

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA**

ROBSON ANDRÉ DA SILVA

POLÍTICAS SOCIAIS E A LUTA ANTICORRUPÇÃO

São João Del Rei
2018

ROBSON ANDRÉ DA SILVA

POLÍTICAS SOCIAIS E A LUTA ANTICORRUPÇÃO

Projeto de monografia apresentado para obtenção de créditos da disciplina de Monografia I do curso de Gestão Pública da Universidade Federal de São João Del-Rei.

Orientador: Prof. Ana Cristina de Lima Pimentel

São João Del Rei
2018

ROBSON ANDRÉ DA SILVA

POLÍTICAS SOCIAIS E A LUTA ANTICORRUPÇÃO

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada:

Prof. Dr. Nome do membro da banca
(UFV)

Prof. Dr. Nome do membro da banca
(UFSJ)

Prof. Ms. Ana Cristina de Lima Pimentel
(Orientadora)

São João Del Rei
2018

POLÍTICAS SOCIAIS E A LUTA ANTICORRUPÇÃO

RESUMO

O presente artigo analisa a importância da participação social na execução das políticas sociais e a luta contra a corrupção no Brasil. A corrupção tem figurado como uma das principais preocupações da atualidade, por causar danos ao conjunto da sociedade, na dimensão econômica, política e social, sendo mais danosa no campo da gestão pública por atingir, sobretudo, os mais pobres, o que lhe torna um dos fatores de aumento das injustiças e das desigualdades sociais, comprometendo a qualidade da democracia. Este estudo terá uma abordagem de caráter bibliográfico. Desta forma, o esforço para controlar a corrupção deve ser uma política permanente do Estado brasileiro, suficientemente ágil para incorporar novas formas de ação e novos atores sempre que necessário. Sendo que esses esforços para enfrentar e reduzir drasticamente a corrupção irá contribuir de forma significativa para preservar o Estado de Direito e a democracia no país.

Palavras-Chave: Políticas Sociais. Anticorrupção. Sociedade.

ABSTRACT

This article analyzes the importance of social participation in the implementation of social policies and the fight against corruption in Brazil. Corruption has been one of the main concerns of today, causing damage to society as a whole, in the economic, political and social dimensions, being more damaging in the field of public management because it reaches the poorest, which makes it a of the factors of increase of the injustices and social inequalities, compromising the quality of the democracy. This study will have a bibliographic approach. In this way, the effort to control corruption must be a permanent policy of the Brazilian State, sufficiently agile to incorporate new forms of action and new actors whenever necessary. These efforts to tackle and drastically reduce corruption will contribute significantly to preserving the rule of law and democracy in the country.

Keywords: Social Policies. Anti-corruption. Society.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	09
2. POLITICAS PÚBLICAS NO BRASIL E A DEMOCRACIA.....	12
3. POLITICAS SOCIAIS E SEU PAPEL NA SOCIEDADE E A CORRUPÇÃO.....	20
3.1. Corrupção.....	25
4. POLÍTICAS SOCIAIS E A LUTA ANTICORRUPÇÃO	37
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45

1- INTRODUÇÃO

A corrupção é destaque no debate mundial pela constatação de ser socialmente danosa para todas as sociedades e por ameaçar a qualidade das democracias, o que lhe confere a condição de crime contra a humanidade (XV Conferência Internacional de Combate à Corrupção – XV IACC, 2012). A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007), ratificada e promulgada pelo Governo brasileiro, respectivamente, pelo Decreto Legislativo nº 348/2005 e Decreto da Presidência nº 5.687/2006, expressa que a corrupção deixou de ser um problema local, transformando-se num fenômeno de dimensão transnacional, presente em todas as formas de governo, destacando, no Artigo 13, a necessidade de uma cooperação internacional para preveni-la e combatê-la com a participação o ativa da sociedade civil, uma medida preventiva.

No Brasil, a corrupção é prática recorrente no cotidiano da sociedade, indo de pequenas fraudes a altas transações ilícitas, sendo mais danosa no campo da gestão pública, confirmando as assertivas de Klitgaard (1994), por atingir, sobretudo, os mais pobres, comprometer a eficiência na oferta de bens e serviços públicos e gerar alto custo social. Trata-se de atributos que lhe permitem ser, no sistema socioeconômico operante, um fator de aumento das injustiças e das desigualdades sociais. Na ordem do capitalismo contemporâneo, a prática da corrupção no setor público é um meio propiciador de acúmulo do poder econômico e de fortalecimento do poder político, que contribui para reforçar a relação de exploração das classes dominantes sobre as subalternizadas.

Este tema me interessou devido ao cenário atual em que estamos vivenciando, onde a corrupção vem sendo destaque em todos os meios de comunicação e é grande parte da justificativa em que a situação de nosso Brasil se encontra, assim este tema busca abordar sobre as iniciativas engendradas na dimensão da sociedade civil para a fiscalização das contas públicas, pelo exercício de cidadania ativa, na perspectiva da luta anticorrupção. Assim, esta pesquisa tem por objetivo principal identificar e viabilizar o exercício do controle social democrático, compreendido como capacidade de participação direta de sujeitos sociais na fiscalização e no controle das ações estatais, com influência nas decisões políticas, na qualidade da gestão pública e no combate à corrupção.

Esta pesquisa tem por objetivo principal identificar e analisar o exercício do controle social democrático, compreendido como capacidade de participação direta de sujeitos sociais

na fiscalização e no controle das ações estatais com influência nas decisões políticas, na qualidade da gestão pública e no combate à corrupção. Assim, observar o papel dos cidadãos nas Políticas Sociais e qual o seu papel na sociedade e ainda apresentar reflexões acerca dos mecanismos de controle social e de luta anticorrupção.

Esse trabalho será realizado através de pesquisa bibliográfica, como forma de subsidiar as ideias nele desenvolvidas. Segundo Prestes (2008, p.26), “a pesquisa bibliográfica é aquela que busca adquirir conhecimentos a partir de informações provenientes de materiais gráficos ou de outras fontes”. No caso deste trabalho, foram pesquisadas fontes que abordem a temática estudada, como livros, artigos, documento, de modo a complementar. Dessa forma esse tipo de método é o que melhor se adequou aos objetivos da pesquisa, já que a mesma buscou estudar a importância das políticas sociais e a luta contra a corrupção em nosso país.

Nesse sentido, Vanti (2002) define a pesquisa bibliográfica como conjunto de métodos de pesquisa utilizados para mapear a estrutura do conhecimento em um campo científico através de uma abordagem quantitativa e estatística de diversos dados bibliográficos. Dessa forma, a partir do tratamento de informações referentes aos autores das pesquisas, aos veículos de publicação, às instituições de pesquisa e às palavras-chave podem-se avaliar as tendências e o comportamento da produção científica desenvolvida sobre um tema específico.

A importância da participação social na execução das políticas públicas e sociais é de suma relevância já que o método adotado no presente foi o bibliográfico, partindo-se de leituras e análise de vários autores que abordam esta temática, principais aspectos, atores e ciclos, analisa-se também o fenômeno da corrupção, que traz prejuízos à democracia, à seriedade nas instituições, à boa gestão pública e que também traz efeitos muito graves aos direitos sociais fundamentais (VIEIRA, 2006).

A corrupção tem figurado como uma das principais preocupações da atualidade, por causar danos ao conjunto da sociedade, na dimensão econômica, política e social, sendo mais danosa no campo da gestão pública por atingir, sobretudo, os mais pobres, o que lhe torna um dos fatores de aumento das injustiças e das desigualdades sociais, comprometendo a qualidade da democracia. Diante disso, entidades e pessoas têm se mobilizado, no mundo todo, em busca de alternativas para sua prevenção e combate, tanto nos espaços institucionalizados do Estado quanto no contexto da sociedade civil. Dando centralidade às alternativas engendradas na sociedade civil, compreende-se que a prática da cidadania ativa é um importante mecanismo de luta anticorrupção.

Assim, observa-se que no Brasil, com histórico de luta pela consolidação da democracia e pela conquista de cidadania, um desafio que se põe na atualidade é que a prática do controle social, sob a ótica gerencialista, que concebe a participação da sociedade civil como instrumento de legitimação do Estado neoliberal, seja substituída pela prática do controle democrático, compreendido como a capacidade de participação direta de sujeitos sociais, individuais e coletivos, na fiscalização e no controle das ações estatais, influenciando nas decisões políticas, na qualidade da gestão pública e no combate à corrupção. O trabalho será dividido em 3 capítulos.

No primeiro capítulo irei explicar sobre as Políticas Públicas no Brasil e a Democracia, destacando conceitos, histórico e suas principais características perante o meio social em que vivemos atualmente.

Já no segundo capítulo o destaque será feito nas Políticas Sociais e seu papel na Sociedade e sobre a Corrupção, falando sobre seus conceitos e histórico e o papel em que a sociedade se põe em relação a corrupção e sua luta para vencê-la.

E por fim no terceiro e último capítulo farei uma pequena diferenciação sistêmica entre a luta anticorrupção, e nos ateremos à análise da corrupção exclusivamente no meio político (da administração pública), como algo isolado, no sentido de não ser uma progressão de atos corruptos e nem como fruto de um caráter inato dos brasileiros. Mas como uma característica dos governos brasileiros, que vem se repetindo ao longo de séculos, não necessariamente por ser reflexo de uma sociedade corrupta, como se houve falar, mas como expressão de um sistema político com demasiadas falhas.

2. POLITICAS PÚBLICAS NO BRASIL E A DEMOCRACIA

Sabe-se que a Constituição Federal brasileira avançou a mera enunciação dos princípios da Democracia e do Estado de Direito, estabelecendo uma série significativa de normas voltadas a respaldar a adoção de institutos participativos na Administração. Destaca-se que o direito da participação do povo na democracia promove a construção de um novo caminho para a gestão pública democrática participativa no Brasil. Nota-se que as palavras “participação”, “democracia participativa”, “os novos direitos” estão cada vez mais presentes no contexto da atualidade (BUCCI, 2002).

Muito embora a consolidação das instituições de representação política no Brasil tenha permitido a constituição de governos democráticos estáveis nos últimos anos, a construção de um regime político que assegure plenamente os direitos dos cidadãos ainda permanece como meta a ser conquistada. Uma nova arena surge nesse processo: a das instituições desenhadas para garantir a vigência dos direitos civis (COMPARATO, 2006).

A nova Constituição democrática, promulgada em 1988, ampliou praticamente ao máximo o direito de participação política e introduziu uma série de dispositivos inéditos na legislação brasileira, envolvendo a defesa das liberdades civis. Entretanto, estes últimos são antes direitos-em-princípio do que direitos-em-uso (COMPARATO, 2006).

É notório o crescimento do entusiasmo do debate sobre as políticas públicas na academia brasileira. Embora não tenha surgido exclusivamente a partir dos estudos clássicos que deram origem à área de conhecimento da Ciência Política, é nela que a subárea da análise de políticas públicas encontra a mais confortável estabilidade, pois estuda diretamente a ação do Estado que se movimenta a partir do comando de governos que, em democracias, precisam vencer eleições, convencer cidadãos, estabelecer coalizões viáveis e vencedoras. Não obstante, a definição da agenda tanto quanto a elaboração, execução, fiscalização e financiamento das políticas públicas defrontam-se ininterruptamente com a cultura política brasileira marcada pela sujeição e/ou pouca participação e pela cidadania ambígua e inconclusa. A natureza interdisciplinar e, de outro lado, setorial dos estudos, tem estimulado estudiosos de outras áreas do conhecimento, além das ciências sociais, a se debruçarem sobre as políticas públicas com destaque para a área da saúde, da administração, da assistência social, da economia, do direito e, mais recentemente, da engenharia, das ciências agrárias e outras (HEIDEMANN, 2005 p. 40).

Entende-se que o texto constitucional aprovado em 1988 foi o resultado dos processos de mobilização e das pressões exercidas por vários segmentos da sociedade. A Constituição de 1988 acentuou esse processo de forma decisiva, ao institucionalizar princípios pautados em conceitos como participação e controle social. O texto constitucional exerceu influência

determinante no formato e conteúdo das políticas públicas que se seguiram no debate sobre participação e espaços públicos no Brasil (HEIDEMANN, 2005).

Mesmo com todo o debate político em torno da oposição ou complementação entre mercado versus Estado, é claro que as políticas públicas são elementos essenciais para o desenvolvimento de qualquer país no período contemporâneo. Considerando as necessidades crescentes da sociedade, exigente em termos de desenvolvimento, transporte, energia, comunicação, saúde, educação, cultura, enfim, produtos e serviços que proporcionem conforto e bem estar, ou seja, qualidade de vida, cujo conceito, nos apressamos a afirmar, é relativo à região, religião, segmento econômico e político ou classe social (NOGUEIRA, 2004).

A democracia necessita da participação para se efetivar, uma vez que o próprio princípio democrático implica participação nos processos de decisão, pois não há como se negar que a democracia desloca o poder para o povo, sendo que o cidadão tem o direito de participar ativamente das decisões acerca das políticas públicas, sob pena de estar-se difundindo uma democracia meramente retórica. A relação entre os Direitos Humanos e a participação democrática é constitutiva, pois a fruição dos Direitos Humanos não ocorre fora da participação democrática; independentemente do fato de estarem consagrados na Constituição Federal, sem a ação no espaço público não há efetividade dos Direitos Humanos, mas sim mera declaração em textos legais (DAGNINO, 2005).

Assim, nos últimos anos observa-se a sociedade civil organizada brasileira sob a ótica de uma nova configuração social, política, econômica e ambiental no Brasil. Neste sentido, as políticas públicas sociais permitem romper com as barreiras que separam a Administração Pública da sociedade. Esta passa a participar da concepção, da decisão e da sua implementação. Pode-se citar as audiências públicas e as consultas públicas, como exemplos práticos da participação na elaboração das políticas públicas. Já o plebiscito administrativo, o referendo, as comissões de caráter deliberativo são exemplos da participação no processo de decisão. Exemplos de execução de políticas públicas são as comissões de usuários, a atuação de organizações sociais ou de entidades de utilidade pública e a expansão dos serviços públicos (FAGUNDÉZ, 2005).

A afirmação democrática dos Direitos Humanos é fundamental para o respectivo gozo; por isso, o Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que institui o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos, tendo como discurso o reafirmar da democracia impulsionado pelos Direitos Humanos, através da interação democrática com a sociedade civil e da garantia da participação e do controle social das políticas públicas em Direitos Humanos, contribui para a afirmação democrática (FAGUNDÉZ, 2005 p. 12).

Os desafios e obstáculos observados na implementação de políticas públicas no Brasil têm fomentado uma série de debates sobre seu processo de elaboração e sua relação com o processo democrático. Conforme salienta Celina Souza (2003; 2006), o “campo do conhecimento denominado políticas públicas” adquiriu significativa pujança no cenário acadêmico nas últimas décadas, estimulando uma ampla gama de estudos sobre as instituições, regras e modelos envolvidos.

As políticas públicas são ‘construções participativas’ de uma coletividade que visam a garantia dos direitos sociais dos cidadãos que compõem a sociedade humana. Esse é um princípio democrático fundamental. Aqui estão envolvidos o papel da Administração Pública e o Estado Democrático de Direito, pois estes criam possibilidades de transformação da sociedade, com o respaldo da Constituição (TORRES, 2004).

Ahlert (2005) define as políticas públicas como ações empreendidas pelo Estado para efetivar as prescrições constitucionais sobre as necessidades da sociedade em termos de distribuição e redistribuição das riquezas, dos bens e serviços sociais no âmbito federal, estadual e municipal. São políticas de economia, educação, saúde, meio ambiente, ciência e tecnologia, trabalho etc.

As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo a expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo. Observa-se que sua construção obedece a um conjunto de prioridades, princípios, objetivos, normas e diretrizes bem definidos. Entretanto, numa sociedade de conflitos e interesses de classe, as políticas públicas são o resultado do jogo de poder determinado por leis, normas, métodos e conteúdos que são produzidos pela interação de agentes de pressão que disputam o Estado (AHLERT, 2005 p. 19).

Para Boneti, as políticas públicas enquadram-se como o resultado do jogo de forças sociais que se formam das relações de poder de grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Denomina-se as políticas públicas como “a ação que nasce de intervenção pública numa realidade social determinada, quer seja ela econômica ou social” (BONETI, 2006 p. 11).

As políticas públicas deverão ser formuladas pela própria sociedade, em um espaço público o qual, no caso brasileiro, pode ser traduzido nos conselhos deliberativos, tais como os conselhos municipais e estaduais da saúde e da educação, em relação aos quais se pode afirmar que suas decisões vinculam o Poder Executivo (VIEIRA, 2007)

Os instrumentos tradicionais de democracia representativa, historicamente ligada a uma concepção liberal de cidadania, não podem ser considerados como mecanismos exclusivos de aferição da vontade geral. As instituições formais de representação popular, Executivo e Parlamento, traduzem seus próprios interesses, a partir de uma pauta de prioridades que toma em consideração aspectos próprios do sistema político. A complexidade da sociedade brasileira contemporânea impõe que novas instâncias de comunicação social sejam engendradas a partir de necessidades locais e coletivas, no que se convencionou denominar de instrumentos de democracia participativa (VIEIRA, 2007 p. 34).

Assim, numa perspectiva marcadamente neoinstitucionalista, há uma entusiasta produção teórica que foi dividida entre aqueles que consideram o sistema político brasileiro consolidado.

Através do neoinstitucionalista convencionou chamar de presidencialismo de coalizão da capacidade do executivo governar, e aqueles que consideram o sistema político pouco consolidado em razão da confluência de um legislativo com alta fragmentação e pouca fidelidade partidária, ao lado de um sistema majoritário presidencialista, o que imporá muitos níveis de freios e contrapesos dificultando a governabilidade (SANTOS, 2006 p.12).

Nesse rumo, o processo de formulação de políticas públicas a partir de interesses mediados por instituições formais do Estado e da sociedade organizada, como por exemplo o Ministério Público e as associações, significaria o ‘aprisionamento’ da democracia num sistema aristocrático. Estas instituições não terão legitimidade para formular políticas públicas no Estado democrático, na medida em que não fazem parte de instâncias eleitas pela comunidade (TORRES, 2004).

Para Appio (2004), a formulação das políticas públicas depende, de uma concepção de democracia, enquanto que o controle judicial de sua execução demanda do princípio da igualdade para todos. A combinação das duas concepções se revela plenamente compatível com o princípio democrático, pois congrega legitimidade e efetividade das políticas públicas.

Noutra perspectiva, outra abordagem teórica, marcadamente culturalista, discute a democracia no que tange a sua qualidade e não apenas os seus procedimentos, afirmando que valores, princípios, crenças e normas, bem como a estruturação dos mecanismos de socialização política produzem disposições comportamentais e atitudinais, nem sempre congruentes, dos cidadãos e, de forma agregada, do sistema político, econômico e social. Esta abordagem também afirma que mesmo com procedimentos bastante elaborados, a democracia brasileira possui qualidade limitada, basta para isso observar a fraca avaliação do congresso nacional, dos partidos políticos e dos políticos em geral. Além disso, existe abundante evidência da insatisfação da cidadania em relação às políticas públicas (AHLERT, 2005 p.34).

Para que se discutam os obstáculos e entraves existentes na definição de políticas públicas em um Estado democrático, se faz necessário esclarecer inicialmente a que conceito

de democracia está partindo, ação que por si só já suscita uma série de debates. Segundo Peterlevitz (2011), o significado do termo ainda se encontra aberto à contestação, originando uma diversidade de teorias democráticas e arcabouços conceituais que aferem empiricamente os regimes existentes de formas distintas.

A palavra democracia deriva do grego demos (povo) e kratos (poder), o que significa identificar a democracia como o poder do povo; tanto é assim que “para os antigos, o vocábulo democracia significa o poder do demos e não como se observa atualmente o poder dos representantes do démos” (Aieta, 2006, p. 191), ou seja, a democracia representa um poder que emana do povo, não um poder inerte, mas um poder ativo exercido pelo povo.

Por isso, “a democracia define-se, não como a criação política da sociedade, mas como a penetração do maior número de atores sociais individuais e coletivos no campo das decisões” (Touraine, 1996, p. 41-42), já que tão somente os mecanismos democráticos representativos não definem a democracia como o poder do povo, mas apenas refletem o poder dos representantes do povo, sendo necessária a participação democrática para a construção de uma democracia efetivamente emanada do povo.

Nesse sentido, J.J. Rousseau, em *Do Contrato Social*, ressalta que o pacto social estabelecido entre os cidadãos tem igualdade, ou seja, todos os cidadãos devem gozar dos mesmos direitos, incluindo o direito de participar do processo de tomada de decisão no âmbito público e, por isso, todo ato de soberania (incluindo a soberania popular) é ato de todos os cidadãos; nota-se:

Por qualquer ângulo que se remonte ao princípio, chega-se sempre à mesma conclusão: saber que o pacto social estabelecido entre os cidadãos tem tal igualdade, que eles se encontram todos nas mesmas condições, e todos devem gozar dos mesmos direitos. Assim, pela natureza do pacto, todo ato de soberania, isto é, todo ato autêntico da vontade geral, obriga ou favorece igualmente todos os cidadãos, de modo que o soberano conhece somente o corpo da nação e não distingue nenhum dos que a compõem (Rousseau, 2008, p. 51).

A própria democracia necessita da participação para se efetivar, pois o princípio democrático implica participação nos processos de decisão, haja vista que “a participação do cidadão no poder, como característica da democracia, configura-se pela tomada de posição concreta na gestão dos negócios da cidade, isto é, no poder” (Baracho, 1995, p. 3); enfim, a democracia desloca o poder para o povo, sendo que o cidadão tem o direito (e o dever) de participar ativamente das decisões políticas, sob pena de estar-se propagando uma democracia meramente retórica.

Assim, é preciso reconhecer que a democracia representativa não fornece todas as condições necessárias à concretização da democracia, pois todos têm o direito de participar na vida democrática do país, e, especialmente, as decisões acerca das políticas públicas devem ser tomadas de forma tão aberta e tão próxima do cidadão quanto possível, assegurando assim a máxima presença do povo no poder e, por consectário, implementando a participação como elemento fundamental da democracia (AIETA, 2006).

A democracia é pensada por Guilherme dos Santos (2017) como aquilo que “assegura a continuada inovação institucional e produtiva das sociedades capitalistas complexas” e acrescenta que

“restrições à ação legítima dos grupos de interesses, punição de iniciativas políticas fora do período eleitoral, privilégios concedidos a formatos corporativos de ação coletiva, ademais dos históricos impedimentos à participação eleitoral, contribuíram ora para o ambiente mofino, ora para as insubordinações desorganizadas das sociedades oligárquicas antes da Revolução Industrial (p. 67)”.

Ainda Wanderley (2017) mostra que, as concepções “democratizantes” se desenvolvem paralelamente a modernização das estruturas sociais, quando há uma maior divisão do trabalho, industrialização e, por conseguinte, a crescente urbanização cria uma enorme diversidade de valores e interesses em cada sociedade. Tudo acarreta uma maior disputa pelo escasso recurso ao poder, pois o eleitorado é mais pulverizado o que determina uma organização institucional suficientemente aberta e coesa capaz de acomodar os numerosos valores e interesses de maneira duradoura, e torna arriscado e eleva o custo político nas decisões. Assim, o autor depreende que, em análises concretas do poder, essas sociedades estão cada vez mais sujeitas a divergências e acirramentos que não encontram, geralmente, nas vias institucionais, soluções, superação e conciliação.

Assim, a Democracia no Brasil desenvolve-se a partir de uma perspectiva que aponta indicadores positivos acerca da qualidade da democracia brasileira – tanto na sua dimensão procedimental como na sua dimensão material, mas também anuncia o incômodo que há em relação à fragilidade da mesma. O autor sugere que esse incômodo está relacionado com um conjunto de desafios institucionais, a saber: aos limites do presidencialismo de coalizão ou a uma crise de legitimidade do modo como se realizam as alianças políticas que dão sustentação aos governos, pelo menos, desde 1994; ao modelo de participação; das estratégias de combate à corrupção; às políticas distributivas, que provocam uma crise relacionada ao reordenamento social, impactando a tradicional classe média do Brasil entendida como um determinado grupo que historicamente usufruiu de suas posições de poder, de relações sociais subalternizadas e que se apropriou de formas ilegais e ilegítimas para a institucionalização dos seus privilégios (AVRITZER, 2016 p. 3).

Conforme Appio (2004), o grau de sucesso de uma política pública está na combinação dos modelos representativo e participativo de democracia, os quais devem funcionar de modo complementar, garantindo a legitimidade das decisões governamentais através de mecanismos que aproximem governantes e governados em torno do núcleo da Constituição, os direitos fundamentais. Para ele, existe uma combinação dos sistemas de democracia representativa e participativa permitindo uma ampliação de debate acerca da legitimidade das políticas públicas, especialmente quando seu conteúdo envolve as gerações presentes e futuras. A democracia representativa e participativa devem atuar de forma complementar. O déficit democrático deste sistema pode ser compensado por uma atuação dos mecanismos de participação popular, com especial ênfase nos mecanismos de descentralização administrativa, como por exemplo, os conselhos deliberativos no âmbito do Estados e Municípios.

Este debate permite perceber os limites da democracia representativa que prima, sobremaneira, pela liberdade e igualdade de oportunidades, considerando pouco a importância da igualdade de condições, cujo princípio é fundamental para analisar as políticas públicas. A definição de que as políticas públicas são o governo em ação, embora completamente limitada e criticada, contribui indicando uma pista desse objeto de estudo, que se debruça sobre a tomada de decisão, escolha e implementação de políticas, programas e projetos, fruto dos resultados, precários e momentâneos, da formação da correlação de forças num determinado país, em nosso caso uma república, democrática, federada (APPIO, 2004 p. 20).

No Brasil, as políticas públicas muitas vezes beneficiam grupos sociais específicos, regiões, municípios, ou seja, são sempre beneficiados os segmentos sociais com maior força política no poder Legislativo e com maior força financeira nos meandros da sociedade civil. Uma política pública após sair da instância legislativa e passar pelo setor burocrático, segue em direção a sua operacionalidade, comandada por agentes do partido político que se diz autor do projeto (VIEIRA, 2007).

Significa dizer que uma política pública, da elaboração a sua operacionalização, envolve uma rede de poderes contribuindo com o fortalecimento e interesses específicos de cada instância do poder. As pessoas que entram em contato com as políticas públicas no decorrer de suas longas trajetórias, não pensam de modo uniforme, não tem a mesma interpretação de intervenção na realidade, etc. As políticas públicas, ao longo de seus percursos, são contaminadas por interesses, inocências e sabedorias (TORRES, 2004).

3. POLITICAS SOCIAIS E SEU PAPEL NA SOCIEDADE E A CORRUPÇÃO

Pensar as políticas sociais no Brasil na atualidade requer fazer um resgate histórico dos seus fundamentos e da sua funcionalidade, referenciado em uma perspectiva crítica dialética que vislumbre o seu entendimento a partir do sistema social capitalista, ou seja, que a política social é parte constituinte de sua formação e amadurecimento (MOREIRA, 2003).

A avalanche de escândalos e denúncias de desvio de verba pública divulgados pelos meios de comunicação, nos últimos anos, tem gerado um sentimento de que a corrupção está cada vez mais presente em nossa sociedade. E a partir deste fenômeno, (re) criar uma cidadania fundada na produção de um novo discurso, de uma nova meta narrativa, isto é, na possibilidade do (re) surgimento de cidadãos participativos democraticamente na elaboração e controle de políticas públicas (ARANTES, 2011).

Denomina-se então política a ciência de bem governar um povo, constituído em Estado. Em um Estado democrático, essa governabilidade é exercida pelo poder público, via representantes conduzidos ao poder, direta ou indiretamente, pelo povo. Assim, a política tem como objetivo estabelecer os princípios que se mostrem indispensáveis à realização de um governo, tanto mais perfeito, quanto seja o desejo de conduzir o Estado ao cumprimento de suas precípuas finalidades, isto é, em melhor proveito dos governados (REIS, 2008).

A política mostra o corpo de doutrinas, indispensáveis, ao bom governo de um povo, dentro das quais devem ser estabelecidas as normas jurídicas necessárias ao bom funcionamento das instituições administrativas do Estado. Quando o Estado busca, em suas realizações, o atendimento a necessidades sociais básicas da população, seja através de garantias e ações concernentes à assistência social, saúde, educação, segurança etc., verifica-se a implementação e efetivação da política social por parte daquele (REIS, 2008 p. 12).

Neste raciocínio, política e política social representam atuações do poder político visando o bem-estar da população. Entretanto, analisados desta forma, estes conceitos perdem sua historicidade e, fundamentalmente, seu conteúdo de classe social (OLIVEIRA, 2006).

Dessa maneira, o autor analisa as políticas sociais dentro do modo de produção capitalista, entendendo que o fundamento desse modo de produção se dá a partir de relações sociais de exploração, por meio das quais “o trabalhador que produz mercadorias ou serviços também produz suas condições de sobrevivência através do salário que recebe gerando riquezas que são apropriadas pelos capitalistas” (FALEIROS, 1991, p. 33).

Dentro do modo de produção capitalista, as políticas sociais representam mais um elemento de contradição do antagonismo entre as duas classes fundamentais. Trabalhadores e Capitalistas tencionam perante o Estado apresentando seus interesses de classe:

Os trabalhadores, por sua vez, têm interesse em valorizar ao máximo sua força de trabalho, desenvolvendo lutas e greves para aumento de salários e benefícios e melhoria de seu meio de vida. [...]. Aos capitalistas não interessa a permanência do conflito aberto que perturbe a produção e possa levar ao questionamento da própria “ordem social”, ou seja, das relações de exploração. [...]. Os gastos estatais na área social compensam, assim, certas perdas e desgastes da força de trabalho e possibilitam sua reprodução num nível que ao mesmo tempo garanta a produção e a paz social e não modifique a relação fundamental entre os donos dos meios de produção e os assalariados (FALEIROS, 1991, p. 34-35).

Aquilo que o trabalhador produziu, a riqueza, o valor real de seu trabalho, expropriado pelo processo de mais-valia, de onde provém o lucro e a acumulação de capital nas mãos da classe proprietária dos meios de produção, a burguesia é, em parte, devolvida aos trabalhadores através das lutas políticas desenvolvidas em um campo tido como “isento e justo”, o Estado, que no modo de produção capitalista, é dominado pelos interesses da classe dominante. Desse modo, a classe trabalhadora, além de perder autonomia sobre sua força de trabalho, perde também, a decisão de escolha do que ela quer consumir: se habitação ou lazer, se saúde ou alimentação, ou ainda, se educação básica ou educação superior (HAMILTON, 2003).

No modo capitalista de produção da vida social, a classe capitalista detém os poderes político e econômico, determinando, assim, toda a vida social. Há que se considerar que numa sociedade capitalista democrática, alguns aspectos da vida social são decididos coletivamente, fundamentalmente aquelas decisões que não impliquem em mudanças substanciais no modo de produção. Um modo de produção que se funda na desigualdade e na exploração da força de trabalho. Um modo de produção onde a política é a política definida pelas classes dominantes e que responde aos interesses desta. A política social não foge a esta regra (HAMILTON, 2003 p. 24).

A política social é uma política, própria das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas, de ação e controle sobre as necessidades sociais básicas das pessoas não satisfeitas pelo modo capitalista de produção. É uma política de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para o mesmo. Nesta perspectiva, a política social é uma gestão estatal da força de trabalho e do preço da força de trabalho. Ressaltamos que entendemos, por força de trabalho todos os indivíduos que só têm a sua força de trabalho para vender e garantir

sua subsistência, independente de estarem inseridos no mercado formal de trabalho (GUIMARÃES, 2011).

Para Faleiros, as políticas sociais não são descoladas da realidade política e econômica em que elas se encontram. São o resultado de conjunturas e articulações entre classes que expressam forças sociais em dado momento específico, mas que se insere em um contexto mais amplo: o modo de produção capitalista. Assim, nesse modo de produção, as políticas sociais estão ligadas às relações sociais de produção estabelecidas entre trabalhadores e donos dos meios de produção. Através dessa relação, se produz riquezas que são incorporadas ao capital pertencente à burguesia. O acúmulo e apropriação das riquezas produzidas socialmente, por parte dos capitalistas, só é possível perante a exploração da força de trabalho efetivada pela expropriação da riqueza que os trabalhadores produzem. Portanto, as “[...] relações sociais de exploração são o fundamento da sociedade capitalista. O capital se valoriza através da exploração da força de trabalho que não recebe tudo que produz” (FALEIROS, 1991, p. 33).

Ainda, segundo o autor, para se perpetuar a acumulação de capital é necessário permanecer a relação social de exploração e, para isso, portanto, é necessária a sobrevivência e a reprodução da força de trabalho explorado: “O trabalhador e sua família precisam alimentar-se, vestir-se, morar, estudar, cuidar da saúde para colocar-se em condições de trabalhar e produzir riquezas” (FALEIROS, 1991, p. 34). Dessa maneira, as políticas sociais, tendo o estado capitalista como gerenciador, garantem a disponibilidade e a reprodução de força de trabalho passível de exploração pelo capital.

Como o capital e o trabalho se constituem nas duas categorias fundamentais do modo capitalista de produção, a política social transita entre ambos. Ou seja, ainda que, prioritariamente, respondendo às necessidades do capital, esta resposta deve produzir algum grau de satisfação às necessidades do trabalho (HOLANDO, 1995).

De acordo com Faleiros (1980), a análise das políticas sociais não deve se pautar num esquema rígido e ideal. Levar em conta o movimento do capital e os limites físicos e sociais impostos a ele permite entender que as políticas sociais não são nem anjos nem demônios, mas ações geridas pelo Estado capitalista que obedecem conjunturas políticas e econômicas inscritas na correlação de forças sociais em uma dada realidade concreta:

As políticas sociais do Estado não são instrumentos de realização de um bem-estar abstrato, não são medidas boas em si mesmas, como soem apresentá-las os representantes das classes dominantes e os tecnocratas estatais. Não são, também, medidas más em si mesmas, como alguns apologetas de esquerda soem dizer, afirmando que as políticas sociais são instrumentos de manipulação, e de pura escamoteação da realidade da exploração da classe operária (FALEIROS, 1980, p. 55).

Portanto, há uma problemática na política social, dado que ela se insere no âmbito da tentativa de buscar um certo grau de compatibilidade entre o capital e o trabalho (HOLANDA, 1995).

Inicialmente, os beneficiários diretos da política social, em prática no Brasil, seriam os trabalhadores assalariados. Porém, o Estado, ao garantir à camada necessitada alguns direitos sociais que ele mesmo impôs (através das normas jurídicas), exige que, para tanto, seja efetuada uma contraprestação por parte dos trabalhadores. Esclarecendo: a política social, de qualquer forma que seja manifestada, é garantida e efetivada apenas com o custeio dos próprios beneficiários, ou seja, dos trabalhadores assalariados. Tal custeio é imposto ao trabalhador ante a justificativa de ser ele o mantenedor de todo um conjunto de “benefícios concedidos” pelo Estado em prol da classe trabalhadora. Vislumbramos alguns exemplos: ao garantir a previdência (desconto do INSS sobre os vencimentos), e o direito a um serviço de saúde mais eficiente (cobrança da CPMF sobre a movimentação bancária) (HOLANDA, 1995 p.43).

No entanto, quando o poder público mantém uma política social como a que se encontra vigente, contrariamente ao que aparenta, sua intenção não é a de propiciar uma vida digna à força de trabalho, mas, na realidade, está o Estado incluindo um plus na remuneração do empregado, porém, não em espécie (GOMES, 2014).

Com isso, observa-se ações governamentais que garantem um mínimo de subsistência ao empregado, o que, conseqüentemente, reflete no preço da força de trabalho que a ele é pago pelo empregador.

Outrossim, com a política social implantada pelo Estado e garantida ao trabalhador, torna-se possível a perpetuação deste último, despendendo-se um mínimo em dinheiro pela classe empregadora, possibilitando-se, de efeito, um aumento em sua margem de lucro (GOMES, 2014).

Desde o início da década de 1990 ocorrem transformações societárias que vão incidir diretamente sobre o conjunto da vida social, trazendo profundas mudanças na forma de produção, na economia, na política e na cultura, e estas vinculadas ao mercado mundial sob a gerência do capital financeiro, que irão redimensionar a “questão social” (NETTO, 1996), bem como o seu enfrentamento através da política social, num contexto de mundialização do capital.

Neste cenário, a pobreza se expande, evidentes com o aumento exacerbado dos níveis de exploração e aprofundamento das desigualdades materiais e sociais, dadas pelo processo intenso da concentração de riqueza e de propriedade (NETTO, 1996a; IAMAMOTO, 2008).

Todo o recurso que é apropriado pelo Estado, quando este visa garantir o bom funcionamento da política social, por ser gerenciado pelo próprio poder público, não se torna

necessária e obrigatória a utilização do montante arrecadado em sua totalidade, já que, para dar ensejo às garantias asseguradas ao trabalhador assalariado, objetiva-se um serviço, ao menos, satisfatório (CARVALHO, 2001).

Ocorre que a preocupação primordial do Estado (leia-se: os detentores e gerenciadores do capital, ora auxiliados pelo Governo) é assegurar a perpetuação da força física trabalhadora e, para isso, desnecessário priorizar a destinação dos recursos financeiros arrecadados em benefício dos empregados. Com tal política (latu sensu) adotada, torna-se por ideal o investimento do capital recolhido em benefício da classe empregadora, perpetuando-se, portanto, essa apropriação pecuniária, diga-se de passagem, quase que imperceptível aos menos instruídos, onde figura como parte prejudicada a grande massa de trabalhadores (CARVALHO, 2001 p, 33).

Não se exige um gerenciamento eficaz dos recursos arrecadados perante a classe de empregados, mas sim uma reciprocidade por parte do Estado via serviços e garantias (não necessariamente exemplares), de cunho social, a fim de que esteja garantida, como foi dito anteriormente, da força física do trabalhador, por prazo de tempo razoável, em um Estado que satisfaça as exigências de um regime de produção capitalista, ora em uma economia neoliberal (CORRÊIA, 2011).

Objetiva a política social posta (iniciada na ditadura militar de 1964) transferir parte do preço da força de trabalho que é devido ao empregado para outros fins, visando, principalmente, o investimento no capital privado lucrativo. Vide exemplos como o rombo de mais de R\$ 40 bilhões na previdência social, onde o Estado (em especial os governos militares), ao seu bel prazer, utilizou-se dos recursos disponíveis desvairadamente, tendo como beneficiário prioritário a iniciativa privada, obedecendo, claro, os interesses estatais (que não inclui, necessariamente, os interesses sociais dos trabalhadores) (GOMES, 2014).

O raciocínio aqui exposto é facilmente comprovado tomando como exemplos outros casos de malversação dos recursos públicos visando interesses do capital privado (vide o PROER e os investimentos a grandes grupos estrangeiros efetuados pelo BNDES). Isto posto, denota-se uma verdadeira contradição entre os relevantes fins objetivados pela real política social, em oposição àqueles alcançados pela vigente política maniqueísta implementada, e eficazmente, utilizada pelo Estado, e maquiada sob o rótulo de “social” (CORRÊIA, 2011 p. 12).

A política e a política social, portanto, apresentam claro e inequívoco conteúdo de classe social, e respondem, em última instância, aos interesses das classes dominantes. Isto não significa que se deve, neste momento histórico, negar uma ou outra – ou ambas. O que é fundamental é o fortalecimento daqueles que se encontram fora dos processos decisórios que se dão, em última instância, no âmbito político. Os espaços políticos já existentes – sindicatos,

associações, conselhos – e a busca incessante de criação de novos espaços de participação, podem se constituir em um caminho possível de fortalecimento dos indivíduos para que reconheçam sujeito coletivo e imponham mudanças importantes em ambas as políticas, mudanças estas que venham a favorecer a maioria da população (GOMES, 2014).

3.1. Corrupção

A corrupção tem sido evidenciada ao longo de toda a história da humanidade. À medida que as civilizações foram se desenvolvendo e as relações humanas foram tomando proporções maiores, a corrupção foi se expandindo nos vários setores da sociedade, nas relações sociais e institucionais, tanto públicas quanto privadas, tornando-se um aspecto cotidiano na vivência da humanidade. Platão, em relação a este assunto, já se preocupava com aqueles que buscavam sempre mais as riquezas e desprezavam a virtude. Atualmente, a sociedade tem obtido mais informações em relação ao tema através dos meios de comunicação, o que tem gerado um grande impacto na opinião pública, porém, o problema precisa ser discutido num âmbito que vá além dos aspectos jurídicos e econômicos (FILGUEIRAS, 2011).

O termo corrupção é derivado do latim *corruptio*, com o sentido de deterioração, ato, processo ou efeito de corromper. Este substantivo pode ainda significar: deterioração, decomposição física ou orgânica de algo, putrefação; modificação, adulteração das características originais de algo; e no sentido mais figurado, a expressão se refere também a degradação moral de indivíduos e instituições. Isto demonstra a sua vasta possibilidade conceitual (HAMILTON, 2003).

Apresentar um conceito abrangente de corrupção se torna, assim, uma tarefa difícil por haver uma variedade de acepções em relação ao termo. Ela pode mudar de acordo com a área em que é analisada, dependendo do ângulo científico em que é vista. Numa perspectiva política, pode-se buscar conceitos mais específicos para se entender melhor este fenômeno multidisciplinar (SOUZA, 2009).

Segundo o Código Penal, a corrupção pode ocorrer sob duas formas: como corrupção ativa, caracterizada pela conduta de oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício; e como corrupção passiva, quando praticada pelo funcionário público que solicita ou recebe, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem

indevida ou aceita promessa de tal vantagem. Este ato pode ser do político, quando praticado por agentes políticos individualmente; ou pode ser na política, quando é disseminada em toda sua atividade, tornando-se uma corrupção sistêmica, pois penetrou no sistema político (BRASIL, 2008 p. 31).

Uma das mais completas definições de corrupção é aquela que apresenta a corrupção como um sistema de comportamento de uma rede em que participam um agente (de caráter individual ou coletivo) com interesses particulares e com poder de influencia para garantir condições de impunidade, com a principal finalidade de lograr que um grupo investido de capacidade de decisão de funcionários públicos ou de pessoas particulares, realizem atos ilegítimos que violam os valores éticos de honradez, probidade e justiça, ou também que realizem atos ilícitos que violam normas legais, para obter benefícios econômicos ou de posição política/social, em prejuízo do bem estar comum da sociedade (ARLAND, 2002).

No que se refere ainda à participação, Avritzer identifica um fenômeno que ganhou maior força nas manifestações de março de 2015 - que é a presença da classe média apresentando uma pauta conservadora. O autor indica que a classe média estava presente desde as manifestações de junho de 2013, mas que nesta última havia também, numa articulação de vários discursos em disputa, a presença de pautas progressistas, tais como aquelas ligadas a demandas por mobilidade urbana e a melhoria dos serviços de saúde e educação no setor público. Já a agenda conservadora, que ganha maior força a partir de 2015, está ligada a questões relacionadas à “infraestrutura urbana vista sob a ótica das vias públicas; o baixo nível dos serviços de saúde e educação vistos sob a ótica de uma classe média recentemente expulsa dos serviços privados de saúde e educação; e principalmente a corrupção vista sob a ótica de uma agenda despolitizada que nega a relação entre corrupção e organização do sistema político e atribui a corrupção ao governo do P.T.” (AVRITZER, 2016, p. 59).

O tema da corrupção é complexo, e não é o caso retomar todos os argumentos do autor. Por isso, é interessante ressaltar que Avritzer indica uma mudança na opinião dos brasileiros em relação à corrupção, apontando que na década de 1960 ainda era possível ganhar eleições no Brasil com o slogan “rouba mas faz”, isto é, havia uma certa acomodação com a ideia de que a corrupção era uma consolidada instituição no Brasil, o que provocava um sentimento generalizado de impunidade. A Constituição de 1988 e alguns outros formatos institucionais passaram a criar uma percepção de que a corrupção não é parte do sistema político e que deveria ser combatida. Dentre os diversos aspectos que se associam a essa recorrente prática no Brasil está a forma de organização e financiamento do sistema político. O financiamento de campanha no Brasil é fundamentalmente privado. Porém, pode-se indicar

que houve uma avanço nessa área a partir de um aumento das operações de combate à corrupção pela Polícia Federal, pelo Ministério Público e pelo Controlaria Geral da União (CGU), o que aprimorou a capacidade do Estado brasileiro para a multiplicação dos mecanismos de combate a esse fenômeno.

Há, entretanto, um paradoxo no que se refere a essa questão, pois o aumento do combate à corrupção amplia a percepção sobre a incidência da própria corrupção, deslegitimando o sistema político. E nesse cenário entram as fortes campanhas de mídia que pautam a internet, a opinião pública e a visão desta em relação ao sistema político (AVRITZER, 2016, p. 70), de modo a associar interessada e seletivamente os escândalos de corrupção ao Partido dos Trabalhadores (P.T.). Dessa forma, essa associação ganha força, ao mesmo tempo que reforça a ideia de que a corrupção está ligada a esse partido, deixando de fazer uma análise mais complexa - que por sua vez deve estar ligada à relação entre a corrupção e a organização do sistema político no Brasil.

Finalmente, no que se refere ao aspecto das políticas distributivas, estas provocam uma crise relacionada ao reordenamento social que impacta a tradicional classe média brasileira. O autor, nesse sentido, perpassa todo um histórico da formação de setores desse grupo. De todos os elementos apresentados por Avritzer, a menção à atipicidade característica dessa classe média, se comparada à europeia e americana, parece ser central na compreensão do comportamento da mesma quando se considera a ampliação do contingente de pessoas que ascendem a uma nova classe média. O autor então argumenta que o

(...) motivo desta atipicidade reside no fato da classe média brasileira usufruir de dois elementos de natureza contraditória: de um lado, ela usufrui menos intensamente dos bens de consumo duráveis e não duráveis, carros, eletrodomésticos e outros produtos eletrônicos que constituem parte integrante do padrão de consumo de qualquer classe média nos países desenvolvidos. De outro lado, nós temos uma classe média que, até pouco tempo atrás, ainda usufruía de uma abundância de mão de obra barata gerada pelo nosso processo de colonização e por uma urbanização atípica (AVRITZER, 2016, p. 75).

A característica da corrupção de valorizar o individual-pessoal em detrimento do coletivo traz, obviamente, efeitos negativos para a economia e a política, uma vez que propicia a concentração maior de poder nas mãos de poucos. Esta concentração, entretanto, não é feita à revelia da sociedade, uma vez que nos países onde há maior incidência de corrupção há, também, mecanismos de coerção legal fracos ou ineficientes, e a percepção de que a coisa pública e o indivíduo não se relacionam. Desta forma, se os indivíduos que compõem uma sociedade não assumem a coisa pública como sua propriedade, e, portanto não

zelam por ela, estarão sujeitos ao uso desta coisa para o benefício de alguns poucos (SILVA E REIS, 2016).

O ano de 2016 mostrou que, ao redor do mundo, a corrupção sistêmica e a desigualdade social reforçam uma à outra, levando à falta de confiança popular nas instituições políticas e gerando um solo fértil para o crescimento do populismo. Assim, observa-se que 69% dos 176 países no Índice de Percepção da Corrupção 2016 alcançaram menos de 50 pontos em uma escala de 0 (percebido como altamente corrupto) a 100 (percebido como altamente íntegro), expondo como a corrupção é massiva e pervasiva do setor público em escala global. Em 2017, mais países caíram do que subiram no índice, demonstrando a necessidade urgente de ação. (Berlim, Transparência Internacional - 25 de janeiro de 2017).

A corrupção e a desigualdade alimentam uma à outra, criando um círculo vicioso entre corrupção, distribuição desigual de poder na sociedade e distribuição desigual de riqueza. Como os Panama Papers mostraram, ainda é muito fácil para os ricos e poderosos explorarem a opacidade do sistema financeiro global e enriquecerem às custas do bem público. (Berlim, Transparência Internacional - 25 de janeiro de 2017).

Assim como nos mostra Silva e Reis (2016 p. 03) “a corrupção é um fenômeno de grande amplitude conceitual por se referir e por surgir onde há relações humanas.” Pode-se falar, então, em corrupção em todos os âmbitos da relação social, mas é visto que em todas as acepções existe um núcleo conceitual fixo que é utilizar-se de meios ilícitos ou imorais para obter vantagens sobre os outros. Esse conceito fixo traduz genericamente as diversas afeições do ser corrupto, por isso não traz nele embutido o nível de gravidade e de prejuízo social que esses meios ilícitos podem trazer, e nem traz as infinitas possibilidades de fins a serem alcançados pelo ato de se desviar dos caminhos lícitos e morais. Bem como, não traduz a noção de licitude/ilicitude, moral/imoralidade que varia tanto de sociedade para sociedade, quanto de qual recorte ou qual situação social está-se analisando para dizer que tal ação ou omissão são corruptas.

No campo político, a corrupção vem se apresentando de maneira endêmica, tornando-se uma espécie de normalidade cotidiana nesta área. A política, assim, passa a ser vista como o espaço dos vícios, desacreditada pela sociedade em geral e colocada em segundo plano por um sentimento de crise ética. O mau funcionamento político, a apatia e a indiferença presente nas instituições públicas ou privadas, levam a deixar o fenômeno da corrupção como uma força oculta que tem suas bases em torno do segredo e dos esquemas que ultrapassam as suas fronteiras morais (GOMES, 2014 p 11).

De igual modo, existe uma crescente propagação da corrupção no interior da administração pública que, como comprovam numerosos exemplos, não pode ser combatida unicamente com mecanismos de controle suplementários. Inclusive atualmente, apresenta-se uma crescente difusão da corrupção no sistema político, muitas vezes alimentada por um crescimento da clientelista da administração pública, uma crescente densidade regulativa e um avanço grau de politização. Neste sentido, o resultado da corrupção é a destruição da confiança nos funcionários públicos, sobre tudo quando acumulam as funções públicas com as privas produzindo uma grave lesão dos deveres e as responsabilidades como agentes públicos (ARLAND, 2002).

Portanto, podemos perceber que a corrupção estatal se perpetua devido às brechas do sistema político brasileiro. Assim, a solução não está somente na troca de indivíduos nos cargos do governo, mas na reforma do já sucateado sistema. Reforma esta, substancial, real, não como a que foi feita no ano passado pelos atuais políticos depois de sentirem-se pressionados pelas manifestações públicas de 2013. A Lei da Reforma Política, sancionada pela presidenta no dia 29 de setembro de 2015, está longe de atender as demandas exigidas pela população nos anos anteriores, como investimentos maciços nas áreas da saúde e educação, punições mais severas para políticos corruptos, entre outras. Isto se explica, pois, mudanças que iriam ajudar a coibir as ferramentas usadas na corrupção foram barradas nos órgãos legislativos, visto o confronto de interesses os quais poderiam afetar diretamente os políticos que usufruem das lacunas do sistema. Exemplo disto é o financiamento privado de campanhas, este, apesar de ter sido modificado, ainda não é o necessário para eliminar as doações/investimentos de pessoas ou grupos com interesses privados. De acordo com a Lei, a doação ainda poderá ser feita por pessoas físicas a um partido. É notável, com este exemplo, que o sistema não está sendo mudado, está-se, tão somente, trocando algumas peças (SILVA e REIS, 2016 p. 04).

Considerada um problema social, político e institucional, multifacetado, a corrupção contamina as relações sociais e institucionais, tanto na esfera pública quanto na privada. Não se trata de fenômeno contemporâneo, o que vem ocorrendo é o aumento da notoriedade em razão da difusão midiática tradicional e alternativa, com destaque as redes sociais, que se tornaram um mecanismo comum na divulgação da informação (MOTTA, 2008).

Assim, as relações de corrupção a nível internacional são cada vez mais complexas na medida em que se misturam interesses privados, como são os das empresas privadas, com outros interesses menos honráveis: como os funcionários e agentes públicos que atuam em nome do interesse público como parte diretamente interessadas no desvio de conduta. A multiplicação do comércio pode contribuir para a prosperidade mundial e ao forte crescimento dos países em desenvolvimento (ARLAND, 2002).

Neste contexto, a partir da perspectiva norte-americana dada ao conceito de corrupção, destaca-se o impacto que o comportamento corruptivo provoca nas instituições e nas relações sociais, trazendo a tona os seguintes exemplos:

“a situação dos médicos que cerram fileiras em não denunciar ou sequer testemunharem contra colegas seus que foram negligentes no tratamento da vida humana”; ou “quando a polícia fabrica provas para serem usadas em processos”; mas também quando “determinados patrocinadores de atletas em competições importantes os estimulam e mesmo obrigam a consumir produtos fármacos proibidos para obterem melhores resultados”; e por fim, “o próprio tema do nepotismo, que não precisa ter contraprestação econômica – suborno – para se caracterizar” (LEAL, 2013, p. 16).

Maquiavel (1989) explica que as leis não são suficientes para conter a corrupção, pois a boa moral também é necessária para sua observância, assim como as leis são requisitos para a manutenção da boa moral. Quando os homens se tornam maus, os costumes e as leis de outrora não são mais aplicáveis e os maus costumes corrompem qualquer lei (1989, p. 241). Maquiavel destaca que a corrupção impede que até as leis mais bem planejadas sejam seguidas e somente se, por ventura, um homem for capaz de forçar a obediência dos outros às leis, a corrupção teria fim (1989, p. 240).

Neste ambiente, para combater estas inúmeras conformas de comportamento corruptivo, os países latino-americanos desde os anos novembro tem realizado uma grande quantidade de reformas, mas ainda assim não foram suficientes. Deste modo, a corrupção se previne com um adequado exercício do principio da subsidiariedade estatal, que delegue poder na sociedade através de inteligentes e igualitárias políticas de descentralização. O controle público estatal será sempre insuficiente se paralelamente a isto não houver acompanhado do controle social. Quanto mais próximo se encontra o ato administrativo do vizinho, menos haverá segredos, discricionariedade e falta de transparência serão possíveis no exercício da função pública (ARLAND, 2002).

Assim, justamente porque o sistema burocrático estatal encontra-se recheado de vícios de conduta, tem-se que o fenômeno da corrupção política no Brasil está intimamente relacionada à administração pública e seus agentes políticos. Busca-se a punição de personagens específicos que praticaram atos corruptivos, porém há de se sopesar a preservação das instituições públicas e do próprio regime democrático, que é enfraquecido em razão do locupletamento particular da máquina pública, rompendo com a impessoalidade (ARLAND, 2002).

Os escândalos de corrupção se apresentam como um sinal de que um país reconhece a diferença entre o público e o privado. Algo que caracteriza às sociedades democráticas moderna é a separação formal entre o Estado e a sociedade. Neste cenário, a preocupação dos cidadãos pelos subornos que os funcionários públicos recebem mostram que aqueles e as

autoridades do governo reconhecem a existência de normas que regulam as praticas leais e a administração competente, e que estas podem ser violadas (ARLAND, 2002).

Mais focado na corrupção como apropriação indevida do bem público, em Democracia na América, Tocqueville (2005) analisa a corrupção e os vícios dos governantes na democracia e seus efeitos sobre a moralidade pública. A ambição e a inveja são vícios que levam os governantes a enriquecerem às custas da república. Em uma democracia, segundo Tocqueville, a grandeza dos governantes é atribuída pelos cidadãos a intrigas vis e manobras culposas, em parte porque atribuí-la a talentos e virtudes seria confessar que os governantes são mais hábeis que outros cidadãos, mas certamente responsabilizar os vícios pela elevação dos governantes não seria errôneo. Possuindo os homens de Estado nas democracias ainda fortuna por fazer, ao contrário das aristocracias, os líderes das democracias mostram-se corruptos e exercem uma ação indireta sobre a consciência pública, servindo como exemplo de conquista de sucesso através do roubo do tesouro público, o que Tocqueville julga temível.

Diante disso, atualmente com o aumento de escândalos e denúncias divulgados pelos meios de comunicação sobre a corrupção, temos uma percepção de que ela está aumentando de forma significativa no Brasil. É difícil poder afirmar, diante da dificuldade de medir e de provar a corrupção, se existe na atualidade mais ou menos corrupção que no passado. As evidências de que corrupção está aumentando no País podem indicar que a sociedade brasileira está logrando avanços significativos na luta contra ela (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2004).

De tal modo, a posição do Brasil no ranking divulgado pela Transparency International, que mede os índices de percepção da corrupção no mundo mostra que o País ocupa um lugar bastante desconfortável. Os dados apresentados em 2003, referentes a 2002, indicam o Brasil com nota 4,0, repetindo a mesma nota de 2001, quando ocupava a 45ª posição entre os 102 países pesquisados. A manutenção dessa posição indica que o Brasil não tem piorado na percepção sobre o nível de corrupção. O País ficou no mesmo patamar de Bulgária, Jamaica, Peru e Polônia (PEREIRA, 2003).

Assim, a credibilidade das instituições e dos agentes públicos se transforma em elemento fundamental para dar legitimidade ao sistema político. Para o fortalecimento da democracia é fundamental ter como referência o nível de confiança que a população deposita nas instituições públicas e em seus dirigentes. Nesse contexto, o esforço governamental para controlar a corrupção é uma medida indispensável no processo de recuperação da legitimidade das instituições (PEREIRA, 2003).

Portanto, o verdadeiro espírito de igualdade, seja no respeito à organização social, seja na vontade de justiça social, é, portanto, um dos pilares para afastar um povo da corrupção. Quando esse espírito é corrompido pelas fraquezas humanas, o povo se corrompe. Além do espírito de igualdade, outro fator que impede a corrupção de um povo é a fiel observância às leis (GOMES, 2014).

Neste sentido, segundo Pires (2003) a construção da legitimidade da transparência política, deverá ser a prática do controle do gasto público, com a participação da sociedade civil organizada, nos seus conselhos e órgãos representativos. Por conseguinte, muitos cientistas sociais entendem que o alcance dos objetivos para tornar consolidada a transparência governamental necessita contar com a participação da toda a sociedade, uma vez que a participação surge como importante mecanismo para a mobilização e priorização dos problemas da sociedade, e sendo por meio dessa participação que serão priorizadas as reivindicações dos cidadãos, que, por sua vez, estão relacionadas com as questões das desigualdades sociais e das próprias políticas sociais.

À vista disso, um dos mecanismos eficazes na promoção do combate a corrupção se apresenta como o controle social, onde a estruturação de um governo digital abre as perspectivas no avanço deste campo. Contudo, é importante avançar nas discussões sobre o modelo econômico do país e no processo de elaboração e acompanhamento da execução do orçamento público, já que é neste momento que é decidida a prioridade da comunidade, traduzida por intermédio das políticas públicas (PEREIRA, 2003).

4. POLÍTICAS SOCIAIS E A LUTA ANTICORRUPÇÃO

A prática da corrupção se dá em diferentes dimensões da sociedade, ocorrendo na vida cotidiana, na política, no futebol, no setor privado, na administração pública e são diversas as formas pelas quais se manifesta, destacando-se como as mais comuns, dentre outras, o suborno, o pagamento de propina, as fraudes em licitações e os desvios dos recursos públicos. Assim como são diversas as dimensões e as formas de corrupção, são várias as abordagens teóricas sobre seu significado (VIEIRA, 2006).

Na atualidade, vista pela perspectiva dos valores éticos, predomina a ideia de ser a corrupção um ato de desrespeito à ética e uma ameaça para a democracia, especialmente na materialização da justiça e da igualdade. Analisada pela vertente econômica é responsável pelo atraso econômico e social que dificulta o desenvolvimento de muitos países e gera alto custo econômico, em prejuízo das classes pobres e subalternizadas e em benefício das ricas e poderosas (KLITGAARD, 1994; STUKART, 2003; AVRITZER, 2008; FILGUEIRAS, 2008).

Conforme indica Carvalho (2008), a corrupção, enquanto fenômeno histórico, tanto se alterou quanto teve sua compreensão alterada no transcorrer do tempo, assim como o tipo e a intensidade das reações contra ela. Segundo Bresser-Pereira (1997), as sociedades contemporâneas, como a brasileira, vem atribuindo à corrupção o sentido de ser a própria negação de valores relacionados à democracia e à cidadania, o que transformou o seu combate em um dever dos governos que se pretendam legítimos, demonstrando o seu compromisso com o Estado de direito e a orientação desinteressada das políticas públicas e sociais.

Com base nesta abordagem, o ato corrupto resulta da percepção dos agentes sobre as possibilidades de ganho frente à possibilidade de serem pegos e, se pegos, de serem devidamente punidos (Vieira, 2006, pp. 4-5). Considerando os pressupostos da escolha racional e dos incentivos, os níveis de corrupção em diferentes países dependem de como os agentes “percebem” as fraquezas de suas instituições, visto que é com base nelas que eles calculam se os possíveis benefícios superarão os possíveis custos da atividade corrupta (ABRAMO, 2006).

Este é o pressuposto que dá base à representatividade do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional (TI) enquanto instrumento válido para se ranquear diferentes países por nível de corrupção no globo. Sendo assim, os níveis de corrupção serão maiores nas sociedades onde as instituições sejam menos balizadas pelos valores republicanos (racionais-legais) e mais orientadas pelas

representações típicas do tipo de dominação tradicional weberiana, como o patrimonialismo, o clientelismo ou o nepotismo, onde haja excesso de monopólios e redes de privilégios e os controles governamentais e sociais forem mais precários (SILVA, 2001, pp. 49-55).

A corrupção encontra na política seu ambiente mais acolhedor. Ao favorecer regiões com verbas, independente dos meios utilizados para consegui-las, e do percentual destas que efetivamente chegue às regiões, os políticos realizam, aos olhos do povo, sua missão. Com isto, as necessidades reais do todo saem de perspectiva, e a consciência política passa a constituir-se uma distorção de valores em que o interesse individual (neste caso pode ser o de favorecidos de uma comunidade) prevalece. Adicionalmente, para a manutenção deste estado de coisas, não são poupados esforços, ou favores, criando um ambiente fechado em que os novos, ao entrarem, são coagidos a entrarem no processo, quando não o fazem por iniciativa própria (FILGUEIRAS, 2011).

Apesar desta configuração pouco otimista no ambiente político, há que se considerar a perda de poder das instituições políticas das nações em função da relevância que assume na atualidade o capital privado, único com poder de promover o desenvolvimento sustentado da sociedade, uma vez que as nações estão, em sua maioria, “quebradas”. Assim, julga-se pertinente retomar a abordagem organizacional, em que se assume ser possível uma reformulação de valores éticos, e, portanto sociais, que possam viabilizar uma existência mais ética (ALENCAR, 2011).

Nesse sentido, extrapolando a ideia do agir ético, a corrupção delimitada no âmbito político não permeia a noção de moral ou imoral, mas de legal ou ilegal, legítimo ou não. Essa é uma das grandes diferenças em termos de corrupção quando é considerado o que acontece no âmbito do Estado ou da sociedade civil. Dessa forma, se politicamente um ato ilegal passa a ser legal automaticamente quem o usava para obter vantagem deixa de ser corrupto, ainda que esse ato seja imoral, o que não ocorre na sociedade civil. Politicamente, só se é corrupto quem transgride regras legais (ALENCAR, 2011).

Entretanto, essa percepção estritamente legalista da corrupção é colocada em questionamento pelo filósofo Newton que reporta aos antigos para demonstrar que a corrupção no setor público em um Estado democrático de direito tem como fonte o descaso da sociedade civil e, especialmente, de servidores públicos para com o bem comum, além do desprezo para com os princípios que regem a constituição e da noção partidária de que a vitória nas eleições significa a posse do Estado e não a posse da administração de um bem que é de todos. O Estado de direito não sobrevive sem que todos os atores envolvidos no processo sejam responsabilizados e sem a afirmação da superioridade do bem público sobre o bem privado (BIGNOTTO, 2006, p.82).

Considerando a atual relevância do enfrentamento deste fenômeno, o governo federal brasileiro criou junto à Presidência da República um órgão específico, com status de Ministério, destinado à condução do programa voltado à materialização de sua política anticorrupção. Completados dez anos de seu funcionamento nos moldes atuais, a Controladoria-Geral da União (CGU) apresentou os resultados do programa que conduz indicando que, como meio de dar um efetivo enfrentamento à corrupção no Brasil, “além de aprimorar os instrumentos de controle interno e de repressão do mau uso dos recursos públicos, [...] passou a priorizar as ações de estímulo à participação da sociedade na vigilância das políticas públicas e sociais” (Controladoria-Geral da União, 2013).

Pelo que se depreende desta afirmação, tem-se que a CGU aborda a corrupção de forma que o pressuposto teórico sobre seu combate é o de que este se dá pelo acirramento do controle governamental, da vigilância social e da repressão. Considerando o que assentam (Graaf, Maravić e Wagennar 2010, pp. 13-20).

A corrupção se manifesta de diversas formas, indo desde pequenas fraudes até atingir altas transações ilícitas, mas é no aparato do Estado que produz os efeitos mais lesivos à coletividade, como: 1) perda de eficiência na oferta de bens e serviços pelo desperdício e má distribuição dos recursos, 2) distribuição não equitativa de bens e oportunidades que favorece ricos e privilegiados contra os mais pobres e desprotegidos, 3) vícios na política de incentivos, já que o pagamento de taxas de urgência (gorjetas) e de gratificações estimulam agentes públicos a extorquirem dinheiro dos cidadãos sem lhes prestar um bom serviço ou mesmo serviço nenhum, 4) instabilidade política, quando o comportamento corrupto, por habitual, leva o governo a descrédito público ou promove alienação do povo (KLITGAARD, 1994).

A prática do controle social democrático não se dá no sentido de desconsiderar a importância do controle social institucionalizado, exercido sob o direcionamento do aparato estatal, mas tem o propósito de contribuir para sua ampliação, pelo estabelecimento de relações de consenso entre a Sociedade Civil e o Estado. Compreende-se consenso, pelo universo conceitual de Gramsci (1984), como a construção de relações dialéticas e de equilíbrio (instável) entre tais instâncias e não pela imperiosidade do aparato coercitivo, um esforço que provém da situação de crise de legitimidade que a democracia representativa enfrenta atualmente no Brasil, atribuída, em grande medida, ao aumento das práticas corruptas por agentes públicos, o que estimula a sociedade a lançar mão de mecanismos de democracia direta para atuar como protagonista nas decisões políticas e pressionando o Estado a adotar medidas preventivas e punitivas para combatê-las (KLITGAARD, 1994 p. 09)

Na verdade, regimes de democracia representativa, como o brasileiro, são vulneráveis à corrupção pelo baixo poder de decisão política dos cidadãos e a pouca participação na

gestão pública. Isso se deve, em parte, conforme analisa Lupia (2003, p. 34), ao fato de essas democracias funcionarem por meio de cadeias de delegação cujo perigo é o de que “[...] as pessoas a quem o poder é delegado possam abusar do poder que recebem.” Por essa premissa, as práticas corruptas compõem um rol de condutas impróprias que conduzem ao fracasso da delegação na medida em que governantes e agentes públicos, imbuídos da autoridade que o cargo lhes confere, atuam de forma arbitrária para obter benefícios e privilégios pessoais.

No sentido vulgar, conceituar corrupção é uma tarefa quase impossível, pois o termo comporta inúmeros significados, como também uma extensa gama de consequências. Com relação às várias formas e tentativas de conceituar a corrupção, um ponto em comum: trata-se de algo negativo; jamais positivo. Em dicionários, as definições sobre o que é corrupção não variam e se situam no mesmo contexto: decompor, depravar, desmoralizar, subornar, tornar podre, enfim, destroçar algo (NUCCI, 2015).

A corrupção, entretanto, como um ato reiterado e sistemático, em geral praticada por grupos organizados, é mais difícil de ser detectada. Isto porque a aparência de legitimidade dos atos muitas vezes encobre situações amplas de corrupção, envolvendo organizações e empresas. Acrescenta-se, ainda, o financiamento de campanhas políticas, que envolve a empresa doadora da verba, o intermediário e o partido político (LIVIANU, 2014,p.26).

Filgueiras (2008, pp. 353-354), em seu trabalho sobre os marcos teóricos da corrupção, assenta que no século XX duas abordagens sobre a corrupção organizaram as pesquisas sobre o tema em torno de agendas grandes “que expressam opções por políticas, no quadro internacional, marcando grandes paradigmas de construção do conceito e da prática da corrupção”.

A primeira, que foi hegemônica até a década de 1980, aborda a corrupção a partir da teoria da modernização. Tendo uma perspectiva dicotômica das sociedades, esta teoria compreende a corrupção como um fenômeno mais presente em sociedades pouco desenvolvidas, relacionando-a a possíveis disfunções das instituições políticas que ocorrem por conta da cultura política predominante ou por processos de mudança social (FILGUEIRAS, 2008).

Esta abordagem sobre a corrupção utiliza o patrimonialismo como conceito principal para definição da situação institucional das sociedades onde tal fenômeno é mais disseminado. Nelas, a predominância do tipo de dominação tradicional, onde as relações sociais são orientadas pela confusão entre o público e o privado, torna a corrupção um fenômeno corriqueiro nas relações entre Estado e sociedade (SOUZA, 2008).

A corrupção então é uma ação que apresenta uma contradição entre os valores éticos exigidos no desempenho das funções públicas e o comportamento concretizado pelo agente que a pratica. Embora seja, na maioria das vezes, um fenômeno de natureza individual, tem seus reflexos danosos na sociedade e toca bens e valores de toda a comunidade. Se tentássemos conceituá-la, poderia ser no sentido de ser como o comportamento sistemático e reiterado de violação da moralidade administrativa por parte do funcionário público, no seu sentido amplo, causando danos sociais relevantes, como também atingindo o sistema social e as estruturas de Estado (LIVIANU, 2014).

Ela caracteriza-se, nitidamente, pela chamada negociata, pelo pacto escuso, pelo acordo ilícito, pela depravação moral de uma pessoa, gerando, muitas vezes, imensos prejuízos ao Estado. Quando associa-se a corrupção a algum fator desgastante para a humanidade, sem dúvida seria a uma praga. Mas uma praga incontrolável, que encampa o mundo inteiro e não deixa nada erguido em bom estado depois de sua passagem (NUCCI, 2015).

No Brasil, as instâncias que compõem o Sistema de Controle do Estado, com o papel de fazer funcionar um sistema anticorrupção, estão a cargo, principalmente, do Ministério Público Federal (MPF), responsável por defender o fiel cumprimento do regime democrático e garantir os direitos sociais e individuais expressos na Constituição Federal (arts. 127 e 128), da Controladoria Geral da União (CGU), responsável por defender o patrimônio público e garantir a transparência no Poder Executivo, do Departamento da Polícia Federal (DPP), através da Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado (DICOR), e do Tribunal de Contas da União (TCU), responsável por auxiliar o Congresso no controle externo das contas públicas, consoante os artigos 71 a 74 e 161 da Constituição. Essas instâncias compõem o aparato legal-institucional que formam o Sistema Nacional de Integridade brasileiro. Como mostra Speck (2002 p. 28), trata-se de uma estrutura holística e cooperativa entre variadas instituições e atores sociais com o propósito de estabelecer um sistema forte de combate e punição a atos ilícitos, no campo da gestão pública.

A compreensão da corrupção por esta visão indica então que este fenômeno se materializa por diferentes práticas que se moldam às falhas do aparato institucional, sejam contingenciais (mudanças, catástrofes, etc.) ou permanentes (patrimonialismo, clientelismo, etc.). Desta forma, quando um agente, a partir do cotejamento entre as oportunidades de ganho e os riscos de ser descoberto e de ser adequadamente punido, percebe a possibilidade, ainda que temporária e/ou contingencial, de lograr proveito de seu cargo ou contrato, mesmo que em detrimento do interesse público, ele se corrompe (VÁSQUEZ, 2011).

Tais medidas ratificam o compromisso assumido pelo Brasil, na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de aumentar a transparência e o acesso à

informação pública que, conforme Lupa (2003) e Barowiak (2011), são importantes ferramentas de prevenção da corrupção, por manter sob vigília a conduta dos agentes públicos em sistemas de delegação. Entretanto, a grande incidência da corrupção no Brasil indica fragilidade no Sistema Geral de Controle existente, haja vista ocupar, em 2013, a 72ª posição, num rol de 177 países, no IPC medido pela TI.

Alguns estudos de Klitgaard e Filgueiras apontam que essa posição elevada da corrupção no Brasil no cenário mundial decorre do distanciamento da maioria da população brasileira. Nessa questão e a uma tendência para a naturalização das condutas corruptas, seja na administração pública e privada, seja no cotidiano das pessoas, atribuída, sobretudo, a uma cultura política de matriz patrimonialista, formada desde a colonização do País, em que esferas pública e privada se entrelaçavam com pujança. Mas fora do fatalismo cultural que, conforme Klitgaard (1994), junto com a impunidade encorajam a prática da corrupção, existem outras análises, como a de Filgueiras (2011). Para quem a política de transparência brasileira tem ocorrido sob a tutela da burocracia estatal e, por isso, não tem contribuído para criar sistemas de *accountability* fortes, mas uma política de escândalos com pouco impacto no controle da corrupção e maior exposição das patologias institucionais, o que produz uma baixa confiança e uma sensação de impunidade diante da sociedade.

Com isso, um alto nível de corrupção certamente diminui a cooperação social e enfraquece a capacidade de o Estado implementar políticas públicas e sociais importantes. A presença de altos níveis de corrupção representa um alto nível de comportamentos “rentistas”, que possuem como principal efeito o de destruir a riqueza na busca por redistribuição de recursos, o que acaba empobrecendo a sociedade (ALENCAR, 2015).

O desenho de um novo ambiente político para o Brasil, na Carta Constitucional de 1988, leva ao reestabelecimento do regime democrático, onde a participação social marca a mudança no relacionamento entre Estado e sociedade civil de um formato de domínio do poder estatal para outro de equilíbrio de poder. Essa expectativa de participação vem sendo tematizada por diversos estudiosos e recebe distintas adjetivações. Santos e Avritzer (2002) falam de participação cidadã e apresentam como exemplo os arranjos participativos que nascem dos movimentos sociais, no Brasil e em outros países, para a garantia de direitos de cidadania que, como dizem os autores, ampliam os cânones democráticos de uma democracia de baixa intensidade, ou liberal representativa, para outra de alta intensidade. Esta, como esclarecem, nascida de contratos sociais mais inclusivos, como a democracia participativa, sob o protagonismo de sujeitos sociais que decidem sobre questões de interesse coletivo. Por outro lado, Santos e Avritzer chamam a atenção, também, para as ambiguidades e

vulnerabilidade da participação social, como a de está sujeita à cooptação ou integração às forças conservadoras, que a coloca a seu serviço ou a descaracteriza, na forma de filantropia.

Teixeira conceitua participação cidadã como “um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações”. O autor faz uma interpretação de participação considerando a influência do processo de globalização nas dinâmicas sociais no plano local. Sob uma vasta base teórica, analisa qual o papel da participação cidadã em meio à tensão com o modelo representativo, que se dá não com a pretensão de negá-lo, mas de aperfeiçoá-lo. Nessa incursão, destaca que o papel da sociedade civil é “autolimitado” posto que as formas de participação, apesar do propósito de “influir nas decisões e políticas [...] e não apenas escolher decisões ou partidos [...]”, não se encaminham para a substituição do aparato estatal (TEIXEIRA, 2001, P. 30).

Conforme a ONG Transparência Internacional, o Brasil é um dos países mais corruptos do mundo. Estima-se que até R\$ 130 bilhões são desviados todos os anos com a corrupção. Isso corresponde a cerca de 2,3% do PIB nacional. É tanto dinheiro que, neste montante, caberia 21,6 vezes o orçamento anual da cidade de Curitiba (estimado, para 2013, em R\$ 6 bilhões), que é a oitava cidade mais populosa do país (CAMBI, 2014).

Em estudo, realizado pelo Departamento de Competividade e Tecnologia (Decomtec) da Fiesp (Federação das Indústrias de São Paulo), revelou que a corrupção causa ao Brasil prejuízos econômicos e sociais, pela não aplicação dos recursos nas áreas que são consideradas prioritárias, como educação, saúde e segurança públicas (ARAUJO, 2015).

Pela análise de Pinto (2011), existe uma rede de corrupção no Brasil que funciona dentro e fora do aparato estatal, e lhe confere a condição de forma de governar. O caráter dado à corrupção como componente da cultura brasileira, desde o período colonial, é empecilho para a sua compreensão numa conjuntura da modernidade e de aprofundamento democrático, chamando a atenção para as formas de inclusão e exclusão na construção da modernidade brasileira, muitas legitimadas constitucionalmente e que produziram a hierarquia das desigualdades, na qual se encontram as condições e possibilidades das práticas corruptas.

A corrupção talvez seja a ilicitude de consequências econômicas e sociais mais drásticas para todos os países em que tem lugar, porque importa no desvio dos recursos que deveriam custear os serviços públicos sociais mais básicos e a infraestrutura nacional, comprometendo o próprio desenvolvimento do país (ARAUJO, 2015).

Descuidar da ocorrência da corrupção significa descuidar do Estado Democrático, pois não há democracia sem instituições fortes e respeitadas; e não existem instituições com essas características em um ambiente de corrupção solapante. Entre essas instituições, a polícia é uma das quais tal vigilância deve ser intensificada,

quer seja pelos riscos a que está sujeita, quer seja pelo caráter emblemático que a mesma detém. O estímulo ao desenvolvimento da cidadania é uma boa estratégia, mas ganha mais força quando vem acompanhado de suficiente fiscalização dos atos públicos – accountability. (BARROS,2008, www.revista.forumseguranca.org.br).

Trazendo a discussão da participação social e para as Políticas Sociais e o campo da gestão pública, Teixeira (2001, p. 38) diz que ela se realiza pelo exercício do controle social das ações do Estado pela sociedade, consistindo na “possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública”. Para que isso se viabilize, Teixeira (2001, p. 40) destaca, dentre outros requisitos, a necessidade de que “os cidadãos e suas organizações disponham de mecanismos institucionais e garantias legais para exercer o seu papel com um mínimo de eficácia”.

Mesmo amparada constitucionalmente e regulamentada por leis, a participação social no controle das ações do Estado não tem sido uma tarefa de fácil operacionalização na sociedade brasileira, diante da influência de projetos políticos que se contrapõem. Quando vinculada ao projeto neoliberal, a participação social tem o papel de atender mais às liberdades individuais e às regras privatistas de funcionamento do Estado. Já quando vinculada ao projeto de aprofundamento democrático, desempenha um papel político de luta pela supremacia da vontade coletiva sobre os interesses privados na aplicação dos investimentos públicos (SECCHI, 2014).

As propostas de enfrentamento da corrupção baseadas nesta abordagem se centram na busca de reformas nas instituições, já que as falhas destas são as principais causas para este fenômeno indesejado. Para Klitgaard (1994, pp. 214-221), o combate à corrupção nestas bases deve contemplar ações voltadas ao estabelecimento de procedimentos meritocráticos e impessoais para seleção de agentes (sejam servidores, formuladores de políticas ou mesmo fornecedores), à adequação das estruturas organizacionais e dos processos decisórios com vistas à segregação de funções e à mitigação das discricionariedades, à realização de ações de sensibilização sobre os malefícios da corrupção, à instituição de ações voltadas ao levantamento e à análise de informações sobre casos de corrupção e à alteração da relação entre benefícios e custos da corrupção, com vistas a desmotivar o comportamento oportunista dos agentes.

Anechiarico e Jacobs (1996) e por Graaf (2007) assentam que combate à corrupção baseado em teorias relacionadas à nova economia institucional, tende a ignorar os aspectos se as singularidades políticas, sociais, econômicas e culturais dos países, regiões ou mesmos dos órgãos e das atividades em que ocorrem as práticas de corrupção, interpretando-a como um fenômeno totalmente homogêneo em suas causas.

A corrupção se instala, assim, como um canal de evasão de recursos do erário, e atua como barreiras que impedem atividades prestacionais do Estado, pois toda a espécie de

serviço público, na sua execução, necessita de recursos. E esse efeito perverso que resulta inevitável a afirmação de que à corrupção se associa a grave violação a um direito fundamental, ou seja, o direito à boa administração pública (SABELLA, 2015).

De uma forma ou de outra, estas cenários de corrupção geram efeitos imediatos sobre vários setores da vida civil, fundamentalmente nos produtivos (industriais e empresariais), eis que eles reduzem a efetividade de políticas públicas voltadas ao mercado, fomentando atuações clandestinas e irregulares por parte dos atores da produção, o que gera o incremento da economia informal com todos os riscos e violações de direitos laborais e sociais que isto acarreta (LEAL, 2013, p.97).

Deve ser afastada a concepção de que a coisa pública não é de ninguém. Tal concepção é consequência da ignorância popular: povo ignorante não se insurge contra o agente corrupto. O agente corrupto desvia recursos públicos e os afasta das políticas de concreção da cidadania. O povo acaba ficando mais ignorante e dependente daquele que o lesou, sendo incapaz de romper o ciclo – quando muito, altera os personagens (GARCIA, 2013).

Apesar de não haver formalmente um programa anticorrupção, vê-se que, na prática, o programa anticorrupção do governo federal continua existindo, tendo seus objetivos definidos, seus recursos alocados e sendo conduzido e avaliado pelo mesmo órgão desde 2004, que, inclusive, não teve nem suas competências e nem sua estrutura, significativamente alterados. A alteração da metodologia de organização vigente transformou o programa 1173 na ação “Controle Interno, Prevenção à Corrupção, Ouvidoria e Correição”, de código 2D58, do programa intitulado “Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República”, de código 2101.

Pela transversalidade dos impactos negativos da corrupção, os estudos citados advertem para a necessidade de se ter uma compreensão mais ampliada do problema e pensar estratégias mais efetivas de prevenção e combate, afastando-se da ideia naturalizada, predominante no imaginário coletivo, de que a corrupção faz parte da cultura e da história da humanidade, pois, como destaca Rose-Ackerman (2002, p.23), “cultura e história são explicações e não desculpas”. Outra ideia a ser rebatida, de acordo com Filgueiras (2008) e Pinto (2011), é a de que a corrupção é inerente ao sistema político e à administração pública, quando se deve percebê-la como causa e consequência de fissuras e fragilidades nesses sistemas.

Nesse contexto, destaca-se a importância da participação da sociedade e das Políticas Públicas e Sociais no processo de acompanhamento quanto à correta aplicação de recursos

públicos, agindo na qualidade de fiscalizadora da execução orçamentária e dos resultados das políticas públicas, exigindo da Administração a aplicação dos recursos da forma estabelecida nos orçamentos anuais, bem como a correta aplicação dos percentuais mínimos constitucionais e legais previstos (saúde, educação) e os limites para gastos com pessoal e endividamento, por exemplo (RODRIGUES, 2011).

Torna-se necessária a transparência nos atos e contas da Administração Pública, que adquiriram maior divulgação em todas as camadas da sociedade com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) e posteriormente com a edição da Lei Complementar n. 131/2009 (TCEMG, 2012 p. 14).

Essa transparência deve se basear na ampla divulgação das ações emanadas pelo poder público (atos públicos), bem como dos valores despendidos para custear tais ações (contas públicas), acompanhados da devida documentação comprobatória (TCEMG, 2012).

A presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, torna a publicitação fundamental. As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente, regulando relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais (TEIXEIRA, 2015).

Quando se fala em prevenção da corrupção, a promoção da transparência pública e o acesso à informação constituem a principal medida a ser implantada. A transparência e o melhor recurso contra a corrupção, pois, incentiva os gestores públicos a serem mais responsáveis em sua atuação e permite que a sociedade, de posse das informações, controle a ação dos governantes e fiscalize a aplicação do dinheiro público, tornando mais efetivo o controle social (PROGRAMA DINHEIRO NA ESCOLA, 2015).

Para finalizar podemos considerar que o uso da internet tem sido um importante instrumento para o alargamento do espaço público da luta anticorrupção, em dimensão mundial. No Brasil, o acesso a essa ferramenta tem contribuído para a transparência pública e para a ação de sujeitos sociais, individuais e coletivos, no controle democrático das ações do Estado. O espaço virtual é um canal de participação direta da sociedade civil na gestão e no controle de políticas públicas, para além dos espaços institucionalizados, contribuindo para uma nova configuração do espaço público brasileiro, imprimindo-lhe caráter mais democrático, na medida em que favorece a publicitação de informações sobre a gestão pública aos cidadãos, através da implantação do governo eletrônico, ou e-governo. Um exemplo

disso, reconhecido por outros países, é o Portal da Transparência, implantado pelo governo brasileiro, em 2005, com o objetivo de divulgar dados e informações sobre os recursos federais repassados para os estados, municípios e Distrito Federal, em formato eletrônico, que permite o acesso livre à população (TEIXEIRA, 2015).

Portanto, a transparência pública é uma obrigação legal, imposta aos administradores públicos de cada esfera do poder, que devem tornar público os atos estatais, obedecendo a um dos princípios constitucionais da Administração Pública, conhecido por “publicidade”, previsto na Constituição Federal, em seu artigo 37.6 7 Este exercício de controle social está ligado à construção de espaços públicos previstos na Constituição Federal de 1988, inclusive que favorecem a participação da sociedade civil para que, assim, ocorra a prevenção e o combate de práticas corruptivas. A participação resulta no controle permanente, na cobrança pela transparência, pois os gestores públicos tratam de recursos públicos que devem atender a interesses públicos, concretizados através de políticas públicas e sociais que atendam os direitos fundamentais sociais e a luta anticorrupção (PENTEADO, 2015).

Portanto, podemos perceber que a corrupção estatal se perpetua devido às brechas do sistema político brasileiro. Assim, a solução não está somente na troca de indivíduos nos cargos do governo, mas na reforma do já sucateado sistema. Reforma esta, substancial, real, não como a que foi feita no ano passado pelos atuais políticos depois de sentirem-se pressionados pelas manifestações públicas de 2013. A Lei da Reforma Política, sancionada pela presidenta no dia 29 de setembro de 2015, está longe de atender as demandas exigidas pela população nos anos anteriores, como investimentos maciços nas áreas da saúde e educação, punições mais severas para políticos corruptos, entre outras. Isto se explica, pois, mudanças que iriam ajudar a coibir as ferramentas usadas na corrupção foram barradas nos órgãos legislativos, visto o confronto de interesses os quais poderiam afetar diretamente os políticos que usufruem das lacunas do sistema. Exemplo disto é o financiamento privado de campanhas, este, apesar de ter sido modificado, ainda não é o necessário para eliminar as doações/investimentos de pessoas ou grupos com interesses privados. De acordo com a Lei, a doação ainda poderá ser feita por pessoas físicas a um partido. É notável, com este exemplo, que o sistema não está sendo mudado, está-se, tão somente, trocando algumas peças (SILVA E REIS, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível afirmar que o debate sobre corrupção no Brasil jamais tenha ganho tanta repercussão como agora. A Operação Lava Jato parece ter feito emergir um latente sentimento punitivista em parte da sociedade brasileira, o qual se conecta, de forma inexorável, à noção de que a corrupção se apresenta como um problema de índole comportamental ou postural, a ser corrigido a partir de sanções rígidas. Assim, observa-se que as políticas públicas ocupam, portanto, papel imprescindível em face da sociedade. E tendo em vista sua total indispensabilidade, necessário se faz que tais políticas sofram algum tipo de controle, para que não fiquem à mercê do arbítrio dos órgãos políticos e de seu poder discricionário, fazendo-se necessário um controle das políticas públicas no combate a corrupção.

A corrupção é considerada uma prática nefasta que compromete a democracia, a seriedade nas instituições, a boa gestão pública e que traz efeitos muito graves nos direitos sociais fundamentais, pois ela consome, e muito, parte dos recursos públicos que poderiam ser devidamente utilizados para a realização de políticas públicas que garantam direitos sociais, como saúde, transporte e educação, dentre outros. Com relação ao controle e à prevenção da corrupção, na realização das políticas públicas, destaca-se a importância da participação da sociedade no processo de acompanhamento quanto à correta aplicação de recursos públicos, agindo na qualidade de fiscalizadora da execução orçamentária e dos resultados das políticas públicas e sociais (LEAL, 2013).

A corrupção, conforme foi possível constatar, é um dos maiores entraves que pode existir para que políticas públicas sejam ineficientes e acabem por não vingarem e, seu objetivo fim, a melhoria da qualidade de vida da população, não seja concretizada. Outro aspecto que o ato corruptivo acaba por emperrar, em última análise, é o desenvolvimento de toda a nação, vez que, tais condutas adotadas pelos gestores públicos que prejudica diretamente as políticas públicas, empaca o crescimento do país.

Diante da constatação de indiferença de grande parte da população para se engajar na luta anticorrupção, atribuída à baixa qualidade da democracia em regimes representativos, e devido às falhas no Sistema de Integridade Nacional na garantia de mecanismos de transparência e *accountability* democráticos, vale conferir valor a uma zona de luz no controle da corrupção: a atuação de movimentos e organizações da sociedade civil em rede de articulação (FERRAREZI, 2003).

Observa-se sempre que, mesmo sendo tão evidenciada na mídia, a corrupção não é um fenômeno recente e muito menos característico da Administração Pública brasileira. Ocorre em todos os países e há muito tempo, conforme bibliografia apresentada. Atualmente o noticiário traz de forma imediata a denúncia de muito casos, o que é consequência da liberdade de expressão, concedida pela democracia – ou pelo Estado Democrático de Direito – aos meios de comunicação. Reafirma-se, então, o princípio das redes sociais, tão em evidência na atualidade, em que a relação de interdependência é já inquestionável para o desenvolvimento de cada uma das partes.

Desta forma, ao orientarem suas políticas, e moldarem sua cultura e estratégia segundo padrões éticos, estarão as organizações também reformulando os valores sociais, os quais, pelo paradigma de redes, ecoaram por toda a sociedade, em diversos graus e intensidades. Se tal não é uma solução definitiva, da mesma forma não é um paliativo. Acredita-se, sim, que seja o início de um processo, no qual o indivíduo readquira seu valor e dignidade, e exerça com autonomia suas escolhas, baseado em critérios éticos e de cidadania.

Após o estudo de pesquisa constatou-se que se faz necessário o combate efetivo à corrupção, além de uma governança responsável, bem como uma enérgica mobilização na política e na sociedade civil, para que se controlem os detentores do poder. Sendo perceptível que quando a corrupção se transforma em sistêmica, como é o caso do Brasil, as medidas convencionais para combatê-la tornam-se insuficientes. Pois cada vez mais acontece desvio de recursos públicos. Desta forma, quando acontece a corrupção, que consiste no favorecimento de grupos ligados ao poder, gera-se uma desigualdade que prejudica o bom desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o atendimento do cidadão. Ocasionalmente menor desenvolvimento social e econômico. Sendo imprescindível encontrar formas de controle para coibir os abusos destes agentes públicos, seja por normas internas, por ação judicial ou por participação ativa do cidadão. Cabe salientar que é preciso conscientização da sociedade civil sobre os custos da corrupção e cuidar para que as instituições e o mercado não sejam vulneráveis.

Portanto, as políticas públicas e sociais tratam de recursos públicos diretamente regulando relações que envolvem interesses públicos e sociais. Essa realidade traz a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos para publicitação e discussão, para dessa forma, termos como consequência a prevenção de práticas corruptivas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2016, 154 pp.

AVRITZER, L. et al. Reiventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde, 2005. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/pesquisas>> Acesso em: 16 julho. 2018.

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e Judiciário: A (in) eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. Revista Direito GV, SÃO PAULO 7(1) | P. 075-098 | JAN-JUN 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v7n1/a05v7n1.pdf>.

ARAÚJO, Kleber Martins de. Responsabilização Administrativa da pessoa jurídica na Lei Anticorrupção. In: SOUZA, J. M.; QUEIROZ, R.P. de.; (org.). Lei Anticorrupção. Salvador, Bahia: Editora JusPodivm, 2015.

BARROS, Marcelo. Polícia e corrupção: elementos para a construção de políticas públicas. Revista Brasileira de Segurança Pública | Ano 2 Edição 3 Jul/Ago 2008. Disponível em:<<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/30/28>>.

BRUM, Myriam Cardozo. De la evaluación a la reformulación de políticas públicas Política y Cultura, otoño 2013, núm. 40, pp. 123-149, p. 124. Disponível em: www.redalyc.org/pdf/267/26728947007.pdf p. 124.

BIGNOTTO, N. (2011). Corrupção e opinião pública. In: L. Avritzer, & F. Filgueiras, Corrupção e sistema político no Brasil (pp. 15-43). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CAMBI, Eduardo. Introdução. In: BERTONCINI, M. E. S. N.; (Org.). Lei Anticorrupção: comentários à Lei 12.846/2013. São Paulo: Aledina, 2014.

CARVALHO, J. M. (2008). Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: L. Avritzer, N.Bignotto, J. Guimarães, & M. M. Starling, Corrupção: ensaios e críticas (pp. 237-242). Belo Horizonte: Editora UFMG.

CAVALCANTE, P. L. (2007). O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. Revista do Serviço Público, 58(2), 129-150.

Controladoria-Geral da União. (2013). 10 Anos de Ações e Resultados. Disponível em Portal da CGU: <http://www.cgu.gov.br/10anos/index.asp>

Controladoria-Geral da União. (2014). Relatório de Gestão Exercício 2013. Disponível em Portal da CGU: www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2013.pdf

CORRÊA, I. M. (2011). Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a administração pública federal. In: L. Avritzer, & F. Filgueiras, Corrupção e sistema político no Brasil (pp. 169-190). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, Alysson ... [et al.] organizadores. Políticas Públicas. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2002..

FILGUEIRAS, F. (2008). Marcos Teóricos da Corrupção. In: L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. M. Starling, Corrupção: ensaios e crítica (pp. 353 361). Belo Horizonte: Editora UFMG.

FERRAREZI, Elisabete. Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas. Revista do Serviço Público. Ano 54 Número 4 Out-Dez 2003, p. 18. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2616.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. 1997. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp>

GARCIA, Emerson. Improbidade administrativa. 7. Ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

KLITGAARD, R. (1994). A corrupção sob controle. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

JACOBI, Pedro. Políticas públicas: uma agenda de questões e indagações no contexto da transição. 2012. Disponível em: <http://unuhoopedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1453> .

LEAL, Rogério Gesta. Patologias corruptivas nas relações ente Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LIBERATI, Wilson Donizeti. Políticas Públicas no Estado Constitucional. São Paulo, Atlas, 2013.

LOPES, B.; AMARAL, J. N.; WAHRENDORFF, R.. Políticas Públicas: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae, 2008.

MATOS, Teresa Cristina Coêlho; FERREIRA, Maria D'Alva M., Controle Social de Políticas Públicas e combate à corrupção: o que há de novo no cenário brasileiro? 2013. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo3-estadolutassociaisepoliticaspUBLICAS/pdf/controlesocialdepoliticaspUBLICASEcombateacoupcAO.pdf>>

MARQUES, E. C. (1997). Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, pp. 67-102.

NUCCI, Guilherme de Souza. Corrupção e anticorrupção. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PENTEADO, Cláudio Luis de Camargo; ARAÚJO, Rafael de Paula Aguiar; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel dos. Sociedade Civil e Políticas Públicas: o uso da internet pela Rede Nossa São Paulo na articulação política. P. 6. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7821&Itemid=76.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. Responsabilização Judicial da pessoa jurídica na Lei Anticorrupção. In: SOUZA, J. M.; QUEIROZ, R.P. de.; (org.). Lei Anticorrupção. Salvador, Bahia: Editora JusPodivm.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2011.

SANTOS, B. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia distributiva. In: SANTOS, B. de S. Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, W. G. A democracia impedida. O Brasil no Século XXI. Editora FGV. 1º Ed. 2017.

SANTOS, W. G. Governabilidade e democracia natural. Editora FGV. 1º Ed. 2007.

SILVA, M. G. (2001). A economia política da corrupção no Brasil. São Paulo: Editora SENAC.

SOUZA, J. (2008). Weber. In: L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. M. Starling, Corrupção: ensaios e críticas (pp. 81-90). Belo Horizonte: Editora UFMG.

SABELLA .Walter Paulo Ministério Público, combate à corrupção e controle das políticas públicas 2014. Disponível em: <http://www.justitia.com.br/artigos/b29529.pdf>.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso, O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. In:http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf.

TCEMG – Tribunal de Contas de Minas Gerais. Cartilha de Orientações sobre Controle Interno. Junho de 2012, Disponível em: http://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Control%20Interno.pdf.

VÁSQUEZ, Alexis Fco. Sandoval. Derechos humanos y políticas públicas. Rev. Reflexiones 90 (2): 101-114, ISSN: 1021-1209 / 2011. p. 109-111. Disponível em: < www.redalyc.org/pdf/729/72922586007.pdf. >

VIEIRA, J. B. (2006). Uma avaliação das iniciativas de combate à corrupção do governo federal no Brasil. Anais do Encontro Nacional de Administração Pública e Governança. São Paulo: Anpad.