

CORRUPÇÃO NO BRASIL E A INEFICÁCIA DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE: REFLEXOS DE UMA CULTURA POLÍTICA PATRIMONIALISTA¹

Nair de Lourdes Sperandio Santos²

Resumo

A corrupção no Brasil, apesar do controle das instâncias fiscalizadoras, tem se apresentado como um fenômeno persistente na trajetória histórica política. Este artigo tem o objetivo de apresentar a ineficácia dos instrumentos utilizados pelas instâncias institucionais fiscalizadoras para o enfrentamento da corrupção no Brasil, sob a perspectiva da cultura política patrimonialista. A metodologia desta pesquisa é de abordagem qualitativa e se apropria de revisão bibliográfica pertinente à construção histórica brasileira e análise de legislações. O tema se torna relevante, não somente pela sua atualidade na esfera pública do Brasil, mas também pela atuação do fenômeno da corrupção com características contrárias aos princípios que regem os regimes republicanos, essencialmente a separação das esferas pública e privada. Traz os princípios constitucionais que possibilitam seu afastamento, especialmente o princípio da impessoalidade. Destaca-se que as reformas, as legislações específicas e o controle das instâncias institucionais fiscalizadoras para inibi-lo ou combatê-lo, têm se apresentado insuficientes e ineficazes. Conclui-se como uma das grandes necessidades neste âmbito, a intensificação da participação da sociedade civil em um espírito político crítico, capaz de romper com a força das condutas culturais e atuar como instrumento que iniba a propagação do fenômeno.

Palavras-chave: Controle, Corrupção, Impessoalidade, Cultura política patrimonialista.

Abstract

Corruption in Brazil, despite the control of supervisory authorities, has emerged as a persistent phenomenon in the historical trajectory policy. This article aims to present the ineffectiveness of institutional instruments used by tax authorities to combat the corruption in Brazil, from the perspective of patrimonial political culture. The methodology of this research is a qualitative approach and appropriates relevant literature on Brazilian construction and analysis of historical laws. The issue becomes relevant, not only for its topicality in the public sphere in Brazil, but also by the actions of the phenomenon with characteristics contrary to the principles governing republican regimes essentially the separation of public and private spheres. Brings the constitutional principles that facilitate its removal, especially the principle of impartiality. It is noteworthy that the reforms, the specific laws and institutional control of supervisory bodies to inhibit it or fight it, have shown insufficient and ineffective. It is concluded as one of the great needs in this context, the increased participation of civil society in a critical political spirit, capable of breaking the force of cultural behaviors and act as a tool to inhibit the spread of the phenomenon.

Keywords: Control, Corruption, impersonality, patrimonial political culture.

Resumen

Corrupción en Brasil, a pesar del control de las autoridades de supervisión, se ha convertido en un fenómeno persistente en la política trayectoria histórica. Este artículo tiene como objetivo presentar el herramientas inadecuadas utilizadas por los órganos de control institucional a la lucha contra la corrupción en Brasil, desde la perspectiva de la cultura política patrimonial. La metodología de esta investigación es un enfoque cualitativo y se apropia de revisión de la literatura relevante para la construcción histórica de Brasil y el análisis de la legislación. El tema es relevante, no sólo por su relevancia en la esfera pública en Brasil, sino también el fenómeno de la actuación de la corrupción con características contrarias a los principios que rigen los regímenes republicanos, esencialmente separando las esferas pública y privada. Trae los principios constitucionales permitir su eliminación,

¹ DOI deste artigo: <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v5i2.37387>

² Mestra em Sociologia Política pela Universidade Vila Velha (ES).

especialmente el principio de impersonalidad. Es de destacar que la reformas, la legislación y el control de los órganos de control para inibilo institucional específico o combatirla, han presentado insuficientes e ineficaces. Se concluyó como un importante necesidades en este contexto, la intensificación de la participación de la sociedad civil en un espíritu crítica política, capaz de romper el poder de los comportamientos culturales y actuar como instrumento inhibir la propagación del fenómeno.

Palabras-clave: Control, corrupción, impersonalidad, cultura política patrimonial.

1. INTRODUÇÃO

Como exemplo de combate à corrupção, em suas mais variadas formas, a justiça brasileira tem se manifestado através de julgamentos históricos mudando o destino de dezenas de pessoas nela envolvidas. Esses julgamentos trazem uma reflexão sobre a austeridade das políticas nacionais de forma mais impactante do que a veracidade das denúncias e a condenação dos verdadeiros culpados. Refletir a corrupção nesse âmbito é ampliar a apreensão de sua indistinta existência nas classes políticas brasileiras, supondo-se um conceito de sê-la um fenômeno generalizado, crescente e instalado.

Palavra de origem latina, *Corruptio*, tem o significado de decomposição moral, putrefação, sedução e suborno. Está associada naturalmente a um ato de ilegalidade, onde figura um corrupto e um corruptor com objetivo de vantagens ilícitas. Embora considerada um fenômeno relacionada ao poder na esfera política, também ocorre com frequência em outros âmbitos da administração pública, quando seus agentes se apropriam das prerrogativas da função para auferir vantagens pessoais.

Considerada um problema mundial, presente em todas as sociedades e nas inúmeras esferas da convivência humana, desde pequenas atitudes na vida cotidiana, até ao mais alto patamar estatal, a corrupção tem um conceito comum em que ocorre “[...] a elevação dos interesses privados ao interesse público [...]” (FILGUEIRAS, 2008, p. 20).

A história política revela que a corrupção esteve presente em sua trajetória, ocupando lugar de interesse na política filosófica de todos os tempos. Platão se preocupou com o despotismo dos governos e buscou explicar a boa ordem governamental, embasado no caráter dos homens. A idoneidade do governo tem suas observações no pensamento filosófico, que herdou ao menos três ideias centrais apresentadas por Platão: a relação entre a virtude moral do governante e a qualidade do regime político; a relação entre o saber teórico sobre a política e o direito de governar e ainda a noção de que o bom governante é capaz de adotar os remédios necessários no momento certo, da mesma forma que age um médico (LESSA, 2003; CHAUI, 2002). Mas apesar do escudo filosófico ou legal que se

estabelece diante da corrupção, observa-se que sua prática está inserida no comportamento humano, podendo ocorrer em quaisquer dos âmbitos da vida, seja pública ou privada.

Todavia, é elementar de seu conceito que para sua efetivação haja ocorrência da interação entre no mínimo dois componentes, podendo ser indivíduos, grupos, ou ambos, que na ação corrompem ou são corrompidos. A corrupção em sentido mais comum é toda atividade que proporcione um favor ilegal e pode ser definida por apropriação indevida de recursos públicos e que não se materializa necessariamente na forma de dinheiro, mas em favorecimentos e benéficos que podem abranger também terceiros.

Amplamente, entretanto, o termo corrupção não se limita apenas às conceituações formais da legislação. De alguma forma está presente em toda sociedade, em qualquer Estado, qualquer sistema político, eleitoral, e nos sistemas sociais que enlaçam pessoas em castas, nos comportamentos pessoais que são contrários aos valores morais, nas religiões, onde líderes e fiéis agem opostamente aos seus dogmas. Corrupção não é, portanto, apanágio da relação pessoa e Estado e nem presença de pecúnia. O cerne da corrupção parece envolver questões subjetivas que demonstram ausência de valores, de princípios morais e éticos pouco arraigados nas sociedades (CAVALCANTE, 2006). A partir do exame dessa concepção, a corrupção transpõe o campo da ilicitude no contexto político. Sua ação é extensiva ao âmbito social, e no transcorrer da história pode ter seu sentido modificado se os acontecimentos vinculam seu conceito. Mas no âmbito legal a corrupção pode ser a designação do

[...] fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal. Podemos distinguir três tipos de corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseados não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado [...]" (PASQUINO, 1998, p. 291,292).

A sociedade brasileira, entretanto, conforme explica Damatta, vivencia o contraditório nas esferas pública e privada. A manifestação da confusa dualidade recai sobre estes espaços com direção e atitude diferentes para as relações privadas, a casa, e para as relações públicas, a rua. Assim “[...] a casa não admite contradições, se essas contradições não podem ser imediatamente postas em ordem: em hierarquia ou gradação. A equivalência entre sentimentos ou moralidades, comuns na rua, é perigosa em casa [...]" (DAMATTA, 1997, p. 39,40).

Esta pesquisa delimita o estudo da corrupção em uma perspectiva da história política e dos instrumentos utilizados no Brasil para seu enfrentamento, especialmente a partir da implantação da República e preponderantemente após a Constituição Federal de 1988. Questiona-se entender em que medida a cultura política interfere na eficácia dos instrumentos para o enfrentamento da corrupção no Brasil. A pesquisa tem por objetivo fazer uma análise da corrupção no Brasil e a interferência no controle em face da cultura política patrimonialista.

Em tempo onde se busca transparência pública e ética dos atos políticos, o tema se torna bastante atual e proporciona uma reflexão sobre a responsabilidade política e social do Estado brasileiro. É tema relevante pela sua atualidade na esfera política do Brasil. A metodologia utilizada nesta pesquisa é de abordagem qualitativa e se apropria de revisão bibliográfica pertinentes ao tema concomitantemente com análise de legislações normativas sobre o fenômeno.

2. O BRASIL E O DILEMA ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Historicamente, desde o Brasil Colônia, a cultura política brasileira foi particularizada pela inexistência da distinção entre as esferas pública e privada. Isto demonstra que o domínio político sempre fora marcado pela ‘pessoalidade’ dos atos de seus atores inviabilizando a formação de um Estado Moderno e Democrático. Tal característica é intrínseca ao Estado patrimonialista português e às suas Colônias.

O dilema entre o público e o privado faz vínculo com a corrupção, sendo um fenômeno que persiste no Brasil. A banalização dos valores intrínsecos ao desenvolvimento do indivíduo, afeta seu comportamento e carece de ética

[...] cuja consciência é a ponte de comunicação entre todas as esferas humanas, transcendendo todas e se constituindo como ética dos princípios e ética da responsabilidade do caráter permanente das pessoas [...], uma vez que a consciência ética, [...] marca profundamente o seu caráter, conforme princípios fundantes assumidos como norte e rumo de sua história individual e responsabilidade perante o outro nos níveis cósmico, social e pessoal (KROHLING, 2011, p. 29).

A carência de princípios éticos na construção da civilização brasileira, justificada no procedimento da interação entre o indivíduo e o Estado, impactada em valores ilusórios que se perpetuaram como verdades na cultura da nação, faz a história reproduzir o ideal, o mito, na permanente fuga da realidade. Neste contexto o passado é sempre constante,

impedindo um marco de tempo com relação ao presente, trazendo a distinção entre fundação e formação do Brasil.

Aprofundar as análises do jeito de ser do brasileiro faz-se relevante a fim de chegar a um consenso que fundamente suas atitudes nos mais variados âmbitos de sua convivência. Torna-se, para tanto, imprescindível valer-se da formação do povo brasileiro como herança cultural portuguesa, uma vez que a gestão do Estado português adotava um comportamento que mesclava os interesses pessoais do príncipe com as prerrogativas de caráter público.

Notadamente, a origem do Estado português reunia à Coroa, através dos golpes de reconquista, imensos patrimônios rurais, cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real e com as despesas de uso pessoal e coletivo, o que caracterizava a ausência de separação entre *res* pública e privada. O sistema patrimonial português se estendeu pelas suas colônias, resultando para o Brasil sua implantação (FAORO, 1998).

Em função deste sistema, o desvirtuamento da distinção do público e do privado era aparente desde o Brasil Colônia, já que a própria repartição pública tem origem na administração doméstica, na casa do governante, onde os empregados pessoais do detentor do poder eram os administradores públicos, característica do patrimonialismo (BENDIX, 1986).

Assim o patrimonialismo se instala no Brasil como um legado do Estado absolutista português. Os lusitanos não demonstravam êxito para a reforma de um sistema colonial, antes permaneciam administrando a Colônia como extensão de negócios particulares. Sob seu domínio e comando, o rei dirigia seus funcionários diretos, que em contrapartida, sob condição de pertença à Coroa, sentiam-se importantes e possuíam considerações e préstimos com relação à pessoa do rei. Este contexto formava um grupo seletivo, distinto da nação, imbuído de administrar e usufruir a Coroa como coisa própria, indiferentes às privações da população, pois

[...] A monarquia absoluta portuguesa tem por figura central e convergente de toda vida, o Rei: e com ele a corte, esta chusma de palacianos que cercam o trono e constituem, quase todos, uma nobreza togada que ocupa os empregos, comissões e outras funções mais ou menos ligadas à estrutura administrativa da monarquia [...]. Os usufrutuários são o rei e sua corte que ele mesmo constitui e com quem reparte seus proventos: não a nação portuguesa, que só indiretamente se beneficiava das possessões imensas da monarquia [...] podemos concluir relativamente ao conteúdo da política lusitana, em particular, no que diz respeito ao Brasil, que ela é antes de tudo um “negócio” do Rei, e todos os assuntos que se referem à administração pública são vistos deste ângulo particular [...] (PRADO JÚNIOR, 1999, p. 362).

O termo patrimonialismo torna-se melhor compreendido quando associado às suas características. Predominante nos Estados absolutistas, agressivo às sociedades de administração pública moderna, uma vez que sua prática não condiz com a gestão burocrática desempenhada por funcionários especializados, sua principal característica encontra-se no campo da inexistência, por parte dos detentores do poder, de uma diferenciação das esferas pública e privada. Sandroni o conceituou por “[...] sistema de dominação política ou de autoridade tradicional em que a riqueza, os bens sociais, cargos e direitos são distribuídos como patrimônios pessoais de um chefe ou de um governante [...]” (SANDRONI, 1994, p. 256).

As condições mais predominantes, que possibilitam a distinção do privado e do público, estão respectivamente na identificação do funcionário patrimonial e do puro burocrata. Holanda acentua que o funcionário patrimonial tem na gestão política, nas funções e nos benefícios um interesse pessoal, enquanto o funcionário burocrático é especializado para certas funções, em face da objetividade do Estado burocrático. No Estado patrimonialista os homens que exercem as funções públicas são escolhidos “[...] de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático [...]” (HOLANDA, 1995, p. 146).

Ocorre que tradicionalmente o Brasil comporta em sua cultura um sistema de dominação política. Essa estrutura suportada desde os tempos coloniais, com as nuances, os recuos e os avanços peculiares comuns às civilizações, tem resistido aos conflitos históricos e permanecido vigente no país ainda no início do século XXI. Nem mesmo a República com seus princípios fundamentais³ foram capazes de trazer resultados consideráveis para uma estabilidade de um Estado Democrático de Direito, diverso daquele que por tradição permanece em regime de dominação.

A República não pública é uma preocupação que norteia pesquisadores desde o início do Estado republicano brasileiro, cujo manifesto pensamento já expressava que “[...] nem a reforma da Constituição, nem o novo aparelho eleitoral proposto podem mudar a ordem de coisas existentes em nossa pátria, baseada como é na política do ganha pão” (CLÁUDIO, 2002, p. 22). Adentra-se neste contexto na sociologia weberiana. Nela

³ São princípios fundamentais da República inseridos no art. 3º da Constituição Federal (CF): construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

ocorrem três tipos de dominação: a legal, a carismática e a tradicional. Cada uma com princípios específicos que lhe confere validade, ou melhor, que lhe dá legitimidade necessária para sua manutenção à medida que os conteúdos aceitos validam a ordem. A dominação legal é legitimada pelos princípios racionais, a carismática pelos princípios da afetividade e ocorre a “[...] dominação tradicional quando sua legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais, existentes desde sempre [...]” (WEBER, 2000, p. 148).

Na esfera da dominação política, o Brasil com propriedade desempenhou papéis definidos entre as classes sociais. Dominadores e dominados se arrastam na recíproca aceitação de autoridade: de um lado os que mandam e do outro, os que obedecem. Tacitamente essa condição é tolerada em uma perspectiva de ordem política e social que rege Estado e sociedade. A obediência neste âmbito é mera consequência da legítima aceitação da dominação como norma, situação bem traduzida no desempenho do regime patrimonialista.

Não se pode negar que o Brasil enfrenta uma diversidade de questões relacionadas à estrutura política vigente de seus primeiros séculos. O sistema português adotado tinha por primazia organizar a vida social de forma a atender os objetivos do Estado absolutista. O manejo com a economia indicava grande exploração de recursos, além de um crescimento econômico sustentado pelo escravismo, cujas divisas eram canalizadas para ampliação do domínio da Coroa. De forma que a elite gerou uma sociedade dependente, resultando na pacífica ordem social de dominação e mando.

Assim, o modelo político colonial que prevaleceu vinculou-se basicamente quanto à economia, nos interesses de mercado de escravos, de açúcar e de ouro, e na esfera política, no absolutismo do rei e no mandonismo rural. Os resultados foram uma sociedade patriarcal e estamental⁴ entre os dominadores do poder, e escravista ou dependente entre os subalternos (BOSI, 1992). A referência deste modelo prevaleceu no país na constante interferência da política portuguesa. A administração de D. Pedro e “[...] sua permanência no Brasil representava a sobrevivência daquela política da monarquia relativamente ao Brasil, que teve início com a transplantação da Corte [...]” (SANTOS, 1999, p. 180).

Este contexto de domínio propagou o patrimonialismo, modelo de administração pública do Brasil Colônia. Modelo que se firma e tem sua origem no patriarcalismo, um

⁴[...] De outra natureza é o estamento – primariamente uma camada social e não econômica, embora possa repousar, em conexão não necessária real e conceitualmente, sobre uma classe. O estamento político de que aqui se cogita, abandonado o estamento profissional, por alheio ao assunto – constitui sempre uma comunidade, embora amorfa: os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder [...] (FAORO, 1998, p. 46).

tipo de dominação caracterizado pelas relações pessoais no âmbito da família extensa e que confere poder autoritário ao patriarca, definido por um chefe de família ou clã. Seus valores correspondem ao respeito à tradição, à santificação e obediência aos mais velhos. Portanto, quando o sistema patriarcal amplia suas dimensões transforma-se em patrimonialismo.

Entretanto o sistema patrimonialista dominante de toda atividade política no Brasil foi consolidado pelo viés do coronelismo⁵ instalado em seu interior, que estendeu sua duração pela ação de três forças resistentes: ausência de profissionalização militar, que resultou na concentração dos poderes políticos, militares e policiais para os poderosos senhores locais; os arranjos de empregos estatais de pouco trabalho e vantagens pecuniárias e uma justiça inoperante e parcial que atendia aos interesses dos grupos dominantes no interior do Estado, solucionando os conflitos pelo uso da violência (ADORNO, 1988).

Ocorria então na ordem política no Brasil, desde os primeiros anos da República, a permissão aos proprietários de terras do exercício de atividades públicas que lhes ampliava o poder. Respaldados em um trajeto histórico que envolvia aspectos político, social, econômico e cultural, com predominância de um modelo econômico agrícola, o coronel fixou-se basicamente como autoridade local absoluta. Era responsável pela manutenção da ordem e costumeiramente utilizava-se dessa prerrogativa para atender questões pessoais. No coronelismo formou-se um prolongado monopólio político viabilizado pelo domínio eleitoral que sustentava o poder dos latifundiários pela prática de concessões e, não raramente, o uso da violência. A dominação política alcançava seus parentes, empregados e setores da sociedade que de alguma forma mantinham ligação de dependência. Também influenciava em grande medida o exercício da justiça. Nesta conjectura a consolidação da democracia tornava-se vulnerável, pois as trocas de favores e os sentimentos, ora de préstimos, ora de medo, faziam do coronel uma autoridade sem questionamentos. Tais circunstâncias dificultaram a solidez do espírito público e promoveram a estabilidade do atraso intelectual da sociedade e a sustentabilidade da elite dominante.

Pois na estrutura do coronelismo a demarcação social, política e econômica, não apenas das classes inferiores, mas das outras escalas sociais, adotava por referência a pessoa do coronel, chefe supremo da parentela, e outras vezes, de todo um reduto eleitoral vasto.

⁵ Com a atuação dos revolucionários, na Revolução da França de 1789, a força militar tradicional fora destituída. Em consequência, assume uma 'guarda burguesa' de caráter civil, formada por pessoas detentoras de poder econômico, uma vez que era de financiamento próprio todo utensílio necessário à manutenção da guarda. No Brasil, seu nascimento como coronelismo institucional se relaciona com o resultado da deposição de D. Pedro I, em abril de 1831, onde se forma a Guarda Nacional, modelo francês adotado pela legislação brasileira. Um dos principais requisitos para integrar-se à Guarda Nacional era o sustento próprio dos custos de uniformes e armas.

Este controle eleitoral é uma peculiaridade importante, pois o domínio político se relacionava à quantidade de votos (QUEIROZ, 1976), que normalmente era utilizado como instrumento da manutenção do poder, consolidado diante do domínio do eleitorado, destituído de formação cidadã e impossibilitado de expressão política. Porquanto

[...] assim nos aparece este aspecto importantíssimo do ‘coronelismo’, que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os coronéis, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregados, dos favores e da força policial, que possui em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça (LEAL, 1997, p. 63 e 64).

A proteção inerente à pessoa do coronel estava firmada no poder. A sobrevida do poder privado tipicamente construído a partir da colônia, cuja manifestação política baseia-se no compromisso de trocas de favores com a esfera pública, tem aparente permanência de traços ainda na República do século XXI, quando se refaz a *práxis*. Essa modalidade de dominação adapta o poder privado e o público, através da extensa representatividade do regime político que barganha os votos através de outros mecanismos, que difere da política dos coronéis quanto ao ‘meio’, mas se assemelha quanto ao ‘fim’.

Porquanto a corrupção segue deixando sua marca na trajetória política do país. Em 1954 ocorreram acusações de corrupção sobre o Governo de Getúlio Vargas. Este e seus auxiliares foram acusados “[...] de se aproveitarem de verbas públicas em benefício próprio [...]” (MOTTA, 2008, p. 243). Vargas arranhou financiamento do Banco do Brasil para a montagem do Jornal Última Hora. O presidente desejava uma imprensa a seu serviço e a seu favor, afinal, a imprensa de forma geral não apoiava seu governo. A personalidade comum nos regimes minados pela tradição estava presente também neste período da história.

O golpe militar de 1964 acontece no cenário político como um ato de salvar a nação da corrupção e da subversão. Os militares discursavam o fim da vida política daqueles vinculados ao regime nacional-desenvolvimentista em face da baixa qualidade moral, entretanto, o fracasso ao combate à corrupção na ditadura está relacionado com sua postura de contextualizá-la apenas no aspecto moral. Porém, a ditadura sob as mais diversas acusações, como corrupção, desrespeito à coisa pública, despotismo, vira mais uma página na política brasileira, que aparentando se reerguer após a redemocratização, vê em Fernando Collor a continuidade dos atos de autoritarismo, levando-o ao *impeachment*.

Assim, mesmo em tempos republicanos observa-se a perpetuidade da política imperial onde “[...] a República é a ama-de-leite, a vaca leiteira, que tem de alimentar

políticos e funcionários que vivem dela e não para ela [...]” (CARVALHO, 2008, p. 88). Neste contexto a dialética da corrupção se realiza sob múltiplas formas, adaptando-se às mudanças de enfrentamento do fenômeno, que passa a responsabilizar o autor do ato e não o sistema. Tais ajustes estão bem figurados na permanente eclosão dos escândalos de corrupção que ocorrem a partir da segunda redemocratização.

Ainda que esta redemocratização ganha vulto a partir da Constituição Federal de 1988, onde as novas demandas sociais impulsionaram um aumento na participação dos processos eleitorais, nas novas coalizões políticas e na inovação no perfil da elite política, o público e o privado permanecem como duas confusas esferas. Nesta perspectiva, Kerbauy apresenta o tradicionalismo vigorando no clientelismo de massa, elo de manutenção do poder, cujos favores são proporcionados pelo acesso e controle dos recursos públicos (KERBAUY, 2000). Porquanto as transformações sociais que ocorrem no Brasil após 1950, especialmente originadas pela passagem de uma sociedade rural para urbana, que motivaram a constituição de novos parâmetros de atuação política, não romperam com a tradição.

Antes, esses novos arranjos estruturais caracterizam um novo modelo de dominação política, agora urbano e moderno, cujas forças não se encontram mais no grande latifúndio, mas em táticas que se adaptam às mudanças constantes da sociedade. As estratégias para a manutenção do poder da elite conservadora no Brasil resultaram na continuação de um sistema patrimonialista, que se apresenta ao longo dos séculos de sua história como a causa de muitas mazelas. Figura como herança deste sistema a ausência de impessoalidade dos agentes no exercício das atividades públicas, promovendo continuamente o fenômeno da corrupção. Desta forma, na vigência da República brasileira o princípio da impessoalidade apresenta-se ineficiente para minimizar a estreita relação entre o público e o privado.

3. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IMPESSOALIDADE

No Brasil a administração pública, especificamente a partir da década de 1930, vem incorporando em sua legislação normas pertinentes ao princípio da impessoalidade. O princípio da impessoalidade é pertinente ao aperfeiçoamento da estrutura estatal que perpassa pela burocracia, necessidade da administração pública contemporânea. A burocracia a partir do século XIX foi adotada por alguns países europeus como forma substitutiva ao patrimonialismo dos regimes absolutistas. Sua inserção se dá diante do

sistema capitalista vigente que estabeleceu a essencialidade de uma distinção entre o universo público e privado.

Assim teve início a administração pública moderna, estrutura piramidal de poder, rotinas rígidas, hierarquias, controle de processos, funcionários especializados para atenderem aos políticos. O capitalismo que surge no âmbito do Estado Moderno está pautado no direito racional e na prática sistemática da burocracia (ARAÚJO; SANCHEZ, 2013; WEBER, 1999). Esclarece Weber ainda que

A burocracia acompanha inevitavelmente a moderna democracia de massa em contraste com o Governo autônomo democrático das pequenas unidades homogêneas. Isso resulta do princípio característico da burocracia: a regularidade abstrata da execução da autoridade, que por sua vez resulta da procura de “igualdade perante a lei” no sentido pessoal e funcional – **e daí, do horror ao “privilegio”**, e a rejeição ao tratamento dos casos “individualmente” (WEBER, 1979, p. 260, grifo nosso).

No controle burocrático está contido o poder centralizado das informações. Este controle é imprescindível para limitar ou controlar o poder estatal diante das possibilidades dos administradores e políticos não corresponderem com suas responsabilidades e fragilizarem o Estado democrático através do exercício indevido de suas funções. Um bom antídoto para o controle burocrático é o princípio da impessoalidade que procura afastar o investido em cargo público de usufruir de tal condição para subtrair aproveitamentos pessoais, pois

[...] É decisivo para a natureza específica da fidelidade moderna ao cargo que, no tipo puro, ele não estabeleça uma relação pessoal, como era o caso da fé que tinha o senhor ou patriarca nas relações feudais ou patrimoniais. A lealdade moderna é dedicada a **finalidades impessoais** e funcionais [...] (WEBER, 1979, p. 232, grifo nosso).

Ocorre no exercício da impessoalidade a prática do fim que se propõe o ato público. Assim a impessoalidade torna-se no mesmo princípio da finalidade, que determina ao administrador público o dever de praticar o ato para o fim legal. A finalidade legal só ocorre expressamente pela norma de Direito. Nessa perspectiva a impessoalidade elimina a promoção pessoal que autoridades e servidores públicos tenham sobre suas realizações em função do cargo.

Durante o percurso histórico no Brasil, as reformas de Estado que emergem atuam também na perspectiva de viabilizar um governo de gestão pública impessoal. Neste contexto surgem as reformas administrativas. A busca por uma administração pública de estrutura moderna que impulsionou o mundo com a chegada do capitalismo, encontra destaque para os modelos de administração pública burocrática e gerencial. No Brasil a

implantação da administração pública burocrática desponta na Revolução de 1930 como uma iniciativa de inserir uma administração amparada nos preceitos da racionalidade e da legalidade para a construção de um modelo burocrático administrativo.

Foi através do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP⁶, baseada no modelo burocrático de Weber, que teve início a organização de pessoal, incluindo concursos públicos, orçamento da União e capacidade técnica do funcionalismo. A finalidade estava em burocratizar o Estado brasileiro, focando em sua administração a separação da *res* pública e privada, a consequente impessoalidade, um sistema de mérito e a hierarquia (MARCELINO, 1987).

Apesar do contexto da funcionalidade do DASP ser devidamente orientado por lei, as nomeações sem concursos públicos permearam as instituições, sobrepondo-se ao teor dos objetivos do órgão, que em primeiro plano foi um enfrentamento ao patrimonialismo, revelando a impotência da estrutura implantada para o Estado moderno diante do contexto cultural que revelava ser “[...] o mais adverso possível, corroído e dominado por práticas patrimonialistas amplamente arraigadas” (TORRES, 2004, p. 147). Logo, a *práxis* dos favorecimentos não conseguiram ser abolidas entre os administradores públicos. Desacostumados como estavam com a impessoalidade da função pública, as normas não os constrangiam, burlá-las era natural, perpetuando a estabilidade dos interesses pessoais.

A Constituição Federal, promulgada em 1946, expressamente contribuiu para que o serviço público não fosse contemplado com a profissionalização ao dispor no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que “os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e dos Municípios, que contem pelo menos cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data de promulgação deste Ato [...]” (BRASIL, 1946). Este é um aspecto inegável de desvio da profissionalização dos servidores públicos e consequentemente um empecilho à burocratização administrativa em favor dos interesses coletivos. A inaplicabilidade do sistema de mérito, cerne da profissionalização pública administrativa, torna-se um canal para sustentação de conveniência política movidos pelo clientelismo nas relações de poder.

⁶ Previsto na CF de 1937 e criado em julho de 1938.

Na década de 1990, através do Plano Diretor da Reforma do Estado - PDRE, o Brasil busca implantar o modelo de administração pública gerencial⁷ em substituição ao modelo de administração pública burocrática. O próprio Bresser-Pereira, idealizador do PDRE, reconhece que “[...] as consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o auto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 3,4). Se os requisitos legais dos princípios administrativos⁸ não condizem com o exercício da administração pública, demonstrando seu descrédito, muito se atribui à Constituição Federal de 1988 onde o “[...] retrocesso burocrático [...] foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático [...]” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 10).

Também nesta Carta⁹, os servidores públicos em exercício há cinco anos ganham a estabilidade no serviço público. A lógica propõe que apesar da redemocratização que se inicia a partir de 1985 e da inovação contida na Constituição de 1988, não houve a concessão para uma real reforma administrativa, antes, o Brasil permanece com as mesmas práticas administrativas do passado.

Verifica-se que a legislação ao longo da trajetória política no Brasil, com raras exceções, é contínua no consentimento com os interesses da elite dominante (PRADO JÚNIOR, 1999). A corrupção, identificada nos escândalos políticos brasileiro, é fenômeno que usurpa o conceito de Estado Democrático, sendo a continuação histórica do Estado Colonial, onde a legislação de forma precípua protegia os interesses dos detentores do poder político. Essa dominação política permeou o país “[...] pela indeterminação entre as fronteiras do público e do privado, do espaço civil e da sociedade política [...]” (ADORNO, 1988, p. 71).

⁷ Objetivos do PDRE: aumentar a governança do Estado; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias; transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local e/ou regional; aumentar a efetividade do núcleo estratégico, modernizando a administração burocrática e dotando-o de capacidade gerencial; transformar as autarquias e fundações que possuísem poder de Estado em agências autônomas administradas segundo um contrato de gestão; criar ou fortalecer mecanismos de participação popular na formulação e avaliação de políticas públicas; transformar as atuais fundações públicas em organizações sociais (públicas não-estatais); dar continuidade ao processo de privatização; reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados; Implantar contratos de gestão nas empresas que não pudessem ser privatizadas.

⁸“A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988).

⁹ Art. 19 ADCT da CF 1988.

Logo, apesar das inovações propostas na Constituição Federal de 1988, o exercício das atividades políticas sob o ângulo do clientelismo e do populismo ainda interferem na nova estrutura da administração pública brasileira que continuamente consentem com as práticas patrimonialistas. Este sistema atua contrariando a permanência do comum entre os indivíduos, que deve ser a dimensão política, condição possível apenas a partir de uma efetiva separação entre público e privado (ARENDRT, 1999). Por isso, ao tratar de Reforma de Estado, a reforma administrativa apenas perde forças se em uníssono não desponta a reforma política, cuja finalidade seja

[...] maximizar a expressão da vontade popular nos processos eleitorais, aumentar a transparência e a eficácia dos instrumentos de combate à corrupção; aperfeiçoar as instituições republicanas e controle democráticos dos meios de comunicação de massa; implementar e consolidar as formas institucionais de participação popular nos processos decisórios, destacando também a educação política do povo; alargar em todos os campos as formas de inclusão social, em nome da democracia entendida como regime da soberania popular e do respeito integral aos direitos humanos, com ênfase, para o Brasil, nos direitos econômicos, sociais e culturais (BENEVIDES, 2003, p. 85).

Enfim, a verdadeira finalidade do princípio da impessoalidade se insere em um contexto onde os administradores devem respeitar o direito de igualdade, não se utilizando da máquina pública para proveitos pessoais ou de outros. Este princípio também os obriga a proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para a realização do bem comum, da imparcialidade nas decisões de interesses privados perante a Administração e também nas decisões onde ocorram os interesses públicos. A conscientização destes parâmetros torna-se imprescindível para a sobrevivência de quaisquer reformas de Estado.

3.1. A CORRUPÇÃO E CONTROLE DAS INSTÂNCIAS ESTATAIS “AD HOC”

O controle da corrupção no Brasil utiliza mecanismos de enfrentamento que implica em prevenção e combate. A Constituição Federal de 1988 inovou com dois mecanismos de controle das atividades administrativas públicas. O controle interno, que ocorre quando exercido por órgão do próprio poder controlado; ou externo, quando exercido por órgão vinculado a poder diverso do poder controlado. No contexto da administração pública, ocorre a autotutela administrativa, onde ocorre a faculdade de vigilância, orientação e correção sobre os agentes públicos¹⁰.

¹⁰ Controle Externo: Competência do TCU (art. 71 CF); Controle Interno: mantido pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 74 da CF); Autotutela administrativa: possibilidade da administração anular seus atos em situações em que estes se encontrem ilegais, ou revogá-los para atender aos interesses públicos (Súmula 473 STF).

No Brasil ainda são poucas as organizações não governamentais que promovem a transparência e a publicidade da gestão dos recursos públicos. Dentre elas destaca-se a Transparência Brasil¹¹, seguida do Ministério Público¹² e da Controladoria Geral da União¹³. Para o enfrentamento da corrupção o Brasil ainda conta com algumas legislações específicas. A Lei da Ficha Limpa¹⁴, por exemplo, inibe de atuar na política, representando interesses coletivos, pessoas que de *per se* já deveriam ser impedidas, pois já se traduziram inoperantes dos interesses públicos, quer quando processadas e condenadas, quer através das renúncias políticas, que surgem para evitar que respondam pelos seus atos. Diante do caráter público do processo político eleitoral uma legislação neste parâmetro deveria ser desnecessária. Entretanto, por se encontrar em larga escala o envolvimento desta classe com o crime, a lei surge a fim de impedir os abusos que têm se propagado culturalmente no Brasil.

Neste rol encontram-se ainda a Lei da Responsabilidade Fiscal¹⁵, da improbidade Administrativa¹⁶ e a Súmula Vinculante 13¹⁷. Há ainda o Projeto de Lei nº 2.489/2011 que propõe a inserção da prática da corrupção como crime hediondo sob a justificativa da análise de um país com muitos escândalos de corrupção, desrespeito à coisa pública e uso impróprio dos recursos do trabalho dos brasileiros pelos escalões da esfera governamental¹⁸. Entretanto, a proposta não consegue sair das pretensões, ela não se apresenta tão urgente quanto é berrante os escândalos de corrupção, que inclusive e necessariamente “[...] retarda a ruptura dos ciclos de pobreza, da mesma forma que

¹¹ Organização independente e autônoma, não governamental, fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais comprometidos com o combate à corrupção.

¹² A CF de 1988 incluiu o MP como órgão essencial nas funções da justiça e sem vinculação institucional com quaisquer dos poderes do Estado

¹³ A CGU criada em abril de 2001, com finalidade administrativa de controle, tem função de correição, prevenção e ouvidoria. Tem também a incumbência de informar valores de repasses de recursos federais destinados às instâncias subnacionais, disponibilizadas pela Internet.

¹⁴ Essa legislação dispõe que são inelegíveis os políticos condenados pelo Judiciário, mesmo que a condenação seja passível de recurso, e aqueles que renunciam aos mandatos antes da cassação.

¹⁵ Estabelece limites e condições para a gestão das receitas, despesas, bem como às questões do endividamento no serviço público.

¹⁶ A Lei n. 8429 de 02 de junho de 1992 consolidou a previsibilidade dos atos de improbidade administrativa dispondo sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato.

¹⁷ Súmula Vinculante nº 13: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (BRASIL, acesso em 8 out. 2013).

¹⁸ PL 2.489/2011, desde 06/03/2012 encontra-se na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, sob o regime de prioridade, sujeita à apreciação do Plenário (BRASIL, acesso em 14 abr. 2015).

compromete a consolidação e o avanço da democracia. Pode acabar por deslegitimar ou minar a credibilidade de um regime [...]” (ARAÚJO; SANCHEZ, 2013, p. 138).

A crise de legitimidade que os regimes democráticos contemporâneos enfrentam tem em seu cerne a questão da corrupção. Contudo, o Estado Democrático encontra na prestação de contas um instrumento indispensável à sua autenticidade. Por ser a *accountability* um aspecto central no exercício de um bom governo, constitui um ato administrativo obrigatório na efetivação da transparência do Estado e de expressivo valor nas democracias. O conceito de prestação de contas está estritamente relacionado com democracia representativa configurando um vínculo do poder político com cidadania, onde prestar contas significa “[...] assegurar que os governos respondam aos interesses dos representados” (PERUZZOTTI, 2008, p. 478).

O enfrentamento da corrupção no Brasil, via de regra, para sua eficácia, perpassa pela obrigatoriedade da prestação de contas. Porquanto, a *accountability* coloca as ações dos funcionários públicos na esfera do legal-constitucional, para regulação de suas ações, cuja precípua finalidade é não se apropriar do poder público para satisfação de suas necessidades pessoais. As agências são os órgãos especializados para a fiscalização do exercício da *accountability*, como as controladorias, auditorias, tribunais administrativos, organismos anticorrupção, defensorias, e até mesmo o Congresso Nacional e o Poder Judiciário.

O Poder Judiciário na ação *accountability* deve realizar o movimento anticorrupção, ou seja, “[...] desafiar a mediocridade corrupta e leniente da cena política e mostrar que o país ainda tem reservas reflexivas e éticas para sustentar e aprofundar o regime democrático [...]” (FILHO, 2008, p. 540). No caso do Brasil, independente das reformas que necessita o Judiciário a fim de combater à corrupção, está à prova sua autonomia diante de tantos julgamentos originados de escândalos políticos, gerando oportunidade de prestar contas à sociedade quanto aos resultados da prestação jurisdicional.

Ressalta-se que na perspectiva política da prestação de contas ocorre o exercício da cidadania, capaz de levar as políticas governamentais à reflexão das preferências do cidadão. A sociedade, portanto, tem no acesso à informação¹⁹, um caminho legal para fiscalização da gestão pública. A máxima desta legislação é situar como regra o acesso à informação e como exceção, o sigilo. Por este viés a *accountability* contaria com uma certificação da gestão pública pela sociedade. Mas, apesar de sua importância e da possibilidade de uma verificação de sua

¹⁹ Lei 12.527/2011. Regulamenta matéria constante nos artigos 5º, inc. XXXIII, art. 37, § 3º, inc. II e art. 216, § 2º da Constituição Federal.

autenticidade pelo corpo social, o questionamento que surge com relação a *accountability* está situado no campo da incerteza. São as contas devidamente prestadas com objetivo de transparecer aos representados o efetivo desempenho das atribuições, ou apenas e formalmente ocorrem e se ajustam para cumprimento da formalidade legal? Nesta perspectiva, o melhor andamento das prestações de contas carece de organizada, consciente e efetiva participação social. Portanto, não é conveniente e nem suficiente que esta responsabilidade se restrinja aos órgãos fiscalizadores, dirigidos por autoridades designadas pelo poder público.

Apesar do aperfeiçoamento do modelo institucional de gestão pública no Brasil a partir da redemocratização, com os mecanismos de controle da gestão, responsabilidade fiscal e práticas de transparência que significaram mudanças de caráter importante, o país ainda vive experiências dos escândalos políticos e da impunidade que aflige sua legitimidade enquanto permanece a corrupção “[...] em uma espécie de agenda negativa da gestão pública [...]” (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011, p. 349).

Na abordagem desta pesquisa verifica-se que o filtro do controle da corrupção, para a prevenção ou para o combate, através de seus diversos instrumentos, não a impede de emaranhar-se na administração pública no Brasil. A cultura política brasileira e suas prerrogativas funcionais para satisfação dos interesses pessoais de seus agentes, sucumbem o enfrentamento da legislação protetora dos interesses públicos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que a corrupção no Brasil atravessa sua trajetória política em uma perspectiva da cultura patrimonialista, que apresenta o fenômeno em nuances, onde os avanços e recuos se alargam e se estreitam no âmago dos interesses e da legislação. A morosidade do judiciário, com as brechas da legislação, não permite referenciá-lo como agente combatente do fenômeno. O controle em suas múltiplas formas e estruturas, especialmente as de ordem horizontal, aprimorado após a constituição de 1988, ainda é ineficaz para inibir sua crescente atuação, levando ao debate a urgência de um controle vertical com intensa participação social.

A constatação é que no Brasil, apesar das investidas de enfrentamento para seu controle, na prevenção ou no combate, a corrupção se projeta como um fenômeno persistente da cultura brasileira. O controle da corrupção, todavia, já demanda uma investida distinta daqueles instrumentos formais dirigidos pelo Estado, ainda que no

desenho institucional as agências de controle horizontal, de mecanismos intra-estatais, são suficientes para seu enfrentamento. Todavia, há um debate que demonstra a necessidade de ator externo de configuração vertical como agentes de combate à corrupção. A discussão aponta para este cenário uma imprensa independente e a sociedade civil.

Neste contexto ocorre a emergência da postura republicana, da valoração do espírito público, essencialmente para delimitar interesses público e privado com a finalidade de inibir práticas patrimonialistas. Mas falta, todavia, de forma geral à sociedade e ao corpo político o exercício da moral que resulta em ética na política, imprescindível nas Repúblicas, responsável por expressar a condição comunitária digna, sem corrupção, onde cidadão e Estado são promotores do respeito ao outro e do bem comum, respectivamente. Tais parâmetros se completam quando o Estado exerce a ética para ampliar o universo político em prol do coletivo, cujo interesse público transparece na aproximação disponibilizada em serviços à sociedade.

O viver na República perpassa por um sentido de reunião coesa de valores e princípios que envolvam todos os indivíduos, governos e povos, onde o exercício dos direitos e dos deveres sejam pertinentes a todos igualmente. E na mesma medida seja igual para todos a promoção do desenvolvimento da consciência crítica para a política. Porquanto a eficiência do modelo republicano importa iniciativa de conscientização dos padrões culturais para adequação ao cumprimento dos paradigmas que o rege, perseguindo a realização do bem comum.

Logo, a máquina estatal carece de mudanças estruturais para atender a contextualização do sistema republicano com ênfase na separação do público e do privado. Na perspectiva deste trabalho constata-se que as reformas de Estado sintetizadas nas legislações, muitas vezes, tornam-se ineficazes pelos obstáculos de sua aplicabilidade. Este embaraço deve-se em larga escala ao confronto cultural, de mesclar os interesses públicos com os privados, cujas práticas estão arraigadas na construção histórica, inexoravelmente transplantadas para o cenário político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, S. *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ARAÚJO, M; SANCHEZ, O. A. A corrupção e os controles internos do estado. *Lua Nova*. São Paulo, n. 65, Ago. 2005. Disponível

em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 3 out. 2013.

ARENDT, H. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. 9.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

BENDIX, R. *Max Weber: um perfil intelectual*. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.

BENEVIDES, M. V. Nós, o povo. Reformas Políticas para realizar a democracia. In: BENEVIDES, M. V.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOSI, A. *Dialética da colonização*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BRASIL. Congresso. Câmara. Projetos de Leis. Disponível em: <[Leishttp://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=523037](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=523037)>. Acesso em: 14 abr. 2015.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição [dos] Estados do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 13. Diário Oficial [da] União, Brasília, 29 ago. 2008, p. 1. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=13.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>>. Acesso em: 8 out. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “Da Administração pública burocrática à gerencial”, *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2014.

CARVALHO, J. M. de. *A formação das almas: o imaginário da república no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

CAVALCANTE, R. L. V. *Corrupção, origens e uma visão de combate*. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2006.

CLÁUDIO, A. *A História da propaganda republicana no Estado do Espírito Santo*. Vitória: Gráfica Espírito Santo, 2002.

DAMATTA, R. *A Casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Vol. 1, 13ª ed. São Paulo: Globo, 1998.

_____. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Vol. 2, 13ª ed. São Paulo: Globo, 1998.

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

_____. ARANHA, A. L. M.. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, ano 2011, v. 54, n. 2, p.349-387.

FILHO, R. B.. Judiciário. In: AVRITZER L. et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras. 1995.

KERBAUY, M. T. M.. *A morte dos coronéis: política interiorana e poder local*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Araraquara: Laboratório Editorial – UNESP, 2000.

KROHLING, A.. *A ética da alteridade e da responsabilidade*. Curitiba: Juruá, 2011.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LESSA, R. “Da Corrupção, do despotismo e de algumas incertezas: uma perspectiva cética”. In: *Agonia, aposta e ceticismo: ensaios de filosofia política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

MARCELINO, G. F. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília: Sedap, 1987.

MOTTA, R. P. S. Corrupção no Brasil Republicano – 1954 – 1964. In: AVRITZER L. et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

PASQUINO, G. Corrupção. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Vol. I. trad. VARRIALI, C.C. et al. FERREIRA, J. (Coord). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 291-292.

PERUZZOTTI, E. Accountability. In: AVRITZER L. et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

PRADO JÚNIOR, C. *Evolução Política do Brasil: Colônia e Império*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

_____. *Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia*. São Paulo: Editora Brasiliense. 1999.

QUEIROZ, M. I. P. de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

SANDRONI, P. *Dicionário de Economia*. São Paulo: Editora Best-Seller. 1994.

SANTOS, E. F. dos. *A monarquia no Brasil: o pensamento político da independência*. Vitória: Edufes/CEG Publicações, 1999.

TORRES, M. D. de F. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

WEBER, M. *Ciência e Política: duas vocações*. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix. 1999.

_____ *Ensaços de Sociologia*. Tradução de Galaxy Book. Rio de Janeiro: LTC. 1979.

_____ *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2000.