

Revista da CGU

Brasília • Volume 9 • Nº 15 • Jul/Dez 2017



Ministério da Transparência e
Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília • Volume 9 • Nº 15 • Jul/Dez 2017

Ministério da Transparência e
Controladoria-Geral da União

Wagner de Campos Rosário

Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho

Secretário-Executivo Substituto

Antônio Carlos Bezerra Leonel

Secretário Federal de Controle Interno

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega

Corregedor-Geral da União

Gilberto Waller Júnior

Ouvidor-Geral da União

Claudia Taya

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Revista da CGU / Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Semestral

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

ISSN: 1981-674X

I. Administração. Administração Pública. Controladoria Aplicada ao Setor Público.

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

Revista da CGU

É uma publicação semestral voltada à divulgação de artigos científicos inéditos, resultantes de pesquisas e estudos independentes sobre a atuação do Poder Público nas áreas de: controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria e enfrentamento à corrupção.

Equipe Técnica

Conselheiros

Dr. Alcides Costa Vaz - UnB
Dra. Aline Gazola Hellmann - UFGS
Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos - UFMG
Dr. Antônio Carlos Lessa - UnB
Dr. Bruno Amaral Machado - UniCEUB/IDP
Dra. Cecília Olivieri - USP
Dr. César Augusto Tibúrcio Silva - UnB
Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes - UFMG
Dr. Ivan Ricardo Gartner - UnB
Dra. Janaína Lima Penalva da Silva - UnB
Dr. José Célio Silveira Andrade - UFBA
Dr. José Eduardo Elias Romão - IPEA
Dr. José Matias-Pereira - UnB
Dr. Luciano da Ros - UFRGS
Dr. Marcelo Stopanovski - Conjur
Dr. Marco Cepik - UFRGS
Dra. Maria Helena de Castro Santos - UnB
Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - UFMG/FUMEC
Dr. Max Cirino de Mattos - UNA
Dr. Oswaldo Dehon Roque Reis - IBMEC/UNA/CEDIN
Dra. Paula Veiga - Universidade de Coimbra
Dr. Robert Gregory Michener - FGV
Dr. Rubens Pinto Lyra - UFPB
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG

Corpo Editorial Científico

M. Sc. Vítor César Silva Xavier,
Editor-chefe
M. Sc. Augusto César Feitosa Pinto
Ferreira, editor
M. Sc. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro,
editora
Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa
da Costa, editor
M. Sc. Luiza Galiazzi Schneider, editora
M. Sc. Rodrigo Fontenelle de Araújo
Miranda, editor

Projeto Gráfico, capa e diagramação

Anne Nogueira Hernandez
Guilherme Guimarães Fortuna

Revisor Geral

M. Sc. Marcio Camargo Cunha Filho

Pareceristas

Adila Maria Taveira de Lima - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Amauri Pezzuto Júnior - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Ana Luiza Melo Aranha - Universidade Federal de Minas Gerais

Anderson Roberto Pires e Silva - Universidade Federal do Pará

Antonio Duarte de Lima Júnior - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Bruno Dantas Faria Affonso - Universidade Federal Fluminense

Bruno Jorge Fagali - Universidade de São Paulo

Carlos Alexandre Nascimento Wanderley - Centro de Controle Interno da Marinha

Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Christiano Braga Lopes - SENAC-AL

Claudia Cappelli - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Cristiano Coimbra de Souza - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Daniel Adriano Ortiz Soares - Serviço Social do Comércio

Danielle Costa de Moura - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Demethrius Pereira Lucena de Oliveira - Controladoria Geral do Município de Marituba

Dyleny Teixeira Alves Silva - Ministério do Esporte

Enzio Eichhorst de Mattos - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Fábio Lopes Soares - FGV - Fundação Getúlio Vargas

Felipe Fernandes Ribeiro Maia - Milton Campos

Flávio Sérgio Rezende Nunes de Souza - Marinha do Brasil

Fúlvio Eduardo Fonseca - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Gabriel Aragão Wright - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Gills Vilar-Lopes - Universidade Federal de Rondônia

Gilmara Mendes da Costa Borges - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Gladstone Avelino Britto - Universidade Federal de Mato Grosso

Gustavo Terra Elias – **Tribunal de Contas de Minas Gerais**

Heidi Caroline Lein - Fundação De Desenvolvimento Da Pesquisa - FUNDEP

Isolda Lins Ribeiro - Initia Via

Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias - Ministério da Saúde

João Guilherme de Souza Porto - Faculdades Arnaldo Janssen

Joeldson Ferreira Guedes - Universidade do Estado da Bahia

José Antonio Gouvêa Galhardo - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Juliana Oliveira Nascimento - Academia Brasileira de Direito Constitucional

Laura Letsch Soares - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Leonino Gomes Rocha - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Li Chong Lee Bacelar de Castro - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Liliane de Paiva Nascimento - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Loiva Mara de Oliveira Machado - Universidade Federal do Pampa

Luciana Cristina Salles – **Tribunal Regional Federal da 3a Região**

Ludmila Melo Souza - Universidade de São Paulo

Luís Augusto Damasceno Melo - FURNAS S.A.

Luis Vicente Bernardi Pereira - FEAD

Luiz Medeiros de Araújo Neto - Universidade de Brasília

Maíra Luísa Milani de Lima - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Márcia Lopes Rodrigues de Souza - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Maria Amália da Costa Bairral - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Maria Moro - Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG

Nilo Cruz Neto - Universidade Federal do Maranhão

Olavo Venturim Caldas - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Orlando Vieira de Castro Júnior - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Raimer Rodrigues Rezende - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Raylla Neves Araújo - Conselho Nacional de Justiça

Renata Mendes de Araújo - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Ricardo Plácido Ribeiro - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Rodrigo Piquet Saboia de Mello - Museu do Índio/Fundação Nacional do Índio

Romualdo Anselmo dos Santos - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Rossana Ingrid Jansen dos Santos - Tribunal de Contas do Maranhão

Simone Auxiliadora Borges Oliveira - Fundação Oswaldo Cruz

Simone Cristine Araújo Lopes - UFJF

Taiana Fortunato Araujo - Inmetro

Temístocles Murilo Oliveira Júnior - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

Vanessa Oliveira de Queiroz - Pesquisadora

Vladimir Pinto Coelho Feijó - IBMEC

Victor Godeiro de Medeiros Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Índice

O teste de integridade dos agentes públicos como ferramenta de combate à corrupção: validade e efetividade

The integrity test for public agents as a tool to combat corruption: validity and effectiveness

Almerinda Alves de Oliveira

619

Corrupção e Pensamento Social Brasileiro: Abordagens e Críticas a Partir das Interpretações de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro

Corruption and Brazilian Social Thinking: Approaches and Critics from the Interpretations of Sérgio Buarque de Holanda and Raymundo Faoro

*Anna Carolina de Oliveira Azevedo
Rômulo Magalhães Fernandes*

643

O modelo de três linhas de defesa para uma gestão eficaz de riscos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo

The three-line defense model for effective risk management within the Executive Branch of the State of Espírito Santo

*Frederico Pinto de Souza
Fabiano da Rocha Louzada*

659

Risco Bottom Up: Uma reflexão sobre o desafio da implementação da gestão de riscos no setor público brasileiro

Bottom Up Risk: A reflection on the challenge of implementing risk management in the Brazilian public sector

Marcus Vinicius de Azevedo Braga

682

Economicidade na Assistência Farmacêutica Básica: Uma Comparação dos custos do Programa de Assistência Farmacêutica Básica e do Programa Farmácia Popular do Brasil em Alagoas

Economicity in Basic Pharmaceutical Assistance: A Comparison of the Costs of the Basic Pharmaceutical Assistance Program and the Popular Pharmacy Program of Brazil in Alagoas

*Nilson Nogueira de Andrade
Antônio Francisco de Almeida da Silva Júnior*

700

Apresentação

É com satisfação que apresentamos a 15ª edição da Revista da CGU (jul.-dez. 2017). Em especial, esta publicação consagra o caráter multidisciplinar do periódico, construído a cada número pela variedade temática publicada e recentemente reconhecido pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (ISSN) a pedido da Controladoria-Geral da União (CGU).

Conforme disposto no sítio eletrônico <https://ojs.cgu.gov.br>, a Política Editorial, embora englobe diversas áreas do conhecimento, mantém uma preferência por artigos que se vinculem aos temas de controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria, melhoria da gestão e enfrentamento à corrupção. A Revista seleciona artigos pelo sistema duplo cego que aprofundem temas bem delimitados, com problema de pesquisa evidente, metodologia e hipóteses aderentes aos objetivos e que inovem o conhecimento em sua área, além de cumprir as regras basilares da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). A qualidade do periódico é garantida pelo cumprimento da Política Editorial, tendo a Revista da CGU obtido no corrente ano a classificação (B4) junto a CAPES muito em razão desse rigoroso processo seletivo aos quais os artigos são submetidos.

Acompanhando esse movimento de qualificação da Revista, merece menção ainda a expansão de membros do Comitê de Política Editorial, inclusive com a adesão de pesquisadores internacionais. Todos os conselheiros da Revista da CGU possuem as mais altas titulações acadêmicas e trabalhos consagrados junto a instituições de ensino renomadas.

Em particular, este número da Revista da CGU traz um conjunto de 5 artigos inéditos, compreendendo as áreas de controle interno, correição, melhoria da gestão e enfrentamento à corrupção.

Importa citar que os trabalhos apresentados na Revista não representam necessariamente a opinião da CGU, sendo de inteira responsabilidade dos seus autores, não obstante a reconhecida qualidade argumentativa cuidadosamente selecionada. Nesse sentido, é preciso agradecer aos professores e pesquisadores que atuaram como pareceristas ad hoc da Revista nos brindando com esta e outras edições. São contribuições voluntárias, não remuneradas, e indispensáveis à seleção dos artigos a serem publicados. O trabalho atencioso e tempestivo dos pareceristas ad hoc é fundamental para a melhoria contínua deste periódico.

Boa leitura!

Corrupção e Pensamento Social Brasileiro: Abordagens e Críticas a Partir das Interpretações de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro

Corruption and Brazilian Social Thinking: Approaches and Critics from the Interpretations of Sérgio Buarque de Holanda and Raymundo Faoro

Anna Carolina de Oliveira Azevedo*
Rômulo Magalhães Fernandes**

Resumo

O enfrentamento da corrupção é um tema prioritário na agenda contemporânea. Um dos elementos desse cenário é a denominada globalização que, ao intensificar as relações entre países e internacionalizar as práticas comerciais, intensifica, também, as interações entre indivíduos e práticas relacionadas a atos de corrupção, comumente transnacionais. No Brasil, as denúncias sobre corrupção dominam o noticiário há algum tempo, numa monótona regularidade, mas, dado o modo de produção e difusão das notícias, nem sempre a abordagem traduz-se em debate público sobre causas, efeitos e possíveis saídas para o problema. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo compreender a dinâmica da corrupção na sociedade e no Estado brasileiros, por meio da análise das agendas de pesquisa sobre a corrupção e da problematização de conceitos consagrados no pensamento social brasileiro vinculados à análise dessa temática. Para tanto, opta-se por um estudo bibliográfico de obras de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro, autores clássicos do pensamento social brasileiro. A partir desse estudo, entende-se que é limitada a compreensão do fenômeno social da corrupção a partir das ideias-força personalismo e patrimonialismo, as quais conformam uma interpretação culturalista e uma compreensão valorativa do Estado e do mercado como realidades pretensamente opostas. Como desdobramento, tem-se a associação, pela opinião pública brasileira, da corrupção ao Estado – funcionários públicos e políticos – sem dar visibilidade aos agentes do mundo privado, sejam indivíduos, sejam organizações e instituições.

Palavras-chaves: Corrupção. Pensamento Social Brasileiro. Raymundo Faoro. Sérgio Buarque de Holanda.

Abstract

Coping with corruption is a priority issue on the contemporary agenda. One of the elements of this scenario is the so-called globalization that, by intensifying relations between countries and internationalizing commercial practices, also intensifies the interactions between individuals and practices related to acts of corruption,

which are usually transnational. In Brazil, corruption reports have dominated the news for some time, in monotonous regularity, but given the way news is produced and disseminated, the approach does not always translate into public debate about causes, effects, and possible outcomes for the problem. In this context, this article aims to understand the dynamics of corruption in Brazilian society and the State, through the analysis of research agendas on corruption and the problematization of concepts enshrined in Brazilian social thought linked to the analysis of this issue. For that, a bibliographic study of works by Sérgio Buarque de Holanda and Raymundo Faoro, classical authors of Brazilian social thought, is chosen. From this study, it is understood that the understanding of the social phenomenon of corruption is limited from the ideas-strength personalism and patrimonialism, which conform a culturalist interpretation and an evaluative understanding of the State and the market as allegedly opposite realities. As a result, there is the association, by Brazilian public opinion, of corruption against the state - public and political officials - without giving visibility to the agents of the private world, whether individuals, organizations or institutions.

Keywords: Corruption. Brazilian Social Thought. Raymundo Faoro. Sérgio Buarque de Holanda.

* Mestranda em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho; Servidora da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

** Mestre e Doutorando em Direito Público pela PUC/MG; Servidor da Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais.

I. Introdução

O enfrentamento da corrupção é um tema prioritário na agenda contemporânea, num cenário globalizado que, ao intensificar as relações entre países e internacionalizar as práticas comerciais, intensifica, também, as interações entre indivíduos e práticas relacionadas a atos de corrupção, comumente transnacionais. No Brasil, as denúncias sobre corrupção dominam o noticiário há algum tempo, numa monótona regularidade. Dado o modo de produção e difusão das notícias, num cenário de “modernidade midiática” (MATOS, 2012, p. 124), nem sempre a abordagem traduz-se em debate público sobre causas, efeitos e possíveis saídas para o problema.

Importantes avanços institucionais no combate à corrupção foram verificados nos últimos anos, especialmente no âmbito federal. Contudo, a corrupção permanece como um grande problema para o país. Pesquisa realizada pela Transparência Internacional, em 2013, apontou que 70% dos entrevistados brasileiros consideravam a corrupção no setor público um problema gravíssimo (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013). Nesse mesmo ano, as manifestações populares ocorridas em junho, dentre a multiplicidade de bandeiras e interesses sociais envolvidos, indicaram a articulação difusa de reivindicações por mais e melhores políticas públicas com a exigência do combate à corrupção. Dados obtidos pela organização não governamental Corporación Latinobarómetro (2017)¹ indicaram que, no Brasil, a corrupção tem sido considerada o principal problema nacional. Dessa forma, o atual cenário é marcado por avanços institucionais na estruturação dos controles estatais e no combate à corrupção, mas também por permanências ou traços de continuidade no que tange às práticas corruptas e a sua percepção pela população.

Segundo Filgueiras, os estudos sobre corrupção são relativamente recentes no país e não há, no âmbito do pensamento social e político brasileiro, uma teoria da corrupção, vale dizer, uma “abordagem que dê conta do problema da corrupção no âmbito da política, da economia, da sociedade e da cultura de forma abrangente” (FILGUEIRAS, 2009, p. 388). Ainda que o termo corrupção esteja presente em diversos estudos do pensamento social brasileiro, a exemplo de Oliveira Viana, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Nestor Duarte, Vitor Nunes Leal, não se constituiu como um objeto de investigação propriamente nesses trabalhos (BEZERRA, 1995). É certo, porém, que as concepções presentes nas interpretações desses autores são comumente mobilizadas para descrever a corrupção no país, especialmente o problema do patrimonialismo, associado à perspectiva teórica da modernização.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é discutir a dinâmica da corrupção na sociedade e no Estado brasileiros, por meio do exame de agendas de pesquisa centrais sobre a corrupção e de conceitos consagrados no pensamento social brasileiro vinculados à análise dessa temática, a saber, o personalismo e o patrimonialismo. Para tanto, serão abordadas as contribuições teóricas de Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*, e

¹ Conforme informações disponibilizadas na publicação, foram aplicadas 20.200 entrevistas em 18 países, entre 22 de junho e 28 de agosto de 2017, com mostras representativas de 100% da população nacional de cada país, de 1.000 a 1.200 casos, com uma margem de erro de cerca de 3% por país (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, 2017).

de Raymundo Faoro, na obra *Os donos do poder*, assim como críticas a elas dirigidas, notadamente formuladas por Jessé de Souza.

2. As agendas de pesquisa sobre a corrupção no século XX

Vinculada a contextos históricos específicos, a corrupção é um conceito não unívoco, razão pela qual não se pode falar em uma teoria política da corrupção, mas de diferentes abordagens do fenômeno, de acordo com fins normativos traduzidos em conceitos e categorias. Associada à moral política, a corrupção é compreendida como a precedência dos interesses privados em relação ao interesse público, ou seja, uma dimensão da vida privada que não é legítima por estar dissociada dos valores e normas que organizam o interesse público (FILGUEIRAS, 2008). Uma definição bastante utilizada é aquela formulada pelo Banco Mundial (1997), segundo a qual corrupção é o uso do poder público para obter benefícios privados.

O tratamento sistemático do tema da corrupção remonta à década de 1950, com a emergência, nos Estados Unidos, de uma perspectiva funcionalista para os estudos das ciências sociais, a qual relacionava a corrupção ao problema da modernização, a partir de abordagens comparativas do desenvolvimento dos países. Sob tal perspectiva, a corrupção é característica de sociedades tradicionais e subdesenvolvidas, representando um tipo de prática aceita diante da baixa institucionalização política (FILGUEIRAS, 2009).

Pela abordagem funcionalista, que se tornou dominante na década de 1960, a corrupção é explicada como disfunção de uma estrutura social de tipo tradicional que, no contexto da modernidade, instabiliza os planos político e econômico e, assim, é capaz de cumprir uma função de desenvolvimento, ao “forçar” a modernização, desde que sob o controle de instituições políticas modernas (FILGUEIRAS, 2009). Tratava-se, sob tal lente teórica, de analisar as funcionalidades e as disfunções da corrupção, seus custos e benefícios no movimento de modernização dos países subdesenvolvidos ou ditos em desenvolvimento. Ante a impossibilidade ou a grande dificuldade de erradicar a corrupção como prática por parte dos atores sociais, a teoria da modernização indagava sobre como fazer com que a corrupção promovesse resultados agregados para o desenvolvimento (FILGUEIRAS, 2006).

A partir dos anos 1970, houve uma mudança metodológica na literatura sobre o tema da corrupção, que passou a focar a dimensão da cultura política, entendida como predominante em relação às dimensões política e econômica, e rompeu com a perspectiva dos possíveis benefícios da corrupção. Os trabalhos produzidos por essa vertente ligam a corrupção aos valores construídos dentro de uma determinada estrutura social e a compreendem como reflexo da permanência de elementos tradicionais, como o nepotismo, a patronagem, o clientelismo e o acesso à autoridade política para obtenção de vantagens e privilégios (FILGUEIRAS, 2009).

Assim, além dos desafios da mudança e da criação de instituições, a modernização, para conter a corrupção, deveria fomentar uma alteração nos padrões culturais, de modo a incutir, nos países considerados não desenvolvidos o espírito capitalista, de matriz protestante, típico dos Estados Unidos e dos países anglo-saxões (FILGUEIRAS, 2006). Em outras palavras, para combater a corrupção, os países subdesenvolvidos deveriam adotar a visão e as instituições modernas presentes nas nações industrializadas.

Na década de 1990, tornou-se hegemônica a abordagem essencialmente econômica da corrupção, com a adoção das premissas da escolha racional e do novo institucionalismo, num contexto de reformas liberalizantes nos planos da política e da economia. Dentre os autores que se filiam a essa abordagem, cabe destacar Susan Rose-Ackerman (1999), para quem a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, mediante sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos maximizarem utilidade mediante suborno e propina.

A abordagem econômica neoinstitucionalista, assim, chama a atenção para a necessidade de reformas institucionais com vista à consolidação do mercado e da democracia, a partir de interesses regulados por regras fixas sobre a interação entre os âmbitos público e privado (FILGUEIRAS, 2012). Nesta concepção, a corrupção é percebida como resultado de um mercado coibido, com a burocracia e o espaço estatal considerados *locus* de corrupção, ao passo que o mercado é apresentado como capacitado a equilibrar interesses dos agentes econômicos e políticos.

Apesar de consagrada a classificação da corrupção em pública ou privada, há estudos que enfatizam que a corrupção pública e a corrupção privada são, em verdade, duas faces de um mesmo fenômeno (MEXÍA apud MILESKI, 2015). Ademais, embora comumente haja a figura de um agente público, Petrelluzzi e Rizek Junior (2014) atentam para a possibilidade de corrupção pública mesmo sem a atuação desse agente, como na situação em que uma empresa oferece vantagem a outra para que desista de participar de uma licitação. Ainda assim, os esforços anticorrupção do Estado brasileiro direcionaram-se, tradicionalmente, aos agentes públicos (DALLARI, 2014).

Contemporaneamente, num quadro de grandes escândalos de corrupção envolvendo atores privados nos planos internacional e nacional, nota-se um crescimento da percepção do papel desses agentes no problema da corrupção, em especial das organizações empresariais, e da relevância da proposição de mecanismos que aumentem os custos da corrupção e a incerteza de seus benefícios para esses agentes (ANASTASIA; SANTANA, 2012). Entretanto, entende-se que esse cenário não indica, por ora, um rompimento com o paradigma que marca a análise do fenômeno da corrupção no país, centrado nas noções de personalismo e de patrimonialismo, a seguir abordadas.

3. Personalismo, patrimonialismo e a corrupção no pensamento social brasileiro

Diferentes projetos de interpretação do Brasil abordaram a corrupção como um fenômeno relevante na realidade nacional e relacionado às heranças ibéricas da colonização aqui empreendida, das quais se destacam o patriarcalismo, a cultura do personalismo e o patrimonialismo. A seguir, serão abordados aspectos destacados das contribuições teóricas de Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*, e de Raymundo Faoro, na obra *Os donos do poder*. Trata-se de interpretações consagradas do pensamento social brasileiro que forneceram subsídios para a consolidação das categorias analíticas personalismo e patrimonialismo, comumente utilizadas para a análise do Estado brasileiro e da corrupção no país.

3.1 Sérgio Buarque de Holanda e a questão do personalismo

Em *Raízes do Brasil*, cuja primeira edição data de 1936, Sérgio Buarque de Holanda descreve e analisa a “cultura do personalismo”, presente na formação ibérica e que, por conta da colonização, desenvolveu-se também na América espanhola e portuguesa. Por personalismo entende-se a consideração da personalidade individual como valor próprio, superior às contingências (HOLANDA, 1995). A consequência daí advinda é que a relação baseada na pessoalidade não estabelece fronteiras entre os diferentes papéis que são desempenhados pela pessoa (BEZERRA, 1995).

Holanda identifica o domínio rural e a família patriarcal como marcas da nossa sociedade e da nossa vida pública, o que resultou na hipertrofia da vida privada. Conforme o autor, nas sociedades ibéricas e nas suas colônias, o “quadro familiar torna-se tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico; a entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública” (HOLANDA, 1995, p. 82). Nesse contexto, emerge a prática social de que “quando se quer alguma coisa de alguém, o meio mais certo de consegui-lo é fazer desse alguém um amigo” (HOLANDA, 1995, p. 134), perspectiva que se mantém, inclusive, em relação àqueles que exercem funções públicas e quando os favores requeridos referem-se ao exercício dessa função.

Como desdobramento desse domínio do privado sobre o público, tem-se o patrimonialismo nas funções do Estado brasileiro, em contrariedade à concepção de burocracia, tal qual definido por Max Weber. Nas palavras de Sérgio Buarque,

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que

irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois (HOLANDA, 1995, p. 146).

No prefácio a *Raízes do Brasil*, Antônio Candido destaca que Sérgio Buarque de Holanda foi quem empregou, pela primeira vez, os conceitos de patrimonialismo e burocracia weberianos, a fim de caracterizar o construto sociológico do “homem cordial”, tipo ideal utilizado para explicar o brasileiro, cuja constituição social estruturou-se sobre a afetividade, a familiarização e o desejo de intimidade em relação ao outro, em contraposição à polidez e à reverência marcantes em outros povos (HOLANDA, 1995). A cordialidade, traço característico do “caráter brasileiro”, forja-se a partir dos padrões de convívio informados no meio rural e patriarcal. O homem cordial é, então, um ser que “vive nos outros” e que desconhece qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo. Dado o predomínio de comportamentos de caráter afetivo, quer de apreço, quer de despreço, o homem cordial apresenta-se, na visão desse autor, inadequado às relações impessoais e contrasta com a ideia liberal-democrática traduzida por Bentham como “a maior felicidade para o maior número” (HOLANDA, 1995, p. 185).

À mentalidade cordial, que se manifesta, por exemplo, na sociabilidade apenas aparente e no individualismo, o autor atribui o “liberalismo ornamental” e a “ausência de verdadeiro espírito democrático” na sociedade brasileira (HOLANDA, 1995, p. 17-18). Desse cenário resulta a recorrência de movimentos políticos “de cima para baixo” e reformadores somente na aparência, razão pela qual a democracia no Brasil seria “um lamentável mal entendido” (HOLANDA, 1995, p. 18).

Souza (2015, p. 20) observa que, tendo tomado de Gilberto Freyre a ideia de que o Brasil produziu uma “civilização singular”, Sérgio Buarque de Holanda inverte o sinal da equação, ao enunciar que o tipo humano que se desenvolveu no país, o “homem cordial”, não é a sua maior virtude, mas o seu maior problema social e político.

Como desafio central da sociedade brasileira, Holanda (1995) visualizava o rompimento com o predomínio das oligarquias, a partir do advento de novas camadas sociais urbanas, formadas pelos oprimidos, únicas com capacidade de revitalizar a sociedade e dar novo sentido à vida política nacional. Não desconsiderando as tensões desse processo e o risco de que a prevalência dos elementos reacionários implicasse em formas caudilhistas e autoritárias, Sérgio Buarque de Holanda advogava a existência de condições que permitiam o desenvolvimento da democracia no país, desde que liquidados os fundamentos personalistas e aristocráticos da nossa vida social, num processo de “despersonalização democrática” (1995, p. 180).

3.2. Raymundo Faoro e a questão do patrimonialismo

Em *Os donos do poder*, Raymundo Faoro (2001) identifica a estrutura de poder patrimonialista estamental como marca da formação brasileira, legado da colonização portuguesa e tributária de um capitalismo politicamente orientado, o qual se caracteriza pela condução e comando dos negócios públicos por parte de uma comunidade política que se apropria do aparelho de Estado como coisa própria e usa o poder estatal para assegurar a manutenção de seus privilégios. No Brasil, essa comunidade política “dona do poder” é identificada como um estamento, forma social típica de sociedades em que “o mercado não domina toda a economia”, a exemplo da sociedade feudal ou patrimonial, mas que permanecem residualmente na sociedade capitalista, “em virtude de certa distinção econômica mundial, sobretudo nas nações não integralmente assimiladas ao processo de vanguarda” (FAORO, 2001, p. 58-59).

Segundo Faoro, o estamento político constitui uma comunidade, cujos membros pensam e agem conscientes de pertencerem a um mesmo grupo, qualificado para o exercício do poder, possuidor de um modo ou estilo de vida próprio e dotado de prestígio compartilhado, o qual se projeta sobre o indivíduo que a ele pertence, comumente de forma hereditária. O estamento assenta-se, assim, na noção de honra, elemento central das sociedades tradicionais. Nas palavras do autor, “ao contrário da classe, no estamento não vinga a igualdade das pessoas – o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social” (FAORO, 2001, p. 59).

Os estamentos são órgãos do Estado e governam; as classes são categorias sociais e negociam (FAORO, 2001, p. 60). Daí que, ainda que haja estamentos que se transformam em classes e classes que evoluem para o estamento, a dinâmica de exercício do poder é distinta em cada formação.

Significa esta realidade — o Estado patrimonial de estamento — que a forma de domínio, ao contrário da dinâmica da sociedade de classes, se projeta de cima para baixo. Todas as camadas, os artesãos e os jornalheiros, os lavradores e os senhores de terras, os comerciantes e os armadores, orientam suas atividades dentro das raias permitidas, respeitam os campos subtraídos ao controle superior, submetem-se a regras convencionalmente fixadas. Junto ao rei, livremente recrutada, uma comunidade — patronato, parceria, oligarquia, como quer que a denomine a censura pública — manda, governa, dirige, orienta, determinando, não apenas formalmente, o curso da economia e as expressões da sociedade, sociedade tolhida, impedida, amordaçada (FAORO, 2001, p. 60).

Para Faoro (2001), o estamento, implantado na realidade estatal do patrimonialismo, não se confunde com a elite ou a chamada classe política, ainda quando esta padece da incapacidade de renovar-se. Uma formação social dominada por elites contempla um circuito que vai do topo à base da pirâmide, implicando certo controle dessas elites pela sociedade, já que a autoridade das primeiras depende da confiança depositada pela segunda. Já na autocracia autoritária comandada pelo estamento burocrático, “a soberania popular não existe,

senão como farsa, escamoteação ou engodo” (2001, p. 877). Ademais, o autor identifica que o comando elitário caracteriza-se pelas qualidades psicológicas de “astúcia, habilidade, sagaz manipulação”, ao passo que, nos estamentos, prevalece a utilização da “violência, a direção voltada à eficiência, o cálculo nas intervenções sobre o mecanismo jurídico” (FAORO, 2001, p. 878).

Faoro entende que o estamento político que governa o Estado patrimonial brasileiro é de natureza burocrática, o qual “comanda o ramo civil e militar da administração e, dessa base, com aparelhamento próprio, invade e dirige a esfera econômica, política e financeira” (2001, p. 873). Visualiza, assim, papel autônomo e político da burocracia estatal brasileira, que não corresponderia à expressão formal e racional da modernidade, mas a outro tipo social, de natureza estamental, capaz de absorver e adotar as técnicas burocráticas como meras técnicas, a fim de obter a manutenção do poder exercido.

Na peculiaridade histórica brasileira, todavia, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. Ao receber o impacto de novas forças sociais, a categoria estamental as amacia, domestica, embotando-lhes a agressividade transformadora, para incorporá-las a valores próprios, muitas vezes mediante a adoção de uma ideologia diversa, se compatível com o esquema de domínio [...]. As classes servem ao padrão de domínio, sem que orientem a mudança, refreadas ou combatidas, quando o ameaçam, estimuladas, se o favorecem. O sistema compatibiliza-se, ao imobilizar as classes, os partidos e as elites, aos grupos de pressão, com a tendência de oficializá-los (FAORO, 2001, p. 882).

Fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, o estamento burocrático brasileiro adquiriu conteúdo aristocrático: da nobreza da toga e do título. A máquina estatal, assim, “manteve-se portuguesa, hipocritamente casta, duramente administrativa, aristocraticamente superior” (FAORO, 2001, p. 886).

Faoro (2001) destaca que a estabilidade econômica favorece a sociedade de estamentos e que, contrariamente, transformações bruscas das técnicas ou das relações de interesse enfraquecem-na. Dessa forma, enquanto o sistema feudal separou-se do capitalismo, “enrijecendo-se antes de partir-se”, o patrimonialismo amolda-se às transições, detendo um “caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo”, que se materializa nos mecanismos de intermediação detidos pelo corpo estatal, consistentes em manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, “numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia” (FAORO, 2001, p. 870-871).

Na visão desse autor, o povo situa-se na base da pirâmide social, contraposta ao estamento burocrático, com o país sendo forjado pela coexistência de duas partes desconhecidas e opostas – a sociedade e o estamento – as quais navegam para portos antípodas: “uma espera o taumaturgo, que quando a demagogia o encarna em algum político, arranca de seus partidários mesmo o que não tem; a outra permanece e dura, no trapézio de seu equilíbrio estável” (FAORO, 2001, p. 875-876).

Faoro dirige às concepções liberais e marxistas a crítica de compreenderem a realidade histórica do Estado patrimonial como transitória, “quer como resíduo anacrônico, quer como fase de transição” (2001, p. 868). A análise da sociedade brasileira demonstra, contudo, para o autor, a persistência secular e inabalável da estrutura patrimonial.

4. Considerações críticas ao personalismo e ao patrimonialismo na abordagem da corrupção

Segundo Vianna , as ideias weberianas tem sido uma das principais marcações teóricas da produção que se voltou para o objetivo de explicar a singularidade da formação social brasileira. Para o autor:

O Weber da versão hoje hegemônica nas ciências sociais e na opinião pública sobre a interpretação do Brasil tem sido aquele dos que apontam o nosso atraso como resultante de um vício de origem, em razão do tipo de colonização a que fomos sujeitos, a chamada herança do patrimonialismo ibérico, cujas estruturas teriam sido ainda mais reforçadas com o transplante, no começo do século XIX, do Estado português no solo americano. Desse legado, continuamente reiterado ao longo do tempo, adviria a marca de uma certa forma de Estado duramente autônomo em relação à sociedade civil, que, ao abafar o mundo dos interesses privados e inibir a livre-iniciativa, teria comprometido a história das instituições com concepções organicistas da vida social e levado à afirmação da racionalidade burocrática em detrimento da racional-legal (VIANNA, 1999, p. 35).

A partir da perspectiva do patrimonialismo, tido como amálgama institucional do personalismo:

Supõe-se que a tradição política brasileira não respeita a separação entre o público e o privado, não sendo, o caso brasileiro, um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo é a mazela da construção da República, de maneira que ele não promoveria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que esses tenham acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos. Dado o patrimonialismo inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser legitimada e explícita no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico (FILGUEIRAS, 2009, p. 388).

Filgueiras (2009, p. 391) identifica que o patrimonialismo é o “inimigo privilegiado” do pensamento social e

político brasileiro, de forma que todos os projetos de modernização do Estado, da economia e da sociedade passam pela ideia de ruptura com nosso passado ibérico e afirmação de um modelo de organização estatal moderna, pautado pela impessoalidade e pela racionalidade na relação entre Estado e sociedade. Em relação à corrupção, argumenta que:

Sendo o patrimonialismo um problema estatal (FAORO, 2000) e societal (HOLANDA, 1995), nossos vícios de origem – a corrupção em particular – são explicados por um traço distintivo de caráter do brasileiro, que estaria relacionado a uma história de parasitismo social explícito, tendo em vista uma sociedade estamental e patriarcal, pouco afeita ao capitalismo e ao mundo dos interesses (FILGUEIRAS, 2009, p. 392).

Vianna destaca que “o patrimonialismo é marca do Estado, e não da sociedade” (1999, p. 36). Essa concepção, manifesta, por exemplo, na interpretação do Brasil por Raymundo Faoro, dá ensejo ao entendimento da corrupção associada exclusivamente ao espaço estatal, ao que é possível associar, numa visão limitada do problema, que “a correção das delinquências do homem público brasileiro passaria pela mudança da máquina administrativa, e não dos valores e práticas presentes na sociedade” (FILGUEIRAS, 2009, p. 391).

Para Souza, o “culturalismo científico” estrutura-se na construção de uma oposição binária entre as sociedades, de forma que as sociedades avançadas e, por extensão, seus membros são percebidos, cognitivamente, como mais “racionalis”, e, moralmente, como “superiores”.

Como essas categorias só são compreensíveis na relação especular e dual com suas oposições binárias, as sociedades atrasadas, as latino-americanas no nosso caso, têm então que ser construídas como negatividade tanto na esfera cognitiva quanto na esfera moral. [...] Assim, para fazer a oposição especular perfeita, as sociedades latino-americanas são percebidas por todas as versões hegemônicas desse culturalismo como “afetivas e passionais” e, conseqüentemente, corruptas, dado que supostamente “personalistas”, como se houvesse sociedades “impessoais” (SOUZA, 2015, p. 23).

Trata-se, assim, na visão desse autor, de uma perspectiva científica racista², embora amplamente aceita, que opõe e separa as sociedades “avançadas” daquelas “atrasadas”, tomadas como configurações sociais qualitativa e substancialmente diferentes. Souza (2015) destaca, também, que a teoria da modernização, por meio do seu conceito central de patrimonialismo, implica na consideração da inferioridade não apenas das sociedades ditas “atrasadas”, mas também dos seus habitantes, vistos como potencialmente corruptos e indignos de confiança.

Na interpretação culturalista, a sociedade brasileira funcionaria a partir de uma hierarquia comandada pelo “capital social de relações pessoais”, que constituiria tanto o personalismo, compreendido como relações de

2 Segundo Souza (2015, p. 21), o racismo contido nessa perspectiva advém de uma “separação ontológica” entre sociedades qualitativamente distintas, de forma que as diferenças entre as sociedades “do Atlântico Norte” e aquelas tidas como subdesenvolvidas é exposta como não se referindo a “graus” de desenvolvimento, mas a “essências”, implicando a noção de “sociedades superiores”, formadas por “indivíduos superiores”, e “sociedades inferiores” e seus indivíduos correlatos.

favor/proteção como fundamento da hierarquia social, quanto o patrimonialismo, caracterizado por uma organicidade institucional que se assenta num estamento estatal pré-moderno e parasitário de toda a sociedade (SOUZA, 2015). Em suas palavras, “é o Estado dominado pelo homem cordial e particularista que se tornará o conceito mais importante da vida intelectual e política brasileira até hoje: o ‘patrimonialismo’ do Estado e da ‘elite’ corrupta” (SOUZA, 2015, p. 32).

Como desdobramento, é possível considerar, ainda, a consolidação de uma compreensão valorativa do Estado e do mercado como realidades opostas:

O mercado capitalista deixa de ser uma instituição ambivalente – fruto de um longo aprendizado histórico, que permite tanto separar o interesse econômico de considerações éticas (e com isso produzir riquezas em quantidades inauditas) como também produzir e legitimar desigualdades injustas de todo tipo indefinidamente – para ser apenas o reino da “virtude” por excelência. O Estado, também ambivalente, podendo refletir interesses de todo o tipo, sendo ele próprio um campo de lutas intestinas, é “congelado” ao lado de uma suposta “elite privilegiada”, a qual como ninguém a define, se refere a todos e a ninguém e pode ser usada em qualquer contexto a bel-prazer do falante (quase sempre, ele próprio, de alguma “elite”) (SOUZA, 2015, p. 33).

Esse contexto liga-se diretamente à emergência do tema da corrupção no debate acadêmico e político brasileiro, marcado, por vezes, pelo confronto entre os vícios supostamente inerentes ao Estado e as virtudes supostamente contidas no mercado, resultando na leitura feita por Souza, segundo o qual:

O que está em jogo [...] não é a melhoria do combate à corrupção por meio do melhor aparelhamento dos órgãos de controle. O que existe é uma dramatização da oposição mercado (virtuoso) e Estado (corrupto) construída como uma suposta evidência da singularidade histórica e cultural brasileira. Como já observado, é apenas o “Estado” que passa a ser percebido como o fundamento material e simbólico do patrimonialismo brasileiro. Ora, se somos todos “cordiais”, por que apenas quando estamos no Estado desenvolvemos as consequências patológicas dessa nossa “herança maldita”? Por que o mercado, por exemplo, não é percebido do mesmo modo? E por que, inclusive, o mercado é, ao contrário, visto como a principal vítima da ação parasitária estatal? (SOUZA, 2015, p. 33-34).

Para o citado autor, a leitura do Estado brasileiro a partir do patrimonialismo estrutura-se sobre um falso conflito entre mercado e Estado. Exemplifica seu argumento com o fato de não ser possível explicar, a partir dos pressupostos contidos na obra de Faoro, o crescimento e o dinamismo econômicos vivenciados pelo Brasil, sobretudo no período de 1930 a 1980, uma vez que o contexto patrimonialista pressupõe indiferenciação³ da esfera eco-

3 A indiferenciação das esferas sociais ou das “esferas da vida”, nas palavras de Weber, seria característica das sociedades pré-modernas, significando uma amálgama radical de todos os aspectos da vida, a exemplo da economia e da política, e, portanto, a ausência de princípios valorativos ou critérios reguladores próprios a cada esfera. Como consequência dessa indiferenciação, têm-se

nômica e ausência de previsibilidade e de estímulos estáveis ao desenvolvimento do mercado (SOUZA, 2015). E identifica uma relação entre essa questão e a imprecisão conceitual do estamento burocrático:

O tal “estamento” é composto, afinal, por quem? Pelos juízes, pelo presidente, pelos burocratas? O que dizer do empresariado brasileiro, especialmente o paulista, que foi, no caso brasileiro, o principal beneficiário do processo de industrialização financiado pelo Estado interventor desde Vargas? Ele também é parte do “estamento” estatal? Deveria ser, pois foi quem econômica e socialmente mais ganhou com o suposto “Estado patrimonial” brasileiro. Como fica, em vista disso, a falsa oposição entre mercado “idealizado” e Estado “corrupto”? (SOUZA, 2015, p. 66-67).

Ampliando o debate do mercado para a sociedade civil, Pinto (2011) identifica que o neoliberalismo reforçou o discurso de distinção entre Estado e sociedade, atribuindo um sinal negativo ao primeiro e positivo à segunda, de forma que o Estado e conseqüentemente a política são tidos como espaços da incompetência, da burocracia, da falta de compromisso, da corrupção, ao passo que a sociedade civil foi interpretada como ágil, eficiente e vítima desse Estado. Para a autora, o referido discurso não contribui para a análise e o enfrentamento do fenômeno da corrupção, uma vez que a “demonização” da política e dos políticos em contraposição à sociedade civil “apaga as condições de existência da corrupção e transforma a sociedade civil em uma massa homogênea de vítimas, eliminando dessa forma a grande diversidade de grupos, interesses e perspectivas nela presentes” (PINTO, 2011, p. 62).

Da perspectiva da ação dos indivíduos, Souza (2015) aponta que a análise culturalista realizada por Sérgio Buarque de Holanda desconsidera a dimensão institucional e o fato de que as expectativas e as sanções institucionalizadas moldam o comportamento e as escolhas daqueles, ainda que se apresentem de modo “naturalizado”, não percebido. Nesse sentido, afirma que essa interpretação culturalista, pretensamente weberiana, não considera o principal de Weber, que é a percepção de que o horizonte institucional conforma a ação humana individual. Ressalta, ilustrativamente, que a instituição mais importante e singular na formação social brasileira, a escravidão, não existia em Portugal, salvo em casos passageiros e tópicos, e não faz parte do conjunto de aspectos articulados na interpretação culturalista.

No que tange às práticas corruptas, é preciso destacar que a possibilidade de gestão ilegal da máquina pública é variável de acordo com o funcionamento do Estado, aspecto que não é objeto da abordagem culturalista. Ademais, a interpretação do Estado brasileiro comandado por um estamento burocrático evidencia uma apropriação do aparato estatal “por dentro”, vale dizer, pelo quadro administrativo, ao passo que invisibiliza sua apropriação “por fora”, pelos próprios interesses econômicos e de mercado. A ideia de corrupção patrimonial substitui, então, a análise dos interesses e das ações de grupos e classes sociais por recursos materiais e imateriais escassos (SOUZA, 2017), e suas relações com o controle do aparato estatal e com atos de corrupção.

a impossibilidade de cálculo racional e de previsibilidade da atividade econômica (SOUZA, 2017, p. 201-202).

Em que pesem as críticas formuladas, desde a década de 1960, a pressupostos centrais da teoria da modernização por alguns de seus autores de destaque, Souza considera um equívoco compreender que tal teoria encontra-se superada. Ao contrário, afirma que seus pressupostos permanecem influentes nas ciências humanas e sociais contemporâneas, ainda que sob novas formas, ou mesmo quando não tematizados, por terem sido incorporados como pano de fundo da sociologia dominante, assim como influentes nas instituições estatais e no atual debate político (SOUZA, 2015, 2017).

É preciso registrar que não se desconsidera a importância histórica e aplicações possíveis das ideias-força mobilizadas por Buarque de Holanda e Faoro para o pensamento social brasileiro. Contudo, entende-se que as noções de personalismo e patrimonialismo, como expostas, ofereceram uma compreensão limitada do fenômeno social da corrupção, uma vez que abordam o Estado e o mercado como realidades opostas no Brasil, associando a corrupção ao Estado – funcionários públicos e políticos – sem dar visibilidade aos agentes privados.

5. Considerações finais

A corrupção é um fenômeno que afeta todas as sociedades políticas. Contudo, as práticas designadas como corruptas e corruptoras não são idênticas e sofrem influência das dimensões histórica, cultural e institucional. Embora a literatura aponte para a perda da hegemonia da teoria da modernização como instrumental analítico da corrupção, é possível observar que seus pressupostos alimentam interpretações influentes do pensamento social brasileiro, como é o caso de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro, cujas ideias-força comumente são mobilizadas para a compreensão do fenômeno da corrupção no país.

A recorrência de análises que vinculam o problema da corrupção à nossa colonização ibérica, ao nosso atraso em relação às sociedades modernas, à nossa personalidade cordial e ao comando do Estado por um establishment burocrático que o gere para fins próprios evidencia a capilaridade de uma visão liberal sobre a corrupção no país. A opinião pública brasileira associa, em geral, a corrupção a agentes estatais, sem dar a mesma visibilidade aos agentes do mundo privado, sejam indivíduos, sejam organizações e instituições.

Diante disso, visualiza-se que uma das possibilidades de desenvolvimento dos estudos sobre a corrupção no país consiste em lançar luz ao papel da sociedade civil no problema, o que pode contribuir para o melhor entendimento da corrupção como fenômeno complexo e multicausal e para a construção de mecanismos anticorrupção mais efetivos.

Referências bibliográficas

ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema Político. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 307-313.

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

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2017*. Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro, 2017. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Acesso em 10 nov. 2017.

DALLARI, Dalmo Punição para o corruptor. *Jornal do Brasil*. 20 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/dalmo-dallari/noticias/2014/03/20/punicao-para-o-corruptor/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FILGUEIRAS, Fernando. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. *Cadernos Cedes, IUPERJ*, nº 5, 2006.

_____. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009, p.386-421.

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

_____. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 299-306.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MATOS, Olgária Chain Féres. Transparência. In: AVRITZER, Leonardo [et al.], (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 117-130.

MILESKI, Helio Saul. *O Estado contemporâneo e a corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. *Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo: Saraiva, 2014.

PINTO, Céli Regina Jardim. *A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge:

Cambridge University Press., 1999.

SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa, 2015.

_____. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

THE WORLD BANK. *Helping Countries Combat Corruption: the role of the World Bank*. 1997. Disponível em: <<http://www.l.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global Corruption Barometer: Brazil*. 2013. Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/country////////?country=brazil>>. Acesso em 10 abr. 2017.

VIANNA, Luiz Werneck. Weber e a interpretação do Brasil. *Novos Estudos*, CEBRAP, nº 53, 1999.

www.cgu.gov.br

 [cguonline](https://www.facebook.com/cguonline)

 [@transparenciabr](https://twitter.com/transparenciabr)

 [cguoficial](https://www.youtube.com/cguoficial)

MINISTÉRIO DA
TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

