

CORRUPÇÃO: REFLEXÕES EPISTEMOLÓGICAS E CONTRIBUIÇÕES PARA O CAMPO DE PÚBLICAS

SUÉLEM VIANA MACEDO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)
susu.viana@hotmail.com

JOSIEL LOPES VALADARES
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)
adm_josiel@yahoo.com.br

CORRUPÇÃO: REFLEXÕES EPISTEMOLÓGICAS E CONTRIBUIÇÕES PARA O CAMPO DE PÚBLICAS¹

1. Introdução

Nos últimos anos muito se tem falado a respeito da corrupção e dos seus consequentes efeitos sobre a gestão pública. Trata-se de um fenômeno recorrente na história de muitos países, que tem sobrevivido, inclusive, às mudanças institucionais e que ocasiona inúmeros efeitos negativos ao Estado, à economia, ao regime político e à legitimidade dos governos (KLITGAARD, 1994; FILGUEIRAS, 2008). No Brasil, especificamente, esse assunto vem ganhando cada vez mais espaço no debate político contemporâneo, principalmente, em decorrência dos frequentes episódios de denúncias envolvendo integrantes dos três poderes. A incidência permanente de práticas corruptas no sistema político das nações tem propiciado, por conseguinte, uma série de concepções que buscam explicar as suas causas e formular um conceito que defina de forma precisa o termo corrupção (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Deste modo, a dificuldade em conceituar e explicar as suas causas fazem da corrupção um fenômeno bastante complexo (FONSECA; SANCHEZ, 2001). As maiores divergências entre os vários autores que já se dedicaram ao estudo da corrupção surgem da falta de consenso quanto à conceituação exata do que seja uma ação corrupta (BREI, 1996). Ao longo da história do pensamento político a corrupção foi compreendida a partir de diferentes vertentes, além disso, diversas vertentes foram desenvolvidas para explicar o fenômeno. De forma geral, as principais perspectivas teóricas que orientam a análise da corrupção no campo da administração pública são: a positivista jurídica; a funcionalista, que inclui a abordagem patrimonialista; e a econômica (FILGUEIRAS *et al.*, 2010), sendo que nos últimos anos estes dois últimos modelos - funcionalista e econômico - dominaram os estudos relativos à temática da corrupção (BIGNOTTO, 2011; OLIVEIRA JÚNIOR; LUSTOSA DA COSTA; MENDES, 2016).

Segundo Filgueiras (2009), no Brasil não há uma abordagem que desenvolva o tema corrupção de uma maneira que integre a seara política, econômica, moral e cultural. Além dos estudos serem recentes, a maioria deles são comparativos e, em grande parte, tentam medir a percepção da corrupção pela população como forma de demonstrar os seus efeitos negativos sobre o Estado e à sociedade (AVRITZER *et al.*, 2008). Nesse contexto, na seara das ciências sociais, notadamente, no âmbito da administração, ainda há entre os pesquisadores debates a respeito da forma de produzir conhecimento (BARBOSA, *et al.*, 2013a). Embora o campo da administração pública brasileira tenha passado por uma série de mudanças nas quais vigoraram paradigmas dominantes diversos, impera na área em questão uma concepção funcionalista da ciência e acrítica quanto à realidade do país, cuja dicotomia entre administração e política ainda se faz presente (SANTOS, 2017; PAES DE PAULA, 2016; ANDION, 2012).

No que se refere ao estudo da corrupção no Brasil, a concepção teórica positivista jurídica, a funcionalista e a econômica ajudam a compreender alguns aspectos relevantes do fenômeno (BIGNOTTO, 2011). Todavia, não levam em consideração elementos culturais, sociais, morais e políticos, bem como o conceito de interesse público como a própria expressão da vontade política da sociedade (FILGUEIRAS, 2008). A consequente imprecisão e inconsistência no uso de conceitos, conforme Carvalho (1997), pode trazer um rendimento menor aos estudos, ao mesmo passo em que o conhecimento torna-se reduzido. Neste caso, quando há incompletudes em determinados conceitos, uma alternativa, segundo Paes de Paula (2016), é tentar revisá-los e esclarecê-los por meio da combinação de novos elementos ou adaptação dos já existentes, promovendo reconstruções epistêmicas.

Diante desse cenário traçado levanta-se o seguinte questionamento: como uma abordagem mais abrangente do tema corrupção, que concilie aspectos políticos, econômicos, morais e culturais, pode contribuir para o campo de públicas? O presente ensaio tem como

objetivo geral oferecer reflexões que ampliem a compreensão do fenômeno da corrupção para além das perspectivas funcionalista e econômica que dominam os estudos da administração pública brasileira, buscando, dessa forma, uma interpretação multidisciplinar que possa resgatar o conceito de interesse público e o aspecto político e moral que está envolto na corrupção, propiciando, assim, a construção de um conhecimento que integre ao invés de excluir.

Dado este contexto, ao definir este trabalho como um ensaio, tendo em conta o seu caráter teórico, contribui-se para que o estudo da corrupção na área da administração pública brasileira não seja limitado a determinados campos de análise que envolvam aspectos puramente econômicos e funcionais, evitando que a abordagem do fenômeno seja realizada a partir de debates polarizados e de lentes epistemológicas que ainda não dialogam com outros campos do conhecimento. Assim, embora os paradigmas presentes na administração auxiliem na compreensão dos fenômenos sociais, observa-se que produzir conhecimento baseado cegamente em uma única visão de mundo, dominante ou não, conduz a uma perspectiva científica restritiva, limitante da realidade social e pouco preocupada com a qualidade e relevância do que está sendo produzido (FADUL; SILVA; SILVA, 2012; PAES DE PAULA, 2016; SANTOS 2017; BARBOSA, *et al.*, 2013b).

Este ensaio está estruturado em cinco seções, começando por esta desta introdução. Na segunda expõe-se questões relativas aos paradigmas da administração pública no Brasil. A terceira apresenta as diferentes visões da literatura sobre o fenômeno da corrupção. Na quarta seção são analisadas as limitações presentes nas vertentes que abordam a corrupção, bem como a necessidade de se buscar um conceito que envolva perspectivas multidisciplinares e que alcance o interesse público. Na quinta são apresentadas as considerações finais do ensaio e apontadas algumas reflexões que ampliem a compreensão do fenômeno da corrupção e suas contribuições para o campo de públicas.

2. Paradigmas na Administração Pública Brasileira

No campo dos estudos organizacionais o diagrama de paradigmas proposto por Burrell e Morgan (1979), notadamente, a tese da incomensurabilidade, ainda tem sido motivo de inúmeros debates pela comunidade acadêmica (PAES DE PAULA, 2016; SERVA, 2016; SANTOS, 2017; SILVEIRA, 2013). A definição de paradigmas foi empregada inicialmente por Thomas Kuhn (1962), segundo o qual a ciência progride a partir de revoluções científicas e se comporta de acordo com um conjunto de crenças, valores e técnicas compartilhadas que, ao serem aceitas pela maioria da comunidade científica, tornam-se modelos de referência (FERNANDES, *et al.*, 2017; SANTOS; PEREIRA; BRUNI, 2017). Partindo desse estudo, a fim de demarcar o campo organizacional, Burrell e Morgan (1979) apresentaram à academia quatro paradigmas sociológicos - humanista radical, interpretativista, estruturalista radical e funcionalista - onde deveria encaixar todo o conhecimento produzido pelas ciências sociais e, de modo particular, os estudos organizacionais (MORGAN, 2007; CALDAS 2007).

Nesse contexto, a tese da incomensurabilidade fundamenta-se na impossibilidade de paradigmas distintos integrarem-se, visto que cada um deles possui visões próprias e definições realizadas a partir de perspectivas diversas (PAES DE PAULA, 2016; BURRELL; MORGAN, 1979). Portanto, de acordo com essa concepção, o pesquisador, ao se posicionar, deve optar por uma única lente paradigmática, não sendo possível conciliar em uma certa realidade mais de um paradigma. Na visão de Morin (1998) a adoção de um determinado paradigma além de controlar qual raciocínio o pesquisador seguirá, ela também influencia na escolha epistemológica e, via de consequência, a teoria e a prática a ela vinculada. A propósito, entende-se epistemologia nesta pesquisa como “o ramo da filosofia que estuda a origem, a estrutura, os métodos e a validade do conhecimento produzido pelo homem” (AMBONI; CARMINHA, 2014, p. 5), permitindo ao pesquisador a construção do seu objeto de estudo, bem como a definição das linhas de investigação e de seus limites.

A construção do conhecimento produzido no campo da administração pública brasileira também é marcada pela concepção de paradigmas, sendo estes decorrentes, principalmente, do contexto governamental da época, das reformas administrativas e modernizações implementadas pelo Estado em determinados momentos políticos (KEINERT, 1994; FADUL; SILVA; SILVA, 2012). Os estudos da administração pública no Brasil ainda são muito recentes e, desde a sua formação, estão relacionados à presença de um corpo conceitual relacionado a outras disciplinas (FADUL; SILVA, 2009). Nesse sentido, segundo Pires *et al.* (2014, p. 112) o campo de públicas é um termo empregado para denominar “um campo multidisciplinar de ensino, pesquisa e fazeres tecnopolíticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas”, cujo objeto de análise, em termos gerais, relaciona-se ao setor público, tendo em comum o *ethos* republicano e a democracia como valores.

Para Andion (2012, p. 3), a administração pública também pode ser definida como um campo interdisciplinar “que captura as tensões entre uma orientação racional instrumental (voltada para a ampliação da eficácia e da eficiência), de um lado, e uma orientação política (que considera as questões dos valores e visa promover interesse público), de outro”. Todavia, conforme Filippin (2017), Lourenço, Magalhães e Ferreira (2014), Denhardt (2012), Wilson (2005), Martins (2006) e Waldo (1964) a natureza da relação entre administração e política, tanto conceitual quando empiricamente, ainda é um tema complexo e bastante discutido pelos teóricos da administração pública. De forma geral, os temas política e administração são analisados sob duas perspectivas diferentes. A primeira defende a distinção teórica e prática entre política e a administração, do outro lado encontra-se a ideia de fusão ou complementariedade entre os referidos conceitos.

Na literatura da administração pública que aborda a dicotomia administração-política, Woodrow Wilson, Frank Goodnow e Max Weber são autores clássicos que defenderam o tema e até hoje influenciam os debates contemporâneos sobre esse assunto (FILIPPIN, 2017). Na concepção desse viés interpretativo a administração na esfera pública deve estar desvinculada da política, visto que os assuntos meramente administrativos não se tratam de questões políticas. A política, deste modo, seria o ambiente das decisões relativas às matérias do governo, sendo que a preocupação da administração deveria ser a eficiência, com o aprimoramento dos métodos de trabalho (WILSON, 2005; OVEREEM, 2012; BRESSER PEREIRA, 1997). Por outro lado, autores como Waldo (1964), Svava (1999) e Rouban (2010) argumentam que os propósitos da administração pública estão intimamente ligados aos interesses do governo, de modo que haveria entre a administração e a política, não uma oposição completa, mas sim uma interdependência. No Brasil, especificamente, a visão dicotômica ainda é predominante e pode ser visualizada no processo de fortalecimento da administração pública como disciplina no Brasil (LOURENÇO; MAGALHÃES; FERREIRA, 2014; ANDION, 2012; COELHO, 2008).

Nesta perspectiva, Andion, (2012) e Abreu, Helou e Fialho (2013) apontam que as correntes teóricas que marcaram a evolução e as visões de mundo presentes no campo da administração pública brasileira podem ser denominadas como: Estadocêntrica, Pluralista, Nova Administração Pública e Novo Serviço Público, sendo que cada uma delas está ancorada em um paradigma predominante em determinado período. A primeira delas é marcada pela visão da administração pública como ciência jurídica, o que prevaleceu até 1929. Num segundo momento, mais precisamente, entre os anos de 1930 até 1980, houve a interferência dos autores da administração clássica, com Taylor e Weber, bem como a busca pela eficiência na gestão e o desenvolvimento do Estado. Tal corrente, teve como foco principal a organização burocrática, a ampliação da racionalidade instrumental e o distanciamento entre política e administração (KEINERT, 1994; ABREU; HELOU; FIALHO, 2013).

No final de 1980, com a democratização do país houve uma aproximação entre as disciplinas administração pública e a ciência política. A corrente pluralista trouxe ao debate a importância da sociedade civil como ator político na definição das agendas políticas e no

controle social, permitindo, assim, estudos mais críticos no campo (ANDION, 2012; FADUL; SILVA, 2009). A partir dos anos 1990 emergiu o modelo da Nova Administração Pública (*New Public Management*), que implicava em adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público, por meio da combinação de novas formas controle e eficiência (KEINERT, 1994; ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Em 1995, em decorrência da crise, foi implementado pelo governo brasileiro um amplo programa de reformas, sob coordenação do ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que deveria atingir tanto a estrutura administrativa pública, enfatizando a adoção de práticas gerenciais, como privatizações de empresas e serviços públicos (PACHECO, 2010; BRESSER PEREIRA, 1997).

Em resposta ao modelo da Nova Administração Pública, criticado pelo empréstimo inadequado de valores aplicados ao setor privado, desenvolveu-se, na metade da década de 1990, o Novo Serviço Público, que se constrói sobre a ideia do interesse público como resultado de um diálogo sobre os valores comuns, tendo o governo um papel em que atua muito mais no sentido de servir ao cidadão do que no de controlar e dirigir (PAES DE PAULA, 2005; CANÇADO; TENORIO, 2011). Esse modelo, segundo Denhardt (2012), está fundamentado na teoria política democrática e na tradição humanística da teoria da administração. O Novo Serviço Público está ancorado na promoção e reafirmação dos valores da democracia, da cidadania e do interesse público, bem como em valores compartilhados por meio do diálogo e do engajamento dos cidadãos (ABREU; HELOU; FIALHO, 2013).

A partir das perspectivas introduzidas pelas vertentes Estadocêntrica, Pluralista, Nova Administração Pública e Novo Serviço Público, Fadul e Silva (2009) argumentam que a evolução dos estudos da administração pública no Brasil, em certos períodos, é marcada por determinadas abordagens que enfatizam campos teóricos diversos e influenciaram a forma como o conhecimento é construído. O quadro 01 apresenta as mudanças paradigmáticas pelas quais a Administração Pública (AP) brasileira passou, seus respectivos períodos, os paradigmas dominantes e as áreas do conhecimento que influenciaram o modo como a referida área foi enxergada.

Quadro 01: Paradigmas da Administração Pública Brasileira.

Períodos	Corrente Teórica	Paradigmas Dominantes	Campos do conhecimento que influenciaram a AP
1900 a 1929	Estadocêntrica	Administração Pública como Ciência Jurídica	Direito
1930 a 1980		Administração Pública como Ciência Administrativa	Administração
1980 a 1989	Pluralista	Administração Pública como Ciência Política	Ciência Política
1990	Nova Administração Pública	Administração Pública como Ciência do Gerenciamento	Economia
1995	Novo Serviço Público	Administração Pública como coprodução do bem público	Ciência Política e Administração

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Keinert (1994), Andion (2012) e Fadul e Silva (2009).

Na visão de Andion (2012), as correntes que norteiam os estudos em administração pública no Brasil, notadamente, a Estadocêntrica e a Nova Administração Pública, são influenciadas por uma concepção funcionalista, que compreende a administração pública como um meio de ampliar a eficiência do Estado completamente distante da política. Tal fato, por conseguinte, tem tornado o campo extremamente objetivista, onde pouco se discute a historicidade, o conflito, a subjetividade e os valores dos atores políticos. De modo contrário, a perspectiva Pluralista e o Novo Serviço Público trazem novos pressupostos epistemológicos,

teóricos e metodológicos para os estudos em administração pública, que deve ser compreendida como um campo multidisciplinar, para o qual contribuem diversas disciplinas, tais como, a economia, a ciência política, a administração (gestão), o direito, a sociologia e as ciências sociais (LOURENÇO; MAGALHÃES; FERREIRA, 2014; PIRES *et al.*, 2014).

Nesse sentido, Paes de Paula (2016) sugere uma nova teoria do desenvolvimento do conhecimento das ciências sociais que vai além dos paradigmas e do diagrama sugerido por Burrell e Morgan (1979), visto que a promoção do debate epistemológico por meio de posições dicotômicas acaba reduzindo e simplificando a construção do conhecimento. O círculo das matrizes epistêmicas elaborado pela autora com inspiração em Habermas consiste em um constructo teórico constituído por três matrizes epistêmicas, sendo que cada uma delas está relacionada a um determinado interesse cognitivo (PAES DE PAULA, 2016; SANTOS, 2017). A matriz empírico-analítica é orientada pelo interesse técnico e inspirada em uma filosofia positiva e na lógica formal, que produz conhecimento a fim de permitir o controle e a previsão de fatos sociais. Motivada pelo interesse prático a matriz hermenêutica, por meio da lógica interpretativa e da hermenêutica, busca a compreensão social. Já a matriz crítica, dirigida pelo interesse emancipatório, guia-se para a transformação social, com base em uma filosofia negativa e na lógica dialética. Essas matrizes juntas buscam vincular a ciência e a filosofia, representando formas diversas de explicar e captar a realidade a partir de interesses cognitivos distintos, embora não sejam excludentes. Além disso, são a base para os sistemas de produção do conhecimento, chamados de abordagens sociológicas (PAES DE PAULA, 2016).

Na visão da autora, os interesses técnico, prático e emancipatório, embora contrários, são responsáveis pelo processo que produz o conhecimento, deste modo, o avanço das pesquisas deve ocorrer através da conciliação desses interesses cognitivos que, por serem interdependentes e representarem a unidade do conhecimento, não devem ser analisados de forma separada, mas de modo transdisciplinar (PAES DE PAULA, 2016). Ao contrário do diagrama de paradigmas que dificulta o diálogo, na área das matrizes epistêmicas circulam infinitas abordagens sociológicas que estão baseadas em suas teorias e métodos, por este motivo não há limite para a construção de sistemas de conhecimento. Assim, para Paes de Paula (2016) a tese da incomensurabilidade dos paradigmas deve dar lugar à ideia de incompletude cognitiva, que refere-se à impossibilidade de concepções únicas abrangerem todo o conhecimento, levando os pesquisadores a buscarem outras teorias que combine novos elementos ou que recombine os já existentes, realizando, dessa forma, reconstruções epistêmicas. Como forma de transcender as limitações cognitivas e propiciar conhecimentos mais produtivos, as diversas abordagens sobre determinado assunto podem e devem dialogarem, buscando integração no lugar de exclusão (SANTOS, 2017).

No âmbito da administração e, de forma específica, na seara pública, as pesquisas e até mesmo o ensino das disciplinas ainda não conseguem conciliar, em sua maioria, os interesses técnico, prático e emancipatório que, de modo conjunto, representam a realidade social. Conforme apontam Fadul, Silva e Silva (2012), o campo da administração pública no Brasil ainda é muito fechado, conservador, formalista e permeado por limites disciplinares. Nesse contexto, ainda é um desafio para os estudos da administração pública analisar e compreender os fenômenos analisados a partir de uma visão multi, inter ou transdisciplinar (FADUL; SILVA, 2009; ANDION, 2012). Desta maneira, embora a corrente Pluralista e o Novo Serviço Público tenham trago novas bases para a compreensão da administração pública, ainda falta aos pesquisadores a noção de que os fenômenos abordados pela administração estão de alguma forma relacionados a outros campos do conhecimento, surgindo daí a necessidade de integrar bases teóricas múltiplas e de se abrir espaços para novas maneiras de construir e ampliar o conhecimento, através de trabalhos que busquem conciliar os três tipos de interesses cognitivos ou que, optando por apenas um, tenham consciência de sua incompletude.

3. Aspectos Históricos e Definições de Corrupção

O aparelho estatal brasileiro tem passado por um conjunto de reformas administrativas que aprimoraram os procedimentos e regras institucionais para o exercício das atividades de gerência, os mecanismos de controle da gestão, a responsabilização fiscal e as práticas de transparência. Nada obstante, ao mesmo tempo em que experimenta transformações na gestão, o Estado brasileiro ainda sofre com a permanência da corrupção, vivendo frequentes escândalos políticos que atingem a legitimidade do país e criam um sentimento de desconfiança e de impunidade na sociedade brasileira (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011). Nesse sentido, a temática da corrupção foi interpretada ao longo da história, desde a antiguidade até a modernidade, a partir de diferentes concepções relacionadas à teoria política, que estão inseridas em determinados espaços de experiências e horizontes de expectativas (CARVALHO, 2008). Em virtude disso, na visão de Filgueiras *et al.* (2010, p. 318) não existe “uma única abordagem ou uma lei capaz de definir a corrupção de uma maneira totalizante, estando ela referida a contextos de linguagens e interlocuções práticas que se modificam em função dos diferentes problemas que configuraram a história política”.

Historicamente a ideia de corrupção já estava presente desde a Grécia antiga e relacionava-se à noção de destruição das instituições políticas (FILGUEIRAS *et al.*, 2010). Na perspectiva de Aristóteles a corrupção é enxergada como um fato da política inerente a qualquer forma de governo e que cumpre um papel importante nos ciclos de ascensão e decadência das instituições, tornando-se uma prática comum nos cenários de crise de legitimidade (CARDOSO, 2008). Assim, caberia as normas jurídicas presentes nas constituições controlar a potencialidade da corrupção. No mundo Romano a corrupção também foi visualizada como natureza da própria política e estava relacionada à falta de honestidade e de clareza nas decisões do governo (FILGUEIRAS, 2008). Nesse sentido, somente as leis não seriam o bastante para tratar a corrupção, sendo necessário, também, o aprimoramento das virtudes cívicas do cidadão.

A concepção medieval, devido a ascensão do cristianismo, trouxe um novo conceito para a corrupção, que foi pouco abordada pelos pensadores da época. Em decorrência das influências dos dogmas cristãos, a política era compreendida como uma função do pecado e a corrupção traduzida como luxo e cobiça, sendo que somente Deus, por meio da igreja, poderia redimir e salvar os homens (FILGUEIRAS, 2008). Com o humanismo cívico, o conceito de corrupção sofreu novas transformações. Ao invés de se preocuparem essencialmente em aperfeiçoar o aparelho governamental como forma de controlar a corrupção, os humanistas priorizaram o aprimoramento do espírito público e da moral do cidadão, bem como os valores que orientam e controlam a ação política (FILGUEIRAS, 2008; BIGNOTTO, 2011). Na visão renascentista, portanto, a corrupção estava atrelada à falta de espírito cívico no interior do corpo político e à apatia do cidadão diante de assuntos da república, sendo inerente a todas as ordens políticas, cabendo o seu controle às virtudes cívicas.

No pensamento político moderno houve novamente uma alteração do sentido linguístico do conceito de corrupção, desvinculando-o do problema moral das virtudes. A corrupção passou a ser entendida como o uso arbitrário do poder pelo governo, do qual resulta toda forma de opressão e desordem (FILGUEIRAS *et al.*, 2010). Cabe ao Estado, assim, por meio de um arcabouço jurídico tutelar os interesses e distinguir funcionalmente o que vem a ser interesse público e privado, reproduzindo uma ordem desvinculada de uma virtude moral, voltada para a sistematização das necessidades em sociedades mercantis (FILGUEIRAS, 2008). Diante disso, o controle da corrupção, na concepção moderna, deve ser realizado na presença do mercado, que é o responsável por moralizar os interesses e, através da competição, equilibrar o poder dos atores (FILGUEIRAS, 2004). A concepção política moderna passou então a compreender a corrupção somente a partir de um viés econômico. Nesse contexto, a partir de século XX, baseada nas diferentes formas que a corrupção foi tratada historicamente, a agenda de pesquisa

sobre o tema no Brasil, segundo FILGUEIRAS *et al.* (2010) e Filgueiras (2009), está organizada a partir de três perspectivas diversas: a funcionalista, que inclui a abordagem patrimonialista, a positivista jurídica e a econômica.

A perspectiva funcionalista, que predominou na agenda de pesquisas a partir de 1960, está relacionada à teoria da modernização que emergiu no Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, tendo o desenvolvimento como tema de pesquisa (FILGUEIRAS, 2004). Partindo de uma compreensão dos fenômenos sociais por meio de modelos ideais, o principal expoente dessa corrente é Samuel Huntington (1975), segundo o qual a corrupção estaria ligada à modernização, ou seja, às mudanças sociais, políticas e econômicas do país. Tal fenômeno é caracterizado como um problema funcional e estrutural de uma determinada sociedade, de acordo com o estágio de desenvolvimento político e econômico da mesma e do seu grau de institucionalização. Para Huntington (1975, p. 72), “a corrupção é o comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas a fim de servir a interesses particulares”, sendo mais comum em sociedades que não possuem uma institucionalização política consolidada que equilibre as normas e os valores.

Ainda na vertente funcionalista, quando a corrupção permite a quebra da rigidez burocrática, a formação de capital privado e a inserção das elites na arena política ela pode contribuir para o desenvolvimento político e econômico das sociedades (NYE, 1967; SCOTT, 1969). Entretanto, além de seus benefícios, a corrupção, para os funcionalistas, também tem o seu custo caso não seja devidamente controlada (LEFF, 1964). A teoria da modernização, portanto, busca compreender os custos e os benefícios da corrupção para o desenvolvimento, relacionando o mau funcionamento do sistema político e econômico e, via de consequência, a corrupção, à noção de subdesenvolvimento. Neste caso, a forma de se combater-la seria adotar as visões e práticas de países desenvolvidos (MERTON, 1970; FILGUEIRAS, 2008).

No Brasil, especificamente, essa corrente teórica está relacionada à ideia de patrimonialismo, que associa a existência da corrupção no país à cultura e à própria identidade e caráter do brasileiro (FAORO, 2000; HOLLANDA, 1995; DA MATTA, 1990). Para a literatura que aborda a questão do patrimonialismo não haveria na tradição política do Brasil uma separação entre o que é público e privado. Logo, a corrupção seria uma prática costumeira fruto de uma organização histórica do Estado, marcada pelo patrimonialismo herdado de Portugal, e de uma cultura da personalidade onde não existe regras impessoais (CAMPANTE, 2003; SOUZA, 2008). Diante disso, o seu combate ocorreria por meio de reformas que adotem os valores da racionalidade moderna, com a introdução da impessoalidade no aparelho administrativo e da separação entre o público e o privado (OLIVEIRA JÚNIOR, LUSTOSA DA COSTA; MENDES, 2016).

A partir da década de 1980 emergiu uma nova abordagem a respeito da corrupção iniciada com a autora Susan Rose-Ackerman em 1978, que teve como bases teóricas as premissas da escolha racional e do neoinstitucionalismo econômico (OLIVEIRA JÚNIOR, LUSTOSA DA COSTA; MENDES, 2016). Essa concepção tornou-se dominante em 1990, quando o *New Public Management* passou a ser defendido por instituições financeiras internacionais e partiu do pressuposto que a corrupção representa muito mais custos ao desenvolvimento do que eventuais benefícios (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011; SACRAMENTO; PINHO, 2009). Para Rose-Ackerman (2002), Oliveira Júnior, Lustosa da Costa e Mendes (2016) a corrupção ocorre tanto em ambientes autoritários quanto em democráticos e estaria relacionada à existência de cenários de competição entre atores que buscariam, de acordo ou não com as regras do sistema, alterar decisões coletivas a fim de satisfazer seus interesses privados, maximizando seu bem estar econômico, mesmo que esse comportamento vá de encontro ao interesse público.

A literatura de viés econômico, desta maneira, considera que a causa da corrupção “é a existência de monopólios e privilégios no setor público, que criam incentivos para que os

agentes busquem maximizar sua renda privada por meio do suborno e da propina” (FILGUEIRAS, 2004, p. 142). Os autores dessa corrente defendem que o combate à corrupção se dá por meio da transferência das atividades políticas e econômicas comandadas pelo Estado para o mercado, a fim de romper com os monopólios estatais e diminuir a força da burocracia e a discricionariedade. Assim, pelo postulado econômico os efeitos da corrupção podem ser minimizados através de reformas institucionais que fomentem o mercado e que imponham à democracia as regras deste, propiciando o desenvolvimento por meio da estabilidade e da cooperação (FILGUEIRAS, 2009).

No contexto do Estado moderno o positivismo jurídico tem um papel de destaque, visto que é a corrente teórica “responsável por racionalizar as questões que dizem respeito ao direito e à justiça, além de estabelecer, no contexto das sociedades complexas, formas de legitimidade política do Estado-Nação” (FILGUEIRAS, 2004, p. 126). Na concepção do positivismo jurídico a corrupção corresponde à subordinação do interesse público ao interesse privado, sendo a norma que materializa, racionalmente, o interesse público e que, por meio da coerção, impede a busca por benefícios individuais. Essa vertente interpretativa, portanto, considera corrupto qualquer ato que descumpra a lei emanada do Estado, por conseguinte, a corrupção é enxergada como o resultado da falta de legitimação da ordem jurídica e da ineficácia das normas (FILGUEIRAS, 2004). Logo, a formalidade que permeia a ciência jurídica desvincula o conceito de corrupção de qualquer ato relacionado à moral e à ética.

O quadro 02 sintetiza como as perspectivas teóricas funcionalista, econômica e positivista jurídica abordam o conceito da corrupção, a sua causa e o modo de seu combate.

Quadro 02: Síntese das perspectivas teóricas que abordam o tema corrupção.

Corrente Teórica	Conceito de Corrupção	Causa da Corrupção	Forma de Combate à Corrupção
Funcionalista	Comportamento de agentes públicos que se desviam das normas aceitas a fim de servir a interesses particulares, comum em sociedades que não detém uma institucionalização política e econômica consolidada	Baixo desenvolvimento político e econômico	Reformas que permitam a adoção das visões e práticas racionais de países desenvolvidos
Econômica	Uso de recursos públicos para a satisfação de interesses privados, propiciado pelos incentivos criados pelo contexto institucional que envolve os atores	Monopólios e privilégios no setor público	Reformas institucionais que fomentem o mercado e que imponha à democracia as mesmas regras deste
Positivista Jurídica	Subordinação do interesse público ao interesse privado praticada por meio de infração à lei emanada do Estado	Deslegitimação da ordem jurídica e ineficácia das normas	Norma jurídica

Fonte: Elaborado pelos autores com base na literatura pesquisada.

A partir da análise de tais perspectivas, observa-se que embora as correntes teóricas funcionalista, econômica e positivista jurídica tratem o tema da corrupção através de lentes diversas, todas elas compreendem tal fenômeno como a sobreposição dos interesses privados em detrimento do interesse público. O que basicamente diverge entre elas são as causas que originam as práticas corruptas e a forma de combatê-la. A corrente positivista jurídica, por sua estreita relação com o direito, estuda a corrupção por meio de uma análise puramente normativa. A vertente funcionalista, a seu turno, analisa a corrupção em função do estágio de modernização da sociedade, atribuindo a sua ocorrência à falta da racionalidade presente em países desenvolvidos. Esse mesmo viés econômico sobre a causa da corrupção tornou-se ainda mais

forte quando a corrupção passou a ser abordada a partir de premissas da escolha racional e do neoinstitucionalismo econômico, sendo entendida como uma consequência do crescimento burocrático do Estado.

Por não agregarem ao sentido do termo corrupção aspectos políticos, morais, sociais e culturais, as correntes teóricas expostas, principalmente, a econômica e a funcionalista, que hoje são as mais predominantes, não conseguem proporcionar uma concepção de interesse público que integre a dimensão da política e da moralidade. Dessa forma, considerando os efeitos negativos que a corrupção proporciona, como a deslegitimação das instituições, a desconfiança dos cidadãos em relação aos governantes e o aumento das desigualdades sociais (FILGUEIRAS, 2008), a necessidade de uma postura científica mais crítica frente às vertentes hegemônicas e que sobreponha as conformações torna-se necessária para uma compreensão mais abrangente do fenômeno.

4. Corrupção e Campo de Públicas: em Busca de uma Episteme que Alcance o Interesse Público

O estudo da corrupção está permeado por dicotomias, especialmente, no que se refere à inserção da política nas análises. As bases teóricas do modelo *New Public Management* além de influenciarem a forma como a administração pública propriamente dita passou a ser abordada, interferiu, também, no modo como a definição de corrupção, as suas causas e o seu controle foram discutidos pela literatura moderna e enfrentados pelo Estado. A lógica de mercado transportada para o âmbito da administração pública como um meio de ampliar a eficiência do Estado fez com que a temática da corrupção fosse igualmente colonizada pela perspectiva econômica e funcionalista, desvinculando o fenômeno de questões relacionadas à política e aos valores. Todavia, analisar a corrupção a partir de dicotomias como desenvolvimento e subdesenvolvimento ou economia e política tendem a simplificar e reduzir a compreensão de um fenômeno que acompanha as sociedades desde os primórdios.

Como é possível notar a partir do quadro 02, todas as vertentes teóricas analisadas têm os interesses privado e público como o núcleo que define o seu conceito, dispensando em suas análises a questão dos valores como elementos estruturantes da ordem política. O foco principal de todas essas correntes, tanto no que se refere à causa e ao combate da corrupção, está relacionado ao Estado e ao mercado. São o alto índice de burocratização do aparelho estatal, as suas normas poucos eficazes ou as suas instituições com baixo desenvolvimento político e econômico os elementos centrais que determinam a ocorrência da corrupção na concepção moderna. De igual modo, o seu combate somente seria possível através do Estado, por meio de seu ordenamento jurídico ou a partir de reformas administrativas gerenciais, sendo o mercado o responsável por estabilizar os interesses egoístas dos atores. Embora todas essas abordagens levem em consideração a questão do interesse público, observa-se que nenhuma delas analisa o papel da sociedade nesse cenário.

Na concepção moderna, baseada em uma racionalidade puramente econômica, o direito funciona como um elemento que racionaliza o mundo dos interesses a partir de uma organização burocrática que separa o privado do público. O sentido da palavra interesse público, portanto, deixou de significar um espaço de deliberação política onde o cidadão tem voz ativa e é ouvido transformando-se em um enunciado da lei ou do judiciário desprendido do plano dos valores e de uma moral política (FILGUEIRAS, 2008). Ao considerar que a corrupção seria o resultado de incentivos criados pelo Estado, a perspectiva econômica parte do pressuposto que o fenômeno diminui, simplesmente, à medida que o seu controle aumenta, ignorando outros tipos de variáveis (GRAAF, 2007). Uma das formas de reforçar esse controle seria a promoção de reformas na legislação e o aprimoramento de mecanismos de transparência.

O que essa corrente teórica não deixa transparecer é que por trás de cada lei que organiza a ordem política há valores morais que justificam e motivam a existência dessas normas e que

estão relacionados a discursos empregados por certa comunidade para qualificar as instituições como corruptas ou não (FILGUEIRAS, 2008). Em outras palavras, antes mesmo da norma se materializar já existe uma concepção moral no interior da ordem política, que contribui para a criação e eficácia da mesma. Logo, a compreensão da corrupção origina-se de visões consensuais estabelecidas em um ambiente de deliberação, que caracterizam o que é ou não é corrupção, de acordo com valores inerentes à moralidade política e à noção de bom governo.

Os estudos realizados por Filgueiras (2008), Avritzer e Filgueiras (2011), Bignotto (2011) e Oliveira Júnior, Lustosa da Costa e Mendes (2016) apontam o quanto as concepções hegemônicas que estudam a corrupção ainda são muito limitadas a debates polarizados. O estudo baseado em uma única perspectiva impede que novas abordagens sejam reconhecidas, tornando a construção do conhecimento acerca do tema direcionada por ideologias, que levam à incompletude do conhecimento produzido. Em virtude disso, por desconsiderarem em sua análise fatores culturais, sociais, morais e políticos, que também são variáveis para a compreensão do fenômeno, as possíveis tentativas de controle e combate da corrupção podem mostrar-se igualmente limitadas. Nesse sentido, uma abordagem mais plural que concilie além de questões econômicas, todos esses elementos, pode contribuir para uma compreensão mais profícua e abrangente da corrupção, que não se restrinja a aspectos meramente mercantis.

Os sistemas de construção do conhecimento, como sugerido por Paes de Paula (2016), devem circular pelas três matrizes epistêmicas (empírico-analítica, hermenêutica e crítica), permitindo uma conciliação entre os interesses técnico, prático e emancipatório, necessários para a compreensão da realidade social. Não adianta ter um arcabouço jurídico forte, que controla e prevê a ocorrência da corrupção (matriz técnica), se o sentido desse fenômeno não for completamente compreendido a partir de uma lógica interpretativa (matriz prática) e se não houverem reflexões sobre a superação da realidade (matriz crítico). Entende-se, dessa forma, que somente a partir do diálogo entre essas matrizes será possível compreender a corrupção de maneira mais completa e esclarecedora.

A fim tentar superar a incompletude existente nos estudos da corrupção, propõe-se que a reconstrução epistêmica do fenômeno em questão deve partir da concepção de interesse público como o resultado de processos deliberativos e discursivos entre cidadãos, cujo foco do debate deve ser deslocado do Estado para a sociedade e do mercado para a esfera pública, entendida como um ambiente de deliberação pública desvinculado das estruturas de poder (FILGUEIRAS, 2008; LUBENOW, 2012; HABERMAS, 2003). Assim, apresenta-se a perspectiva teórica “Pluralista” como um esboço de proposta alternativa às correntes constantes no quadro 02. Cumpre destacar que essa abordagem está longe de um diagnóstico preciso sobre as suas causas e de uma definição exata do que efetivamente vem ser a corrupção. Busca-se com esta visão construir um viés interpretativo que integre em sua análise elementos culturais, econômicos, civis e políticos, permitindo, assim, que o sentido da corrupção seja compreendido a partir de uma matriz multidisciplinar. O quadro 03 apresenta esse novo modelo de se pensar a corrupção, as suas causas e as formas de combatê-la.

Quadro 03: Nova perspectiva da corrupção.

Perspectiva Teórica	Conceito de Corrupção	Causa da Corrupção	Forma de Combate à Corrupção
Pluralista	É uma ação praticada por qualquer indivíduo objetivando a obtenção de ganhos pessoais em detrimento do interesse público, que contrarie normas e valores culturais, morais e políticos compartilhados de maneira comum pela sociedade	Incapacidade dos indivíduos de controlarem os seus interesses pessoais	Lei e Educação Cívica

Fonte: Elaborado pelos autores.

Essa compreensão da corrupção perpassa pela noção de interesse público como algo originado não apenas da lei, mas como o resultado de um processo de deliberação empreendido pelos cidadãos, no qual discute-se a respeito da política, do Estado e da sociedade (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011). O interesse público permite entender que a corrupção não está ligada apenas ao uso indevido do dinheiro. Desta maneira a simples mudança no ordenamento jurídico que dispõe sobre o controle da corrupção ou a diminuição dos sistemas de incentivos às práticas corruptas não são o suficiente se essas alterações institucionais não estiverem aliadas às práticas sociais e acompanhadas de uma educação cívica (FILGUEIRAS, 2008). Nesse contexto, o enfrentamento da corrupção não está relacionado somente à adaptação da lei e das instituições a sistemas mais rígidos, envolve, também, um esforço dos cidadãos.

As formas de combate à corrupção, portanto, devem ir para além do estabelecimento de regras. As leis de nada adiantarão se os valores que dão sustentação à existência e eficácia das mesmas não seguirem as mudanças. Também não adiantará implementar mecanismos burocráticos de transparência se não houver uma perspectiva relacional entre o Estado e a sociedade. Na busca pelo controle da corrupção o Estado e a sociedade devem caminhar juntos. Assim, ao contrário do que prega a vertente econômica, baseada em um modelo gerencialista, a lei não é o único meio de controlar a corrupção, mostra-se igualmente necessária a participação ativa dos cidadãos na construção do interesse público.

Considera-se, dessa forma, que as causas da corrupção também estão relacionadas às virtudes do indivíduo e a dificuldade em controlar os seus interesses pessoais. Isso talvez explique o fato da corrupção estar presente desde a antiguidade, em diferentes sociedades e em países extremamente capitalistas e com alto índice de desenvolvimento, deixando evidências de que apenas o mercado não seja o bastante para inibir a ocorrência do fenômeno. A corrupção, nesse sentido, é algo incrustado na sociedade, o que demanda uma maior reflexividade com relação a uma construção multicultural do termo. Deste modo, a sua análise é muito mais complexa do que parece, pois envolve, além de fatores econômicos, aspectos culturais, políticos e c. Reconhecer a complexidade do termo implica em trazer de volta ao seu contexto relações que antes estavam separadas, compreendendo-o a partir da multi, inter e transdisciplinaridade (ANDION, 2012; FADUL; SILVA; SILVA, 2012; FADUL; SILVA, 2009).

Não pretende-se com esta proposta de reconstrução do conceito de corrupção extinguir as discussões a seu respeito, pois acredita-se que uma perspectiva mais abrangente do fenômeno favorece um debate mais crítico e aprofundado sobre o assunto. Sabe-se, também, que todo o conhecimento produzido está sujeito a limitações cognitivas, por esse motivo, o viés interpretativo aqui defendido não representa uma posição dogmática, do mesmo modo que não constitui a única verdade possível. A maior contribuição deste estudo é resgatar um pouco da perspectiva desenvolvida por autores da Grécia antiga, romanos e renascentistas, e, assim, oferecer reflexões que ampliem a compreensão da corrupção para além das perspectivas funcionalista e econômica que dominam os estudos da administração pública brasileira, por meio de uma interpretação multidisciplinar que alcance o conceito de interesse público e o aspecto político e moral que está envolto na corrupção.

Assim, conforme apontam Paes de Paula (2016), Santos (2017), Adion (2012) e Barbosa *et al.* (2013a) olhar as ciências sociais e, especificamente, a administração, a partir de uma única abordagem impede o avanço na busca de outras epistemologias que ajudam a lidar com a complexidade dos fenômenos sociais que são estudados e compromete a possibilidade de uma análise crítica do conhecimento científico produzido, tornando-o cada vez mais distante das necessidades sociais e incompleto. Em virtude disso, mostra-se necessário ampliar os horizontes científicos por meio de trabalhos que englobem as três matrizes epistêmicas (PAES DE PAULA, 2016). A incompletude observada nas correntes teóricas que abordam a corrupção é apenas uma dentre tantas que estão presentes no campo e na própria administração pública. Refletir sobre a forma como a administração pública tem tratado os seus objetos de estudo a

partir de vieses que não sejam apenas funcionais e econômicos permite novas maneiras de compreender o mundo, a realidade e outras lentes epistemológicas.

5. Considerações Finais

Partindo das discussões feitas neste ensaio observa-se que a transposição da lógica de mercado para a administração pública brasileira não influenciou apenas a forma do governo gerenciar, ela também trouxe uma visão econômica e funcionalista que impede a dialogicidade do campo com outras perspectivas o que, conseqüentemente, pode limitar e reduzir a construção do conhecimento científico sobre corrupção. Grande parte dos estudos a respeito da corrupção no Brasil, como aponta Bignotto (2011), ao invés de tentar evidenciar os meios que as práticas corruptas utilizam para se infiltrar na sociedade e nas instituições públicas, se restringem a demonstrar através de análises empíricas o que distancia o país das nações menos corruptas. Embora seja um fenômeno que nos últimos anos tem deixado transparecer o quanto a sua presença é persistente e forte no contexto público e privado brasileiro as discussões teóricas a seu respeito ainda carecem de maior robustez, tal como ocorre, de forma geral, no campo da administração.

Deste modo, um dos desafios para os estudos da administração pública, onde se inclui a temática da corrupção, está relacionado à dificuldade de se analisar e compreender seus respectivos objetos de estudo a partir de uma visão que não seja única. Ainda falta à academia e aos pesquisadores assumirem que os fenômenos abordados pela administração estão de alguma forma relacionados a outros campos do conhecimento que não são opostos nem excludentes. Acredita-se que não há uma única interpretação para um determinado fenômeno social, do mesmo modo que inexistente uma concepção que seja única e inquestionável, visto que o mesmo fato pode ser compreendido e analisado através de diferentes lentes epistemológicas. Assim, abordar um certo fenômeno a partir de uma determinada perspectiva apenas porque ela é a dominante, promovendo debates polarizados, acaba desviando a atenção a respeito da qualidade, utilidade e relevância da produção científica.

Como contribuição para o campo da administração pública, o presente estudo apresenta uma reconstrução do conceito de corrupção que integra em sua análise elementos culturais, econômicos, morais e políticos. Essa abordagem pluralista permite que o sentido do fenômeno em questão seja compreendido a partir de uma matriz multidisciplinar que vai além das fronteiras existentes, dos antagonismos dicotômicos e dos debates polarizados. Seu objetivo é resgatar a concepção de interesse público como o resultado de processos deliberativos e discursivos entre cidadãos, transportando a análise da corrupção do campo do Estado e do mercado para a seara da sociedade. Além disso, contribui para o debate sobre a importância da participação da sociedade civil no controle da corrupção, demonstrando que o ponto chave para um controle mais eficaz não se reduz à promoção de reformas na lei ou a implementação de mecanismos burocráticos de transparência, mas também a partir do aprimoramento das virtudes cívicas do cidadão.

No que se refere especialmente ao campo de públicas, avança-se na discussão de que pesquisas baseadas em apenas uma face da atividade científica, por ser ela a visão dominante, pouco colaboram para os estudos da administração pública evoluírem como ciência. Nesse contexto, outro debate que este trabalho tangencia é a discussão a respeito da forma que o conhecimento em administração e corrupção tem sido construído pela comunidade científica. No caso da corrupção observou-se que uma abordagem que contemple as três matrizes epistêmicas sugeridas por Paes de Paula (2016) e que supere as dicotomias existentes nas correntes teóricas propicia uma compreensão mais abrangente sobre o referido fenômeno.

Cabe questionar, enfim, que medidas de incentivos podem ser tomadas pela sociedade ou pelo Estado a fim de promover uma cultura voltada para a educação cívica, até que ponto a sociedade civil efetivamente está disposta a contribuir para o controle da corrupção e em que

medida essa participação social nos assuntos do Estado tem sido ou pode ser efetiva. Questiona-se, ainda, se mudar os instintos egoístas dos indivíduos realmente é possível e se a corrupção não seria um fenômeno indissociável da natureza humana e de certa forma impossível de ser completamente controlado. Este talvez seja um debate infinito, cujas incompletudes serão difíceis de serem superadas pelos estudos científicos.

Referências Bibliográficas

- ABREU, A. C. D.; HELOU, A. R. H. A.; FIALHO, F. A. P. As possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da administração pública: o novo serviço público. In: III Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. **Anais**, Florianópolis, SC, 2013.
- ABRUCIO, Fernando L.; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- AMBONI, N.; CARMINHA, D. O. Abordagem Multiparadigmática em Estudos Organizacionais: indo muito mais além da visão hegemônica. In: IV Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. **Anais**. Florianópolis, 2014.
- ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 1, p. 1-19, 2012.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e controles democráticos no Brasil. Brasília, DF: CEPAL. **Escritório no Brasil/IPEA**, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32). 40p.
- AVRITZER, L.; BIGNOTO, N.; GUIMARAES, J., STARLING, H. M. M. **Corrupção ensaios e críticas**, Editora UFMG, 2008.
- BARBOSA, M. A. C.; NEVES, F. E. B.; SANTOS, J. M. L.; CASSUNDÉ, F. R. S. A.; CASSUNDÉ JUNIOR, N. F. "Positivismos" versus "Interpretativismos": o que a Administração tem a ganhar com esta disputa?. **Revista Organizações em Contexto**, v. 9, n. 17, p. 1-29, 2013.
- BARBOSA, M. A. C.; SANTOS, J. M. L. dos; MATOS, F. R. N.; ALMEIDA, A. M. B. Nem só de Debates Epistemológicos Vive o Pesquisador em Administração: Alguns apontamentos sobre disputas entre paradigmas e campo científico. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, a. 9, p. 636-651, 2013a.
- BIGNOTTO, N. Corrupção e Opinião Pública. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Org.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 15-42.
- BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
- BURREL, G.; MORGAN, G. Sociological paradigms and organisational analyses. London: **Heinemann Educational Books**, 1979.
- CALDAS, M. Paradigmas em estudos organizacionais: uma introdução à série. In CALDAS, M; BERTERO, C. O. Teoria das Organizações. Série **RAE Clássicos**. São Paulo: FGV/RAE/Atlas, 2007.

- CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.
- CANÇADO, Airton Cardoso; TENORIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, Sept. 2011.
- CARDOSO, S. Platão e Aristóteles. In: Avritzer, L. et al. **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 25-35.
- CARVALHO, J. M. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.
- CARVALHO, J. M. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. p. 237-242.
- COELHO, F. de S. A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, Número Especial, p. 1-21, Agosto, 2008.
- DA MATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis. Uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1980.
- DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- FADUL, E. M. C.; SILVA, M. A.; SILVA, L. P. Ensaio de interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1437-1458, Dec. 2012 .
- FADUL, M. C.; SILVA, M. A. M. Limites e possibilidades disciplinares da administração pública e dos estudos organizacionais. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 13, n. 3, art. 1, p. 351-365, 2009.
- FAORO, R. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2000.
- FERNANDES, L. T.; D'ANJOUR, M. F; AÑEZ, M. E. M; SILVA, F. A. M. Paradigmas da Estrutura Organizacional: Reflexões à Luz de Thomas Kuhn. In: VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. **Anais**. Florianópolis, 2017.
- FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Revista Opinião Pública**, Campinas, 15, n. 2, p. 386-421, 2009.
- _____. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- _____. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: Um debate com juristas, sociólogos e economistas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 41 n. 164 out./dez. 2004. p. 125-148.
- FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. L. M. Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, p. 349 a 387, 2011.
- FILGUEIRAS, F.; MONTANDON, A. M.; OLIVEIRA, B. M. A.; ABREU, I. M. Corrupção, cultura política e reformas no Brasil. **Revista de C. Humanas**, Vol. 10, Nº 2, p. 318-334, jul./dez. 2010.
- FILIPPIN, M. Administração e Política: Uma Relação Dialética. In: VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. **Anais**. Florianópolis, 2017.

- FONSECA, F.; SANCHEZ, O. Controle de corrupção e reforma do Estado (o governo Covas 1995/2000). In: **Lua Nova**, Nº 52. 2001. p. 93-119.
- GRAAF, G. Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption. **Public Administration Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 39-86, 2007.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 398p.
- HOLLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HUNTINGTON, S. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: Ed. da USP; Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.
- KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). **Rev. Adm. Pública**, v. 34, n. 3, p.41-48, 1994.
- KLITGAARD, R. **A corrupção sobre controle**. São Paulo: Zahar, 1994.
- KUHN, T. S. **The structure of scientific revolutions**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- LEFF, N. H. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n. 3, 1964.
- LOURENÇO, C. D. S.; MAGALHÃES, T. F.; FERREIRA, P. A. Formação em Administração Pública no Brasil: desafios, perfil de formação e especificidades da área. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 4, p. 177-186, 2014.
- LUBENOW, Jorge A. **A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas: para uma reconstrução da autocrítica**. João Pessoa: Editora Manufatura, 2012. 158 p.
- MARTINS, F. Burocracia e Revolução Gerencial – A Persistência da Dicotomia entre Política e Administração-. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n.º 6, junho/julho/agosto, 2006.
- MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.
- MORGAN, G. Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações. In: CALDAS, M; BERTERO, C. O. Teoria das Organizações. Série **RAE Clássicos**. São Paulo: FGV/RAE/Atlas, 2007.
- MORIN, E. **O método**. Porto Alegre: Sulina, 1998.
- NYE, J. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 61, n. 4, 1967.
- OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; LUSTOSA DA COSTA, F. J.; MENDES, A. P. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. **Revista Serviço Público**. Brasília 67 (Especial). p. 111-138. 2016.
- OVEREEM, P. The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. **Administrative Theory and Praxis**, 27,311-329, 2005.
- PACHECO, R. A Agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- PAES DE PAULA, A. P. Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmica. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 1, p. 24-46, 2016.
- _____. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

- PIRES, V., DE A. MIDLEJ E SILVA, S., AZEVEDO FONSECA, S., VENDRAMINI, P., COELHO, F. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, 2014.
- ROSE-ACKERMAN, S. **A economia política da corrupção**. In: ELLIOTT, K. A. A corrupção e a economia global. Brasília: UNB, pp.59-102. 2002.
- ROUBAN, L. A politização da administração pública. In: PETERS, Guy & PIERRE, Jon, orgs. **Administração Pública**. São Paulo, Unesp/ENAP, 2010.
- SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. A produção acadêmica brasileira sobre corrupção em administração pública: um estudo no período compreendido entre 1997 e 2008. In: EnAnpad, 33., 2009, São Paulo. **Anais**. São Paulo: Anpad, 2009.
- SANTOS, E. O campo científico da administração: uma análise a partir do círculo das matrizes teóricas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 2, p. 209-228, 2017.
- SANTOS, M. G.; PEREIRA, F. A.; BRUNI, A. L. Paradigmas em Administração: São os Números Positivistas? In: VI Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. **Anais**. Florianópolis, 2017.
- SCOTT, James. Corruption, machine politics, and political change. **American Political Science Review**, v. 63, n. 4, 1969.
- SERVA, M.A Contribuição do Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência ao Campo da Administração no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 1, p. 1-11, 2016.
- SILVEIRA, R. Z. Mãe!? O mundo vai acabar...? Reflexões sobre desdobramentos e implicações dos paradigmas sociológicos de Burrell e Morgan para os Estudos Organizacionais. **Cadernos EBAPE.BR**, 11(4), 652-652. 2013.
- SOUZA, J. Weber. In: Avritzer, L. et al. **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 25-35.
- SVARA, J. H. Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. **Administration & Society**, 30(6), 676-705, 1999.
- WALDO, D. O que é administração pública? In: WALDO, D. **O estudo da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil (USAID), 1964. p. 1-26.
- WILSON, W. O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília 56 (3): 349-366 Jul/Set 2005.

ⁱ Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais – FAPEMIG pelo apoio e incentivo à pesquisa.