

1

# Participação, controle social e superação da corrupção sistêmica

DOI: <https://doi.org/10.29327/264759.20.34-1>

Leice Maria Garcia<sup>1</sup>

**Resumo:** Este ensaio aborda a questão da participação e do controle social no contexto atual de enfrentamento da corrupção no Brasil. O objetivo é problematizar o fenômeno da corrupção para identificá-lo como questão de sociedade, verificar as possibilidades de enfrentamento desse problema e discutir seus limites de superação no contexto atual do País. O referencial teórico inclui a teoria da ação coletiva de Alexis de Tocqueville e as perspectivas de Bo Rothstein e de Alina Mungiu-Pippidi para a discussão do fenômeno enquanto problema de ação coletiva. As principais contribuições são a explicitação da condição da corrupção sistêmica como problema de sociedade e a evidenciação de que o contexto atual brasileiro apresenta riscos para a democracia, por conta da fragilidade da noção de coletividade e da elevada prevalência da lógica particularista nas relações sociais.

**Palavras-chave:** Participação Social. Corrupção sistêmica. Sociedade civil. Controle social.

**Abstract:** *This essay addresses the issue of participation and social control in the current context of confrontation of corruption in Brazil. The purpose of this study is to problematize the phenomenon of corruption, in order to identify it as a society issue and to verify any limits in overcoming this problem in the current context of the country. The*

---

1 Pós-doutora em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da PUC Minas. Doutora em Administração pelo Cepead/Face/UFMG, na área de Estudos Organizacionais e Gestão de Pessoas (2011). Auditora federal de Finanças e Controle na Controladoria Geral da União. Membro do Núcleo de Pesquisa em Ética e Gestão Social da PUC Minas. Contato: [leice.garcia@gmail.com](mailto:leice.garcia@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3604804481672418>.

*theoretical framework includes Alexis de Tocqueville's theory on Collective Action and the perspectives of Bo Rothstein and Alina Mungiu-Pippidi on the discussion of this phenomenon as a problem of collective action. The main contributions of the paper are the explanation of systemic corruption as a society problem and the demonstration that the current Brazilian context presents risks to democracy, due to the fragility of the notion of collectivity and the high prevalence of a particularistic logic in social relations.*

**Keywords:** Social participation. Systemic corruption. Civil society. Social control.

## 1 – Introdução

O Brasil vem construindo razoável capacidade de controle da administração pública desde a redemocratização do País, no final dos anos 1980. A Constituição Federal de 1988 trouxe forte empoderamento aos tribunais de contas e aos sistemas de controle interno de todos os Poderes; fortaleceu, também, os órgãos investigativos, especialmente a Polícia Federal e o Ministério Público. Do lado da participação e do controle social, a Constituição é vista como um divisor de águas. Traz a previsão de participação da sociedade civil na gestão de políticas, fundando as bases para o exercício da democracia participativa e do chamado controle social.

Ainda assim, o Brasil continua apresentando níveis frágeis de governança pública e privada, inclusive com controle insuficiente da corrupção. Os índices da Transparência Internacional (TI) revelam elevados níveis para a percepção da corrupção, especialmente após 2014, quando se iniciou a operação Lava Jato<sup>2</sup>. O Brasil caiu da 69ª posição, que ocupava em 2014, para a 105ª posição, em 2018.

---

2 Essa operação realizada por uma força tarefa, composta especialmente da Polícia Federal, do Ministério Público Federal, da Secretaria da Receita Federal e da Justiça Federal, vem revelando, em níveis sem precedentes, relações espúrias entre a elite privada e elite pública, evidenciando que os vencedores do jogo político e o mercado tratam o Estado como fonte de recursos financeiros para si e para os seus pares. Até março de 2019, os números mostravam 2.476 inquéritos, 183 acordos de colaboração premiada, 421 pessoas já condenadas e 38,1 bilhões de reais recuperados.

Isso significa que caímos 36 posições relativas nesses cinco anos. O índice de confiança nas instituições caiu vertiginosamente, especialmente na classe política e nas instituições públicas, a ponto de ameaçar o estágio de democracia ainda pouco estabilizada que o Brasil apresenta. Será que é verdade que a corrupção aumentou no País nos últimos anos? Será que os controles da corrupção são frágeis e que o problema é de falta ou insuficiência de fiscalização?

É com essas perguntas norteadoras que este ensaio busca analisar a questão da corrupção no Brasil, tendo a participação e o controle social no Brasil como eixos centrais da discussão. Em termos teóricos, o ponto de partida são a teoria da prática de Pierre Bourdieu e a teoria da ação coletiva de Alexis de Tocqueville. A primeira auxilia no entendimento das razões pelas quais as pessoas fazem o que fazem. A segunda traz a premissa de que as democracias com controle adequado da corrupção, mais abertas, universalistas e mais capazes de realizar o bem comum são exatamente aquelas que apresentam sociedades com expressiva força coletiva.

Em termos de estrutura, a parte 2 do ensaio traz a discussão sobre o conceito e os modelos predominantes de enfrentamento da corrupção no debate contemporâneo, buscando identificar o papel localizado da sociedade civil nessas discussões. A parte 3 analisa as possibilidades e os limites da participação e do controle social no contexto brasileiro como estratégia de enfrentamento do problema. As considerações finais buscam reflexões futuras para que a sociedade civil tenha mais elementos para fazer prevalecer posturas responsáveis diante de tantos desafios que o Brasil enfrenta.

## **2 – A questão conceitual sobre a corrupção e os limites teóricos para seu enfrentamento no Brasil**

### **2.1 - A insuficiência da perspectiva dominante para o enfrentamento do problema da corrupção no Brasil**

Em geral, o pensamento da sociedade brasileira sobre corrupção tem sido firmado em duas vertentes. Para alguns, o problema

é resultado da presença de indivíduos desonestos na política e no setor público que agem em proveito próprio e de seus grupos. A solução, nesse caso, estaria no aumento da fiscalização, na ação mais rigorosa dos órgãos de controle e na penalização dos corruptos de forma exemplar. Para outros, a corrupção decorre da cultura ou formação do povo brasileiro. O remédio se encontraria nos processos educacionais e voltados ao desenvolvimento da ética e dos compromissos com novos valores, especialmente focados para a formação de crianças e jovens. Assim, nessa hipótese de o problema ser de cultura, é amplamente aceito que ele não é passível de ser superado apenas com a coerção dos órgãos de fiscalização e de punição e que demandará muitos e muitos anos de nossa história.

Tampouco a ciência tem uma corrente única para pensar esse problema. O conceito e o tratamento do fenômeno da corrupção desafiam as ciências sociais (FERRO, 2015; FILGUEIRAS, 2004; MUNGIU-PIPPIDI, 2015, 2013, 2013b; ROTHSTEIN; VARRAICH, 2017). Até os anos 1980, o foco da cultura era predominante, com enfoque fundamentalmente em duas abordagens, “o relativismo cultural e o determinismo cultural” (GARCIA, 2017, p.11). O relativismo entende que a noção sobre corrupção varia no tempo e no espaço, sendo produto da percepção das pessoas. O que é considerado problema em uma sociedade pode ser perfeitamente aceitável como legítimo em outra. Um ato considerado legítimo em um período histórico pode deixar de sê-lo em outra época.

O enfoque do determinismo cultural entende a corrupção como questão de formação sócio-histórica. Então deriva do caráter de um povo. Essa foi a corrente mais expressiva no Brasil até os anos 1990, “fundada especialmente nos clássicos Sérgio Buarque de Holanda<sup>3</sup>,

---

3 Sérgio Buarque de Holanda (1902-1982) foi professor catedrático de história da Faculdade de Filosofia da USP. A primeira edição do clássico *Raízes do Brasil* foi em 1936.

Raimundo Faoro<sup>4</sup> e Roberto da Matta<sup>5</sup>” (GARCIA, 2017). Faoro (2000) credita a dificuldade brasileira de separação entre público e privado à herança do mundo ibérico. A responsabilidade seria dos “donos do poder”, políticos e burocratas, que administram o Estado. Holanda (1995, p. 145-146) concorda com Faoro sobre “detentores das posições públicas” não fazerem distinção entre o público e o privado. Mas a causa para Holanda é diferente. Para ele, essa dificuldade da impessoalidade na esfera pública decorre da forma de desenvolvimento da sociedade, em que ganham importância os chamados “contatos primários” e os “laços de sangue e do coração”. Esses laços foram a base da relação doméstica, fundada nos padrões de convívio do meio rural e patriarcal, que faz emergir o “homem cordial”, como é muitas vezes caracterizado o brasileiro, marcado pelo estereótipo da hospitalidade, generosidade, bom trato.

Da Matta (1986, p. 66) vai entender a dificuldade da separação entre público e privado como tradução do estilo brasileiro de construir e perceber a realidade, decorrente da sua construção identitária. Esta inclui o “jeitinho que dribla a lei e da hierarquia velada pela cordialidade” e todas as contradições que mostram, ao mesmo tempo, culto à ordem e à malandragem, ao “trabalho duro” e à “preguiça”. Para o autor, isso decorre de uma formação social em um país onde a lei sempre significou a formalização do “não pode” que submete o cidadão e constrange seu cotidiano. O outro lado surge então como resistência, como um jeito, um estilo de navegação social, de reação ao não pode. “Entre o ‘pode’ e o ‘não pode’, fez-se a junção dos dois para produzir os ‘jeitinhos’ que fazem com que seja possível operar socialmente um sistema legal que pouco ou quase nada tem a ver com a realidade social” (GARCIA, 2017, p. 13).

---

4 Raimundo Faoro (1925-2003) foi jurista e intelectual brasileiro de grande ativismo no período da ditadura militar. A primeira edição do clássico *Os donos do poder* é de 1958.

5 Roberto Damatta (1936) é antropólogo. A primeira edição do seu primeiro livro que interpreta o Brasil, *Carnavais, malandros e heróis*, é de 1979. Em sequência, publica o *O que faz do Brasil, o Brasil*.

Recorrer a esses três autores permite a compreensão sobre a origem da prevalência do caráter duvidoso do brasileiro no imaginário coletivo nacional. Na visão corrente, o brasileiro está sempre pronto a falsear e a tentar levar vantagem nas relações interpessoais. Portanto, acredita-se que a mudança para um padrão de comportamento mais republicano será difícil. Para Filgueiras (2009), essa leitura da realidade brasileira respondeu pela produção do conhecimento no mundo acadêmico por muitos anos sobre corrupção. Souza (2015, p. 10) faz um alerta ao afirmar que essas visões não são exatamente neutras e científicas. Assumindo a perspectiva de Bourdieu (1996), ele afirma que “(...) não são apenas os músculos dos olhos que nos permitem ver; existem ideias dominantes que, na verdade, ‘selecionam’, ‘distorcem’ o que os olhos veem, e escondem o que não deve ser visto”. Trata-se então de buscar questionar os “estereótipos unificados pelos discursos dominantes como referências científicas aptas a descrever o mundo real” (GARCIA, 2017, p.13), para se aproximar melhor da compreensão de qualquer fenômeno social, inclusive da corrupção.

A força da abordagem da cultura começa declinar nos anos 1970. Três teorias da nova economia institucionalista, a teoria do custo de transação, a teoria do *rent-seeking* e a teoria da agência, trouxeram as bases para nova abordagem voltada a questões microanalíticas. A teoria do custo da transação, desenvolvida na década de 1970, destina-se ao cálculo das inversões financeiras necessárias à redução do efeito das incertezas nas relações contratuais (WILLIAMSON, 1987). Nessa teoria, a expectativa racional é de comportamento oportunista das partes em uma transação, dado que elas são movidas pelo autointeresse. A ideia fundamental é que, com ou sem dolo, uma parte tentará obter vantagens sobre a(s) outra(s) parte(s), aproveitando assimetrias de informações existentes. Ainda que nem todos sejam oportunistas, a existência concreta do agente oportunista justifica a ampliação do custo de transação do sistema, para o bem da governança de um sistema.

Já a teoria do *rent-seeking* explica a ação do agente oportunista localizado no setor público, em contextos de monopólio ou de

proteção legal. No caso dos agentes públicos, a teoria prevê a tendência de eles agirem de acordo com princípios privados, buscando transferir renda de outros setores da sociedade para áreas de seus interesses privados ou de grupos próximos, dentro ou fora das regras do jogo oficial (KRUEGER, 1974). A saída seria reduzir o Estado ao máximo, de forma a minimizar a inevitável ineficiência sobre o mercado. Já a teoria da agência, buscando entender as formas de minimizar os custos nas relações contratuais, definiu que essa relação é uma relação de agência, que se estabelece entre duas partes: a “principal”, que mantém relação de influência, a seu favor com outra parte, denominada “agente”. O risco dessa relação é o agente agir para privilegiar seus interesses, em vez de se alinhar aos interesses do principal que o contratou. Para minimizar o risco, os contratos devem definir o mais detalhadamente possível as regras que traduzem a congruência entre os interesses dos agentes e dos principais. O cumprimento dos contratos exige a constituição de adequados mecanismos de monitoramento e controle e de aplicação de penalizações (JENSEN; MECKLING, 1976). Essa visão atualmente pode ser considerada hegemônica para o problema da corrupção, ainda que no Brasil, na visão leiga, seja bastante expressiva a vertente cultural.

Essas ideias difundidas pela nova economia institucionalista foram absorvidas pelos teóricos da escolha racional (*public choice*) da Ciência Política, e a corrupção passou a ser conceituada como abuso das funções públicas, desvios de recursos públicos e uso ilegítimo de influência política por agentes na esfera pública. Esse entendimento se distancia do problema comportamental e moral, para adquirir o sentido do uso da racionalidade instrumental em proveito próprio, resultando em prejuízo ao interesse público (ROSE-ACKERMAN 1978, 1999, 2002). Segundo Ferro (2015), a visão de Ackerman se tornou hegemônica no final do século passado, apoiada por instituições internacionais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, para disseminar a noção da necessidade de reformas dos Estados como estratégia de desenvolvimento econômico e de combate à corrupção.

Parecia que essa nova abordagem permitiria a instituição de mecanismos que conduziriam à transformação dos com-

portamentos autointeressados, inclusive em países onde a corrupção pode ser considerada um problema relevante, como é o caso do Brasil. Entretanto, já nos anos 1990, prospera a ideia de que estaria se esgotando a paciência dos eleitores com os desvios de governantes e isso se tornaria um risco para as democracias. A corrupção no setor público, com o uso de cargos públicos para ganho privado, passa a ser entendida como um problema também para o mercado e para o desenvolvimento econômico. Além disso, também cresceu a preocupação com a interface da corrupção com crimes internacionais, tais como a lavagem de dinheiro, o tráfico de drogas e armas, o que representaria também grande ameaça à segurança interna dos países (LEIKEN,1996).

Não surpreende, portanto, o fato de que, nas duas últimas décadas, tenha crescido de forma vertiginosa a preocupação com a efetividade dos mecanismos de controle constituídos pelos Estados, com a finalidade de dissuadir os agentes públicos de praticarem atos voltados a seus interesses. Segundo Garcia (2011), passa a ser dominante a visão de que mecanismos de controle e fiscalização seriam necessários e suficientes para combater a corrupção, dado que os agentes públicos, tais como os agentes privados, agem e reagem de acordo com incentivos positivos e negativos. Se esses mecanismos forem efetivos, a corrupção seria enfrentada.

Assim, instituições internacionais, tais como Banco Mundial e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estimularam reformas administrativas e institucionais, a partir da década de 1990, especialmente na América Latina, África e Leste Europeu. Conhecidas como “estratégia holística anticorrupção”, essas propostas de reformas se compõem basicamente de nove elementos:

- 1) redução da discricionariedade do setor público, com privatização, desregulamentação e recrutamento meritocrático; 2) redução do monopólio do setor público, com a promoção da competição política e econômica; 3) ampliação do *accountability* para responder aos anseios da democratização e da crescente consciência política da população; 4) burocratização mais eficaz para res-

ponder às demandas de *accountability*; 5) aumento de salários dos cargos de direção; 6) aumento do custo da corrupção detectada, com ampliação do alcance da lei para burocratas e políticos corruptos que devem passar a ser detectados e punidos; 7) encorajamento a maior transparência na área pública; 8) aumento da supervisão do parlamento sobre o Executivo; e 9) encorajamento à formação de uma sociedade civil que se comporta como cão de guarda (*watchdogs*). (PERSSON et al., 2013, p. 453).

No Brasil, esses elementos, pelo menos em boa parte, estavam presentes na reforma proposta por Bresser Pereira, em 1995. Havia o enfoque na diminuição do Estado, na desregulamentação, na transparência e na *accountability*, além de na migração do controle burocrático para controle de resultados, inclusive com inserção da sociedade civil como protagonista no controle social. Ainda que a proposta tenha sido interrompida, reformas estruturais, especialmente no núcleo da esfera federal, favoreceram o fortalecimento dos órgãos de controle e a implementação de novo marco legal para a ação do controle estatal, que emerge com vigor nos anos seguintes. Polícia Federal, Ministério Público, Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União e Receita Federal passam a aparecer permanentemente na mídia, ao desocultarem esquemas de corrupção.

No entanto, ainda que essa vertente tenha contribuído com mecanismos objetivos para o enfrentamento da corrupção, os resultados continuam muito discutíveis no mundo, em geral, e no Brasil, em particular. Depois de mais de 20 anos de reformas, pesquisas recentes, realizadas em Uganda e no Quênia (PERS-SON; ROTHSTEIN; TEOREL, 2013) e em países do leste europeu (STEFES, 2007), indicam o fracasso das iniciativas que buscaram ampliar a capacidade desses países, por meio da estratégia holística, fundada no fortalecimento da capacidade de controle, para vencer o problema da corrupção. No Brasil, especialmente com os efeitos da Lava Jato, é possível afirmar que a criação da forte estrutura de controle, desde os anos 1990, não conseguiu dissuadir agentes públicos e privados de práticas autointeressadas, fora das regras do jogo legal, na interface entre a esfera pública e privada. A discussão que se faz atualmente é se dora-

vante, a partir da Lava Jato, essa realidade será alterada pelo incentivo negativo que as prisões de agentes das elites econômica, política e burocrática representam.

Garcia e Teodósio (2017, 2017a, 2018b), ao fazerem um estudo comparado entre a Suécia dos anos 1850, a Itália da operação Mãos Limpas e o Brasil da operação Lava Jato, mostram que não há elementos para grandes apostas para a eficácia da estratégia atual de enfrentamento da corrupção no Brasil. Essa dificuldade se coloca de duas formas. A primeira é no entendimento da corrupção estreitamente relacionada ao crime, em confronto com a lei. Nessa perspectiva não são abrangidas, por exemplo, as estratégias de criação e manutenção de privilégios das elites que detêm muito mais poder na definição das regras oficiais do Estado ou as conexões sociais que favorecem a exclusão de grupos significativos do acesso ao bem comum. A outra dificuldade diz respeito ao pré-requisito da predominância do agente interessado no bem público, para equilibrar a relação principal-agente, que é central para o modelo econômico e que não se encontra em volume necessário em países com predomínio de corrupção sistêmica.

Estudos têm indicado que, em países contaminados por corrupção sistêmica, os agentes no topo dos sistemas oficiais, tais como burocratas, policiais ou mesmo médicos de sistemas públicos de saúde, não têm incentivo para frear as práticas corruptas. Isso torna as reformas profundamente ineficazes em países caracterizados por corrupção sistêmica. Rothstein (2007) afirma que, quando a corrupção corresponde à regra informal das práticas sociais, o problema sistêmico gera um equilíbrio perverso, robusto e ineficiente. Isso desafia os processos de mudanças. O item a seguir mostra as novas tendências de abordagens para esse contexto específico.

## **2.2 A especificidade da corrupção sistêmica e possibilidades teóricas de enfrentamento**

Uma nova abordagem sobre corrupção vem afirmando que, quando o problema é sistêmico, ele deve ser tratado como

questão de ação coletiva e não de agência (ROTHSTEIN, 2007; MUNGIU-PIPPIDI, 2015, 2013a, 2013b; ROTHSTEIN; VARRAICH, 2017). Rothstein (2007) afirma a necessidade de um gatilho forte para que uma sociedade possa vencer o problema da corrupção nessa dimensão. Ao estudar a mudança que a Suécia conseguiu realizar em 25 anos, na metade do século XIX, ele mostra o efeito da derrota na guerra com a Rússia, com a perda da Finlândia, e a compreensão de que a própria existência do país estava em risco. Isso fez com que fosse firmado um novo pacto social, sustentado por forte aliança entre a força da representação institucional dos camponeses com os liberais emergentes do processo de industrialização, capaz de vencer a resistência da nobreza e do clero, possibilitando uma reforma rápida, tipo “*big bang*”, a ponto de mover o país de uma condição de patrimonialismo e corrupção para um estado weberiano. As regras do jogo antigas foram superadas por novas regras acordadas nos processos institucionais de forma endógena, isto é, promovida com forte participação dos agentes que ocupavam posição de poder no Estado. Esse processo foi denominado de processo de mudança institucional endógena.

Mungiu-Pippidi (2015, 2013a, 2013b) afirma que a possibilidade de mudança requer a quebra do equilíbrio social criado historicamente e isso pode ser favorecido pelo surgimento de uma sociedade capaz de constranger as instituições a realizar a mudança. Fortemente ancorada na teoria da ação coletiva de Tocqueville, a autora afirma que, quando pessoas se juntam para resolverem problemas de interesse coletivo, ocorre ampliação do nível de confiança e de comprometimento entre todos, inclusive entre a sociedade civil e o Estado, favorecendo a opção pelo bem comum e pela superação da corrupção sistêmica. Essa afirmação deriva de trabalho da autora que busca compreender por que alguns países avançam para contexto social e institucional de valorização do bem comum e com controle adequado da corrupção, enquanto outros falham, mesmo com fortes mecanismos de controle ou com ações contundentes contra a corrupção, como foi o caso da Itália, ao promover a operação Mãos Limpas nos anos 1990.

A autora vem adotando a hipótese de Tocqueville (2005) de que para uma sociedade desenvolver força coletiva são necessários quatro atributos: soberania, igualdade, associativismo e imprensa livre. Soberania ocorreria quando a população participa efetivamente da elaboração das leis e pode influir na aplicação delas. A igualdade se expressaria pela mobilidade de fortunas e pelo acesso igualitário ao bem comum e à Justiça. O associativismo corresponderia à existência de associações civis voltadas a problemas e a objetivos coletivos. A liberdade de imprensa significaria a disseminação dos meios de comunicação como forma de limitar a influência exagerada de grupos grandes e poderosos de imprensa.

Mungiu-Pippidi (2013a, 2015) testou as variáveis “nível de associativismo” e “liberdade de imprensa” em 191 países, utilizando dados do World Values Survey, entre 1995 e 2008. Encontrou forte correlação positiva entre controle adequado da corrupção e essas duas variáveis. A autora apresentou evidências de que somente 35 países no mundo apresentam o que ela denomina de lógica do universalismo ético. Isso significa uma sociedade que se desenvolveu a ponto de a maioria, inclusive as elites, respeitar os pactos sociais, que, objetivamente, privilegiam a todos. Numa situação intermediária, aparecem 109 países que podem ser considerados “democracias eleitorais”. Nesses países, a despeito de a população poder votar, a corrupção sistêmica faz com que as elites (econômicas, políticas, burocráticas, intelectuais, etc.) tenham como práticas a adoção e a manutenção de privilégios, com possibilidade de apropriação desproporcional de recursos públicos em relação à população em geral. Por último, aparecem 45 países dominados por governos autoritários (caso de todos os tipos de ditadura), onde a corrupção é sistêmica e a sociedade civil sequer tem a possibilidade de votar ou de se associar com segurança para discutir os problemas coletivos, entre os quais a corrupção. Há grande risco para os ativistas, dados os interesses em jogo, especialmente financeiros.

Falando especificamente sobre as democracias particularistas, caso do Brasil, a autora afirma que qualquer expectativa de alteração do equilíbrio perverso depende de a sociedade civil

desenvolver formas de restringir o comportamento predador das elites, incluindo agentes públicos e privados, em relação à apropriação desproporcional de recursos públicos. Ela estabelece quatro componentes comuns às sociedades mais universalistas: a) prevalência do universalismo ético, fundamentado em valores como justiça e honestidade; b) hábito generalizado de envolvimento em ação coletiva formal ou informal em torno de interesses, propósitos e valores compartilhados, gerando capital social; c) uma rede densa de associações voluntárias formando uma sociedade civil; e d) participação sustentável em movimentos sociais e envolvimento político das pessoas, inclusive dos meios de comunicação, gerando uma cultura cívica.

Segundo a autora, somente a combinação virtuosa desses quatro fatores permitiria a superação de tendências competitivas em relação à violência e ao personalismo que levam ao autointeresse e, no limite, à corrupção. A presença desses quatro elementos faz com que o compromisso com a superação da lógica personalista pela lógica universalista se configure como possível, como processo institucionalizado, em vez de uma mera promessa enganosa, como muitas vezes acontece em contextos de promessa em processos eleitorais.

Tendo em vista a hipótese de centralidade da sociedade civil para análise do problema da corrupção sistêmica, o próximo item analisa como a sociedade civil brasileira foi inserida institucionalmente em ações participativas e no controle do Estado. Analisa também os limites dessa inserção para auxiliar o País a alcançar o nível adequado de acesso ao bem comum e de controle da corrupção.

### **3 – Concepção e prática de participação e controle social no Brasil**

No Brasil, os primeiros sinais de luta por democracia participativa ocorrem com mais intensidade no período final da ditadura militar. O processo de luta pela redemocratização foi intensamente dominado por movimentos sociais que enxergaram

e lutaram por novos direitos sociais (AVRITZER, 2008, 2016) e “pela democratização das relações entre o Estado e sociedade, sendo portadores de reivindicações relacionadas à maior participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no controle sobre as ações do Estado” (CUNHA, 2009, p. 25).

Cunha (2009, p. 24), adotando a perspectiva rousseauiana, lembra que a teoria democrática sustenta a soberania como originária do povo e que isso reflete a exigência de as instituições, em Estados democráticos, afirmarem um tipo de governo que seja ancorado na vontade popular. Para a autora, “o desafio democrático enfrentado pelos Estados e as sociedades que os constituem, especialmente durante o século XX, foi no sentido de se buscarem formas de assegurar e mesmo de ampliar a participação popular nos governos, ao mesmo tempo em que se buscava encontrar a justa medida entre as formas de efetivação dos princípios da liberdade e da igualdade”.

Por isso, a noção de participação social, com a redemocratização, foi colocada como estratégia de relevância para a democracia brasileira a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF). Segundo Avritzer (2008), a orientação participativa da CF decorreu do próprio modo de funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte. O fato de ter sido permitida a elaboração de emendas populares motivou os movimentos sociais a realizar mobilização social em torno de temas importantes para o processo de coleta de assinaturas. Os movimentos de saúde e reforma urbana, a CUT e o MST foram os grupos que mais se mobilizaram para a aprovação dessas emendas e conseguiram trazer para a Constituição a participação social como expressão da força coletiva na relação com o Estado.

É interessante identificar que essa inserção da participação social na Constituição resultou da força coletiva que os movimentos sociais na década de 1980 conseguiram desenvolver, movidos pela resistência e luta contra a ditadura. Isso muda quando da regulamentação das políticas públicas no início da década de 1980, e esse fato tem implicações na evolução da noção de participação e controle social, por meio da ação dos

conselhos de políticas públicas e de tudo o que se segue nas décadas seguintes, como está posto a seguir.

### **3.1 - Conselhos paritários de políticas públicas**

Os conselhos de políticas públicas estão fundamentados especialmente na perspectiva de participação da população/comunidade em ações governamentais nas áreas de saúde, assistência social e educação do Estado, conforme os artigos 198, 204 e 206 da CF/1988. O surgimento dessas entidades ocorre na década de 1990. Os conselhos de saúde, de educação e de assistência social emergem como estratégia de democratização da gestão pública e como mecanismos de garantia de direitos. Em adição, esses conselhos também acolheram a competência do exercício de controle de gastos, enquanto processo burocrático na gestão dessas políticas públicas (GARCIA; TEODÓSIO, 2017b, 2018a). O eixo da garantia de direitos reflete o anseio da luta popular. No entanto, a competência de controle de gastos deriva do paradoxo entre a diretriz constitucional de descentralização<sup>6</sup> da execução dessas políticas e de uma visão de redução das estruturas governamentais, já emergente naqueles anos. Enquanto a primeira trazia para a União a obrigação de descentralizar a execução de recursos, tendo, portanto, o dever de fiscalizar o uso dado a esses recursos pelos governos locais, a segunda obrigava a União a diminuir suas estruturas, trazendo limites à capacidade de gestão e controle.

Assim, as políticas de saúde, de educação e de assistência social buscaram alternativas à falta de estruturas do Estado, com a instituição do papel do controle social no modelo conhecido como “Fundo a Fundo”<sup>7</sup>. Nesse modelo, os recursos de cada ente são alocados em fundos específicos e executados a partir da transferência para as esferas locais (estados e municípios)

---

6 Resende e Teodósio (2006) afirmam que se trata de desconcentração, dada a ausência de autonomia decisória nos governos locais. No artigo, opta-se por utilizar o termo da legislação, sem a discussão do mérito.

7 Lei n. 8080/1990 (SUS).

para execução. Como os ministérios não tinham estrutura para fiscalizar o uso dos recursos descentralizados em mais de 5 mil municípios, a legislação previu a competência dos conselhos paritários, incluindo fiscalização e aprovação da prestação de contas no âmbito local<sup>8</sup>.

Dessa forma, os conselhos paritários de políticas públicas abrangem duas lógicas: a da participação para favorecer maior efetividade na execução da política pública e a do controle burocrático da execução dos gastos. Estudos evidenciam avaliações positivas em relação à primeira lógica (CUNHA, 2009). Já as avaliações quanto ao desempenho na segunda lógica mostram resultados negativos (CGU, 2014; TCU, 2017). Problemas como interferência do poder local, limitações para a compreensão das peças orçamentárias, dos planos de governos e dos relatórios financeiros e limites nos canais de comunicação com a administração são citados como os grandes entraves para um melhor desempenho (CGU, 2014; BRASIL, 2017).

Essa avaliação negativa decorre exatamente devido às dificuldades de os conselhos responderem positivamente à competência que adquiriram por demanda institucional do Estado. Tratava-se de resolver formalmente a incompatibilidade entre o modelo de execução descentralizada e o modelo de controle vigente. Nos países que resolveram adequadamente essa questão, tais como os EUA, quando ocorre descentralização de recursos entre esferas de governo, a responsabilidade de controle também é descentralizada. A competência de controle fica concorrente entre as esferas. No Brasil, quando o modelo impõe ao controle social a competência de controle administrativo, ele onera os conselhos de políticas públicas com uma competência que disputa com a luta pela efetividade da política pública. Com

---

8 A Assistência Social, pela Lei 9.604/1998, buscou um novo caminho, prevendo que a prestação de contas dos recursos federais dos tribunais de contas dos estados quando os beneficiários fossem os município. A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), por uma questão de autonomia federativa, entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Até hoje, a ADI ainda não foi julgada pelo Supremo Tribunal, estando em vigor a liminar que suspendeu a previsão da lei.

isso, os conselhos se apresentaram mais frágeis em sua contribuição para a expectativa criada pela sociedade civil, inclusive de controle da corrupção.

Avritzer (2016) afirma que a agenda da participação acabou ficando restrita a alguns setores, especialmente aos das políticas sociais, restando totalmente ausente das políticas de infraestrutura e alcançando de forma insuficiente as políticas das mulheres, da igualdade racial e da segurança, entre outras. Para o autor, os limites da participação e do controle social na agenda de obras públicas federais, estaduais e municipais, além das questões de mobilidade urbana, acabaram favorecendo a exposição da ruptura do consenso participativo da CF/1988.

Batizados de controle “chapa branca” por alguns setores da sociedade, mesmo os conselhos das políticas públicas sociais passam a serem vistos como limitados em sua capacidade de contribuir. Em meados dos anos 2000, começa o surgimento de organizações da sociedade civil dedicadas ao exercício do controle social, supostamente mais independentes e mais capazes de contribuir com o combate à corrupção. Soma-se ao problema da falta de resposta para o problema de controle de gastos outra questão: os conselhos começaram a perder poder mesmo na lógica da efetividade das políticas, já em 2004 e 2005, com o forte desequilíbrio da participação social entre as políticas públicas e com a perda de apoio aos orçamentos participativos, por exemplo.

O problema da corrupção e a forma de enfrentamento adquirem contorno contraditório durante a evolução recente dos movimentos de controle social. Isso se agudiza após os movimentos sociais de 2013, que intensificaram substantivamente os protestos contra a corrupção. Essa evolução tem consequências para a capacidade de a sociedade civil contribuir para fortalecer a força coletiva que teoricamente se mostra fundamental para o enfrentamento da corrupção sistêmica. O próximo item trata de como a sociedade civil entra nessa discussão.

### **3.2 - O surgimento e as contradições das organizações da sociedade civil voltadas ao combate à corrupção**

A partir dos anos 2000, mesmo os órgãos de controle começaram a incentivar a sociedade civil a se mobilizarem para auxiliar no controle do uso do recurso público, além de continuarem a capacitar os conselheiros de políticas públicas. A Controladoria-Geral da União (CGU), por exemplo, cria, em 2004, o programa Olho Vivo no Dinheiro Público, para mobilização de controle social como estratégia de combate à corrupção. Controle social é definido pela CGU como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública e é visto como importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania como um auxílio ao combate feito pelo controle institucional (GARCIA; TEODÓSIO, 2018a, GARCIA; TEODÓSIO; GUERRA, 2019).

Segundo Garcia e Teodosio (2018a), essa mobilização da própria estratégia do controle institucional a cargo do Estado, somada à percepção dos limites dos conselhos de políticas públicas para exercerem controle sobre o gasto público, deu origem a intenso movimento de formação de organizações sociais voltadas ao controle social. Com poucas exceções, essas entidades surgem a partir de 2005. O Instituto Ethos, com objetivo de valorização da ética e da responsabilidade social no âmbito das empresas, e a Associação dos Amigos de Rio Bonito – SP (Amarribo), voltada à ampliação da inserção do cidadão no controle das despesas públicas, são duas grandes referências de instituições constituídas anteriormente. A origem da Amarribo está relacionada a escândalo de corrupção na cidade. Com um caso de sucesso, a entidade buscou fomentar organizações da sociedade civil voltadas às suas finalidades, especialmente depois de 2003. A entidade afirma, em seu *site*, que atualmente integra uma rede de entidades de controle social autônomas, formada por mais de 200 entidades parceiras independentes.

Outro movimento importante é o de observatórios sociais. O primeiro caso de sucesso foi o do Observatório Social de Ma-

ringá, cuja criação foi motivada por um escândalo de corrupção, repetindo o que já havia ocorrido em Rio Bonito. Em 2006, a partir do sucesso do observatório social de Maringá, um grupo de empresários, também de Maringá, resolveu constituir o Observatório Social do Brasil (OSB), com metodologia de trabalho bastante similar à utilizada pelo de Maringá, mas com estratégia de funcionamento em rede, com filiação à entidade central. Segundo consta do relatório da entidade de 2018, nesse ano, a rede integrava 140 observatórios filiados em todo o Brasil. A filiação representa inclusive contribuição financeira<sup>9</sup>. A existência da rede OSB não significa que todos os observatórios sociais existentes nos municípios brasileiros sejam filiados à rede. O próprio Observatório de Maringá, que foi pioneiro, e o de São José, em Santa Catarina, são dois exemplos do formato de observatórios sociais independentes.

O estatuto-padrão dessas entidades as define como pessoa jurídica de direito privado e as constitui como associação, ou *Oscip*, com fins não econômicos. Entre seus objetivos, estão desenvolver projetos de interesse social, controle social, prevenir e combater a corrupção na administração pública, entre outros. No arranjo institucional, organizam-se administrativamente por meio de conselhos subordinados à assembleia de associados. A maioria prevê diferentes tipos de associados, de forma a contarem com trabalho voluntário da sociedade civil, com possibilidade de contribuição financeira de pessoas físicas e jurídicas, tendo inclusive previsão de parceria com entidades governamentais e do terceiro setor.

Trata-se de arranjo que integra cidadãos independentes, entidades da sociedade civil organizada, empresas e órgãos públicos. A sociedade civil participa especialmente por meio de lideranças, que se transformam muitas vezes em profissionais do terceiro setor, enquanto sócios-fundadores ou empregados fixos contratados e, também, por meio de cidadãos comuns que

---

9 Essa informação advém da análise dos relatórios financeiros do OSB que trazem como receita efetiva o item contribuições (OSBs). No ano de 2018, essa receita foi de R\$ 87.449,53.

se tornam associados voluntários ou contribuintes. Os órgãos públicos entram como parceiros em projetos com interesse recíproco de controle de política pública ou fomento à cidadania ou no apoio para capacitação. As entidades da sociedade civil organizada, em geral, prestam apoio institucional e as empresas participam como mantenedoras e apoiadoras.

Guerra (2016) defende que o essencial dos objetivos dessas organizações é o desenvolvimento de ações cujas “temáticas que envolvem a noção de cidadania sustentada pela participação democrática para o bem comum.” O desenvolvimento das ações demanda articulações com outros segmentos da sociedade civil, tendo em vista interesses comuns relacionados à Justiça e ao controle social da destinação dos recursos financeiros dos municípios. Para a autora, essas organizações buscam defender responsabilidade com o dinheiro público e maior transparência das operações realizadas.

Da mesma forma que os conselhos, essas organizações também declaram duas lógicas para suas ações: a prevenção e o combate à corrupção. Diante do crescimento da mobilização contra a corrupção, cresce o fortalecimento do segundo eixo e surgem organizações voltadas exclusivamente ao combate ao desvio ou desperdício de recursos públicos. Trata-se da ação conhecida como “*watchdogs*”. Um exemplo de uma organização voltada exclusivamente a esse tipo de ação é a organização da sociedade civil (OSC) denominada Vigilantes da Gestão, também originária do Paraná, a exemplo do OSB. Em seu *site*, ela afirma que conta com mais de 800 voluntários secretos, que fazem levantamento de crimes e de desvios em todo o País. Como estratégia de mobilização, anuncia que “enquanto o povo está acordado, os corruptos não dormem”.

Garcia e Teodosio (2018a), citando a única Conferência Nacional de Transparência e Controle Social no Brasil (Consocial), convocada pela CGU, em 2012, afirmam que quatro crenças fundamentais subjazem à participação e ao controle social no Brasil já naquele momento: (i) o governo e a gestão pública não são confiáveis e a sociedade deve controlá-los; (ii) os órgãos de

controle do Estado ainda precisam ser fortalecidos, bem assim os conselhos das políticas públicas; (iii) a sociedade precisa compreender mais a gestão pública para controlá-la diretamente; (iv) as leis e a punição à corrupção devem ser exemplares.

Essa descrição aponta que a noção de corrupção que a revolta popular acolhe é a dos órgãos de controle e da lei, que foi desenvolvida com base na visão da teoria da agência, focada na figura do agente oportunista/corrupto. Essa visão da corrupção adotada pelos movimentos de controle social faz com que eles tenham pouco ou mesmo nenhum compromisso com a origem da luta democrática que caracteriza os movimentos sociais. Outro desafio que essas organizações enfrentam é o risco de essas próprias organizações reproduzirem a lógica da corrupção sistêmica, dada a condição de reflexividade entre estruturas e agentes em qualquer campo do universo social (BOURDIEU, 1983).

#### **4 – Considerações finais**

Duas perguntas estão implícitas neste ensaio. A primeira é o que países que enfrentam a corrupção sistêmica podem fazer para superar esse estágio. A segunda é qual papel a sociedade civil pode avocar nessa luta.

Uma primeira resposta, com relativo grau de boas evidências neste ensaio, é que se a democracia não é garantia de resolução do problema da corrupção sistêmica, os países que conseguiram avançar são, em sua maioria esmagadora, democracias. Então, um importante ponto para países como o Brasil é a sociedade civil ter a informação importante de que a solução contemporânea para o problema da corrupção passa pela defesa da democracia. As sociedades autoritárias são, via de regra, muito mais corruptas que as democracias, e a possibilidade de superação desse problema demanda primeiro derrubar o muro do autoritarismo.

Também foi apresentada a discussão teórica sobre o que democracias eleitorais supostamente devem fazer para terem

melhores instituições, apresentarem controles mais adequados de corrupção e serem mais universalistas em relação ao bem comum. As 35 democracias mais universalistas apresentadas por Mungiu-Pippidi (2015) não emergiram historicamente com essa característica; elas derrubaram o muro da corrupção sistêmica em algum momento da história.

Na busca de compreender como derrubar esse muro, foi visto que as perspectivas da cultura e da agência não conseguiram boas respostas em anos recentes. Uma saída tem sido apresentar a questão da corrupção sistêmica como problema de ação coletiva. Elinor Olson ganhou um prêmio Nobel de economia explicando e caracterizando esse problema. De uma forma muito resumida, ele pode ser entendido como a questão de um lago em que pessoas de uma comunidade pescam, retirando dali a sua renda. Cada pescador tem incentivo a pescar cada vez mais para ampliar a sua renda. Mas se cada pescador tentar maximizar sua renda pescando o máximo, em pouco tempo eles acabam com os peixes. Esse é um problema típico de ação coletiva. Assim, Olson demonstrou que a solução é endógena e é de cooperação.

Teorell *et* Rothstein (2012), estudando a mudança da Suécia na metade do século XIX, com fundamento em Olson, desenvolveram a teoria da mudança institucional endógena para o problema específico da corrupção sistêmica. Mungiu-Pippidi (2013; 2015) concorda com a abordagem desses autores para a mudança institucional, mas considera que a força coletiva e o constrangimento das instituições pela sociedade civil têm papel relevante nessa superação.

Diante dos argumentos teóricos, é possível defender quatro pontos como favoráveis à superação da corrupção sistêmica:

1. Ocorrência de um gatilho, sob a forma de uma forte crise por exemplo, que quebre o equilíbrio social existente e que possibilite novos arranjos das forças sociais e políticas;
2. Desenvolvimento de força coletiva na sociedade, levando à constituição de compromisso coletivo com o bem comum.

A ideia de bem comum precisa estar disseminada e ser verdadeira. Convicção de parte substantiva dos atores sociais, incluindo de parte das elites, de que práticas universalistas são fundamentais;

3. Desenvolvimento da capacidade de controle institucional e social de constrangimento de agentes públicos e privados para alinhamento ao ordenamento jurídico;

4. Capacidade dos ocupantes de posição de poder para firmarem um pacto social que atinja, ao mesmo tempo, todos os setores e todos os sistemas mais relevantes do Estado e da sociedade.

Aplicados ao Brasil, verifica-se que esses pontos, em parte, se aplicam ao contexto atual. Após as manifestações populares de 2013, e especialmente com a operação Lava Jato desvendando as relações espúrias entre a elite econômica e a política, sobreveio aguda crise que atingiu a própria crença na legitimidade do Estado. Dessa vez, não há exatamente condição de explicar a crise pela fragilidade dos órgãos de controle. Eles nunca estiveram tão fortes e contam com auxílio de parcela da sociedade civil, que se coloca como fiscal do dinheiro público. A verticalização dessa crise institucional, somada à severa crise econômica desde os anos 2014, trazem os contornos capazes de gerar cooperação potencial das elites para enfrentamento e superação dos desafios.

A força coletiva no Brasil é frágil. A despeito do considerável nível de associativismo e participação social, ele não se reverte em nível de confiança interpessoal. De 1990 a 2010, o índice de confiança interpessoal entre os brasileiros diminuiu cerca de 37%, passando de 0,477 para 0,286 (GARCIA; TEODÓSIO, 1917a). A lógica do particularismo alimenta um dos mais elevados níveis de desigualdade social do mundo e os privilégios legalizados das elites econômicas, burocráticas e políticas sequer são efetivamente percebidos e discutidos como faceta característica da corrupção vigente. Nem mesmo as iniciativas de participação e controle social podem ser consideradas isentas da lógica particularista predominante na sociedade.

Em relação ao constrangimento dos agentes públicos e privados para o alinhamento ao ordenamento jurídico, há expressivo papel do controle institucional e social. A estrutura dos sistemas de controle institucional vem sendo fortalecida desde a CF/1988 e é substancial o número de conselhos de políticas públicas e de OSCs de controle social. Considerável também é a força da imprensa investigativa. Como essas estruturas estão imersas no universo em que prevalece a corrupção sistêmica, não há garantia de que elas estejam isentas de lógicas autointeressadas, ainda que o dinheiro e a propina não sejam o prêmio possível.

A possibilidade de os ocupantes de posição de poder dos sistemas mais relevantes do Estado, do mercado e da sociedade civil firmarem um pacto para a mudança institucional e a superação da corrupção não parece ainda colocada no País. Há fragmentação e concorrência entre os grupos de poder, especialmente em decorrência da operação Lava Jato.

Finalizando, não há como afirmar que Brasil esteja em um *tipping-point* para o aperfeiçoamento de sua democracia. As dificuldades advindas especialmente da fragilidade da sociedade civil e dos desafios de compreensão sobre a especificidade do problema da corrupção sistêmica indicam que a conjugação das atuais crises econômica, fiscal e de legitimidade das instituições e da classe política traz riscos significativos de retrocessos para a estabilidade da democracia brasileira. Esses riscos decorrem do fato de que, sem um pacto social focado na essência do problema, poderá haver tão somente a substituição de agentes nas posições de comando de sistemas que funcionam com a lógica da corrupção sistêmica. E a deslegitimação dos principais partidos do País, a partir da operação Lava Jato, implica no risco de oportunistas e/ou neófitos passarem a ocupar as posições de poder político e burocrático. Por desconhecerem ou desprezarem as exigências e os grandes consensos das democracias contemporâneas, existem riscos de danos estruturais à sociedade brasileira.

## 5 – Referências

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, jun. 2008.

\_\_\_\_\_. *Os impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Relatório de avaliação da execução de programas de governo nº 34: acompanhamento dos conselhos municipais de assistência social*. Brasília: CGU, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1130/2017 – TCU – Plenário*. Brasília, 2017.

BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma teoria prática. In: ORTIZ, Renato (Org.). *Pierre Bourdieu: sociologia*. São Paulo: Ática, 1983.

\_\_\_\_\_. 1996. Razões práticas: sobre a Teoria da Ação. São Paulo: Papyrus.

CONFERÊNCIA SOBRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL, 1. 2012, Brasília. *Sumário executivo*. Brasília: CGU, [2012].

CUNHA, Eleonora S. M. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997 /2006)*. 2009. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DAMATTA, Roberto. *O que faz o brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Globo, 2000.

FERRO, Rogério Julvêncio. *Vamos lá falar: um estudo psicopolítico da consciência política a partir das percepções do fenômeno da corrupção em Moçambique*. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo/São Paulo, 2015.

FILGUEIRAS, F. B. Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 41, p. 125-164, out./dez. 2004.

GARCIA, L. M. *Análise do controle interno no Poder Executivo federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu: a história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes*. 2011. Tese (Doutorado) - Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

\_\_\_\_\_. *Mudança de conduta de agentes públicos em democracias caracterizadas por corrupção sistêmica*. Trabalho de conclusão de licença capacitação na Controladoria Geral da União. Working Paper. Belo Horizonte: CGUMG, 2017. (Trabalho ainda não publicado, fase inicial do Pós-Doutorado em Administração na Pontífice Universidade Católica de Minas Gerais)

GARCIA, Leice M.; TEODOSIO, Armindo S. S. *Approaching systemic corruption as an issue of collective action: a comparative analysis of the cases of Brazil, Sweden and Italy*. Trabalho apresentado na Conferência Anual do European Group for Public Administration – EGPA, Milão/Itália, 2017a.

\_\_\_\_\_. *Ação coletiva, espaços deliberativos e controle da corrupção: uma análise dos desafios das iniciativas da sociedade civil em contexto brasileiro*. Madri: GIGGAP, 2017b.

\_\_\_\_\_. *Participação, controle social e corrupção: uma discussão a partir Bourdieu e Tocqueville*. Trabalho apresentado no V Encontro Brasileiro de Administração Pública, Viçosa, 2018a.

\_\_\_\_\_. *Public accounting and control system: limits to address the Brazilian corruption problem*. Artigo submetido para publicação, 2018b.

GARCIA, L. M.; TEODOSIO, A. S. S.; GUERRA, J. F. C. Participação social e corrupção sistêmica: um estudo de caso sobre os desafios do controle social no contexto brasileiro. *Estudios/Working Papers Nueva Serie*, Revista Especial Gobernanza y Participación Social en la Administración y la Gestión Pública. Espanha, v. 6, n. 116-127, p. 249-268, 2019.

GUERRA, Júnia F. C. Produção de conhecimento sobre gestão

social: possibilidades e desafios no âmbito do Observatório Social de Belém. Porto Alegre: IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social/ENAPEGS, 2016. Trabalho ainda não publicado.

JENSEN M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure. *Journal os Financial Economics*, p. 305-360, 1976. Acessível em: <[http://uclafinance.typepad.com/main/files/jensen\\_76.pdf](http://uclafinance.typepad.com/main/files/jensen_76.pdf)> [Último acesso em 25/01/2012017].

KRUEGER, Anne O. The political economy of rent-seeking. *American Economic Review*, n. 64, p.291-303, 1974. Acessível em: <<http://cameroneconomics.com/kreuger%201974.pdf>> [Último acesso em 25/012017].

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

LEIKEN, R. S. Controlling the Global Corruption Epidemic. *Foreign Police*, Washington, n. 105, p. 55-73, win. 1996-1997. Acessível em: [http://www.jstor.org/stable/1148973?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/1148973?seq=1#page_scan_tab_contents) Acesso em: 28 jan. 2017.

LEIKEN, Robert S. Controlling the Global Corruption Epidemic. *Foreign Police*. Washington post Newsweek Interative LLC. 1997. Acessível em: <[http://www.jstor.org/stable/1148973?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/1148973?seq=1#page_scan_tab_contents)> Acesso em 28/1/2017.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *The quest for good governance how societies develop control of corruption*. Londres: Cambridge University, 2015.

\_\_\_\_\_. Controlling corruption through collective action. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 1, p. 102-113, 2013a. Disponível em: <http://www.journalofdemocracy.org/article/controlar-corruption-through-collective-action>. Acesso em: 30 maio 2017.

\_\_\_\_\_. *The road to Denmark: historical designs to corruption control*. 2013b. Disponível em: . <[https://www.researchgate.net/publication/265812682\\_Becoming\\_Denmark\\_Historical\\_Designs\\_of\\_Corruption\\_Control](https://www.researchgate.net/publication/265812682_Becoming_Denmark_Historical_Designs_of_Corruption_Control)> Acesso em: 30 maio 2017.

PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEOREL, Jan. Why anticorruption reforms fail: systemic corruption as a collective action problem. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 26, n. 3, July 2013.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic Press, 1978.

\_\_\_\_\_. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, K. A (Org.). *A corrupção e a economia global*. Brasília: UNB, 2002. p. 59-105.

ROTHSTEIN, Bo. Anti-corruption: a big bang theory. *QoG Working Paper Series*, Göteborg, v. 3, May 2007.

ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. *Making sense of corruption*. Londres: Cambridge University Press, 2017.

SOUZA, Jesse de. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o Brasil se deixa manipular pelas elites*. São Paulo: LeYa, 2015.

STEFES, Christoph H. Measuring, conceptualizing, and fighting systemic corruption: evidence from post-soviet countries. *Perspectives On Global Issues*, v. 2, issue 1, autumn 2007. Disponível em: [www.pgi-issues.com](http://www.pgi-issues.com). Acesso em: 3 fev. 2017.

TEORELL, Jan; ROTHSTEIN, Bo. Getting to Sweden: Malfeasance and Bureaucratic Reforms, 1720-1850. WORKING PAPER SERIES 2012:18.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América: Leis e costumes: de certas leis e certos costumes que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WILLIAMSON, Oliver. *Economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press, 1987.