

CORRUPÇÃO: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E IMPLICAÇÕES PARA O DEBATE PÚBLICO

DALILA MARTINS VIOL

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP/MG

LETÍCIA GODINHO DE SOUZA

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP/MG

MARCUS VINICIUS GONÇALVES DA CRUZ

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP/MG

Agradecimento à órgão de fomento:

Os autores agradecem a FAPEMIG, a CAPES e o CNPq pelo apoio à pesquisa.

CORRUPÇÃO: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E IMPLICAÇÕES PARA O DEBATE PÚBLICO

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o conjunto de normativas que visam o combate à corrupção, conhecido como “sistema normativo de defesa da integridade e moralidade brasileiro”, é atualmente composto pela Lei de Combate à Improbidade Administrativa (8.429/1992), pela parte penal da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (8.666/1993), pela Lei de Defesa da Concorrência (12.529/2011), pela Lei da Ficha Limpa (135/2010) e pelos artigos do Código Penal que disciplinam os crimes praticados contra a Administração Pública e pela Lei Anticorrupção (12.846/2013) (MOREIRA NETO; FREITAS, 2014, p. 4).

No entanto, em estudo sobre esse sistema, Maciel e Avelar (2018, p. 113) concluem que o mesmo “é composto por um conjunto de leis dispersas, estruturado em esferas autônomas de responsabilização e executado por uma série de órgãos independentes e, muitas vezes, sem canais institucionais de comunicação entre si” e, conseqüentemente, “há elevada insegurança jurídica, incoerência entre as disposições normativas e, com isso, o combate à corrupção e a efetividade dos princípios da integridade e moralidade administrativa restam prejudicados”. Ou seja, não seria possível nomear esse conjunto normativo propriamente como um sistema; seria, diversamente, composto por leis nem sempre consistentes entre si, cuja implementação dependeria da atuação desarticulada dos órgãos responsáveis. Essa mesma posição é compartilhada por Sane e Donegá (2018), para quem o Brasil tem uma legislação anticorrupção, em vários pontos adequada aos melhores padrões internacionais, mas sua aplicação nem sempre é eficiente e célere tal como desejada.

Essa relativa dispersão e incoerência entre os documentos normativos em vigência, que acarreta na dificuldade de sua aplicação, pode ser, entre outros fatores, resultante do fato de que a corrupção possui definições e gramáticas diversas no contexto brasileiro. A esse respeito, destaca Guimarães:

um esclarecimento conceitual é necessário porque o campo dialógico sobre a corrupção em geral é atravessado por diferentes gramáticas, que se valem de uma polissemia de conceitos para fundamentar agendas díspares. Essa situação é, em particular, própria da contemporaneidade política brasileira, em que se cruzam vertentes de uma formação republicana tardia e de fortes tradições liberais privatistas (GUIMARÃES, 2011, p. 84)

Portanto, estabelecer as diferenças de abordagem político teórica que informam as variadas estratégias e mecanismos de enfrentamento à corrupção, existentes no sistema brasileiro, torna-se importante. O presente ensaio se propõe a expor essas perspectivas, a partir das quais diferentes análises e tematizações acerca do fenômeno da corrupção são realizadas; bem como os distintos mecanismos de controle e prevenção que são recomendados a partir de cada um desses enfoques.

Em que pese o aumento da discussão sobre o problema da corrupção, é escassa a literatura que a faz sobre a ótica das divergências teóricas existentes ou distintas abordagens conceituais sobre o fenômeno, incluindo suas implicações para a formulação das estratégias e políticas de enfrentamento ao problema.

O baixo número de trabalhos dedicados à discussão teórica sobre corrupção é constatado por Marani, Brito, Souza e Brito (2018). Os autores traçam panorama sobre as discussões acumuladas em torno da corrupção, identificam e agrupam as principais ocorrências relacionadas com o tema na pesquisa científica. Trabalhos que tem como objetivo a “revisão de literatura e de definição da corrupção não despertam um interesse grande do ponto de vista dos

estudos científicos” (MARANI; BRITO; SOUZA; BRITO, 2018, p. 717). A partir de tal revisão, os autores questionam se “as estratégias ou práticas adotadas pela administração pública brasileira para combate à corrupção, especialmente no âmbito municipal, refletem a diversidade de concepções que a literatura científica possui sobre o tema do controle” (MARANI; BRITO; SOUZA; BRITO, 2018, p. 725).

A partir desse pressuposto, buscou-se na biblioteca eletrônica científica SciELO pela palavra-chave “corrupção” foram encontrados 247 resultados; desses, apenas dois artigos se dedicam a abordar o conceito de corrupção. Miranda (2018) teve como objetivo firmar um único conceito do fenômeno a partir da realização de um inventário dos conceitos existentes. O autor reconhece que uma das dificuldades no estudo da corrupção diz respeito à sua definição, questão que não pode ser restrita a “uma simples questão semântica, [...] na verdade, a maneira com que se define corrupção também determina o que irá ser modelado e medido” (MIRANDA, 2018, p. 238). Já Romeiro (2015) abordou a formulação do conceito de corrupção na época moderna, a partir de uma perspectiva histórica.

Nos mesmos moldes, realizou-se pesquisa na biblioteca eletrônica científica Spell e foram encontrados 59 artigos, dentre os quais dois tratam da definição de corrupção. Brei (1996), após revisão de literatura sobre os conceitos de corrupção, conclui que a “falta de debates mais aprofundados acerca de seus fundamentos e na ausência de teorias bem articuladas e aceitas sem restrições, tornam-se mais claras as razões da grande dificuldade de haver um consenso inicial sobre a própria definição do que seja um ato corrupto” (BREI, 1996, p. 75). Por sua vez, Oliveira Júnior, Costa e Mendes (2016) concluem que há duas perspectivas dominantes sobre a corrupção:

A primeira perspectiva, que foi predominante até os anos 1990, baseia-se na noção de modernização e centra-se no conceito do patrimonialismo. A segunda, hoje hegemônica, relaciona-se à nova economia institucional e tem o *rent-seeking* como o principal conceito para o estudo da corrupção (OLIVEIRA JÚNIOR, COSTA; MENDES, 2016, p. 134).

O objetivo deste ensaio é dar continuidade a esse debate, apresentando as distintas perspectivas existentes sobre o fenômeno da corrupção e suas possíveis implicações para o processo de elaboração da política pública. Isso porque, as ações e políticas de enfrentamento e controle da corrupção dependem tanto de sua conceitualização quanto do seu *enquadramento*. Isto é, dependem do modo como conceitos e noções básicas para seu entendimento, tais como corrupção, integridade, transparência e responsabilização, e os nexos causais entre Estado, sociedade e mercado na administração dos negócios públicos, são teorizados e interpretados, e apresentados no debate público. Portanto, entende-se que a discussão das perspectivas teóricas sobre a corrupção constitui pano de fundo importante para uma avaliação do processo de elaboração das políticas de combate a esse fenômeno, assim como dos programas de integridade que surgem recentemente no interior da administração pública.

Para isso, o *paper* discutirá três perspectivas, acrescentando, portanto, uma perspectiva adicional àquelas identificadas por Oliveira Júnior, Costa e Mendes (2016). Por um lado, esses autores reconhecem corretamente duas perspectivas contemporâneas dominantes de corrupção, a teoria weberiana do patrimonialismo e a teoria da escolha pública. Faltaria, entretanto, incluir nesta discussão uma perspectiva teórica que vem ganhando força no debate público recente, a republicana, que tem sido responsável por adensar a propositura de mecanismos e políticas baseados no conceito de integridade. Neste trabalho são então abordados três autores representativos dessas três abordagens: Max Weber, Adam Przeworski e Philip Pettit. Procura-se em termos metodológicos estabelecer uma articulação entre as obras desses autores, nos termos de Heck e Georgiou (2019, p. 122): “revelar objetivamente as

principais correspondências entre elas”, bem como suas diferenças e, conseqüentemente, compreender a estrutura temática desses autores em relação ao tema da corrupção.

Este estudo se inscreve no conjunto de iniciativas que partem do suposto de que *ideias* são centrais para pensar a política pública, as quais tem se tornado relativamente mais comuns nas últimas décadas (CAMPELL, PEDERSEN, 2001; PEDERSEN, KJAER, 2001; FARIA, 2003). São abordagens que recebem insumos sobretudo da chamada “virada linguística” (HABERMAS, 1981; SKINNER, 1996) e da história dos conceitos (SILVA, 2018), entre outros. Integradas aos *policy studies*, suas contribuições abarcam uma multiplicidade de possíveis enfoques, dentre os quais se destacam a análise da influência dos programas teóricos nos processos de mudança institucional (CAMPBELL, 2001; HAY, 2001).

Eles buscam compreender como ideias, tais como *programas* e *teorias*, entre outras, influenciam o processo de elaboração de políticas (CAMPBELL, 2001). Argumenta-se que as teorias limitam o conjunto de soluções que os atores políticos tendem a considerar como possíveis na administração dos problemas políticos; elas restringem as possibilidades que os atores assumem como aceitáveis:

[...] atores políticos costumam trabalhar dentro de um quadro de ideias e padrões que especificam não somente os objetivos da política pública e os tipos de instrumentos de podem ser usados para conectá-los, mas também a própria natureza dos problemas que aos quais se dirigem. Como uma Gestalt, essa moldura está imersa na própria terminologia com a qual os atores se comunicam sobre seu trabalho, e é influente precisamente porque boa parte dela está pressuposta, não se encontrando de todo disponível ao escrutínio. Chamarei essa moldura interpretativa de paradigma político. (HALL, 1993)

Assim, elas orientam o fazer político ao fornecer aos atores razões para se adotar um curso de ação específico; disponibilizam “mapas” que guiam as ações dos atores; símbolos ou esquemas discursivos, que são usados por eles para tornar essas linhas de ação atrativas, convincentes e legítimas (CAMPBELL, 2001).

As instituições formais, por sua vez, fazem o processo de intermediação e difusão das teorias, para distintas arenas. Tais estruturas cognitivas que subjazem aos debates políticos explícitos fornecem a base a partir da qual os atores definem e articulam os problemas políticos e suas soluções, utilizando, a princípio, *scripts* já institucionalizados, bem como rotinas que constituem sua moldura cognitiva e os capacitam a agir.

Os programas, por sua vez, são ideias presentes no primeiro plano dos debates políticos; são prescrições de políticas públicas, conceitos cognitivos e teorias que facilitam a decisão ao especificar o modo como resolver problemas específicos. As ideias programáticas consistem, assim, em ideias técnicas e profissionais que especificam relações de causa e efeito e prescrevem um curso preciso de ação política (BRINT, 1994).

2 ANÁLISE TEÓRICA

2.1 Max Weber e o Patrimonialismo

Um dos aportes clássicos à corrupção, a obra de Max Weber e sua teorização acerca do fenômeno do patrimonialismo, informaram as principais abordagens político legais do campo da corrupção ao longo do século XX. O argumento geral da obra é que a corrupção está relacionada a uma disfunção nas estruturas da autoridade burocrática. O autor buscou teorizar acerca de um sistema estatal impessoal, baseado em uma autoridade racional-legal (a burocrática), e sobre o modo como os distintos atores políticos e sociais agem, de forma não ideal, quando violam seus princípios de funcionamento.

Ao delinear “tipos ideais” de dominação legítima, os quais podem ser encontrados em distintas sociedades, Weber distingue entre a (i) dominação legal: baseada na crença da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação; (ii) tradicional: baseada na crença das tradições vigentes historicamente e, conseqüentemente, exercida por aqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade; e (iii) carismática: baseada na veneração da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (WEBER, 2004a).

O Estado moderno exerceria a dominação legal, e é definido por Weber como ordem administrativa e jurídica modificável por meio de estatutos, que orienta o funcionamento da ação associativa realizada pelo quadro administrativo e toda a ação realizada no território dominado; além disso, detém o monopólio do poder coativo. Sendo assim, o Estado baseia-se na vigência das seguintes ideias: todo direito, mediante pacto ou imposição, pode ser estatuído de modo racional, com a pretensão de ser respeitado pelo menos pelos membros da associação e pelas pessoas que estão no âmbito de poder desta; todo direito é um cosmo de regras abstratas, normalmente estatuídas com determinadas intenções; a judicatura é a aplicação dessas regras ao caso particular; a administração é o cuidado racional de interesses previstos pelas ordens da associação, dentro dos limites das normas jurídicas e segundo princípios estabelecidos de forma geral, os quais encontram aprovação ou, pelo menos, não desaprovação; portanto, quem governa é regido por uma ordem impessoal que orienta suas disposições (WEBER, 2004a).

Na teoria weberiana (WEBER, 2004a), a dominação legal pode assumir formas diversas, sendo a mais comum a burocrática. A dominação burocrática implica, entre outros, o recrutamento dos quadros da burocracia a partir da ideia de universalidade e de profissionalismo; e dominação de uma impessoalidade formalista, ou seja, sem sentimentos pela função, pressão pelo conceito de dever, sem considerações de ordem pessoal. A administração puramente burocrática, considerada do ponto de vista formal, seria assim a forma mais racional de exercício da dominação. Nela se alcançaria tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefa. Ela seria também inevitável para as necessidades da administração de massas, seja de pessoas ou objetos

Essa forma de dominação seria contraposta à dominação tradicional, cuja legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais. Ao senhor se obedece em virtude de uma dignidade pessoal que a tradição lhe atribui. Seu quadro administrativo não se compõe primariamente de "funcionários", mas de "servidores"; portanto a relação é pessoal, definida pela fidelidade (WEBER, 2004a, p. 148). Os associados devem obediência ao senhor, e esse não deve obediência a regras estatuídas, sendo orientado apenas pela tradição. Essa pode ser feita por meio do estamento, no qual determinados poderes de mando e as correspondentes oportunidades econômicas são apropriadas por aqueles que governam. Na dominação patrimonial, e especialmente a patrimonial-estamental, os poderes de mando, os direitos senhoriais econômicos e as oportunidades econômicas privadas são apropriadas pelo estamento, assim como os poderes judiciais e militares. A dominação burocrática também se distinguiria da dominação carismática, baseada em uma qualidade pessoal considerada extracotidiana, em decorrência da qual os adeptos reconhecem poderes ou qualidades sobrenaturais. A validade do carisma decorre do reconhecimento dos dominados das virtudes daquela pessoa, e é oriunda da entrega à revelação, da veneração de heróis ou da confiança no líder. Ou seja, o reconhecimento não decorre da legitimidade, mas do dever dos adeptos de reconhecer a qualidade carismática do líder, em virtude da vocação e provas, caracterizando uma “entrega crente e inteiramente pessoal nascida do entusiasmo ou da miséria e esperança” (WEBER, 2004a, p. 158-159).

O conceito de patrimonialismo daria conta, então, de um exercício não racional de dominação, sustentado, em termos weberianos, a partir de um quadro puramente pessoal do senhor (WEBER, 2004a). Os meios de administração, nesse caso, são apropriados pela gestão patrimonial, ou seja, membros do quadro administrativo tomam posse de parte dos meios de gestão para alcançar interesses pessoais; buscam meios de apropriar-se de oportunidades econômicas, no âmbito estatal, por meio de domínio, tributos ou emolumentos. A corrupção adviria, por exemplo, da cobrança de taxas não regulamentadas, de sua variável em função de cada funcionário na aplicação de meios de extorsão, do arrendamento de cargos, entre outros.

Assim, no patrimonialismo, o funcionário e seu senhor podem ou não cuidar de assuntos oficiais; a delimitação entre a área pública e privada é tênue; e a relação entre o superior e subordinado obedecem a padrões de lealdade pessoal, sendo os assuntos pessoais resolvidos predominantemente pela comunicação oral. Weber (2004a) reforça também que o patrimonialismo inibe a atuação financeira da sociedade, pela falta de estatutos racionais e confiáveis, ausência de quadro de funcionários qualificados e pela arbitrariedade material e pessoal do senhor e do quadro administrativo.

Tal não ocorreria na perspectiva weberiana no caso de uma administração racional, marcada pela coerência da relação de meios e fins visados, com funcionários profissionalmente qualificados, com fidelidade impessoal ao cargo e obedecendo à autoridade com base na lei. Na administração burocrática, cada funcionário tem autoridade necessária ao desempenho de suas funções e relativa autonomia frente ao seu superior, uma vez que não é considerado um empregado particular de um soberano.

Assim, a perspectiva weberiana reforça a ideia de que a perspectiva burocrática seria impermeável às ações de interesses patrimonialistas do tipo clientelista ou populista. Segundo Oliveira Júnior, Costa e Mendes (2016), essa perspectiva alimentou análises acerca do fenômeno da corrupção a partir de modelos ideais, típicos de países modernos, sobretudo em países subdesenvolvidos, considerados “atrasados”. A causa do atraso residiria na distância entre a moralidade pública e a moralidade privada; seriam tributários dessa ideia as análises clássicas do processo de modernização brasileira e sua relação com o fenômeno da corrupção, empreendidas por Sérgio Buarque de Holanda (2014) e Raymundo Faoro (2001), por exemplo.

A partir dessa abordagem, o enfrentamento da corrupção seria feito a partir da realização de reformas institucionais voltadas à afirmação dos valores típicos da racionalidade moderna, tal como caracterizada por Weber, pela burocratização e profissionalização do serviço público e pela “racionalização” das relações entre o Estado, a sociedade e o mercado.

Com efeito, essa foi a perspectiva de fundo que informou a reforma burocrática do período Vargas, na década de 1930 (LUSTOSA DA COSTA, 2010 *apud* OLIVEIRA JÚNIOR, COSTA e MENDES, 2016). Até então, o processo de recrutamento dos quadros técnicos do Estado era inteiramente submetido à dinâmica da luta partidária e patrimonial pelo controle das agências governamentais e dos recursos de poder; o favoritismo era o principal critério de constituição das “burocracias” governamentais. Neste contexto, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp buscou introduzir um modelo de recrutamento impessoal e meritocrático, e a profissionalização das carreiras do serviço público. Os cargos passariam a ser escolhidos de acordo com critérios técnicos e o acesso por vias meritocráticas, e não por indicações políticas (ABRUCIO, 1998).

Logo, o embate entre a tradição patrimonialista e a emergência de uma burocratização weberiana não institucionalizada de modo integral como no caso brasileiro, leva a discussões relacionadas a perspectivas que pudessem interpretar o fenômeno da corrupção na Administração Pública brasileira sob o contexto contemporâneo, como propõem Pinho e Sacramento (2018). Assim, outras interpretações teóricas como a do agente e principal de Przeworski (2005) merecem ser analisadas.

2.2 Adam Przeworski e a Perspectiva do *Agent x Principal*

Na década de 1990, outro esforço institucional reformista ocorrido na Administração Pública brasileira, abraçando a questão da atuação do funcionalismo estatal e a corrupção, evidenciou uma nova disputa teórico política de fundo. Difundia-se o diagnóstico de que, no caso brasileiro, a evolução da Administração Pública desde os tempos coloniais teria mantido características patrimoniais, e distintas formas de articulação entre interesses públicos e privados foram tomando forma até culminar em práticas de corrupção no âmbito estatal (PINHO; SACRAMENTO, 2018).

Com essa visão, Bresser-Pereira (1997), que fora o Ministro da Reforma do Estado do governo FHC, identificava que, no Brasil, notadamente a partir da década de 1930, o patrimonialismo não havia sido eliminado, mas passou a conviver com a burocracia. Fenômenos como nepotismo e corrupção seriam, segundo essa interpretação, práticas correntes para controlar ou apropriar-se do Estado. Admitia-se a burocratização weberiana do Estado desde “que não atrapalhasse os interesses patrimonialistas fortemente enraizados e instalados” na sociedade brasileira (PINHO, 1998, p. 72). No entanto, com o passar do tempo, as modalidades de privatização do público, no Brasil, teriam se modificado, e passado a se manifestar por práticas de *rent-seeking*, conforme apura Bresser-Pereira (1997).

O *rent-seeking* é quase sempre um modo mais sutil e mais sofisticado de privatizar o Estado e exige que se usem novas contraestratégias. A administração gerencial; a descentralização; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, além de serem modos muito mais eficientes de gerir o Estado, são recursos muito mais efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 29 *apud* OLIVEIRA, 2016, p. 124).

Nesse contexto, a nova gestão pública (NGP) é identificada pelos atores reformistas como o programa mais adequado a dar conta das novas e sofisticadas práticas de corrupção, em substituição às velhas estratégias de burocratização do aparato público: descentralização e delegação de autoridade, ao lado de controle rígido de desempenho do gestor público seriam mecanismos mais eficazes para tanto.

A perspectiva teórica que embasa essas propostas advém da teoria da escolha pública. Um dos textos que expressa essa concepção e se torna seminal, no interior do debate em torno da reforma gerencial do Estado, é de Adam Przeworski (2005), uma teorização sobre a relação entre agente e mandatário (ou *agent e principal*).

Antes de expor essa teoria, importante explicar que na abordagem teórica da escolha pública, os conceitos econômicos são aplicados à política e à administração pública, em uma analogia com o funcionamento do mercado. Nessa visão, o político, assim como o burocrata, não é teorizado como representante ou garantidor do interesse público, mas visto como *homo economicus*, é um agente que busca a satisfação do seu autointeresse. Assim, teóricos da escolha pública defendem a ideia de que os atores políticos agem motivados por um cálculo econômico: políticos e burocratas calculam ganhos e riscos para engendram em comportamentos corruptos, fazendo-o quando a utilidade supera as perdas. O pressuposto do comportamento individual “maximizador”, aplicado às interações sociais e políticas, é assumido por Przeworski, em cuja obra encontram-se os três elementos constitutivos da teoria da Escolha Pública: o pressuposto do autointeresse, a concepção de interações político sociais como relações de mercado e o individualismo metodológico.

Para Przeworski (2005, p. 39) “o objetivo da reforma do Estado é construir instituições que dêem poder ao aparelho do Estado para fazer o que ele deve fazer e impeçam de fazer o que não deve fazer”. A estratégia de Przeworski, seguindo Madison, é “tomar todas

as precauções para que os governantes se mantenham virtuosos, enquanto merecem a confiança do povo”.

Przeworski (2005, p. 39) analisa as relações “entre governos e agentes econômicos privados (regulação), entre políticos e burocratas (supervisão/acompanhamento), e entre cidadãos e governos (responsabilização)”. São relações caracterizadas pelo fato de não haver simetria de informações entre as partes e do tipo *principal x agent*, na qual este dispõe de informações que aquele não observa diretamente, ou seja, os *agents* sabem o que os motivam, tem conhecimento privilegiado sobre suas capacidades e podem ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver. Em decorrência disso, segundo Przeworski (2005, p. 45), surge para o *principal* o desafio de “induzir o *agent* a agir em seu interesse (dele, *principal*), respeitando ao mesmo tempo a restrição à participação - isto é, oferecendo ao *agent* a renda (ou o benefício) da próxima melhor oportunidade” e, concomitantemente, permitindo que o *agent* atue em seus próprios interesses.

Assim, dentre as condições para que governantes e servidores públicos se mantenham virtuosos, ou “façam o que devem fazer”, estão os incentivos e a capacidade de estreita supervisão, por parte do sistema político e da sociedade (PRZEWORSKI, 2005, p. 46). Dito de outro modo, o Estado precisa criar incentivos para que os funcionários públicos atuem de modo a satisfazer o interesse público, o que exige que a burocracia seja efetivamente supervisionada pelos políticos eleitos, e estes, por sua vez, sejam efetivamente controlados pelos cidadãos. A partir da lógica utilitarista dos incentivos, tanto os agentes privados, quanto os burocratas e os políticos devem se beneficiar quando comportam de modo a favorecer o interesse público ou devem sofrer algum prejuízo quando não o fazem.

Sobre a relação entre Estado (*principal*) e agentes econômicos (*agent*), Przeworski (2005, p. 47) afirma que o primeiro “define a estrutura de incentivos para os agentes privados, exercendo o poder de coerção legitimado pela lei: obriga por lei a prática de algumas ações ou as proíbe”. A intervenção do Estado na economia tem consequências distributivas e, conseqüentemente, os grupos afetados pela regulação buscam aquela que mais os beneficiem, assim como se mobilizam para resistir a qualquer outra regulação que os prejudiquem, o que pode induzir laços clientelistas entre os reguladores e os regulados. Ou seja, “a própria capacidade do Estado de intervir transforma-o em alvo atraente para a influência dos interesses particulares; e a própria capacidade de assumir compromissos abre espaço para conluio” (PRZEWORSKI, 2005, p. 52). A fim de evitar conluio contra o interesse público nessa relação, o Estado deve instrumentar-se para intervir de modo positivo e, ainda, induzir que os agentes econômicos ajam legalmente.

A relação entre político (*principal*) e burocrata (*agent*) decorre de uma característica do Estado moderno. Em uma democracia, a autoridade do Estado para regular a vida da sociedade deriva das eleições, mas muitas das funções que esse presta aos cidadãos, além dos serviços públicos, são delegadas à burocracia pública. A delegação leva a problemas básicos do relacionamento *principal x agent*, pois como é “impossível formular leis que especifiquem todas as ações dos *agents* sob todas as contingências”, os burocratas conservam determinada autonomia para decidir, em que pese não terem necessariamente os mesmos objetivos dos cidadãos ou daqueles que os representam, ou seja, os políticos eleitos (PRZEWORSKI, 2005, p. 53-54). Segundo, Przeworski (2005) os burocratas podem querer maximizar a autonomia que possuem, garantir o emprego que gozam, prestar favores clientelistas aos amigos e aos aliados, ou enriquecer à custa dos cidadãos.

Os políticos enfrentam uma série de dificuldades no controle dos burocratas, conforme afirma Przeworski (2005): a vigilância desses *agents*, é complexa, pois os resultados públicos dependem da ação conjunta de diversos burocratas; o interesse público é composto por diversas facetas, impossíveis de reduzir em uma única dimensão, o que dificulta a avaliação objetiva dos burocratas; as burocracias públicas muito frequentemente são monopólios o que,

por sua vez, implica em ausência de parâmetros pelos quais se possa comparar o seu desempenho. Diante de todas essas dificuldades, as burocracias públicas são controladas muito mais a partir de regras do que por meio de incentivos, o que implica em controle *a priori* dos processos, em oposição ao controle *a posteriori* dos resultados. Consequentemente, os burocratas são julgados por seu respeito às regras e pelo que fazem constar nos relatórios, o que não seria muito eficaz, pois os políticos teriam que arcar com os custos do monitoramento e não haveria uma relação direta entre incentivo e desempenho.

Para minorar tais dificuldades Przeworski (2005) sugere a formulação de contratos adequados por meio dos quais o *principal* pode criar incentivos para os *agents*; instrumentos de triagem e seleção para recrutamento para o serviço público; fiscalização institucional para que sempre que, caso um *agent* esteja em condições de ameaçar gravemente os interesses do *principal*, este possa frustrar a capacidade do *agent* de adotar unilateralmente aquele curso de ação; criação de múltiplos *principals* ou múltiplos *agents* permitindo a coleta de várias informações e exercício do contraditório na construção de políticas e projetos; estabelecimento de competição, seja entre agências estatais e privadas, seja entre agências estatais, no caso de o setor ser monopolizado; descentralização. Ademais, como a burocracia estatal presta serviços aos cidadãos, esses têm melhor informação sobre o desempenho desses *agents*, portanto devem ser estimulada pelos políticos a supervisão do tipo “alarme de incêndio” a ser exercida pelos cidadãos em relação aos burocratas (PRZEWORSKI, 2005, p. 58).

Já o desafio da relação entre cidadão (*principal*) e político (*agent*) consiste em como o *principal* pode induzir o *agent* a melhorar seu bem-estar (do *principal*) em vez de perseguir seus próprios interesses (do *agent*) ou da a burocracia, conforme afirma Przeworski. Segundo autor, políticos e burocratas podem agir mancomunados contra o interesse público ao tentarem se opor ao futuro governo e, ao fazer isso, conferem maior “autonomia à burocracia, o que significa que a burocracia não será bem projetada para atender a objetivos sociais e que os burocratas não terão incentivos para promovê-los” (PRZEWORSKI, 2005, p. 59).

A relação entre cidadãos e políticos é dotada de elemento extra de complexidade em comparação às demais relações abordadas, pois são os *principals* que detêm a soberania, mas, “como o Estado é um mecanismo centralizado e com poder de coerção, os *agents* que decidem as regras que os *principals* devem obediência, e quem os obriga a obedecer” (PRZEWORSKI, 2005, p. 60). Outro desafio dessa relação é que os cidadãos votam com base nas promessas de campanha dos políticos, porém, em nenhum sistema democrático, estes são obrigados a cumprir a plataforma eleitoral, no máximo os cidadãos, por meio do voto, conseguem responsabilizar retrospectivamente os governos. Sendo assim o voto é hábil a gerar *accountability*, pois “os governos preveem, antecipadamente, o julgamento que será feito, retrospectivamente, pelos cidadãos; prevendo o que pensarão os eleitores, o governo escolhe políticas e emite mensagens que, a seu ver, os cidadãos considerarão positivas à época das eleições seguintes” (PRZEWORSKI, 2005, p. 62). Ocorre que a assimetria de informação entre políticos e cidadãos pode fazer com que esses não tenham dados suficientes para realizar o julgamento daqueles. Para que essas informações estejam disponíveis para os cidadãos é necessário efetiva oposição política para monitorar os governos e informar sobre o desempenho desse aos cidadãos; os veículos de comunicação devem focalizar nos interesses gerais; os mecanismos de *accountability* devem ser “verticais” (entre políticos e eleitores) e “horizontais” (entre vários ramos do governo); por fim, “a qualidade e a quantidade de informação posta à disposição dos cidadãos para que julguem as ações do governo podem ser melhoradas através de inovações institucionais (PRZEWORSKI, 2005, p. 65).

A despeito da formulação abrangente acerca das relações entre *agents* e *principals*, grandes esforços foram despendidos pelas reformas gerenciais sobre mecanismos de incentivos positivos (incentivos financeiros) e negativos (sanções penais) para controlar a atuação dos

atores estatais. A estratégia tinha como suposto alterar a relação entre os custos e benefícios da corrupção, criando uma contra motivação ao comportamento ilegal dos agentes.

Outra vertente de atuação buscou diminuir o monopólio e a discricionariedade próprios da atuação estatal, buscando transformar a gestão em uma questão simplesmente gerencial. O suposto seria de que a corrupção ocorreria quando houvesse “excesso de interferência do Estado e do exercício de suas prerrogativas, e controles insuficientes sobre a atuação dos atores que conduzem negócios públicos” (OLIVEIRA JÚNIOR, COSTA e MENDES, 2016). Ademais, supõe-se que o fenômeno da corrupção seria inerente à política. A teoria se assenta, portanto, na desconfiança quanto à atuação dos agentes políticos e da burocracia e na defesa pela diminuição do Estado e a liberação das forças do mercado.

São exemplos dessas novas políticas de enfrentamento à corrupção as reformas gerencialistas, que buscaram implementar na administração pública práticas da iniciativa privada como a gestão por resultados e mecanismos de controle de produção dos servidores públicos, além das práticas de publicização por meio de novas tecnologias.

Reflete Filgueiras (2011) que nas reformas gerencialistas na administração pública brasileira o mote central era realizar o controle sobre as políticas públicas e o combate à corrupção por meio da transparência nas relações entre Estado e sociedade. Porém, a assimetria de informação entre esses permaneceu, em que pese a maior publicidade dada aos atos governamentais. Sendo assim, as inovações no controle brasileiro centraram-se em questões burocrático-administrativas, com poucas mudanças no que se refere ao controle público, conseqüentemente, esse ainda é insuficiente para o combate à corrupção:

O resultado é que a transparência, do modo como é construída no Brasil, alimenta uma política do escândalo permanente, cujas conseqüências não se dão sobre a governabilidade do regime, mas na legitimidade das instituições. O resultado da política de transparência no Brasil democrático é que o monopólio burocrático sobre as políticas resulta em uma baixa *accountability*, o que mantém, por sua vez, a profusão de escândalos de corrupção. (FILGUEIRAS, 2011, p. 144)

Em que pese os parâmetros de enfrentamento à corrupção terem sido modificados da perspectiva burocrática para a gerencial, esses mantiveram o foco no problema e não apresentaram os resultados esperados. Diante disso, analisa-se a perspectiva republicana de Pettit (1997), a qual é voltada para o fomento da conformidade, e não para o controle repressivo da corrupção, como as perspectivas anteriormente analisadas.

2.3 A Abordagem Republicana de Philip Pettit

Pettit (1997) analisa a corrupção e o controle estatal sob a ótica republicana, a qual pressupõe uma ideia de liberdade diferente da ideia liberal, que contém as teorias anteriormente analisadas.. A liberdade liberal (negativa) é sinônimo de não interferência; tem forte ligação com a propriedade; é pensada a partir do sujeito, o qual cumpre seu papel na sociedade por meio da produção econômica (*homo economicus*). Já a liberdade republicana (positiva) se opõe à dominação; pressupõe a soberania popular e conseqüente submissão de todos à lei (*rule of law*); é pensada a partir da coletividade e, portanto, exige do sujeito participação política para o desempenho do seu papel social, não apenas para o exercício do voto, de tempos em tempos, em cada eleição. Para Pettit (1997) a liberdade concebida pelos republicanos tradicionais é antônimo da escravidão ou da sujeição e razão pela qual a exposição à vontade arbitrária é um grande mal a ser evitado. Para o autor:

A liberdade como não-dominação sustenta um conjunto rico, e até radical, de políticas públicas, proporcionando uma base ecumênica para o que de outra forma poderia

parecer uma demanda seccional do Estado. E a liberdade como não-dominação sustenta uma concepção de democracia sob a qual a contestabilidade toma o lugar geralmente dado ao consentimento; o que é de importância primordial não é que o governo faça o que o povo diz, mas, sob pena de arbitrariedade, que as pessoas sempre possam contestar o que quer que seja nesse governo. (PETTIT, 1997, p. ix).

Na tradição republicana prevalece visão pessimista da corruptibilidade dos seres humanos em posições de poder, embora essa seja otimista em relação à natureza humana (PETTIT, 1997). Ou seja, a ideia regente é que as pessoas no poder não são inevitavelmente corruptas, mas são inerentemente corruptíveis: embora elas possam realmente tomar suas decisões em uma base apropriada e imparcial, elas não podem ser confiáveis para continuar a tomá-las se não houver bloqueios ou verificações contra o abuso de poder. Sendo assim, Pettit (1997) defende que as instituições devem ser projetadas para funcionarem tanto para os agentes que não são corruptos quanto, em uma segunda linha de defesa, para agentes que o são. Diante disso, o autor afirma que, por mais que a tradição republicana abrace a ideia da virtude do agente, essa exige padrão republicano de leis e democracia e regime de freios e contrapesos.

Pettit (1997) afirma que existem dois tipos de controle que podem ser implementados, de modo a promover algum efeito geral, para tornar as instituições à prova de corruptibilidade: o primeiro são os filtros, os segundos são sanções. Os filtros permitem recrutar para certas tarefas estatais pessoas que são mais prováveis de se comportarem da maneira socialmente valorizada. Procedimentos de busca e seleção, bem como restrições e desideratos sobre a elegibilidade para o cargo exemplificam o controle por meio dos filtros. Já as sanções são aptas a tornar as opções de ações dos agentes que estão no poder mais atraentes ou menos atraentes ao impor penalidades (sanções negativas) ou oferecer recompensas (sanções positivas) em decorrência de determinado ato.

Pettit (1997, p. 217) acredita que a virtude cívica que uma pessoa possui, ou seja, a sensibilidade às considerações culturalmente moldadas para o comportamento público, não “se evaporam” quando essa vai às urnas, entra na legislatura ou na administração, ou serve nos tribunais ou na burocracia. Pelo contrário, o autor acredita na existência de um *ethos* saliente de comportamento público o qual assegurar que, mesmo se a corrupção ocorrer, essa não é o primeiro recurso natural do sujeito. Consequentemente, afirma Pettit (1997) que a regulamentação do Estado deve, em uma primeira linha de defesa, ser voltada ao sujeito que age em conformidade, ou seja, o *design* institucional deve buscar, em primeiro lugar, promover as ações do sujeito que age em conformidade e, em segundo, deve estruturar instrumentos para lidar com aqueles que são ativamente corruptos.

Diante disso, o autor propõe 3 princípios para a regulamentação republicana: (i) ela deve filtrar antes de sancionar: o desenho institucional deve prever possibilidades de triagem para selecionar aqueles que ocuparão posição de poder antes de investigar as perspectivas de sancionamento. Para o autor, oportunidades de triagem nem sempre estão disponíveis, às vezes tem alto custos podem não ser viáveis, mas sempre que os forem o *designer* instrucional deve explorá-las; (ii) não sendo possível a triagem deve haver sanções positivas que mantenham virtuosos aqueles que estão no poder e agem em conformidade; (iii) por fim, deve haver sanções que inibam a inconformidade, colocando restrições sobre aqueles que são inclinados a não agir de forma contrária ao *ethos* público e minimizando eventuais danos caso a ilegalidade ocorra.

Cabe ressaltar que, para Pettit (1997), as leis só são efetivas, em um contexto republicano que tem como pressuposto a liberdade positiva, se estiverem em sinergia com as normas cívicas estabelecidas, ou que virão a ser estabelecidas, no âmbito da sociedade civil. Em outras palavras, as leis devem fortalecer as condutas que a sociedade considera positivas e reprimir aquelas que a sociedade considera negativas. Isso porque, em uma república, as leis devem ser respeitadas em decorrência do senso de civilidade, pois, caso contrário, elas não serão compatíveis com o *status* de pessoa livre e, consequentemente, essa será seccional e seu

cumprimento será contingente às circunstâncias e tão relutante que os indivíduos só não irão se opor enquanto os benefícios forem maiores que o custo de se opor a essas leis.

Pettit (1997) lista três condições necessárias para a existência da norma cívica: primeiro, as partes relevantes devem exibir o padrão de comportamento em questão; segundo, essas devem aprovar o fato de alguém fazer isso e/ou desaprovar que alguém não o faça; e terceiro, essa aprovação deve tornar o comportamento mais provável ou seguro do que seria de outra forma. Onde essas condições são satisfeitas é provável que haja uma crença comum do grupo relevante e, assim, todos estarão em posição de reconhecer, não apenas a existência da norma, mas que essa prescreve algo que deve ser feito, o que faz com que a lei decorrente dessa norma cívica seja cumprida. Por fim, o autor ressalta que pouco ou nada se sabe sobre como gerar civilidade generalizada onde ela deixou de existir e, por tanto, o Estado deve ter muito cuidado para não introduzir padrões de controle pesados que possam minar a influência desse modo de regulação republicano, pois o combate à corrupção deve ser focado na manutenção do senso de civilidade, o qual é capaz de pressionar os indivíduos a agirem em conformidade.

A abordagem pela perspectiva da integridade, e não da corrupção, nas organizações públicas se deu inicialmente por meio de organismos multilaterais como a OCDE que, em 1998, produziu a *Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service* em que afirmou que a integridade do serviço público é essencial para o florescimento dos mercados globais e para os acordos internacionais serem respeitados e expôs a seguinte análise:

Significativamente, os países membros da OCDE estão explorando cada vez mais a aplicação de medidas administrativas e preventivas. À medida que os países implementam abordagens mais gerenciais no setor público, eles estão descobrindo que uma abordagem centralizada e baseada em conformidade para o gerenciamento de ética é incompatível com um público descentralizado, baseado em um sistema de gestão de resultados. Existe uma tendência para uma maior confiança nos mecanismos que definem e promovem valores aspiracionais para o setor público e incentivar o bom comportamento (OCDE, 1998, p. 77).

A OCDE (2018) afirma a necessidade de superação da abordagem tradicionalmente baseada na criação de mais regras e aplicação mais rígida da lei, pois reconhece que essa tem eficácia limitada no combate à corrupção. Para essa organização, a abordagem da integridade pública - definida, de forma resumida, como um alinhamento consistente à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns que sustentem e priorizem o interesse público sobre o interesse privado no setor público - é mais estratégica e sustentável para a resolução do problema da corrupção.

Atualmente no Brasil - a partir dos grandes escândalos de corrupção como o Mensalão e a Lava Jato e a maior pressão da sociedade por melhores políticas públicas que tem como marco as Jornadas de Junhos de 2013 - observa-se a crescente adoção pelas organizações pública e privadas de programas de integridade. Esses são definidos por Miranda (2017, p. 29-33) como instrumento de governança composto pela gestão de riscos, os controles internos e a conformidade (ou *compliance*). Para esse, a gestão de risco “preserva e agrega valor à organização, contribuindo fundamentalmente para a realização de suas metas de desempenho, objetivos e cumprimento de sua missão, representando mais que um mero conjunto de procedimentos e políticas de controle”. Já o controle interno é “conjunto de políticas, procedimentos e atividades que a administração de uma organização adota para gerenciar seus objetivos, mediante tratamento dos riscos a eles associados”. Por sua vez, conformidade é o “cumprimento de leis, normas e regulamentos”. Ou seja, o programa de integridade é um mecanismo que visa prevenir a corrupção por meio do aprimoramento dos instrumentos de gestão, gerando um ambiente de conformidade.

A primeira normativa em âmbito nacional que trata expressamente sobre os programas de integridade é a Lei Anticorrupção, a qual prevê que a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica privada serão levados em consideração em eventual responsabilização. Para Oliveira e Neves (2014) é consequência da necessidade crescente de proteção da moralidade, notadamente a partir das exigências apresentadas pela sociedade civil nas Jornadas de Junho de 2013. Já para Gabardo e Castella (2015) tal lei constitui peça acrescentada à construção do sistema brasileiro anticorrupção e não da iniciativa isolada em razão dos protestos de 2013, os quais apenas aceleraram a aprovação da normativa. Resume Fortini (2018, p. 193) que o Brasil editou tal lei em face dos compromissos assumidos à organismos internacionais como a ONU, OEA e OCDE e pressionado pela população, “farta de escândalos”.

Outras normativas posteriores tratam sobre programas de integridade. Em 2016 foi promulgada a Lei das Estatais (13.303/2016) que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, em âmbito nacional, a qual estimula práticas de integridade nas atividades das estatais. Atualmente, está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº. 1.292/1995, cujo objeto é uma nova norma geral de licitação e contratação para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Esse projeto também prevê mecanismos de estímulos para que as empresas interessadas em contratar com o Estado adotem programa de integridade.

Além dessas normativas voltadas à promoção da adoção de programas de integridade pelas empresas privadas, a própria Administração Pública tem adotado programas voltados à prevenção da corrupção pelos seus agentes. A União, por exemplo, por meio do Decreto nº. 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança, tornou obrigatória para todas as entidades da administração direta, autárquica e fundacional federais a adoção de programas de integridade, os quais define como “conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança”.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio pretendeu contribuir para suprir as lacunas relacionadas com a escassa produção acadêmica sobre a discussão do conceito de corrupção e sua possível influência sobre o processo de elaboração de políticas de enfrentamento e prevenção à corrupção na Administração Pública, da perspectiva da análise do papel das ideias na mudança institucional. O argumento do institucionalismo das ideias é de que essas influenciam a política não apenas porque refletem interesses dominantes, mas também e principalmente, porque influenciam o funcionamento rotineiro das instituições, bem como os processos de mudança institucional (Campbel, 2001).

Identificou-se três perspectivas teóricas prevaescentes no debate brasileiro, as quais constituem três programas teóricos diversos, a partir dos quais se orientam as propostas de enfrentamento ao problema.

Weber define os tipos puros de dominação. O Estado exerceria um tipo ideal de dominação legal, que não deveria se confundir com os outros tipos de dominação tradicional e carismática, permeáveis às práticas patrimonialistas. Na perspectiva weberiana o estado é corrompido quando os meios de administração são apropriados de modo privatista na busca por poder. O indivíduo é visto como corrupto em sua natureza, cabendo ao Estado se estruturar para minimizar os efeitos de uma burocracia que se constitui, *a priori*, para evitar tais circunstâncias a partir de sua racionalidade. Dessa forma, para evitar a corrupção, só resta ao Estado primar

pela burocracia, a qual condiciona a atuação do quadro administrativo impedindo que esse se aproprie do estado.

No entanto, era esse o traço central característico da administração pública brasileira, conforme o diagnóstico hegemônico. Esse discurso, em que a burocracia brasileira se confunde com traços patrimonialistas, centraliza a ideia de corrupção predominante até os anos 1990.

A nova gestão pública buscava superar a corrupção, engendrada a partir de um novo contexto, de *rent seeking*. A análise de Przeworski baseia-se na teoria do *agent x principal*, a qual interpreta os indivíduos como auto interessados economicamente. Para Przeworski, o *agent* busca retorno financeiro e, portanto, se a corrupção for meio conveniente para esse ganho, ele a fará. Sendo assim, os riscos ou as perdas decorrentes do comportamento corrupto deveriam maiores que as eventuais vantagens obtidas, para que a corrupção não ocorra. Consequentemente, a estratégia de combate à corrupção deveria estar focada em ampliar as perdas associadas ao cometimento do ato de corrupção, seja por meio de sanções penais (controle estrito), seja por meio da prevenção baseada em incentivos (como, por exemplo, bônus em razão da conduta em conformidade).

As visões de Weber e Przeworski tem como ponto comum o foco no indivíduo como corruptível, o qual precisa ser controlado pelo Estado para que não se aproprie desse no seu interesse particular.

A perspectiva de Pettit se difere dessas na medida em que não supõe que o agente - político ou burocrata - é necessariamente maximizador do seu interesse. Pettit pressupõem que o indivíduo pode tanto ser um cidadão virtuoso ou corrupto, mas nunca por natureza. Ele tanto pode ser capaz de agir em não conformidade em determinadas circunstâncias, quanto sua virtude cívica pode ser conformada a partir de *habitus* e instituições. Logo, para evitar a corrupção e alimentar o comportamento em conformidade, a estratégia central da abordagem republicana deve ser pedagógica. Em sua pedagogia da integridade, o Estado deve partir de mecanismos de incentivos à atuação em conformidade e, somente, como segunda linha de defesa, dispor sobre sanções, negativas (penas) ou positivas (prêmios). Por isso, a perspectiva de Pettit é mais abrangente que as anteriores e permite construir estratégias de enfrentamento e prevenção à corrupção mais amplas.

As normativas do ordenamento jurídico brasileiro voltadas ao combate à corrupção, de uma forma geral, possuem como pressuposto conceitos diversos sobre o problema a ser enfrentado, o que gera inconsistência parcial, lacunas e segmentação, sobretudo no âmbito da implementação. Por exemplo, a corrupção somente é considerada um ilícito quando ocorre em âmbito público, não havendo regulamentação para atos semelhante que envolvam apenas agentes privados. Sendo assim, não é possível afirmar que há um sistema de conformidade, nos moldes republicanos.

Além disso, historicamente, as políticas foram estruturadas com foco nas sanções. O Estado brasileiro ainda combate o desvio por meio do enrijecimento dos controles repressivos, o que remonta à tradição liberal, da qual fazem parte Weber e Przeworski.

O conceito de controle, no Brasil, está ainda predominantemente influenciado por uma perspectiva mecanicista, como simples correção de desvios pessoais, comportamentais ou de cursos de ação. Nesse entendimento baseiam-se as legislações que compõem o denominado “sistema normativo de defesa da integridade e moralidade brasileiro”. Tal perspectiva sofreu mudança importante a partir da promulgação da Lei Anticorrupção em 2013, a qual prevê que a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades; a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica privada seria levada em consideração em eventual responsabilização. Os programas de integridade, buscam promover uma cultura de conformidade por meio,

principalmente, da prevenção, a fim de evitar o desvio, o que os aproxima da vertente republicana. Nesse caminho, a sanção é não é objetivo, mas aplicável somente nos casos em que há falha no sistema de promoção da conformidade.

No entanto, ressalta-se que os programas de integridade se multiplicaram em um contexto de reverberados escândalos de corrupção e maior pressão da sociedade por posicionamentos estatais perante o problema, os quais foram assumidos por meio das novas normativas as quais preveem medidas de incentivo à adoção de programas de integridade inclusive pelas empresas privadas que contratam com o Estado, assim como os próprios entes públicos, que têm publicado seus regulamentos com esse fim. Contudo, as pressões sociais são, via de regra, por maior punição, malignizam a política e o Estado e pressionam por menos atuação estatal, o que amplia, contraditoriamente, a atuação do mercado e a possibilidade de comportamentos *rent seekers*.

Em suma, em que pese evolução no conjunto normativo brasileiro de normativas voltadas ao combate à corrupção, as perspectivas burocráticas, gerenciais e republicanas se misturam e, conseqüentemente, há heterogeneidade na atuação dos agentes e das organizações, confusão entre os mecanismos causais e os objetivos das políticas anticorrupção, gerando diversas interpretações e horizontes de enfrentamento ao problema.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: FGV, 1998.

BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996.

BRINT, Steven. ***In Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life***. Princeton: Princeton U. P. 1994.

CAMPBELL, John. Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *In*: CAMPBELL et PEDERSEN, **The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis**. Princeton U. P., 2001.

CAMPBELL, John; PEDERSEN, Ove. The Second Movement in Institutional Analysis. *In*: CAMPBELL, J.; PEDERSEN, O. **The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis**. Princeton U. P., 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. *In*: AVRITZER, LEONARDO; FILGUEIRAS, Fernando (org.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 133-156.

FORTINI, Cristiana. Programas de Integridade e a Lei Anticorrupção. *In*: PAULA, Marco Aurélio B. de; CASTRO, Rodrigo Pironti A. de (coord.) **Compliance, gestão de risco e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 193-201.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel M.. A Nova Lei Anticorrupção e a Importância do *Compliance* para as Empresas que se Relacionam com a Administração Pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015.

GUIMARÃES, Juarez. Sociedade Civil e corrupção: crítica à razão liberal. *In: Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 83-98.

HABERMAS, Habermas. **Theorie des kommunikativen Handelns**. Suhrkamp. Frankfurt. 1981.

HALL, Peter (ed.). **The Political Power of Economic Ideas**. Princeton: Princeton U. P. 1993.

HAY, Colin. The ‘Crisis’ of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain. *In: CAMPPELL; PEDERSEN (ed), The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton U. P. 2001.

HECK, J.; GEORGIU, I. Cartografia Estrutural para Revisão de Literatura: Revelando a Estrutura Subjacente de uma Literatura por Meio de um Atlas Bibliográfico . **Revista de Administração de Empresas**, v. 59, n. 2, p. 121-143, 2019.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

KJÄER, Peter; PEDERSEN, Ove K. Translating Liberalization: Neoliberalism in the Danish Neogotiated Economy. *In: CAMPPELL; PEDERSEN. The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton U. P. 2001.

MACIEL, Caroline S. F. dos S.; AVELAR, Marina M. Atos lesivos à Administração Pública e o princípio do *bis in idem*: uma análise do sistema legal de defesa da integridade administrativa. *In: FORTINI, Cristiana (coord). Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 83-117.

MARANI, S. C. Z.; BRITO, M. J.; SOUZA, G. C.; BRITO, V. G. P. Os Sentidos da Pesquisa sobre Corrupção. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 712-730, 2018.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 237-272, jan./abr. 2018.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a Gestão de Risco no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de F.; FREITAS, Rafael V. de. A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas. **Fórum Administrativo – FA**, ano 14, n. 156, p. 9-20, fev. 2014.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública**. Disponível em:

<https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service**. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesformanagingethicsinthepublicservice.htm>. Acesso em: 20 mar. 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M., COSTA, F. J. L., & MENDES, A. P. Perspectivas Teóricas da Corrupção no Campo da Administração Pública Brasileira: Características, Limites e Alternativas. **Revista do Serviço Público**, n. 67 (Ed. Especial), p. 111-137, 2016.

OLIVEIRA, Rafael C. R; NEVES, Daniel A. A. O sistema brasileiro de combate à corrupção e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, ano 12, n. 44, p. 9-21, jan./mar. 2014.

PETTIT, Philip. **Republicanism: a theory of freedom and government**. NY; Oxford University Press, 1997.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desempenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 39-69.

ROMEIRO, Adriana. A corrupção na Época Moderna - conceitos e desafios metodológicos. **Revista Tempo**, v. 21, n. 38, p. 216-237, dez. 2015.

SANEN, Claudia; DONEGÁ, Guilherme. **Relatório Executivo 2018: Integridade e Empresas no Brasil**. Transparência Internacional, 2019. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/assets/files/conhecimento/relatorio-executivo.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2019.

SILVA, E. Repensando a redistribuição Nancy Fraser e a Economia Política. **Civitas**, Porto Alegre, v. 18, n. 3, p. 563-579, set./dez. 2018.

SKINNER, Q. A tradição jurídica. In: **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo; Cia das Letras, 1996. p. 403-413.

UNOCD - United Nations Office on Drugs and Crime. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. 2018. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>. Acesso em: 11 mar. 2019.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Volume 1. Brasília: UnB, 2004a.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Volume 2. Brasília: UnB, 2004b.