupção, a corrupção é caracterizada pela troca de dinheiro ou sucedâneos como bolsa pra um filho, essas coisas assim. E isso é muito difícil provar.

Entretanto, foi possível notar que os índices de percepção divulgados pela Transparência Internacional, no geral, são considerados úteis para o processo de compreensão da dimensão do fenômeno no Brasil:

Eu não desqualifico, como algumas autoridades brasileiras fazem, não a autoridade desse governo, mas de vários governos, que desqualificam o índice de percepção da corrupção, aquele índice que é divulgado pela Transparência Internacional [...] Ele não é algo que seja assim um chutômetro, não, de forma nenhuma. Ela escuta, ela ouve empresários de fora do país e dentro do país, ela ouve bancos de fomentos, ela faz uma pesquisa de percepção interessante e eu acho que um exportador que exporte da Europa para o Brasil ou pra África ou pra os Estados Unidos ou pra o Canadá, ele tem sim uma percepção do que acontece com a corrupção. Eu acho que esse estudo é válido, até porque ele é o único que existe e, de certa forma, compara países. E ao ser divulgado cria uma oportunidade para que seja até discutido de uma forma comparativa mesmo entre os países e se nós formos nos basear nesse índice de percepção e nas notas que o Brasil obteve ao longo desses 15, 16 anos, nós vamos ver que praticamente a nota é a mesma. Então nós estamos mais ou menos estacionados, por isso é que eu digo é difícil você querer afirmar que a corrupção diminuiu ou mesmo que aumentou.

Exceção foi constatada na contundente crítica efetuada pelo representante da Transparência Brasil, que considerou os índices úteis apenas no que se refere à mensuração de opiniões:

Isso aí não é um indicador daquilo que se proclama indicar, esse negócio não é respeitado na área que entende disso, que é da economia, não é usado, não é um indicador, não indica. Um indicador, por definição é uma coisa que você usa como sucedâneo para medir outra coisa, isso é um indicador. Ele mede as opiniões, como medida de opiniões é preciso. [...] Porque você não vai achar que uma empresa deixou de investir em um país porque apareceu no índice de Transparência Internacional. Não é por isso, né?

Foi possível confirmar que, também na percepção dos entrevistados, para boa parte da população brasileira, “o próprio significado do termo corrupção se torna vago” (O’DONNELL, 1993):

O cidadão brasileiro fica indignado, às vezes, quando vê um trombadinha roubando alguma coisa, uma bala ou alguma coisa ou mesmo uma carteira de um transeunte, mas ele não fica indignado na mesma proporção com o que é roubado dos cofres públicos e ele não luta com a mesma indignação. [...] É muito difícil você modificar esse quadro, fazer com que o cidadão participe mais e para que ele próprio perceba de que essa corrupção não é algo engraçado, como muitas vezes vira piada no Brasil. [...] O problema é que o cidadão às vezes não identifica a corrupção consigo, ele acha curioso, acha engraçado.

Aí entra numa questão de que também de que deixa de ser tão mal visto ou essa cultura se torna tão comum que as pessoas já não identificam a corrupção muito como um crime ou alguma coisa assim.

Eu acho que a gente tem uma chance agora, que é histórica também, que é de conseguir tratar com menos naturalidade os atos de corrupção.

No fundo há uma aceitação geral de que um roubinho de cá, um roubinho de lá passa, é assim a vida, essa é uma aceitação absolutamente generalizada, então automaticamente os caras que estão lá em cima acabam sendo reeleitos inclusive aparecem com uma figura, cara de vencedor, que conseguiu subir na vida, que conseguiu vencer obstáculos, que é inteligente, capaz etc. e o povão vai sendo levado.

Algumas das expressões expostas acima, indicando que a corrupção no Brasil *vira piada; não é identificada como crime; é tratada com naturalidade; político corrupto tem cara de vencedor de obstáculos*, quando associadas ao exemplar de indivíduo que, de acordo com Santos (1993) caracteriza o “formalismo poliárquico” brasileiro (“indivíduo isolado, não-poliárquico, pobre em laços de congraçamento social, prefere negar o conflito a admitir que seja vítima dele”) parecem reforçar a idéia de que o povo está mesmo “desencantado, perplexo, atônito, confuso, cansado, cordato, excitado, desconfiado, relutante, oscilando” “quando se refere ao crime de corrupção” (SCHILLING 1999). De fato, políticos, que apesar dos “defeitos” (MELO, 2007) têm “cara de vencedor” perante o eleitor brasileiro são comuns no Brasil e, dentre estes, o “fenômeno Collor” talvez seja um dos mais emblemáticos. Contrariamente ao lecionado por Przeworski (1998), o fato de os cidadãos tomarem conhecimento de que certos governantes não atuam na defesa dos interesses públicos não os tem impedido de vencer eleições no Brasil.

De modo geral, os aspectos históricos e culturais da corrupção no Brasil também são admitidos pelos entrevistados:

Acho que tem a questão cultural que enfim, não se resume, não é, tem uma explicação acho que muito complexa, e eu acho que a gente vive uma encruzilhada de estar falando muito disso, de estar se dando conta das relações e tentando colocar à luz os problemas históricos que a gente tem, os problemas institucionais que a gente tem, da fraqueza de algumas instituições nossas, ou da leitura rasa da mídia em relação a algumas questões, da nossa pouca cultura de cidadania eu acho que essas coisas estão se encontrando agora com o momento em que a gente sabe mais sobre corrupção.

Eu acho que tem a cultura né? Da corrupção, do jeitinho brasileiro, que caracteriza bastante corrupção.

É que no fundo é cultura, é cultura dominante, é geral

É por isso que eu digo que a cultura não pode ser esquecida até porque ela é a mais importante e dentro dessa cultura há certa tolerância. [...] Eu acho que ela é generalizada, eu acho que ela é cultural na medida em que, vamos dizer assim, que

ela vem inclusive da própria formação do cidadão porque ele é educado dentro dessa cultura do levar vantagem, de que no Brasil não há punição, então ele é estimulado a praticar atos ilícitos.

Entretanto, não se observou nesse reconhecimento qualquer justificativa para a aceitação da prática da corrupção, comodismo ou tentativa de atribuir a culpa a um ente externo, como argumenta Souza (2009) e outros críticos dessa abordagem. Ao contrário, esse reconhecimento parece-nos evidenciar que os entrevistados, cientes quanto aos obstáculos e dificuldades para essa batalha, pensam e adotam estratégias distintas para superá-los (envolver o ambiente empresarial, influenciar no marco regulatório, inclusão do tema nos currículos escolares, treinamento de jornalistas etc.):

A gente tem uma armadilha enorme que é justificá-la o tempo inteiro pela cultura, - Ah! O brasileiro é assim mesmo, isso é cultural, não tem jeito, quero mudar de país, mas a gente tem uma oportunidade de conseguir tratar né? [...] Eu acho que atribuir tudo a cultura não ajuda, não nos leva para lugar nenhum porque naturaliza essas coisas todas como se fosse uma herança, que vai continuar sendo uma herança. [...] Não sei quanto tempo vai levar, mas eu acredito pelas questões, pelas pessoas, assim eu tive uma surpresa grande encontrar pessoas que encontrei no grupo de trabalho do Pacto, que são pessoas que estão dentro das empresas e quem têm uma vivência desse combate que é diário, que é mais cultural talvez, que de gestão, que trabalham com isso diariamente.

Eu acho que com certeza deve ter muita influencia dessa formação portuguesa, dessa coisa da burocracia que se formou aqui, e com certeza isso influencia os processos como eles acontecem hoje e que podem realmente favorecer atos de corrupção. Mas eu não acho que o caminho para a gente combater a corrupção hoje seja por aí. Eu acho que é muito mais olhar para o marco regulatório que a gente tem hoje, para mobilização da sociedade civil que existe hoje no Brasil, que eu acho que é relevante, importante, poderosa e tentar influenciar o marco regulatório de uma forma que a gente consiga cada vez ir fechando um pouco mais, né?

Fazer com que nos currículos escolares o tema fosse trabalhado a questão da cultura da corrupção porque, obviamente, você tem que ter uma atitude, primeiro tem que acreditar que é possível mudar e, segundo, tem que querer mudar. [...] Então, são coisas que vai se constituindo numa cultura diferente, uma cultura de integridade e de não impunidade, mas tem um longo caminho a andar.

Então eu digo que a situação do Brasil é mais ou menos a mesma, as pessoas no Brasil, algumas querem atribuir a fatos históricos, dos primeiros portugueses que vieram ao Brasil, mas eu não vou tão atrás, acho que, por mais que existam aspectos culturais, acho que seria demais a gente procurar a origem da corrupção do Brasil nos navios negreiros etc. [...] Modestamente falando, eu acho que a gente tem a contribuir, porque não é brincadeira quando você treina 450 jornalistas, não é que eu ache que todos passaram a fazer isso, mas se você imaginar que 5% passaram a fazer isso já são 20 que, pelo menos, aprenderam a fonte, porque, e tem alguns interessantes, que não quer fazer isso, mas ele sabe que a gente faz .

Muito embora um dos entrevistados tenha demonstrado total desinteresse por tais aspectos:

Eu não tenho interesse nesse assunto, eu acho isso bobagem basicamente, que interessa isso? Pra que isso serve? Meu problema é isso o que eu estou encontrado

aqui. Eu ando na rua e está tudo esburacado e tem empreiteiro ganhando dinheiro, é isso que me interessa. Saber se isso estava nas ordenações do reino ou se não estavam, isso não me interessa minimamente, não tenho nenhum interesse nesse assunto realmente. A resposta pode ser: é sim ou não é, tanto faz. Sim, é. E daí? E daí o que é que isso muda? Não altera coisa nenhuma. Corrupção é um problema presente hoje, você tem que olhar isso, se não fica em firulas, em bobagem. [...] Não estou interessado em negócio de cultura. Como é que você combate o problema cultural? Como é que faz isso? Cultura é uma resultante de vários vetores, você não vai pra todos os vetores. Dizer que é um problema cultural é outra dessas coisas que não ajuda em absolutamente nada, nenhuma espécie de efeito.

Descobriu-se que os entrevistados convergem com os autores citados no referencial teórico adotado nessa pesquisa (MARTINS, 2008; PASQUINO, 2000; ROSE-ACKERMAN, 1998, dentre outros) no que se refere às instituições e as leis como medidas mais eficazes para combater e controlar a corrupção, fato que, além de demonstrar certa objetividade no trato da questão, evidencia que, para eles, o corrupto tem consciência do ato praticado. Tal reconhecimento pode ser observado tanto por quem não se interessa pelo aspecto moral ou individual do fenômeno da corrupção:

Em um país católico como o Brasil, você tem uma predominância das explicações morais, com o negócio de punição, isso é tipicamente católico, acha que a corrupção é problema moral e não das estruturas do Estado e acho que resolve punindo. Coisa de padre isso aí. Isso não funciona. [...] Estamos há três mil anos ouvindo “Não roube nada” e isso adiantou alguma coisa? Não. E também tipicamente vira proselitismo: “Educar as pessoas para não serem corruptas”. Que nada, o juiz precisa ser educado para saber que ele não pode vender sentença? O que é isso? Não, a atuação dele tem que ser vigiada, monitorada, o tribunal precisa acompanhar sentenças e ir em cima. É concreto, não é virtual, moral. Moral não me interessa pessoalmente e não quero saber desse assunto.

Como também por quem compreende, talvez até por conta de sua formação religiosa, que a corrupção envolve também um aspecto moral, individual:

Ela penetra em todos os partidos, não há dúvida nenhuma disso, só que tem partidos que erguem barreiras, mas há outros partidos que não erguem barreiras nenhuma. Então, os partidos que erguem barreiras conseguem se proteger um pouco, mas eles não conseguem ficar totalmente protegidos e isso porque entra o problema das pessoas, não é? As pessoas são fatores fundamentais, as regras, os códigos de ética que os partidos possam fazer, podem funcionar até certo ponto, depende das pessoas. Então, no fundo, isso penetra absolutamente em tudo no Brasil, só que há instituições que erguem barreiras maiores, mais fortes, mais rígidas e outras que não conseguem fazer algumas peneirinhas para diminuir. Por exemplo, esse negócio aí de Ficha Limpa, Ficha Suja, se a gente fosse ao fundo da coisa os partidos não deveriam entregar, oferecer para a população os candidatos de Ficha Suja, essa filtragem devia ser obras dos partidos. Os partidos deveriam ter critérios. [...] E na hora que o Governo assume e aí, as pessoas que vão pra lá, têm as mais fraquinhas e as mais resistentes, não é? As que estão mais penetradas pelo vírus e as que estão menos penetradas e as que já conseguiram fazer uma boa barreira dentro delas mesma.

Os emblemáticos exemplos de utilização do cartão corporativo para compras em um *free-shop*, o caso da tapioca, bem como o recebimento indevido de diárias por agentes que

não estavam em serviço, também vieram à tona quando se discutia a falta da distinção entre o patrimônio público e o privado. Neste ponto, foi interessante notar que a corrupção consciente do tipo dois, aquela em que o detentor do cargo público não tem conhecimento *a priori* das possibilidades de ganhos pessoais que este pode lhe proporcionar, somente conscientizando-se destas após assumir o posto (MARTINS, 2008) também é percebida pelos entrevistados. Mas, ao que parece, o problema não está restrito às situações em que agentes, quando passam a ocupar um posto na esfera pública, confundem o patrimônio público como se privado fosse. O problema parece ainda mais grave porque, muitas vezes, o agente vê o patrimônio público como se de ninguém fosse:

Mas vou dizer o seguinte, aí é que é a questão dos prazeres do poder e às vezes de assessores ali, que vão lhe envolvendo de uma maneira dizendo: Não, isso pode, tranquilo, não, não é ilegal não. Então a pessoa vai ser deixando contaminar por esses prazeres do poder, pelos brioques do poder, então ela vai se deixando contaminar com isso e vai achando normal, às vezes a autoridade não tem muito essa consciência. [...] Às vezes essas pessoas, quando viajam com a família, vão de carro, ficam hospedados na casa dos pais da mulher. Aí, quando estão viajando com dinheiro público, vai viajar de avião, aluguel, jatinho, carro esperando no aeroporto. Táxi? Não, tem que andar de carro alugado. Então, às vezes, as pessoas não têm essa noção. O público é de ninguém. [...] Então, é lamentável porque daí as pessoas acabam se envolvendo em situações até ridículas.

Então, no fundo, essas facilidades, as pessoas dizem: Olha, já houve outros escândalos no governo geral, coisa do tipo o cartão corporativo, por exemplo, o mau uso, né? E aquilo lá vai: “Ah, não tem problema, vamos tocando, vamos tocando, né?”.

Mas foi confortante saber que existe exceções a tal comportamento:

No ano passado eu fui convidada para políticas públicas e caí nessa área de integridade, que eu tinha interesse cívico por ela, mas que não estava na minha formação, não tava na minha experiência profissional. E assim, tive algumas boas surpresas, de descobrir que tem gente séria trabalhando na fiscalização, que existe um avanço do Brasil como país em determinados compromissos. [...] A gente tem casos interessantes de empresas que falaram: eu não posso fazer isso porque eu assinei um pacto, eu tenho esse documento, isso realmente não faz parte das minhas práticas, a gente tem um pacto que está assinado pela minha empresa e é como se fosse um contrato, com a sociedade né? Eu fiz um contrato diferente desses com a sociedade e eu não posso abrir mão daquele outro contrato para assumir este.

Dois dos entrevistados consideram que as condições socioeconômicas influenciam no entendimento sobre corrupção:

No final das contas, o problema brasileiro é um problema de desenvolvimento, é isso que é. Não é possível ser íntegro na miséria, não dá. Se você pegar o mapa do Brasil aqui, aí você pega do Rio Grande do Sul subindo aqui até a Bahia e vamos incluir aqui o Espírito Santo, por caridade, isso aqui é 80% do PIB brasileiro, 80%. Se tirar a Bahia são setenta e alguma coisa. O resto do Brasil vive na pobreza, não tem produção. [...] Qualquer coisa é onde tem mais dinheiro, é o poder econômico, você acha que a população do Piauí vai usar mais as informações do que São Paulo?

[...] É por isso que é tão desgraçadamente desanimador, você trabalhar com a crítica ao Estado, não apenas a corrupção, mas com qualquer crítica ao Estado em lugares como o Maranhão, Sergipe, esses lugares aí, Bahia não, Bahia é muito mais desenvolvido, tem muito mais interesses em choque, embora não tenha comparação com o Rio ou São Paulo, é outra coisa. Tem uma escala, lugar miserável, atrasado, cheio de vaqueiro? Pode esquecer.

Mas isso não quer dizer que quanto mais pobre o lugar, mais corrupção teria, até porque se sabe que a destinação de recursos costuma ser inversamente proporcional ao nível de desenvolvimento observado. O que o entrevistado revela é que existe maior dificuldade de envolver a sociedade civil na luta específica contra a corrupção em regiões menos desenvolvidas.

Embora, aquele exemplo que eu te falei, do frentista de posto de gasolina. Quem oferece dinheiro, na cabeça dele, todo mundo tira a sua lasquinha, esse cidadão que está comprando a gasolina de mim também vai querer tirar, com um detalhe de que se ele tirar a lasquinha de aumentar a nota, uma parte desse aumento seguramente ele vai me dar como gorjeta, então no fundo é estratégia de sobrevivência deles.

As situações acima descritas reforçam o argumento de Filgueiras (2009) no que se refere ao declínio da noção dos valores públicos face aos juízos de necessidade dos indivíduos, fato que dificulta a transformação de significados morais em uma prática efetiva e contribui para que a corrupção no Brasil seja tolerada (FILGUEIRAS, 2009).

Deve-se destacar que durante o período em que as entrevistas estavam sendo realizadas já havia discussões sobre a proposta de criação, via Medida Provisória (MP), do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) para as obras relacionadas aos eventos internacionais dos jogos esportivos, previstos para serem realizados no Brasil (Copa das Confederações 2013, Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016). Mesmo não tendo sido discutido o teor da MP, pois este não era o propósito das entrevistas, ficou claro que, no geral, os entrevistados temem que a flexibilização da Lei 8666/93 (Lei das Licitações) acarretada pelo RDC, gere mais corrupção, especialmente por conta da previsão do sigilo dos orçamentos. Interessante destacar que quando essa pesquisadora não citava a referida lei no rol dos instrumentos legais recentemente adotados no Brasil com o propósito de combater a corrupção, alguns dos entrevistados faziam questão de registrar tal ausência, revelando que, consoante com Silva (2001), eles a consideram importante avanço institucional no combate à corrupção:

A gente tem um marco regulatório aí mais poderoso, acho que está faltando falar da Lei 8666 também que é fundamental você pensar que as licitações até sei lá um passado bastante recente, não passava por esse processo né?

A Lei de Licitações, que foi a mais importante dessas todas, e que você não mencionou, para reduzir a corrupção do processo de compra do Estado. [...] Tem um papel muito forte na redução da corrupção quando ela foi promulgada, porque antes valia o decreto lei 2.300<sup>13</sup> que era uma coisa trágica em termos de possibilidades de direcionamento de contratos. Com a lei 8666 isso reduziu violentamente.

Esta lei veio pra quê? Para que as licitações possam ser mais honestas, no fundo é isso.

Apesar das virtudes da Lei 8666 (SILVA, 2001), alguns entrevistados reconheceram que a mesma tem sido insuficiente para combater a corrupção nos processos de contratações realizados pelo poder público:

A lei 8666 é um poderoso instrumento de combate à corrupção, embora, como sempre acontece, é onde se dá a maior parte das interações substanciais entre o interesse privado e o interesse público e meios de se desviar, de interpretar a lei dessa ou daquela maneira, ajudado pelo poder Judiciário brasileiro, essa brincadeira que é, né? Torna alguma coisa que era mais eficiente no passado menos eficiente hoje;

A gente não pode desprezar todo momento as normas que agente mesmo criou, ainda que elas não sejam perfeitas, existem várias questões em relação a lei 8666, existem vários olhares inclusive da construção civil e de empresas que lidam diretamente, lidam muito diretamente com licitações, empresas de serviços e tem milhares de questões que concernem aí a crítica a lei, mas a gente vê como perigo a flexibilização dessas regras em nome de “vamos fazer isso tudo acontecer não importa como”;

Claro que ainda existe um debate hoje em torno da lei 8666 que eu acho que debate é sempre válido, mas assim, a gente tem um avanço fundamental, acho que o marco regulatório se aperfeiçoou sim, acho que ainda tem muitos projetos de lei, a gente tem quatro especificamente que a gente acompanha aqui que a gente considera fundamentais né?

E o que se tenta, toda vez que vai se fazer uma lei, fica se tentando de todas as formas se evitar e às vezes chega ao ponto de burocratizar sem impedir que o corrupto atue, por exemplo, a lei de 8666, que eu estava até comentando com ele “Ah, eu estou preocupado que vai flexibilizar”, eu disse “A lei 8666 resolveu os nossos problemas?”, porque tudo o que aconteceu durante a vigência dela, que está acontecendo, vamos continuar a falar de eventos esportivos, ela impediu as fraudes no PAN? Não impediu! Então, na verdade, hoje em dia, esses grandes empresários brincam, eles se divertem com a lei 8666.

Ainda assim, demonstraram preocupação com os efeitos da medida, temendo um tipo de corrupção que, aos olhos de Pinho (1997) certamente seriam acolhidas no slogan “*rouba, mas faz*”:

O Ethos vai lançar, provavelmente entre hoje e amanhã, esses dias aí, um posicionamento público sobre a MP que flexibiliza as licitações. A gente considera

---

<sup>13</sup> O Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, tratava sobre licitações e contratos no âmbito da Administração Federal e foi revogado pela Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, instrumento que instituiu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

que ela é perigosa mesmo né? E que a gente tem muito medo que esse argumento da urgência possa passar por cima de argumentos de transparência de integridade, né?

A gente tem discutido isso muito no âmbito do projeto “jogos limpos”, e a gente vê essa flexibilização como um perigo, porque a gente entende que existe um desejo do país em ter, de que a copa aconteça, todo mundo preocupado com isso, só que isso não pode justificar porque tem que acontecer, nós vamos liberar todas as regras, nós vamos abrir todas as regras e deixar acontecer, não importa a forma, o que importa é que aconteça;

Ontem mesmo eu estava respondendo a um e-mail de um internauta preocupado que isso agora que está se querendo flexibilizar na lei, aliás, não é nem flexibilizar a lei 8666, estão criando um sistema paralelo: É hora da Copa, Olimpíadas, Copa das Confederações etc., então pode ser feita uma contratação diferenciada da lei 8666. Em alguns casos eu até concordo com essas propostas de flexibilização, eu acho até então que se modificasse a lei, fosse logo rediscutida a lei, não você ter dois sistemas, é obra da Copa é assim, é obra de não sei o que é assado. Nas leis de licitação de outros países você não encontra, às vezes, tantos detalhes como na lei brasileira porque lá a situação é diferente, você não tenta desesperadamente evitar que o corrupto atue;

Eu acho que é a porteira para a corrupção.

Diante do que foi exposto pode-se concluir que, no geral, a abordagem e percepção dos entrevistados sobre a corrupção no Brasil é convergente com as assertivas constantes na literatura sobre o fenômeno utilizada nesse estudo.

Dando continuidade à investigação proposta, buscou-se conhecer a percepção dos entrevistados quanto às mudanças institucionais diretamente relacionadas às dimensões da *accountability* ocorridas no Brasil após a redemocratização. Na oportunidade, foi possível inferir que para os entrevistados o processo de *accountability*, embora de maneira lenta, avança gradualmente no Brasil:

O Sarney, sob o ponto de vista de administração pública, tem fatos importantíssimos. Ligados ao governo dele, por exemplo, foi a criação do SIAFI, a criação da Secretaria do Tesouro Nacional e a criação da conta única, até então o Brasil tinha diversas contas, conta de matéria de consumo, conta de décimo terceiro, conta disso, espalhadas pelo país inteiro e pelos vários órgãos sem que existisse uma conta única, dados absolutamente inconfiáveis, demorados, porque você não tinha um fluxo rápido, e esses três fatos, por exemplo, foram da época de Sarney. Quer dizer não necessariamente por causa dele, certamente por pessoas que estavam ali naquela ocasião, mas enfim por isso é que eu digo que eu prefiro falar em períodos. Agora, depois da década de 90 e início da década de 2000, também tivemos avanços porque daí, por exemplo, surgiu o sistema de acompanhamento na Câmara dos Deputados, que começou a ter uma sistemática de acompanhamento mais fácil, depois surgiu a lei da Responsabilidade Fiscal também foi importante, depois surgiu o Siga Brasil, que é do Senado Federal etc. [...] Então, eu diria o seguinte até que a transparência no Brasil, o controle social com o objetivo de combater a corrupção, avançou muito nos últimos vinte anos;

Acho que a gente consegue ir acumulando transformações, se a gente olhar para trás o passado recente a gente vê que teve muitos avanços, se a gente olhar para um passado mais, aí da colônia, tal, a gente vai ver que tudo bem, tem muitas coisas que

se mantiveram, mas olhando para um passado mais curto mais recente a gente vê que tem transformações importantes.

Esse é um processo longo e lento, né? Que tem contar com muita gente. Eu acho que existe uma teoria nossa, de quem trabalha em torno disso, é o problema de aumentar o controle social, tudo isso aí são formas de controle social que estão se agregando. Não há dúvida nenhuma que houve progressos enormes.

O conteúdo acima exposto está em harmonia com o histórico apresentado na seção que reconheceu, com base na literatura especializada (TAYLOR, 2009; LOUREIRO; ABRÚCIO, 2002; ANASTASIA & MELO, 2002, dentre outros) que a estrutura institucional básica para rede de *accountability* existente no Brasil de hoje resulta das inovações que foram sendo gradualmente acumuladas ao longo de cada um dos governos.

Não obstante tal reconhecimento, observa-se que para os entrevistados ainda existe um longo caminho a ser percorrido para que os processos de *accountability* no Brasil se apresentem como eficientes arcabouços para se combater e controlar a corrupção. Um dos entrevistados demonstrou dúvidas, inclusive, quanto aos efeitos da Constituição Federal de 1988, reconhecida como um marco nesse processo, especificamente no que diz respeito à descentralização dos recursos públicos e a efetividade dos Conselhos Gestores em municípios com baixo desenvolvimento econômico:

A Constituição brasileira tem características que tornam a eficiência do Estado muito difícil de ser atingida e não vai mudar. Por exemplo, a descentralização brasileira que alguns dizem que é a maior do mundo. Os municípios brasileiros têm 100% de autonomia na gestão de seu orçamento ainda que o dinheiro não tenha sido gerado lá, que venha ser proveniente de repasses. Para 40% dos municípios brasileiros, os orçamentos com que eles trabalham, sobre os quais têm 100% de autoridade na definição, 100%, são originários de repasses fundamentalmente federais, mas também estaduais em mais de 90%. O que isso quer dizer? Isso quer dizer que aquela sociedade ali não gera riqueza, não tem geração de riqueza, não tem ninguém trabalhando em nada, não existe geração de riqueza. Agora no lugar onde não tem geração de riqueza não tem contraditório econômico, você não tem empresas que são adversárias umas das outras no mercado, você não tem o conflito entre capital e trabalho operando ali, você não tem, portanto, a possibilidade de montar agremiações políticas que representem esse ou aquele e que, portanto, combatam entre si, busquem o poder através de algum grupo, idéia, sei lá, não tem idéia nenhuma, todo mundo depende da prefeitura, todo mundo. Então, uma situação como essa é realmente a receita para o desperdício. E a Constituição inventou, junto com isso, essa ficção dos conselhos, enfim, gestores de políticas públicas. Isso não funciona, claro que não pode funcionar. Quem são os membros do conselho? São os caras da comunidade que dependem da prefeitura. Então, esse conselho vai fazer o quê? Nada, não fazem nada e estão lá. Isso é uma brincadeira! Não pode funcionar, não pode funcionar. Em princípios não pode funcionar, não adianta ficar gastando dinheiro em empoderar alguém que não tem interesse.

A preocupação exposta pelo entrevistado, de certa forma, nos remete às considerações de Staphenurst (2010) quanto aos desafios postos à realização da *accountability* social por conta da necessidade do engajamento cívico, bem como às de Campos (1990) quando afirma

que “uma sociedade precisa atingir certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado” (CAMPOS, 1990, p. 35). Isso quer dizer que pouco ou quase nada se deve esperar em termos de posicionamento do cidadão, em face das questões apresentadas, sejam estas de caráter político, social ou econômico, se o exercício da “participação” se dá desprovido da consciência daquilo a que se tem direito.

Os entrevistados também desmistificam a idéia de que a simples disponibilização de informações pode provocar no cidadão o interesse pelo acompanhamento dos gastos públicos e, conseqüentemente, pelo controle e combate à corrupção. Ademais, como a forma na qual atualmente essas informações são apresentadas não parece de fácil compreensão, a organização de esforços para tornar os dados fornecidos pelos órgãos públicos mais compreensíveis pelos cidadãos comuns se torna necessária:

Não são as pessoas que fazem isso, ao contrário do que quer aí o bom-mocismo, o indivíduo na rua não faz nada. O sujeitinho ali na rua, o cara, o individual, a internet aí, o cara pode entrar, ele não entra, ele não faz. Não dá para ele entender, ele não consegue. Quem faz isso, quem tem o interesse de fazer isso, fora do Estado, são organizações que defendem certos interesses. Podem ser empresariais, trabalhadores, pode ser o que seja, comunidades de bairros, algo assim, ou essas organizações como a Transparência Brasil, que tem uma missão mais ampla, que é mais voltada para as estruturas do Estado e não para o interesse de um bairro específico.

Acho essencial que o orçamento seja o pano de fundo dessas discussões e eu também acredito que esse trabalho de acompanhamento, de fiscalização embora ele deva ser acessível a qualquer cidadão, eu tenho absoluta convicção de quem fará sempre esse trabalho vai ser a parte organizada da sociedade civil. Essa idéia de qualquer cidadão vai fiscalizar é um pouco exagerada. Não é o médico que vai chegar em casa a noite e vai dizer: “Olha, eu não vou jantar agora porque eu vou fiscalizar o gasto público”. Ou o casal de namorados que na sexta-feira vai deixar de ir a boate para poder ficar acompanhando o gasto público, então eu tenho certeza que esse trabalho assim como acontece nos Estados Unidos, na Europa, ele é sempre exercido preferencialmente ou prioritariamente por essas entidades que são chamadas *watchdogs*, quer dizer, são esses *watchdogs* que fiscalizam, esses *watchdogs* entendem profundamente do tema que eles tratam.

Eu acho que as duas coisas podem caminhar juntas. Eu acho que tem ferramentas que, organizações, a sociedade civil organizada, conseguem se apropriar mais facilmente porque assim né, não é qualquer pessoa que consegue acessar um *site* e um portal de transparência de uma cidade e entender aquele bando de PDF cheio de número. [...] Assim ai eu acho que tem os dois lados, tem a sociedade civil que se organizar para conseguir se apropriar daquele conteúdo e tem o poder público traduzir essas informações para que qualquer cidadão consiga acessar o *site* e entender para onde que estão sendo direcionados os recursos da sua cidade né? [...] Têm várias frentes de atuação né? Tornar as informações mais simples, capacitar o cidadão para conseguir apropriar delas e a sociedade civil se organizar para não só entender, mas como pressionar os governos para tornar isso tudo mais fácil.

Ademais, foi possível inferir ainda que os dispositivos constitucionais, embora fundamentais, estão sendo insuficientes para garantir aos cidadãos o acesso às informações

quando esse direito não está contemplado por leis específicas. Prova disso é que esforços estão sendo empreendidos para aprovar uma lei que garanta o acesso à informação pública:

A Constituição Brasileira garante a todos o direito de informação e tem no artigo 37 o direito de publicidade do Estado. Agora, isso daí em algum país mais decente, isso aí seria o suficiente para garantir o acesso à informação. O Brasil não é um país decente, você precisa regulamentar.

Hoje temos, às 15 horas, uma audiência com o Ouvidor Geral da CGU porque nós fizemos solicitações ao Ministério do Trabalho, já tem 52 dias, e eles não responderam. Vamos ao Ouvidor Geral e, se for o caso, vamos para a Justiça. [...] Essa audiência hoje com o Ouvidor Geral decorre de um ofício pedindo a relação daqueles beneficiários do seguro defeso ao pescador artesanal, aquele que o cidadão recebe durante quatro ou cinco meses um salário mínimo para não pescar. Para ter uma idéia, são mais de meio milhão de pessoas que estão recebendo isso no Brasil, o valor no orçamento desse ano de 2011 é um bilhão e 265 milhões e isso é aproximadamente quatro vezes tudo o que é gasto no ano no Ministério da Pesca, é três vezes tudo o que o Brasil exporta de pescados mais crustáceos. Então você vê o seguinte existe uma fraude colossal, as pessoas se cadastram nas colônias de pesca, nos sindicatos. Os sindicatos e as colônias acham ótimo porque começam a receber ali algum valor de contribuição mensal, anual e aí não fazem todas as exigências, de ter que apresentar provas de que pesca, provas de que vende o pescado, que ele pesca, toda uma documentação necessária acaba sendo desprezada e então nós estamos chegando a esses valores absurdos. Então eu queria saber quais são os beneficiados, em Brasília tem? Só tem esse lago Paranoá, alguns rios. Quem é o pescador artesanal em Brasília?

Mas ao que parece, a aprovação de uma lei específica não é garantia de que o seu cumprimento será efetivo:

As leis são marcos legal importante, mas nós sabemos que no Brasil algumas leis, como se diz popularmente, algumas leis pegam e outras não. Eu sempre digo que a corrupção não é só um problema das leis, que se assim fosse para acabar com a corrupção brasileira nós íamos gastar duas passagens aéreas, uma pra Dinamarca ida e volta, poderia até pegar cinco países aí que normalmente são os menos corruptos, Dinamarca, Nova Zelândia, Cingapura, poderíamos até gastar umas cinco passagens ida e volta, trazer aquele arcabouço legal misturava e pronto, estava pronto e nós íamos combater a corrupção. Não é assim.

Algumas inferências importantes podem ser feitas a partir da análise do acima exposto. Uma delas é que as duas exigências – informação e justificação – citadas por Schedler (1999) como componentes da dimensão de *answerability* ainda não estão plenamente garantidas no Brasil, pois conforme discutido no capítulo sobre *accountability*, o significado dessa dimensão vai além da simples transparência, vez que se traduz na obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. Essa situação evidencia a importância da organização de esforços da sociedade civil para tornar os dados disponibilizados pelos órgãos públicos inteligíveis para o cidadão comum, reforçando também a idéia de Gohn (2005) no que diz respeito à necessidade das ONG de recrutar mão-de-obra especializada para dar atendimento ao que se propõem. Além disso, a

indisposição do citado Ministério para responder a um ofício protocolado há 52 dias pela ONG Associação Contas Abertas revela que os seus principais ocupantes não trazem consigo a responsabilidade subjetiva, aquela que, de acordo com Trosa (2001), se traduz em um sentimento em que para o próprio ocupante do cargo a necessidade de prestar contas de suas ações àquele de quem recebeu responsabilidades estaria assimilada. O recorrer da ONG ao ouvidor da CGU, aliado à possibilidade de que seus esforços se estendam até a justiça está coerente com o que Campos (1990) denomina por responsabilidade objetiva aquela que é exigida por alguém “de fora” (CAMPOS, 1990). Outra inferência é que se existe a possibilidade de uma lei aprovada não “pegar”, não compromete apenas a eficácia da dimensão de *answerability*, pois a dimensão de *enforcement* também tende a não se efetivar. Neste ponto convém lembrar que Taylor e Buranelli (2007) alertam que, quando adequado, nenhuma das modalidades sancionatórias deve deixar de ser aplicada efetivamente, sob pena de fortalecimento do sentimento de impunidade. Entretanto, o simples fato de uma das organizações investigadas apresentar na própria denominação o termo impunidade de forma literal (ABRACCI – Articulação Brasileira Contra a Corrupção e *Impunidade*) indica que este sentimento já é uma realidade. Tal sentimento ficou também bastante perceptível quando se analisou o conteúdo das entrevistas, vez que, na percepção dos entrevistados, a impunidade, “irmã da corrupção” (POWER; TAYLOR, 2011), tem papel decisivo para que tal prática se reproduza cada vez com mais frequência no Brasil:

O que mais motiva a corrupção no Brasil é a impunidade, morosidade dos julgamentos, idéia de que você vai conseguir.

Eu acho que a impunidade é um fator fundamental para que isso continue acontecendo, porque a gente ainda tem uma impunidade muito viva né? Assim nada acontece na maioria dos casos com quem infringe alguma norma moral ou de legislação mesmo.

Você imagina uma pessoa dirigindo um carro de embaixada em Brasília, para em local proibido, faz retorno em local proibido, então como imaginar que um cidadão educado com toda uma cultura européia, americana, venha para o Brasil para cometer uma infração dessa natureza? [...] Porque então essa pessoa faz esse retorno proibido aqui? Porque ela sabe que aqui não vai ser punida. No país dele ele não faria. Ele faz porque sabe que não há punição, no país dele ele iria ser punido, então aí que está o problema. Nós caímos muito nessa questão da impunidade e aí então se o jovem, já vendo os casos dessa maneira, sabendo que essa cultura da impunidade é a dominante, ele não é estimulado a fazer isso, porque às vezes ele chega a ser conceituado até de bobo “Deixa de ser bobo!” é o que se diz no Brasil “Deixa de ser bobo, rapaz! Vira aqui!”.

Um caso típico exemplar é o caso do nosso amigo Maluf aqui em São Paulo. É muito impressionante como ele consegue não ter sido condenado até hoje em segunda instância. Uma vez quando o cassaram, ele conseguiu reverter a decisão do Tribunal de Justiça daqui de São Paulo, então isso está na cara que não dá e aqui a

nossa Justiça é lenta principalmente por causa dessa quantidade enorme de recursos que é possível introduzir.

Como se vê, o poder Judiciário, importante instituição da dimensão horizontal da *accountability*, foi constantemente reconhecido, implicitamente e explicitamente, como ineficiente para punir os casos de corrupção no Brasil. Tal debilidade está quase sempre associada, de acordo com os entrevistados, ao próprio arcabouço jurídico que o torna lento:

Acho que tem uma questão que envolve judiciário que é muito forte né? Justamente essa questão da impunidade do modelo dos processos de julgamento no Brasil, a sociedade não tem como exercer controle social neste caso, não tem como influenciar nesse caso. Quando a gente fala do Executivo, do Legislativo, a gente ainda está falando do controle, da *accountability* pelo voto. O Judiciário eu vejo que é um nó muito grande, e essa questão da impunidade acaba que impactando na prática da corrupção como um todo, acho que essa é uma questão.

O poder judiciário muitas vezes é muito assim tolerante, ele faz uma interpretação da lei de uma forma muito *lato sensu* ou, às vezes, até *stricto sensu*, no sentido de tentar ler só o que está escrito ali sem que se procure avaliar o espírito da lei, que é o que está acontecendo com a ficha limpa.

Há 17 anos, em 81, 82, 83 por aí, eu me recusei a receber na Câmara Municipal de São Paulo um pagamento que eu considerava ilegal. Era um acréscimo de 30% que davam no nosso salário e eu me recusei a receber isso aí. Simplesmente, eram 55 vereadores e o único que se recusou fui eu. Não recebi e durante seis meses eu fiquei batalhando dentro da Câmara para que parassem com aquilo, quando eu não consegui dentro da Câmara eu fui para os jornais, quer dizer, para os jornais não, eu fui para a Justiça e peguei uma intimação pela Justiça para o presidente da Câmara para parar com aquilo. Pararam. Uns cidadãos mexeram e fizeram um processo contra os que tinham recebido durante os seis meses indevidamente. Agora, há três meses, eles ganharam no Supremo o processo. [...] Ganharam, mas veja que 17 anos depois a ação chegou ao Supremo, porque os caras evidentemente entraram com recurso, recurso, recurso, mas quando chegou ao Supremo eles ganharam e os 54 vereadores do meu tempo estão tendo que devolver o dinheiro, todo o que receberam, entendeu?

A lei da Ficha Limpa só é necessária porque o Judiciário não funciona. O sujeito que foi condenado, não pode se candidatar. Se o Judiciário fosse mais rápido não teria necessidade da Lei. [...] Agora, porque o Judiciário é lento? Ué, prime iro os códigos são absurdos, os códigos de processo civil, criminal e penal são feitos para, imagino que eles foram desenhados para permitir recursos. Você tem a possibilidade de ir com o recurso até o STF, é uma coisa inacreditável. Por quê? Porque a Constituição brasileira define excessos de direitos, tem direito demais na Constituição brasileira. Tudo, tudo praticamente você pode invocar algum princípio constitucional justificando o recurso ao STF, chega coisa demais lá, 60 mil processos por ano, não há possibilidades disso.

Observa-se que os entrevistados, no que se refere aos tipos de controles da dimensão horizontal da *accountability* – seja este de natureza parlamentar, isto é, aquele exercido por políticos e que tem como pressuposto a realização do *checks and balances*, ou de cunho mais administrativo, aquele exercido pelos burocratas – apontam obstáculos para a sua efetividade que são condizentes com a literatura pesquisada (O'DONNELL, 1998; CAMPOS, 1990; LOUREIRO E ABRÚCIO, 2002, p. 58; CLAD, 2006; POWER E TAYLOR, 2011 etc.):

O Ouvidor está dentro da CGU, vou lá hoje à tarde, é Dr. Romão. Se ele não conseguir nada, vou para a Justiça. [...] Eu acho muito difícil ela conseguir, porque um ouvidor é um segundo escalão dentro da CGU, esse ouvidor tem poderes pra mandar no ministro Carlos Lupi, que foi colocado pelo o partido dele que integra a base? Ele consegue obrigar o cara a responder? Claro que não. Mas eu estou seguindo até pra mostrar como essas estruturas não funcionam. O que é que o pobre Romão vai poder fazer em relação ao Carlos Lupi? Responda, o que? [...] A CGU vem fazendo um trabalho interessante nesse sentido. Temos um bom relacionamento com a CGU, eles têm conhecimento disso, do nosso pedido, acham que deveria ser atendido, mas entre achar e realmente ordenar ao Carlos Lupi vai a uma distância enorme, porque é até uma distância política, porque ele quando recebe um Ministério é porteira fechada e ele ali está representando um partido da base e aí, quem pode obrigá-lo a fazer isso dentro da cultura brasileira? Dentro da cultura brasileira e até da política partidária, porque aí o partido deveria dizer “Olha, tem que responder sim”, se for partido dentro de um mundo ideal, mas não é, então o partido não vai dizer, o governo também não, o ouvidor também não e a Justiça sei lá quando e o que ela vai dizer, não é? Porque dali pode sair qualquer tipo de informação, porque se o ministro tiver pretensões de chegar aos tribunais superiores... Às vezes o juiz que vai julgar o meu pedido também vai ser tolerante com o Governo porque ele não quer se comprometer futuramente. Os juízes que são contra os governos diminuem as suas chances para assumir os cargos dos tribunais mais importantes, esse é um dos problemas aqui. [...] É como eu digo, enquanto os critérios para a nomeação dos ministros dos Tribunais Superiores foram baseados na indicação política, nós sempre vamos ter decisões políticas, porque se as indicações são políticas, se, às vezes, alguém para se tornar ministro precisa fazer quase uma campanha no Executivo, então quando ele chega está comprometido com aquelas pessoas que o indicaram, não tem como ele não está, então eu diria que uma das causas da corrupção do Brasil é justamente essas formas de indicação para os Tribunais Superiores, inclusive o Tribunal de Contas da União. Então isso pra mim é muito relevante, mas é mais um fato que há anos se comenta e ninguém muda, porque aí ia mudar muito a realidade atual.

Os partidos políticos operam nesse ambiente. Então, no momento em que o partido político chega ao poder, se aproxima do poder, chegando diretamente ou indiretamente, como faz o PMDB, o PP e outros, essas coisas. Os seus eventuais programas, coisa que no Brasil não existe programa de partido, digamos que ainda tenha alguma espécie lá, eles aparecem esmagados pelos interesses do quem são. Primeiro lugar, dos políticos individuais; segundo lugar, dos grupos dentro dos partidos e os partidos brasileiros não são partidos realmente, não são agremiações partidárias que são construídas conforme o modelo de partido político que surgiu na Europa, eles não são isso, eles são agremiações que reúnem indivíduos que é por oposição, o adversário dele está no outro partido então ele vai pra esse partido, isso é individualmente e eles funcionam como aproveitadores do poder. Por que qual é a principal atividade de um partido político? É aderir a um governo pra cargo no executivo. Isso que eles querem, que é um problema constitucional brasileiro também. Porque a Constituição Brasileira permite ao detentor de cargo elevado, não apenas do executivo, mas é onde isso aparece mais gravemente, nomear pessoas para ocupar cargos de confiança em grande quantidade. Os governos fazem isso para que comprem os partidos políticos. É uma compra. O cara é eleito presidente, governador ou prefeito e a primeira coisa que ele faz é chamar os partidos “Vamos fazer aqui uma maioria, vocês votam comigo e não me encham o saco, não me fiscalizem, principalmente não me fiscalizem e em troca vocês ficam com tal Ministério, com tal Secretaria, sei lá”. Então, é isso que é, é um processo de compra e venda de apoio movido a que? O que as pessoas querem? Querem roubar, querem se apropriar do dinheiro público e dar emprego para os seus cupins. Isso é apropriação do dinheiro público também. Então, no Governo Federal brasileiro existem cerca de 60 mil cargos assim, em São Paulo são 20 mil, em Brasília são 20 mil, no Governo de Minas Gerais são 15 mil, mas é assim em todos os governos, existem centenas de milhares ou talvez milhões, eu não sei, não se sabe os números, de pessoas que estão ocupando os cargos na estrutura do Estado nessa jogada, de

compra e venda de apoio aos partidos políticos. E não é de se espantar que os partidos políticos não sejam partidos políticos, são outra coisa, são grupos de aproveitamento do poder, eles não representam nada, o que é que acontece com esse negócio de democracia representativa? Esse negócio fracassou, não funciona.

Além de evidenciar a fraqueza das instituições componentes da dimensão da *accountability* horizontal no Brasil (“*O que é que o pobre Romão vai poder fazer em relação ao Carlos Lupi?*”; “*Os juízes que são contra os governos diminuem as suas chances para assumir os cargos dos tribunais mais importantes*”; “*alguém para se tornar ministro precisa fazer quase uma campanha no Executivo, então quando ele chega está comprometido com aquelas pessoas que o indicaram*”), o conteúdo das entrevistas demonstram que, tal qual O’Donnell (1998), o risco da violação da *accountability* horizontal por meio da corrupção e do clientelismo (“*Vamos fazer aqui uma maioria, vocês votam comigo e não me encham o saco, não me fiscalizem, principalmente não me fiscalizem e em troca vocês ficam com tal Ministério, com tal Secretaria, sei lá*”) é percebido pelos entrevistados. Adicionalmente se constata que a autonomia, dimensão descrita por Power e Taylor (2011) como a capacidade que as instituições possuem para escolher os casos sobre os quais irão priorizar os esforços e de agir sem preocupação quanto às reações de outras instituições, deve ser considerada baixa ou, até mesmo nula, ainda que, formalmente, e em algumas situações, não haja subordinação hierárquica entre as instituições (p. ex. o Legislativo em relação ao Executivo). Outro ponto destacado pelos entrevistados que pode comprometer a independência da dimensão horizontal da *accountability* trata-se da indicação dos membros dirigentes dos Tribunais pelo poder Executivo. Nesse aspecto, é salutar destacar os ensinamentos de Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) que lecionam que, desde a CF/88, o Executivo Federal deixou de ter o monopólio da indicação dos membros dirigentes dos tribunais de contas (ministros no caso do TCU, e conselheiros nos demais tribunais), passando a indicar apenas 1/3 deles, enquanto ao Legislativo cabe a indicação dos outros 2/3, “mantendo-se a aprovação de todos pelo Legislativo” (LOUREIRO, TEIXEIRA; MORAES, 2009, p.749), ou seja, na verdade, o poder de decisão do recrutamento acaba em mãos do Legislativo. Entretanto, pelo que se nota, o avanço institucional proporcionado pela CF/88 acaba sendo neutralizado pela prática da corrupção e do clientelismo presentes no nosso presidencialismo de coalizão.

Foi possível inferir que certo sentimento de frustração existe em relação ao funcionamento do modelo de democracia representativa no Brasil. Expressões do tipo “*o partido deveria dizer ‘olha, tem que responder sim’, se for partido dentro de um mundo ideal, mas não é*”; “*no Brasil não existe programa de partido*” e “*fracassou, não funciona*”, anteriormente mencionadas, exemplificam bem essa descrença. Uma das preocupações

reveladas por um dos entrevistados coadunou-se ainda com o alerta de Oliveira (2004) sobre o possível seqüestro da política ocasionada pela ida do Partido dos Trabalhadores para o governo:

Agrada-me muito já ter escutado, até por amigos, que nos conceituam, vamos dizer assim, a sociedade civil incontrolável. Agrada-me muito porque a oposição a isso é a sociedade civil controlada e a sociedade civil controlada não é nada [...] Quando o atual Governo assumiu, eu não quero falar politicamente, eu quero falar do fato concreto, o atual Governo tinha relações, e era bom que tivesse, com a sociedade civil, aí entra a UNE, os estudantes, a CUT, UBES, os sindicatos e até os jornalistas, uma parte deles, como também havia essa relação muito maior com os partidos, que então eram de oposição, e o que aconteceu? Eles conseguiram com certa facilidade cooptar, ou com cargos ou com verbas, e isso aconteceu e, como eu digo, foi politicamente hábil, mas infelizmente sob o ponto de vista da sociedade foi uma perda muito grande porque daí nós perdemos uma capacidade crítica que deveria existir em qualquer governo.

Diante desse quadro, não nos causou surpresa quando, durante a entrevista, alguns entrevistados demonstraram considerar o eleitor brasileiro desprovido do conhecimento da importância do controle parlamentar, bem como do exercício do voto como mecanismo de *accountability*:

No Brasil, as pessoas demonstram muito interesse na eleição do chefe do executivo. Se você perguntar na boca de urna “votou em quem para presidente, governador, prefeito?” O cara sabe. Para uma porcentagem elevada dos eleitores se perguntarem para quem votou deputado, vereador, 15 minutos depois não sabe, e se você perguntar duas semanas depois, quase ninguém sabe. Mas sabem em quem votou pra presidente, governador, aí sabe. E é claro que dali sabe onde reside o poder, então tem interesse. [...] Existe problema de analfabetismo, ignorância generalizada, existe falta de interesse, existe tudo isso. Agora, o sistema todo é montado para não funcionar.

E essa é a cultura nossa, entende? Agora, dentro dessa cultura o que é você quer que o povão faça? Que o povão corrija na hora do voto? Ele não está nem sabendo em quem ele está votando, pra que é eleito um vereador, um deputado, um senador. É uma cultura política ainda muito limitada, muito limitada e o sistema é esse sistema que está aí.

Tal incapacidade, ao que parece, é um dos motivos para o empreendimento de esforços por aprovação de leis que, como a lei da Ficha Limpa, objetiva impedir que pessoas envolvidas com práticas de corrupção sejam candidatas a cargos eletivos, vez que, conforme a pesquisa efetuada por Rennó (2011) a corrupção é uma questão secundária no processo de decisão de voto dos eleitores brasileiros:

Isso aconteceu a primeira vez no Rio de Janeiro. O TRE do Rio de Janeiro cassou o registro de um candidato, o Eurico Miranda, porque ele tinha uma ficha suja, muito suja e ele apelou pra o Supremo e o Supremo deu ganho de causa para ele, ou seja, não pode cassar o registro de pessoas enquanto não tiver julgamento transitado em julgado, aquele velho problema da presunção de inocência. [...] Então, naquele momento, o que aconteceu no Rio ascendeu uma luzinha “nós temos que atuar nesse

campo” porque não dá para aceitar isso e a presunção de inocência é que o pessoal vai empurrando o julgamento para anos, anos e anos vai tornar todo mundo impune, até ele morrer e morre sem julgamento. Então, quem teve a idéia de insistir nisso foi o Dom Dimas que era bispo auxiliar do Rio de Janeiro exatamente.

Nesse ponto já é possível inferir que não é por falta de informação sobre a prática de atos de corrupção que a eleição (ou reeleição) de candidatos corruptos se viabiliza no Brasil, mas em decorrência do despreparo político do eleitor para utilizar tais informações, que até podem existir. Se a informação sobre a existência de candidatos envolvidos com práticas corruptas fosse decisiva para o eleitor, representante por excelência da dimensão vertical da *accountability*, certamente o dispositivo constitucional da presunção da inocência teria outro escopo. Pelo visto, a captação desses sinais foi muito bem aproveitada pelo MCCE que, ciente da fragilidade das eleições nesse sentido, passou a empreender esforços na desesperada tentativa de, pelo menos, excluir um dos itens que a maculam, os candidatos portadores de “fichas sujas”.

Ficou também evidente que para os entrevistados as inovações institucionais ocorridas no Brasil repercutem mais positivamente no âmbito federal do que nos níveis subnacionais, sendo que, dos três níveis de governo, o município é visto como o menos *accountable*. Tal percepção, de certa forma, torna mais sólido o ponto de vista de O’Donnell (1993) quando revelou que nas democracias emergentes, “a efetividade de uma ordem nacional corporificada na lei e na autoridade do estado desaparece tão logo deixamos os centros nacionais” (Idem, p.129):

Eu acho que o nível que a gente tem mais instituições fortalecidas pro combate à corrupção com certeza é o governo federal né? Agora talvez o nível do governo municipal seja aquele que a gente consiga ter, principalmente se você olhar para a experiência de uma AMARRIBO, por exemplo, a fiscalização de contas municipais. Ela tem o poder de se disseminar na sociedade. A fiscalização no nível federal talvez seja um pouco mais complicada, ai não sei, mas ao mesmo tempo se você olhar o portal de transparência do governo federal e o portal de transparência de qualquer município, o governo federal tem um Portal da Transparência que se todos os municípios tivessem igual ao do governo federal acho que a gente estava muito melhor.

Tem avançado, tem avançado. Particularmente na esfera Federal, na esfera Estadual e Municipal muito menos.

Às vezes os municípios são completamente dominados por uma família e que, às vezes, tem o controle executivo, às vezes é dona do principal jornal, tem familiares no Ministério Público, no Judiciário, em todas as áreas e aí pobre daquele cidadão que resolve fazer algum tipo de controle. Corre o risco até de vida, então eu acho que pra que esse controle seja ampliado ainda vão ter que acontecer muitas coisas no Brasil.

Em nível municipal o caminho a andar é muito grande, talvez a lei da Ficha Limpa agora ajude as pessoas a verem um pouco mais, mais a gente vê o que é preciso

fazer, mas ainda estamos muito longe de ter atitudes generalizadas de luta contra a corrupção.

Constatou-se que a interação entre os componentes da rede de *accountability* no Brasil pode fazer diferença na questão do combate à corrupção, fato que reforça a idéia da importância da atuação dos mecanismos verticais (a mídia e as organizações da sociedade civil, por exemplo) para a efetividade dos mecanismos horizontais de *accountability* (O'DONNELL, 1998; WORLD BANK, 1999; MALENA, FOSTER; SIGHN, 2004; ACKERMAN, 2005):

Eu me lembro que em 1991 um jornalista, o Mário Rosa, na época, resolveu fazer uma investigação sobre eventuais fraudes na Legião de Brasileira de Assistência, a LBA, que era um órgão federal, presidido pela esposa do presidente, a Roseane Collor. Ele então resolveu fazer essa investigação e ele, naquela ocasião, em 1991, ele não tinha qualquer outro recurso que não fosse tentar uma senha emprestada com um senador, que acabou sendo o Suplicy, para acessar o SIAFI. Então, o Senador emprestou a senha, não só emprestou a senha como certamente também emprestou a estrutura do gabinete, porque um cidadão comum não conseguiria acessar ao SIAFI, ele é extremamente complexo, então não é uma pessoa qualquer, mesmo um jornalista não conseguiria, mas enfim, com certeza aquilo foi muito importante, pra mim ali foi o marco da questão do controle social, porque na época então ele comprovou que havia desvios para entidades não governamentais, especialmente no município de Canapi, entidades essas dirigidas por familiares. A primeira dama acabou condenada por isso, e isso foi um fato marcante, não só *impeachment* de Collor, porque foram comprovadas pela primeira vez irregularidades muito próximas a sua família, mas também foi importante sob o ponto de vista do controle social, para mim foi o marco do controle social.

Quando nós entramos com a Lei da Ficha Limpa ela foi imediatamente encapada por 33 deputados e foram praticamente aqueles que tocaram o bonde lá dentro, ela não pode tramitar como iniciativa popular, você sabe, né? [...] Então, 33 deputados assumiram a lei e foram eles que brigaram lá dentro conosco, não fomos sozinhos e aí é outro momento da história do MCCE. No começo, na lei da Corrupção Eleitoral, nós também brigamos lá dentro muito juntos, mas éramos poucos, agora na Lei da Ficha Limpa era um bom bando de gente com entidades fortes, a OAB, por exemplo, o Conselho Federal de Engenharia, o CREA etc. mais a CNBB que estavam lá brigando com os deputados, nós nos sentimos todos dentro da mesma briga, então, está melhorando muito, claro.

Ainda com referência ao reforço mútuo existente entre os mecanismos de *accountability* vertical e horizontal, especificamente quanto ao papel dos mecanismos verticais contribuírem para complementar e aprimorar os mecanismos convencionais de *accountability* (WORLD BANK, 1999; MALENA, FOSTER E SIGHN, 2004; ACKERMAN, 2005, O'DONNELL, 1998), torna-se importante destacar que se não fosse a mobilização do MCCE juntamente com o TSE, a Lei Contra a Corrupção Eleitoral (Lei 9.840/99) dificilmente “pegaria”:

Quando a lei 9840 chegou, grande parte dos juízes do Brasil não tinha conhecimento dela e ia aplicá-la, menos ainda os promotores. E nós dependíamos totalmente de juízes e promotores. Por exemplo, a denúncia de uma compra de votos, de um uso

da máquina etc. etc. etc. os cidadãos não poderiam entregar isso diretamente aos juízes, eles tinham que passar pelo promotor. O promotor era que transformava aquilo em uma denúncia e o juiz considerava ou não. Quando a lei foi aprovada, foi uma total novidade. [...] Então, ela dependia de pessoas que não estavam por dentro nem do direito eleitoral, muito. Então nós tivemos que fazer um trabalho que era inclusive de explicar para os juízes e nesse trabalho, por exemplo, teve Tribunais Regionais Eleitorais, como o de Santa Catarina logo, que julgou a lei inconstitucional, então para isso a ação muito importante foi do presidente do TSE, o Nelson Jobim, que ele saiu fazendo reuniões com os Tribunais Regionais Eleitorais para aclarar esse negócio todo [...] Dentro do TSE, um ministro que foi extremamente importante foi o Fernando Neves, que foi exatamente o ministro que o presidente, naquele momento, designou para nos ajudar a redigir o roteiro de fiscalização e o Neves passou a ser um dos principais defensores em muitos julgamentos. São julgamentos feitos por ele que foram construindo a chamada jurisprudência em trono da aplicação da lei 9840. Eles inclusive recuperaram coisas que nós tínhamos perdido no Congresso. Tinha uma frase famosa nessa lei chamada “Nenhum candidato pode comprar votos, algum candidato ou alguém por ele”. Na Câmara foi retirada esse “alguém por ele” e o Tribunal adicionou de novo na interpretação da lei. É óbvio que um candidato não vai sair carregando trinta caixas, cestas básicas para entregar, alguém tem que entregar por ele, então o sentido, o espírito da lei, do legislador era de que era o candidato ou alguém por ele. Então, essas e outras pequenas coisas o próprio TSE, na sua jurisprudência, foi recuperando e aprimorando a aplicação. De maneira que agora é uma lei tranqüila. [...] Esses Comitês 9840, no início, ficaram totalmente frustrados, exatamente porque os juízes e promotores não sabiam do que se tratava. Então eles levavam denúncias, levavam fotos, levavam testemunhas, levavam tudo o que podiam e os juízes não consideravam porque não sabiam, não conheciam a lei, então teve todo um período de trabalho dos Comitês, o trabalho do TSE, para ir instruindo, no fundo, juízes e promotores para atuação. Atualmente, está muito tranqüilo isso, mas foi um longo período de quase de aprendizado da justiça eleitoral em torno da lei 9840.

No tocante ao papel da mídia observou-se que os entrevistados reconhecem a importância desse mecanismo para o controle da corrupção no Brasil. A citação da investigação do jornalista Mário Rosa sobre as fraudes na Legião de Brasileira de Assistência, a LBA, demonstra tal reconhecimento. Entretanto, alguns entrevistados, coadunando-se com O'Donnell (1998) e Campos (1990), demonstraram preocupação pelo fato de que a sua atuação de forma parcial pode comprometer a eficácia desse importante mecanismo de *accountability* vertical:

Bom, acho que o Brasil tem um histórico de corrupção e de escândalos que a gente vê todos os dias, corrupção é o tema preferido dos jornalistas né? Sai tanto na mídia, tanto né?

Tem umas prioridades da mídia que a gente não consegue entender, que não são muito pouco claras.

Onde é que você tem órgãos de comunicação que podem ter independência? Onde existe atividade econômica. Independência em órgão de comunicação é independência econômica. Você tem que ter anunciantes, isso que é. Onde você tem isso? Tem em São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, é isso aí. Por outro lado, quando você não tem isso, se existe um órgão de imprensa em algum lugar, mas não tem publicidade, como ele pode existir? Está sendo financiado. Por quem? Pelo Collor, pelo Jarder Barbalho, são os donos da imprensa, o Sarney. Então, essa imprensa é muito ruim, muito ruim no apanhado geral. Informa muito mal.

A mídia tem dois patamares. O patamar das empresas de mídia e dos jornalistas. São duas coisas. As empresas de mídia estão sujeitas ao esquema geral, não só de competição entre elas por mercado, mas também de dependência dos poderosos, então elas estão muito mais dispostas a servir aos poderosos que podem dar pra elas matérias pagas, pode dar pra ela publicidade etc., inclusive não só de empresas como do Governo, do que propriamente servir a verdade. Agora, os jornalistas é outra questão, então a gente conta muito com muitos jornalistas que inclusive agora há um dado novo também, que tem que ser levado em conta a internet. [...] E, além disso, têm os blogs, não é? A chamada blogosfera como diz atualmente. É uma quantidade enorme de informações que jornalistas que não poderiam dizer, o que eles dizem nos seus blogs não poderiam dizer em seus jornais, nos jornais não passaria, agora no blog passa, então a gente tem contado com muita gente assim que tem muito jornalista que a gente conta absolutamente, só que os jornais infelizmente na hora H inclusive quando se pega a própria manchete dos jornais, é meio triste perceber que eles fazem uma manchete que distorce totalmente o conteúdo da matéria que está ali dentro.

Os entrevistados apontaram diversos pontos que, na visão deles, o Brasil precisaria avançar para dificultar a prática corrupta, muitos dos quais já contemplados em projetos de leis que se encontram emperrados no Congresso:

Nós fizemos um levantamento de alguns pontos que nós entendemos que realimentam a corrupção: a imunidade parlamentar; o sigilo bancário excessivo, inclusive porque os bancos às vezes não dão informações que seriam importantes para você prosseguir em uma investigação; a falta de transparência nos gastos públicos, principalmente no âmbito das empresas estatais, Estados e Municípios; preenchimentos dos cargos públicos, com uma grande quantidade de funções comissionadas, pessoas que não têm compromisso com a administração, critérios para nomeação dos ministros dos tribunais superiores como STF, STJ e TCU, o fórum privilegiado das autoridades, que a autoridade sempre lhe dar uma garantia que ela vai ter uma oportunidade para se defender em um nível que ela costuma lidar, liberalidade existente para instituições filantrópicas e para as ONG'S porque eu acho que hoje essa chamada modalidade 50, os recursos que são transferidos para essas entidades privadas sem fins lucrativos também são objetos de uma corrupção a meu ver que não é pequena, as formas de financiamento das campanhas eleitorais, os critérios para elaboração e execução dos repasses dos recursos das emendas parlamentares, a morosidade da Justiça com esses processos intermináveis e tudo isso vem contribuindo e realimentando a impunidade.

Acho que ainda tem muitos projetos de lei, a gente tem quatro especificamente que a gente acompanha aqui que a gente considera fundamentais né, que é o projeto de lei do acesso a informação pública, o projeto de lei de responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção, que hoje no Brasil, se uma empresa é condenada por corrupção, quem é condenado é 'o laranja' da empresa, a pessoa que dá a cara né, um diretor não sei que, que muitas vezes recebe um dinheiro para dá a cara dele, vai morar em Miami e a empresa continua funcionando. Tem empresas clássicas de escândalo de corrupção que estão aí, abertas até hoje funcionando tal, então esse é um dos últimos compromissos que falta para o Brasil atender a todas as normas que são estabelecidas na convenção da OCDE, e ele está tramitando no congresso, o projeto de lei, o projeto de regulamentação do *lobby*, e o projeto de lei que regulamenta o conflito de interesses no Brasil, também está tramitando. Acho que a gente tem avanços, a gente tem muita coisa para avançar ainda, mas esses avanços são fundamentais, até para a gente entender o cenário da corrupção que existe hoje no Brasil, eu acho que é fundamental.

Hoje a gente tem uma discussão no grupo de trabalho que é o projeto de lei de responsabilização da pessoa jurídica em relação a atos contra administração pública.

[...] Essa é uma discussão difícil para as empresas, porque assim, isto é, a gente tem conversado sobre a punição das próprias empresas, as empresas discutindo a própria punição delas por atos de corrupção. Não é fácil levar isso para dentro da empresa: “olha a gente vai apoiar uma lei que pune empresas por atos de corrupção” e esperar as pessoas falarem: Nossa que legal!

Não passa no legislativo, por exemplo, a regulamentação do *lobby*, que está aí na berlinda. Por que o Legislativo nunca fez isso? Porque tem interesse de manter escondidos os interesses de quem vai lá conversar com ele, por isso não promulgam, é uma coisa elementar. E uma regulamentação do *lobby* não vai resolver, por si só, problema nenhum. Só vai obrigar a tornar público quem são os interesses, que estão organizando e quem faz. E por que os deputados não querem isso? A eles não interessam.

Se a gente mudasse o sistema de financiamento das nossas campanhas eleitorais dos candidatos muita coisa mudaria. Isso é um tema que o MCCE vai ter que pegar, mais cedo ou mais tarde, junto com outro, na hora que a gente conseguisse fazer que um deputado não fosse eleito pra defender interesses de empresas a coisa poderia funcionar melhor.

Como se vê, os entrevistados demonstram reconhecer que a corrupção é gerada a partir de um todo articulado com várias faces, onde uma alimenta e reforça as demais e que, por conta de tal característica, múltiplas linhas de ações precisam ser articuladas e empreendidas para que se pense em combatê-la. Coube-nos agora, por meio da identificação de algumas das ações postas em prática pelas organizações selecionadas, conhecer suas possíveis contribuições para o avanço da *accountability* e, por conseqüência, do combate e controle da corrupção no Brasil. É o que se apresenta na seqüência.

#### 4.3 CONHECENDO AS PRINCIPAIS AÇÕES EMPREENDIDAS PELAS ORGANIZAÇÕES SELECIONADAS

A última etapa dessa investigação consistiu em identificar, de forma objetiva, as principais ações empreendidas pelas organizações selecionadas neste estudo para fazer avançar a *accountability* e, conseqüentemente, o controle e o combate da corrupção no Brasil. Para tanto, levou-se em consideração o conteúdo das informações constantes nos sites das organizações bem como o das entrevistas. O resultado dessa investigação está exposto na seqüência desse estudo, sendo que, por questões didáticas optou-se por apresentar e analisar cada organização individualmente:

**Sobre a ABRACCI:** Observou-se que a ABRACCI organiza eventos para discussão sobre temas relacionados à corrupção (p. ex. o Seminário Nacional sobre a Luta contra a Corrupção e a Impunidade, realizado nos dias 9 e 10 de dezembro de 2009, em Brasília/DF),

divulga e participa de eventos e campanhas sobre o combate à corrupção realizada por outras organizações. Com o apoio do MCCE, a ABRACCI lançou o site Ficha Limpa ([www.fichalimpa.org.br](http://www.fichalimpa.org.br)) no qual apresenta um cadastro voluntário e positivo de candidatos que atendem à Lei Ficha Limpa e se comprometem com a transparência de sua campanha eleitoral. Ao se cadastrarem no *site*, os candidatos se declaram de acordo com a lei, devendo apresentar o compromisso da transparência através da prestação de contas de sua campanha eleitoral, informando semanalmente a origem dos recursos obtidos e os gastos efetivados. O *site* foi lançado durante o processo eleitoral de 2010, oportunidade em que recebeu o cadastramento de apenas 77 candidatos, situação que revela a pouca disposição dos candidatos para assumir o compromisso proposto pelo *site*. Deve-se destacar que nenhum candidato que aderiu ao compromisso concorria ao cargo de Deputado Estadual. A tabela a seguir caracteriza a adesão à iniciativa proposta:

**Tabela 4 - Adesão de Candidatos ao Site Ficha Limpa – Eleições 2010**

<b>Cargos</b>	<b>Nº de Candidatos Cadastrados</b>	<b>Distribuição por Partidos</b>	<b>Domicílio Eleitoral dos Candidatos</b>	<b>Nº de Cadastrados Eleitos por Domicílio Eleitoral</b>
Presidente	01	PSOL (01).	SP (01).	0
Senador	08	PV (03); PSOL e PPS (02 cada um); PSB (01).	SP e DF (02 cada um); RJ, SC, BA e PE (01 cada um).	DF (01)
Deputado Federal	63	PV (10); PSOL e PSDB (07 cada um); PT (05); PMDB, DEM, PDT, PSB e PP (04 cada um); PTB (03); PHS, PPS, e PSL (02 cada um); PSC, PTC, PRTB, PRB e PT do B (01 cada um).	SP (26); RJ (12); DF e RS (05 cada um); PR (04); SC, BA e GO (02 cada um); PE, AM, RO, MS, e CE (01 cada um).	SP (04); RJ (02); DF, RS, PR, PE MS (01 cada um).
Governador	05	PSOL (03); PV (02).	SP (02); RJ, BA e CE (01 cada um).	0
Total	77	77	77	12

Fonte: Elaboração própria com base em [www.fichalimpa.org.br](http://www.fichalimpa.org.br)

A baixa adesão dos candidatos, entretanto, contrastou com a repercussão do *site* na sociedade. De acordo com nossa entrevistada:

O *site* Ficha Limpa teve um balanço importante que foi assim, ele não teve muito candidato cadastrado, foi muito pouco considerando o universo dos candidatos que existiram nas eleições de 2010. Mas do lado da sociedade foi surpreendente o número de acessos que o *site* teve. Ele sempre manteve um acesso muito alto e nos dois dias anteriores das eleições, assim explodiu o acesso ao site de pessoas que, antes de sair de casa para votar, foram conferir se seus candidatos estavam cadastrados no site, então eu acho que isso é um retorno muito legal também. [...] E a idéia é fazer de novo, ano que vem tem eleições municipais, essas eleições municipais também são bastante complicadas.

O depoimento acima evidencia que o site Ficha Limpa vem cumprindo um papel de sinalizador para a sociedade civil do *status* do candidato no que se refere à corrupção. Embora a representante da entidade não nos tenha apresentado números, afirmou que houve muitos acessos ao site, informação que não nos permite concluir sobre o seu impacto quantitativo. Entretanto, do ponto de vista qualitativo, é coerente que se reconheça que existem eleitores preocupados com o tema e reconhecendo a existência da entidade estudada.

Durante a entrevista tomou-se conhecimento que a ABRACCI também está realizando, em parceria com outras entidades, um estudo do sistema nacional de integridade:

Essa metodologia é da Transparência Internacional, que é uma análise de quanto as instituições de um país propiciam integridade nesse país e ele é feito pelos capítulos da Transparência Internacional nos países onde ela tem atuação e aqui no Brasil ele não era feito desde que teve o rompimento com a Transparência Brasil e aí o Instituto Ethos está produzindo esse estudo agora junto com o convênio que a Ethos tem com o CGU e o UNODC, o Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime, com uma particularidade que é fazer uma adaptação desse estudo para o modelo federativo. [...] A gente tinha duas opções: ou diminuía os eixos, porque o estudo tinha um monte de pilares a serem seguidos, ou seja, diminuía os pilares para conseguir fazer para todos os Estados brasileiros, ou a gente escolhia os Estados e ampliava todos os pilares. A gente foi pelo primeiro caminho até para ter essa coisa meio comparativa entre os Estados, então agente escolheu alguns pilares de estudo e aí a gente vai fazer esse estudo para todos os Estados brasileiros. Lógico que o ideal seria fazer para os Municípios também, né? Mas aí são mais de cinco mil. [...] Vai estar pronto agora no final de julho, vai ser lançado em agosto. A coordenação desse estudo esta sendo feito pelo professor Bruno Speck e o Valeriano.

Além disso, a ABRACCI distribui suas linhas de ação em oito grupos de trabalhos (GT), quais sejam:

- a) GT Legislativo – De acordo com as informações contidas no site, esse grupo acompanha os marcos legais de promoção da transparência e combate à corrupção em tramitação no Congresso Nacional. Sua atuação consiste no monitoramento de alguns projetos de lei (PL), especificamente o PL - 6.826/ 2010 – Projeto de Lei de Responsabilização de Pessoas Jurídicas por Atos de Corrupção que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira; PL – 1202 / 2007 – Lei do “Lobby” que disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências e o PL – 5228 / 2009 – Lei de Acesso à Informação que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências.

- b) GT Setor Privado – A ABRACCI é integrante do projeto Empresa Limpa – pela integridade e contra a corrupção que, de acordo com o site, trabalha com as empresas no sentido de promover um mercado mais íntegro e ético. Esse projeto abriga ainda o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, iniciativa do Ethos já citada e discutida anteriormente;
- c) GT Imaginário Social – Nesse GT encontra-se o projeto Mutirão Nacional de Luta Contra a Cultura da Corrupção, que de acordo com o site, “busca irromper de forma intensa no cotidiano e no imaginário das pessoas”. Muito embora não tenha sido identificado de que forma a ABRACCI pretende empreender ações nesse sentido, considera-se que a simples inclusão de tal proposta já demonstra que o aspecto cultural da corrupção orienta e influencia parte de suas ações
- d) GT Reforma Política – Trata-se de grupo de trabalho cuja proposta é a de atuar junto à “Plataforma da Reforma do Sistema Político”<sup>14</sup>, compromisso que “reúne um conjunto de movimentos/articulações/redes/fóruns e se constitui como um processo de debate e de construção de propostas no sentido da radicalização da democracia” (ABRACCI, 2011);
- e) GT Democratização do Judiciário – Não foram localizadas ações concretas desenvolvidas por esse grupo de trabalho, mas, de acordo com as informações do site, o objetivo do GT consiste em “atuar para um judiciário eficaz, independente e transparente, estabelecendo articulações para divulgar boas práticas, aprofundar o conhecimento do GT a respeito do funcionamento do judiciário, identificar os gargalos e promover o controle social do judiciário;
- f) GT Copa e Olimpíadas - Trata-se de GT que tem o objetivo de articular iniciativas para o monitoramento e o controle social dos investimentos para a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, que serão realizados no Brasil em 2014 e 2016, respectivamente. O investimento material e imaterial para esses processos, considerando ainda a mobilização que será articulada em torno dos eventos, pode estabelecer um novo marco de controle social e combate à corrupção, deixando para o Brasil um legado para ser usufruído socialmente;
- g) GT Capítulo Brasileiro da TI – Trata-se de GT fixo de apoio da ABRACCI à AMARRIBO, funcionando como um conselho da rede ABRACCI ao capítulo nacional da Transparência Internacional;

---

<sup>14</sup>Para conhecer mais ver: <http://www.reformapolitica.org.br>

- h) GT 1ª CONSOCIAL – O objetivo desse GT é promover debates e informações sobre a 1ª Conferência Nacional pela Transparência e Participação Social - Consocial, bem como as etapas locais que antecedem a conferência nacional. (ABRACCI, 2010).

Como se vê, embora com muito pouco tempo ainda de vida, vez que sua fundação somente ocorreu em 2009, a ABRACCI já abriu várias frentes de luta contra a corrupção e se engajou em projetos articulados por outras entidades, características que lhe possibilita atingir diversos públicos para propagar a idéia da necessidade do envolvimento da sociedade civil na luta contra a corrupção, além de possibilitar torná-la conhecida no seio da sociedade. Esse modo de operação nos pareceu coerente tanto com a missão estabelecida pela ABRACCI, como com a compreensão que nos foi evidenciada sobre a multiplicidade de situações geradoras de corrupção.

**Sobre a Associação Contas Abertas:** Dentre as principais ações dessa organização constam: Publicação de relatórios do orçamento da União; disponibilização de um infográfico, elaborado em parceria com a UOL, evidenciando a execução das ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com base no Orçamento Geral da União até dezembro de 2009; realização de enquetes no *site* sobre a temática da corrupção; divulgação e participação em eventos e campanhas sobre o combate à corrupção realizada por outras organizações; publicação de uma coluna semanal denominada por ‘Carrinho de Compras’. Especificamente sobre a finalidade dessa coluna, nosso entrevistado afirmou:

O “carrinho” é uma tentativa nossa de botar uma isca para o internauta que ainda não está lidando com isso porque, por exemplo, ele não vai ver se eu fizer uma matéria do resultado fiscal do governo no final do trimestre, essa ele não vai ver. Agora, se nós publicarmos, por exemplo, que o Governo comprou 20 mil canetas ou que a Câmara comprou um tapete de 100 mil reais, um tapete vermelho, ele vai ver. E aí ele pode ser um futuro interessado em assuntos mais densos. Então nós entendemos que, às vezes, um exemplo anedótico desperta a curiosidade, ela é uma forma da gente tentar se comunicar com um leitor, às vezes mais jovem, que às vezes pensa nisso, mas não de uma maneira profunda, entende?

Constatou-se ainda que a realização de cursos, palestras e *workshops* sobre “Como Fiscalizar Gastos Públicos” é uma atividade permanente da Associação Contas Abertas:

O pessoal do Jornal A Tarde já veio fazer nossos cursos. Nós já fomos ao Ceará, ao Paraná, ao Tocantins, a Goiânia. Ah, vamos para a arquidiocese de Aracaju. [...] A Folha de São Paulo todo semestre contrata *trainee* e nós já estamos inseridos na programação oficial deles, tanto é que vai ser a oitava vez que a gente vai fazer um curso para a Folha. O Estadão tem um curso que não chama de *trainee*, chama de Curso Focas, vamos também fazer para os focas que são contratados pelo Estadão, são três meses de curso.

Além disso, constatou-se que a Associação Contas Abertas, em parceria com um grupo de especialistas em gastos públicos, criou o Índice de Transparência (IT), cujo objetivo é “implementar um *ranking*, que elenca *sites* governamentais com maior ou menor grau de transparência das contas públicas”. (ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, 2011). Embora previsto para ter atualização trimestral, o IT publicado ainda apresenta a avaliação dos portais referente à Junho de 2010, no qual o *site* do Executivo Federal ocupa a primeira posição no *ranking*, seguido pelo Estado de São Paulo (notas obtidas = 7,56 e 6,96 respectivamente), ao passo que o *site* do Executivo do Estado do Piauí ocupa a última posição (25º lugar, com nota = 3,04)<sup>15</sup>.

Diante do exposto, é possível concluir que a Associação Contas Abertas apresenta uma particularidade que a distingue das demais organizações selecionadas que é a preocupação em acompanhar os dispêndios de dinheiro público bem como o de tornar as informações disponibilizadas pelos órgãos governamentais mais palatáveis e úteis ao cidadão comum. Esse esforço nos parece de grande serventia no processo de *accountability*, especificamente no que concerne a sua dimensão denominada por *answerability*.

**Sobre o Instituto Ethos:** Em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) o ETHOS lançou o manual “*A Responsabilidade Social das Empresas no Combate à Corrupção*” De acordo com informações obtidas no *site*, os objetivos da publicação consistem em “sensibilizar e aumentar a conscientização dos problemas gerados pela corrupção, mostrando as vantagens que as empresas conquistam, num horizonte mais amplo, ao adotarem políticas de transparência e integridade, além de orientar como implementar estas boas práticas” (ETHOS, 2011); Conforme discutido anteriormente, o ETHOS faz parte do comitê organizador, juntamente com o Patri Relações Governamentais & Políticas Públicas, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime (UNODC) e Comitê Brasileiro do Pacto Global do *Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção*. Lançado em Junho de 2006, trata-se de um “conjunto de diretrizes e procedimentos que deverão ser adotados pelas empresas e entidades signatárias no relacionamento com os poderes públicos” (ETHOS, 2011). Durante a entrevista tomou-se conhecimento da criação, em 2011, de uma plataforma de monitoramento para acompanhar e orientar o cumprimento do acordo assinado pelas organizações signatárias do Pacto. A partir

---

<sup>15</sup> Para conhecer a metodologia utilizada na definição do Índice de Transparência e o *ranking* completo: <http://www.indicedetransparencia.org.br>.

de então, todas as empresas signatárias deverão responder, anualmente, a um conjunto de 70 questões, relacionadas aos compromissos assumidos:

Em 2011 a gente já tem novidade. Hoje o Pacto tem uma plataforma de acompanhamento desse compromisso, mas a gente demorou um tempo aí até formar essa massa crítica e criar esse instrumento. [...] A gente quer ver a verdade desse compromisso, então a gente está preparado para perder alguns adeptos e ganhar outros com outra motivação né, com um compromisso mais sério, que a gente consegue checar. [...] O Ethos não é uma auditoria, a gente não existe para auditar empresas, mas a gente quer propor acompanhar esse compromisso e poder dizer para a sociedade: “Olha essas 200 empresas aqui estão levando esse compromisso a sério apesar de terem dificuldades”.

O ETHOS também divulga e participa de eventos sobre combate à corrupção. Ademais, em Julho de 2010, em parceria com a Transparência Internacional, publicou o manual “*A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral Eleição 2010*” onde “indica os caminhos a trilhar pelas empresas preocupadas com o impacto das doações privadas sobre a democracia brasileira” (Idem, p. 6). Por meio de um convênio com a Controladoria-Geral da União e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime UNODC, com apoio da Federação das Indústrias de Minas Gerais – FIEMG, o ETHOS desenvolveu o curso “Integridade e Combate à Corrupção nas Pequenas e Médias Empresas” na modalidade à distância. De acordo com a nossa entrevistada:

A gente preparou um curso de educação a distância especialmente voltado para pequenas e médias empresas O curso vai ficar sediado na escola CGU porque eles têm tutores que podem manter esse curso, a gente não tem essa condição aqui. A gente desenvolveu o curso junto com a Fiemg e com a empresa contratada, e esse curso vai ser gratuito também e é para habilitar uma empresa a ela construir seu próprio código de ética, para entender sobre corrupção, que tem que ter integridade, quais são as principais referências, ficou bem legal o curso.

Observa-se que as atividades desenvolvidas pelo ETHOS busca envolver o setor empresarial na luta contra a corrupção no Brasil, situação perfeitamente compreensível vez que se trata de uma organização criada por um grupo de empresários e executivos oriundos da iniciativa privada. Esse esforço nos parece estratégico porque se esse segmento pode ser visto como um dos mais suscetíveis de ser atraído para a corrupção, inclusive por conta da justificativa da acirrada competição imposta pelo capitalismo, pode, por outro lado, desempenhar função importante para o arrefecimento de tais práticas, razão pela qual não se pode deixar de decantar o ETHOS pela desafiadora tentativa de inculcar novos valores nesse segmento.

**Sobre o MCCE:** Além do lançamento de uma cruzada para fazer valer a Lei 9840/99, é do MCCE a iniciativa para elaboração da Lei da Ficha Limpa. Constatou-se ainda a

produção da cartilha “Cidadania e Eleições: para um processo eleitoral limpo e justo” (2006), a qual está disponível para *download* no *site*; Também realiza enquetes no *site* sobre a temática da corrupção eleitoral; realiza e divulga pesquisas sobre a temática da corrupção eleitoral; orienta sobre como formular denúncias de ocorrência de atos de compra de votos ou de desvios administrativos com fins eleitorais aos órgãos competentes; recebe denúncias de corrupção eleitoral e, quando cabível, formula representação à Procuradoria Regional Eleitoral; estimula a criação de Comitês Estaduais (instâncias regionais de organização e articulação da rede de entidades e movimentos contra a prática da corrupção eleitoral); divulga notícias referentes corrupção eleitoral e eventos sobre combate à corrupção. Além disso, o MCCE é uma das entidades que compõem a Plataforma da Reforma do Sistema Político:

O MCEE agora está se juntando, com a plataforma da reforma política, com movimentos sociais, você está bem ao par disso, não é? Essa plataforma tem um bruto do programa [...] Então, nessa plataforma um dos programas que a gente vai atacar proximamente, que é de difícil compreensão popular, é o programa dos financiamentos das campanhas, pois é através disso que as empresas pervertem tudo.

As ações empreendidas por essa organização, conforme exposto acima, evidencia a coerência dessas com a sua missão, afinal, desde a sua fundação, a atuação do MCCE tem foco em um tipo específico de corrupção, a eleitoral. Considerando os desdobramentos desse tipo particular de corrupção no sistema político como um todo, tem-se que esforços para coibi-la, tais como os empreendidos pelo MCCE, são fundamentais para demonstrar a necessidade de, pelo menos, tentar expurgar figuras predatórias da *res publica*.

**Sobre a Transparência Brasil:** No site dessa organização foram localizadas diversas ferramentas que de acordo com o site “ajudam cidadãos, a imprensa, ONGs, organismos acadêmicos e órgãos de controle do Estado a exercerem o monitoramento das instituições” (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2011):

Ferramenta Excelências: traz informações sobre todos os parlamentares em exercício nas Casas legislativas das esferas federal e estadual, e mais os membros das Câmaras Municipais das capitais brasileiras, em um total de 2368 políticos:

Em 2006, nós lançamos o nosso projeto Excelência, que era o seguinte: eu identifiquei que existe muita informação sobre a atuação dos membros do legislativo, muita informação disponível. A imprensa estava usando essa informação? Não. Então, nós fizemos o projeto Excelência, que é um projeto que pega características objetivas da atuação parlamentar ou política, a atuação política de parlamentares e colocamos isso de modo sistemático: quanto gasta, qual foi o financiamento, se tem processo na justiça ou não tem, se tem noticiário no jornal etc. Ninguém fazia isso, zero, não tinha nenhuma espécie de cobertura da imprensa sobre

esse negócio até meados de 2008. Então, o projeto Excelência foi um sucesso por causa disso, era o único lugar que se obtinha essa informação agregada e feita de forma organizada. Os jornais se deram conta disso e se prepararam. Então eles passaram a fazer aquilo que a gente estava fazendo. Uma das coisas que nós fizemos pioneiramente foi apontar os processos que eles respondem na justiça. [...] Como a gente publica informação sobre a cada momento de 2368 caras que estão em exercício e os caras vivem entrando e saindo de exercício porque morrem, entra secretário, entra suplente, essas coisas então, como é que você tem isso atualizado? É impossível fazer isso com os nossos recursos em um curto espaço de tempo. Nossos tempos de atualizações de certas informações, processos, é assim coisa de seis meses, mais ou menos. Mas só que nós temos um fiscal eficiente que são eles próprios. Quando acontece alguma coisa que muda o processo jurídico, imediatamente o cara liga pra cá e avisa “Ah, mudou não sei o que”, então eles estão muito em cima.

Já a ferramenta “Deu no Jornal” é um banco de dados de reportagens relacionadas à corrupção e seu combate, publicadas em jornais e revistas de todos os Estados; a ferramenta “Meritíssimos” está voltada para o monitoramento do desempenho dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Ainda na versão piloto, a ferramenta constante no *site* analisa processos que ingressaram no STF a partir de 1997 e compara a velocidade com que os diferentes ministros do Tribunal resolvem processos:

Então, eu achei que uma das coisas interessantes seria dar uma olhada no poder Judiciário, que é muito pouco olhado. [...] Então, nós inventamos isso que é medir tempos de espera no STF. Agora, o problema com esse projeto é que ele é muito complexo, compreender o que se está falando é uma coisa que está além do alcance da maior parte dos formadores de opinião, com certeza. [...] É algo que poderia inclusive ser usado pelos advogados, porque dá informação, faz diferença se seu projeto vai para esse ou aquele ministro. Um pode demorar mais que o dobro do tempo do outro. Faz diferença. [...] Fazer medidas do Judiciário é um negócio que não é popular em lugar nenhum, tem muito pouca iniciativa nisso.

A ferramenta “Às Claras” apresenta um mapa do financiamento eleitoral no Brasil, evidenciando quem financia quem nas eleições:

Em algumas iniciativas nossas, nossas principais iniciativas, nós fomos sempre pioneiros, não existia. Começou com um projeto às claras que a gente começou a pegar os dados do financiamento eleitoral de 2002 e analisar esses dados, organizá-los. E era preciso mostrar o quê? O jogo de interesses nas eleições, para propiciar o monitoramento após as eleições. O sujeito foi eleito, vamos ver se ele está favorecendo ou não aqueles que financiaram, por isso que você tem divulgação de dados sobre o financiamento eleitoral, para isso. Quando nós fizemos isso quase ninguém mexia nesse assunto. Passaram-se alguns anos 2002, 2003, 2004 e 2006, não, um pouco antes, a imprensa começou a ver isso com um pouco mais de atenção, financiamento eleitoral, antes não olhava.

Outras ferramentas desenvolvidas pela TB ainda podem ser aqui relacionadas: a ferramenta “Assistente de Licitações”, por exemplo, além de dirimir dúvidas sobre processos licitatórios, possibilita verificar se um edital de licitação obedece à lei; a ferramenta “Mapa de Riscos de Corrupção” disponibiliza metodologia que permite aos agentes públicos mapear os

processos organizacionais das instituições que integram, de forma a identificar fragilidades que possibilitem a ocorrência de atos de corrupção. Observou-se que *site* da Transparência Brasil também permite *download* de *banners* para páginas de computador com mensagens de estímulo ao combate à corrupção e propaganda da TB e traz orientações como formar um grupo de combate à corrupção. Constatou-se ainda que a TB efetuou campanhas transmitidas em rádio AM e FM procurando sensibilizar os ouvintes para os males que a corrupção causa e a estimulá-los a evitar a sua prática e que realiza pesquisas e divulga relatórios sobre corrupção.

É possível observar que a Transparência Brasil também envida esforços em diversas frentes para combater a corrupção. Seu amplo leque de ferramentas traz sofisticadas informações, mas é de fácil operacionalização e está disponível no site para utilização por qualquer cidadão que se interesse pelo problema.

No geral, verificou-se que as atividades e ferramentas desenvolvidas pelas organizações brasileiras selecionadas nesse estudo em muito se assemelham às empreendidas e recomendadas pela Transparência Internacional (TI). Agrupando-as de acordo com as categorias mencionadas por Rosenbaum (2005) obtém-se o seguinte quadro:

**Quadro 14 - Classificação das Atividades Empreendidas pelas Organizações Seleccionadas**

Organização	Atividade / Projeto	Categoria TI
ABRACCI	Realização, participação ou divulgação de eventos sobre corrupção	Elevação do Nível de Consciência
	Lançamento do Site Ficha Limpa	Acesso à Informação
	Acompanhamento de Projetos de Lei	Instituições Públicas
	Participação no Projeto Empresa Limpa	Ética nos Negócios
	Projeto Mutirão Nacional de Luta Contra a Cultura da Corrupção	Elevação do Nível de Consciência
	Democratização do Judiciário	Instituições Públicas
	Projeto Copa e Olimpíadas: Limpo!	Monitoramento de Transações entre Governo e Setor Privado
CONTAS ABERTAS	Acompanhamento da Execução do Orçamento da União	Acesso à Informação
	Publicação do Infográfico do PAC	Acesso à Informação
	Realização de Enquetes/Pesquisas sobre temas relacionados à Corrupção	Produção de Diagnósticos
	Realização, participação ou divulgação de eventos sobre corrupção	Elevação do Nível de Consciência
	Coluna “Carrinho de Compras”	Acesso à Informação
	Participação No Comitê que elabora e publica o Índice de Transparência	Produção de Diagnósticos
ETHOS	Participação no Comitê Organizador do “Pacto Empresarial Pela Integridade e Contra a Corrupção”	Ética nos Negócios
	Elaboração do Manual “A Responsabilidade Social das Empresas no Combate à Corrupção”	Ética nos Negócios
	Elaboração do Manual “A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral Eleição 2010”	Ética nos Negócios
	Participação no Projeto “Jogos Limpos Dentro e Fora dos Estádios”	Monitoramento de Transações entre Governo e Setor Privado
	Realização, participação ou divulgação de eventos sobre corrupção	Elevação do Nível de Consciência
MCCE	Criação dos Comitês 9840	Monitoramento de Campanhas Eleitorais
	Projeto de Lei Ficha Limpa	Monitoramento de Campanhas Eleitorais
	Produção da cartilha “Cidadania e Eleições”	Elevação do Nível de Consciência
	Realização de Enquetes/Pesquisas sobre temas relacionados à Corrupção	Produção de Diagnósticos
	Orientar sobre como formular denúncias de corrupção eleitoral	Monitoramento de Campanhas Eleitorais
	Realização, participação ou divulgação de eventos sobre corrupção	Elevação do Nível de Consciência
TRANSPARÊNCIA A BRASIL	Ferramenta “Excelências”	Instituições Públicas
	Ferramenta “Deu no Jornal”	Elevação do Nível de Consciência
	Ferramenta “Meretíssimos”	Instituições Públicas
	Ferramenta “As Claras”	Monitoramento de Campanhas Eleitorais
	Ferramenta “Assistente de Licitações”	Monitoramento de Transações entre Governo e Setor Privado
	Ferramenta “Mapa de Riscos de Corrupção”	Elevação do Nível de Consciência
	Orientar sobre como formar grupos de combate à corrupção	Elevação do Nível de Consciência
	Campanhas em rádio	Elevação do Nível de Consciência
	Realização de Pesquisas sobre temas relacionados à Corrupção	Produção de Diagnósticos

Fonte: Elaboração Própria<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Deve-se destacar que para efetuar o agrupamento conforme evidenciado no quadro acima se levou em consideração as características mais relevantes das atividades ou projetos, o que significa dizer que o objetivo foi apresentar uma classificação do tipo genérica. Logicamente, se a análise fosse realizada de forma metódica as atividades seriam passíveis de enquadramento em mais de uma categoria da TI.

Constata-se que as atividades ou projetos desenvolvidos pelas organizações selecionadas abrangem mais de uma categoria, sendo que é na denominada por *Elevação do Nível de Consciência* que se concentram o maior número de ações, pois todas as organizações empreendem ações com tal objetivo.

Observa-se ainda que embora algumas das organizações empreendam esforços mais concentrados em algumas categorias (p. ex.: o MCCE se concentra na categoria *Campanhas Eleitorais*; já o Instituto Ethos se concentra na categoria *Ética nos Negócios*; o foco principal das ações da Associação Contas Abertas é o monitoramento dos gastos do governo, situação que se encaixa bem na categoria *Acesso à Informação*) todas acabam atuando de formas múltiplas, ou seja, os seus esforços irradiam-se para várias destinações.

A análise do quadro acima ainda nos permite classificar as organizações selecionadas conforme as dimensões apresentadas no estudo desenvolvido por Power e Taylor (2011, b). Assim, acreditamos ser possível classificar a sua “autonomia” como sendo do tipo “sem subordinação hierárquica”, devido à sua capacidade para escolher os casos sobre os quais irão priorizar os esforços e de agir sem preocupação quanto às reações de outras instituições (p.ex: as ações enquadradas na categoria *Instituições Públicas*); quanto ao seu escopo, compreendemos que este pode ser bastante amplo devido ao alcance de suas ações situadas, especialmente, nas categorias *Acesso à Informação*, *Produção de Diagnósticos* e *Elevação do Nível de Consciência*; na dimensão “proximidade institucionais”, compreendemos que, à primeira vista e por conta da inexistência de subordinação hierárquica a outras instituições, o seu grau de dependência poderia ser classificado como “baixo”. Entretanto, considerando a importância dos mecanismos de *answerability* (informação, principalmente) na antecedência de suas ações e da dependência dos mecanismos horizontais para a efetividade do *enforcement*, em especial com referência às ações enquadradas nas categorias *Monitoramento de Transações Entre Governo e Setor Privado* e *Monitoramento de Campanhas Eleitorais* torna-se prudente classificar o seu grau de dependência como “alto”; por fim, no quesito ativação, acreditamos que a sociedade civil pode atuar de ambas as formas, “proativa” possibilidade de agir por antecipação, quando identifica situações possíveis de serem investigadas e toma iniciativas neste sentido (p. ex: por meio das atividades enquadradas nas categorias *Acesso à Informação*) e “reativa” pois a atuação decorre de provocações de outras instituições.

Já no que diz respeito aos tipos de sanções que podem ser desencadeados pelas organizações selecionadas no processo de *accountability*, tem-se que as suas ações se limitam

ao nível reputacional, não obstante se reconheça que, mesmo não se tendo qualquer garantia, estas possam repercutir nos demais tipos de sanções a ser aplicadas por outros elementos da rede de *accountability* (na sanção eleitoral, se influenciar no fracasso da tentativa de reeleição de candidatos envolvidos com práticas de corrupção; na política, se resultar na censura ou remoção do cargo dos envolvidos; nas de natureza legal, se houver, por exemplo, a reclusão do envolvido, e a civil, se resultar, por exemplo, em ações de seqüestro de bem).

## 5 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta investigação consistiu em conhecer e analisar em que sentido as organizações da sociedade civil selecionadas para esse estudo favorecem o processo de *accountability*, no intuito de combater e controlar a corrupção no Brasil. Dentre as organizações que assumem esse propósito, optou-se por um estudo de caso múltiplo de cinco delas: A Articulação Brasileira Contra Corrupção e Impunidade (ABRACCI), a Associação Contas Abertas, o Instituto Ethos, o Movimento Contra Corrupção Eleitoral (MCCE) e a Transparência Brasil. Pode-se argumentar que os esforços empreendidos pelas organizações selecionadas, embora atuando, preponderantemente, de forma individualizada, são condizentes com o compromisso estabelecido na definição de suas missões e que a diversidade de tais compromissos resulta em uma multiplicidade de ações que, de certa forma, se combinam e exercem alguma influência na ação de alguns dos mecanismos da *accountability* no Brasil, fortalecendo, assim, ainda que gradual e lentamente, tanto a sua dimensão de *answerability* como a do *enforcement*. Na sequência, apresentam-se as razões que permitiram tal conclusão.

Inicialmente, convém observar que, não obstante a resistência de algumas entidades para assumirem caráter mais formalizado por meio da adoção de uma personalidade jurídica, todas elas envidam algum tipo de esforço, em especial através do uso intensivo dos novos meios de comunicação e informação, sobretudo a internet, para chamar a atenção da sociedade brasileira para a necessidade de se combater a prática da corrupção no Brasil, ao tempo em que adotam pelo menos um documento que estabelece suas normas e disciplina o seu funcionamento, seja este na forma de estatuto social, como ocorre nas organizações que possuem registro em cartórios, ou na forma de simples manifesto, como acontece no caso das que não possuem personalidade jurídica, significando que já existe certa institucionalização de iniciativas por parte da sociedade civil brasileira no intuito de combater a corrupção. Tal institucionalização, ainda que incipiente, reveste-se de especial importância, porque uma das lições que se pode tirar da recorrência de tantos escândalos é que, se a adoção de mecanismos formais não tem sido suficiente para dissuadir agentes políticos e burocratas de práticas relacionadas à corrupção, a organização de esforços pela sociedade civil com tal objetivo adiciona novo elemento a essa batalha, evidenciando que a imobilidade, decorrente da sensação de impotência por parte da sociedade brasileira, começa a ser rompida.

Deve-se ainda acrescentar que, no que se refere ao funcionamento dos mecanismos convencionais de *accountability*, ficou constatado que a sua fragilidade, tal qual exposto na literatura, é reconhecida pelos entrevistados. Dentre os elementos que contribuem para essa fragilidade, destaca-se, no caso dos mecanismos verticais, o fato de que tomar conhecimento do envolvimento de certos postulantes a cargos políticos com práticas corruptas não demove, na maioria do eleitorado, a ideia de ofertar votos a esse tipo de candidato, ou seja, a eleição ou até a reeleição de pessoas com registro de práticas anti-republicanas é uma constante no Brasil. A parcialidade da mídia no tratamento de alguns escândalos a elas relacionados e a concentração, tanto da propriedade como da distribuição geográfica dos meios de comunicação, também comprometem a eficácia desse mecanismo vertical de *accountability*. Já no que se refere aos mecanismos horizontais, viu-se que o “toma-lá-dá-cá”, típico do nosso modelo de presidencialismo de coalizão, não precariza apenas o controle mútuo entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil, mas também os controles administrativos e burocráticos cujos integrantes, em grande parte, ainda são recrutados com base em critérios nepotistas e/ou político-ideológicos, ficando o mérito relegado ao segundo plano. Outra importante instituição horizontal, o Judiciário, foi apontada como o mecanismo menos passível de controle pela sociedade brasileira. Não sujeito ao escrutínio popular, rapidez e austeridade nunca foram citadas pelos entrevistados como características do funcionamento desse poder. Ao contrário, além da lentidão e da ineficiência, a impressão geral é a de que há certo descaso desse poder para com as manifestações e desejos da sociedade e que, no que se refere aos crimes de corrupção, a justiça tarda e falha no Brasil. E, por se falar em justiça, cumpre destacar que uma divisão do Poder Judiciário foi mencionada de forma positiva por um dos nossos entrevistados. Trata-se do Tribunal Superior Eleitoral, especificamente no episódio para fazer “pegar” a lei eleitoral 9840/99, período no qual o referido órgão foi presidido pelo ex-ministro Nelson Jobim.

O descrédito com referência ao funcionamento dos mecanismos convencionais de *accountability*, entretanto, não implica estar “de costas” para o Estado quando as organizações selecionadas envidam esforços para se combater a corrupção, pois uma característica comum entre as entidades estudadas diz respeito ao fato de todas admitirem a importância da articulação com organismos estatais para que o seu propósito possa ser cumprido; e, nesse particular, o recorrer à CGU tem sido estrategicamente utilizado e com relativo sucesso. Nesse ponto, convém reconhecer que, de fato, o grau de abertura que o Estado oferece à participação do cidadão, incluindo a institucionalização de espaços que viabilizem tal

participação (no caso, o Conselho de Transparência da CGU), aumenta a probabilidade de que as práticas de *accountability* social produzam os efeitos desejados, conforme preconiza a literatura sobre o tema. Se, por um lado, pode-se confirmar que, de modo geral, existe, de fato, uma descrença e desconfiança dos entrevistados em relação aos componentes da nossa rede constitucional de *accountability*, inclusive admitindo o modelo de governo de coalizão e o preenchimento clientelista de cargos-chave de alguns desses componentes e a cultura patrimonialista como elementos explicativos da fragilidade do seu funcionamento, por outro a CGU, não obstante as suas limitações de ordem legal, constituiu-se em uma exceção nesse universo, em face das menções geralmente positivas dos entrevistados ao trabalho desenvolvido por esse órgão. Assim, a CGU desponta como um dos raros mecanismos horizontais que, reconhecidamente, contribui para que a corrupção no Brasil não seja identificada como de caráter institucional.

Observou-se que as organizações selecionadas penetram de maneira mais considerável nos Estados das regiões Sudeste e Sul do país e que, entre elas, as que atuam de forma interligada com outras organizações da sociedade civil estão mais robustecidas para empreenderem ações que, efetivamente, podem repercutir na sociedade como um todo e produzir algum legado capaz de, no longo prazo, contribuir para a mudança de alguns padrões de comportamento que, historicamente, favorecem a prática da corrupção no Brasil. Exemplos típicos de ações dessa natureza e que foram identificados durante a investigação são as iniciativas que resultaram em mudanças institucionais importantes: a criação dos comitês 9840 em todos os estados do país para fazer “pegar” a Lei 9840/99 (Lei Contra a Corrupção Eleitoral) e a elaboração do projeto de iniciativa popular que resultou na Lei Complementar 135/2010 (Ficha Limpa). Viu-se que, em ambas as situações, o apoio de outros organismos da sociedade civil (p. ex: Igreja, órgãos de comunicação, entidades de classe etc.) foi decisivo para a sua concretização. Tais conquistas corroboram o exposto na literatura pesquisada no que diz respeito à importância da sociedade civil para que o combate à corrupção possa ser mais efetivo, bem como ao duplo papel que os mecanismos de *accountability* social, no caso específico, as organizações da sociedade civil podem desempenhar em uma democracia, ou seja, o de complementar e aprimorar os mecanismos convencionais de *accountability*, ainda que, como no caso específico, o espaço de tempo entre cada conquista consuma cerca de uma década de esforços (Lei Contra a Corrupção Eleitoral em 1999; Lei da Ficha Limpa em 2010).

Ademais, quando se leva em consideração que o Brasil é um país de dimensões continentais e com variado grau de desenvolvimento econômico, político e social, torna-se

*mister* a identificação de segmentos politicamente organizados da sociedade, bem como a articulação e o diálogo permanente com outras organizações com propósitos semelhantes, a fim de evitar a dispersão de esforços e, quiçá, construir uma nova aliança em função desse projeto, o de combater e controlar a corrupção no Brasil. Tarefa árdua? Sim, especialmente quando se constata que, além dos conflitos de opiniões, são elevados os custos financeiros para viabilização de tais esforços, mas dela não se pode furtar quem se propôs a abraçar tal causa. Neste ponto, convém destacar que, embora no desenho inicial da pesquisa não se pretendesse investigar a existência de cooptação das entidades selecionadas pelos órgãos governamentais dos quais recebessem recursos públicos, durante a pesquisa esse questionamento nos foi despertado. Contudo, o fato de que nenhum indício nesse sentido fosse possível ser extraído do conteúdo das fontes de evidências, considerou-se desnecessário dar continuidade a essa linha de investigação. Dentro do que foi delimitado, o que se percebeu foi que, independentemente da aceitação ou não de recursos públicos para o financiamento de suas atividades, as organizações selecionadas cumprem o seu papel.

Todavia, não se pode deixar de registrar que, quando se considera a data de fundação das entidades selecionadas, a organização de esforços nesse sentido, tal qual a democracia, tem pouco tempo de existência no Brasil, significando que muito ainda temos que investir e avançar para que se possa pensar na possibilidade de um futuro rompimento da cultura da corrupção que, conforme discutido no corpo do trabalho, subsiste há séculos. Aliás, não se pode deixar de registrar que as dificuldades para se romper com tal cultura é de conhecimento dos entrevistados que, em conformidade com o admitido na literatura, buscam nas causas mais profundas e perenes do processo político brasileiro as razões para entender a corrupção, entre elas, a indigência dos partidos políticos e a despolitização e desarticulação da sociedade civil como um todo. Tal fato nos parece positivo, pois se sabe que o primeiro passo para a superação de um obstáculo é reconhecer a sua existência. Nesse sentido, as ações empreendidas pelas organizações estudadas e que classificamos na categoria *elevação do nível de consciência* da Transparência Internacional (TI) têm especial relevância. Tais ações, que objetivam estimular a compreensão da assertividade da primazia do interesse público sobre o privado, indicam que a percepção dos entrevistados sobre o problema da corrupção no Brasil não se restringe à dimensão legal. Ademais, o mimetismo observado entre as atividades e ferramentas desenvolvidas pelas organizações brasileiras selecionadas e as empreendidas e recomendadas pela TI revelam que, nesse particular, não estamos tão atrasados, pois a TI é

uma referência mundial quando se trata de organizações da sociedade civil com o propósito de combater a corrupção.

No plano formal da *accountability*, viu-se que as ações classificadas na categoria *acesso à informação e monitoramento de transações entre governo e setor privado*, bem como, e se concretizadas, as propostas de aprovação da Lei de Informação e a convocação da Consocial contribuem para o avanço da dimensão denominada por *answerability* (obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos) que, conforme evidenciado, não está sendo atendida no contexto brasileiro. A má vontade de um dos Ministros para responder ao pedido de informações, protocolado há meses, por uma das organizações selecionadas, confirma que a responsabilidade subjetiva, aquela representada na disposição do próprio ocupante do cargo para prestar contas de suas ações, não é uma característica facilmente encontrada no *staff* da administração pública brasileira.

Na questão do *enforcement* (capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos), tem-se que o reconhecimento da impunidade, fruto da debilidade de uma das instituições da dimensão horizontal da *accountability*, o Judiciário, e das dificuldades para influenciar o desempenho desse poder, bem como da reconhecida ineficácia das eleições para excluírem do processo candidatos portadores de “fichas sujas”, estimularam iniciativas que, como a Lei 9840/99 (Lei Contra a Corrupção Eleitoral) e a Lei Complementar 135/2010 (Ficha Limpa), podem ser vistas como estratégias para agilizar o processo de *enforcement* no campo político. Tais esforços são aqui considerados de especial relevância, porque, como a interdependência é uma das características presentes entre os estágios e sanções da *accountability*, os “atos de vitrine”, situação em que os delitos, embora expostos, não sofrem as punições materiais cabíveis, pareceu-nos caracterizar a *accountability* predominante no Brasil na percepção dos entrevistados. Portanto, se as organizações da sociedade civil ainda não conseguiram empreender esforços específicos para reformarem as leis processuais e, conseqüentemente, reduzirem as oportunidades de recursos judiciais e estimularem a celeridade da aplicação da justiça pelos órgãos que deveriam ser competentes nesse quesito, mostram-se competentes para, pelo menos, aplicarem, especialmente por meio de projetos que monitoram o legislativo e o judiciário e abastecem o público com informações sobre o desempenho dessas instituições, o tipo de sanção que ao seu alcance está - a reputacional - e viabilizar outros tipos de recursos também capazes de reduzir um dos fatores críticos para o recrudescimento da corrupção, a impunidade. Posto isso, considera-se que não se pode falar que a sociedade civil

brasileira ignora por completo o problema da corrupção no país. Aliás, se assim fosse, sequer seriam localizadas as organizações que integraram o nosso objeto de pesquisa.

Ademais, deve-se ainda registrar que, no fechamento do relatório dessa tese, tomou-se conhecimento, por meio da ação da imprensa, de mais dois escândalos relacionados com corrupção, desta feita envolvendo os Ministros Antonio Palocci (Ministro Chefe da Casa Civil) e, em seguida, Alfredo Nascimento (Ministro dos Transportes), fatos estes que já demandaram ajustes na equipe da recente Presidência da República. Como se pode perceber, a tendência é que outras manifestações indicadoras de corrupção continuem a surgir, até porque os mecanismos que a alimentam e a viabilizam parecem de difícil eliminação. Face ao exposto, a lição que se retira é a de que, independentemente de quem ou qual partido assume o poder, o cenário político brasileiro não pode prescindir dos *watchdogs*, papel que, tal qual a mídia, as organizações da sociedade civil, como as aqui pesquisadas, podem muito bem desempenhar, especialmente por conta da atmosfera democrática que hoje se desfruta no Brasil.

Também em conformidade com o exposto na literatura, os entrevistados admitiram a *expertise* brasileira para combinar elementos modernos com tradicionais e, de certa forma, o nosso “formalismo poliárquico”. Isso porque o notório aumento dos mecanismos institucionais de controle nesse período parece ter motivado a sofisticação das práticas corruptas, alterando a sua mecânica a tal ponto que muito continua passando despercebido pelas nossas instâncias de supervisão. Nesse ponto, deve-se reconhecer que as tipologias de corrupção mencionadas na literatura não soaram estranhas aos entrevistados, e que, nos dias atuais, a preocupação com a tipologia “rouba, mas faz” ganha notoriedade, por conta das expectativas quanto às obras relacionadas aos eventos internacionais dos jogos esportivos, previstos para serem realizados brevemente no Brasil. Essa preocupação indica que, tal qual o consenso que emerge na literatura recente sobre o tema, as figuras de “catalisadora da eficiência” ou de “lubrificante das engrenagens” do desenvolvimento econômico não se coadunam com a compreensão que os nossos entrevistados revelaram possuir sobre o fenômeno da corrupção. Conclui-se, pois, que o grande desafio que recai sobre as organizações da sociedade civil que se propõem a controlar e combater a corrupção não se reduz à busca por novos formatos legais, mas na constante vigilância para que os seus conteúdos normativos se traduzam em resultados práticos e efetivos.

## 5.1 SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES

É consenso que um trabalho de pesquisa nunca se esgota em si mesmo e que a resposta oferecida ao questionamento proposto geralmente abre espaço para futuras investigações. A nossa tese não fígiu à regra, inclusive porque as limitações impostas a esta pesquisadora obstaram a exploração de algumas outras pertinentes dimensões que um tema dessa natureza normalmente apresenta. Ademais, tendo-se ciência da impossibilidade de generalização dos resultados obtidos com os estudos de casos, considera-se importante oferecer algumas sugestões de pesquisa na busca de, cada vez mais, aprimorar a apreensão do objeto pesquisado.

Uma das sugestões que se pode apresentar é a realização de *surveys* que possam indicar o grau de conhecimento, pelo cidadão comum, a respeito da importância dos esforços empreendidos por essas organizações para combater e controlar a corrupção. De forma semelhante, considera-se útil medir ainda o impacto dessa vigilância na percepção dos próprios atores que costumam ser alvos dessas organizações, quais sejam os políticos em geral. Adicionalmente, os servidores públicos também podem compor a seleção de sujeitos, a fim de se obter uma visão mais abrangente da repercussão do trabalho dessas organizações na burocracia estatal. A realização de pesquisas, utilizando-se do método denominado observação participante, tanto nas organizações selecionadas nesse estudo como em outras cujos objetivos sejam afins, também pode contribuir para aprofundar o conhecimento sobre o funcionamento dessas organizações.

Considerando que a dimensão do *enforcement* foi reconhecida como a mais frágil do nosso processo de *accountability*, pode-se também pensar em pesquisas que, envolvendo atores que atuam no Judiciário, possam indicar, além de fatores condicionantes dessa impunidade, ações capazes de empreender reformas que a combatam. Acreditando que outras possibilidades de pesquisas também possam ser vislumbradas pelo leitor desta tese, o que se espera, entretanto, é que, quando da sua realização, o investigador desfrute do contentamento que, por considerar o tema relevante do ponto de vista social, acompanhou esta pesquisadora, apesar das dificuldades enfrentadas durante todo o percurso.

## REFERÊNCIAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais. **O papel da Sociedade Civil nas Novas Pautas Políticas**. São Paulo. Abong. 2004.

\_\_\_\_\_. **A Rica Expressão do Associativismo Brasileiro**. Disponível em <http://www.abong.org.br/ongs.php>. Acesso em 05 de janeiro de 2011.

ABRAMO, Cláudio Weber. Brazil: A Portrait of Disparities. *In Brazilian Journalism Research*. Vol. 3. N° 1, 2007.

\_\_\_\_\_. Percepções Pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos Estudos – CEBRAP*, nº 73. 2005.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Responsabilização pela competição administrada. *In Responsabilização na administração pública*. Luiz Carlos Bresser Pereira, Núria Cunill Grau (coords). São Paulo. CLAD/Fundap. 2006.

ACKERMAN, JOHN M. Social Accountability in the Public Sector A Conceptual Discussion. *Social Development Papers*. N. 82. 2005.

ADVERSE, Helton. Maquiavel. *In Corrupção: ensaios e críticas*. Leonardo Avritzer... [et. al.], (Org.). Belo Horizonte. Editora UFMG, 2008.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro. Record. 2007.

AMARRIBO. Associação de Moradores de Ribeirão Bonito. **A História da Amarribo**. Disponível em [www.amarribo.org.br](http://www.amarribo.org.br). Acessado em 30 de maio de 2011.

AMUNDSEN, Inge. **Political Corruption**. U4 Issue 6:2006. Disponível em Disponível em <https://bvc.cgu.gov.br/> Acessado em 10 de março de 2010.

ANASTASIA, Fátima & MELO, Carlos Ranulfo F. *Accountability*, representação e estabilidade política no Brasil. O Estado numa era de reformas: Os anos FHC (Parte 1). Brasília, **Coleção Gestão Pública**, v.7., p. 25-74, 2002.

\_\_\_\_\_; SANTANA, Luciana. Sistema Político. *In Corrupção: ensaios e críticas*. Leonardo Avritzer ...[et. al.], (Org.). Belo Horizonte. Editora UFMG, 2008.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do Estado. **Lua Nova** n.65 São Paulo maio / ago.2005.

ARISTÓTELES. **Da geração e da Corrupção**. Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. São Paulo. Landy. 2001.

ARTE de Furtar. **Apresentação João Ubaldo Ribeiro**. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 1992.

AVRITZER, Leonardo. Índices de Percepção da Corrupção. *In Corrupção: ensaios e críticas*. Leonardo Avritzer ...[et. al.], (Org.). Belo Horizonte. Editora UFMG, 2008.

BALLOUK FILHO, Benedito M. KUNTZ, Ronald A. **Corrupção Política**: a luta social pelo resgate da dignidade no exercício do poder. São Paulo. Madras. 2008.

BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70.1977.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil**. Rio de Janeiro. Relume-Dumará. 1995.

\_\_\_\_\_. **Bases Sociais da Corrupção no Brasil**. Brasília. 1994. Disponível em <https://bvc.cgu.gov.br/> Acessado em 10 de março de 2010.

BIASON, Rita. **Breve História da Corrupção no Brasil**. Disponível em <http://www.votoconsciente.org.br>. Acessado em 12 de dezembro de 2009.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o Conceito de Sociedade Civil**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. São Paulo. Paz e terra. 1999.

BRASIL. **Decreto nº 1.001**, de 6 de dezembro de 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del2848.htm>.> Acesso em 03 de janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2848**, de 7 de Dezembro de 1940. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del2848.htm>.> Acesso em 10 de Julho de 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei 9613**, de 03 de março de 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del2848.htm>.> Acesso em 15 de Julho de 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. *Lua Nova* [online]. 1995, n.36, pp. 85-104.

\_\_\_\_\_. As formas de responsabilização na gestão Pública. *In. Responsabilização na administração pública*. Luiz Carlos Bresser Pereira, Núria Cunill Grau (coords). São Paulo. CLAD/Fundap. 2006.

CAIDEN, Gerald E. Toward a General Theory of Official Corruption. **Asian Journal of Public Administration**, Vol. 10, No. 1, June 1988.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. Fev./Abr. 1990

CAPISTRANO, Daniel. Resenha. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**. Vol.2. 2008.

CARDOSO, Sérgio. Platão e Aristóteles. *In Corrupção: ensaios e críticas*. Leonardo Avritzer... [et. al.], (Org.). Belo Horizonte. Editora UFMG, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, Presente e Futuro da Corrupção Brasileira. *In* **Corrupção: ensaios e críticas**. Leonardo Avritzer... [et. al.], (Org.). Belo Horizonte. Editora UFMG, 2008.

\_\_\_\_\_. Cidadania no Brasil: O longo caminho. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2008a.

CARVALHOSA, Modesto. Os Dez Meses de Atuação da CEI (Fevereiro a Dezembro de 1994). *In* **O Livro Negro da Corrupção**. Modesto Carvalhosa (Coord). Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1995.

CGU. **Prevenção da Corrupção: Compromissos Internacionais contra Corrupção**. Disponível em [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br). Acessado em 21 de dezembro de 2010.

CLAD Conselho Latino Americano de administração para o Desenvolvimento. A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. *In*. **Responsabilização na administração pública**. Luiz Carlos Bresser Pereira, Núria Cunill Grau (coords). São Paulo. CLAD/Fundap. 2006.

COLAZINGARI, Silvia. ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption in a Paternalistic Democracy: **Lessons from Italy for Latin America**. *Political Science Quarterly*, Vol. 113, No. 3 (Autumn, 1998), pp. 447-470 Published by: The Academy of Political Science.

CORRUPÇÃO. *In* **Dicionário Aulete Digital**. Disponível em <http://www.auletedigital.com.br/> Acesso em 20 de Julho de 2010.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo. Paz e Terra. 2002.

DEMO, Pedro. **Educação de Esquerda e de Direita - Sobre “Neutros” Engajados e Engajados” Neutros**. Disponível em <http://pedrodemo.sites.uol.com.br/textos/esqdir.html>. Acesso em 29 de dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. **Participação é Conquista: Noções de Política Social**. São Paulo. Cortez. 2009.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do Estado e Teoria democrática contemporânea**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo 15(4) . 2001.

ELLIOTT, Kimberly Ann. **A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações**. *In* ELLIOTT, Kimberly Ann (org.); tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília. Editora UNB, 2002. p. 255-339

FERREIRA, Flávio; NAVARRO, Sílvio. **Governo terá de explicar à CGU contratação de empresas vetadas: Fornecedores foram proibidos de obter contratos com a União**. São Paulo, 12 de Maio de 2011. Disponível em: <http://www.folha.uol.com.br> Acesso em: 12 de Maio 2011.

FERREIRA, Aurélio B. de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2.a edição. Editora Nova Fronteira. Rio de Janeiro. 1986.

‘-FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A Corrupção no Brasil Colônia. *In Corrupção: ensaios e críticas*. Leonardo Avritzer ...[et. al.], (Org.). Belo Horizonte. Editora UFMG, 2008.

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

\_\_\_\_\_. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, vol. 15, n° 2, 2009.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: Traçando Fronteiras Conceituais. **Bahia Análise & Dados**, v. 12, n. 1, p. 9-19. Junho 2002.

GALTUNG, Fredrik; POPE, Jeremy. The Global Coalition Against Corruption: Evaluating Transparency International. *In* SCHEDLER, A., DIAMOND L.& PLATTNER M. F. (eds). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, p.257-282, 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora ATLAS, 1995.

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J.; NAIM, Moisés. **A Globalização da Corrupção**. In ELLIOTT, Kimberly Ann (org.); tradução de Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília. Editora UNB, 2002, p. 27-57.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. São Paulo. Edições Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_. **O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONGs e redes Solidárias**. São Paulo. Cortez. 2005.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais no início do Século XXI: Antigos e Novos Atores Sociais**. Petrópolis (RJ). Vozes. 2007.

FERRAREZI, Elisabete Roseli. **A Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil: A Criação da Lei das OSCIP (Lei 9.790/99)**. Tese de Doutorado. UNB. 2007.

GRAU, Nuria Cunill. Responsabilização pelo controle social. *In Responsabilização na administração pública*. Luiz Carlos Bresser Pereira, Núria Cunill Grau (coord.). São Paulo. CLAD/Fundap. 2006.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder. A formação do patronato brasileiro**. 5ª ed. Porto Alegre: Editora Globo. 1979.

HAJE, Jorge. É possível evitar a corrupção? **Revista da CGU**. Ano 1; n. 1. Brasília. 2006.

International Anti Corruption Conference (IACC). **About the IACC Series**. Disponível em <[http://iacconference.org/en/about/about\\_iacc/](http://iacconference.org/en/about/about_iacc/)> Acessado em 01 de junho de 2011.

IQUIAPAZA, Robert Aldo; AMARAL, Hudson Fernandes. **Reflexões do Impacto da Corrupção no Desenvolvimento Econômico: Uma Revisão na Economia Brasileira**. MPRA Paper No. 1818. 2007. Disponível em <https://bvc.cgu.gov.br/> Acessado em 10 de março de 2010.

KLITGAARD, Robert. **Strategies against Corruption. Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción. Santa Cruz de la Sierra**. 1998.

LOUREIRO, Maria Rita & ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Incrementalismo, negociação e accountability: Análise das reformas fiscais no Brasil. O Estado numa era de reformas: Os anos FHC (Parte 2)**. Brasília: Coleção Gestão Pública, v. 7, p. 57-102, 2002.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro. Editora da FGV. 2001.

MALENA, Carmem; FOSTER, Reiner; SINGH, Janmejay. Social Accountability: an introduction to the concept and emerging practice. Social Development Papers: Participation and Civic Engagement. **World Bank**. Paper No. 76. December 2004

MARTINS, José Antonio. **Corrupção**. São Paulo. Globo. 2008.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Brasília. **Cadernos ENAP**, n. 08.1997.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. São Paulo: Editora Atlas. 1994.

MATIAS-PEREIRA, José. Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho 2005.

MELO, Carlos Alberto Furtado de. **Collor: O Ator e Suas Circunstâncias**. São Paulo. Editora Novo Conceito. 2007.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os Cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. Tese de Doutorado apresentada no programa de Ciência Política. USP. São Paulo. 2006.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Corrupção no Brasil Republicano – 1954-1964. *In* **Corrupção: ensaios e críticas**. Leonardo Avritzer... [et. al.], (Org.). Belo Horizonte. Editora UFMG, 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política. **Revista de Sociologia e Política**. P. 25-38. Curitiba. Nov. 2005.

\_\_\_\_\_; COUTINHO, Aline de Almeida. A crise e suas fronteiras: oito meses de "mensalão" nos editoriais dos jornais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 1, jun. 2007.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura Política, Instituições e Democracia: lições da experiência brasileira. **RBCS** Vol. 23 nº. 66 fevereiro/2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**. São Paulo. Paz e Terra. 1998.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. [online]. 2003, vol.18, n.52, pp. 185-202.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, ago. 2009.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar – ENA,. 2003.

O'DONNELL Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. São Paulo:, n. 44, p. 27-52,1998.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**. São Paulo: n. 31. Outubro. pp. 25-40. 1991.

OLIVEIRA, Anna Cynthia; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. **Cadernos de Pesquisa**. [online]. 2001, n.112, pp. 61-83.

PASQUINO, Gianfranco. Corrupção. In BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Ed. Universidade de Brasília. 2000.

PECI, Alketa et al . Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, dez. 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acessos em 02 jul. 2010.

PINHO, José Antonio Gomes de. Governo e Corrupção: em busca de uma taxonomia tentativa. In: Anais do XXI EnANPAD. Rio das Pedras (RJ). Setembro. 1997.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade** . Salvador, n.12, p. 59. 1998.

\_\_\_\_\_; SACRAMENTO, Ana Rita Silva de. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**, vol.43, no. 6, p.1343-1368.Dez 2009.

\_\_\_\_\_; SACRAMENTO, Ana Rita Silva de. O Programa Bolsa Família no Contexto do Processo Histórico Brasileiro: a Renúncia à Educação e a Criação dos Dependentes Sociais. In **Anais** do IV ENAPGS. LAVRAS, (MG), 2010.

\_\_\_\_\_; SACRAMENTO, Ana Rita Silva de. Corrupção no Brasil: Delineando Características e Apreendendo o Seu Significado. In **Anais** do IRSPM Latin America Conference. Brasília, maio de 2011.

POWER, Timothy J; GONZÁLEZ, Júlio. Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre Corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia e Política**. N. 21. Curitiba. 2003.

\_\_\_\_\_; TAYLOR, Matthew M. Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil. In POWER, Timothy J; TAYLOR, Matthew M. (Eds) **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. University of Notre Dame Press. 2011.

\_\_\_\_\_. The web of Accountability Institutions in Brazil. In POWER, Timothy J; TAYLOR, Matthew M. (Eds) **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. University of Notre Dame Press. 2011 (b).

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In BRESSER PEREIRA, L. C.& SPINK, P. (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, p.39-73, 1998.

RAMOS, Alberto Guerreiro. A Nova Ignorância e o Futuro da Administração Pública na América Latina. **RAP**, v.17 (1). Rio de Janeiro. 1983.

RAMOS, Murilo; ROCHA, Marcelo. A Ferrari da Corrupção. **Veja Online**, 07 de maio de 2011. Disponível em [www.vejaonline.com.br](http://www.vejaonline.com.br) Acessado em 10 de maio de 2011.

RECONDO, Felipe. **Prescrição do Crime de Formação de Quadrilha Esvazia Processo do Mensalão**. Estadão. 2011. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,prescricao-do-crime-de-formacao-de-quadrilha-esvazia-processo-do-mensalao,697674,0.htm>>. Acessado em 27 de março de 2011.

RENNÓ, Lúcio. Corruption and Voting. In POWER, Timothy J; TAYLOR, Matthew M. (Eds) **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. University of Notre Dame Press. 2011.

RIBEIRO, João Ubaldo. Política e Administração. Parte I. **Revista O&S**, vol. 13, n. 38, jul./set. 2006.

RIBEIRO, Renato Janine. **A Sociedade Contra o Social: o alto custo da vida pública no Brasil**. São Paulo. Companhia das Letras. 2000.

\_\_\_\_\_. **A República**. São Paulo. Publifolha. 2006.

\_\_\_\_\_. Financiamento de Campanha (público *versus* privado). In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁSIA, Fátima (orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. Corrupção Cultural ou Organizada? **Folha de São Paulo**. 28 de Junho de 2009 (impresso).

SACRAMENTO, Ana Rita S. **Lei de Responsabilidade Fiscal, Accountability e Cultura Política do Patrimonialismo: um estudo exploratório em seis Municípios da Região Metropolitana de Salvador**. Dissertação de Mestrado. NPGA / EAUFBA. Salvador. 2004.

\_\_\_\_\_; PINHO, José Antonio G. de. A Produção Acadêmica Brasileira Sobre Corrupção em Administração Pública: um estudo no período compreendido entre 1997 - 2008. In **Anais do XXXIII EnANPAD**. São Paulo. 2009.

SADER, Eder. Quando **novos personagens entraram em cena: Experiências e Lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1988.

SANTANA, Antonio Ed Souza. **Limites e Possibilidades do Exercício do Controle Social: O Caso dos Conselhos Sociais do FUNDEB, Saúde e Assistência Social do Município de Tancredo Neves na Bahia – A Contribuição do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público da CGU**. Dissertação de Mestrado. UFBA, 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da Desordem**. Rocco. Rio de Janeiro. 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: por uma nova cultura política**. São Paulo. Cortez. 2006.

SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel dos; PENTEADO, Cláudio Luis de Camargo; ARAUJO, Rafael de Paula Aguiar. Metodologia de pesquisa de blogs de política: análise das eleições presidenciais de 2006 e do movimento "cansei". **Revista d. Sociologia e Política, Curitiba**, v. 17, nº 34, outubro de 2009. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782009000300012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782009000300012&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 15 março 2011.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In SCHEDLER, A., DIAMOND L.& PLATTNER M. F. (eds). **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, p.13-28, 1999.

SCHEREN-WARREN. Das mobilizações às Redes de Movimentos Sociais. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 1. N. 1, p. 109-130. 2006.

SCHILLING, Flávia. **O Estado do Mal-Estar: corrupção e violência**. São Paulo em Perspectiva. 13 (3). 1999.

SCHWARCZ, Lília Moritz. Corrupção no Brasil Império. In **Corrupção: ensaios e críticas**. Leonardo Avritzer... [et. al.], (Org.). Belo Horizonte. Editora UFMG, 2008.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Editora Campus, 1988. Disponível em [www.schwartzman.org.br](http://www.schwartzman.org.br). Acesso em 20/06/2008.

SCHWARTZMAN, Simon. **Coesão social, Democracia e Corrupção**. IFHC/CIEPLAN. São Paulo. 2008.

SIGMARINGA, Maria Lúcia. **Contas CC5 viabilizaram as movimentações ilegais**. [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). 21 de dezembro de 2004. Disponível em, <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/60253.html>. Acessado em 01 de agosto de 2010.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo. Editora SENAC. 2001.

SIMON, Pedro. **O País dos Clandestinos**. Brasília. Senado Federal. 2003. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/psimon/livros/livro029.pdf>>. Acessado em 12 de novembro de 2010.

SIQUEIRA, Marcos César Alves. Resenha. *SER Social*, Brasília, v. 12, n. 26, p. 234-239, jan./jun. 2010. Disponível em <[www.red.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/download/1025/685](http://www.red.unb.br/index.php/SER_Social/article/download/1025/685)>. Acessado em 02 de fevereiro de 2011.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed. 2000.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil e Política no Brasil. *In Seminário Sociedade Civil e Democracia na América Latina: crise e reinvenção da política*. Instituto Fernando Henrique Cardoso e Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. São Paulo. 2006. Disponível em [www.ifhc.org](http://www.ifhc.org) – Consulta em 04.04.2008.

SOUZA, Jessé. Weber. *In: Corrupção: ensaios e críticas*. AVRITZER, Leonardo... [et. al.], (Org.). Belo Horizonte. Editora UFMG, 2008.

\_\_\_\_\_. Jessé. A Tese do Patrimonialismo. *In: SOUZA, Jessé. A Ralé Brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2009.

SPECK, Bruno Wilhelm. Fraude e corrupção como desafios para as democracias contemporâneas. In: Konrad Adenauer Stiftung. **A democracia como projeto para o século XXI. Debates**. 1998.

\_\_\_\_\_. A compra de votos: uma aproximação empírica. **Opinião Pública** [online]. 2003, vol.9, n.1, pp. 148-169. Acessada em 13 de Março de 2010.

SPINK, Peter; TEIXEIRA, Marco Antonio. A disponibilidade de ser controlado: o controle social da Administração Pública visto com base no programa Gestão Pública e Cidadania. *In Controle Social da Administração Pública: Cenário, Avanços e Dilemas no Brasil*. Alvaro Martim Guedes e Francisco Fonseca (Orgs.) São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

STAPENHURST, Rick. **Accountability in Governance**. Disponível em [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br). Acessado em 05 de dezembro de 2010.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. Ditadura Militar. *In Corrupção: ensaios e críticas*. Leonardo Avritzer ...[et. al.], (Org.). Belo Horizonte. Editora UFMG, 2008.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A Atuação das Organizações Não-Governamentais: Entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. *In DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo. Paz e Terra. 2002.

TAYLOR, Matthew M. Brazil: Corruption as Harmless Jeitinho or Threat to Democracy? *In MORRIS, Stephen D; BLAKE (Eds). Charles H. Corruption & Politics in Latin America*. EUA. Lynne Rienner Publishers. 2010.

TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinícius C. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. **Latin American Politics & Society - Volume 49, Nº 1**, pp. 59-87. 2007.

TRANSPARÊNCIA INTERNATIONAL. **Ending of Formal Ties Between Transparency International and Transparência Brasil**. 20.08.2007. Disponível em [www.transparency.org](http://www.transparency.org) Acessado em 12 de Dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Global Corruption Report 2009**. Disponível em [www.transparency.org](http://www.transparency.org) Acessado em 12 de Dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Global Corruption Report 2010**. Disponível em [www.transparency.org](http://www.transparency.org) Acessado em 13 de maio de 2011.

TRIVIÑOS, Augusto N.Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo. Atlas. 1995.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados: Quando o Estado se compromete**. Brasília: ENAP, 2000.

UOL – Universo Online. **Pesquisa: Os Brasileiros e a Corrupção**. Dez. 2009. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/especiais/corruptao/>. Acessado em 21 de dezembro de 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo. Atlas. 2004.

\_\_\_\_\_. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo. Atlas. 2006 (b).

WORLD BANK. **Fostering institutions to contain corruption: How can institutions of accountability be developed to control endemic corruption?** Premnotes Public Sector, number 24. Jun. 1999.

G1 O PORTAL DE NOTÍCIAS DA GLOBO. **País perde R\$ 3,5 bi com corrupção**. 12 de junho de 2007. Disponível em [www.g1.com.br](http://www.g1.com.br). Acessado em 30 de junho de 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. Tradução Daniel Grassi. São Paulo: Ed. Bookman. 2001.