



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

SIMONE MARIA BOEIRA

**OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DAS  
NAÇÕES UNIDAS, SUAS RECOMENDAÇÕES DE  
COMBATE À CORRUPÇÃO E AS AÇÕES POSTAS EM  
ANDAMENTO PELO GOVERNO BRASILEIRO**

SIMONE MARIA BOEIRA

**OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DAS  
NAÇÕES UNIDAS, SUAS RECOMENDAÇÕES DE  
COMBATE À CORRUPÇÃO E AS AÇÕES POSTAS EM  
ANDAMENTO PELO GOVERNO BRASILEIRO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Maria José de Rezende

Co-orientador: Prof. Dr. Marcos Antônio Lopes

Londrina  
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Boeira, Simone Maria.

Os Relatórios do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, suas recomendações de combate à corrupção e as ações postas em andamento pelo governo brasileiro / Simone Maria Boeira. - Londrina, 2016.  
176 f.

Orientador: Maria José de Rezende.

Coorientador: Marcos Antônio Lopes.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2016.

Inclui bibliografia.

1. Corrupção - Teses. 2. Desenvolvimento Humano - Teses. 3. Ações e Práticas anticorrupção - Teses. I. Rezende, Maria José de. II. Lopes, Marcos Antônio. III. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. IV. Título.

SIMONE MARIA BOEIRA

**OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DAS NAÇÕES  
UNIDAS, SUAS RECOMENDAÇÕES DE COMBATE À CORRUPÇÃO  
E AS AÇÕES POSTAS EM ANDAMENTO PELO GOVERNO  
BRASILEIRO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Profa. Dra. Maria José de  
Rezende  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Zulmar Antônio Fachin  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Cléber da Silva Lopes  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, 19 de abril de 2016.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora Maria José de Rezende pela orientação e pela gentileza dispendidas durante toda a minha formação acadêmica e, sobretudo, durante essa dissertação.

Agradeço aos professores e funcionários do Departamento de Pós-graduação em Ciências Sociais da UEL.

Agradeço ao professor de letras clássicas Aluysio Fávaro pela cuidadosa correção de português.

Agradeço à minha família que sempre está ao meu lado em todos os momentos.

Agradeço as minhas queridas amigas Luana, Maria Letícia, Letícia, Franciele, Jéssica, Marieni e Silmara pelas conversas, companheirismo e apoio.

Agradeço a CAPES pela bolsa de pesquisa que colaborou para a conclusão dessa dissertação.

Agradeço, especialmente, ao meu querido e amado filho Marco Antônio que alegra a minha vida com o seu sorriso.

*A corrupção dos governantes quase sempre começa com a corrupção dos seus princípios (Montesquieu. O Espírito das Leis).*

BOEIRA, Simone Maria. **Os Relatórios do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, suas recomendações de combate à corrupção e as ações postas em andamento pelo governo brasileiro.** 2016. 176f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

## RESUMO

A finalidade desta dissertação é destacar as propostas de combate à corrupção elencadas nos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) de 2000, 2003 e 2005. Verificar-se-á se as ações postas em prática pela Controladoria Geral da União (CGU) respondem às exigências dos RDHs encomendados pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. Utilizou-se, como procedimento de pesquisa, o mapeamento, no interior dos documentos pesquisados, das principais recomendações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre como ampliar as ações e a participação de vários agentes para combater a corrupção. Este tema foi escolhido porque tem sido uma das prioridades postas no interior dos RDHs, as quais devem constar nas agendas dos governantes de todos os países, desenvolvidos e/ou em desenvolvimento. Os documentos do PNUD propõem que haja maior transparência e divulgação dos gastos feitos com o dinheiro público. Defendem, ainda, a descentralização administrativa e de poder entre o Estado e demais instituições, lideranças políticas e múltiplos agentes da sociedade civil, para fiscalizar os recursos públicos com maior eficiência, e, assim, promover o desenvolvimento humano.

**Palavras-chave:** Corrupção. Desenvolvimento humano. Ações e práticas anticorrupção.

BOEIRA, Simone Maria. **The Human Development Reports from the United Nations, its recommendations towards the fight against corruption and the action performed by the Brazilian government.** 2016. 176p. Dissertation (Master Degree in Social Science) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina 2016.

### **ABSTRACT**

This work aims to highlight the propositions about the fight against corruption which are listed in the Human Development Reports (HDRs) from the years of 2000, 2003 and 2005. It will be examined whether the actions performed by the Office of the Comptroller General of the Union (CGU) match the demands of HDRs commissioned by the Development Program of the United Nations. It was used as a research proceeding the mapping within the researched documents about the main recommendations from the United Nations Development Programme (UNDP) on how to expand the actions and the participation of various agents to fight against corruption. This theme was chosen because it has been one of the priorities proposed by the HDRs, which must appear on the political agendas of governments of every country, developed and or developing. The UNDP documents purpose there to be greater transparency and publicizing of expenditures of public funds. It also defends the decentralization of the administrative branch and power among the State and other institutions, political leaders and civil society actors to control more efficiently the public resources, and thereby, to promote human development.

**Keywords:** Corruption. Human development. Actions and practices anti-corruption.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Associação Comercial do Paraná
AGU	Advocacia Geral da União
AMARRIBO	Amigos Associados de Ribeirão Bonito
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGU	Controladoria Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Enccla	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FIEP	Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FMI	Fundo Monetário Internacional
HP	Hermenêutica de Profundidade
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
MCCE	Movimento de combate à Corrupção Eleitoral
MPF	Ministério Público Federal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODMs	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RDH	Relatório do Desenvolvimento Humano
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
TCU	Tribunal de Contas da União
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNODOC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>CAPÍTULO 1 - CORRUPÇÃO</b> .....	31
1.1 CORRUPÇÃO: ALGUMAS DISCUSSÕES POSTAS PELAS CIÊNCIAS SOCIAIS .....	31
1.2 A CORRUPÇÃO NO BRASIL .....	43
1.3 CAUSAS E MOTIVAÇÕES POSSÍVEIS .....	47
1.4 FUNCIONAMENTO DE INSTITUIÇÕES DE CONTROLE .....	49
1.5 A DIFICULDADE DE MENSURAR OS DESVIOS DE RECURSOS PÚBLICOS.....	52
1.6 SITUAÇÃO ATUAL: A CORRUPÇÃO SERÁ CONTIDA?.....	55
<b>CAPÍTULO 2 - DESENVOLVIMENTO HUMANO E CORRUPÇÃO</b> .....	65
2.1 DESENVOLVIMENTO HUMANO .....	65
2.2 CORRUPÇÃO, INTRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA, ESTADO.....	70
2.2.1 CORRUPÇÃO NO BRASIL COMO UM EMPECILHO PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL .....	74
2.2.2 CORRUPÇÃO E O EMPERRAMENTO DA DEMOCRATIZAÇÃO COMO ENTRAVE PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO.....	75
2.3 RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DE 2000, 2003 E 2005: DEBATES SOBRE TRANSPARÊNCIA E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA.....	77
<b>CAPÍTULO 3 - OS RDHS E AS AÇÕES PROPOSTAS PARA COMBATER À CORRUPÇÃO</b> .....	86
3.1 AGENDAS E PROPOSTAS FEITAS PELOS RDHS DE 2000, 2003 E 2005 AOS ESTADOS NACIONAIS PARA O MELHOR CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS .....	86

<b>CAPÍTULO 4 - AS POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO POSTAS EM PRÁTICA NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO)</b> .....	118
4.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI 12.846/2013).....	118
4.2 A RELEVÂNCIA DA CGU NO COMBATE À CORRUPÇÃO .....	127
4.3 EXAMINANDO AS AÇÕES DA CGU DE COMBATE À CORRUPÇÃO NA DÉCADA DE 1990/2000.....	130
4.4 AS PROPOSTAS E AS AÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO COMBATE À CORRUPÇÃO .....	134
<b>CAPÍTULO 5 – AS EXIGÊNCIAS POSTAS PELOS RDHS DE 2000, 2003 E 2005 DE COMBATE À CORRUPÇÃO E AS AÇÕES DA UNIÃO E DA SOCIEDADE CIVIL .....</b>	<b>140</b>
5.1 OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO E A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO: HÁ ALGUMA RELAÇÃO ENTRE AS AÇÕES PROPOSTAS E AS AÇÕES REALIZADAS?.....	140
5.2 OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO E A SOCIEDADE CIVIL.....	144
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>149</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>154</b>

## INTRODUÇÃO

Os relatórios do desenvolvimento humano (RDH) da ONU são documentos encomendados pelo PNUD<sup>1</sup> (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) desde o ano de 1990; a cada ano, um novo tema é abordado. Entre os assuntos tratados estão o da corrupção e os meios pelos quais o enfrentamento desse problema contribui para o desenvolvimento humano.

Os RDHs, segundo as Nações Unidas, devem ser reconhecidos “como um exercício intelectual independente e uma importante ferramenta para aumentar a conscientização sobre o desenvolvimento humano em todo o mundo” (PNUD, 2014). Além disso, a publicação dos documentos tem autonomia editorial assegurada por uma decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Os relatórios, segundo o PNUD, servem em primeiro lugar para informar, e são documentos dirigidos aos governantes, técnicos da administração pública, empresariado, lideranças políticas, organizações da sociedade civil, ONGs, entre outros, com a finalidade de promover um amplo debate e propor melhorias sociais, políticas e econômicas que são imprescindíveis para que as pessoas tenham melhores condições de vida.

Os elaboradores dos RDHs<sup>2</sup> utilizam complementarmente, ao final, dados estatísticos com muitos indicadores, como, por exemplo: o Índice de

---

<sup>1</sup> “O PNUD é uma das 22 agências, fundos e programas presentes no Brasil, dos quais 20 são residentes e 2 não-residentes. O PNUD é o organismo do Sistema ONU que reúne a experiência técnica e os subsídios necessários para coordenar as atividades de desenvolvimento entre as agências que formam o Sistema das Nações Unidas. Para a ONU, melhorar os níveis de desenvolvimento humano, principal mandato do PNUD, é um elemento-chave na criação de condições para a paz e segurança internacional. Por isso, o Representante-Residente do PNUD é também o Coordenador-Residente do Sistema ONU. Ao Coordenador-Residente cabe, acima de tudo, a responsabilidade de contribuir para que a cooperação para o desenvolvimento prestada pela ONU seja cada vez mais coerente, eficiente e eficaz” (PNUD, 2015a, s/p).

O PNUD, “[...] através do Grupo de Desenvolvimento de Capacidades, apoia os programas dos países no desenvolvimento das capacidades nacionais e locais para o desenvolvimento humano e a realização dos ODM, caracterizados pela gestão da ajuda eficaz e por soluções através da Cooperação Sul-Sul. Entre os seus objetivos que têm por base um conjunto de experiências extraídas a partir de muitos anos de atuação em campo, o Grupo presta assessoria e ajuda a desenvolver orientações na formulação e execução de políticas públicas, coleta e fornece evidências sobre o que funciona e o que não funciona, realiza pesquisas e análises e atua como uma fonte interna de recursos para o treinamento de colegas dos escritórios e das equipes de país” (PNUD, 2015, s/p).

<sup>2</sup> Os RDHs Globais, publicados pelo PNUD, contém “temas transversais e de interesse internacional” [...] Atualmente, é publicado em dezenas de idiomas e em mais de cem países. Além disso, são publicados periodicamente centenas de RDHs nacionais, incluindo os do Brasil. Até hoje, o Brasil fez quatro RDHs. O primeiro foi feito em 1996, e apresentava um panorama geral sobre as questões sociais no Brasil. O segundo foi um Atlas – o Atlas de Desenvolvimento Humano, em 2003, que calculou de forma pioneira o IDH para todos os municípios brasileiros. O terceiro, feito em 2005,

Desenvolvimento Humano<sup>3</sup>. Apresentam, ainda, análises sobre a agenda global e abordam questões de políticas públicas e suas possibilidades de enfrentamento dos desafios do desenvolvimento.

São, portanto, objeto central desta pesquisa as ações e as práticas propostas no interior dos RDHs, da década de 2000, para o combate à corrupção e, dessa forma, fazer avançar o desenvolvimento humano. Os documentos do PNUD propõem uma melhor organização administrativa e de poder do Estado e demais instituições, lideranças políticas e agentes diversos da sociedade civil, ficando estes últimos encarregados de fiscalizar e combater a corrupção com maior eficiência a fim de promover o desenvolvimento humano.

Esta pesquisa propõe não só averiguar a natureza das propostas, feitas pelos elaboradores dos RDHs, de 2000, 2003 e 2005, de combate à corrupção, mas também verificar como o governo brasileiro, por meio da agência CGU, dá respaldo efetivo às recomendações dos relatórios. Assim, este estudo mapeará as propostas feitas aos diversos Estados, e sempre que o Brasil for citado, terá o devido destaque.

Os RDHs se dedicam afanosamente à discussão sobre o papel da sociedade civil no combate à corrupção, e, neste estudo, verificar-se-á, algumas iniciativas brasileiras, como a Transparência Brasil<sup>4</sup>, vindas da

---

tratou das questões relacionadas a racismo, pobreza e violência. E o último, em 2009/2010, discutiu a importância dos valores humanos no alcance do desenvolvimento” (PNUD, 2014).

<sup>3</sup> IDH é uma “medida composta que mede a realização média em três dimensões básicas do desenvolvimento humano – uma vida longa e saudável, conhecimento e um nível de vida digno. Para pormenores sobre o modo de cálculo do índice” (RDH, 2003, p.354)

“Do ponto de vista aritmético, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador sintético que varia entre 0 e 1. Quanto mais distante de 0, maior o desenvolvimento humano. Para fins analíticos a um IDH até 0,499 se atribui a classificação de baixo desenvolvimento humano; entre 0,500 e 0,799 considera-se médio desenvolvimento; e, acima de 0,800, alto desenvolvimento humano. E, ainda: o IDH é um conceito introduzido pelo *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 1997, que parte do princípio de que, se a renda não é a soma total do bem-estar, a insuficiência de renda não pode ser a soma total da pobreza. Por isso, a *pobreza humana* não enfoca o que as pessoas possuem ou deixam de possuir, mas o que elas podem ou não fazer. É a privação das *capacidades* mais essenciais da vida, incluindo desfrutar de uma vida longa e saudável, ter acesso ao conhecimento, ter recursos econômicos adequados para uma vida digna e poder participar da vida comunitária, defendendo os seus interesses” (RDH, 2003, 340-341).

<sup>4</sup> “Fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais comprometidos com o combate à corrupção” (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2015, s/p). Entre as atividades desenvolvidas faz mapeamentos sobre a corrupção, diagnósticos municipais, entre outros. Além disso, a Transparência Brasil trabalha em prol da ‘Realização de levantamentos empíricos sobre a incidência do problema da corrupção em diferentes esferas. São exemplos a corrupção eleitoral, a perspectiva do setor privado, diagnósticos municipais e outros. [...]. Criação de instrumentos de Internet para propiciar o monitoramento do fenômeno da corrupção. As seguintes ferramentas são disponíveis na Internet: Excelências. Históricos da vida pública de todos os

sociedade civil e que possuem um importante papel no atendimento ao que está proposto nos RDHs.

Além disso, serão analisadas as medidas e resoluções de combate à corrupção disponíveis nos *sites*, textos e outros documentos da CGU, buscando conhecer as medidas que têm sido adotadas pelo Estado brasileiro na luta contra a corrupção. Os documentos demonstram que, se os procedimentos forem feitos de maneira correta pelos Estados, isso poderá auxiliar na redução dos montantes desviados. Neste caso, mais verba poderá ser direcionada ao estabelecimento de políticas que contribuam para o desenvolvimento humano.

As perguntas-chave que nortearão a investigação podem ser formuladas nos seguintes termos: De que modo os formuladores dos RDHs pressupõem que o combate à corrupção favorece o desenvolvimento humano? Questiona-se ainda: 1) Qual é a noção de desenvolvimento humano utilizada pelos RDHs? 2) De que maneira os produtores dos RDHs propõem aos diversos Estados nacionais, ações e práticas de combate à corrupção? 3) Como, para os elaboradores dos RDHs, a governação e a governança são formas de administração que podem ajudar no combate à corrupção? 4) Como os elaboradores dos relatórios entendem o papel do Estado no propósito de fiscalizar e punir as denúncias de corrupção? 5) De que modo a corrupção pode minar os ideais democráticos, segundo os construtores dos documentos do PNUD? 6) De que modo as sugestões e práticas apresentadas nos RDHs mostram a participação política da sociedade civil no combate à corrupção? 7) E, finalmente, como as sugestões de combate à corrupção podem ser identificadas nas ações postas em andamento na agência governamental CGU?

Com essas perguntas-chave em mente, levanta-se o seguinte problema sociológico: De que modo as propostas de combate à corrupção impulsionadoras do desenvolvimento humano, nos moldes defendidos pelo

---

parlamentares federais e estaduais. Noticiário sobre corrupção que os envolve, processos a que respondem na Justiça, multas recebidas por Tribunais de Contas, declarações de bens, padrões de financiamento eleitoral, frequência ao trabalho e muito mais. Vencedor do Prêmio Esso de Jornalismo 2006. Às Claras. Banco de dados com informações e análises sobre o financiamento eleitoral. Deu no Jornal. Banco de dados com noticiário sobre corrupção e controle publicado nos principais veículos impressos do país, entre janeiro de 2004 e outubro de 2012. Meritíssimos. Acompanhamento do desempenho dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Condução de programas de combate à corrupção em parceria com entes públicos. Representantes da Transparência Brasil intervêm nos acontecimentos relevantes envolvendo corrupção e que afetam o país” (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2015, s/p).

PNUD, estão, ou não, na agenda de ações e procedimentos da agência governamental CGU implantadas após a Carta Constitucional de 1988?

A corrupção, tal como se entende nesta pesquisa, envolve práticas de suborno e propina, fraude, apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por agentes dos setores públicos e privados<sup>5</sup>. Também se considera corrupção o nepotismo, a extorsão, o tráfico de influência e a utilização de informação privilegiada para fins pessoais, bem como a compra e venda de sentenças judiciais, entre diversas outras práticas.

Diversos autores que escrevem sobre esse assunto frisam que a corrupção é um entrave ao desenvolvimento humano, pois ela desvia recursos destinados a serviços sociais básicos, limitando o acesso dos mais pobres à saúde, à educação, à água e ao saneamento básico.

Segundo reportagem do PNUD:

[...] em razão da complexidade deste fenômeno, a luta contra a corrupção deve se dar por meio de mecanismos de prevenção e de uma abordagem integrada e multidisciplinar por parte dos governos, organizações e sociedades. Para a Comunidade de Prática Anticorrupção do PNUD, o engajamento e a participação dos cidadãos são essenciais para o combate à corrupção (PNUD, 2012, s/p).

Certamente, o modo como se combate a corrupção sofreu modificações nas últimas décadas, devido à ampliação do acesso à informação com o uso da *internet* e outros instrumentos de comunicação. No Brasil, por exemplo, há denúncias de casos de corrupção na política, na economia e no meio policial, entre outros. Assim, questiona-se: Por que a corrupção pode ser uma barreira para atingir o desenvolvimento humano? Todavia, neste trabalho, não será buscada uma demonstração do impacto da corrupção em números absolutos pelo emprego de dados estatísticos, mas abordar a corrupção e os modos como ela emperra o desenvolvimento humano, segundo os relatórios do PNUD. Em sentido complementar, pretende-se compreender de que forma a CGU tenta tornar tais propostas exequíveis.

---

<sup>5</sup> A operação “Lava Jato” visa justamente combater e punir a corrupção entre os agentes públicos e os privados. Segundo Paulo Roberto Galvão de Carvalho “essa operação é realmente a maior já ocorrida no Brasil no combate à corrupção. Nós temos com certeza mais de 70 prisões cumpridas, mais de 200 mandatos de busca cumpridos, são mais de 100 pessoas acusadas, 20 acusações formais formuladas até aqui, um valor de ressarcimento garantido de cerca de 500 milhões de reais, com um potencial de ressarcimento aos cofres públicos de alguns bilhões de reais. Então, até agora, essa operação é muito exitosa” (CARVALHO *apud* Carta Capital, 2015, s/p).

Para Amartya Sen (2010), uma das formas de abordar o desenvolvimento humano é poder ele ser visto como uma forma de ajudar nas melhorias sociais. Portanto, a transparência na administração e na prestação de contas do dinheiro público pode colaborar para esta finalidade.

Essas constatações lançam novos desafios políticos e analíticos aos pensadores e elaboradores de políticas para o combate à corrupção e para o desenvolvimento humano. Desse modo, integram as agendas governamentais de vários países os seguintes princípios: a preocupação com as esferas sociais; a necessidade da governabilidade democrática, ainda que se mantenham as controvérsias com relação ao teor prático dessa expressão.

Deve-se considerar que as propostas destinadas a combater a corrupção com base nos dados e informações contidos nos RDHs para conter os desvios de recursos públicos são algumas entre muitas outras. Todavia, parte-se da suposição de que várias das ideias sobre o papel do Estado, o contexto político, econômico e social, bem como sobre as mudanças processuais na forma de compreender e combater a corrupção, no Brasil e nos demais países, podem estar presentes nas proposições feitas pelos documentos do PNUD.

As sugestões dos elaboradores dos RDHs referentes às propostas que contemplam o combate à corrupção são decorrentes de parcerias na execução de suas ações. Portanto, esta pesquisa vai abordar algumas das políticas que buscam promover a governança democrática ou a governação. Nesse sentido, as responsabilidades de combate à corrupção políticas, sociais e econômicas, por exemplo, são divididas com a sociedade civil e a iniciativa privada. No interior dos RDHs de 2003 e 2005 observa-se que há tentativa de tornar vários segmentos da sociedade civil corresponsáveis por ações anticorrupção. Pode-se discutir se à governança democrática é dado o direito de onerar o indivíduo, fazendo cair sobre os seus ombros a responsabilidade por problemas estruturais da sociedade, que dependem de esforços coletivos para serem sanados.

Segundo a análise de Celso Furtado (2002), é necessário que haja um planejamento racional dos gastos públicos; afinal, a sociedade têm o direito de saber onde é empregado o dinheiro público (as antigas oligarquias não estavam acostumadas a prestar contas, seja por gastos com campanhas políticas, seja pela promessa de emprego em troca de favores prestados, seja, ainda, por práticas de

corrupção para manter o poder. Por isso é que Furtado defendia a abertura de “canais” para embates políticos, a fim de que os setores populares adentrassem na arena política. Nesse sentido, é de suma importância pensar não só em medidas emergenciais, mas também e principalmente, em atuações permanentes para a efetivação de mudanças.

Uma das questões iniciais deste trabalho, então, diz respeito ao debate sobre corrupção e desenvolvimento humano com o objetivo de entender a utilização do conceito de desenvolvimento humano como uma ideia-chave das ações da ONU, as quais são articuladas, mormente, pelo PNUD. Mais precisamente, pode-se afirmar que serão analisadas as relações entre o combate à corrupção e o desenvolvimento humano.

Em sua estrutura conceitual, a pressuposição sobre o desenvolvimento humano utilizada pelos RDHs está embasada na teoria elaborada por Amartya Sen (2010), com ênfase na ideia de que os indivíduos não podem ser passivos, mas verdadeiros agentes da mudança diante das dificuldades enfrentadas socialmente. Segundo Sen, os valores éticos do empresariado e dos governantes são uma parte relevante dos recursos produtivos, pois norteiam para onde devem ir os investimentos ligados ao setor de produção; certamente, não para financiar setores especulativos, mas para apoiar significativamente as novas tecnologias que colaboram para a inclusão social.

Portanto, na visão de Sen (2010), quanto mais elevado for o “capital social”, a rede de relações e o grau de confiança recíproca, menor a corrupção, o desvio e a sonegação do dinheiro que se arrecada pela tributação. Ao serem criados projetos e programas que estimulam a igualdade e a equidade na utilização e execução de serviços públicos de melhor qualidade, alavanca-se ao mesmo tempo o crescimento econômico e se favorece a governabilidade e a democracia. Ainda em sua análise Sen, diz

O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica etc. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda mais influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades (SEN, 2010, p.18).

Quanto à sua base formal de dados, este estudo está centrado em uma pesquisa documental e bibliográfica. Entre os documentos analisados estão os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) divulgados a partir do ano 2000, que são documentos publicados após a Declaração do Milênio (2000), que foi ratificada por 191 países na Assembleia Geral das Nações Unidas. Os relatórios foram estudados no intuito de conhecer e avaliar as ações e os procedimentos recomendados para o combate à corrupção. Do mesmo modo, foi empreendida uma seleção das informações que estão no *site* da Controladoria-Geral da União, para verificar se essas ações e procedimentos estão sendo cumpridos pelo governo brasileiro.

Com relação à escolha dos relatórios de 2000, 2003 e 2005, cabe destacar que se pretende verificar as possíveis modificações nas propostas de combate à corrupção pelos diversos Estados, com ações e práticas, ao longo da sua utilização pelos RDHs do PNUD. Os documentos analisados têm estado presente nas discussões acadêmicas atuais, e as suas informações, dados e recomendações promovem o enfrentamento de novos desafios, tornando-os objeto de reflexão dos cientistas sociais.

Os relatórios, artigos, boletins, entrevistas e declarações publicados pelo PNUD, são ferramentas fundamentais para facilitar a compreensão das práticas e procedimentos de combate à corrupção sugeridos nos RDHs.

O RDH de 2000, que tem como título *Direitos humanos e desenvolvimento humano – pela liberdade e solidariedade –*, defende que todo ser humano deve ter garantidos a liberdade, o bem-estar e a dignidade. O documento considera os direitos humanos, como inerentes ao desenvolvimento, e o desenvolvimento, como meio para a efetivação dos direitos humanos. Para garantir os direitos de todas as pessoas, em todos os países, serão necessários compromissos e ações dos principais atores da sociedade. E entre as ações consideradas fundamentais, os elaboradores do RDH de 2000 afirmam que o combate à corrupção e aos diversos interesses políticos e econômicos arraigados é primordial na luta pelos direitos humanos.

O RDH de 2003, que tem como título: *Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana*, diz que o novo século começou com uma declaração de solidariedade e uma determinação sem precedentes de livrar o mundo da pobreza. Em 2000, a Declaração do Milênio da ONU, adotada em uma reunião de chefes de

Estado, comprometeu países — ricos e pobres — a fazer tudo o que pudessem para erradicar a pobreza, promover a dignidade e a igualdade humanas e alcançar a paz, a democracia e a sustentabilidade ambiental. E, entre as metas que os governantes se comprometeram atingir para promover o desenvolvimento e a redução da pobreza, é citada a luta para diminuir o desvio de recursos públicos.

O RDH de 2005, que tem como tema *Cooperação Internacional*<sup>6</sup> *Numa Encruzilhada*, defende que o desenvolvimento humano não está centrado somente nos Objetivos do Milênio, mas que outros problemas precisam ser enfrentados pelas diversas nações como, por exemplo, as dificuldades que a corrupção traz para a vida dos cidadãos.

Os relatórios de 2000, 2003 e 2005, entre os demais citados, foram escolhidos, após uma análise prévia, por emitirem recomendações sobre o tema deste estudo, o combate à corrupção nos diversos países do mundo e como isso prejudica substancialmente o desenvolvimento humano. Tais relatórios também mostram os laços existentes entre a consolidação global da democracia e o não-desvio de dinheiro público. Por essas razões, os documentos demonstram que, apesar das diversas dificuldades e das diferenças existentes entre as nações, é possível unir esforços para combater as práticas de corrompimento.

Portanto, os argumentos, ações e práticas propositivos presentes tanto nos documentos do PNUD, no *site* da CGU, como nas obras dos autores utilizados, demonstram que o Estado e a sociedade em geral devem fiscalizar, denunciar e punir os casos de corrupção. O esforço que se faz para que as ideias sejam de fato concretizadas pode provocar mudanças sociais e políticas.

Os formuladores dos RDHs entendem que a contextualização histórica é fundamental para entender os elementos políticos, sociais e culturais ligados às práticas corruptivas que repercutem nacional e até mesmo internacionalmente. Sob essa perspectiva, lutar contra a corrupção é uma das ações constitutivas empreendidas para melhorar e alcançar o desenvolvimento humano. Afinal, o dinheiro desviado prejudica e constitui barreiras para os indivíduos e grupos sociais que mais carecem de serviços públicos.

---

<sup>6</sup> Cooperação alicerçada em três pilares: o aumento da ajuda dos países ricos ao desenvolvimento; o estabelecimento de regras mais justas para o comércio internacional; e a ampliação do conceito de segurança para além das fronteiras nacionais, com a redução dos conflitos armados nas regiões mais vulneráveis, como a África (RDH, 2005).

Os relatórios do PNUD indicam que a descentralização administrativa é uma mudança fundamental para que os cidadãos sejam atendidos de forma mais eficaz nos serviços essenciais como educação, habitação, saúde e saneamento básico. A descentralização pode, ainda, ajudar a fiscalizar com maior resultado os gastos públicos. O excesso de burocracia e o descaso das autoridades com as necessidades da população menos favorecida, muitas vezes, impossibilita o acesso a esses direitos.

Um dos problemas a ser debatido e que, de forma alguma, pode ser considerado como algo novo, é que o poder está concentrado na mão de uma minoria da população, e essa minoria, frequentemente, acredita que pode dirigir o bem público como se fosse particular. No Brasil, a própria estrutura de organização governamental facilita e perpetua esse tipo de atitude por parte de toda máquina administrativa que mantém o país em funcionamento. Os casos de corrupção de que se tem notícia, muitas vezes, estão ligados a acordos feitos entre os setores públicos e os privados. Há entre os cidadãos a opinião de que não existe solução, ou que as mudanças não acontecerão por vias políticas. Os políticos não estariam representando de fato os interesses coletivos.

No Brasil, o economista Celso Furtado<sup>7</sup> (1962), apesar de seu ponto de vista não se correlacionar diretamente com as propostas presentes nos RDHs, defendia que o Estado deveria ser um agente importante na promoção do desenvolvimento econômico, atuando de várias maneiras, mas que deveria atentar para as especificidades de cada país (desenvolvido ou subdesenvolvido). Levando-se em consideração o que há de diferente entre a época em que Furtado escreveu esse texto e a atual, e no uso de conceitos como “subdesenvolvimento”, as suas ideias ainda são muito atuais quando confrontadas com a proposta de descentralização administrativa registrada nos relatórios. Para Furtado (1962, p.75-77) não é possível que exista um desenvolvimento econômico se não houver um cuidadoso planejamento nessa área. Além disso, a economia não deve ser vista de forma isolada, mas dentro da complexidade social.

---

<sup>7</sup> Celso Furtado foi membro da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), organização criada pela ONU em 1948 com a finalidade de ajudar a gerenciar as políticas para promover o desenvolvimento econômico. Ele deixa claro que os modelos econômicos adequados para outras nações, no caso as nações mais desenvolvidas, poderiam não ser os modelos mais apropriados para a realidade brasileira.

Nesse sentido, observa-se que os elaboradores dos relatórios, ao indicar práticas e ações favoráveis ao desenvolvimento humano, enfatizam mais o uso de políticas focais. Desse modo, não se atêm a todas as dimensões das muitas complexidades sociais que estão presentes nas diversas partes do mundo. Acredita-se que as políticas universais ajudariam na tarefa de desconcentrar a riqueza. Talvez os relatórios devessem trabalhar em favor de políticas de combate à corrupção que não sejam somente imediatas, e sim permanentes. Isso porque, muitas vezes, as suas propostas parecem estar descoladas da realidade no enfrentamento dos problemas sociais enraizados e até mesmo naturalizados historicamente em diversos países.

Os RDHs e a CGU dão claras indicações de que é de suma importância levar ao conhecimento do público em geral as ações e as práticas do governo, dos grupos políticos dominantes e partidos políticos. Porque, quanto mais informações os cidadãos possuírem, melhores serão as chances de proporem soluções, de fiscalizarem, cobrarem, para que os serviços públicos sejam bem direcionados; caso isso não aconteça, que haja sanções e punições para esses delitos.

Portanto, os relatórios são fontes documentais para esta pesquisa. A seguir serão feitas algumas considerações metodológicas. Os RDHs são fontes documentais primárias, públicas (porque o seu acesso é aberto a todos aqueles que quiserem acessá-los (nos *sites* do PNUD) e não-solicitadas, pois não são elaborados nos moldes de pesquisa acadêmica; o seu escopo é a elaboração de propostas atinentes ao desenvolvimento humano para que os governos e demais instituições sejam, de fato, propositivas.

Tim May (2004) diz que é necessário situar os documentos “em um contexto político e social mais amplo” e que estes nunca sejam lidos de forma descontextualizada, devendo ser questionados quanto a sua veracidade e também devem forçar o pesquisador “a considerar as diferenças entre as suas próprias estruturas de significados e aquelas encontradas no texto” (MAY, 2004, p. 212-213).

De acordo com Cellard (2008) é preciso valorizar o uso, as informações e as análises que os documentos propiciam para os cientistas sociais, pois “o documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão social”, e eles podem ser “[...] o único testemunho de atividades

particulares ocorridas num passado recente” (CELLARD, 2008, p.295). Portanto, os RDHS, boletins, artigos e entrevistas publicados no *site* do PNUD ajudam no entendimento das propostas que podem guiar as ações sociais, podendo desta forma, colaborar para a tomada de decisões governamentais embasadas em dados científicos dos grupos sociais.

A corrupção e seu combate revela um processo de disputas de questões políticas que acontece no âmago da própria ONU, PNUD<sup>8</sup> e CGU. Conforme a pesquisa for se desenvolvendo será possível perceber que o processo de construção dos relatórios e dos documentos da CGU são permeados de inúmeros debates políticos e sociais travados entre os técnicos e demais colaboradores que redigem tais documentos.

Os RDHS, é preciso explicitar, utilizam também fontes secundárias, ou seja, bases de dados produzidos por Estados nacionais ou seus órgãos administrativos, bem como empregam dados de outros organismos internacionais (Banco Mundial, FMI, por exemplo).

Além disso, a investigação está pautada, em parte, nas propostas, ações e práticas de combate à corrupção presentes nos RDHS (2000, 2003, 2005) cujo objetivo central são o fomento e a proposição de ações políticas que invistam no progresso do desenvolvimento humano, da expansão da democracia, da redução da pobreza, das desigualdades sociais e do combate à corrupção.

Em sentido complementar, também serão analisados os documentos da CGU que narram tentativas de solucionar os problemas gerados pela corrupção e demais atos de improbidade administrativa acarretam para a sociedade. Portanto, os relatórios e os documentos da CGU são entendidos como construções significativas, ou seja, expressam uma gama de ferramentas de comunicação: fala, ação, texto, entre outros, uma forma de entendimento e de ação sobre os meios de combate à corrupção. O uso de tais documentos é relevante pelo fato de sua própria pertinência atual: os RDHS se tornaram textos que tentam aconselhar os Estados-nações a criar e implantar políticas públicas. Assim, de acordo com Tim May (2004),

[...] um documento representa um reflexo da realidade. Ele se torna um meio através do qual o pesquisador procura uma correspondência entre a sua descrição e os eventos aos quais ela se

---

<sup>8</sup> Sobre as disputas políticas internas no PNUD, ver: a dissertação *Os projetos de Combate à Pobreza em parceria com o PNUD: inovações, especificidades e natureza das propostas* (GALVANI NETO, 2013).

refere. [...] O documento em si é tomado como representativo de algum padrão social ou de valor de uso subjacente (MAY, 2004, p.212).

Isso demonstra que todo documento, e não somente os RHDs utilizados neste estudo, estão inseridos em um contexto político e, também, são capazes de influenciar a construção histórico-social desse contexto. Por isso, é parte fundamental da análise documental observar o contexto social no qual os documentos foram escritos, de modo a compreender sua representatividade e sua credibilidade na sociedade (CELLARD, 2012, p.296-299).

Segundo Gordo Lang (1999), em análises documentais, como esta, os textos são utilizados para “diferentes finalidades: como ilustração de fatos ou explicações; como instrumentos para a reconstituição de eventos históricos; como instrumentos para reconstituição e análise de estruturas sociais” (GORDO LANG, 1999, p.60).

Além disso, deve-se levar em consideração não somente as informações dispostas no texto, mas observar o que foi omitido e aquilo que não consta nos documentos:

Os documentos podem ser interessantes pelo que deixam de fora, assim como pelo contêm. Eles não refletem simplesmente, mas também constroem a realidade social e as versões dos eventos. [...] Então, não é suposto que os documentos são artefatos neutros que registram a realidade social com independência (MAY, 2004, p.213).

Isto é, o documento constitui e é constituído por um conjunto de relações dentro de um contexto sociopolítico, no qual se deve considerar como expressão de um dado “poder social” (MAY, 2004, p.214).

Os RDHs, por seu caráter de documentos propositivos, direcionam e inserem, na agenda política de diversos países e até mesmo no interior das Nações Unidas, o debate acerca de seus preceitos políticos para que elas busquem alcançar o desenvolvimento humano de modo global. Tal debate revela o próprio contexto sociopolítico de construção dos relatórios, além de demonstrar o posicionamento e o embate políticos daqueles que estão envolvidos no preparo dos referidos materiais.

Documentos propositivos, como os relatórios, tendem a ser geradores de demanda e também de consensos. Como é assinalado no próprio texto do relatório, “[...] hoje, como em 1990, também há um consenso sobre o

desenvolvimento. Esse consenso tem sido expresso com vigor nos relatórios do Projeto Milênio da ONU e da Comissão para África patrocinada pelo Reino Unido” (RDH, 2005, p.3).

Além das questões acerca do contexto no qual o texto é preparado, segundo May (2004, p.213), o documento deve ser analisado a partir de alguns critérios, sendo eles: a autenticidade, a credibilidade, a representatividade e o significado. A partir desses critérios é que se pode nortear o processo de construção de pesquisa. Desse modo, deve-se formular indagações como:

Os dados são genuínos? São de uma fonte primária ou secundária? São de fato o que parecem ser? São cópias autênticas dos originais? Foram corrompidos ou adulterados? A autoria pode ser validada? Os documentos estão datados e localizados? São registros precisos dos eventos ou processos descritos? Os autores dos documentos são dignos de crédito? (FORSTER, 1994 *apud* MAY, 2004, p.220).

Tais questionamentos, bem como outros, possibilitam que seja construída uma análise mais profunda dos relatórios, de modo a criar uma reflexão que permita desvendar, nos argumentos do documento, a ideologia e o posicionamento político que são preconizados.

Os formuladores do RDH do ano de 2003 (RDH, 2003, p.1) enfatizam que, até aquele momento, os passos dados rumo ao desenvolvimento humano tinham fracassado e isto necessitava ser mais bem observado em meio às decisões políticas tomadas no limiar do século XXI. Desse modo, todo o direcionamento do relatório é para que se dê atenção àquilo que impede, de fato, a ocorrência do desenvolvimento humano.

Essa demanda do RDH demonstra que deve haver um posicionamento de todas as nações para promover o desenvolvimento humano, esclarecendo uma questão crucial na análise de qualquer documento: a que contexto social o texto corresponde?

O exame do contexto social global, no qual foi produzido o documento e no qual mergulhava seu autor e aqueles a quem ele foi destinado, é primordial, em todas as etapas de uma análise documental, seja qual tenha sido a época e que o texto em questão foi escrito (CELLARD, 2012, p.299).

Ainda, segundo André Cellard (2012), é imprescindível conhecer profundamente a “conjuntura política, econômica, social, cultural que propiciou a produção de um documento determinado” (CELLARD, 2012, p.299), além de que a

autoria do texto também é significativamente necessária para uma análise perspicaz e elucidada, porquanto

A identidade do autor possibilita, portanto, avaliar melhor a credibilidade de um texto, a interpretação dada a alguns fatos, a tomada de posição que transparece de uma descrição, as deformações que puderam sobrevir na reconstituição de um acontecimento (CELLARD, 2012, p.300).

Do mesmo modo, Cellard expõe que a procedência do documento deve ser verificada em dois quesitos: a “autenticidade” e a “confiabilidade” do texto. Ressalta-se ainda a necessidade de “assegurar-se da qualidade da informação transmitida” (CELLARD, 2012, p.301). Isto é, deve-se analisar se os dados dispostos no texto e os debates feitos nele são verídicos e representam a realidade social. Quais interesses fomentam? As reflexões feitas são imparciais? Não há erros de tradução, versão ou cópia?

Um último ponto discorrido por Cellard é sobre a “natureza” do documento. O texto relaciona-se ao universo em que se insere o autor e também o seu leitor. Há construções textuais diferentes para diversas finalidades. Reconhecer isso é parte da análise. Assim sendo, Cellard considera que

Efetivamente, a abertura do autor, os subentendidos, a estrutura de um texto podem variar enormemente, conforme o contexto no qual ele é redigido. É o caso, entre outros, de documentos de natureza teológica, médica, ou jurídica, que são estruturados de forma diferente e só adquirem um sentido para o leitor em função de seu grau de iniciação no contexto particular de sua produção (CELLARD, 2012, p.302).

Tim May (2004) enfatiza, da mesma forma, o problema da natureza do texto e da relação entre o autor e o leitor, e ressalta que o analista de tal documento deve abordar suas fontes de modo a explicar os sentidos do texto e organizar os significados dados pelos seus autores. Em suas considerações, afirma

Para que esse enfoque seja significativo, no sentido empregado até aqui, o texto deve ser localizado e analisado paralelamente aos significados pretendido e recebido. Em outras palavras, o escrito suporá uma competência por parte do público, e é com essas suposições que o analista precisa engajar-se, empregando, reflexivamente, os seus próprios entendimentos culturais paralelamente a um entendimento do contexto no qual o documento foi produzido (MAY, 2004, p.225).

Além da observação dos sentidos e significados, deve-se considerar que o documento é portador de uma visão específica, que está sendo transmitida ao leitor, na tentativa de convencê-lo da veracidade das informações existentes no texto:

Uma posição crítico-analítica consideraria como o documento representa os eventos que descreve e como exclui potenciais interpretações contrárias do leitor. Isso considera as maneiras nas quais um texto tenta estampar a sua autoridade sobre o mundo social que descreve (MAY, 2004, p.226).

A partir disso, esta análise documental vai além dos RDHs, levando em conta também outros textos que confrontam as informações contidas nos relatórios, e também textos oficiais do Estado brasileiro, a fim de entender alguns de seus procedimentos para responder às demandas postas nos RDHs, as quais convidam todas as nações a alcançar os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), o desenvolvimento humano, a redução da pobreza, das desigualdades sociais, da violência, da discriminação, da exclusão, da insegurança humana e da corrupção.

[...] no início do novo milênio, os governos de todo o mundo uniram-se para fazer uma promessa notável às vítimas da pobreza em todo o mundo. Reunidos nas Nações Unidas, assinaram a Declaração do Milênio. [...] O desenvolvimento humano não se esgota nos ODM. Mas os Objetivos dão uma referência crucial para medir o progresso no caminho que leva à criação de uma nova ordem mundial, mais justa, menos pobre e menos insegura. Em Setembro de 2005, os governos de todo o mundo reunir-se-ão de novo nas Nações Unidas para examinar os progressos conseguidos desde a assinatura da Declaração do Milênio – e traçar um caminho para a década até 2015 (RDH, 2005, p.1).

Por outro lado, a pesquisa contida neste trabalho também se utiliza de outra técnica de pesquisa, como instrumento de análise do contexto sócio-histórico e do espaço-temporal, definida como Hermenêutica de Profundidade, por meio da qual o pesquisador poderá

[...] empreender análises discursivas, de conteúdo, semióticas ou de qualquer padrão formal que venha a ser necessário; pode analisar a ideologia como vertente social importante. [...] O referencial metodológico da Hermenêutica de Profundidade inclui formas de análise complementares entre si, partes de um processo interpretativo complexo (VERONESE & GUARESCHI, 2006, p.87).

A análise por meio da Hermenêutica de Profundidade, aqui exposta, fundamenta-se nos aspectos sócio-históricos, num primeiro momento, das

conjunturas social, política e econômica nacionais, em face da história brasileira e da constituição do Estado nacional. Faz, também, uma análise da narrativa disposta no texto dos RDHs, para que, enfim, sejam confrontadas as questões e, logo, haja uma interpretação e, depois, uma reinterpretação dos sentidos e significados das propostas e ações.

A Hermenêutica de Profundidade, como apresenta os autores VERONESE & GUARESCHI (2006), é uma abordagem que invoca “a necessidade de propor sentidos, discuti-los, desdobrá-los, e não desvelá-los” (VERONESE & GUARESCHI, 2006, p.87), em um exercício de interpretação com o rigor de estabelecer uma justificativa aos argumentos, ou seja,

Trata-se de construir uma análise plausível, dentro de um paradigma compreensivo; não de acessar e revelar a verdade, mas de fazer uma leitura qualificada da realidade tal qual ela se apresenta, no nível do sentido apreendido do fenômeno, no campo investigado. Esse exercício poderá ser potencialmente transformador do mundo social e mostra-se potente também como ferramenta para a pesquisa social que pretenda conhecer e entender um campo-sujeito (VERONESE & GUARESCHI, 2006, p.87).

É a construção de uma pesquisa por meio de uma ferramenta de interpretação dos dados disponíveis na realidade social, o que corresponde aos preceitos da própria análise documental, na qual, o “pesquisador desconstrói, tritura seu material à vontade; depois, procede a uma reconstrução, com vista para responder ao seu questionamento” (CELLARD, 2012, p.304).

O trabalho, então, a partir da análise documental e hermenêutica, tem como objetivo compreender o modo como os argumentos foram constituídos, as razões pelas quais estão sendo proclamados e, por fim, reestruturá-los de modo a responder aos questionamentos feitos e a responder ao problema sociológico. Diz Cellard,

Uma análise confiável tenta cercar a questão, recorrendo a elementos provenientes, tanto quanto possível, de fontes, pessoas ou grupos representando muitos interesses diferentes, de modo a obter um ponto de vista tão global e diversificado quanto pode ser (CELLARD, 2012, p.305).

É um processo sobre o qual Minayo discorre (2008, p.22), e no qual “a metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas

que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador” (MINAYO, 2008, p.22).

Há, então, a necessidade de explorar os documentos, recorrendo-se à Hermenêutica de Profundidade, para tornar possível interpretar os dados e os textos dos RDHs. Como assinala Thompson, a Hermenêutica de Profundidade, graças à análise sócio-histórica, possibilita

[...] reconstruir as condições e contextos sócio-históricos de produção, circulação e recepção das formas simbólicas, examinar as regras e convenções, as relações sociais e instituições, e a distribuição de poder, recursos e oportunidades em virtude dos quais estes contextos constroem campos diferenciados e socialmente estruturados (THOMPSON, 1998, p.369).

E, logo, ele acrescenta “a preocupação com a ideologia (que) orienta a nossa atenção em direção às relações de dominação que caracterizam o contexto dentro do qual as formas simbólicas são produzidas e recebidas” (THOMPSON, 1998, p.379).

E, Cellard (2012) ensina:

Uma pessoa que deseja empreender uma pesquisa documental deve, com o objetivo de constituir um corpus satisfatório, esgotar todas as pistas capazes de lhe fornecer informações interessantes. [...] o exame minucioso de alguns documentos ou bases de arquivos abre, às vezes, inúmeros caminhos de pesquisa e leva à formulação de interpretações novas, ou mesmo à modificação de alguns pressupostos iniciais (CELLARD, 2012, p.298).

Desse modo, a pesquisa feita a partir de uma análise documental poderá ser reestruturada, refletida e reinterpretada levando-se em conta o contexto no qual este se insere a partir dos discursos contidos no texto do documento. Assim como é observado pela pesquisadora Alessandra Pimentel (2001),

Estudos baseados em documentos como material primordial, sejam revisões bibliográficas, sejam pesquisas historiográficas, extraem deles toda a análise, organizando-os e interpretando-os segundo os objetivos da investigação proposta (PIMENTEL, 2001, p.180).

## CAPÍTULO 1

### CORRUPÇÃO

#### 1.1 CORRUPÇÃO: ALGUMAS DISCUSSÕES POSTAS PELAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Apesar de não ser o objetivo principal deste estudo discutir as abordagens teóricas sobre a corrupção de modo aprofundado, alguns esclarecimentos se fazem necessários para aclarar o seu objeto.

Não é tarefa das mais fáceis conceituar a corrupção, pois ela engloba vários tipos de ações e práticas que podem ser denominadas como suborno, propina, tráfico de influências, nepotismo, entre muitas outras. Além disso, essas condutas são frequentemente associadas ao desvio de função da posição pública em benefício de interesses privados. Portanto, “[...] também seriam atos de corrupção o do empregado que assina o livro de presença por outro ou o funcionário que pula a catraca controladora de entradas e saídas para burlar a vigilância de horário de expediente” (GRECO FILHO, 2015, p. 16).

Segundo Mellilo Dinis Nascimento (2014), “o conceito corrupção não possui o mesmo significado em todas as sociedades, sendo preciso levar em conta as especificidades de cada país ou cultura” (NASCIMENTO, 2014, p. 64 *apud* MARINELA, 2013, p. 27). Esclarece que, para se entender, realmente, a corrupção, é preciso considerar uma gama de significados, pois “falar desse tema na América Latina não é o mesmo sentido que falar em corrupção no Reino Unido, na Ásia, nos países africanos ou escandinavos” (NASCIMENTO, 2014, p. 64 *apud* MARINELA, 2013, p. 27).

São muitas as interpretações que se dão a esse conceito<sup>9</sup>, por exemplo, corrupção moral (que entende a corrupção como uma quebra das virtudes do indivíduo em si mesmo), corrupção política (que muitas vezes é vista como um mundo à parte, regido por regras e jogos próprios – sem ligação com a individual), e outras.

A corrupção, segundo José Antônio Martins (2008), possui esse duplo aspecto (moral e político):

---

<sup>9</sup> Sobre o conceito de corrupção, ver: Luis Rodríguez Collao (2004) *Delimitación del Concepto penal de Corrupción*; Ernesto Váldes (2004) *Acerca de la Calificación Moral de la Corrupción – tan sólo uma propuesta*; e Patrícia Barcelos Nunes de Mattos Rocha(2008) *Corrupção na era da Globalização..*

Caracterizam-se, pois, duas maneiras de interpretar a corrupção: de um lado, por meio de uma leitura moralista, vendo nela a decadência das virtudes do indivíduo, o que gera consequências nefastas para a sociedade. De outro, entendendo a corrupção como algo resultante das regras do próprio mundo político, sem maiores correlações com a moralidade do indivíduo. Por essa segunda interpretação, as razões para a corrupção de uma cidade estarão ligadas à fraqueza de suas leis e de suas instituições políticas, à falta de preocupação e ação do cidadão em relação às coisas públicas (MARTINS, 2008, p.23-24).

A corrupção tratada aqui é, essencialmente, a corrupção política. Por conseguinte, as ações e práticas utilizadas como ferramentas no seu combate são, na sua maioria, político-institucionais.

O étimo de corrupção é a palavra latina *corruptio*, do verbo *corrumpo*: destruir, corromper, estragar; ação que pode ser contra uma lei, um código moral ou social, por exemplo. Ademais, essa quebra deve estar atrelada a algum tipo de favorecimento, que indique alguma relação pessoal ou com pessoas ou grupos que tenham interesse em tal relação.

Para o homem latino dos séculos I e II, o termo *corruptionis* tinha sua significação a partir da conjunção de outros termos: *cum* e *rumpo* (do verbo *romper*), significando romper totalmente, quebrar o todo, quebrar completamente. Então, *cum rumpo* ou *corruptione* queria dizer a ruptura das estruturas, quando se destroem os fundamentos de algo, destruir algo (MARTINS, 2008, p.12).

José Antonio Martins (2008) faz a sua análise pelo viés filosófico-político para compreender os problemas que a vida em sociedade levanta, e também os entraves postos pela visão moralista. Baseando-se em Maquiavel, que defende a autonomia relativa da política, ou que a política tem regras próprias. Martins diz que é preciso estudar as causas e procurar mecanismos para combater a corrupção nas instituições políticas e que o Estado é o *locus* privilegiado da corrupção. Todavia, no interior do Estado são as pessoas reais que tornam a corrupção um fato concreto.

São os próprios cidadãos que trabalham na máquina estatal. Logo, [...] quando falamos de corrupção política, temos que ter em mente que são essas pessoas que praticam ações corruptas, são os homens públicos, funcionários e políticos eleitos que realizam atos de corrupção. É importante frisar isso para que não se cometa um erro muito comum, que é atribuir a um coletivo abstrato as responsabilidades por ações de indivíduos (MARTINS, 2008, p. 40).

É preciso evitar generalizações para que os verdadeiros culpados sejam denunciados e sofram as sanções condizentes com o crime cometido. A tese defendida pelo autor é a de que devem ser respeitados os ideais republicanos, isto é, quem ocupa cargo público deve se responsabilizar pelos seus atos. Martins elucida:

[...] seria a conscientização do que é o espírito público com o qual todos os membros do Estado devem estar comprometidos. Isso nada mais é do que fazê-los saber que suas ações devem visar sempre e primeiramente ao benefício da coletividade. Ao tomar uma decisão, o homem público deve saber se sua ação está atendendo ao bem comum. Embora isso pareça na teoria um tanto quanto óbvio, na prática é mais complicado (MARTINS, 2008, p.43).

Nessas condições, a sociedade tem um papel basilar, ora mostrando a sua insatisfação, ora cobrando que sejam adotadas medidas contra a corrupção. Portanto, é de suma importância a participação política para que os bens e recursos públicos sejam resguardados. Martins frisa:

[...] o melhor remédio para a corrupção, prescrito desde a Antiguidade, é a participação política, o envolvimento com a res publica, com as coisas públicas, com aquilo que diz respeito a todos nós. Em sociedades que esquecem a esfera pública, o terreno já está preparado para a proliferação de casos de corrupção. Ao contrário, naquelas onde os indivíduos têm consciência de que devem tomar parte na esfera da vida que ultrapassa o eu, fazendo dela um nós, a corrupção e os corruptos correm sérios riscos. Não inventaram ainda nenhum remédio melhor do que o exercício da cidadania para dar conta das doenças políticas (MARTINS, 2008, p.116).

Contudo, a participação política é limitada pela própria forma com a qual o Estado republicano é organizado, sendo hoje democracia representativa. Martins diz que o cidadão deveria poder opinar mais diretamente nas decisões que dizem respeito à sociedade, porém constata: “[...] o problema é como viabilizar isso em sociedades com milhões de cidadãos: como ordenar a participação política num país de quase 200 milhões de habitantes, dando-se as mesmas possibilidades a todos?” (MARTINS, 2008, p.62).

Obviamente, a corrupção não é um problema apenas da atualidade, existem relatos desde a Grécia antiga. E Roma? Jugurta, rei da Numídia, subornou várias vezes generais e senadores romanos. Uma vez, ao sair de Roma, teria dito: O’ cidade venal, para que te vendas só precisa haver quem te compre! Além disso, a

corrupção não está restrita às sociedades capitalistas, está presente também nas repúblicas socialistas e comunistas.

Segundo Marcos Otávio Bezerra e Rogério Pacheco Alves (2008), a corrupção pode ser definida em 3 tipos: 1) a fundamentada no serviço público (na qual há corrupção quando ocorre desvio, por parte dos funcionários públicos, dos seus deveres formais com o finalidade de conseguir benefícios para si ou para outrem ; 2) a atrelada ao mercado (ocorre quando o funcionário público age visando o aumento da sua renda pessoal); 3) e aquela ligada à ideia do bem público (acontece quando o interesse público é deixado de lado em detrimento aos interesses particulares).

Já, no pensamento de Norberto Bobbio, Nicola Matteuci e Gianfranco Pasquino (2000), a corrupção pode ser definida como um “[...] fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensas [...]” (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2000, p.291-293). Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal. Complementarmente:

[...] Corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. [...] A corrupção é uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima. Amolda-se ao funcionamento de um sistema, em particular ao modo como se tomam as decisões. A primeira consideração diz respeito ao âmbito da institucionalização de certas práticas: quanto maior for o âmbito de institucionalização, tanto maior serão as possibilidades de comportamento corrupto. Por isso, a ampliação do setor público em relação ao setor privado provoca o aumento das possibilidades de corrupção. Mas não é só a amplitude do setor público que influi nessas possibilidades; também, o ritmo como ele se expande. Em ambientes estavelmente institucionalizados, os comportamentos corruptos tendem a ser, ao mesmo tempo, menos frequentes e mais visíveis que em ambientes de institucionalização parcial ou flutuante. A corrupção não está ligada apenas ao grau de institucionalização, à amplitude do setor público e ao ritmo das mudanças sociais; [...] De um modo geral, portanto, a corrupção é fator de desagregação do sistema (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2000, p.291-293).

Zani Andrade Brei (1996) explica a corrupção a partir de 3 perspectivas: 1) explicações personalísticas, a corrupção seria a representação “das más ações de gente ruim”, ou seja, ela viria do povo, da fragilidade da natureza humana; 2) explicações institucionais, “para as quais a corrupção decorre de

problemas de administração” (BREI, 1996, p. 104 *apud* GRECO FILHO, 2015, p. 16) (incentivos exercido por líderes corruptos e também das brechas criadas por leis e regulamentos que trazem rigidez à burocracia, por exemplo); e 3) explicações sistêmicas, “a corrupção emerge da interação do governo com o público, constituindo parte integrante do sistema político, como uma das formas de influência” (BREI, 1996, p. 104 *apud* GRECO FILHO, 2015, p. 16-17).

No texto: *Corrupção, democracia e legitimidade* (2008) Fernando Filgueiras diz que o conceito de corrupção “[...] só se torna compreensível se tomarmos, de forma pressuposta, a discussão de valores e de normas. Afinal, só existe corrupção quando uma norma é transgredida” (FILGUEIRAS, 2008, p.20-21). Portanto, a corrupção pode ser compreendida como crítica moral da política e suas instituições. Diz também:

[...] é possível afirmar que a corrupção é um fenômeno que se constrói à base de uma indevida sobrepujança do privado e individual em detrimento do público e coletivo, pela transgressão de normas de fundo moral que violam a ideia de bom governo, como uma espécie de patologia política (FILGUEIRAS, 2009, p. 01).

Enquanto o Banco Mundial defende que a corrupção pode ser definida como o abuso do poder público para o uso privado, Jim Yong Kim, presidente do Banco Mundial, disse que a corrupção “é o inimigo público número um dos países em desenvolvimento. Cada dólar que um dirigente ou um empresário corrupto embolsa é um dólar roubado de uma mulher grávida, que tem necessidade de cuidados, ou uma menina ou menino que merece ter acesso à educação” (KIM, 2003, p.01).

Ainda, segundo Kim, o setor privado pode “ser parte da solução”; o mesmo diz também “As empresas petroleiras, gasíferas e mineradoras revelam cada vez mais a natureza de seus contratos com os governos” (KIM, 2003, p.01). Assim, seria possível ter um maior controle sobre esses negócios. Kim frisou: “Este câncer pode ser curado” (KIM, 2003, p.01).

O Banco Mundial tem imposto sanções contra empresas suspeitas de mau uso do dinheiro público. Em 2012, o banco anulou um empréstimo de 1,2 bilhão de dólares para a construção de uma ponte em Bangladesh, fato que ocorreu depois das alegações de corrupção contra os dirigentes do governo por parte da

multinacional canadense SNC-Lavalin. Ademais, o BM excluiu posteriormente a empresa de todo contrato por um período de dez anos.

Para Andrade (2013), a corrupção pode ser evidenciada quando certo ato é realizado contrariando a ética defendida pela maioria. Todavia, no entendimento do autor, é preciso trazer à tona o “caráter ilegal da corrupção” (ANDRADE, 2013, p.01), pois se trata de uma questão de “ilegalidade” e não de “imoralidade”, visto estar a corrupção ligada a certas formas de agir, ofensivas à lei, de quem exerce algum tipo de cargo público. Andrade defende que a corrupção deve ser entendida “no seu conceito político, podendo ser vista como a utilização, por parte de agente do Estado, de sua função pública, em sentido contrário à lei, para favorecimento particular seu ou de outrem” (ANDRADE, 2013, p.01).

A CGU define a corrupção como:

[...] uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência de renda dentro da sociedade ou do fundo público para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre grupos e agentes e geralmente a remuneração dos corruptos ocorre com o uso de propina ou qualquer tipo de *play-off*, prêmio ou recompensa (CGU, 2015,s/p).

Conforme se deduz de inúmeros estudos, não há dúvidas de que a corrupção é um problema que deve ser combatido por todas as nações; é preciso que os governos sejam mais eficientes, investindo com maior vigilância o dinheiro público, além de distribuir mais equitativamente a riqueza para a sociedade. Os atos corruptos trazem sérias consequências a um país e colaboram para o aprofundamento das desigualdades sociais.

A socióloga Flávia Schilling<sup>10</sup> e o jurista Renato de Mello Jorge Silveira<sup>11</sup>, que têm, “a partir dos diferentes prismas de suas especialidades, uma visão atual da questão” (CORACINI, 2003, p.01).

Flávia Schilling<sup>12</sup> (1999) insere a corrupção no rol das “ilegalidades toleradas”<sup>13</sup>, que, segundo ela, podem ser definidas como um conjunto de situações

<sup>10</sup> Professora da Faculdade de Educação da USP. Entre os livros escritos por Flávia Schilling, estão: *Corrupção: ilegalidade intolerável?*; *Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*, São Paulo: IBCCRIM, 1999.

<sup>11</sup> Professor da Faculdade de Direito da USP.

regidas por preceitos e normas jurídicas que fogem à “censura social”. A autora verificou que começa a emergir uma crescente “redução da tolerância” no que se refere a essas ações e práticas arraigadas em certos grupos e classes que detêm o poder econômico e político. Já Silveira (2003) observou “a relevância desse enfoque para o Direito Penal, que, tradicionalmente, não se aprofunda nos aspectos sociológicos e de política criminal”, focando a corrupção de modo estático sem aprofundar nos seus desdobramentos (SCHILLING; SILVEIRA, 2003 *apud* CORACINI, 2003, p.01).

No Brasil ocorreram vários fatos que marcaram a sociedade, entre os quais podem-se citar-se: “o *impeachment* de Fernando Collor de Mello; os “milagres lotéricos” dos anões do Orçamento; as denúncias de esquemas de corrupção em diversas prefeituras do país, relacionadas a serviços de fiscalização e ao sistema de saúde e educacional” (CORACINI, 2003, p.01).

Cita-se, ainda, a descoberta de contas bancárias em bancos suíços, em nome de fiscais fazendários do Estado do Rio de Janeiro, recheadas com dinheiro público. Segundo Coracini (2003), um típico modo de evitar a incidência de multas ou outros procedimentos administrativos ou judiciais é o pagamento de propina ou suborno, seja por estar o particular em situação irregular, seja para evitar “os constrangimentos dos excessos na fiscalização, fugindo-se assim aos meios formais de regularização. Uma série de fatores colabora para esse quadro, e muitos deles podem ser atribuídos à falta de ação do Estado” (CORACINI, 2003, p.01).

Flávia Schilling (1999) diz que o conceito sociológico de corrupção não está restrito somente à questão moral ou individual, já que mobiliza as ferramentas de gestão e compartilhamento do poder, utilizado no sentido de manter o *status quo*. Dessa forma, à medida que há uma diminuição da tolerância à corrupção, “isso pode desencadear uma série de conflitos e debates sobre a democracia e a questão da cidadania, em uma sociedade complexa, dinâmica e, por isso mesmo, em muitas ocasiões, contraditória” (SCHILLING, 1999 *apud* CORACINI, 2003, p.01).

Zerkowski (2006) diz que a “tradição jurídica” enfatiza os aspectos punitivos, isto é, a capacidade de um corpo de leis adequadas resolverem a

---

<sup>13</sup>Extraído de um conceito marginal na obra de Michel Foucault: *Vigiar e Punir*, 3ª ed., Petrópolis: Vozes, 1984, pp. 78 e segs.

questão, assim “a corrupção deve ser combatida no seu nascedouro através de leis severas” (ZERKOWSKI, 2006, p.11). Para o autor não se podem dar respostas, moralizantes ou generalizantes, pois isso “impacta profundamente na sociedade e leva a soluções imediatistas” (ZERKOWSKI, 2006, p.01). O autor diz que historicamente medidas morais caíram no vácuo. O que ajuda a combater a corrupção são leis mais severas que inibam tal prática.

A “rejeição ao fenômeno” também é importante e deve ser associado a instrumentos das Ciências Sociais. Uma primeira medida seria aumentar “o nível de percepção” de que a corrupção é crescente. Isso que já está acontecendo no Brasil a julgar pelos dados da Transparência Internacional. Em segundo lugar, deve-se associar essa percepção aos “custos sociais” que o desvio de recursos públicos acarreta à sociedade. Pois, se as pessoas perceberem que o dinheiro público desviado prejudica a sua própria vida, a situação começará a mudar (pela pressão popular, por exemplo) (ZERKOWSKI, 2006, p.12-13).

Para Coracini (2003), a forma como algumas denúncias de corrupção vieram à tona no Brasil (por pessoas próximas aos acusados)” traz dúvida sobre o estágio em que a construção de cidadania e de uma sociedade civil ativa se encontra, pois sugere que o conflito está na disputa pelo poder por grupos que já o detêm, e não em sua redistribuição igualitária” (CORACINI, 2003, p.01).

Entre as estratégias que podem ser adotadas para se combater à corrupção, Schilling (1999) destaca, que em primeiro lugar, é preciso que a sua construção seja vista como problema, visto que esse conjunto de práticas já foi considerado como parte constitutiva de certos setores da sociedade (políticos, fiscais, entre outros). Portanto, os cidadãos ao estarem conscientes da importância de buscar mecanismos que possibilitem o enfrentamento da corrupção, poderiam compreender que enfrentar a corrupção pode ser benéfico para todos. Isso é basilar e faz que os cidadãos possam participar mais ativamente dos espaços públicos (SCHILLING, 1999, *apud* CORACINI, 2003, p.01).

A partir disso, Coracini citando Silveira (2003), é preciso inserir a corrupção na esfera da criminalidade supraindividual, em contraponto à tradicional preocupação individualista do Direito Penal clássico. Principalmente no pós Segunda Guerra Mundial, período no qual, embora as inovações tenham sido muitas, as

inovações trouxeram todavia, como efeito indesejado, uma série de “riscos”<sup>14</sup> em proporções nunca antes vistas (SILVEIRA 2003 *apud* CORACINI, 2003, p.01).

Segundo Coracini (2003), o delineamento de um Direito Penal mais cuidadoso em relação aos “perigos” e à segurança social significa a disposição para uma mudança no sentido de proteger o coletivo e não o indivíduo.

Nesse sentido, Silveira (2003) verifica que há um relevante “*deficit* de eficácia no que diz respeito ao combate à corrupção esclarece que se tenta construir uma nova teoria de responsabilidade penal, introduzindo-se a noção de risco no conceito de tipo objetivo” (SILVEIRA, 2003, *apud* CORACINI, 2003, p.01). Coracini diz, ainda, que nas palavras de Silveira a “[...] a teoria da imputação objetiva ainda não é amplamente aceita, visto que não atua apenas como fator de descriminalização, mas também potencialmente como fator criminalizante, pelo incremento de situações de risco”. (SILVEIRA, 2003 *apud* CORACINI, 2003, p.01). Ademais, o Direito Penal somente elege determinadas situações “exemplares”, para intervir de modo simbólico, prevendo e punindo comportamentos determináveis como de corrupção (SILVEIRA, 2003 *apud* CORACINI, 2003, p.01).

Ainda, segundo Silveira (2003) citado por Coracini, “o Estado tem-se preocupado, como já visto em outras épocas, em “fazer normas”, “aplicá-las” e “sancioná-las”. A mudança ocorreu quando passou a se exigir transparência dessas prestações de contas estatais” (SILVEIRA, 2003, *apud* CORACINI, 2003, p. 01).

Silveira (2003) critica a ideia de que reina a “impunidade no Brasil”. “Ele recorda que nunca antes na história do país tantos casos têm sido levados ao Judiciário, nem houve tantas condenações” (SILVEIRA, 2003, *apud* CORACINI, 2003, p.01).

Coracini citando Schilling (1999) diz que é preciso modificar a ideia de que “a política é “algo sujo” e, por isso, “lugar do outro”, é que vê o povo como imaculado e vítima de políticos sem caráter. Essa cultura constitui perigo para a democracia, que carece de mais participação dos cidadãos em todas as esferas sociais”. (SCHILLING, 1999 *apud* CORACINI, 2003, p.01)

Segundo Coracini: “[...] os argumentos dos dois expositores convergiram, a partir de focos diversos, no fato de que vivenciamos, desde os

---

<sup>14</sup> O sociólogo Ulrich Beck (1998) criou a expressão “sociedade de risco”, e discutiu os seus aspectos teóricos na obra: *La Sociedad del Riesgo. Hacia una Nueva Modernidad* (trad. de J. Navarro, D. Jiménez e M. R. Borrás), Barcelona: Paidós, 1998.

últimos dez anos, o que Schilling (1999) designou como a *criminalização do crime* de corrupção. Ou seja, as várias condutas englobadas no conceito de *corrupção* deixaram de ser ignoradas ou consideradas como de menor relevância (CORACINI, 2003, p.01).

Deste modo, existe um vasto campo a ser desbravado, pois ainda não existem respostas para várias perguntas, seja no que diz respeito ao sistema de punições aplicadas aos culpados, seja na luta por uma melhor separação dos interesses públicos dos privados. É possível ampliar as análises da corrupção se toda a sociedade se empenhar em tal peleja.

Diz Olajobi Makinwa<sup>15</sup> (2015),

É preciso entender que há sempre um ser humano por trás da corrupção. No final, haverá uma criança sem merenda na escola, uma pessoa sem remédios no hospital, uma mulher vítima de violência sexual sem atendimento. Portanto, este é o momento de lutar contra ela (MAKINWA, 2015, p.01).

Makinwa definiu a “corrupção” como “uso indevido de um poder confiado, quase sempre motivado pela ganância” (MAKINWA, 2015, p.01). Incluem-se entre os que fazem mau uso do poder confiado não só políticos e funcionários públicos, mas também dirigentes de companhias privadas. Afirmo ele, ainda, “muitas empresas acreditam que é o governo que rouba, pede suborno, pratica extorsão e que elas são sempre vítimas. Mas, muitas vezes, são elas que instigam este suborno” (MAKINWA, 2015, p.01). Makinwa enfatizou:

[...] a corrupção corresponde a 3 trilhões de dólares ou 5% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, onerando em 10% o custo dos negócios no mundo. Com base nos dados de 2014, os custos de corrupção na União Europeia são de pelo menos 120 bilhões de euros por ano. Em relação ao suborno, o Banco Mundial estima perdas globais de 1 trilhão de dólares ao ano (MAKINWA, 2015, p.01).

---

<sup>15</sup> Chefe do setor de Anticorrupção e Transparência do Pacto Global da ONU participou de workshop com 80 líderes do mercado brasileiro sobre avaliação de riscos de corrupção. Encontro foi organizado pela Rede Brasileira do Pacto Global. Durante o workshop “Avaliação de riscos de corrupção”, que aconteceu entre os dias 28 e 29 de outubro de 2015, em São Paulo. Organizado pela Rede Brasileira do Pacto Global, em parceria com a Deloitte, o evento contou com o apoio da Braskem, Grupo Libra e Itaipu Binacional.

Makinwa diz, também, que a corrupção traz inúmeras outras perdas, que não somente os custos financeiros. E, exemplifica:

A reputação, que foi construída durante muitos anos, pode ser perdida rapidamente, com consequências a longo prazo. Os profissionais não querem trabalhar em empresas corruptas, os investidores perdem o interesse nelas e se instaura um efeito cascata. O caso da Petrobras é um exemplo disso, pois envolveu políticos e afetou o investimento estrangeiro no Brasil. Portanto, a integridade é hoje o melhor investimento (MAKINWA, 2015, p.01).

Ela destacou que é importante fazer avaliação de riscos de corrupção nas empresas e governos e usar as estratégias necessárias para conter a corrupção, “[...] nesse sentido, a legislação brasileira, como a Lei da Empresa Limpa (12.846/13), tem contribuído muito” (MAKINWA, 2015, p.01). Relembrou que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada em 2005 e ratificada em 2006 pelo Brasil, é um acordo universal e ferramenta importante para ser usada no combate à corrupção.

No texto: *A juridicidade da Lei Anticorrupção* (2014) Diogo Moreira Neto fala que a corrupção “é a antítese da democracia”, porque nega os direitos dos cidadãos; “daí a importância e a urgência de sua erradicação em nosso país, uma vez que uma democracia corrompida nada mais produz que um grotesco simulacro de justiça” (MOREIRA NETO, 2014, p.01).

Portanto, como indicam a CGU e os RDHs (2000, 2003 e 2005), é preciso denunciar, investigar e punir os reais responsáveis pela malversação do dinheiro público. Os políticos brasileiros, eleitos para servir a sociedade não deveriam compactuar com os que defendam arcaísmos e oportunismos políticos. Estes perpetuam uma forma de governar que corrompe a democracia e subtraem-lhe a possibilidade de criar raízes mais profundas.

A preocupação com a corrupção (pública e/ou privada) aumentou muito nos últimos anos por ela ter sido mostrada com bastante evidência tanto no governo quanto no setor privado. O caso mais agudo foi o da Petrobras, empresa de energia brasileira que surpreendeu o mundo dos negócios e da política e virou escândalo internacional. Isso fez aumentar a literatura e os estudos em torno do problema, muito embora se perceba que “os analistas ainda estão pisando em terreno minado, quando se trata de formular um entendimento mais preciso sobre

esse fenômeno, bem como quando se trata de sistematizar teorias, pesquisas e métodos de estudos sobre essa questão” (ZERKOWSKI, 2006, p.10-13). O grande problema é que, na análise social da corrupção, as chamadas “evidências empíricas” nem sempre são facilmente disponíveis. “A própria natureza do fenômeno, por seu caráter dissimulado, não contribui para a seleção das variáveis (as importantes e as secundárias). Esta seria uma maneira de chegar a formular algo como uma ‘teoria de corrupção’” (ZERKOWSKI, 2006, p.11-12). Porém, como dito anteriormente, é preciso não cair em generalizações porque cada caso de corrupção possui as suas próprias especificidades.

De acordo com Zerkowski (2006) “os estudos realizados por organizações internacionais, tais como os feitos pela OECD (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico), pelo Banco Mundial, Nações Unidas, pela ONG Transparência Internacional” (ZERKOWSKI, 2006, p. 11-13) e pela ONG Transparência Brasil, “enfrentam dificuldades para quantificar as variáveis, pelos seus múltiplos significados. Buscam-se denominadores comuns. Em pesquisas de campo feitas pela Transparência Internacional através de questionários, um conceito que hoje se considera como relevante é o da ‘percepção da corrupção’” (ZERKOWSKI, 2006, p.11-13). Este dimensionamento é aferido pelas “respostas a questionários em que os entrevistados avaliam o grau de corrupção dos países em que vivem por intermédio de gradações. Como um só questionário é aplicado em todos os países, é possível fazer um quadro comparativo” (ZERKOWSKI, 2006, p.11-13). Assim, se estabelece, através deste procedimento, um “ranqueamento”, uma ordenação. Expõe Zerkowski: “[...] em 2004, segundo a Fundação Perseu Abramo, o Brasil ocupava o trigésimo quarto lugar em relação a um elenco de outros países” (ZERKOWSKI, 2006, p.11-12). Com base nesse tipo de informação é que os elaboradores dos RDHs propõem medidas de ação aos governantes do mundo todo.

## 1.2 A CORRUPÇÃO NO BRASIL

Dentre as correntes de pesquisadores que estudam a corrupção, pode-se apontar aquela que defende que a corrupção iniciou-se no Brasil desde a formação do Estado brasileiro, ou seja, desde o período da colonização<sup>16</sup>.

Raymundo Faoro<sup>17</sup> (2008) é um dos autores que escreveu sobre o Estado patrimonialista, no qual há uma indistinção entre o público e o privado. E esse tipo de gestão estatal perduraria até os dias atuais. Ele analisou vários dos dilemas e problemas nacionais, apontando como o Estado foi organizado de forma patrimonialista. O Estado não está voltado para trabalhar em prol do bem público e sim para responder a fins privados. Portanto, essas questões mostram que a democracia brasileira, no que diz respeito aos cidadãos, não é ainda consolidada de forma justa e igualitária, seja na melhoria dos serviços públicos, seja no uso do dinheiro público com maior transparência e prestação de contas.

Faoro era contrário à ideia de que os setores que dirigiam o Estado desejavam apenas favorecer os setores economicamente dominantes. Para ele, o que ocorria era a junção de vários interesses, assim tanto os segmentos dirigentes, quanto aqueles que possuíam funções estatais: assessores, funcionários, técnicos, por exemplo, conseguiam que seus interesses fossem contemplados. Assim, no patrimonialismo, acordos e privilégios são fortalecidos e diversos tipos de negociações realizadas abrem espaço à corrupção política e material. É principalmente em razão da “falta de honestidade administrativa” (FAORO, 1931, p.33) que o Estado brasileiro permanece atrasado e arcaico.

Faoro, ao analisar a atuação de governantes e de outros grupos que dirigiam o Estado, que devido aos procedimentos adotados pelos setores economicamente dominantes, havia um fluxo permanente da ligação entre o estamento patrimonial (políticos, técnicos, ministros, governantes, entre outros) e a

---

<sup>16</sup> Sergio Habib na obra *Brasil: quinhentos anos de corrupção* (1994) faz um estudo histórico sobre a corrupção. Na sua visão, o problema da má reputação do Brasil começou com a primeira carta escrita por Pero Vaz de Caminha “[...] cujo final ele pede que o Rei D. Manuel conceda favores para o genro Jorge de Osório” (HABIB, 1994, p.03-04).

<sup>17</sup> Raymundo Faoro (1925-2003) foi muito atuante nos debates políticos nacionais. E, escreveu além da obra *Os donos do poder* (1958), vários artigos para revistas como *Istoé*, *Istoé Senhor*, e *Carta Capital*, comentando todos os acontecimentos da política nacional. Buscou compreender por que as pessoas, estejam elas ou não envolvidas diretamente no meio político, desejam o favorecimento pessoal, sem pensar no interesse público.

estrutura de classes. Na obra *Os donos do poder*, no último capítulo intitulado *A viagem é redonda*, Faoro mostra que havia muitas disputas entre as diversas forças sociais na tentativa de buscar e construir propostas políticas que atendam aos interesses coletivos. O problema é que em cada conjuntura, eram perpetuadas as mesmas práticas e ações que mantêm um sistema de poder voltado, na verdade, a excluir do âmbito político a maior parte da população.

A democracia, para Faoro, é algo que dificilmente será realizado, não somente porque as eleições são vencidas com promessas descabidas (a exemplo das feitas por Collor de Mello), mas porque o país é refém de sucessivos planos econômicos que ditam a vida política do país. Esse tipo de capitalismo, politicamente orientado, faz que ocorra a corrupção de diversas formas (fraudes em licitações, doações para campanhas políticas em troca de favorecimentos, propinas, etc), ou seja, o dinheiro público utilizado em favor dos interesses dos setores privado, público e também de grupos políticos diversos. Assim, apesar da aparente democracia, Faoro expõe as dificuldades enfrentadas pela sociedade civil em adentrar na arena política e influenciar o direcionamento administrativo do dinheiro público, deduzindo daí que democracia no seu sentido mais *lato* está longe de se concretizar.

Um exemplo de oligarca do nosso tempo é Severino Cavalcanti (PP-Pe). Políticos desse tipo causam sérios problemas ao país. A oligarquização do poder, que se tem mantido no Brasil desde a colonização, causa um grande impacto quando outros políticos tentam fazer valer os ideais democráticos, porque logo se faz saber “[...] a força de resistência à mudança” (FURTADO, 1997, p. 288) por parte dos nossos representantes diretos (a despeito das suas filiações partidárias). Isso acaba por impedir que a atuação política opere mudanças reais em benefício da coletividade.

Para Maria José de Rezende (2005), o ex-presidente da Câmara Severino Cavalcanti<sup>18</sup> (em entrevista concedida ao Jornal Folha de São Paulo no dia 30 de agosto de 2005), procurou:

[...] desmoralizar inteiramente a política e a própria sociedade. Ele disse com todas as letras que essa última não se importa com falta de decoro, com corrupção e/ou com toda e qualquer bandalheira

---

<sup>18</sup> Cavalcanti, após denúncias de corrupção, renunciou ao mandato de deputado federal e ao cargo de presidente da Câmara no dia 21/09/2005.

cometida pelos parlamentares. Aliás, no seu entender, quanto mais indecente for a prática do político, mais a sociedade o elege e o perpetua nos cargos públicos (REZENDE, 2005, p.01).

Além disso, esse tipo de discurso colabora para reafirmar uma forma de governar que não pretende fazer as mudanças necessárias para desfazer a concentração de poder. Segundo Rezende, existe “[...] a tentativa de corresponsabilizar a sociedade pelos crimes cometidos por deputados é uma forma de naturalizar a corrupção política e a corrupção material” (REZENDE, 2005, p.01). A esse respeito ela cita as palavras de Severino Cavalcanti “[...] a sociedade é corrupta e, portanto, ela não deseja nada diferente do que aí está” (CAVALCANTI, 2005, p.06 *apud* REZENDE, 2005, p.01). Rezende assinala:

A entrevista de Severino Cavalcanti revelou que ainda estão presentes na política brasileira, como uma marca indelével, o servilismo, a condescendência, a abjuração e o oportunismo. Para viabilizar-se no poder, ele não via qualquer problema em estabelecer práticas, acordos e acordos que degradam a vida política brasileira. O rebaixamento da atividade política ganhou um notório defensor que afirmava que práticas de corrupção política e material poderiam ser punidas com uma simples censura. Todavia, não se pode deixar de assinalar que uma parte expressiva da bancada do PT (até dias atrás supostamente preocupada com a ética e com a decência na política) não veio, ao longo de sete meses, a público discordar do modo de agir de Severino Cavalcanti. Calam-se, salvo raríssimas exceções, diante de um processo que arrasa as possibilidades de afirmação dos valores democráticos e do Estado de direito. E o faz também por servilismo, condescendência e oportunismo (REZENDE, 2005, p.01).

Esse tipo de forma de (des) governar faz com que a política seja desmoralizada e a população passe a descrer das instituições por não zelarem pela democracia; para os políticos, os interesses coletivos não são prioridade. Assim, a corrupção política é um sumidouro do dinheiro público desviado para locupletar políticos e apaniguados.

Rita de Cássia BIASON (2009) explica que as práticas de ilegalidade já ocorriam em larga escala, na época da colonização portuguesa. Segundo a autora, era comum o comércio ilegal de produtos brasileiros como o ouro, o diamante, o tabaco e o pau-brasil, por exemplo. Todas essas práticas aconteciam com a anuência de funcionários públicos, porque era muito frequente a troca de benesses entre o imperador e a população. Essa situação só começará a mudar quando se criarem leis que enquadrem esse “costume” no rol das “ilegalidades”.

Para Faoro, o grande problema é que não havia um projeto de nação, pois a forma como a colonização foi empreendida pelos portugueses era predatória; eles extraíam os recursos naturais do país e os enviavam para a Europa. Além disso, as pessoas que vinham para o Brasil não tinham interesse em permanecer aqui, queriam acumular riquezas e voltar para o seu país de origem.

Já, Sérgio Buarque de Holanda diz:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. (...) A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias (HOLANDA, 1993, p. 105-106).

Mas, não é apenas o patrimonialismo que é citado como alicerce da formação dessa “cultura da corrupção” defendida por vários autores. No Brasil, o coronelismo também é mencionado como um modo de monopolizar o poder. O coronel (dono de muitas terras) legitimava os seus mandos e desmandos baseado no seu “status”, assim ele podia exercer o controle absoluto sobre os demais utilizando, para essa finalidade, as instituições políticas, econômicas e sociais. Além disso, intimidava não apenas pelo poder econômico e prestígio, como na época do Império ou da Colônia, os seus tentáculos chegavam à República, já que os eleitores eram coagidos a votar em candidatos pré-determinados: a votação era um jogo “com cartas marcadas”. As Leis do Estado não serviam para coibir as suas ações, os coronéis ditavam as suas próprias.

No Brasil, ainda nos dias atuais, em várias regiões mais afastadas dos grandes centros, essa “tradição coronelista” ainda persiste; os detentores do poder local ainda exercem um domínio sobre os seus cidadãos.

Todavia, não se pode responsabilizar Portugal, por todos os nossos problemas atuais, como alguns autores dizem, os quais dizem também que ser corrupto ou corruptor é uma espécie de “herança histórica”. Afinal, a corrupção não existe somente no Brasil e em outros países colonizados, ou seja, não se pode

afirmar categoricamente que é uma questão cultural e de costumes, somente. Por isso, possivelmente, esse tipo de análise pode deixar subentendido que, se é “cultural”, não pode ser modificado. Não é esse o caso, toda a sociedade pode colaborar para combater a corrupção, como o fazem diversas instituições, agências e setores da sociedade civil organizada. Afinal, a população na sua esmagadora maioria é constituída de pessoas honestas e trabalhadoras. Se os nossos representantes políticos não possuem conduta ilibada, isso não quer dizer que eles representam o que os brasileiros são de fato.

### 1.3 CAUSAS E MOTIVAÇÕES POSSÍVEIS

A corrupção é um fenômeno muito complexo, não sendo possível apontar apenas um culpado para a sua existência e expansão, seja na esfera pública, seja na esfera particular, seja no frequente entrelaçamento de ambas, o que acaba por agravar a situação do país pelos vultosos desvios de recursos e pelas dificuldades de prestação de serviços públicos à população que mais deles necessita.

Assim, são muitas e variadas as causas da corrupção. Luis de Souza (2011) defende que as causas da corrupção podem ser divididas em 4 dimensões: 1) nível de desenvolvimento; 2) processos de modernização; 3) cultura cívica; 4) e qualidade das instituições (SOUZA, 2001 *apud* ANDRADE, 2013, p.01).

Dentre tais dimensões, enfatiza-se a que diz que a causa da corrupção pode ser ligada aos níveis de desenvolvimento de um Estado (isto é, a corrupção estaria diretamente relacionada ao grau de desigualdade social de cada país, ajudando, nesse caso, a concentrar a renda, o que aponta para a falha do Estado que não estaria cumprindo bem o seu papel distributivo); ressalta-se também aquela que relaciona a cultura cívica de certa sociedade com a corrupção. Nesse sentido, quanto mais elevados os níveis de confiança institucionais ou sociais, mais os cidadãos teriam interesse e participariam da vida política, e isso já contribuiria significativamente para diminuir os níveis de corrupção (BRANCO; SOUSA, 2012, p. 05-08).

Questiona-se então: Quais os motivos que levam certa pessoa ou certos grupos a praticarem atos corruptos? Entre as inúmeras respostas possíveis, Robert Klitgaard (1994) diz que não se trata de um crime por “paixão”, mas por “cálculo”. Isto é, não se trata de ausência de princípios morais ou ético; na verdade, existem muitas condições que facilitam esse tipo de delito, dentre os quais, a oportunidade que propicia o crime e deixa o autor não descoberto impune.

Destarte, a penalização dos atos corruptos deveria ser feita com a maior rapidez possível, pois contribuiria para coibir tais atos. Portanto, o importante seria a punição da corrupção e não a sua detecção, segundo essa visão. Ademais, as sanções deveriam ser mais rígidas a fim de causar receio nos indivíduos que pretendam praticar atos corruptos.

No Brasil, entre as causas que favoreceram a dissiminação da corrupção pode-se apontar: o inchamento da máquina estatal, o excesso de burocracia (que colabora para o aumento de práticas clientelista e patrimonialista) e a ditadura militar (que blindou as ações dos governantes). Além disso, a concentração e abuso do poder (este último resultante de uma elevada falta de ética por parte dos funcionários públicos) e o corporativismo nos setores administrativos, como a Justiça, são exemplos.

Manoel Bomfim na obra: *O Brasil Nação* (1931) analisou profundamente a política nacional e percebeu que os entraves sociais e políticos são causados pelas ações praticadas pelos nossos dirigentes, e que esse não é um problema que pode ser generalizado, culpabilizando-se a sociedade “em geral”. Para o autor, é fundamental notar a falta de habilidade dos nossos dirigentes em fazer valer a democracia. Afinal, não querem mudar um sistema que colabora para manter um Estado que fecha os olhos para as injustiças e a corrupção (BOMFIM, 1931, p.9-11). De acordo com Maria José de Rezende (2005), os desmandos e escândalos de corrupção ratificam os estudos feitos por Bomfim:

[...] Manoel Bomfim tinha razão quando afirmava que não é suficiente dizer que o servilismo, a corrupção política, a corrupção material, o personalismo, o oportunismo, a abjuração, a condescendência, o clientelismo resultam inteiramente de uma dada cultura política. Tais características resultam, antes de mais nada, de *um modo de governar* que alimenta ano após ano, década após década, procedimentos que não possibilitam que outras atuações políticas floresçam e dêem frutos (REZENDE, 2005, p.01).

Portanto, são muitas as causas da corrupção e elas estão presentes tanto em nações mais desenvolvidas quanto em nações menos desenvolvidas, não se podendo apontar apenas uma causa para a existência da corrupção. É necessário que sejam estudadas essas causas para que possam ser combatidos com eficiência.

#### 1.4 O FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE

Klitgaard (1991) destaca que a corrupção traz perdas consideráveis para a sociedade, e informa que o Banco Mundial tem feito vários estudos (como a pesquisa divulgada pela série Administração e Desenvolvimento de 1983, por exemplo). Ao analisar dados sobre a corrupção, Klitgaard diz que, nos países em desenvolvimento, os indivíduos são afetados por vários fatores, não apenas pela economia, responsáveis, em larga escala, pelo sentimento de desespero (KLITGAARD, 1991, p.115-118). Por fim, Klitgaard insiste que a corrupção varia tanto no espaço, quanto no tempo, pois é um problema de extensão e grau que pode ser diminuído, mas não extirpado totalmente. Além disso, frisa que os atos e as práticas corruptos são crimes calculados racionalmente e não fruto de atos impensados. Nesse sentido, se um funcionário público pratica um ato corrupto, isso não acontece o tempo todo, mas quando surge uma “oportunidade” que é racionalizada a partir do “custo/ benefício” da ação. Assim, segundo Klitgaard, se os sistemas de controle e as sanções forem mais duras, é possível que diminuam os casos de corrupção (KLITGAARD, 1991, p.116-120).

Não é possível afirmar, obviamente, que o Brasil é o país no qual existem mais casos de corrupção, mundialmente falando. Muitas vezes, existe a sensação de que nunca houve antes na história do país tantos escândalos de corrupção. São as leis de prestação de contas públicas e a autonomia do MP e Polícia Federal que têm feito, ultimamente, aflorar, com mais eficácia, a corrupção entranhada no serviço público.

Para Garcia e Pacheco (2008), desde a antiguidade houve combate à corrupção, pois já existiam leis que prescreviam que, se um juiz fosse considerado corrupto, ele poderia ser condenado à morte ou à flagelação, dependendo da região.

Ao analisar a relação entre o Estado e a corrupção, é preciso entender a relação existente entre os diferentes tipos de poder, como o político, o social e o econômico. Nesse sentido, há que se verificar se a transparência nas ações governamentais é uma forma de reforçar os laços democráticos entre o Estado e a sociedade civil.

Assim, quando são analisadas as estratégias mais apropriadas para a elaboração de programas de combate à corrupção deve levar-se em conta que a corrupção é um problema estrutural do nosso sistema político e da nossa sociedade. Percebe-se, então, quão urgente é a necessidade de reformas do Estado; reformas no legislativo, na gestão política e na administrativa fazendo que aumente o nível de transparência governamental.

Segundo Fernando Filgueiras (2000), é preciso investir em instituições de *accountability*<sup>19</sup> porque isso sinaliza “a existência de instituições que estejam dispostas a controlar, supervisionar, retificar e punir as ações adicionadas pelos agentes públicos, as quais sejam consideradas ilícitas por parte de outras agências por representarem desvio do interesse público” (FILGUEIRAS, 2000, p.01-02).

Para cumprir essas ações de controle, prevenção e punição do excesso de autoridade as instituições de *accountability* desempenham tarefas que são complementares, e devem assegurar os direitos e garantias existentes na Constituição<sup>20</sup> de 1988 (com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo) (FILGUEIRAS, 2000, p.01).

Segundo Filgueiras, o fortalecimento destas instituições garantidoras de *accountability* tem colaborado para trazer ao conhecimento público inúmeros casos de corrupção. Os escândalos de corrupção fazem com que, ocorram aos

---

<sup>19</sup> Cecília Olivieri (2006) diz que Guillermo O’ Donnell (1998) “foi o primeiro autor que chamou a atenção para a distinção nos tipos de instituições garantidoras da *accountability*, ele cunhou os termos *accountability* vertical e horizontal. Para O’Donnell, *accountability* horizontal constitui “[...]a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’ Donnell, 1998 *apud* Olivieri, 2006, p.03).

<sup>20</sup> Para Filgueiras (2000), a Constituição define um sistema complexo de instituições de *accountability*, estando ela no cume do processo e sendo a diretriz institucional básica. O funcionamento destas instituições está inserido em uma lógica sistêmica que implica prestação de contas, o julgamento e a responsabilização.

poucos, mudanças nas instituições, que, por sua vez, contribuem para o próprio fortalecimento das instituições de *accountability* (FILGUEIRA, 2000, p.01)).

E a partir de qual sistema as instituições de *accountability* se estruturam? Filgueiras (2000) diz que tais instituições devem ser:

[...] autônomas e reconhecidas por seus operadores como portadoras de uma autoridade pública para a fiscalização, controle, correção e punição dos atos ilícitos, de maneira a preservar o interesse público e impedir qualquer tipo de uso privado do poder e dos recursos públicos. E, ainda, cobrir os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (FILGUEIRAS, 2000, p.01).

Além disso, o sistema de instituições de *accountability* implica: Controle do tempo e intervenção estratégica, estabelecimento de prioridades de ação, coordenação, cooperação e sequenciamento.

E quais seriam os desafios enfrentados pelas instituições de *accountability*? Existem muitos fatores internos e externos que podem interferir nas mudanças institucionais presentes em todas as instituições de *accountability* (CGU, MPF, TCU, Polícia Federal, Justiça Federal, entre outros). Outro fato que se “observa é a difusão de práticas e mudanças da União para os estados, no âmbito da Federação (criação de controladorias estaduais, Tribunais de Contas Estaduais, MPE, Justiça)” (FILGUEIRAS, 2000, p.01).

Para compreender as instituições de *accountability* no Brasil é preciso compreender a sua natureza técnica e analisar criticamente a política partidária, pois ela é um dos entraves que obstam à melhoria das proposições de combate à corrupção (FILGUEIRAS, 2000, p.01).

A ausência de coordenação das ações de controle e a pouca cooperação institucional implica em grandes problemas, tais como: falta de um padrão comum de avaliação (parâmetros comuns) e o conflito entre instituições, fatores que prejudicam o enfrentamento da corrupção (FILGUEIRAS, 2000).

Ao analisar as instituições de controle é preciso entender que elas, muitas vezes, não partilham as informações com outras instituições; “não querem dividir o mérito do trabalho de combate à corrupção. As informações somente são repassadas para o Ministério Público quando a situação realmente o exige” (FILGUEIRAS, 2000).

E qual seria a relevância da troca de informações estratégicas entre as instituições? Filgueiras (2000) afirma:

A interação entre as instituições e a integração coordenada de ações seria fundamental para o funcionamento do sistema. Todavia, atravessa esta questão da coordenação o problema da informação. A intensidade da interação das instituições do sistema de controle diminui à medida que a disputa institucional prevalece não só no campo político, mas também no da produção e tratamento da informação. Nesse sentido, que não há integração no plano da informação, porque os órgãos entendem que informação é poder, ou seja, querem proteger o que sabem. Pode-se dizer que há certa competição entre as instituições, para ver quem investiga ou pune mais a corrupção. E para investigar a corrupção é preciso que haja um amplo acesso à informação (FILGUEIRAS, 2000, p.02).

Por fim, apesar de se reconhecer que as instituições de *accountability* têm avançado, persistem problemas relativos ao funcionamento sistêmico, pois a falta de coordenação das ações de controle e a escassa “cooperação institucional implica em que grande parte do trabalho realizado tem de ser refeito: a falta de parâmetros comuns, a falta de informação estratégica partilhada e o prejuízo ao sequenciamento de ações de controle são exemplos” (FILGUEIRAS, 2000, p.01-07). Por conseguinte, para melhorar as instituições de *accountability* há que se estabelecer prioridades de ação a partir da:

[...] coordenação institucional; fortalecer os laços de cooperação entre as instituições, superando as ações autônomas; criar um sistema de inteligência interinstitucional; estabelecer um marco comum de avaliação de políticas e ações, bem como de obras, patrimônio e recursos (FILGUEIRAS, 2000, p.07).

## 1.5 A DIFICULDADE DE MENSURAR OS DESVIOS DE RECURSOS PÚBLICOS

Não é fácil mensurar em números confiáveis, a corrupção, pois os dados referentes à corrupção não são contabilizados de forma espontânea, visto que as práticas corruptas são atos ilícitos. Contudo, esforços têm sido empreendidos nesse sentido. A Transparência Internacional (ONG) faz estudos e divulga anualmente um relatório que demonstra a “percepção da corrupção” nos setores públicos de vários países. Em 2013 foram divulgados os resultados de 107 países pesquisados. No referido relatório, o Brasil foi avaliado com um índice de percepção

de 4, 6 (a escala vária de 0 a 5, indicando o número 5 o maior nível de corrupção) (SILVA, 2015, p.01).

De acordo com esse índice, os países que estão no topo da lista dos menos corruptos possuem uma distribuição de renda mais equitativa e um nível de desenvolvimento humano mais alto, cita-se como exemplo: a Suíça, a Dinamarca e a Finlândia. Portanto, é possível afirmar que nos países menos desenvolvidos ou com maior concentração de renda, há mais abuso de poder seja político, seja econômico, o que possibilita mais ações e práticas corruptas.

Segundo estimativas, “os valores da corrupção são sombrios e impressionam” (SILVA, 2015, p.01). Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), o custo anual desse crime, mundialmente falando, chega a **R\$ 2,6 trilhões por ano**. No Brasil, “apenas o pagamento de propinas na Petrobras e em outras estatais investigadas na Operação Lava Jato soma **R\$ 20 bilhões**, incluindo desvios referentes a contratos com fornecedores e negócios superfaturados” (SILVA, 2015, p.01).

Já, o estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) avalia que até 2,3% do nosso Produto Interno Bruto (PIB), cerca de 100 bilhões, são perdidos a cada ano com práticas corruptas.

A Anistia Internacional já denunciou que no Brasil as investigações sobre a corrupção estão diretamente ligadas ao desrespeito aos direitos humanos. A corrupção também aumenta as desigualdades sociais no país - muito dinheiro se concentra nas mãos de poucos. Um país com alto nível de corrupção pode até ter crescimento econômico, mas tende a ser ineficiente e afastar investidores, segundo os produtores dos RHDs.

No *ranking* da ONG Transparência Internacional, o Brasil, entre 175 países, ocupa somente a 69ª posição. Estamos atrás de nações como Gana, Cuba, Namíbia e Jordânia (SILVA, 2015, p.01).

Outro problema do país é a sonegação de impostos. Da mesma forma que o volume de pagamento de impostos aumenta, “a sonegação também é estimada em bilhões. Em 2015, estima-se que mais de R\$ 400 bilhões já tenham sido sonegados aos cofres dos tesouros municipal, estadual e federal” (SILVA, 2015,p.01), uma grande parcela só pelas empresas “participantes do seleto "clube do bilhão”, descoberto na Lava Jato. "Clube" com público restritíssimo, que

privatizava os lucros mas socializava os prejuízos da sonegação e corrupção com todo o país” (SILVA, 2015, p.01).

Um outro número que surpreende é o de presos por corrupção. Cerca de 700 presos por corrupção em um total de 550 mil detentos. Ou seja, somente cerca de 0,1% dos que estão na cadeia são por conta da corrupção. A impunidade e a demora excessiva de processos alimentam essa corrupção, já que os criminosos se sentem mais livres para continuar delinquindo (SILVA, 2015, p.01).

E é nesse sentido que tanto os elaboradores dos RDHs quanto a CGU indicam que a população deve a cada dia participar mais da fiscalização das coisas públicas através dos portais de transparência das contas públicas, levando as informações aos órgãos de controle, como Ministério Público, Controladorias, Polícia e Tribunais de Contas. Os cidadãos podem também utilizar a imprensa e as redes sociais para reclamar e protestar contra situações em que se nota a corrupção. Os fóruns são ferramentas que também ajudam as pessoas a fiscalizar as suas instituições como a escola. A sociedade também pressiona o Congresso Nacional para que sejam feitas mudanças nas leis de combate à criminalidade de colarinho branco.

A CGU e os encampadores dos RDHs indicam ainda que, para haver um melhor “controle social”, é preciso cobrar mais efetividade no combate aos desvios de recursos públicos. Acreditam que é com este “controle social diário” que a sociedade poderá participar, ainda que precariamente, das decisões que dizem respeito a todos os cidadãos. É evidente, que a solução para a corrupção não se dará através de “soluções” simplistas e imediatista, trata-se de um problema estrutural e historicamente presente na história global.

Irene Portela no texto: *Para uma metodologia no combate à corrupção: da doxa à episteme (2013)* faz críticas severas à forma como o combate à corrupção é “formulado”, pois vem sempre em forma de “kits emergenciais”:

[...] são medidas para a transparência de difícil implementação. Trata-se sempre de um pacote legislativo significativo que em nome das políticas públicas vem repor a transparência da máquina administrativa, das medidas de gestão do Governo, com um papel moralizador. [...]. A questão é sempre a urgência perante a crise. A crise da justiça resolve-se com o Kit anticorrupção. A crise orçamental resolve-se com o Kit anticorrupção. A crise na saúde resolve-se com o Kit anticorrupção. Antes das eleições convém emitir

um Kit anticorrupção. São pacotes explicativos sobre as formas de aumentar a transparência. [...] Alterações em avalanche aos códigos penal e de processo penal, com o correspondente aumento das penas (mais graves e mais duras), alterações na legislação avulsa e esparsa em todos os domínios do Estado: nos contratos públicos, nas empreitadas, nas aquisições, nas obras públicas, na contratação do pessoal da Administração pública, na aquisição de bens e serviços do Estado... um movimento desenfreado de crime e castigo (PORTELA, 2013, p.78).

A partir disso, é possível levantar o seguinte questionamento: Existem nações ou povos mais propensos a praticar atos ilícitos, tais como a corrupção? Na verdade, não há como fazer tal afirmação, porquanto os problemas existem e estão ligados à falta de estrutura do sistema político de cada nação; em geral não é por falta de leis, pois no Brasil elas existem e são bem elaboradas. O que ocorre é que elas não são aplicadas com o devido rigor para coibir as práticas corruptas. Não é possível fazer generalizações ou se pautar pelo senso comum na busca por respostas. É preciso ir além, buscando possíveis propostas concretas para detectar e punir adequadamente a corrupção; não basta apenas apontar os escândalos de corrupção que ocorrem mundo afora, é preciso mostrar o que tem sido feito pelo governo brasileiro através da CGU.

#### 1.6 SITUAÇÃO ATUAL: A CORRUPÇÃO SERÁ CONTIDA?

Em todos os meios de comunicação é manifesta a indignação diante da exposição de tantos escândalos de corrupção. Todavia, xingamentos ou manifestações públicas isoladas contra a corrupção não são suficientes para conter o mau uso do dinheiro público.

Faz-se necessário que todos os cidadãos se empenhem para cobrar e fiscalizar os bens públicos é o que propõem tanto os RDHs, quanto a CGU. José Antônio Martins (2008) diz que a população deve participar ativamente da vida política da sua comunidade, caso contrário “abrem-se as primeiras brechas para o advento da corrupção” (MARTINS, 2008, p.31).

Por isso, quando se fala em democracia, desde a Antiguidade, a ideia primordial era que todos estivessem envolvidos nas questões do Estado, colaborando para solucionar os problemas das cidades. Assim, problemas que

afetam a vida de todos como a corrupção poderiam ser evitados. As possíveis soluções para combater a corrupção não dependem de esforço pessoal, mas do coletivo. Luís de Sousa e Branco (2012), analisando a situação portuguesa dizem: “os cidadãos só se revoltam contra a corrupção quando esse mal se torna demasiado evidente e o seu impacto é percebido como sintoma de injustiça social numa conjuntura econômica difícil” (SOUSA e BRANCO, 2012, p.13). Este estudo reflete bem a atual situação do país.

Não basta que novas leis sejam criadas, o Brasil tem leis muito boas. Em 1992 foi aprovada a Lei de Improbidade Administrativa<sup>21</sup>, sem que houvesse mudanças significativas no combate à corrupção. Talvez o que deva ser feito é a aplicação rigorosa das leis. Segundo Andrade:

Há na verdade a necessidade de impor efetividade a essas leis. Fazer com que elas sejam, realmente, cumpridas, e que os corruptores não possam mais se esconder por trás de cargos e prestígios sociais e sejam, de fato, penalizados por seus delitos. Isso influenciará, sobremaneira, outros corruptores a não mais praticarem tais atos. Ocorre que, em inúmeras ocasiões, a contravenção à norma, tende a ser, pelo menos em curto prazo benéfica para o corrupto, e é justamente isso que deve ser evitado. O indivíduo propenso a tais práticas deve-se dar conta, como já foi dito, que o cometimento daquele crime presumivelmente ensejará para ele uma punição. Um sistema deficiente de aplicação das normas, que não lhe confira eficácia, traz enormes malefícios para a coletividade, tendo em vista que estimula a impunidade e faz alastrar-se a corrupção, como num ciclo vicioso (ANDRADE, 2013, p.01).

Sérgio Buarque de Holanda (1997) frisa que os brasileiros deveriam acreditar menos no poder da “letra morta” porque ela por si mesma não modifica o futuro de uma nação. Segundo ele, a legislação deve ser rígida e impermeável só dessa forma ela poderá manter uma ordem social satisfatória.

É ingenuidade supor que a corrupção será erradicada, seja no Brasil, seja no mundo. É preciso buscar soluções para que ela não seja tão alarmante. O chamado “jeitinho brasileiro” não pode ser usado como “justificativa” para o que acontece no nosso país.

---

<sup>21</sup> LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992 - Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

A corrupção não é apenas um tipo de prática como o nepotismo, os desvios de recursos públicos ou o tráfico de influência, por exemplo. Os favorecimentos, de quaisquer tipos, são vistos por alguns setores da sociedade como algo inerente e até mesmo legítimo quando se trata de defender interesses particulares.

Segundo pesquisa desenvolvida pela PESB (Pesquisa Social Brasileira), dois terços das pessoas entrevistadas afirmaram que, em algum momento da sua vida, valeu-se do chamado “jeitinho brasileiro”, para conseguir algum tipo de favorecimento para si ou para outrem.

Além disso, José Murilo de Carvalho (2001) adverte:

A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais (CARVALHO, 2001, p. 223-224).

Diante disso, como defendem os RDHs de 2000, 2003 e 2005, para que haja diminuição dos índices de corrupção é preciso que toda a sociedade seja mais consciente e participe ativamente para combatê-la, cobrando e fiscalizando as instituições e órgãos públicos. Ademais, cabe também ao Estado ser mais atuante, tornando as leis existentes mais efetivas, entre outras medidas.

Portanto, os inúmeros casos de corrupção, que vemos diuturnamente noticiados nos meios de comunicação, devem ser vistos como um avanço obtido com muito esforço; afinal, estas denúncias podem ser sinal de que a imprensa ampliou a sua liberdade de expressão. É trabalho do Ministério Público, que se tornou mais atuante, após a outorga da Constituição de 1988. Os resultados são fruto também de agências e instituições de controle como a CGU, além de uma maior atuação política da sociedade civil organizada que está mais atenta ao que se passa nas três esferas de atuação do poder.

Emerson Garcia (2008) assevera que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a corrupção seja, de fato, combatida. Afirma:

(...) é possível afirmar, com certa tristeza, que a ordem natural das coisas está a indicar que ainda temos um longo e tortuoso caminho a percorrer. O combate à corrupção não haverá de ser fruto de mera produção normativa, mas, sim, o resultado da aquisição de uma consciência democrática<sup>5</sup> e de uma lenta e paulatina participação popular, o que permitirá uma contínua fiscalização das instituições públicas, reduzirá a conivência e, pouco a pouco, depurará as ideias daqueles que pretendem ascender ao poder. Com isto, a corrupção poderá ser atenuada, pois eliminada nunca o será (GARCIA, 2008, p.23).

Bernardo Kliksberg (2014), no texto: *É possível erradicar a corrupção?* busca problematizar a questão trazendo para o debate o exemplo do que ocorreu na Siemens<sup>22</sup>. Nesse caso, vários empresários envolvidos em um escândalo de corrupção foram efetivamente punidos. O autor busca analisar como seria possível combater a desigualdade e a pobreza partindo do pressuposto de que a corrupção colabora para a perpetuação de ambas.

Kliksberg (2014) frisa que, no “caso Siemens”, existiam muitos interesses “em jogo” (KLIKSBERG, 2014, p.199).

O contrato em questão, destinado a prover documentos de identidade aos argentinos, valia nada menos que 1 bilhão de dólares. Menem assinou esse contrato em 1996. Na época, o país tinha uma taxa de desemprego de 17,3%, segundo dados oficiais. Além do mais, entre os trabalhadores que tinham emprego, 20% ganhavam menos que a média de salários e tinham dificuldades para subsistir com sua renda. O coeficiente de distribuição da renda do país era muito ruim, 0,483. A taxa de mortalidade infantil era alta, 24 em cada mil crianças morriam antes de completar 5 anos de idade (KLIKSBERG, 2014, p.199).

---

<sup>22</sup> O Caso Siemens: “Em 14 de dezembro de 2011, oito ex-executivos e empresários da Siemens foram acusados criminalmente pela justiça dos Estados Unidos por terem conspirado e pagado 100 milhões de dólares em subornos a “altos funcionários do governo argentino”, violando a lei norte-americana que proíbe práticas corruptas no exterior. Segundo a investigação, fizeram parte da trama o uso de empresas fantasmas, contas em bancos suíços, intermediários e dinheiro transportado livremente entre fronteiras. De acordo com as acusações, um dos mais altos executivos da Siemens, membro do seu Conselho Administrativo, contrabandeou 10 milhões de dólares em notas através da fronteira suíça, em 1999, para acertar as contas. A Procuradoria Geral de Justiça dos EUA declarou em conferência de imprensa: “As acusações mostram um nível chocante de enganação e corrupção”. Um diretor da Agência de Controle Financeiro (SEC), Robert Khuzami, declarou “Nossas investigações revelam que eram poucos os limites que esses executivos não estavam dispostos a cruzar para ganhar o contrato”. A empresa como tal já tinha sido acusada anteriormente, em 2006, mas é a primeira vez que se acusam, individualmente, executivos que levaram adiante as práticas de suborno. O fiscal de Nova York, Preet Bharara, revelou que, inclusive, “quando o projeto foi cancelado, trataram de receber os lucros que tinham obtido de um contrato outorgado ilegalmente”. Tentavam um processo contra o Estado argentino por não concretizar o contrato”. (KLIKSBERG, 2014, p.198).

Observa-se que mesmo em meio a inúmeros problemas sociais, “o então presidente [Carlos Menem] não duvidou em assinar com a Siemens” (KLIKSBERG, 2014, p.199). Logo, “quando se afirma que a corrupção causa imensos danos aos países, não é mera suposição. Foram 1 bilhão de dólares destinados a financiar os ganhos da Siemens e o pagamento de comissões para alguns funcionários e intermediários efetivos” (KLIKSBERG, 2014, p.199).

O caso Siemens ilustra os efeitos letais da corrupção. Desvia recursos fundamentais para combater a pobreza, melhorar a saúde e a educação para acabar em mãos de poucos. Os custos econômicos são altíssimos e são pagos pelos consumidores, a quem se repassa o custo dos subornos, e pelos contribuintes, que os financiam (KLIKSBERG, 2014, p.199).

Kliksberg diz que, entre outros efeitos negativos para a sociedade, a corrupção “destrói a confiança, elemento-chave da economia. Há ainda um custo invisível enorme: [ela] quebra o sistema de valores morais e cria niilismo nos jovens” (KLIKSBERG, 2014, p.200). Além disso, o caso da Siemens (empresa privada no rol das maiores empresas privadas do mundo) ajuda a entender que a corrupção não está restrita ao setor público. Portanto, a corrupção corporativa colabora para que a corrupção cresça globalmente.

De fato, os esquemas de corrupção costumam entrelaçar executivos públicos e privados. Há uma sentença que se cumpre constantemente. Sempre que há um corrupto no setor público, há um corrupto no setor privado. A corrupção não é exclusividade do setor público, como o indicam as experiências concretas (KLIKSBERG, 2014, p.200).

Segundo Kliksberg<sup>23</sup>, é preciso esclarecer que a corrupção não é apenas certa quantia em dinheiro que “cidadãos pagam a funcionários [...], a gorjeta nos países sul-americanos, a mordida no México e outras similares são claras expressões de corrupção que devem ser combatidas e erradicadas. São inadmissíveis” (KLIKSBERG, 2014, p.201).

Todavia, quem, realmente, é lesado com essas operações financeiras ilegais (no mercado de armas ou no crime organizado, entre vários

---

<sup>23</sup> Bernardo Kliksberg é conselheiro especial da ONU e de algumas de suas principais agências, como PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, UNESCO – Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas e UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, já foi consultor na administração de mais de 30 países e auxiliou presidentes, ONGs e empresas.

outros exemplos) é a sociedade. Além disso, as relações escusas entre o crime organizado e membros da polícia, a influência sobre o sistema judiciário, a disseminação de novas formas de corrupção vinculadas à expansão do narcotráfico, são problemas que precisam ser combatidos com muito empenho por todos os países (KLIKSBERG, 2014).

Outro tema que emerge, e em relação às gorjetas, é a transparência no financiamento dos processos eleitorais. Kliksberg defende que, nos pactos assinados contra a corrupção, é consenso que “[...] as empresas devem apoiar iniciativas da sociedade civil que monitorem o financiamento da política [...] e revelar suas doações políticas independentemente do que façam os partidos e os candidatos” (KLIKSBERG, 2014, p.202).

Kliksberg faz uma correlação entre desigualdade e corrupção, dizendo que quanto maiores forem os índices de desigualdade de um país, maior será a ocorrência da corrupção. Para o autor, a corrupção não é apenas um “tema policial” (KLIKSBERG, 2014, p.201); na verdade, é preciso que sejam reforçados os “controles policiais e as falhas judiciárias” (KLIKSBERG, 2014, p.202).

Em uma pesquisa realizada pela Universidade de Harvard na qual cem países foram analisados para que se verificasse a que “tipo de causa estava mais correlacionada a corrupção. As correlações apontaram que o nível de desigualdade estava no topo da lista. Constatou-se que quanto maiores são as assimetrias em uma sociedade, maior é a corrupção” (KLIKSBERG, 2014, p.203). E isso é potencializado quando o poder está concentrado nas mãos de um pequeno grupo de pessoas que controlam todas as decisões sejam elas referentes à economia, a recursos ou à informação. O grande problema é que a maioria da população não possui as informações mais elementares sobre as questões discutidas pelos nossos representantes e muito menos participam dessas decisões.

Nessas condições há, segundo os pesquisadores, “incentivos perversos” para as práticas corruptas, porque os grupos de alto poder não têm controle e podem atuar com impunidade. Seu acesso à compra de influência legal ou ilegal é muito importante. Em troca, os setores populares têm, nessas sociedades com consideráveis brechas, limitados níveis de articulação política, dificuldades de organização e são frágeis para fiscalizar os poderosos. A corrupção, por sua vez, aumenta a desigualdade. Afeta retrospectivamente a composição do gasto público, os níveis de investimento e o funcionamento democrático (KLIKSBERG, 2014, p.203).

De acordo com Kliksberg, “o aumento de um ponto no índice de corrupção faz aumentar o coeficiente de Gini em 0,54 pontos. Gera-se, então, um círculo perverso. Quanto mais desigualdade, mais corrupção” (KLIKSBERG, 2014, p.203). Por sua vez, a corrupção é uma das vias pela qual a desigualdade é produzida, “gerando então ambientes propícios a ela. Reforçam-se mutuamente. Nesse cenário, o que se pode fazer para combater a corrupção? Para lutar contra a corrupção, estruturalmente, é preciso ver na “corrupção” e na “desigualdade” duas questões interligadas” (KLIKSBERG, 2014, p.203). É preciso compreender que quanto mais “equitativas as sociedades e maior a participação das majorias em educação, saúde, informação e participação nas decisões, melhor poderão essas majorias fiscalizar e protestar, e menor será a corrupção” (KLIKSBERG, 2014, p.203).

Estes resultados são particularmente significativos para a América Latina, por ser a região mais desigual do planeta. “Um dos custos silenciosos dessa desigualdade tem sido o incentivo à corrupção. A hipótese dos pesquisadores de Harvard pode confirmar-se em múltiplos casos. Um extremo são as ditaduras, a Guiné Equatorial, por exemplo, é governada desde 1979 por um ditador, Theodore Obiang” (KLIKSBERG, 2014, p.203). O país era um dos mais pobres do mundo, mas em 1995, “descobriu-se petróleo e, atualmente, é o terceiro produtor da África (depois de Nigéria e Angola). Porém, esse dinheiro extra não serviu para beneficiar a população” (KLIKSBERG, 2014, p.203). Quem usufrui dessa riqueza é o ditador e sua família que têm o poder local em suas mãos. Enquanto isso, morrem 148 de cada mil crianças nascidas antes dos 5 anos. Além disso, “a esperança de vida é de apenas 51 anos. E somente 26 em cada cem jovens chegam a iniciar o científico (o que no Brasil equivale ao ensino médio). A escolaridade média é de somente cinco anos” (KLIKSBERG, 2014, p.203).

Em julho de 2011, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos anunciou uma nova iniciativa: a recuperação de ativos que são frutos de corrupção. “Aplicando-a, abriu dois processos cíveis contra o filho do ditador Nguma Obiang e seu ministro de Agricultura, para confiscar uma mansão em Malibu de 30 milhões de dólares, um avião particular de 38 milhões, uma Ferrari 2011” (KLIKSBERG, 2014, p. 203). Pergunta-se: Quantas vidas de crianças no mundo todo poderiam ter sido salvas com esses recursos? (KLIKSBERG, 2014, p.203)

E o que pode ser feito para combater a corrupção? Segundo Kliksberg (2014), é primordial que se melhore a equidade e que se ultrapassem “sinais falsos e mitos culturalmente arraigados” (KLIKSBERG, 2014, p.203). Segundo ele, é importante fazer com que mais países “ratifiquem as Convenções contra a corrupção, pois importantes países como o Japão, a Alemanha e a Índia (3 das maiores economias do mundo e membros do G-20) não se comprometeram com esse tipo de convenção” (KLIKSBERG, 2014, p. 203-204).

Contudo, não basta apenas assinar as Convenções anticorrupção, considerando-se que, em uma avaliação feita nos 37 países que participam da Convenção da OCDE, somente sete têm feito a sua parte, os demais praticamente não estão cumprindo o acordo. Ademais, “[...] as correlações de poder precisam mudar para que a impunidade acabe” (KLIKSBERG, 2014, p.204).

Um exemplo a ser seguido, segundo Kliksberg, é o do “povo indiano que, apesar dos escândalos em vários setores, como a concessão de permissões para a exploração do espectro sem fio [*wireless spectrum*] até a extração mineral” (KLIKSBERG, 2014, p. 204), com perdas enormes para o Estado, por exemplo, vem tentando se organizar e exigir formas de controle sobre os processos de corrupção. “A Índia, mesmo com crescimento econômico, tem índices alarmantes de desnutrição; cerca de 42% dos menores de 5 anos estão em condições críticas. Então, a população foi às ruas em apoio ao movimento ‘Índia contra a corrupção’” (KLIKSBERG, 2014, p. 204-205), encabeçado pela ativista social Anna Hazare. Isso fez com que o Congresso aprovasse uma lei anticorrupção, que elaborou uma agência investigadora e modificou leis, entre outras medidas.

Enfrentar a corrupção significa leis rigorosas, um Poder Judiciário íntegro, condições de investigação, sistemas de controle, mas também mobilizações sociais que equilibrem as desigualdades. São todas essas medidas que podem significar um alto custo para as elites, fazê-las sentir que não há mais impunidade e tirar-lhes os incentivos para esta prática (KLIKSBERG, 2014, p.205).

Entre outros exemplos, cita-se a presidenta Dilma Rousseff “que já fez renunciarem seis de seus ministros desde junho de 2011. Isso se deu por questionamentos sobre suas condutas” (KLIKSBERG, 2014, p.205). Uma chave para enfrentar a corrupção “é ampliar as possibilidades de controle social. Isso significa, entre outros aspectos, instalar mecanismos institucionalizados de participação

contínua da população” (KLIKBERG, 2014, p. 205-206). São significativos os resultados alcançados em nível local com experiências nas quais a América Latina foi pioneira nos últimos anos, como o “Orçamento Municipal Participativo de Porto Alegre, que se tem convertido em referência mundial nessa matéria e está sendo adotado, sob diversas fórmulas, por centenas de cidades da região” (KLIKBERG, 2014, p.206). A transparência na elaboração dos orçamentos, sua análise pela cidadania, “a seleção direta de prioridades e a prestação de contas geraram uma melhor gestão municipal e reduziram sensivelmente os níveis de corrupção e clientelismo” (KLIKBERG, 2014, p.206). A isso deverá agregar-se o trabalho na família e na educação a fim de fomentar uma “cultura de transparência e responsabilidade. [...]. Ambos os termos significam que o outro importa; já a corrupção é o contrário: egoísmo maximizado” (KLIKBERG, 2014, p.206).

Por fim, as sociedades reagiram, mas há que se dar continuidade no trabalho desse plano fundamental. “Os países que encabeçam a tabela mundial da integridade, como os escandinavos, detêm altos graus de equidade, instituições sólidas, (por exemplo, Poder Judiciário exemplar), mas também há uma cultura que rejeita os corruptos como “párias sociais” (KLIKBERG, 2014, p. 206-207). Segundo, Kliksberg (2014) a ilegalidade “cultural”, além de jurídica, da corrupção é a batalha dupla a se aprofundar.

O informe da União Africana 2002 estima que se roubam da África por corrupção 148 bilhões de dólares. Com essa cifra, poder-se-ia proteger todas as crianças africanas que morrem por malária, pneumonia e falta de micronutrientes (KLIKBERG, 2014, p.207).

Kliksberg diz que em 2010 cerca de 5 milhões de crianças morreram de fome, e que há no mundo 125 milhões de pessoas com fome. Para o autor, não se pode mais inventar desculpas, pois dizer que “a população cresce demais, que não há forma de fazer frente a seu aumento nos países pobres” (KLIKBERG, 2014, p.208) não é uma afirmação correta, porque “o mundo produz hoje 17% mais calorias per capita que há 30 anos. A população cresceu fortemente nesses anos, mas a capacidade de produzir calorias, muito mais” (KLIKBERG, 2014, p.208). Um fator-chave é, segundo o relator mundial da ONU sobre o direito à alimentação, Olivier de Schutter, “a bolha especulativa”. Os “especuladores financeiros, que causaram a implosão mundial das crises de 2008 e 2009, estão alimentando uma

nova crise, já que estão apostando no mercado futuro de alimentos, o que faz com que os preços subam” (KLIKSBURG, 2014, p.208).

Segundo Marcos Otávio Bezerra (1995), não bastam somente leis bem elaboradas, elas devem ser aplicadas de maneira efetiva, para que possam inibir os possíveis corruptos. Bezerra argumenta também que as instituições públicas podem ser mais eficientes se houver a colaboração de todos.

## CAPÍTULO 2

### DESENVOLVIMENTO HUMANO E CORRUPÇÃO

#### 2.1 DESENVOLVIMENTO HUMANO

Esta pesquisa buscou analisar de que modo o conceito do desenvolvimento humano, como o faz o PNUD, pode apresentar propostas e dar subsídios ao combate à corrupção, vista como um obstáculo que impede às nações utilizarem, de modo mais eficaz, os seus recursos financeiros para fazer com que as pessoas alcancem e desenvolvam, ao máximo, as suas “capacidades” e “habilidades”. Os responsáveis pela elaboração dos RDHs/PNUD acreditam que o desenvolvimento humano é possível, desde que existam investimentos substanciais para formar capital humano, com programas sociais bem elaborados e direcionados. Os conceitos de desenvolvimento, liberdade, capacidade, entre outros, contidos nos Relatórios do Desenvolvimento Humano nos anos de 1990, baseiam-se nas ideias de Amartya Sen (2001), e, segundo Fukuda-PARR<sup>24</sup> (2002, p.01), tem sido utilizado pelos elaboradores dos RDHs, o enfoque dado por Sen, ou seja, a noção de capacidade tem sido usada como uma “moldura conceitual”.

A análise de Amartya Sen (2001) acerca dos desafios, da pobreza, das desigualdades e da privação das capacidades enfrentados no mundo, refere-se à possibilidade das pessoas terem ou não meios para superar os problemas que as afetam diretamente como, por exemplo, a precariedade da educação e da saúde (SEN, 2010, p.121). Considera-se que várias questões relacionadas à desigualdade e pobreza, entendidas como privação de capacidade, podem ser tratadas sob uma perspectiva mais ampla (SEN, 2001, p.133).

O economista, então, dirige o debate sobre a pobreza e as mazelas sociais mais para questões políticas e sociais do que para as econômicas, já que, como ele assinala, é errôneo pressupor que somente a renda influencia os níveis de pobreza (SEN, 2010, p. 122). Em suas considerações, conclui

Os debates sobre políticas realmente têm sido distorcidos pela ênfase excessiva dada à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, em detrimento das privações relacionadas a outras variáveis

---

<sup>24</sup> Sakiko Fukuda-Parr é economista e, desde 1995, diretora no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Ela trabalha com os Relatórios do Desenvolvimento Humano.

como desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social (SEN, 2010, p.131).

Dessa forma, o discurso dos RDHs estão utilizando a análise de Sen (2001), de modo a enfrentar o debate sobre a pobreza com especial atenção para as capacidades humanas e não somente para o fator econômico. Sen, diz, ainda:

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondente, para as liberdades de poder alcançar esses fins (SEN, 2010, p.123).

Baseado nisso, Sakiko Fukuda-Parr (2002) indica, em seu texto, que essa abordagem de Amartya Sen “pode ser adaptada aos emergentes desafios que populações e países pobres enfrentam” (FUKUDA-PARR, 2002, p.01). Segundo a autora, os RDHs se caracterizam como documentos que possibilitam um foco mais “abrangente, o de estabelecer um enfoque de desenvolvimento, com uma agenda de prioridades políticas, ferramentas de análises e medidas, e uma moldura conceitual coerente” (FUKUDA-PARR, 2002, p.02).

Os RDHs são, portanto, documentos que aproximam a teoria de Sen (2010) referente às privações das capacidades à realidade concreta e, dessa maneira, tentam “operacionalizar” os conceitos da teoria de Sen em face dos muitos obstáculos atuais ao desenvolvimento, indicando, de maneira propositiva, formas de superar tais problemas (REZENDE, 2014, p.168). Assim sendo, a análise de Fukuda-Parr enfatiza:

A teoria de Sen de desenvolvimento como expansão das capacidades, é um ponto inicial para Abordagem do Desenvolvimento Humano; a ideia de que o objetivo do desenvolvimento é melhorar as vidas humanas e que isso significa expandir as possibilidades de ser e de fazer do indivíduo (funcionamentos e capacidades de funcionar, tais como ser saudável, e bem nutrido, ter conhecimento, participar da vida da comunidade). Assim considerado, o desenvolvimento significa remover os obstáculos para fazer aquilo que uma pessoa pode fazer na vida, tais como analfabetismo, falta de saúde, impossibilidade de acesso a recursos, ou ausência de liberdades civis e políticas (FUKUDA-PARR, 2002, p.03).

No relatório de 2005 (RDH, 2005, p.02), há indicação de que todos os países, em cooperação, devem investir fundamentalmente no desenvolvimento humano podendo o retorno do investimento ser medido em:

[...] termos do potencial humano libertado através da prevenção de doenças e mortes evitáveis, provisão de educação para todas as crianças, superação das desigualdades de gênero e da criação das condições para o crescimento econômico sustentado (RDH, 2005, p.02).

A preocupação contida nos discursos dos RDHs consiste em formular sugestões para que se possibilite formar “agentes de mudanças” que deveriam empreender ações para conduzir os países em direção ao desenvolvimento humano (REZENDE, 2014, p.169).

Ou seja, encaminham-se proposições de mudança social, com base na liberdade política a qual lhes faculta participar ativamente dos processos de criação de demanda social, de modo a vincularam-se a liberdades e a se fortalecerem:

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula umas às outras, liberdades diferentes. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras (SEN, 2001, p.26).

Isso é instrumentalizado pelos RDHs para que se pense e reflita sobre as diferenças entre as sociedades e indivíduos. Segundo Fukuda-Parr (2002, p.05), como os RDHs se constituem em uma avaliação global do desenvolvimento, sendo o critério neles usado para “colocar o foco nas capacidades que são universalmente valorizadas e básicas”.

Com base nos textos de Amartya Sen, e refletindo sobre as diferentes sociedades e culturas, os produtores dos RDHs, se preocupam em promover o desenvolvimento humano.

Analfabetismo, saúde precária, e falta de controle de recursos restringem escolhas, mas isso também resulta de outras condições

como opressão política e social, as quais restringem a participação do indivíduo na vida da comunidade ou no exercício da autonomia nas escolhas que se referem à sua vida (FUKUDA-PARR, 2002, p.06).

Isto é, ter direitos civis bem estabelecidos é tão importante quanto contar com potencializadores de melhorias sociais, como educação e saúde de qualidade e acessível a todos os indivíduos, os quais são capacidades básicas para a vida humana e que, por conseguinte, possibilitam ao indivíduo participar politicamente da sociedade<sup>25</sup>. Nas considerações de Amartya Sen,

Os papéis instrumentais das liberdades políticas e dos direitos civis podem ser muito substanciais, mas a relação entre necessidades econômicas e liberdade política pode ter também um aspecto *constutivo*. O exercício de direitos políticos básicos torna mais provável não só que haja uma resposta política a necessidades econômicas, como também a própria conceituação – incluindo a compreensão – de que as “necessidades econômicas” possa requerer o exercício desses direitos (SEN, 2001, p.180).

Desse modo, o direito e a liberdade de praticar esse exercício possibilita ao indivíduo formular, mais eficazmente, demandas acerca de tal direito. Intrinsecamente, a abordagem das capacidades possibilita que, quanto menores as restrições pessoais, tanto maiores as liberdades e a participação política do indivíduo na sociedade. Isso é fundamental para a expansão da democracia. Constituindo-se em um compromisso de todos os indivíduos, enfatizado pelo texto dos RDHs. É o que expõe o RDH de 2005:

A Declaração do Milênio e do Consenso de Monterrey torna claro que a principal responsabilidade (além de outras) é pôr em prática reformas políticas para reforçar a governação econômica, para dar voz às pessoas pobres na tomada de decisão e para promover a democracia, os direitos humanos e a justiça social (RDH, 2005, p.11).

É o que afirma Amartya Sen (2001):

Discussões e debates públicos, permitidos pelas liberdades políticas e os direitos civis, também podem desempenhar um papel fundamental na formação de valores. Na verdade, até mesmo a identificação de necessidades é inescapavelmente influenciada pela natureza da participação e do diálogo públicos. Não só a força da discussão pública é um dos correlatos da democracia, com um

---

<sup>25</sup> Sobre democracia, participação política, governança e desenvolvimento humano, ver (GARCIA, 2014).

grande alcance, como também seu cultivo pode fazer com que a própria democracia funcione melhor (SEN, 2001, p.186).

A democracia tende a ser expandir se houver maior abrangência da liberdade política dos indivíduos, e isso em nível global. A consolidação da democracia no país pobre fortalece os laços mundiais e, ocasiona melhorias gerais:

Aumentar as oportunidades para que as pessoas dos países pobres possam ter uma vida longa e saudável, darem aos filhos uma educação adequada e escaparem à pobreza, não diminuirá o bem-estar das pessoas dos países ricos. Pelo contrário, ajudará a construir uma prosperidade partilhada e a reforçar a nossa segurança coletiva. No nosso mundo interligado, um futuro construído sobre as bases de pobreza maciça no meio da abundância é economicamente ineficiente, politicamente insustentável e moralmente indefensável (RDH, 2005, p.04).

Sukiko Fukuda-Parr (2002) acrescenta, ainda, que o desenvolvimento vai além das questões referentes ao progresso econômico e social e ao investimento na educação e na saúde do indivíduo. A abordagem do desenvolvimento humano<sup>26</sup> foca a preocupação não só com o “papel da agência humana na mudança política, compromisso social e normas que requerem ação coletiva”, mas também “com os direitos humanos” (FUKUDA-PARR, 2002, p.07).

Nos relatórios, os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio<sup>27</sup> (ODMs) estão implícitos os direitos humanos:

Os próprios ODMs são uma declaração vital da vontade internacional, radicada num compromisso com os direitos humanos básicos. Esses direitos – à educação, igualdade sexual, sobrevivência na infância e nível de vida digno – são universais por natureza. É por isso que o progresso para os ODM deveria ser para todas as pessoas, independentemente do seu rendimento familiar, gênero ou localização (RDH, 2005, p.05).

Conforme seu entendimento primordial Fukuda-Parr (2002, p.07) assevera “um direito humano é uma reivindicação de uma sociedade, o qual gera obrigações para outros promoverem, protegerem e respeitarem esse direito”. Torna-se cada vez mais uma reivindicação, pelo próprio fato de que os direitos humanos

<sup>26</sup> Sobre a abordagem do desenvolvimento humano, ver: (SHISHITO, 2013).

<sup>27</sup> Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio são: 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. Attingir o ensino básico universal; 3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; 8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento

são parte de um discurso disseminado frequentemente e são parte importante da literatura do desenvolvimento (SEN, 2001, p.260). E que é preciso ressaltar a necessidade de buscar efetivar os direitos humanos contidos na promoção do desenvolvimento humano. FUKUDA-PARR afirma:

As mudanças políticas dos anos 80 e 90 também construíram um maior consenso sobre o valor intrínseco de liberdades políticas e de todos os direitos humanos. Em 1990, o legado da guerra fria ainda dividia o mundo na questão da importância da liberdade política e da participação política (FUKUDA-PARR, 2002, p.12).

Sen (2010) diz, ainda, que, na interação social, os indivíduos têm de se adaptar à convivência com os demais, o que implica um acordo subentendido de espera e resultado, atrelado a uma presunção de “confiança”. Desse modo, as “garantias de transparência” consideram as expectativas que as pessoas têm de reciprocidade; a liberdade de tratar com os seus semelhantes assegurará a garantia de clareza e esclarecimento. Em sua análise,

As garantias de transparência (incluindo o direito à revelação) podem, portanto, ser uma categoria importante de liberdade instrumental. Essas garantias têm um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas (SEN, 2010, p.60).

Para Sen, essas garantias colaboram para “promover uma relação de confiança na sociedade; e são inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e transações ilícitas” (SEN, 2010, p. 60). O problema começa quando essa confiança se desvanece, afetando a vida de muitas pessoas (que são atingidas pelas ações de terceiros), pela ausência de idoneidade (conduta ilibada). As garantias de transparência, que englobam o direito à clareza, podem ser uma face relevadora de liberdades instrumentais. Essas garantias possuem um importante papel instrumental na prevenção de gestões fraudulentas, de relações de poder escusas dominadas pela corrupção (SEN, 2010).

## 2.2 CORRUPÇÃO, INTRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA, ESTADO

Segundo o boletim do PNUD que tem como título *Nações Unidas lançam campanha contra a corrupção e convocam sociedade a agir*, é preciso que

todos “façam a sua parte contra a corrupção<sup>28</sup>” (PNUD, 2011). Esse tipo de campanha tem sido realizado para incentivar a participação da sociedade a agir contra a corrupção. Nesse sentido, a proposta “[...] é que cada cidadão se sinta responsável por combater a corrupção nos menores episódios do seu cotidiano, nos atos de acompanhamento, investigação e de denúncia da corrupção” (PNUD/ONU, 2011, s/p).

De acordo com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a prevenção e o combate à corrupção requerem uma abordagem multissetorial, que envolva diversos atores, particularmente aqueles fora do setor público, como a sociedade civil, organizações não-governamentais e a comunidade em geral. Na mensagem pelo Dia Internacional contra a Corrupção de 2011, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, fez menção à chamada “Primavera Árabe” e pediu a união de todos no combate à corrupção. Refere Ban Ki-moon:

Embora os pobres possam ser marginalizados pela corrupção, eles não serão silenciados. Nos acontecimentos em todo o mundo árabe e durante este ano, os cidadãos comuns uniram suas vozes para denunciar a corrupção e para exigir que seus governos combatam este crime contra a democracia. Os seus protestos provocaram mudanças no cenário internacional que meses antes dificilmente poderíamos imaginar [...]. Todos temos a responsabilidade de tomar medidas contra o câncer da corrupção (Ki-MOON *apud* PNUD/ONU,2011,s/p).

Segundo o PNUD, dados do Banco Mundial apontam que a corrupção movimenta USD\$ 1 trilhão por ano no mundo inteiro. Só no Brasil, os recursos envolvidos em atos de corrupção no setor público federal são estimados em R\$ 41 bilhões. Ademais,

[...] a corrupção prejudica os esforços para alcançar os ODMs, mina a democracia e o Estado de Direito, induz a violações de direitos humanos, distorce mercados, deteriora a qualidade de vida e favorece o surgimento de organizações criminosas, terroristas e de outras ameaças à segurança. Contribui para a instabilidade e a pobreza e é um fator preponderante que conduz países frágeis ao colapso do Estado (PNUD/ONU, 2011, s/p).

---

<sup>28</sup> Esse foi “o mote da nova campanha global das Nações Unidas contra a corrupção, lançada nas mídias sociais em 09 de dezembro de 2001, Dia Internacional contra a Corrupção, pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e pelo PNUD. [...]. Desde 2009, o PNUD e o UNODC trabalham juntos na promoção de campanhas de conscientização sobre o Dia Internacional contra a Corrupção, com o objetivo de envolver e mobilizar toda a sociedade para agir contra a corrupção” (PNUD/ONU, 2011).

A corrupção, presente em países ricos e pobres, atinge principalmente as pessoas mais vulneráveis. Isso porque o dinheiro desviado pela corrupção deixa de ser investido em melhorias em áreas essenciais. Para Geraldine Fraser-Moleketi<sup>29</sup>, a corrupção emperra a atuação de organismos internacionais direcionada ao desenvolvimento humano, pois “[...] ela representa uma ameaça ao nosso trabalho atual e futuro em áreas como redução da pobreza, governança democrática, mitigação e adaptação às mudanças climáticas” (PNUD/ONU, 2011, s/p).

O PNUD<sup>30</sup> relata, ainda, que tem feito progressos significativos no combate à corrupção, entendida como uma ameaça global, que afeta o sustento de milhões de pessoas em todo o mundo. Fraser-Moleketi acredita que a abertura de um debate global pode colaborar para diminuir os fluxos financeiros ilegais e revertê-los para o desenvolvimento local, e frisa: “Nós estamos na vanguarda de medidas anticorrupção a nível setorial, especificamente nas áreas de saúde, educação e água, para melhorar a qualidade e acesso da população aos serviços básicos” (PNUD/ONU, 2011).

As Nações Unidas, desde 2005, criaram *A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, como forma de enfrentar esse problema. A ONU trabalha em parceria com os Estados-membros para a ratificação e implementação dessa Convenção. Ratificada por 155 países, “ela estabelece quatro eixos principais de ação: prevenção, investigação, persecução penal e recuperação de ativos” (PNUD/ONU, 2011).

Como responsável pela convenção, o UNODC<sup>31</sup> “mantém um programa global para auxiliar os Estados-membros, especialmente os países em desenvolvimento, a aplicar as disposições<sup>32</sup> previstas na convenção”. Para isso,

---

<sup>29</sup> Diretora do Grupo de Governança Democrática do PNUD.

<sup>30</sup> O PNUD “visa combater à corrupção por meio de seus esforços para reduzir a pobreza, alcançar o desenvolvimento sustentável e ajudar os países a alcançar os ODM. Atingir os oito objetivos e garantir um futuro melhor para as pessoas mais vulneráveis do planeta depende, em grande parte, de como os países em desenvolvimento são governados e de quão eficientes e justos são em gerar, distribuir e administrar seus recursos. Por isso, o PNUD tem como meta fortalecer a capacidade das instituições de governança para que estas sejam mais eficazes e superem o obstáculo da corrupção; e busca ajudar a mídia e a sociedade civil para mobilizar cidadãos a participarem de assuntos públicos” (PNUD/ONU, 2011).

<sup>31</sup> O UNODC tem como objetivo colaborar para que os países signatários da Convenção possam desenvolver a capacidade técnica que possibilite aplicá-la de forma efetiva (PNUD/ONU, 2011).

<sup>32</sup> Entre elas constam: “Artigo 1 – *Finalidade*: A finalidade da presente Convenção é: a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta

promove assistência técnica; apoiando a realização de conferências dos Estados Partes; promovendo a implementação efetiva da Convenção; e assistindo os Estados Partes no cumprimento integral da Convenção e facilitar a sua ratificação Universal (PNUD/ONU, 2011).

Segundo Bruno Wilhelm Speck (2013), muitos sistemas políticos são fragilizados por problemas como corrupção, nepotismo, crime organizado, favorecimentos ilícitos, entre outros. As discussões utilizadas para descrever as áreas problemáticas variam, dependendo do tipo de abordagem: jurídica, política ou jornalística.

A suposição que esses fenômenos possam ter um denominador comum não encontra uma confirmação imediata. Alguns apontam para os custos, mas há divergência se estes se referem à lesão ao patrimônio público ou à perda de credibilidade do sistema político-administrativo. Outros enfatizam o aspecto da transgressão, mais uma vez divergindo se esta se refere a regras formais ou ao consenso moral. Na falta de um termo mais adequado, o conceito “corrupção” representará preliminarmente toda série de problemas acima citados (SPECK, 2013, s/p).

De acordo com os RDHs (2003; 2005), ao se estudarem as políticas para combater a corrupção, para garantir a transparência do setor público, e a prestação de contas de políticos e administradores e fortalecer os mecanismos de fiscalização e controle, tem-se de levar em conta os itens fundamentais que devem pautar as agendas dos diversos Estados. Ademais, vários autores apostam no papel

---

contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos. Artigo 2 – *Definições*: Aos efeitos da presente Convenção: a) Por “funcionário público” se entenderá: i) toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo; [...] d) Por “bens” se entenderá os ativos de qualquer tipo, corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis e os documentos ou instrumentos legais que creditem a propriedade ou outros direitos sobre tais ativos; e) Por “produto de delito” se entenderá os bens de qualquer índole derivados ou obtidos direta ou indiretamente da ocorrência de um delito; i) Por “entrega vigiada” se entenderá a técnica consistente em permitir que remessas ilícitas ou suspeitas saiam do território de um ou mais Estados, o atravessem ou entrem nele, com o conhecimento e sob a supervisão de suas [...] Artigo 3 - *Âmbito de aplicação*:1. A presente Convenção se aplicará, de conformidade com suas disposições, à prevenção, à investigação e à instrução judicial da corrupção e do embargo preventivo, da apreensão, do confisco e da restituição do produto de delitos identificados de acordo com a presente Convenção. [...] Os Estados Partes cumprirão suas obrigações de acordo com a presente Convenção em consonância com os princípios de igualdade soberana e integridade territorial dos Estados, assim como de não intervenção nos assuntos internos de outros Estados. [...]” (CONVENÇÃO..., 2005, p.6-8).

do controle<sup>33</sup> social, exercido pelo empenho de organizações da sociedade civil, da imprensa, da iniciativa privada ou dos cidadãos individuais.

### 2.2.1 CORRUPÇÃO NO BRASIL COMO UM EMPECILHO PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL

Na reportagem, assinada por Manuel Carlos Montenegro e intitulada *Combate à corrupção melhora o desenvolvimento social e econômico do país* (13/06/13), o integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Gilberto Martins, defendeu “[...] o combate à corrupção como meio de melhorar o desenvolvimento social e a economia do país” (MARTINS *apud* CNJ, 2013, s/p). Para Martins, palestrante do I Encontro de Trabalho para o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, “punir judicialmente desvios de recursos públicos para a educação e a saúde, parte do propósito da Meta 18<sup>34</sup>, e é uma forma de o Poder Judiciário contribuir para o bem-estar da sociedade” (MARTINS *apud* CNJ, 2013, s/p). Além disso, Martins diz que a corrupção atrapalha a execução de políticas públicas, por exemplo, aquelas que visam atender os segmentos mais vulneráveis da população, como as crianças e os idosos. Afirmou ainda Martins que “O Brasil é atualmente a sétima maior economia do mundo, mas ainda segue com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo e uma alta percepção de que há corrupção no país” (MARTINS *apud* CNJ, 2013, s/p). Martins referiu que outro problema

---

<sup>33</sup> Para Speck, “Ao lado do controle social, muitas vezes denominado como controle vertical, existe o controle horizontal. O termo se refere ao controle exercido entre os próprios poderes políticos. Por exemplo, o controle financeiro, exercido pelos Tribunais de Contas, o controle jurídico, exercido pelo Ministério Público e Tribunais, o controle do Legislativo sobre a Administração, que se manifesta por exemplo em Comissões Parlamentares de Inquérito. Muitos autores enfatizam as possibilidades de aumentar a eficiência destas instituições. O desempenho dessas instituições depende em muitos casos de sua independência, dos recursos humanos e materiais disponíveis para a atuação e da motivação dos seus integrantes para exercer a sua função. Existem também sistemas de controle interno. Governo e Administração estão interessados em aumentar o seu desempenho e evitar a exposição a escândalos. Por esse motivo, mantém uma série de mecanismos para a identificação de falhas de eficiência. Para tais sistemas de controle interno, as novas tecnologias de informação podem ser decisivas. Também há experiências com instituições relativamente novas, como Ouvidorias, para aumentar a voz do cidadão dentro da administração” (SPECK, 2013, s/p).

<sup>34</sup> A Meta 18 foi lançada pelo Poder Judiciário no fim de 2012, e tem como objetivo, até o fim de 2013, que “sejam julgados todos os processos contra a administração pública e de improbidade administrativa que tramitavam no Superior Tribunal de Justiça (STJ), Justiça Federal e nos tribunais de Justiça estaduais antes do fim de 2011. Esse foi o tema da palestra na abertura do evento em que representantes de tribunais de todo o País discutem, até (14/06/13), o novo planejamento estratégico do Poder Judiciário para o período de 2015 a 2019” (MONTENEGRO *apud* CNJ, 2013, s/p).

acarretado pela corrupção é a “insegurança Jurídica”, pois “[...] o Brasil poderia ter uma economia mais bem inserida na globalização, mas a violência e a insegurança jurídica decorrentes da corrupção afastam investidores que poderiam trazer capital estrangeiro para o país” (MARTINS *apud* CNJ, 2013, s/p).

Nota-se, assim, que o Brasil precisa de uma prestação jurisdicional cada vez mais eficiente, e o planejamento estratégico do Judiciário e de outras áreas são requisitos para atingir esse objetivo. Os RDHs defendem que para se atingir êxito nos planejamentos estratégicos é preciso trabalhar em prol das metas ou ODMs. Nesse sentido, debater com a sociedade é fundamental para saber quais são as necessidades específicas de cada setor.

Para Ana Rosa Monteiro Soares<sup>35</sup>, é preciso reconhecer a “importância da autonomia dos municípios” (SOARES *apud* PNUD/ONU, 2008, s/p). Nesse sentido, “[...] os ODMs ampliam a visão de que é importante capacitar os poderes locais e a sociedade civil, para que eles se fortaleçam como instâncias capazes de atingir tais metas” (SOARES *apud* PNUD/ONU, 2008, s/p). Ela defende, ainda, que é preciso capacitar os poderes locais para atingirem os ODMs com maior alcance e sustentabilidade (SOARES *apud* PNUD/ONU, 2008, s/p).

## 2.2.2 CORRUPÇÃO E O EMPERRAMENTO DA DEMOCRATIZAÇÃO COMO ENTRAVE PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO

Segundo o PNUD, o combate à corrupção, nas diversas áreas de administração governamental, pode colaborar para a consolidação da democracia e o cumprimento dos ODMs. Indubitavelmente, a corrupção que envolve agentes políticos é um dos principais obstáculos para a consolidação e distribuição de recursos e de poder, em todos os países, assim como nos segmentos mais pobres da sociedade brasileira.

De acordo com Geraldo Berthin<sup>36</sup>, a corrupção traz grandes transtornos à sociedade e é dever de todos combatê-la. Para Berthin, o papel do PNUD é trabalhar em prol do desenvolvimento. Assim o escopo deve ser o

---

<sup>35</sup> Oficial de Planejamento Estratégico, Monitoramento e Avaliação do PNUD.

<sup>36</sup> Especialista em políticas de governança e descentralização do PNUD.

entrelaçamento entre o “desenvolvimento humano e a questão da transparência e da prestação de contas de ambas” (BERTHIN *apud* PNUD/ONU, 2012). Portanto, o combate à corrupção, seja nos altos escalões, seja no nosso cotidiano, deve ser efetuado com rapidez.

O trato da coisa pública, conforme dizem os RDHs (2003; 2004; 2005), merece um respeito e um comprometimento maior por parte dos que exercem um mandato delegado pelo povo. Sem isso, obsta-se muito, o desenvolvimento humano que está diretamente atrelado ao modo como são geridos os recursos públicos.

Apesar de existirem mecanismos de proteção na legislação, como as licitações e as cartas convites, e a fiscalização do Ministério Público, entre outros, a corrupção ainda faz parte da realidade brasileira e está entranhada não só nos altos escalões do poder. Quem perde com tais procedimentos que fazem engordar as contas de poucos é a própria democracia. Berthin destaca que todos são prejudicados com a corrupção, mas quem mais perde são os pobres (BERTHIN *apud* PNUD/ONU, 2012).

Além disso, a democracia não envolve apenas o direito de votar e ser votado. Ela deve ser alcançada distribuindo-se a riqueza de uma nação entre os seus cidadãos. A corrupção e o mau uso do dinheiro público causam um grande entrave à sociedade. Então, qual seria uma possível solução para o problema? Segundo Berthin, uma solução possível seria a participação de todos na luta contra a corrupção (governos, sociedade civil, setor privado, educadores, universidades, agências doadoras). Contudo, ele assevera que a sociedade civil desempenha um papel-chave no que tange à fiscalização, ou seja, ela deve exigir maior “transparência e prestação de contas” (BERTHIN *apud* PNUD/ONU, 2012). Afinal, como o Estado é o encarregado de administrar os recursos públicos, nada mais natural que nos mostre claramente onde estão sendo gastos esses recursos. É mister que se promovam “campanhas” para demonstrar que a corrupção não é uma ação tolerável em uma sociedade de governo democrático, e que existe punição para quem a pratica.

De acordo com a cientista política Fátima Anastacia, “[...] o Brasil é um país atravessado por um padrão muito perverso de desigualdades sociais, econômicas e culturais” (ANASTACIA *apud* PNUD/ONU, 2006). Nesse sentido, as melhorias alcançadas com “a institucionalização dos direitos dos cidadãos”

(ANASTACIA *apud* PNUD/ONU, 2006) não resultou na construção das capacidades necessárias para a sua utilização na prática. Anastacia afirma, ainda, que o Brasil necessita de uma ampla reforma política, pois as nossas instituições não funcionam adequadamente pelo excesso de burocracia e, também, pela imprecisão de muitas leis.

Dessa forma, Anastacia diz que é preciso promover reformas nas instituições democráticas, mesmo que elas não sejam totalmente satisfatórias (pelo comportamento e relacionamento dos políticos). Os resultados dos “jogos de poder” que dominam as instituições são os escândalos e a corrupção que trazem sérias consequências para a nossa sociedade. Anastacia afirma:

[...] mesmo que se reformem as instituições, não serão necessariamente superadas todas as mazelas, crises e escândalos que frequentam a agenda política brasileira. Ademais da reforma institucional, [...], é preciso reformar, [...], os padrões de comportamento político dos atores (ANASTACIA *apud* PNUD/ONU, 2006).

### 2.3 RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DE 2000, 2003 E 2005: DEBATES SOBRE TRANSPARÊNCIA, DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

Os RDHs apontam a urgência de uma maior integração entre governantes, sociedade civil, ONGs, representantes políticos, intelectuais, entre outros, para que sejam encontradas soluções que resultam em ações e práticas realmente propositivas no combate ao desvio dos recursos públicos, responsável este, em grande medida, pelo agravamento da miséria que causa tanto sofrimento à sociedade. A respeito disso Rezende, escreve:

Verifica-se que tanto os RDHs quanto os ODMs (Objetivos do Desenvolvimento do Milênio) propõem ações derivadas da crescente convicção de que há necessidade de mobilizar uma gama cada vez maior de instituições, entidades, agentes e lideranças para responder aos desafios postos pela interligação – desejada ou não – incontestes dos diversos grupos sociais (REZENDE, 2011a, p. 462).

Neste estudo, busca-se trazer à baila o debate em torno do papel do Estado no enfrentamento das iniquidades. Percebeu-se a sua ligação com outras questões importantes, como a economia, a política, a cultura, a educação, a saúde,

entre outras dimensões da realidade, pois as ações e práticas assinaladas pelos RDHs indicam ser fundamental que toda a sociedade trabalhe no combate às iniquidades. Somente assim serão criadas reais oportunidades para que as pessoas conquistem e desfrutem melhores condições de vida.

É possível visualizar o esforço realizado na elaboração de cada novo relatório para que toda a sociedade olhe com mais atenção, e também perceba a gravidade da situação que a corrupção, em larga escala, acarreta às populações que se encontram à margem, ou vivem em condições sub-humanas, seja nos grandes centros urbanos, seja nas periferias ou meio rural.

Então, tanto os RDHs editados após 2000, quanto a Declaração do Milênio, objetivam fazer com que os ODMs sejam atingidos nas próximas décadas. A Declaração do Milênio foi assinada por 191 países, e é reconhecida por organismos internacionais, governantes, organizações da sociedade civil, como o documento que formalizou os objetivos e metas a serem atingidos.

Os relatórios do PNUD lançam mão de vários argumentos para justificar um novo tipo de configuração das ações do Estado, as quais podem ser enquadradas como “governança”, “governação”, “boa governação” e “má governação”. Por isso, é preciso fazer alguns esclarecimentos sobre tais designações que podem ser tidas, ou não, como problemáticas para justificar uma “nova” maneira de governar e administrar o Estado nas suas diversas esferas: economia, política, saúde, educação, social, cultural, entre outros.

A proposta de governança democrática está no centro das metas propostas pela ONU, principalmente dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Tal conceito ajuda a orientar as políticas para a diminuição da corrupção, da pobreza e de outros problemas. Baseando-se na concepção de governança se percebe que tem sido valorizada a participação de ONGs e de outros setores da sociedade.

Segundo a cientista política María Fernanda Ramírez (2011), a maneira como as sociedades são governadas tem passado por muitas mudanças. Em um passado recente não se discutia outra forma de governo senão aquela em que o Estado ocupava, de forma indiscutível, o centro do poder político bem como “el monopolio en la articulación y consecución del interés colectivo” (RAMÍREZ, 2011, p.125).

Mas, segundo a autora, houve uma modificação nessa perspectiva, visto que agora as decisões são tomadas levando-se em conta as “interações” e as

“interdependências” entre os diversos atores públicos e privados. O termo “governança” agora é entendido como um novo modo de gestão dos assuntos públicos “fundada sobre la transparencia y la participación de la sociedade civil en lo local, nacional, regional e internacional, a partir de una palabra poço empleada y por conseguinte bastante libre de connotaciones” (RAMÍREZ, 2011, p.125).

O Banco Mundial utiliza a ideia de boa governança como uma forma de enfatizar que a nova ordem pede que a administração pública seja descentralizada, para que seja mais eficiente.

Outra visão, da qual a ONU se aproxima, é a de que a “governança” é um conjunto de redes organizadas, em que o Estado é um dos atores entre as quais incluem-se a sociedade civil (ONGs) e várias redes privadas. E qual é o papel do Estado? O Estado deve atuar como o representante do interesse coletivo, e a sociedade civil como a fiscalizadora do Estado.

Segundo Carlos S. Arturi (2003), existem muitos problemas teóricos e práticos que são formulados para que exista, de fato, uma “governança mundial democrática”, uma vez que a miserabilidade que constrange a população foi reforçada pela “globalização econômica”. Assim, ele avalia

A necessidade de uma governança mundial deve-se ainda, para muitos autores, aos efeitos deletérios da globalização econômica atual, tais como aumento da concentração de riqueza nos países mais pobres, o agravamento das desigualdades sociais no interior de quase todas as sociedades nacionais e a inexistência de instrumentos e instituições de controle democrático do processo de mundialização (ARTURI, 2003, p.78).

Essa questão apresentada por Arturi vai ao encontro das discussões propostas pelos RDHs, porquanto ele assevera que, para atingir a “governança democrática”, são precisos processos democráticos e participativos. Ele relata que o estudo teve por base o *I Fórum Social Mundial*, realizado em Porto Alegre, em janeiro de 2001, e foi patrocinado pela UNESCO e por importantes universidades brasileiras. Esse evento contou com a participação de vários pesquisadores e especialistas – de muitas nacionalidades - gabaritados em “programas e políticas de governança”, dispostos, sobretudo, a lançar um olhar crítico sobre essa nova forma de governar. Arturi (2003) também indaga qual é o real papel das Nações Unidas, dos atores governamentais e não-governamentais, das associações, das ONGs, entre outros, cujo norte teórico é entender como se

entrelaçam “as relações entre governança, democracia e poder político no espaço público mundial” (ARTURI, 2003, p.79).

No Brasil, essa discussão exige um estudo mais aprofundado, ainda mais quando não se sabe se essa interdependência entre agentes diversos é de fato a “solução” para os problemas que afligem a população. É possível afirmar que todas as partes dessa interdependência (Estado, sociedade civil e administração privada) terão o mesmo peso na tomada das decisões, se o que realmente impera na nossa sociedade é a “questão do desequilíbrio de poder”, em referência à teoria de Norbert Elias? (*apud* Rezende, 2011b, p.124).

Mansilla (2001) diz que é inerente ao homem querer entender como é a “realidade social” para poder “dominá-la” e em seguida “controlá-la”. E que, apesar dos diversos esforços feitos por importantes nomes da sociologia e da política, no sentido de compreender melhor as iniquidades e assim buscar soluções para que a democracia seja mais consistente, não é viável o uso de generalizações porque elas sempre favorecem as culturas mais fortes. O autor opina que, como o mundo está se tornando cada vez mais complexo, e que a ocorrência de fatos inesperados é uma constante,

[...] debemos ensayar una estrategia que combine una compilación confiable de conocimientos empíricos con juicios críticos interpretativos y valorativos fundamentados de manera plausible, y esto quiere decir que es conveniente mantener una actitud de Duda sistemática y revisión permanente de opiniones propias. Una conceptualización precisa y una medición confiable de datos socio-económicos brindan por supuesto mejores pistas acerca de las potencialidades de la acción estatal (MANSILLA, 2001, p.65).

Portanto, apesar dos RDHs utilizarem vários dados estatísticos oficiais como tabelas, gráficos e institutos de pesquisa, nem sempre eles podem ser tomados como uma base confiável para averiguar as reais condições de vida das pessoas, como, por exemplo, se o IDH de um país subiu ou não. Nesse sentido, a análise crítica desses dados é primordial, porquanto muitas vezes os dados podem ser manipulados para dar uma falsa noção de que determinado país está conseguindo atingir os ODMs a contento.

Portanto, não existe no interior do PNUD e demais organismos da ONU uma única visão quando se trata do conceito de “governança”, posto que existe

uma série de disputas e jogos políticos dentro da organização. É preciso esclarecer que as expressões “governança” e “governança” não aparecem como sinônimas.

Bob Jessop (1990) defende que o conceito de “governança” indica um recuo por parte do Estado, isto é, que este não é mais o agente principal, mas que ele deve dividir responsabilidades com associações organizadas, ONGs, sociedade civil e iniciativa privada (JESSOP,1990 *apud* GALVANI NETO, 2013, p.169).

Já, Carlos Milani (2002) utiliza os estudos baseados em Rodhes para explicar o conceito de “boa governança”. Para Milani, a expressão indica que há “eficácia”, descentralização administrativa e rigor em planos e estratégias; e que inicialmente tal expressão foi empregada pelo Banco Mundial, mas era associada à políticas de empréstimos (MILANI; SOLINÍS, 2002, p. 274-276 *apud* GALVANI NETO, 2013, p.169).

Rodhes (1996) explica o conceito de “governança democrática”, dizendo que este conceito pode ser entendido como “redes organizadas”, ou seja, o Estado é um dos atores que precisa trabalhar em conjunto com outros (ONGS, grupos científicos e meios de comunicação, por exemplo) (RODHES,1996 *apud* GALVANI NETO, 2013, p.169).

Segundo o relatório de 2004, que tem como tema a *Liberdade Cultural num mundo diversificado*, as discrepâncias “[...] de poder entre governante e governado, pode resultar em fracassos injuriosos da governança” (RDH, 2004, p. 18). Portanto, o documento diz que, ao se aprofundar a discussão, a democracia aparece no cerne desse debate. Afirma, ainda, que é importante que os cidadãos participem ativamente dos debates acerca das tomadas de decisões políticas e que estas não sejam confiadas só aos “potentados autoritários” (RDH, 2004, p.20), pois as pessoas têm o direito de escolher o modo como querem viver.

Baseado em discussões com governos, organizações governamentais, organizações dos povos indígenas, indústria, sindicatos e academia, o relatório de 2004 recomenda a governança pública e empresarial a favor dos pobres, políticas sociais e ambientais eficazes e respeito pelos direitos humanos (RDH, 2004, p.94).

Assim, a noção de “governança” que norteia as indicações de ações feitas pelos RDHs mostra uma nova forma de ver a vida política: o Estado não ocupa

mais o lugar central, ele divide o “espaço” com outros agentes, enquanto que “governança” supõe um afastamento do Estado.

Num mundo mais interdependente, a política e as instituições políticas são ainda mais importantes para o desenvolvimento humano. Por todo o mundo, as discussões sobre o desenvolvimento estão a dar mais ênfase às instituições e à governança. Esses debates concentram-se na eficiência das instituições públicas e nas regras para fazer funcionar os mercados e promover o crescimento econômico – desde o profissionalismo e a transparência dos sistemas fiscais à capacidade dos sistemas judiciais fazerem cumprir contratos comerciais. Essas questões são importantes para o desenvolvimento humano. [...] A boa governança também exige a aprovação de instituições justas e responsáveis que protejam os direitos humanos e as liberdades básicas (RDH, 2002, p.2-3 *apud* REZENDE, 2011a, p.449-450).

Os relatórios elaborados pelas equipes do PNUD ressaltam que as dificuldades pelas quais passa a população, como a desnutrição, o analfabetismo, o desemprego, a baixa renda, além de outras, são problemas que precisam ser enfrentados por todos (governantes e sociedade civil). E são problemas agravados pelo desvio de dinheiro público.

Percebe-se, ao longo dos relatórios, que um dos desafios lançados diz respeito ao papel que o Estado deve exercer no processo de ampliação do desenvolvimento humano. Assim, como anteriormente citado, o termo governança é com frequência utilizado para reforçar a ideia de que “[...] o Estado é um dos agentes líderes e não o agente único (REZENDE, 2012, p.36). Só dessa forma, segundo os elaboradores dos RDHs, será possível organizar e construir serviços públicos que atendam a população brasileira. Além disso, os documentos do PNUD reforçam que é preciso expandir a democracia nas diversas esferas que compõem as muitas “instâncias de poder”. Rezende (2012) explica:

Dá-se ênfase ao processo de geração de relações políticas mais transparentes e democráticas no âmbito local. A governança local seria, então constituída por uma rede de agentes que participariam efetivamente da distribuição de recursos na área de saúde, educação, saneamento, moradia [...] (REZENDE, 2012, p.36).

Por conseguinte, os RDHs asseguram que é vital para as sociedades, de forma geral, que a sociedade civil tenha cada vez mais agentes que lutem por melhorias nas áreas acima citadas. Apenas dessa maneira os serviços

básicos poderão ser melhorados. Se o poder for cada vez mais compartilhado, regionalmente, a distribuição dos recursos públicos atenderia mais satisfatoriamente aos interesses coletivos – de cidades e municípios.

Para Celso Furtado (2000; 2002), o Estado permanece forte e compete à política guiá-lo nas suas funções, pois, apesar dos poderes globais, na sua visão, o Estado brasileiro não é fraco. Furtado defende que é preciso entender que existem muitos processos de resistência à mudança, já que os setores que estão no poder desenvolvem várias formas de afastar qualquer possibilidade de redefinição da lógica econômica e política. Essa é uma das ferramentas utilizadas para afastar os diversos grupos sociais que não detêm o poder. E por que é fundamental essa questão? Porquê, estando os indivíduos afastados dessa arena política, eles não conseguem desenvolver processos de balizamento das ações dos dirigentes. Assim, pode-se observar a permanência de um tipo de Estado que não deixa de privilegiar os interesses preponderantes. E quais são os obstáculos enfrentados pelo Estado brasileiro? A concentração de renda, a falta de democracia, a intransparência na utilização do dinheiro público, a corrupção, etc.

Em seu livro *Em busca de um novo modelo* (2002), Furtado critica as perspectivas generalistas. Em sua visão, a questão da pobreza não pode ser tomada com base em comparações entre nações, isso porque cada país tem as suas particularidades. Para o autor, as análises faseológicas não conseguem apreender os fatores sócio-históricos específicos, assim como não podem apreender as dinâmicas de cada país.

Na visão de Furtado (2002b)<sup>37</sup>, um país, para “desenvolver-se” tem de ser criativo e atingir um processo de transformação das estruturas sociais, econômicas e políticas da nação a partir das suas especificidades. Segundo ele,

Estamos longe, pois, do verdadeiro desenvolvimento, que só ocorre quando beneficia o conjunto da sociedade [...] (é) preciso criatividade política, impulsionada pela vontade coletiva. [...]. Portanto, o ponto de partida do processo de reconstrução do país deverá ser a participação maior do povo no sistema de decisões. [...]. Mais do que nunca os novos desafios serão de caráter social, e não precipuamente econômico (FURTADO, 2002b, p.44).

---

<sup>37</sup> Para Celso Furtado no texto *O mito do desenvolvimento econômico*, o “subdesenvolvimento é um aspecto do modo como se desenvolveu o sistema capitalista ao longo dos séculos, é, antes uma forma e não uma fase. Não é uma etapa que faz parte do processo de desenvolvimento pelo qual todos os países irão passar” (FURTADO, 1974).

Cimadamore e Cattani (2007) acreditam que o Estado possui a capacidade de colaborar para a redução da pobreza, mas para isso tem de fazer frente aos agentes que atuam de acordo com os mercados internacionais e nacionais. Daí, então, os agentes não-estatais não conseguem ajudar a diminuir as desigualdades sociais e demais problemas. O Estado, portanto, continua a ter o papel principal nas políticas que lutam contra a pobreza. Isso mostra que há aqui uma posição distinta da dos RDHs que fatiam as responsabilidades principais no combate à pobreza e às desigualdades (CIMADAMORE; CATANNI, 2007, p. 22 *apud* GALVANI NETO, 2013, p.173).

Para os RDHs (2000; 2003; 2005), a descentralização do poder ajudaria no controle dos gastos sociais, mas é possível perceber que, no Brasil, isso não tem conseguido muito êxito, pois que são constantes, nos meios de comunicação, as denúncias que envolvem desvios de recursos públicos, os quais deveriam ser destinados à saúde, à moradia, ao saneamento e à educação. Portanto, a corrupção toma conta do Brasil, e, então, é preciso que os mecanismos que monitoram os recursos públicos sejam mais bem e mais eficazmente controlados.

Porém, apesar dos RDHs defenderem a descentralização política e administrativa como a solução para todos os problemas, na prática a realidade social do país mostra que há muito ainda a ser feito para a diminuição do desvio dos recursos públicos a fim de que a miserabilidade e as desigualdades possam, de fato, ser combatidas. Assim, a corrupção é um sério entrave ao desenvolvimento humano mundial porque os governos gastam menos do que deveriam gastar no esforço de combater à pobreza. Na avaliação de Rezende,

Os RDHs não propõem abertamente, ao Estado, procedimentos e ações para diminuir as distâncias sociais entre os mais ricos e os mais pobres. Porém, mesmo que a desconcentração da renda não seja vista como norte dos relatórios, não se pode dizer que há uma despreocupação dos documentos com a questão das desigualdades em geral. Há sim preocupação com as desigualdades raciais, de gênero, de habilidades, de capacidades, de acesso à participação política, de acesso a serviços básicos de saúde, de educação, de saneamento e de moradia (REZENDE, 2012, p.50).

A democracia no Brasil necessita ser efetivada porquê, se ela está enfraquecida, quem sofre é a população mais pobre. Quando há um crescimento

econômico cujo objetivo é a coletividade, isso acaba por aumentar as oportunidades políticas e sociais e facultar à população carente receber mais benefícios. Os mais pobres só têm a ganhar com o aperfeiçoamento das liberdades políticas e civis. Amartya Sen tem discutido isso com frequência tanto em seus livros (2010; 2006) quanto em seus textos avulsos no interior dos próprios relatórios.

## CAPÍTULO 3

### OS RDHS E AS AÇÕES PROPOSTAS PARA COMBATER À CORRUPÇÃO

#### 3.1 AGENDAS E PROPOSTAS FEITAS PELOS RDHS DE 2000; 2003; 2005 AOS ESTADOS NACIONAIS PARA O MELHOR CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS

As propostas de ações contidas no RDH de 2000, que têm como título *Direitos Humanos e desenvolvimento humano*: a favor da liberdade e da solidariedade, são, na verdade, recomendações que dividem as responsabilidades político-administrativas entre vários agentes como governantes, sociedade civil, ONGS, entre outros. Além disso, o relatório expõe:

As pessoas também estão exigindo mais transparência e responsabilidade e, em muitos casos, as estruturas legais ajudam. A nova constituição da Tailândia permite às pessoas exigirem responsabilidade aos agentes públicos por corrupção e delitos, e com 50.000 assinaturas contra qualquer parlamentar desencadeia-se uma investigação. No Brasil, o Tribunal de Contas da União, ligado ao poder legislativo, tem mandato para fiscalizar todas as despesas do Governo Federal (RDH, 2000, p.38).

O relatório acrescenta que ainda há muito por fazer, porquê, em algumas sociedades, a administração da justiça segue um caminho difícil, devido às constantes mudanças das normas e à baixa capacidade das instituições. Conquanto se diga que a justiça é cega e soberana, em muitas sociedades, o dinheiro e o poder obstam à independência do sistema judiciário. E cita o seguinte exemplo:

En Bangladesh una encuesta nacional sobre la corrupción realizada por el capítulo local de Transparency International en el decenio de 1990 reveló que el 63% de las personas que iniciaban procesos judiciales pagaban sobornos a los funcionarios de los tribunales. En la República Unida de Tanzania el 32% de los encuestados en el decenio de 1990 dijo que había hecho pagos a personas que (supuestamente) administraban justicia. La justicia se ha convertido en una mercancía que a menudo sólo los ricos y poderosos pueden darse el lujo de comprar (RDH, 2000, p.37).

O documento defende a necessidade de estabelecer uma coalizão de forças para que se crie uma “cultura de prestação de contas” com participação da imprensa independente, dos partidos de oposição, das instituições nacionais, da sociedade civil e das organizações internacionais de direitos humanos. Essa coalizão deve trabalhar para desenvolver formas de resistência aos poderes

arbitrários, exercendo pressão pela independência institucionalizada dos poderes. Sem essa separação, as questões não podem ser resolvidas nos tribunais, uma vez que

[...] la corrupción socava los procesos jurídicos y si la élite está por encima de la ley, el país no se encuentra en condiciones de garantizar los derechos de sus ciudadanos. Por tanto, es esencial establecer un sólido marco institucional propicio para el ejercicio efectivo de los derechos. Un aspecto importante de la separación de poderes es el papel de la judicatura. La Argentina y El Salvador constituyen ejemplos importantes de reformas judiciales prometedoras (RDH, 2000, p.68).

Não há dúvida de que o relatório procura apoiar as mobilizações empreendidas em prol dos direitos civis e políticos dos direitos econômicos, sociais e culturais a fim de promover o desenvolvimento humano. Citam-se, como exemplo, as Filipinas, para enfatizar que uma organização de cidadãos está empenhada em ajudar a fiscalizar o governo. O acompanhamento começou com um grupo que fiscalizou as eleições de 1986, e se converteu em um

programa de acción pública para sacar a la luz la corrupción en los proyectos de obras públicas. La organización utiliza la promoción y la educación en materia de derechos humanos para habilitar a las comunidades a fin de que reclamen sus derechos. En la India el derecho al acceso a los documentos públicos y a la información sobre el presupuesto ha sido importante en la reivindicación de asignaciones presupuestarias más elevadas para los desfavorecidos y en la lucha contra la corrupción que desvía los escasos recursos alejándolos de las prioridades relativas a la pobreza (RDH, 2000, p.75).

Muitos conflitos ocorridos na Tailândia acontecem por causa de pessoas pobres que são “atingidas por projetos de construção de represas, conflitos de terras e florestas, reformas governamentais, problemas nos bairros, e exploração por parte de empregadores” (RDH, 2000, p.75). Mas eles têm-se organizado e feito manifestações não violentas para exigir a prestação de contas do governo, com resultados satisfatórios. Desse modo, têm sido cancelados muitos projetos governamentais fraudulentos, como projetos de represas e de tratamento de dejetos que representam riscos à saúde. Assim, “as comunidades foram-se fortalecendo e, inclusive, ajudaram na elaboração de novos projetos de lei que as beneficiam” (RDH, 2000, p.75).

O relatório de 2000 defende, como imprescindível, que todas as esferas institucionais adotem várias medidas para promover a realização dos direitos humanos. Muitas ações não dependem de grandes investimentos do Estado ou de qualquer outro agente. Elaborar leis que proibam violações no trabalho, ou dificultam a discriminação no acesso à moradia, votá-las e promulgá-las não é custoso. O que realmente custa é fazer cumpri-las, de modo a mudar o comportamento dos indivíduos. O que se percebe no documento é que, para se garantirem os direitos às pessoas, deve haver normas, instituições, leis e um plano econômico apropriado e, para tanto, necessita-se de recursos. Se, por muito tempo, se presumiu que os direitos econômicos e sociais eram os que requeriam mais recursos, agora se reconhece que também os direitos civis, políticos e culturais também requerem investimentos substanciais (RDH, 2000, p.80). Todavia o relatório deixa claro o seguinte:

Si bien no se necesita una fortuna para que todos gocen de los derechos humanos, se requieren recursos adicionales sustanciales para financiar la enseñanza elemental gratuita para todos, servicios de salud reproductiva para todas las mujeres, sueldos razonables para los jueces y apoyo al sistema judicial de modo suficiente para impedir la corrupción. Muchos países no sólo carecen de los recursos financieros para garantizar los derechos humanos en la legislación, sino que carecen además de la capacidad para hacerlo. Así y todo, con una mayor voluntad política se podrían movilizar muchas oportunidades para la acción (RDH, 2000, p.80).

Não obstante, na defesa de interesses particulares, existe excesso de parcialidades também no plano internacional, porém tais interesses podem receber apoio no lugar de reprovação. Muitas pessoas, tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento, consideram legítimo e louvável priorizar a preservação e a ampliação das vantagens do próprio grupo. Um dos grandes desafios do século XXI, dizem os técnicos que elaboraram o relatório de 2000, “será criar e reformar de tal modo as instituições internacionais que elas sejam capazes de expressar valores morais compartilháveis, e não soluções e acordos de interesses nacionais opostos” (RDH, 2000, p.83).

Durante mucho tiempo los estudios sobre el desarrollo han hecho hincapié en la importancia de moderar la preocupación personal y colectiva. El mal gobierno y la corrupción, a menudo enraizados en el exceso de preocupación personal de los funcionarios públicos, se ven ahora como obstáculos importantes al desarrollo (RDH, 2000, p.83).

Segundo o documento, a ineficiência, a corrupção e a falta de recursos criam muitas barreiras que limitam a eficiência dos processos judiciais. Foi somente “após 25 anos de danos em grande escala, cometidos contra as comunidades do Amazonas por empresas petroleiras estatais e privadas, que se apresentou um pequeno número de reclamações perante os tribunais, todas anônimas” (RDH, 2000, p. 102).

Os relatórios, em vários momentos, falam da importância basilar do “direito à informação” acerca das necessidades nacionais e das prioridades governamentais, e como a informação ao público em geral ajuda a compreender como é difícil alcançar consenso social diante das múltiplas demandas na utilização de recursos (RDH, 2000). No entanto, quando as pessoas carecem de acesso à informação sobre as políticas e as práticas que afetam o seu bem-estar, custos adicionais são contabilizados:

- Lejos del escrutinio público, florece la corrupción.
- La libertad de prensa se pone en peligro cuando los periodistas optan por hacer la vista gorda ante las contravenciones de algunos funcionarios a cambio de acceso especial a filtraciones e información secreta.
- Los actores privados poderosos pueden comprar efectivamente el silencio, incluso tratándose de información que revelaría graves peligros para la salud y la seguridad públicas. No basta con legislar el acceso a la información. Se necesitan además políticas que alienten la apertura en la vida pública para asegurar que los datos estén al alcance de todos. Los datos oficiales pueden hacerse públicos, pero estar disponibles solamente en las oficinas de las principales ciudades, o resultar accesibles sólo para los que tengan los conocimientos, el tiempo y la decisión necesarios para encontrarlos. La Internet amplía enormemente esas posibilidades, pero sólo para los que pueden entrar en la red. El movimiento a favor del derecho a la información ha demostrado que el centro de interés, la calidad y el resultado de la formulación de políticas pueden transformarse cuando la gente exige que se haga pública la información y se ponga en uso (RDH, 2000, p.107).

Os formuladores do RDH de 2000 recomendam, como exposto acima, o fortalecimento dos procedimentos de prestação de contas e frisa que isso é de responsabilidade de todos os atores, que devem ser pressionados a aceitar essa responsabilidade e cooperar com os supervisores atendendo as recomendações. Os agentes não-estatais têm de empenhar-se no cumprimento de seus deveres. É necessário que os códigos de conduta das empresas se expressem em normas quantificáveis, pela ação de supervisores independentes coletadores de dados que colaborem para o seu cumprimento (RDH, 2000). O relatório aponta, ainda, a

necessidade de fazer um exercício similar em relação aos organismos multilaterais e avaliar a sua repercussão (RDH, 2000). Nesse sentido,

El Banco Mundial ha dado un ejemplo importante al establecer un grupo de inspección para que la sociedad civil pueda presentar otras evaluaciones del efecto de los proyectos. Otros organismos multilaterales deberán seguir sus pasos, incluidos la Organización Internacional del Comercio, El Fondo Monetario Internacional y numerosos organismos de las Naciones Unidas. Con arreglo al Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas, todos los miembros de la Organización se comprometen a promover «el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción». Además, al ratificar los tratados de derechos humanos asumen compromisos jurídicos adicionales. Pero, ¿en qué medida asumen esos compromisos en la práctica? Puede crearse un índice para evaluar en qué medida la comunidad internacional puede pedir cuentas a los miembros de las Naciones Unidas. Hay datos disponibles y son verificables, pero sólo ahora, con el gran aumento de la participación en el régimen internacional de derechos humanos, tendría sentido un índice de esa índole (RDH, 2000, p.106-107).

Além disso, o relatório de 2000 recomenda que o primeiro passo seria reconhecer que as avaliações sobre o desenvolvimento humano (se combinadas com uma perspectiva de direitos humanos) podem indicar quais são os deveres de outros na sociedade para fomentar o próprio desenvolvimento humano (RDH, 2000). Além do mais, ao invocarem-se os deveres surge uma série de preocupações pertinentes, como a prestação de contas, a culpabilidade e a responsabilidade (RDH, 2000). Dessa maneira,

[...] hacer valer el derecho humano a la educación primaria gratuita es afirmar mucho más que el hecho de que sería bueno que todos tuvieran acceso a la educación primaria, o incluso de que todos deberían tener una educación. Al hacer valer ese derecho se está afirmando que todos están facultados para recibir educación primaria gratuita, y que, en la medida en que haya personas que innecesariamente carezcan de acceso a esa educación, debe haber alguna culpabilidad dentro del sistema social. Este interés especial en determinar quién ha de rendir cuentas por las deficiencias dentro de un sistema social puede ser un poderoso mecanismo para buscar una solución. No cabe duda de que amplía la perspectiva más allá de las reivindicaciones mínimas del desarrollo humano, y puede ser beneficioso para el análisis del desarrollo humano. Con una perspectiva más amplia se centra la atención en las medidas, estrategias y otras iniciativas que emprenden aquellos que tienen el deber de contribuir a la realización de determinados derechos humanos y a la promoción del desarrollo humano correspondiente. También conduce al análisis de las responsabilidades de diferentes

protagonistas e instituciones cuando no se realizan los derechos (RDH, 2000, p.21- 22).

Segundo o documento do PNUD, os cidadáos e as organizacións não-governamentais están exigindo mais transparência na prestação de contas. E muitos funcionarios públicos están respondendo a tais demandas. Também os avanços jurídicos, a criação e o fortalecimento das instituições vêm contribuindo nesse processo (RDH, 2000, p.38-39).

Os elaboradores do RDH de 2000 insistem na necessidade do governo civil, imprensa independente, partidos de oposição, instituições nacionais e sociedade civil participativa estabelecerem uma coalizão de forças para criar uma cultura de prestação de contas. Eles defendem, ainda, o desenvolvimento de ações de opositivas ao poder arbitrário. Se as diferenças não podem ser resolvidas nos tribunais, se a corrupção mina os processos jurídicos e se a elite está acima da lei “el país no se encuentra en condiciones de garantizar los derechos de sus ciudadanos. Por tanto, es esencial establecer un sólido marco institucional propicio para el ejercicio efectivo de los derechos” (RDH, 2000, p.68).

Os governos devem criar um espaço político e associações para vigiar e promover os direitos humanos, insistem os produtores do relatório de 2000. Em última instância, “os governos e a população se beneficiam quando os meios de comunicação são abertos e as instituições da sociedade civil são livres” (RDH, 2000, p.71). Tais condições possibilitam que as associações saiam em defesa dos direitos humanos e da prestação de contas (RDH, 2000, p.71).

É evidente a necessidade de um diálogo democrático que favoreça a divulgação das informações públicas em ampla escala, como dizem os produtores do RDH de 2000. Isso deve ser feito para que esses dados possam servir de referência e ser instrumentos que tornem claros os trâmites administrativos (RDH, 2000). Por essa razão tais dados precisam ser

- Concretos, verificables y con plazos precisos.
- Establecidos con la participación de las personas cuyos derechos se ven afectados, para acordar el ritmo de progreso adecuado y evitar que se fije un objetivo demasiado bajo.
- Reevaluados de manera independiente en el plazo previsto, e incluir la rendición de cuentas sobre el desempeño. Varios actores pueden asumir la iniciativa de fortalecer el proceso de creación de puntos de referencia. Los organismos gubernamentales pueden utilizar los puntos de referencia como objetivos intermedios en su proceso de formulación de políticas. Los gobiernos, los institutos de política y las organizaciones no gubernamentales

nacionales pueden evaluar los logros alcanzados en países similares como guía para posteriormente acordar objetivos nacionales factibles. Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden utilizar esos puntos de referencia para vigilar los progresos no sólo en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales [...] (RDH, 2000, p.99).

De acordo com o RDH de 2003, “para tratar da pobreza é preciso compreender as suas causas” (RDH, 2003, p.01), e, além disso, estudar as causas que emperram o desenvolvimento.

Durante a década de 1990, os debates sobre o desenvolvimento concentraram-se em três conjuntos de questões. O primeiro foi a necessidade de reformas econômicas para criar estabilidade macroeconômica. O segundo foi a necessidade de instituições fortes e de boa governação — para impor o estado de direito e controlar a corrupção. O terceiro foi a necessidade de justiça social e de envolver as pessoas nas decisões que as afetam, a elas e às suas comunidades e países – uma questão que este Relatório continua a defender (RDH, 2003, p.01).

São problemas fundamentais para o desenvolvimento humano sustentável que deve continuar a pautar as decisões políticas. Porém, existem outras questões a serem mais bem apreciadas, entre as quais, os “constrangimentos estruturais” (RDH, 2003, p.01) que dificultam o crescimento econômico e o desenvolvimento humano. Assim, o documento defende um Pacto de Desenvolvimento do Milênio que visa enfrentar os desafios políticos para se alcançarem os ODMs (RDH, 2003, p.01).

Segundo os documentos do PNUD, os ODMs só serão bem sucedidos se tiverem um significado percebido pelos indivíduos que devem ser beneficiados por eles.

Os Objetivos têm que se tornar uma realidade nacional, abraçada pelos principais participantes – as pessoas e os governos. São um conjunto de pontos de referência para avaliar o progresso — e para proporcionar às pessoas a responsabilização dos políticos. Ajudam as pessoas a lutar pelo tipo de políticas e ações que hão-de criar empregos dignos, melhorar o acesso às escolas e erradicar a corrupção (RDH, 2003, 01).

Os líderes nacionais também devem prestar contas se suas atuações, aos seus eleitores, ao serem adotados pelas comunidades, os ODMs ajudam a promover “debates democráticos” sobre várias questões, entre as quais o

desempenho do governo e a prestação de contas para cada população (RDH, 2003).

O relatório de 2003 cita, ainda, o Brasil e a Campanha da Fome Zero, iniciada no governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, que utilizou tal plataforma para angariar eleitores em época de eleição. Lula da Silva, ao tomar posse como presidente, “comprometeu-se a erradicar a fome até 2005 através do seu programa ‘Fome Zero” (RDH, 2003, p. 133). Dizem os produtores do RDH de 2003,

Este tipo de empenho, apoio e mobilização é essencial para os Objectivos, sendo que esta iniciativa brasileira vai muito além da redução para metade da proporção de pessoas afetadas pela fome no país (Objectivo1). Este género de mobilização generalizada em torno dos Objectivos deverá ser encorajada e apoiada. Os líderes políticos deverão poder basear-se nos Objectivos ao definirem os seus programas partidários e as suas estratégias eleitorais e os eleitores deverão poder avaliar o desempenho dos seus líderes com base nos progressos alcançados face aos Objectivos (RDH, 2003, p.133).

Além disso, os produtores do RDH de 2003 destacam que o presidente Lula “adiou a compra de 12 caças, por 760 milhões de dólares, que haviam de substituir a frota de combate de jatos (sic) da Força Aérea” (RDH, 2003, p165). Esses fundos, segundo dizem, foram destinados para o programa “Fome Zero”. A ideia do governo brasileiro era a de que todos os ministérios deveriam empreender esforços para “reduzir custos num esforço conjunto para permitir maior despesa social, especialmente no programa “Fome Zero” (RDH, 2003, p. 165).

No RDH de 2003 está frisado que é fundamental a participação de grupos da sociedade civil (organizações comunitárias, associações profissionais, ONGs e grupos de mulheres), para ajudar na execução e no acompanhamento dos avanços em direção ao cumprimento dos Objectivos.

Os elaboradores do RDH DE 2003 recomendam ainda que, para se atingirem os ODMS, são necessários Estados “capazes e eficientes” e que cumpram os seus compromissos de desenvolvimento. “[...] E exigem mobilização popular para sustentar a vontade política de os atingir. Essa mobilização popular exige culturas políticas abertas e participativas” (RDH, 2003, p.02).

Os RDHs recomendam, enfaticamente, que sejam feitas “reformas políticas” (RDH, 2003, p.02), como, por exemplo, a descentralização dos orçamentos e das responsabilidades pelo fornecimento de serviços básicos, o que ajudaria a

aproximar os cidadãos das tomadas de decisão e colaboraria para que a população se interessasse e cobrasse com mais afinco a execução dos ODMs. Assim, medidas como estas ajudariam, segundo os fatores dos RDHs, a combater a corrupção. O RDH de 2003 cita Brasil, Jordânia, Moçambique, e os estados indianos de Kerala, Madia Pradexe e Bengala Ocidental, como exemplos de casos em que a descentralização ajudou na promoção de mudanças, de fato, positivas. Diz o relatório [a descentralização]

Pode levar a serviços governamentais que respondem mais depressa às necessidades das pessoas, à denúncia da corrupção e à redução do absentismo. Mas a descentralização é difícil. Para ter êxito, precisa de uma autoridade central capaz, de autoridades locais empenhadas e com poder financeiro e de cidadãos empenhados numa sociedade civil bem organizada (RDH, 2003, p.02).

Com a descentralização, o Boletim do PNUD de 2004 entende que as velhas oligarquias locais nacionais podem perder força “[...] com o avanço da descentralização do poder, uma das características do sistema federalista” (PNUD/ONU, 2004) o tal enfraquecimento de grupos oligárquicos poderia, então, ocorrer. Essa é a avaliação feita por Fernando Abrucio<sup>38</sup>:

Se no Brasil ainda há oligarquias no plano local, por outro, a descentralização do repasse do poder democrático ao plano local levou também à destruição de outras oligarquias, como Jader Barbalho e Antônio Carlos Magalhães. Esses oligarcas não estão mais com o poder que tinham antes (ABRUCIO *apud* PNUD/ONU, 2004, s/p).

Para Abrúcio, o federalismo na América Latina não fracassou, como asseguram vários analistas. Abrúcio diz que, se não fosse o sistema federalista, Brasil, Argentina e México estariam divididos. "Acho que a descentralização e a democratização na América Latina e no Brasil, em particular, têm tido efeitos benéficos" (ABRUCIO *apud* PNUD/ONU, 2004, s/p). Mas o autor ressalta que existe uma série de problemas na sua estrutura federativa, e que as possibilidades de concentração do poder federal ou de descentralização oligárquica levou sempre a opções como o monopólio centralizador da autoridade política ou a autonomia das

---

<sup>38</sup> Fernando Abrucio é cientista político, e foi um dos palestrantes da Conferência Internacional Democracia: participação cidadã e federalismo, que aconteceu no final de 2004, em Brasília, (ABRUCIO,PNUD/ONU,2004, s/p).

lideranças oligárquicas nas esferas regionais (ABRUCIO *apud* PNUD/ONU, 2004, s/p).

Ao ser inquerido sobre os problemas causados pelas oligarquias, Abrucio fala que a Argentina, por exemplo, é muito oligárquica e que as oligarquias, ainda hoje, são um problema. Abrucio, no entanto, acredita que a descentralização pode trazer melhoras para o continente porque

[...] cada vez mais tem havido eleições no plano subnacional e essas questões têm levado a um aprendizado maior. O país que mais aprendeu é o Brasil, e depois México. A Argentina têm aprendido mais lentamente, mas no Brasil sobretudo a descentralização do poder foi fundamental. Se por um lado no Brasil ainda há oligarquias no plano local, por outro, a descentralização do repasse do poder democrático ao plano local levou também à destruição de outras oligarquias, como Jader Barbalho e Antônio Carlos Magalhães. Esses oligarcas não estão mais com o poder que tinham antes. E o centralismo autoritário, ao invés de combater as oligarquias, fazia pacto com elas. Portanto, eu acho que a descentralização e a democratização na América Latina e no Brasil em particular têm tido efeito benéficos (ABRUCIO *apud* PNUD/ONU, 2004, s/p).

Abrucio diz ainda que o Brasil, do ponto de vista da receita e dos gastos, é um dos países com maior nível de descentralização do mundo. Além disso, a estrutura brasileira permite que os governos locais cobrem e recebam impostos compartilhados por fundos de participação. Outro ponto importante é que recursos vindos do governo federal são gastos pelos governos locais, o que, segundo Abrucio, aponta para uma descentralização fiscal e financeira alta (ABRUCIO *apud* PNUD/ONU, 2004, s/p).

Contudo, não há somente pontos positivos na descentralização posta em prática no Brasil. Atesta-o Abrucio quando diz:

[...] nos últimos dez anos, houve um retrocesso no país. Uma vez que o governo federal começou a concentrar uma série de recursos, particularmente recursos vinculados às contribuições sociais, as quais não compartilhava com os governos subnacionais. Acho que esse é o grande retrocesso tributário. De resto, o Brasil é o único país do mundo cujo imposto que mais recolhe é um imposto subnacional, que é o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). O Brasil tem um grau de descentralização alto. Mas acho que houve um certo retrocesso com a cobrança de tributos que inclusive são ruins para a lógica econômica, porque não são compartilhados com Estados e municípios e serviram para uma maior concentração de recursos nas mãos da União (ABRUCIO *apud* PNUD/ONU, 2004, s/p).

Sobre a ideia da democracia delegativa<sup>39</sup>, Abrucio diz que não é só na América Latina que as democracias têm aspectos delegativos.

Isso porque a figura do partido político hoje é mais fraca do que há 20 anos. O'Donnel [cientista político que desenvolveu a tese da democracia delegativa] insiste sobretudo na falta de mecanismos de *accountability*, ou seja, de controle. Acho que no Brasil faltam muitos desses mecanismos. O Judiciário dos EUA, por exemplo, é um Judiciário com grande poder de *accountability*. O senado alemão tem um controle muito importante sobre o sistema político. O Brasil tem mecanismos de *accountability* que tem avançado, como Ministério Público. O MP tem problemas, sem dúvida, mas é um mecanismo de *accountability* cada vez mais efetivo. Nós temos que reforçar esses mecanismos e criar outros que não têm sido muito efetivos (ABRUCIO *apud* PNUD/ONU, 2004, s/p).

Retornando à questão da saúde pública, o relatório de 2003 frisa que em Moçambique, autoridades locais empenhadas e com capacidade financeira aumentaram a cobertura de vacinação e as consultas pré-natal em 80%, vencendo limitações de capacidade pela contratação de Organizações Não Governamentais (ONG) e de fornecedores privados em nível municipal (RDH, 2003, p.02).

Os elaboradores do RDH de 2003 ressaltam que experiências recentes demonstram que movimentos sociais ajudam na tomada de decisões mais inclusivas, como na monitoração pública dos orçamentos locais, entre outras. Cita novamente o Brasil:

Em Porto Alegre essa monitorização trouxe enormes melhorias aos serviços. Em 1989, pouco menos de metade dos habitantes da cidade tinha acesso a água potável. Sete anos mais tarde, quase todos tinham. A escolarização primária também duplicou durante esse período e os transportes expandiram-se a zonas afastadas. Este tipo de ação coletiva melhora os serviços básicos e ajuda a estimular e sustentar a vontade política. Cidadãos comuns pressionam os seus líderes para cumprirem os seus compromissos políticos. E os Objectivos fornecem aos cidadãos um instrumento que lhes permite exigir a responsabilização dos seus governos (RDH, 2003, p.02).

Segundo o boletim do PNUD de 2012, o engajamento dos cidadãos é considerado, por especialistas, como uma das melhores ferramentas no combate à corrupção. Além disso, dados recentes revelam que a corrupção tem impactos

---

<sup>39</sup> Segundo a qual a democracia só é efetiva durante os processos eleitorais, e, uma vez no poder, os governantes agem unilateralmente (ABRUCIO *apud* PNUD/ONU, 2004, s/p).

profundos sobre o desenvolvimento. “[...] Estima-se que a corrupção custe, a cada ano, mais de 5% do PIB global, o equivalente a 2,6 trilhões de dólares ou à sexta economia do mundo se esse PIB fosse considerado o de um país” (PNUD/ONU, 2012).

O PNUD fez um estudo<sup>40</sup> sobre fluxos financeiros ilícitos e chegou à conclusão de que os países em desenvolvimento perdem com a corrupção dez vezes mais do que recebem em assistência oficial para o desenvolvimento. Ratificando a análise “[...] de que a corrupção atua como um gargalo considerável para os esforços de redução da pobreza e de promoção do desenvolvimento sustentável” (PNUD/ONU, 2012). Magdy Martínez-Solimán<sup>41</sup> refere

A corrupção atinge os mais pobres de forma desproporcional. Ela é um dos maiores obstáculos que temos atualmente para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) [...] A corrupção desvia recursos destinados a serviços sociais básicos, limitando acesso dos mais pobres a saúde, a educação, a água e saneamento. [...]. Em função da complexidade deste fenômeno, a luta contra a corrupção deve se dar por meio de mecanismos de prevenção e de uma abordagem integrada e multidisciplinar por parte governos, organizações e sociedades. Para a Comunidade de Prática Anticorrupção do PNUD, o engajamento e a participação dos cidadãos são essenciais para o combate à corrupção (MARTÍNEZ-SOLIMÁN *apud* PNUD/ONU, 2012, s/p).

Complementarmente, o poder público deve buscar trabalhar em conjunto com as “comunidades locais e a sociedade civil” (PNUD/ONU, 2012). A imprensa também deve fazer parte desse esforço, observando e divulgando essas práticas. Segundo os elaboradores deste estudo, o conjunto de ações e posicionamentos favorece a criação de um ambiente político, econômico e social propício à eliminação da corrupção e à expansão de um desenvolvimento não apenas eficaz e eficiente, mas também efetivo. Diz Martínez-Solimán

---

<sup>40</sup> Este estudo foi divulgado no “5º Encontro Global da Comunidade de Prática Anticorrupção do PNUD com o seguinte nome: “Aprendendo com o Passado – Traçando os Rumos para o Futuro”. As conclusões do Encontro de Cúpula dos ODM de 2010 e os compromissos assumidos na Rio+20 pela promoção da governança servirão de base para as discussões em Brasília. A Agenda pós-2015 conduzida pelo Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon, também tem gerado oportunidades importantes de discussão e direcionamento sobre a questão da governança. A expectativa dos especialistas do PNUD é de que os países-membros encontrem consenso para incluir nesta agenda – e no quadro de trabalho resultante dela – os pilares essenciais à governança, como a prestação de contas, a transparência e as práticas anticorrupção” (PNUD/ONU, 2012).

<sup>41</sup> Diretor Adjunto do Escritório de Políticas para o Desenvolvimento e Administrador-Assistente Adjunto do PNUD (Martínez-Solimán *apud* PNUD/ONU, 2012, s/p).

[...] é preciso fortalecer a capacidade institucional para o uso de mecanismos de transparência e de prestação de contas no planejamento, nos processos decisórios, na alocação e implementação de recursos, na reparação de queixas, e nas investigações de fraudes e desvios de fundos [...]. Além disso, o setor privado também deve se envolver ativamente na promoção dos princípios de transparência e prestação de contas (MARTÍNEZ-SOLIMÁN *apud* PNUD/ONU, 2012, s/p).

O PNUD afirma que, o setor privado, busca trabalhar em prol de iniciativas de apoio aos esforços de países com vistas ao aperfeiçoamento de medidas para uma melhor governança. Essas parcerias, “em especial aquelas com foco no combate à corrupção, têm mostrado resultados positivos no alcance efetivo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e do desenvolvimento sustentável” (PNUD/ONU, 2012, s/p). Mas isso não quer dizer que não existam inúmeros problemas a serem enfrentados. Assim, têm sido organizados encontros em Brasília para fazer balanços “[...] de suas iniciativas e esforços anticorrupção<sup>42</sup> nos últimos anos bem como das lições acumuladas por seus profissionais atuando em diferentes países e regiões” (PNUD/ONU, 2012). De mais a mais, os debates do grupo ajudarão o PNUD a definir mais claramente como promover a efetivação de pessoas no poder e o fortalecimento de nações com suas práticas anticorrupção, principalmente no enfrentamento dos desafios mais atuais como: fluxos financeiros ilícitos, combate à corrupção na área de recursos naturais e participação cidadã.

O RDH de 2003 defende que os países mais pobres devem trocar experiências entre si porquê, sozinhos, não conseguiriam resolver todos os seus problemas, pois os seus recursos são limitados. Além disso, os países mais pobres carecem de recursos externos significativos para atingir níveis elementares de desenvolvimento humano (RDH, 2003). Mas isso não significa que os países ricos devam ser inteiramente responsáveis pelo financiamento. Os países pobres devem fazer a sua parte buscando recursos próprios e reforçando as suas instituições e

---

<sup>42</sup> “A Comunidade de Prática Anticorrupção é formada por especialistas dos escritórios de países do PNUD, dos centros e escritórios regionais e da sede da organização em Nova York. Também fazem parte do grupo representantes de parceiros-chave e de organizações doadoras. As reuniões bianuais do grupo acontecem há quase uma década: Seul (2003), Guatemala (2006), Atenas (2008) e Bangkok (2010). [...]. Desde que entrou em vigor em 2005, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC) tem promovido grande avanço na luta contra estas práticas. Até julho de 2012, 161 países já haviam ratificado a Convenção e dado passos para a criação e implementação de agências e políticas anticorrupção” (PNUD/ONU, 2012).

suas políticas. Devem ainda combater a corrupção e aprimorar a governação. Essas são etapas essenciais para se atingir o desenvolvimento sustentável (RDH, 2003).

O relatório é contundente ao afirmar que os países não conseguirão atingir os ODMs se não forem mais arrojados na adesão às metas para o desenvolvimento. Reforça, ainda, que tanto os governos dos países ricos quanto os dos países pobres deveriam despende recursos necessários aos ODMs, ao invés de destinar uma verba limitada (RDH, 2003). Entre as medidas em prol de tal demanda, o relatório recomenda: mobilização de recursos fiscais internos, reorientação da despesa para serviços básicos, recurso à experiência e financiamento privados e introdução de reformas na governação econômica, além de transferências de tecnologia (RDH, 2003, p.05).

Outro problema apresentado pelo relatório de 2003 é o do saneamento básico e do acesso à água potável<sup>43</sup>. Entre os Objetivos da saúde, existem várias técnicas de baixo custo para acesso comunitário: poços protegidos, colunas de água públicas, nascentes protegidas, latrinas com descarga, latrinas simples de fossa, latrinas de fossa ventiladas e ligações a tanques sépticos ou a esgotos públicos cobertos (RDH, 2003). Porém, existem muitos problemas que atrapalham a implementação das soluções propostas, conforme dizem os formuladores do RDH de 2003. Assim, as experiências com a participação privada multinacional no serviço de água e saneamento não representam somente conquistas positivas, como acontece em certos países, por exemplo, Argentina ou Filipinas, nos quais o acesso à água tratada tem sido ampliado (RDH, 2003, p.09-10).

No entanto, essas conquistas têm sido ameaçadas, significativamente, pela corrupção e pelos recuos nos convênios firmados entre os governos. O relatório recomenda que seja “[...] promovida a iniciativa local no setor, com bancos nacionais de desenvolvimento a (sic) fornecerem os meios financeiros” (RDH, 2003, p.10)

Os produtores do RDH de 2003 ressaltam a importância da participação da sociedade civil (organizações e redes locais, nacionais e mundiais)

---

<sup>43</sup> Segundo o relatório: “[...] milhões de pessoas dos países em desenvolvimento – uma em cada cinco – carecem de acesso a água potável. E 2,4 milhões carecem de acesso a melhor saneamento. Ambas podem ser questões de vida ou de morte. A diarreia é uma grande assassina de crianças: nos anos de 1990, matou mais crianças do que o total de pessoas perdidas em conflitos armados desde a Segunda Guerra Mundial. As mais afectadas são as pessoas pobres das áreas rurais e as comunidades pobres dos bairros degradados” (RDH, 2003, p.9-10).

na redução da pobreza e na condução de mudanças políticas, bem como no alívio da dívida. O relatório aposta em três papéis que podem ser desempenhados pela sociedade civil: 1) como participante na concepção de estratégias; 2) como fornecedora de serviços através de organizações comunitárias e ONGs nacionais; 3) como guardiã encarregada de assegurar o cumprimento dos compromissos do governo (RDH, 2003). O relatório recomenda que os governos devem manter-se na dianteira das demandas sociais, com “processos transparentes para desenvolver as estratégias nacionais para os ODMs”. E também defende que “[...] as instituições bilaterais e multilaterais podem ajudar a sociedade civil a reforçar a sua posição na preparação das políticas e na respectiva execução” (RDH, 2003, p. 24).

Em relação ao setor privado, o RDH de 2003 diz que ele pode participar de planos de ação mundiais, visto desempenhar um papel crítico no crescimento conduzido pelo mercado, particularmente na criação de postos de trabalho e no aumento dos rendimentos (RDH, 2003). E crescenta

As empresas privadas, além de apoiarem medidas contra a corrupção, deviam apoiar os Objectivos de Desenvolvimento do Milênio de várias outras maneiras: através da filantropia das empresas, transferências de tecnologia, maior investimento estrangeiro em países à margem do sistema internacional e da cotação diferencial de bens e serviços para países de rendimento baixo e desenvolvimento humano baixo (RDH, 2003, p.24).

O documento reforça, ainda, que as empresas podem ser mais eficientes se juntarem esforços com planos mundiais de ação<sup>44</sup>. Poderia haver uma união de esforços em outras áreas, como agricultura, gestão ambiental e a tecnologia de informação e comunicações (RDH, 2003). Destaca-se, ainda, que as empresas devem primar pelo “comportamento ético: respeitar os direitos humanos, abster-se da corrupção e acatar as proibições básicas ao trabalho forçado e infantil e a (*sic*) destruição ambiental” (RDH, 2003, p.24).

Os produtores do RDH de 2003 acreditam que deveriam ser empreendidos esforços na criação de um sistema global para que haja uma base de referências e avaliações dos progressos em prol dos ODMs. Nesse intuito, a comunidade internacional deve ampliar os investimentos para pesquisar e recolher

---

<sup>44</sup> Cita-se como exemplo, “caso da crescente disponibilidade das empresas farmacêuticas em reduzirem os preços dos medicamentos essenciais para a SIDA, perante o apelo das Nações Unidas para que o façam” (RDH, 2003, p.24).

dados (RDH, 2003). Isso porquê, em muitos países, os dados não são suficientes para as avaliações quantitativas. É preciso também monitorar a quantidade e a qualidade dos fluxos dos doadores cuidando-se que sejam eficazes no cumprimento dos ODMs (RDH, 2003).

Outro ponto crucial, reforçado pelo RDH de 2003, refere-se à redução da corrupção, que é um problema que “pode e deve ser mais bem controlado”. Nesse sentido, a contrapartida de fluxos de doadores deve oferecer maior transparência e responsabilização para a sua utilização (RDH, 2003, p. 25).

Segundo o RDH de 2003, o mundo tem feito progresso, na obtenção de mais conhecimento e no incremento de políticas de desenvolvimento mais eficientes. Assim, o Pacto de Desenvolvimento do Milênio<sup>45</sup>, conforme dizem os elaboradores do RDH, “pretende agrupar esse conhecimento e essa prática em um quadro lógico que compreenda a necessidade de um enfoque multifacetado para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milênio, com base nas parcerias feitas em declarações internacionais” (RDH, 2003, p. 25).

Ao adotar este Pacto de Desenvolvimento do Milênio, todos os países são chamados a reafirmar os seus compromissos para com os Objectivos de Desenvolvimento do Milênio e a sua prontidão para aceitar as responsabilidades que acompanham esses compromissos. Os doadores bilaterais, instituições financeiras internacionais, agências especializadas da ONU, atores privados e organizações da sociedade civil deviam avançar com ações e compromissos específicos para assegurar o êxito na realização dos Objectivos (RDH, 2003, p.25).

No quadro *Desafios da região andina*, os produtores do RDH de 2003 afirmam que a pobreza e as desigualdades são persistentemente elevadas. Tais questões levam à persistência da estagnação econômica e da pobreza nos

---

<sup>45</sup>“O Pacto proporciona um quadro em que os países mais pobres desenvolvem e dominam planos nacionais que se apoiam na ajuda externa sustentada para destruir as armadilhas da pobreza e melhorar o bem-estar dos seus cidadãos mais pobres. Basicamente o Pacto proporciona um processo de desenvolvimento orientado para os Objectivos, em que os principais participantes têm claras responsabilidades – bem como obrigações para com os outros atores. Escapar às armadilhas da pobreza exige que os países atinjam certos limiares críticos – relativamente à saúde, educação, infra-estruturas e governação – a fim de atingir uma descolagem para o crescimento económico sustentado e o desenvolvimento. Dezenas de países pobres estão abaixo dos limiares, muitas vezes não por culpa própria, mas por razões que estão fora do seu controle. Esta é a área mais importante em que o Pacto entre países ricos e pobres e atores deve intervir. Se um país prosseguir as políticas corretas e se comprometer com a boa governação na execução dessas políticas, a comunidade mundial – agências internacionais, doadores bilaterais, atores privados, organizações da sociedade civil – deve ajudar o país a atingir os limiares críticos através do aumento da ajuda” (RDH, 2003, p. 25).

países andinos (RDH, 2003). Para combater essas desigualdades, é preciso trabalhar na implantação de políticas de desenvolvimento (RDH, 2003, p.72).

As desigualdades devem ser combatidas com políticas de desenvolvimento que tenham ajuda pública em serviços sociais básicos como, por exemplo, educação, saúde, água e saneamento. Esta é uma forma de ampliar as oportunidades dos grupos desfavorecidos (RDH, 2003). Nesse sentido, pode-se dizer que os encampadores dos RDHs defendem a obtenção de mais ajuda pública e não a ideia de que o Estado assuma integralmente tais serviços básicos.

O RDH de 2003 cita o exemplo da Venezuela, país no qual a ausência da diversificação das exportações e a baixa produtividade contribuíram para a estagnação da economia. De mais a mais, a agitação política, o aumento das desigualdades e o mau planejamento econômico fazem parte dos desafios enfrentados. Juntamente com outros desafios pode-se notar também que

[...] a instabilidade social, econômica e política da região interagiu com a produção de folha de coca e cocaína, principalmente para os mercados dos E.U.A. e da Europa. A indústria da droga levou à proliferação do crime organizado, da corrupção e de outros males da administração pública, conduzindo à militarização dessas sociedades e a ameaças persistentes à paz social e à democracia (RDH, 2003, p.72).

A descentralização pode também melhorar a governação ambiental, segundo o RDH de 2003, mas deve ser seguida de esforços que ampliem a capacidade comunitária para administrar os recursos ambientais e influenciar o planejamento e a decisão política (RDH, 2003). É fundamental “respeitar os direitos de grupos marginais e indígenas cujos rendimentos estão diretamente ligados ao uso dos recursos naturais” (RDH, 2003, p.127). A corrupção também é um problema enfrentado pelos grupos que estão à margem das sociedades. Expõe o relatório,

Em muitos países em desenvolvimento, os recursos naturais são pilhados por corrupção, beneficiando elites poderosas à custa das pessoas pobres que dependem desses recursos. Para contrariar a corrupção é preciso reforçar a governação, com melhor coação, penas mais duras e maior envolvimento comunitário. Em vários países, os cidadãos estão a avaliar a maneira como os governos dão acesso à decisão ambiental e a acompanhar regularmente a governação ambiental. É provável que ambos os esforços estimulem maiores progressos (RDH, 2003, p. 128).

Entre os argumentos favoráveis à descentralização utilizados nos RDHs está o que diz que é possível dar respostas mais rápidas às necessidades da população, e que é possível atender as demandas de acordo com as reais necessidades locais. Os programas são, ou poderiam ser, explicados de forma a serem compreendidas pelas pessoas de cada comunidade. As mulheres podem ser mais atuantes na política e reivindicar melhorias referentes às questões de gênero (RDH, 2003). Exemplos onde a descentralização funcionou de modo mais efetivo encontram-se: em partes de “Botswana, Brasil, Colômbia, Jordânia, África do Sul e de numerosos estados indianos (Karnataka, Kerala, Madia Pradexe, Rajastão, Bengala Ocidental)” (RDH, 2003, p. 135). Entre os benefícios proporcionados pela descentralização estão, segundo os formuladores do documento, uma melhor fiscalização e execução de serviços (RDH, 2003). Além disso, é possível melhorar o planejamento das intervenções políticas para o cumprimento dos ODMs, e assim dar

respostas imediatas em caso de mau desempenho. Por todo o mundo, o aumento da transparência e o escrutínio adequado tem vindo a reduzir o nível da corrupção, bem como a dimensão dos desvios fraudulentos de fundos. O poder político deixa de estar apenas concentrado nas mãos das elites nacionais. Em virtude disso, os empregados estatais – sejam eles representantes locais eleitos, funcionários públicos, ou funcionários de serviços como enfermeiras, professores ou engenheiros sanitários – passam a responder não só perante os segmentos mais poderosos da sociedade, mas também perante os cidadãos mais pobres (RDH, 2003, p.137).

Outras experiências de descentralização citadas como positivas pelo RDH de 2003 foram:

1) maior distribuição de poder em nível local (melhorando a comunicação entre cidadãos e governantes; 2) constituição de recursos e instituições mais eficientes, o que faz com que a sociedade civil e os cidadãos sejam mais atuantes na resolução dos problemas da sua região; 3) ao melhorar as condições de vida dos mais pobres, os governos também são beneficiados, pois são mais legitimados perante a população; 4) por fim, a descentralização é fundamental na execução dos ODMs, porque muitos deles são dependentes de uma melhor distribuição de serviços básicos à população (RDH, 2003, p.137).

De acordo com os formuladores do RDH de 2003, uma das formas de fortalecer a governação é a união entre a sociedade civil e as autoridades para exercer pressão em favor da responsabilização dos governantes e funcionários públicos. Eles citam como exemplo esforços feitos pelo estado do Ceará:

Em 1987, o recém-eleito governo estadual do Ceará, ao enfrentar cortes nas transferências do governo federal e uma situação em que os encargos salariais absorviam 87% das receitas estaduais, decidiu executar um conjunto de medidas inovadoras. Procurou ultrapassar os problemas com a provisão dos serviços formando alianças com os trabalhadores e comunidades locais. Estas iniciativas permitiram uma maior pressão sobre as autoridades locais – tanto de cima como de baixo – no sentido de melhorarem o seu desempenho em áreas como a saúde pública, extensão agrícola, combate à seca e construção de infra-estruturas (como as escolas) (RDH, 2003, p.137).

Entre as condições prévias para uma descentralização eficaz, o RDH de 2003 assinala a necessidade de que haja um governo central e estável, e que busque trabalhar em conjunto com as autoridades locais para, por exemplo, distribuir, mais proporcionalmente os recursos e delegar responsabilidades; “isso levaria a uma maior participação da sociedade civil e dos mais pobres nos processos de tomada de decisão nos temas de interesse da sua região” (RDH, 2003, p.137-138).

De que forma a descentralização pode colaborar para diminuir a pobreza no Brasil? Em nosso país há poucos dados disponíveis a esse respeito, mas é considerado como fraco pelo RDH de 2003, pois o sistema político é dominado pelos presidentes de câmaras e pelos governadores, sem deixar de mencionar que, no “impacto sobre a pobreza social e econômica”, o Brasil foi considerado bom em equidade<sup>46</sup> e desenvolvimento humano em áreas excepcionais,

---

<sup>46</sup> “De acordo com a pesquisa: Deixados para trás pelo G20? realizada pela Oxfam – entidade de combate à pobreza e a injustiça social presente em 92 países -, apenas a África do Sul fica atrás do Brasil em termos de desigualdade. A pesquisa afirma que os países mais desiguais do G20 são economias emergentes. Além de Brasil e África do Sul, México, Rússia, Argentina, China e Turquia têm os piores resultados. Como base de comparação, a pesquisa também examina a participação na renda nacional dos 10% mais pobres da população de outro subgrupo de 12 países, de acordo com dados do Banco Mundial. Neste quesito, o Brasil apresenta o pior desempenho de todos, com a África do Sul logo acima. Já as nações com maior igualdade, segundo a Oxfam, são economias desenvolvidas com uma renda maior, como França (país com melhor resultado geral), Alemanha, Canadá, Itália e Austrália. [...]. Mesmo estando nas últimas colocações, o Brasil é mencionado pela pesquisa como um dos países onde o combate à pobreza foi mais eficaz nos últimos anos. O estudo cita dados que apontam a saída de 12 milhões de brasileiros da pobreza absoluta entre 1999 e 2009, além da queda da desigualdade medida pelo coeficiente de Gini, baixando de 0,52 para 0,47 no mesmo período (o coeficiente vai de zero, que significa o mínimo de desigualdade, a um, que é o máximo). A pesquisa prevê que, se o Brasil crescer de acordo com as previsões do FMI (3,6% em 2012 e acima de 4% nos anos subsequentes) e mantiver a tendência de redução da desigualdade e de crescimento populacional, o número de pessoas pobres cairá em quase dois terços até 2020, com 5 milhões de pessoas a menos na linha da pobreza. No entanto, a Oxfam diz que, se houver um aumento da desigualdade nos próximos anos, nem mesmo um forte crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) poderá retirar um número significativo de brasileiros da pobreza. “Mesmo que o Brasil tenha avanços no combate da pobreza, ele é ainda um dos países mais desiguais do mundo, com uma agenda bem forte pendente nesta área”, disse à BBC Brasil o chefe do escritório da Oxfam no

nas quais o Estado e os programas federais operam descentralizados (RDH, 2003, p. 141).

Outro exemplo no qual o Brasil aparece como referência, no RDH de 2003, é a preparação do orçamento participativo em Porto Alegre.

[...] o Partido dos Trabalhadores introduziu a preparação orçamental participativa em 1988, iniciativa que foi fortalecida com as vitórias eleitorais de 1992 e 1996. A preparação orçamental com base no clientelismo foi transformada num sistema deliberativo totalmente responsável e de baixo para cima, baseado nas necessidades dos habitantes da cidade. Este sistema tem apresentado vários resultados bons. A participação dos cidadãos na preparação e hierarquização das políticas públicas<sup>47</sup> aumentou de forma impressionante (RDH, 2003, p. 141).

Além disso, dizem os elaboradores do RDH de 2003, a corrupção também foi reduzida, e houve um aumento na participação da sociedade civil e uma modificação nas atitudes tomadas pelas autoridades, no sentido de produzir “consensos” na tomada das decisões<sup>48</sup>.

Cabe aqui fazer uma ressalva em relação às características atribuídas à palavra “consenso”. Bruno Lautier (2010) diz que esse termo é usado de forma indiscriminada, já que os debates simplesmente deram vez ao “consenso”, como se não houvesse pontos divergentes entre as partes (sejam pessoas ou nações). Assim, os conflitos deixarão de ser enfatizados, e isso, na opinião de Lautier, é o caminho que leva “[...] à extinção da democracia” (LAUTIER, 2010, p. 353-355). Ele afirma [muitas vezes]

---

Brasil, Simon Ticehurst” (INSTITUTO BRASILEIRO DE ALTOS ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO, 2012, s/p).

<sup>47</sup> Outros benefícios, segundo RDH de 2003: “A proporção da população da cidade com acesso a água potável aumentou de 49% em 1989 para 98% em 1996. O número de crianças matriculadas em escolas primárias ou secundárias duplicou no mesmo período. Tudo isto foi tornado possível por um aumento de 48% na cobrança de receitas locais que acompanhou todo o processo. O financiamento municipal foi redistribuído para financiar intervenções nas áreas pobres da cidade. O sistema de transportes foi alargado para abranger as zonas mais remotas. A qualidade e alcance das obras e serviços públicos – tais como a pavimentação de estradas, construção de habitação social e projectos de desenvolvimento urbano – sofreram uma melhoria significativa. Muitos bairros miseráveis foram urbanizados. O défice de meios de pavimentação das ruas foi eliminado” (RDH, 2003, p.143).

<sup>48</sup> Segundo o RDH, em Porto Alegre: “Os representantes das 16 divisões administrativas da cidade reúnem-se duas vezes por ano em assembleias plenárias para discutir as questões orçamentais. Estes eventos são coordenados conjuntamente pelo executivo municipal e por representantes da comunidade, e os participantes incluem executivos camarários, administradores, representantes de associações de moradores, jovens e clubes desportivos, e quaisquer outros moradores interessados” (RDH, 2003, p.143).

[...] os consensos tratam dos compromissos assinados solenemente por numerosos chefes de Estado (100 no mínimo, 200 ou mais, se possível), mas nunca mencionam possíveis sanções no caso de descumprimento desses compromissos pelos países (LAUTIER, 2010, p. 353).

A Declaração do Milênio da ONU e o Consenso de Monterrey<sup>49</sup> tornam claro que os países pobres são principalmente responsáveis por atingir as Metas<sup>50</sup> 1 (erradicar a pobreza extrema e a fome) e 7 (garantir a sustentabilidade ambiental). Contudo, essa informação também indica que os países ricos cobram um maior desempenho dos países pobres como uma espécie de “contrapartida” do bom uso dos recursos recebidos, o que demanda uma série de reformas políticas que tornem as instituições mais fortes na luta contra “a corrupção e outros aspectos da má governação” (RDH, 2003, p.145).

Apenas aumentar a ajuda não será suficiente; será preciso que a ajuda aos países mais pobre seja mais eficaz, conclui estudo do Banco Mundial. A ajuda contribuiu para muitos dos êxitos de desenvolvimento das últimas décadas, como “a ampliação da vacinação de crianças, em países como Indonésia e Coreia do Sul, nos anos de 1970, Bolívia e Gana, nos anos de 1980, e Uganda e Vietnã, nos anos de 1990” (RDH, 2003, p.147).

O problema, segundo os formuladores do RDH de 2003, é que uma grande quantidade de ajuda foi destinada “para países com corrupção desenfreada e políticas mal orientadas” (RDH, 2003, p.147). Assim, o dinheiro não foi bem aproveitado. Questiona-se, então: O que poderia ser feito para que a ajuda seja mais produtiva, principalmente o cumprimento dos ODMs? O relatório sugere, em primeiro lugar, “que deveria haver uma governação mais forte; em segundo, um maior controle nacional; e, por fim, melhores práticas de ajuda” (RDH, 2003, p.147).

A governação, segundo os elaboradores do RDH de 2003, deve ser entendida como a junção das políticas e das instituições que regulam a interação dos indivíduos e grupos na sociedade, “considerada parte das fundações do crescimento sustentado e do desenvolvimento humano. Portanto, muitos doadores declararam o seu apoio aos esforços para reforçar a governação, com incentivos para a cooperação técnica” (RDH, 2003, p. 148).

---

<sup>49</sup> Resultado da Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, realizada em Março de 2002, em Monterrey no México.

<sup>50</sup> As outras Metas estão na nota de rodapé 10.

Combater a corrupção, adoptar políticas macroeconómicas sãs e pôr em prática sistemas eficientes e responsáveis para a utilização dos recursos públicos é fundamental para assegurar que os recursos externos não sejam desperdiçados. A predominância da lei, uma aplicação sã dos contratos e instituições públicas de regulação fortes são importantes para fazer funcionar uma economia de mercado. Estes são elementos importantes de uma boa governação económica (RDH, 2003, p.148).

Além disso, existem outras áreas da governação que merecem uma maior atenção. Como defende o RDH de 2002, o desenvolvimento humano determina uma governação democrática que atenda às demandas das pessoas pobres. A governação democrática exige mais do que políticas e instituições que assegurem serviços públicos eficientes. Exige instituições e regras justas, bem como processos de decisão que deem voz às populações e possibilitem responsabilizar as autoridades por malversações de recursos públicos (RDH, 2002). Portanto, as instituições políticas que “aumentem a participação das populações e a responsabilidade do governo são fundamentais para acelerar os progressos em direção aos ODMs, mesmo que a ajuda aos pobres contrarie a vontade das elites” (RDH, 2002, p.132). Entre os países citados pelo RDH de 2002, com medidas adotadas para melhorar a governação democrática, está a África, que

lançou uma importante iniciativa regional, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, que põe grande ênfase na governação. E muitos doadores fizeram do apoio à governação uma prioridade. A segunda questão, controle nacional, tem a ver com os países se responsabilizarem. Uma lição dos anos de 1990 é que as reformas políticas não são postas em prática se não estiverem profundamente incrustadas num compromisso nacional envolvendo todos os interessados de um país. Isso reforça as conclusões dos estudos de governação de que a participação é importante. A maneira como as decisões são tomadas – o processo – é importante (RDH, 2003, p.148).

Entre as medidas adotadas para garantir que a ajuda chegue aos que são, de fato, necessitados, estão aquelas resumidas, no RDH de 2003, pelo ex-presidente boliviano Jorge Quiroga: descentralização das tomadas de decisão, buscando satisfazer as prioridades básicas como água, escolas e saneamento (as quais estão no cerne da concretização dos ODMs), ajuda não-atrelada a investimentos financeiros (o que poderia onerar os países receptores e fazê-los menos propensos à corrupção), “ajuda concessional” (isto é, a ajuda para os países endividados ou menos desenvolvidos deve ser feita por meio de doações, porque

não se pode aumentar ainda mais os seus níveis de dívidas) (QUIROGA *apud* RDH, 2003, p. 151-152). Os doadores poderiam coordenar as questões administrativas para os governos dos países pobres, o que as ajudaria a alinhar as contribuições dos doadores com as prioridades nacionais. “Deveria haver também responsabilidade diante das pessoas beneficiadas pelos resultados dos programas, com destaque para a responsabilidade legal de quem recebe a doação frente aos que contribuíram” (QUIROGA *apud* RDH, 2003, p. 151-152).

Frisa-se, ainda, que é preciso ampliar não só a participação popular no atingimento das metas para o desenvolvimento, mas também o gerenciamento da sociedade civil, dos indivíduos e das ONGs. Cidadãos engajados colaboram para exigir mais responsabilidade das instituições e dos governantes, segundo o relatório de 2003. Destaca-se, ainda, a

Reforma institucional para combater a corrupção e promover a governação democrática. Combater a corrupção exige instituições fortes. As instituições democráticas dão às pessoas uma palavra e responsabilizam os decisores perante o público (RDH, 2003, p.151).

Fisman e Gatti (2002) debatem o tema da descentralização no que concerne à despesa governamental e concluem, após análise feita com 59 países, que há uma forte e expressiva associação entre menor corrupção e menores rendimentos burocráticos. E indicam também que países com maior descentralização têm uma posição melhor na classificação dos índices que medem a corrupção (FISMAN; GATTI, 2002, p.326-330).

Já, o relatório de 2005, segundo os seus formuladores, destaca que, caso se esteja numa “encruzilhada” e se insista que se deve tentar dar início a uma nova forma de se atingir o desenvolvimento.

O enfoque é sobre o que os governos dos países ricos podem fazer para manter a sua parte do negócio da parceria global. Isso não implica que os países em desenvolvimento não tenham responsabilidade. Pelo contrário, têm a principal responsabilidade. Nenhum montante de cooperação internacional pode compensar as ações de governos que falham na prioridade ao desenvolvimento humano, no respeito aos direitos humanos, no ataque à desigualdade e na erradicação da corrupção. Mas sem um compromisso renovado com a cooperação, apoiada na ação prática, os ODM não serão atingidos – e a Declaração do Milênio será lembrada na história apenas como um conjunto de promessas vazias (RDH, 2005, p.02).

Segundo o RDH de 2005, as responsabilidades para se atingirem os ODMs têm de ser divididas, porque os países doadores não podem ser os únicos a ser responsabilizados pelos possíveis fracassos. São problemas a serem enfrentados pelos diversos Estados nacionais:

Fraca governação, corrupção e o fracasso na adoção de políticas que sustentem o crescimento econômico reduzem os retornos em desenvolvimento humano dos investimentos na ajuda (RDH, 2005, p.76).

Os produtores do relatório de 2005 enfatizam a importância dos países doadores. No entanto, destacam que a ajuda só será eficaz se houver “[...] uma parceria que envolva responsabilidades e obrigações partilhadas” (RDH, 2005, p.76). Em relação ao financiamento, este deve ser ampliado, caso contrário os ODMs não serão alcançados; além disso, os países que recebem essas doações devem ser capazes de administrar corretamente tais recursos.

Se os países doadores falam a sério sobre o ataque à pobreza global, redução da desigualdade e garantia de um futuro mais seguro e mais próspero para os seus próprios cidadãos, precisam de se fixar firmemente na meta de desembolsar 0,5% do seu rendimento nacional para ajuda até 2010 e 0,7% até 2015. Mais ajuda não é garantia de desenvolvimento – e as preocupações com a capacidade dos países pobres de absorver e empregar eficazmente a ajuda têm de ser levadas a sério (RDH, 2005, p.76).

Outro ponto diz respeito às dificuldades financeiras, uma vez que, se o montante de doação de recursos for ampliado, será preciso diminuir o custo das transações decorrentes de tal operação, sem onerar os países contribuintes, conforme dizem os formuladores do RDH de 2005. Mas, essa ajuda só resultará em melhorias no combate à desigualdade se “as estruturas de gestão forem otimizadas, favorecendo os governos e os cidadãos dos países em desenvolvimento” (RDH, 2005, p.76). Refere o RDH de 2005:

No passado vários fatores diminuíram o impacto da ajuda no desenvolvimento humano – políticas da guerra fria, uso da ajuda para promover objetivos comerciais dos países doadores, ausência de estratégias nacionais eficazes de redução da pobreza, corrupção e má gestão econômica, tudo contribuiu. Seria ingênuo afirmar que todos estes problemas desapareceram. Contudo, o ambiente da

política econômica melhorou significativamente, assim como os retornos de desenvolvimento humano da ajuda. Esta é uma ocasião propícia, em que um aumento do ritmo da ajuda poderá transformar as perspectivas para os ODMs (RDH, 2005, p.76-77).

O relatório de 2005 reforça que a política nacional pode influenciar na eficácia da ajuda. “[...] Países tão diferentes como Bangladesh, Moçambique e Vietnã conseguem gerar elevados retornos de desenvolvimento humano da ajuda porque têm estratégias eficazes de redução da pobreza” (RDH, 2005, p.92). E no seu sentido oposto, segundo o relatório de 2005:

[...] a corrupção endêmica, fraca governação e má gestão econômica diminuem os benefícios potenciais da ajuda. A corrupção mina os esforços de ajuda em dois aspectos. Primeiro, as famílias pobres sofrem desproporcionadamente com as práticas corruptas. Um inquérito feito no Camboja concluiu que a corrupção custava às famílias de rendimento baixo três vezes mais do que o seu rendimento, tal como custava às famílias de rendimento elevado, em parte porque as famílias de rendimento baixo estão mais dependentes dos serviços públicos. Segundo, as saídas de fluxos financeiros associadas à corrupção podem ultrapassar o crescimento dos fluxos de ajuda: de acordo com uma estimativa, activos financeiros públicos que excedem o valor da dívida externa da África foram ilegalmente transferidos para contas em bancos estrangeiros (RDH, 2005, p.93).

Assim, os doadores de ajudas econômicas, de acordo com o relatório de 2005, podem enfrentar esses problemas de forma muito mais eficaz por meio de parcerias com governos comprometidos com a transparência<sup>51</sup> e a responsabilidade financeira, e não pela imposição de planos de política.

Enfrentar a escassez de recursos quando se trata de desenvolvimento humano, exige que sejam criadas estratégias para uma melhor gestão do dinheiro disponível. Isso porquê, mesmo a riqueza obtida com a exportação do petróleo e dos minérios pode não ser suficiente para assegurar o crescimento voltado para a democracia, para o desenvolvimento humano<sup>52</sup> (RDH, 2005).

---

<sup>51</sup> “Como combater a corrupção? Pela transparência total, pelo aumento dos auditores confiáveis que atacam antecipadamente a corrupção. Como nos informa o *World Economic Forum*, a Dinamarca e a Holanda possuem 100 auditores por 100.000 habitantes; o Brasil apenas 12.800, quando precisaríamos pelo menos de 160.000. E lutar para uma democracia menos desigual e injusta que, a persistir assim, será sempre corrupta e corruptora” (BOFF, 2012, s/p).

<sup>52</sup> “Nos 34 países em desenvolvimento com recursos de petróleo e gás, que representam pelo menos 30% das suas ganhos de exportação, metade da sua população conjunta vive com menos de 1 dólar por dia. Dois terços desses países não são democráticos. As exportações de petróleo tornaram a

Todavia, os indicadores de desenvolvimento humano são ruins e indicam declínio das condições sociais onde “as instituições de responsabilização pública sofrem de corrupção sistêmica” (RDH, 2005, p.126). Mas essa situação pode ser revertida, se houver o fortalecimento das instituições, incentivos econômicos adequados e apaziguamento dos conflitos com a elaboração de políticas eficientes e governação democrática.

A emergência de mercados negros e economias paralelas que muitas vezes acompanha o conflito violento cria novas oportunidades para os combatentes – e novas fontes de desajuste econômico para a sociedade. Por exemplo, a limitada capacidade do Estado para regular os recursos naturais, juntamente com a corrupção generalizada, torna mais fácil o desenvolvimento de redes informais e ilícitas. Na Serra Leoa, o setor informal dos diamantes foi uma rica fonte de receitas para a rebelde Frente Revolucionária Unida e para o seu patrocinador, Charles Taylor, antigo Presidente da Libéria. Assim, o crime e a insegurança tornaram-se manifestações de conflitos que, originalmente, tiveram traços políticos (RDH, 2005, p.161).

De acordo com os produtores do RDH de 2005, o aumento de recursos proporcionado pelas riquezas naturais de um país, ao invés de ajudar pode, na verdade, ser uma forma de enfraquecer o Estado, favorecendo a má governação, pelo fato de que grandes fontes de rendimentos faz que certos governos “deixem de investir em estruturas fiscais nacionais estáveis, e ainda, os torna menos responsáveis frente aos seus cidadãos” (RDH, 2005, p. 167). Além disso,

[...] as rendas dos recursos naturais proporcionam retornos extremamente elevados para a corrupção do Estado – e para os indivíduos e grupos que o controlam. Estruturas fracas de governação proporcionam vastas oportunidades de atividade extra-orçamental e grandes fluxos de rendimento criam nas pessoas com poder o interesse em garantir que essas oportunidades se mantêm intactas (RDH, 2005, p.167).

Apesar de não existir precisão nos dados oficiais declarados sobre os rendimentos obtidos com a venda do petróleo na Guiné Equatorial, “a estimativa

---

Guiné Equatorial numa das economias de crescimento mais rápido do mundo, mas o país também possui o recorde do maior hiato entre a sua riqueza nacional e o índice de desenvolvimento humano (IDH), de 93 lugares. Segundo algumas estimativas, menos de 10% dos 700 milhões de dólares de receitas do petróleo da Guiné Equatorial chegam às contas do Governo. E apesar da sua riqueza em recursos naturais, Angola ocupa o lugar 160 entre os 177 países do IDH. A corrida à exploração das reservas de petróleo do Mar Cáspio levou a uma vaga de investimento estrangeiro no Azerbaijão e Cazaquistão” (RDH, 2005, p. 125-126).

de 710 milhões de dólares do Banco Mundial indica uma enorme discrepância entre o rendimento declarado e o real” (RDH, 2005, p.167). Esse tipo de prática enfraquece “as condições de responsabilidade e transparência, fundamentais para o desenvolvimento da autoridade legítima do Estado” (RDH, 2005, p.167).

Os formuladores do relatório de 2005 dizem que os Estados Unidos têm conseguido êxito ao recusar adquirir produtos importados de maneira ilegal como diamantes ou madeira<sup>53</sup>, por exemplo, mas o governo estadunidense reconhece que não consegue fiscalizar todos os produtos que adentram o seu território. Isso faz que muitos produtos importados continuem “[...] a causar grandes prejuízos às receitas do governo, a gerar grandes prejuízos ambientais e a minar os esforços para controlar a corrupção” (RDH, 2005, p.172). Assim, uma maior transparência nas transações comerciais é um ponto que deve ser aperfeiçoado e trabalhado pelos governantes, pois “[...] transparência inadequada pode reforçar a corrupção e enfraquecer a governação” (RDH, 2005, 172).

Contudo, segundo os elaboradores do RDH de 2005, os esforços feitos por algumas companhias não estão livres de sofrer pressão das empresas rivais, afinal, “certos governos em concordância com tais empresas, podem não estar de acordo quando são pressionados a ter mais transparência e responsabilidade pública perante os seus cidadãos” (RDH, 2005, p.172). A ausência de transparência debilita a responsabilidade do governo e pode aumentar a desconfiança e, em consequência, os conflitos. Por isso,

A contrapartida da atividade extra-orçamental dos governos é pagamentos às escondidas feitos pelas companhias a indivíduos-chave que são considerados guardiães de direitos sobre recursos naturais. Em Angola, mais de trinta multinacionais petrolíferas pagaram ao governo direitos de exploração de petróleo, sem revelarem nem aos Angolanos nem aos seus acionistas quanto pagaram ou a quem. Na região cáspia, os direitos de exploração de petróleo são governados por Acordos de Parceria Multinacional entre governos e investidores estrangeiros. Negociados em segredo, esses acordos têm dado lugar a algumas das maiores investigações de corrupção da história judicial dos EUA (RDH, 2005, p. 172).

---

<sup>53</sup> “Calcula-se que atualmente o comércio ilegal de madeira ascenda a 10% do comércio anual de 150 mil milhões de dólares. Mais transparência é outra prioridade. Os países do Grupo dos Oito (G-8) têm atribuído uma alta prioridade a uma maior revelação de dados e responsabilidade no setor dos minérios. Um exemplo disso é a Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas, em que intervêm vários interesses. Isto é promissor porque exige que as companhias de petróleo e gás revelem todos os pagamentos e que os governos revelem o que recebem. A iniciativa é voluntária, contudo carece de linhas de orientação claras para a aplicação” (RDH, 2005, p.172).

Porém, se já é difícil punir as companhias por atos ilegais no país de origem, é ainda, de acordo com os produtores do RDH de 2005, mais complicado quando se trata de cobrar transparência ou punir as práticas corruptas das transnacionais nos diversos países.

A Comissão África do Reino Unido propôs o desenvolvimento da abordagem da Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas, acrescentando-lhe algumas questões jurídicas. [...]. O quadro proposto pela Comissão resolveria este furo da lei. Permitiria que os governos dos países em que as companhias transnacionais estão localizadas acionassem práticas corruptas no estrangeiro. E permitiria que os países em vias de desenvolvimento tivessem acesso mais fácil a processos legais para recuperar os ativos roubados. Poderia ser encorajada uma maior transparência se outras economias desenvolvidas seguissem o exemplo dos EUA e reforçassem as leis dos países industrializados para tornar a corrupção das empresas transnacionais no estrangeiro um crime no próprio país (RDH, 2005, p.172).

Segundo o relatório de 2005, a análise de que essas medidas vão contra o princípio dos mercados abertos ao investimento não procede. Não são essas medidas diferentes daquelas nas quais a exposição “de dados financeiros impõe requisitos a todas as companhias cotadas em bolsa nas economias ocidentais” (RDH, 2005, p172). E, fundamentalmente, estariam de acordo com “a Convenção da ONU Contra a Corrupção e as Linhas de Orientação da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento Sobre Empresas Multinacionais” (RDH, 2005, p172).

Entre as medidas propostas pelos formuladores do relatório de 2005 para a redução de conflitos e do subdesenvolvimento, destaca-se a referente ao incentivo à transparência empresarial, porque a falta de transparência, ao divulgar-se o montante recebido com a exploração dos recursos naturais e a distribuição dos seus benefícios, pode ser a causa de conflitos violentos, segundo o referido relatório. Pode, ainda, ser um sintoma e uma “causa de governação fraca” (RDH, 2005, p.180). Nesse sentido, a comunidade internacional poderia exercer mais pressão para ampliar a transparência dos pagamentos “exigindo padrões mais elevados de registo e dando força jurídica às iniciativas atuais” (RDH, 2005, p. 180).

Claro que os governos dos países em desenvolvimento têm de relatar aos seus próprios cidadãos os fluxos de receitas através de

canais nacionais transparentes – e muitos, sistematicamente, não o fazem. Mas uma ação internacional mais eficaz também poderia criar os incentivos – e desincentivos – certos para as empresas interagirem com os governos. Como foi proposto pela Comissão para a África patrocinada pelo Reino Unido, um quadro jurídico internacional que facilite a investigação de práticas de corrupção nos países em desenvolvimento por empresas sediadas em países industrializados poderia aumentar os riscos legais associados às atividades extra-orçamentais e extracontabilísticas (RDH, 2005, p.180).

Pelas propostas contidas nos RDHs, é possível perceber que nem sempre as sugestões são claras. Algumas atividades do governo, como as privatizações, não são muito bem explicadas.

No relatório de 2003 pode-se ler uma passagem sobre os problemas de gestão do Estado. De acordo com o relatório, as nações em desenvolvimento gastam cerca de 10% de seus orçamentos nacionais com questões de desenvolvimento básico, conquanto tenham margens para alterar prioridades orçamentárias mediante, sobretudo, redução dos gastos militares (RDH, 2003).

O modelo descentralizado pode ser dificultado, se as instituições não seguirem procedimentos transparentes e democráticos. Todavia, recomenda que é necessário desconcentrar o poder de decisão (RDH, 2003).

Constata-se que nos relatórios do desenvolvimento humano há, nitidamente, uma visão positiva dessa recontextualização na qual as ONGs ocupam, paulatinamente, papel de destaque nos processos decisórios e no cumprimento das ações. Portanto, é dado um papel de destaque às organizações não-governamentais e ao voluntariado na execução dos projetos em prol do desenvolvimento. Isso pode ser observado nas recomendações feitas pelos relatórios para a resolução de problemas relativos não só ao combate à corrupção nos Estados nacionais, mas também à prevenção contra novas formas de desviar recursos (RDH, 2003; 2005).

Nos RDHs, nota-se que as sugestões de combate e prevenção aos crimes contra o patrimônio público, por exemplo, apontam para a necessidade de reformas estruturais e também emergenciais. Todavia, aparece com certa frequência que os problemas estruturais estão relacionados com a falta de eficiência do Estado em preparar e cumprir as políticas públicas. No entanto, servidores sem qualificação apropriada, excesso de burocracia, ausência de planejamento econômico e centralização de ações são explicadas nos RDHs pela ineficácia do Estado, que possui mais demandas do que consegue cumprir.

Esses documentos do PNUD frisam a importância da municipalização na alavancagem da governança democrática, visto que esta ajudaria no processo de descentralização (RDH, 2003).

É possível perceber, no interior desses documentos do PNUD, que é enfatizada a questão da descentralização política e econômica. Nos relatórios, produzidos desde 1990, estão sinalizadas várias indicações que visam suscitar ações e práticas que possibilitem dotar municípios e localidades de maior poder de decisão, seja para apontar responsabilidades, seja para indicar caminhos mais eficientes de controle dos gastos e investimentos do dinheiro público e de combate à malversação dos recursos. Assim, a capacidade de investigar e punir os casos de corrupção cabe também às administrações locais.

Os relatórios dão destaque à questão da descentralização política, por considerá-la apta a tornar mais dinâmicas e eficazes os mecanismos de distribuição e uso das verbas públicas. Nesse capítulo, buscou-se evidenciar como os RDH redigidos na década de 2000 estabelecem inúmeras sugestões para ampliar, de forma significativa, ações e práticas, nas esferas administrativas, políticas e econômicas, nos diversos Estados e localidades, para cumprir os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM). Em várias partes dos RDHs, as proposições de combate à corrupção possuem indicações gerais para os continentes (Oceania, África, Ásia, América Latina). O combate ao desperdício de verba pública, desviado pela corrupção, é o caminho para ampliar as ações em prol das Metas do Milênio. Entretanto, as sugestões são bem amplas e requerem que sejam observados os diversos países que possuem formas de governo e cultura muito diversificadas.

Os Relatórios do Desenvolvimento Humano, publicados desde 1990 pelo PNUD, são, seguramente, documentos que demonstram que os problemas do mundo, como a corrupção, não podem ser ignorados, visto que, havendo estreitadas as fronteiras mundiais pelo processo de globalização em curso, eles podem afetar mais países. O desafio é lidar com as diferenças culturais e buscar soluções generalizantes para culturas tão diversas.

Buscou-se mapear, no interior dos RDHs, as discussões empreendidas pelos preparadores dos relatórios sobre o combate à corrupção e sobre sua capacidade de obstar ao desenvolvimento humano. Os elaboradores dos relatórios indicaram proposições, dados e conhecimentos que, como se verá a

seguir, estão presentes em vários debates e acordos ratificados pelo governo brasileiro através da CGU. Assinalou-se que vários dos debates propostos estão centrados na necessidade de diminuir os desvios de recursos públicos. Assim, o dinheiro pode ser mais bem utilizado em prol da sociedade, ao invés de beneficiar apenas certos indivíduos ou grupos sociais. Várias discussões sobre os problemas gerados pela corrupção em diversos setores dos países são levantados nos relatórios, colaborando com um amplo programa de ação sugerido pelo PNUD, aos Estados, à sociedade civil, às organizações internacionais, entre outros.

Os documentos do PNUD apontam, nas suas centenas de páginas, ações e práticas de combate à corrupção que podem colaborar para o desenvolvimento humano, ajudando, com isso, a diminuir as desigualdades e a pobreza.

Com as propostas de ações, práticas e formas de combater a corrupção para fazer prosseguir o desenvolvimento humano os RDHs apontam exemplos de vários países que têm conseguido êxito nas tentativas de diminuição dos desvios de recursos, entre outros. Os relatórios, além de citar exemplos, indicam caminhos que podem ser seguidos pelos governantes, mostram falhas e apontam como utilizar o dinheiro público de modo mais equitativo.

Buscou-se, ainda, demonstrar que muitas discussões sobre pontos das Ciências Sociais estão, de algum modo, presentes nos relatórios. Os debates em torno de questões das diferentes áreas do conhecimento, como política, economia e direito, têm influenciado as propostas apresentadas nos RDHs. Além disso, destacou-se que as propostas de Amartya Sen têm sido fundamentais para vários dos encaminhamentos apontados pelos documentos do PNUD.

Nota-se, através deste estudo, que muitos esforços têm sido feitos para apontar práticas e ações que combatam a corrupção com mais eficácia. Nesse sentido, têm sido empreendidos esforços, conquanto não mencionados pelos RDHs, que são reconhecidos como importantes por diversos setores da sociedade, para diminuir a malversação do dinheiro público e a consequente desigualdade social.

Os RDHS, algumas vezes, passam a impressão de que bastam algumas medidas da parte do Estado, das lideranças políticas e das organizações da sociedade civil para que mudanças ocorram na sociedade. Todavia, é possível constatar que eles estão engajados muito mais na elaboração de propostas que incentivem os cidadãos a participar ativamente nos processos de mudança.

Cabe, então, dizer que o esforço do PNUD não seja capaz de conseguir atingir todas as metas planejadas. Como dizia Celso Furtado (2001), “a história é um processo (...) aberto”. Sendo assim, não se pode afirmar como será o futuro, a partir dessa nova forma de conceber o Estado, agora não mais como agente principal, mas como um dos agentes que atuam, ou não, com mais transparência, prestando contas do dinheiro público e com mais canais de comunicação entre cidadãos e governantes.

## CAPÍTULO 4

### AS POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO POSTAS EM PRÁTICA NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO)

#### 4.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LEI ANTICORRUPÇÃO (LEI Nº 12.846/2013<sup>54</sup>)

A Carta Magna de 1988, que marca a redemocratização<sup>55</sup> no Brasil, no seu parágrafo único, do art. 1º, diz, “*todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*”. Portanto, os direitos políticos<sup>56</sup> devem assegurar que os cidadãos possuam o direito de participar e também de ser informados das tomadas de decisão que afetam a vida de todos (SILVA, 2006).

Então, desde a promulgação da Constituição de 1988, os Procuradores do Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Controladoria Geral da União tornam-se mais atuantes na fiscalização das contas públicas, porém isso vem acontecendo de forma gradual. Cita-se como exemplo de combate à corrupção no Brasil a atuação da Polícia Federal (PF).

Para o ministro Ricardo Lewandowski<sup>57</sup> “[...] o combate à corrupção deve envolver não apenas os agentes do Estado, mas toda a sociedade, porquanto é também um problema de natureza cultural” (LEWANDOWSKI *apud* STF, 2015, s/p). Lewandowski<sup>58</sup> fez questão de ressaltar que é preciso agilizar “a tramitação de

---

<sup>54</sup> Lei 12.846, de 01 de agosto de 2013.

<sup>55</sup> A redemocratização no Brasil ocorreu a partir do fim da ditadura militar.

<sup>56</sup> Para José Afonso da Silva, os direitos políticos “garantem a participação do povo no poder de dominação política por meio das diversas modalidades de direito de sufrágio: direito de voto nas eleições, direito de elegibilidade (direito de ser votado), direito de voto nos plebiscitos e referendos, assim como por outros direitos de participação popular, como o direito de iniciativa popular, o direito de propor ação popular e o direito de organizar e participar de partidos políticos” (SILVA, 2006, p. 348).

<sup>57</sup> Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

<sup>58</sup> Tais afirmações foram feitas na “solenidade de assinatura do acordo de cooperação para o combate à corrupção e à impunidade, realizada nesta quarta-feira (25) no gabinete da Presidência do STF. Também assinaram o termo de cooperação o ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, o presidente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Rodrigo Janot, o advogado-geral da União (AGU), Luís Inácio Adams, o ministro da Controladoria-Geral da União (CGU), Valdir Simão, e o presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Marcus Vinícius Furtado Coelho” (STF, 2015, s/p). O pacto prevê a criação de um grupo de trabalho voltado para a adoção de medidas de combate à corrupção e composto por representantes de diversos órgãos dos poderes Judiciário e Executivo. A parceria prevê ainda a participação de entidades ou pessoas do setor público e privado, que atuem profissionalmente em atividades relacionadas ao tema, por meio da criação de um Fórum de Colaboradores. [...]. “O relatório com os resultados do trabalho deverá ser apresentado em 60 dias, prorrogáveis por igual período, a contar da data de publicação do acordo. A parceria entre o CNJ, MJ, CNMP, AGU, CGU e OAB não envolve aporte financeiro entre os órgãos participantes e cada um deverá arcar com suas despesas” (STF, 2015, s/p).

processos judiciais e administrativos relacionados à prática de ilícitos contra o patrimônio público” (LEWANDOWSKI *apud* STF, 2015, s/p). No seu entendimento, os esforços para combater à corrupção devem ser feitos por toda a sociedade, e não somente por aqueles que assinam tratados e convenções, e afirmou ainda que “a corrupção, a confusão entre o público e o privado, infelizmente grassa em nosso país há mais de 500 anos, desde o momento em que foram estabelecidas as capitâneas hereditárias” (LEWANDOWSKI *apud* STF, 2015, s/p).

Supõe-se que a tradição política brasileira não respeita a separação entre o público e o privado, não sendo, o caso brasileiro, um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo é a mazela da construção da República, de maneira que ele não promoveria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que esses tenham acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos (FILGUEIRAS, 2009, p.388).

Conclui-se daí que, a corrupção está inserida nas instituições desde o início da história brasileira, desde seu descobrimento, com o patrimonialismo, e é continuamente legitimada nos dias de hoje por uma “sobreposição do estamento burocrático à sociedade” (FILGUEIRAS, 2009, p.390).

O resultado do patrimonialismo é que a corrupção faz parte de um cotidiano de nossa constituição histórica. O clientelismo, a patronagem, o patriarcalismo e o nepotismo constituem tipos de relação do Estado com a sociedade em que a corrupção é a marca fundamental; afinal, à sociedade nada resta senão buscar o acesso aos privilégios do estamento burocrático mediante a compra de cargos públicos e títulos de honraria, favores da burocracia e a participação no erário do Estado (FILGUEIRAS, 2009, p. 389).

Logo, Filgueiras recorre a de Sergio Buarque de Hollanda para refletir sobre como é a constituição da cultura política brasileira e, como o problema do patrimonialismo se sobrepõe ao Estado, chegando a ser um “problema societal”, já que, “o patrimonialismo é o resultado de uma cultura da personalidade, na qual não existem regras impessoais de relação no plano da sociedade e entre a sociedade e o Estado” e “essa seria a herança deixada pelo mundo ibérico e sua cultura da cordialidade, marcada pela inaptidão do brasileiro para construir uma ordem pública e também uma democracia” (FILGUEIRAS, 2009, p.390).

---

No entanto, essa interpretação de que a corrupção deva ser pensada como algo inerente à “cultura da personalidade” do brasileiro pode ser um tanto limitada, uma vez que, de fato, “a corrupção não está relacionada ao caráter do brasileiro, mas a uma construção social que permite que ela seja tolerada como prática” (FILGUEIRAS, 2009, p.394).

A tolerância com que se aceita a corrupção, consentida em um contexto social amplo, no qual “a obtenção de vantagens indevidas seja vista como prática comum pelos indivíduos em geral, certamente fará que concepção semelhante seja prestigiada pelo agente nas relações jurídicas que venha a estabelecer” (GARCIA, 2011, p.01). Desse modo,

A reiteração de práticas corruptas e a inevitável sedimentação da concepção de que, além de inevitáveis, são toleráveis, possibilita a “institucionalização da corrupção”, o que tende a atenuar a consciência coletiva e associar a corrupção às instituições, implementando uma simbiose que dificilmente será revertida (GARCIA, 2011, p. 04).

A própria aceitação, dos costumes clientelistas de jogos de interesses e de relações de troca baseadas em favores pessoais, que se baseia em uma confusão feita sobre “a distinção entre o público e o privado” (MARTINS, 1994, p.20), acaba por reiterar a tolerância dada à corrupção: “os mecanismos tradicionais do favor político sempre foram considerados legítimos na sociedade brasileira. Não só o favor dos ricos aos pobres, o que em princípio já era compreendido pela ética católica” (MARTINS, 1994, p. 35). A tolerância existe, muitos são os indivíduos que aceitam “favores” e estão envolvidos em práticas clientelistas. Martins afirma também “o clientelismo político tem sido interpretado, no Brasil, como uma forma branda de corrupção meramente política, mediante a qual os políticos ricos compram os votos dos eleitores pobres” (MARTINS, 1994, p.28).

Esses fatos envolviam e envolvem não só os ricos e poderosos, mas também a população pobre que gravita em torno deles, dependente do favor político e das práticas clientelistas de dominação patrimonial. Mesmo onde o patrimônio já não tem presença visível na política, como ocorre nas grandes cidades, a população, sobretudo migrante de áreas tradicionais e rurais, continua, de algum modo, se relacionando com a política e com os políticos em termos das concepções tradicionais que não separavam o político protetor e provedor (MARTINS, 1994, p.37).

De acordo com José de Souza Martins (1994), a persistência do passado revestida das aparências do moderno resiste, conservadoramente, na realidade brasileira, e nos encaminhamentos dados às decisões políticas e econômicas, fazendo com que a história do nosso país seja morosa e que muitos projetos de melhorias sociais não tenham uma trajetória contínua e acabada. Para Martins, só é possível compreender o Brasil se entendermos as contradições persistentes em nossa história, ou seja, a combinação de moderno e tradicional que freia o nosso desenvolvimento social e político, se renova a cada momento e leva setores da sociedade historicamente marcados pela tradição conservadora, como a Igreja, a desempenharem um papel de liderança na busca por mudanças sociais profundas. E que setores da sociedade organizados em partidos de esquerda ou de centro-esquerda vêm assumindo a missão conservadora de fazer da ordem o princípio regulador do progresso e do passado, o tempo regulador do possível e do futuro.

Por outro lado, o sistema judiciário brasileiro, sendo tão burocrático como é, leva a prática corrupta a ser reconhecidamente uma atividade com punições brandas ou, mesmo, uma atividade difícil de ser combatida e investigada. Isso posto, verifica-se que são frágeis as explicações que se escondem sob a couraça da cultura política. Há elementos culturais a serem considerados quando se estudam as práticas de corrupção? Sim, não há dúvida. Mas não há como dizer que a cultura política explica tudo. Muito menos resolve a tentativa de justificar a existência da corrupção pelo fato dela estar incrustada na sociedade brasileira, há 500 anos. A corrupção tem de ser analisada levando-se em conta ações e procedimentos políticos que eternizam relações de poder, de submissão aos interesses poderosos e de desequilíbrios de poder descomunais (SPECK, 2001).

Sanções criminais, cíveis e administrativas por corrupção são completamente independentes umas das outras e são impostas por parcelas diversas da burocracia pública. Sanções penais são impostas por varas criminais, enquanto sanções cíveis são impostas por varas cíveis, e sanções administrativas, por comissões administrativas formadas por pares, não necessariamente com formação jurídica. Logo, a mesma conduta pode ser investigada, independente e simultaneamente, ou não, por três diferentes entes. Essa redundância pode ser utilizada como um experimento natural para mensurar-se quão eficaz é o sistema judicial brasileiro no combate à corrupção. (ALENCAR & GICO JR., 2011, p.82)

A morosidade do processo de punição, a burocracia do sistema judiciário, a justaposição das varas e instâncias judiciais são responsáveis pela impunidade nos casos de corrupção, mesmo quando esta é sabida (ALENCAR & GICO JR., 2011).

Nas palavras de Lewandowski, “[...] a Constituição Federal de 1988 já trouxe balizas de combate à corrupção em seu artigo 37, ao elencar os princípios norteadores da Administração Pública, como o da moralidade, da publicidade e da transparência” (LEWANDOWSKI *apud* STF, 2015, s/p). Contudo, ele acrescenta que é necessário que se façam reformas nas áreas jurisdicional, legislativa e administrativa e, nesse sentido, lembrou a meta número 4 do Conselho Nacional de Justiça, firmada por magistrados de todo o país, para “dar cabo às ações de improbidade e corrupção em nosso país” (LEWANDOWSKI *apud* STF, 2015, s/p). A meta<sup>59</sup> 4 prevê que se deve:

Priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa (STJ, Justiça Federal, Justiça Estadual e Justiça Militar da União e dos Estados)

Identificar e julgar até 31/12/2015:

Na Justiça Estadual, pelo menos 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2012;

Na Justiça Federal, pelo menos 70% das ações de improbidade administrativa distribuídas até 31/12/2013;

Na Justiça Militar da União e dos Estados, as ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2013; e

No Superior Tribunal de Justiça, 90% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2012 e 60% das distribuídas até 31/12/2013 (CNJ, 2015, p.02).

Para Claudio Weber Abramo<sup>60</sup> o direito de acesso à informação<sup>61</sup> é uma ferramenta fundamental para que todas as pessoas possuam acesso aos

<sup>59</sup> “Os presidentes ou representantes dos tribunais do país, reunidos em Florianópolis/SC, nos dias 10 e 11 de novembro de 2014, durante o VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, aprovaram as Metas Nacionais para o Judiciário brasileiro alcançar em 2015. [...]. Meta 1 – Julgar mais processos que os distribuídos (Todos os segmentos); Meta 2 – Julgar processos mais antigos (Todos os segmentos). Meta 3 – Aumentar os casos solucionados por conciliação (Justiça Federal e Justiça Estadual); Meta 4 – Priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa (STJ, Justiça Federal, Justiça Estadual e Justiça Militar da União e dos Estados). Meta 5 – Impulsionar processos à execução (Justiça do Trabalho e Justiça Federal). Meta 6 – Priorizar o julgamento das ações coletivas (STJ, Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça do Trabalho; Meta 7 – Priorizar o julgamento dos processos dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos (STJ, Justiça do Trabalho e Justiça Estadual)” (CNJ, 2015, p.1-3).

<sup>60</sup> Abramo foi diretor executivo da ONG Transparência Brasil por 15 anos.

prazos e as informações que o Estado possui. Tais informações devem estar disponíveis para quem as solicitar. Afinal, o Estado deve facilitar o acesso à informação. Segundo Abramo os agentes do Estado não podem ser os “árbitros daquilo que o público pode e não pode conhecer (ABRAMO, s/d, p.03).

Outro instrumento importante no combate à corrupção foi a aprovação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), em vigor desde 29 de janeiro de 2014, que tem como finalidade punir objetivamente pessoas jurídicas envolvidas em atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

Nos termos do parágrafo único, do art. 1º, a lei será aplicada às sociedades empresárias; às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado; a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas; a sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Nota-se, portanto, que a Lei Anticorrupção será aplicada às pessoas jurídicas independentemente de estarem formalmente constituídas ou não.

É importante salientar que a redação do dispositivo deixou de mencionar outras modalidades de pessoas jurídicas elencadas no art. 44, do Código Civil, não abrangendo em seu rol as organizações religiosas, os partidos políticos e as empresas individuais de responsabilidade limitada (SOUZA, 2014, p.01).

Entre as suas resoluções está o acordo de leniência<sup>62</sup>. Essa norma, segundo o advogado-geral da União, ministro Luís Inácio Adams, “além de obrigar as empresas a colaborarem com as investigações e prever punições severas às envolvidas, garante a recuperação integral dos recursos públicos desviados e assegura a continuidade das atividades econômicas” (ADAMS *apud* AGU, 2015b, s/p).

---

<sup>61</sup> “A [Lei nº 12.527/2011](#) regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. A Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos” (BRASIL. GOVERNO FEDERAL. 2016, p.01).

<sup>62</sup> Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011. Adams “explicou que as divergências entre os órgãos públicos na interpretação da norma ocorrem porque o acordo de leniência é algo relativamente novo no país. A única experiência anterior semelhante à Lei Anticorrupção ocorreu no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), no combate aos cartéis. O ministro explicou que, apesar de ser novidade no Brasil, o acordo de leniência é um mecanismo de combate à corrupção usado com frequência em outros países” (ADAMS *apud* AGU, 2015b, s/p).

O ministro Adams destaca, ainda, que essa legislação não tem como escopo somente punir os indivíduos culpados. A ideia é a possibilidade de modificar “o comportamento de pessoas jurídicas que tenham participado de escândalos de corrupção” (ADAMS *apud* AGU, 2015b, s/p).

A inidoneidade significa a morte da empresa. Não se bota uma empresa na cadeia. Uma empresa é uma coletividade de pessoas que se associaram: bancos, fundos de pensão, empregados. Já existem mais de 30 mil pessoas demitidas dentro dessa realidade (da Operação Lava Jato). É responsabilidade do Estado se preocupar com isso [...] (ADAMS *apud* AGU, 2015b, s/p).

O ministro disse que as críticas feitas pelo Ministério Público junto ao TCU, que defende que somente a primeira empresa de um cartel poderia ser beneficiada em caso de delação premiada. Adams enfatizou que existem diferenças entre as esferas penais e administrativas “[...] Na Lei Anticorrupção, é diferente. Mas, até no âmbito do Cade, que combate o cartel, os acordos de leniência podem ser feitos pelas demais empresas, sem repercussão na parte penal” (ADAMS *apud* AGU, 2015b, s/p).

Adams asseverou o seguinte:

a discordância com o Ministério Público é em relação ao trecho da lei que trata da “colaboração efetiva na investigação” que a empresa deve dar para obter o perdão. “A divergência tem a ver com o que significa `prova nova, fato novo`. A lei do Cade aponta que a colaboração efetiva é comportamental. Diz que a empresa deve se abrir, dispor todas as informações que tenha (ADAMS *apud* AGU, 2015b, s/p).

Para o ministro da AGU, porém, se uma empresa omitir informações, o “[...] pacto fica suspenso e ela deixa de ser favorecida pelo acordo de leniência. Ele explicou que não há completa isenção da empresa. Ela se submete a exigências muito rígidas e, por isso, muitas delas resistem e ainda não fizeram o acordo” (ADAMS *apud* AGU, 2015b, s/p).

Ademais, Sandro Grangeiro Leite, representante do TCU, frisou que a empresa terá de devolver os recursos desviados e que, “em relação à responsabilização administrativa da empresa, a lei já prevê que eventual celebração de acordo de leniência não exime a empresa da integral reparação do dano ao erário” (LEITE *apud* AGU, 2015b, s/p).

Nota-se, todavia, que as medidas e leis que visam inibir atividades ilícitas, como os desvios dos recursos públicos, devem levar em conta que a corrupção prejudica sobremaneira a população que vive na mais profunda miséria, sem acesso à moradia e aos serviços básicos de saúde e educação, por exemplo.

Mesmo assim, deve-se salientar que, na falta de punição para as denúncias de corrupção, ativos econômicos de empresas acabam por serem lesadas, chegando a ser impedidas de receber financiamentos internacionais e declaradas inidôneas pelo Banco Mundial, o que, segundo Modesto Carvalhosa<sup>63</sup>, em entrevista para o jornal Folha de S. Paulo, leva as empreiteiras investigadas na Operação Lava-Jato a irem todas “para o bebeléu” porque há “um mercado internacional de ativos de empresas corruptas’ que aos poucos irão se exaurindo, pois não querem ficar sob o jugo da Lei Anticorrupção” (CARVALHOSA, 2015, s/p).

Isso acontecerá devido à possibilidade da presidente Dilma Rousseff cometer o crime de responsabilidade, “[...] ao se negar a aplicar a Lei Anticorrupção às empreiteiras, protegendo-as, já que, decidindo processar as pessoas – ela infringiu frontalmente o Estado de Direito” (CARVALHOSA, 2015, s/p), e incidiu no crime de prevaricação<sup>64</sup> que retarda mais ainda os processos por improbidade administrativa e corrupção.

Ao ser indagado sobre qual seria a melhor forma de combater a corrupção das empreiteiras, Carvalhosa respondeu que isso é possível “com a implantação da ‘performance bond’ [que] é um seguro que garante a execução da obra no preço justo, no prazo e na qualidade contratados. Elimina a interlocução entre as empreiteiras e o governo” (CARVALHOSA, 2015, s/p). Além do que, tal seguro seria uma ferramenta importante para coibir os superfaturamentos e as obras inacabadas.

Segundo Flávia Inês Schilling, a corrupção é uma prática que visa a “conquista ou manutenção do poder político de um determinado *status quo*, atuando, portanto, como um mecanismo de reprodução de uma determinada distribuição de poder e riqueza” (SCHILLING, 1999, p.49).

---

<sup>63</sup> “Advogado especialista em direito econômico e mercado de capitais, que há mais de 20 anos estuda a corrupção sistêmica na administração pública brasileira” (CARVALHOSA, 2015, s/p).

<sup>64</sup> É um crime funcional, isto é, praticado por funcionário público contra a Administração Pública em geral, que se configura quando o sujeito ativo retarda ou deixa de praticar ato de ofício, indevidamente, ou quando o pratica de maneira diversa da prevista no dispositivo legal, a fim de satisfazer interesse pessoal.

Eis-nos, mais uma vez, da à corrupção, agora sob a forma de “ilegalidades toleradas”, tais como o jeitinho ou a troca de favores, nesse caso, a atividade corrupta é uma “constante negociação tanto com as leis ou normas ‘editadas’ [...] e a sua utilização como arma política” (SCHILLING, 1999, p.51).

É uma questão de ordem moral: entre os juízos de necessidade e os juízos de valores há um espaço que permite a existência de uma corrupção tolerável. A partir da aceitação moral da corrupção, a desonestidade no meio político é, também, consentida:

A antinomia entre normas morais e prática social cria um contexto de tolerância à corrupção que explica o fato de atores, consensualmente, concordarem com a importância de valores fundamentais como respeito, honestidade, decoro e virtudes políticas, mas, ao mesmo tempo, concordarem que, na política, um pouco de desonestidade pode cumprir uma função importante (FILGUEIRAS, 2009, p.402).

Por outro lado, isso não quer dizer que a prática de tolerar a corrupção na vida política deva ser naturalizada. Na realidade, “a desonestidade no meio político configura decadência institucional porquanto não há consenso a respeito dos valores políticos básicos” (FILGUEIRAS, 2009, p.405). O que vai além das funções político-administrativas, chegando até às funções jurídicas e à moral que existem em seu entorno: apesar de se reconhecer o “papel da Justiça enquanto instrumento para o controle diferencial das ilegalidades, com a existência de punição para certos crimes” (SCHILLING, 1999, 53-54), na realidade social, encontra-se desgastada a “credibilidade simbólica da tutela judicial” com a “fraca presença do Judiciário na resolução dos conflitos” (SCHILLING, 1999, p.54). Assim,

Como a probabilidade de punição é uma das variáveis mais relevantes na determinação do nível de atividade criminosa, é de se esperar que o nível de corrupção no Brasil ainda seja muito elevado. Um alto nível de corrupção certamente diminui a cooperação social e enfraquece a capacidade de o Estado implementar boas políticas públicas [...] cujo efeito é simplesmente destruir riqueza na busca por redistribuição de recursos, o que empobrece a sociedade (ALENCAR & GICO JR., 2011, p.90).

Sendo assim, além da herança histórica patrimonial, da cultura de aceitação de troca de favores pessoais em meios públicos e da tolerância social da desonestidade na política, a corrupção ainda é respaldada pela impunidade judicial de um sistema leniente e moroso.

## 4.2 A RELEVÂNCIA DA CGU NO COMBATE À CORRUPÇÃO

A CGU foi criada em 2003, a partir da promulgação da Constituição de 1988. Ela foi formulada para ser uma agência anticorrupção, ficando responsável pelo controle interno dos repasses de recursos federais para órgãos privados e federativos. Já, em 2006, foi fundada a Secretária de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas que visa trazer mais qualidade aos serviços prestados.

Ana Mara França Machado (2010) explica que a estrutura institucional brasileira anticorrupção é constituída por: 1) órgãos de controle interno (Controladoria Geral da União e Controladorias estaduais e municipais; 2) órgãos de investigação (Ministério Público e Polícias); 3) leis; 4) sociedade civil organizada (controle social) (MACHADO, 2010, p.76-78 *apud* GRECO FILHO, 2015, p.63).

Além disso, existem outros órgãos de controle interno, como, por exemplo: O CNJ (Conselho Nacional de Justiça), que colabora para que o sistema judiciário do Brasil seja mais eficiente, principalmente no controle e na transparência administrativa processual, e o CONAMP (Conselho Nacional do Ministério Público).

Entre as estruturas que fiscalizam as contas públicas estão o Tribunal de Contas, o Ministério Público e as polícias. Mas, foram instituídas com o objetivo específico de combater a corrupção a CGU (Controladoria Geral da União) e o Tribunal de Contas.

A CGU é órgão do Governo Federal cuja tarefa é dar assistência direta e imediata ao Chefe o Executivo nas questões referentes à defesa do patrimônio público e ao aumento da transparência da gestão, através de ações de controle interno, auditoria pública, ouvidoria, correição, prevenção e combate à corrupção (CGU, 2015, s/p).

Segundo informações do *site* da CGU (<http://www.cgu.gov.br/>), ela concentra, ainda, a supervisão técnica dos órgãos que formam o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição<sup>65</sup> e das Unidades de Ouvidoria do Poder Executivo Federal.

---

<sup>65</sup> “A correição é uma das áreas de atuação fundamentais da Controladoria-Geral da União (CGU) e consiste nas atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e à aplicação das devidas penalidades. A unidade da CGU responsável pelas atividades relacionadas à “correição” é a Corregedoria-Geral da União (CRG)” (CGU, 2016, p.01). Já “[...] o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (Decreto nº 5.480), é o “Órgão Central” (Decreto nº 5683/2006), que atua nas unidades específicas de correição junto aos Ministérios como “unidades setoriais” e pelas unidades específicas de correição que compõem as estruturas dos

A estrutura<sup>66</sup> da CGU é composta por quatro Unidades, de acordo com as ações: 1) controle interno (SFC – Secretária Federal de Controle Interno); 2) Correição (CRG – Corregedoria-Geral da União); 3) Prevenção da corrupção (SPCI – Secretária de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas); 4) e Ouvidoria (OGU-Ouvidoria-Geral da União). O Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, também compõe a CGU, como órgão consultivo e colegiado. Ele é formado por representantes do governo e da sociedade civil, e possui como objetivo principal discutir e indicar medidas para controlar e dar transparência à gestão dos recursos públicos (GRECO FILHO, 2015, p.64).

No que tange à transparência à gestão dos recursos públicos, a CGU criou o Portal da Transparência do Governo Federal, que visa aumentar transparência da gestão pública, facilitando o acesso e a fiscalização da aplicação do dinheiro público (GRECO FILHO, 2015).

Já, na esfera do Ministério da Justiça, destacam-se:

[...]a ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro), articulada por vários órgãos dos três poderes da República, Ministérios Públicos e da sociedade civil, no qual a luta contra à corrupção é um dos temas de atuação. Entre os órgãos que a integram estão: Os Ministérios Públicos, Policiais, Judiciário, órgãos de controle e supervisão, CGU, TCU, CVM ( Conselho de Controle de Atividades Financeiras), COAF (Superintendência, Nacional de Previdência Complementar – Previc, Susep, Banco Central do Brasil – BACEN, ABIN, AGU<sup>67</sup>, FEBRABAN, etc (GRECO FILHO, 2015, p.65).

O tema controle é também objeto do artigo *“Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira”*, de Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Cecília Olivieri e Marco Antonio Carvalho Teixeira. Esse texto analisa a atuação da CGU, destacando a ampliação de suas funções desde sua criação em 2003. Centralizando, inicialmente, o controle interno da Administração Pública Federal, esse órgão ampliou suas funções, abrangendo o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas e a promoção da transparência. Loureiro (et al.) dizem, ainda, que a CGU “inovou, ao passar a

---

Ministérios, autarquias e fundações públicas como “unidades seccionais”. Atendendo aos dispositivos supracitados, a Portaria CGU nº 335, de 30/05/06, regulamentou o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal e, em síntese, definiu os instrumentos a serem utilizados no Sistema, nas atividades relacionadas à correição, e estabeleceu competências” (CGU, 2016, p.01).

<sup>66</sup>Informações disponíveis no *site*: [http://www.cgu.gov.br/publicações/balancoacoes2008/arquivos/balanco2008\\_portugues.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicações/balancoacoes2008/arquivos/balanco2008_portugues.pdf)

<sup>67</sup> A AGU trabalha em prol, principalmente, da recuperação internacionalmente dos ativos da União que foram desviados através da prática de corrupção (informações que estão no Manual da AGU: Combate Internacional à corrupção: a recuperação de ativos da União, Brasília, DF, setembro de 2012).

exercer um importante papel na mobilização da sociedade civil, capacitando-a para o exercício da função de controle social dos governantes” (LOUREIRO [et al]). Os autores destacam, que, neste processo, o foco de atuação da CGU é ampliado para além do controle interno.

Segundo Jorge Maranhão (2015), diversos movimentos sociais que trabalham com questões ligadas ao controle social (conduta e gastos públicos) estão atentos em relação ao que tem acontecido com a CGU. Porquê, nos últimos anos, a instituição vem sofrendo cortes de pessoal e de orçamento. Jorge Hage, ex-chefe da CGU, disse que o órgão teve um forte corte nas suas verbas, e está com falta de dinheiro até mesmo para as contas mais básicas como água e luz.

Maranhão destaca que esse corte no orçamento de um órgão de controle tão importante acarreta em menos transparência, fiscalização e punições. Além disso, o autor diz que recentemente a CGU quase foi incluída numa “reforma ministerial” que passaria para a Casa Civil a sua função de auditoria.

Seria um verdadeiro desastre para quem ainda sonha com menos descalabros na administração pública. Não é para menos. Afinal, como é que um órgão interno da Casa Civil, com seu status de ministério perdido, teria força institucional para auditar, processar ou mesmo estabelecer sanções a outros ministérios, que estarão então hierarquicamente superiores à CGU? Evidentemente, não haveria força política para tal. Demitir servidores comprovadamente corruptos, então, nem pensar, pois isso é atribuição exclusiva de um ministro de Estado (MARANHÃO, 2015, p.01).

Maranhão salienta que “só o fato de a presidente Dilma e seus assessores terem cogitado uma coisa dessas já evidencia uma grave distorção” (MARANHÃO, 2015, p.01). Contudo, diz que a sociedade civil organizada<sup>68</sup> teve um papel fundamental ao pressionar pela continuidade da CGU como Ministério.

Maranhão acredita que o âmago da questão não está centrado nos “simples cortes para se cumprir metas de gastos públicos” (MARANHÃO, 2015, p.01), mas no “desentendimento” da presidente Dilma em relação às atribuições que competem ao Estado e no saber quais são as suas reais “funções”, que certamente não consistem em tutelar a vida dos seus cidadãos, e sim “controlar os gastos,

---

<sup>68</sup> “Várias organizações se articularam e até veicularam uma nota de apoio à CGU pela Rede Amarríbo, assinada por nada menos que 79 organizações de todo o país. No documento, as entidades denunciam a precarização paulatina dos serviços da Controladoria que, hoje, tem um orçamento equivalente ao da Secretaria das Mulheres, que acabou sendo aglutinada com outras duas” (MARANHÃO, 2015, p.01).

promover a transparência pública e combater a corrupção em todos os níveis” (MARANHÃO, 2015, p.01).

Transformar uma instituição de Estado eminentemente técnica e autônoma num departamento qualquer dentro de um ministério seria dar um tiro no pé. Um grande ato de traição contra uma sociedade que já não suporta mais tantos desmandos. E aí fica a dúvida, que também vale para as outras instituições de Estado dedicadas à fiscalização e controle dos gastos públicos: o descontrole que isso causaria é apenas o efeito colateral desse desentendimento ou o seu próprio objetivo?

Como as organizações da sociedade disseram em seu documento: *Que a crise econômica não seja usada como desculpa para reduzir o controle da corrupção!* (MARANHÃO, 2015, p.01, grifos do autor).

#### 4.3 EXAMINANDO AS AÇÕES DA CGU DE COMBATE À CORRUPÇÃO NA DÉCADA DE 1990/2000

A CGU diz que a corrupção no setor público pode ocorrer de várias formas: “fraudes na compra de materiais ou na contratação de serviços; cobrança de propinas, superfaturamento de obras e convênios com entidade suspeitas” (CGU, 2014, s/p). Estas são algumas das denúncias mais comuns. Além do que, o sistema tributário brasileiro abre espaços para que os contribuintes e fiscais “mal intencionados” procurem meios escusos para a sonegação de impostos (CGU, 2014, s/p). Nesse sentido, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) constata “mais de US\$ 1 trilhão por ano são pagos em subornos em todo o mundo, colaborando para elevar a pobreza global, bloqueando o desenvolvimento e diminuindo os investimentos” (dados de 2006) (CGU, 2014, s/p).

Segundo a CGU, o aumento dos casos e escândalos de corrupção contribui para o aumento da pobreza e causa impacto negativo nas relações comerciais, pois as sociedades em desenvolvimento são aquelas que mais padecem por causa da corrupção. Ainda de acordo com a CGU, sociedades justas e democráticas não podem desenvolver-se em razão do avanço da corrupção. Portanto, deve-se a priorizar o tema da corrupção na agenda internacional. Em consequência disso, “vários acordos multilaterais passaram a ser assinados” (CGU, 2014, s/p).

Todavia, embora existam inúmeros acordos de combate à corrupção, a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu que era preciso criar um novo instrumento que abarcasse “a prevenção, a criminalização, a cooperação internacional ‘para combater tais práticas e a recuperação de ativos” (CGU, 2014, s/p). Assim, em 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas, através da “Resolução 55/61”, estabeleceu um comitê com a incumbência de preparar um documento que “deveria considerar a criminalização de todas as formas de corrupção, cooperação internacional, aspectos regulamentares da corrupção e sua relação com a lavagem de dinheiro” (CGU, 2014, s/p).

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção<sup>69</sup> considera que esse “fenômeno social”:

é de responsabilidade de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços nesse âmbito sejam eficazes; tendo presentes também os princípios de devida gestão dos assuntos públicos, equidade, responsabilidade e igualdade perante a lei, assim como a necessidade de salvaguardar a integridade e fomentar uma cultura de rechaço à corrupção (CGU, 2014, s/p).

Segundo a CGU, a corrupção não é um fenômeno que acontece somente no Brasil, e muito menos é específico da cultura brasileira. “Com o processo de globalização tecnológica e financeira houve um aumento significativo das relações internacionais e o problema tomou proporções mundiais” (CGU, 2014, s/p). Portanto, para tornar mais efetivas as ações de prevenção e combate à corrupção e monitorar os avanços da sociedade internacional no combate a esse problema, o Brasil tem-se empenhado para ampliar o diálogo com outros países, “trabalhando em prol de uma maior cooperação e integração para prevenir e lutar contra a corrupção” (CGU, 2014, s/p).

---

<sup>69</sup> “Finalmente, depois de três anos de estudos, discussões e negociações, deu-se a assinatura da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), na cidade de Mérida, México. No Brasil, a Convenção da ONU contra a Corrupção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006” (BRASIL/CGU, 2014). Disponível no site: <http://www.cgu.gov.br/onu/convencao/info/index.asp>

O Brasil, segundo a CGU, está progredindo no cumprimento das metas da Convenção da ONU relacionadas ao combate e à prevenção à corrupção. Entre as metas, estão as “políticas de caráter normativo”, com a finalidade de fazer com que a legislação brasileira atenda aos requisitos da Convenção. Dentre as medidas firmadas, destacam-se:

- a) **Tratamento de Conflito de Interesses** – os conflitos entre interesses públicos e privados no exercício de cargos públicos constitui tema de alta relevância na prevenção da corrupção. É incontestável a necessidade de traçar normas legais claras sobre o assunto, que visem ao esclarecimento dos agentes públicos e à boa condução da Administração Pública Federal [...].
- b) **Criminalização do Enriquecimento Ilícito** – No tocante às medidas de criminalização, destaca-se, para maior adequação da legislação brasileira aos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, o Projeto de Lei 5.586, de 2005, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, que tipifica o crime de Enriquecimento Ilícito. De acordo com o Projeto de Lei [...] incorre em crime de enriquecimento ilícito, com pena de reclusão de três a oito anos e multa, o funcionário público que possuir, mantiver ou adquirir, para si ou para outrem, injustificadamente, bens ou valores de qualquer natureza, incompatíveis com sua renda ou com a evolução de seu patrimônio.
- c) **Alteração do crime lavagem de dinheiro** – Está em tramitação na Câmara dos Deputados Projeto de Lei 3.443/2008, que pretende alterar a Lei nº 9.613/98. De acordo com Projeto, o rol de crimes antecedentes ao crime de lavagem de dinheiro será abolido, passando a ser crime a lavagem de bens, direitos e valores oriundos de qualquer infração penal. Se a Lei for alterada nos termos do Projeto, a legislação brasileira de lavagem de dinheiro figurará entre as mais modernas Leis sobre o assunto.
- d) **Recuperação de ativos** – Com relação à recuperação de ativos, objeto do Capítulo V da CNUCC, o Brasil dispõe do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), criado no âmbito da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça. [...] Entre suas atribuições, o DRCI articula e colabora com as polícias, o Ministério Público, o Judiciário e os órgãos competentes para recuperar, no Brasil e no exterior, ativos derivados de atividades ilícitas (CGU, 2014, s/p).

Segundo a CGU, entre a legislação já existente no Brasil, que se encontra em consonância com a Convenção, estão as seguintes:

- Lei nº 8.666/93 – Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.
- Lei nº 10.520/02 – Pregão Eletrônico. Regulamenta a compra de bens ou contratação de serviços por meio eletrônico.
- Lei nº 8.112/90 – Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

- Lei nº 8.429/92 – Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.
- Lei nº 9.613/98 – Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências.
- Lei nº 9.807/99 – Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal.
- Lei Complementar nº 105/01 – Permite a quebra do sigilo bancário do contribuinte diretamente pelo Fisco (CGU, 2014, s/p).

Existem vários problemas que emperram o andamento de medidas propositivas, e muitas ações são adiadas. Existem, portanto, várias práticas arbitrárias na administração governamental, apesar dos regulamentos, leis, políticas e códigos de conduta que regem a atuação dos servidores públicos. No entanto, tais regulamentos e leis não são suficientes para assegurar um desempenho ilibado do cargo. Assim, é necessário enfatizar a responsabilidade do Estado (e suas instituições) no planejamento e na execução das políticas, fazendo governantes, partidos políticos e demais membros da sociedade lutar e exigir maior clareza na prestação de contas do dinheiro e dos serviços públicos.

Já, na leitura de Valdir Simão, ministro-chefe da CGU, é primordial que os desvios de recursos sejam julgados e punidos com o devido rigor da lei, pois “é tarefa da Controladoria ser implacável com aqueles que não andarem na linha” (SIMÃO *apud* CGU, 2015, s/p), diz. Simão afirma, ainda, que a “conduta ética e regular dos gestores e servidores públicos, no cumprimento de suas atribuições, contribui para a melhoria da qualidade de vida da população” (SIMÃO *apud* CGU, 2015, s/p).

De acordo com dados<sup>70</sup> levantados pela CGU mais de 5 mil servidores públicos perderam seus cargos no governo por envolvimento em

---

<sup>70</sup> Essa Prestação de Contas é feita regularmente pela CGU, sendo “o relatório de punições expulsivas publicado mensalmente na *Internet*, no *site* da CGU, de forma a prestar contas à sociedade sobre a atividade disciplinar exercida no âmbito do Executivo Federal. As informações são consolidadas por meio da Corregedoria Geral da União, vinculada à CGU, que coordena os trabalhos do Sistema de Correição do Executivo Federal. A Controladoria também mantém o Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF), disponível no Portal da Transparência do Governo Federal. A ferramenta permite consultar, de forma detalhada, a punição aplicada ao servidor, órgão

atividades ilícitas, nos últimos onze anos. Só em 2014, “550 foram demitidos ou tiveram suas aposentadorias cassadas por esse motivo – número recorde desde 2003, quando os dados começaram a ser computados. Nos últimos 12 anos, foram expulsos 5.126 agentes públicos por envolvimento em ilícitos” (CGU, 2015, s/p).

Observa-se que em quase 70% dos casos, os servidores públicos afastados foram acusados de ligação com práticas de corrupção. “No total, mais de 3,4 mil foram expulsos por esse motivo. Outras causas de afastamento foram: abandono de emprego, faltas contínuas e acúmulo ilícito de cargos, que somam 22% aos casos de expulsão”<sup>71</sup> (CGU, 2015, s/p). Os dados não incluem os empregados de empresas estatais, com os exemplos da Caixa Econômica, dos Correios, da Petrobras, entre outros.

A CGU informa que o servidor que for condenado fica impedido, dependendo da infração cometida de:

[...] assumir pelo prazo de cinco anos ou poderá, até mesmo, ficar impedido de retornar ao serviço público. Também fica inelegível por oito anos, nos termos da Lei da Ficha Limpa. A cópia dos processos é encaminhada pela CGU à Advocacia-Geral da União (AGU) para que ela busque ressarcir o prejuízo causado, caso entenda necessário esse ressarcimento. Em todos os casos, as condutas irregulares ficaram comprovadas após condução de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), conforme determina a Lei nº 8.112/1990, que garantiu aos envolvidos o direito à ampla defesa e ao contraditório (CGU, 2015, s/p).

#### 4.4 AS PROPOSTAS E AÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Além de outros problemas, a corrupção é o motivo principal de preocupação da sociedade brasileira, por colaborar para a perpetuação de crimes e problemas sociais. Segundo os elaboradores do RDHs (2003; 2005) os países

---

de lotação, data da punição, a Unidade da Federação (UF) e fundamentos legais. A fonte das informações é o Diário Oficial da União” (CGU, 2015, s/p).

<sup>71</sup> “O Ministério da Previdência Social lidera em número de expulsões. Sozinha, a pasta foi responsável por 25,7% dos desligamentos de servidores federais. O Ministério da Justiça vem em seguida, com 808 casos, seguido pela Educação, com 808 expulsões. Em números absolutos, o Rio de Janeiro é o estado com a maior quantidade de servidores federais demitidos por atividades ilícitas. O Distrito Federal vem em seguida com 650 casos” (CGU, 2015, s/p).

podem trocar experiências entre si, no que diz respeito aos modos de lutar contra a corrupção, sendo que isso auxilia a tornar as instituições mais fortes.

Segundo José de Souza Martins (1994), o fortalecimento da cidadania não acontece de forma espontânea, é preciso sempre muita luta e até conflitos violentos para que as mudanças ocorram. Martins reforça que, na verdade, estamos muito distantes de uma sociedade de cidadãos.

A Constituição de 1988 – intitulada de “Constituição cidadã” – ampliou os direitos de cidadania e os direitos sociais. E no que diz respeito aos “[...] direitos políticos, universalizou o direito ao voto. Restaurou também alguns direitos civis estabelecidos antes do regime militar e criou outros, como o direito de *habeas data*<sup>72</sup> e o mandado de injunção”<sup>73</sup> (ALMEIDA, 2007, p.13). Na “legislação infraconstitucional podemos mencionar ainda o Código de Defesa do Consumidor, além da criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais” (ALMEIDA, 2007, p.13).

Porém, a participação cidadã no Brasil ainda é muito deficitária. Apesar da existência de alguns mecanismos, como “a Ação Popular (art. 5º, LXXIII, CRFB/88) e a possibilidade de formulação de proposta de lei por iniciativa popular (art. 61, § 2º, CRFB/88 e art. 14, III, CRFB/88)” (ALMEIDA, 2007, p.12), a cidadania como participação realmente efetiva ainda está longe de ser eficaz em muitos países do mundo. E, entre os problemas enfrentados para a obtenção da cidadania no Brasil, dois podem ser citados:

Em primeiro lugar, o fato de que algumas pessoas são mais cidadãos do que outras. Em segundo, a existência de uma espécie de “meia cidadania”, que cobra dos indivíduos os deveres inerentes ao *status* de cidadão mas, em contrapartida, não lhes atribui os direitos devidos (ALMEIDA, 2007, p.14).

A cidadania é muitas vezes cerceada por fatores que, historicamente, emperraram o estabelecimento dos direitos de cidadania no Brasil. Alguns dos empecilhos são relatados por José de Souza Martins (1994) que frisa:

Fala-se de sociedade civil e de cidadania como se uma coisa e outra pudessem se constituir e se disseminar com a vulgarização de dois

---

<sup>72</sup> “Ação para garantir o acesso de uma pessoa a informações sobre ela que façam parte de arquivos ou bancos de dados de entidades governamentais ou públicas. Também pode pedir a correção de dados incorretos” (STF, 2015, p.01).

<sup>73</sup> “Processo que pede a regulamentação de uma norma da Constituição, quando os Poderes competentes não o fizeram. O pedido é feito para garantir o direito de alguém prejudicado pela omissão” (STF, 2015b, p.01).

ou três capítulos de clássicos do pensamento social francês. Essa ingenuidade da mentalidade colonizada não permite ver que não estamos na França nem na Europa. A cidadania não é o milagre do discurso fácil. Onde é real e tem sentido, não foi produzida pela cansativa repetição da palavra que a designa. A cidadania foi produzida por conflitos radicais, que afetaram a sociedade na raiz (MARTINS, 1994, p.12).

Questiona ainda:

Por que entre nós, o discurso sobre a cidadania é mais forte do que a pseudocidadania que temos? Por que o já lugar-comum dos clamores da sociedade civil é tão mais visível do que a própria sociedade civil? Na verdade, estamos muito longe de uma sociedade de cidadãos. Nossas tradições históricas e nossos dilemas históricos não resolvidos nos empurram perigosamente em outra direção (MARTINS, 1994, p.12).

Martins (1994), ao analisar as práticas clientelísticas e a corrupção na história brasileira, diz que a população brasileira, muitas vezes, não valoriza o direito político do voto. Diz o autor:

[é provável] a manifestação política através do voto dê força e peso a uma maioria eleitoral que tem ainda uma relação tradicional com o voto e seus efeitos políticos: uma maioria alienada, que não vê nas consequências do voto a definição dos destinos do País e, portanto, também de quem vota. Uma maioria que ainda pensa o comportamento eleitoral em termos das obrigações morais da sociedade tradicional (MARTINS, 1994, p. 47).

Assim, apesar das dificuldades no exercício da cidadania, presentes em grande parte da história do Brasil, pelas diversas formas de fraudes, violências e golpe militar, e, apesar do aparente desinteresse de uma importante parcela da população, têm-se verificado, atualmente, esforços de várias ONGs e de setores da sociedade civil organizada para que sejam criados mecanismos que possibilitem a ampliação da participação política dos cidadãos.

A sociedade civil brasileira, como toda sociedade civil, é um fenômeno histórico e, portanto, deve ser analisada empiricamente – e não deduzida de uma especulação filosófica, tendência ainda em voga nas ciências sociais. Assim, os atores sociais que dela fazem parte, assim como seu lugar no sistema político e suas orientações valorativas dependem tanto do contexto político nacional e internacional quanto do próprio desenvolvimento do campo social e simbólico da sociedade civil (SORJ, 2007, p.60).

Nesse sentido, a população brasileira, como vem sendo noticiado nos meios de comunicação, tem se reunido e feito manifestações em várias cidades, visto estar ficando, cada vez mais, ciente da gravidade e do grande número de casos e denúncias de desvio dos recursos públicos e também pelas falhas que o sistema jurídico nacional apresenta com frequência.

Em sua reportagem intitulada *Privilégio e Impunidade* (2008), Walter Nunes citando a Operação Confraria<sup>74</sup>, que deixou muito a desejar no que se refere a atuação da Justiça quanto à punição dos acusados, denuncia:

Pela Constituição todos são iguais perante a lei, mas isso é um fato que no Brasil não acontece por causa do chamado foro privilegiado. Esse foro virou uma válvula de escape dos acusados por corrupção de uma punição severa da Justiça, e mudou totalmente o princípio criado para esse foro. Entretanto o foro não é a única razão da impunidade dessas aberrações sociais, mas também a condição financeira dos acusados podem postergar cada vez mais a punição pois a própria lei permite vários recursos e com isso a morosidade do julgamento pode levar a prescrição do crime (NUNES, 2008, p. 73).

Além do mais, é preciso que as ações e as prisões, sejam feitas em conjunto, pois que, se não unirem esforços, as instituições acabam partindo para a competição, o que emperra as reais tentativas de mudança. Contudo, não adianta nada investir nas instituições, tornando-as eficientes na ação contra a corrupção, se não houver melhor preparação profissional dos que julgam a matéria e, principalmente, se o código penal não for modificado. Assim, a Polícia Federal e o Ministério Público, por exemplo, devem trabalhar em conjunto, numa luta constante e eficaz combatendo os diversos crimes contra o patrimônio público.

Uma ação que poderia ser adotada seria acabar com o foro privilegiado<sup>75</sup> dos políticos, tornando-os iguais ao cidadão comum para responder a um processo ou investigação. Enfim, pode-se dizer que são muitos os desafios no combate à corrupção no Brasil; muitas ações têm sido adotadas para a ocorrência de modificações, contudo o caminho ainda é longo.

---

<sup>74</sup> Encabeçada pela PF em 2005 ela “desmantelou uma quadrilha que fraudava licitações, e entre as pessoas estava um ex-ministro do governo FHC. Ficou preso por dois dias e passou a responder em liberdade o processo no Tribunal de Justiça da Paraíba e usou o recurso de foro privilegiado, que logo depois foi derrubado pelo STF com isso o MP denunciou. Entretanto, em 2006, o ex-ministro ganhou a eleição para Senado por oito anos e obteve novamente o direito de ter o foro privilegiado e com isso tudo voltou a etapa inicial” (NUNES, 2008, p.69).

<sup>75</sup> Sobre as discussões e as diferenças entre o foro privilegiado e o foro por prerrogativa de função, ver: MOREIRA, Rômulo de Andrade, no texto: A competência por prerrogativa de função (2003); e NARCIZO, Raphael, artigo: Foro por prerrogativa de função ou privilegiado (2012).

É oportuno observar as iniciativas da sociedade civil<sup>76</sup> no combate à corrupção como, por exemplo, o trabalho organizado por Cláudio Weber Abramo e intitulado: *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil* (2003). Esse trabalho mostra o esforço conjunto de uma organização não-governamental, chamada de AMARRIBO (Amigos Associados de Ribeirão Bonito), sediada numa cidade que faz parte do estado de São Paulo, que tem lutado contra a corrupção e todo tipo de fraude praticada pelo prefeito e demais “colaboradores” da administração pública local. A partir dessa experiência local foi desenvolvido um trabalho minucioso com indicações de medidas que podem ser adotadas por muitas outras localidades no Brasil e no mundo; pois, como é de conhecimento geral, a corrupção está presente em quase todas as partes do planeta.

O trabalho começa apontando os “padrões típicos de corrupção”, tais como: sinais de irregularidades na administração municipal; sinais exteriores de riqueza (corruptos que andam em “carrões” ou fazem festas com gastos incompatíveis com os ganhos declarados); resistência das autoridades em prestar contas do dinheiro e dos serviços prestados à comunidade; parentes e amigos aprovados em concursos; falta de publicidade dos pagamentos efetuados; comunicação por meio de códigos sobre transferência de verbas orçamentárias; perseguição a vereadores que pedem explicações sobre gastos públicos. A falta crônica de verba para os serviços básicos, como educação e saúde, é um forte indicador de que o dinheiro público está sendo desviado da sua finalidade (ABRAMO, 2003, p.19-23).

Na sequência, são mostrados os “bastidores das fraudes” que ocorreram em Ribeirão Bonito. Não é difícil imaginar a sua “reprodução” nos milhares de municípios Brasil afora. São elencadas: empresas que são constituídas às vésperas do início de um novo mandato; licitações dirigidas; fraudes em licitações; fornecedores “profissionais” de notas “frias”; indícios de fraude no uso de notas fiscais de fornecimento; falta de controle da prefeitura no consumo de combustível, na utilização dos recursos da merenda escolar, na compra de materiais

---

<sup>76</sup> De acordo com Bernardo Sorj “A noção de que a sociedade civil é a voz do conjunto da sociedade é particularmente nociva. Ela dificulta o reconhecimento da própria diversidade, das diferenças e oposições no interior do mundo das ONG. Em vez de enfrentar o debate de problemas substantivos, que produziriam confrontos, e de reconhecer que a sociedade civil não é monolítica [...]” (SORJ, 2007, p.62).

diversos (cabos elétricos, tubulações entre outros), bem acima do especificado (ABRAMO, 2003, p.33-41).

São mostrados também os possíveis problemas que podem ser apurados e documentados para que seja feita a denúncia aos órgãos competentes, ao Tribunal de Contas, por exemplo. O estudo organizado por Abramo mostra o que se deve fazer quando se constata a “improbidade administrativa”. É indispensável que se mobilize a população e que toda a sociedade seja diuturnamente informada sobre tudo o que está ocorrendo, desde o desvio dos recursos públicos até sobre os setores e os indivíduos corruptos. No caso de Ribeirão Bonito, a exposição dos problemas levou a um movimento de repúdio por parte da população que ajudou, de forma efetiva, a “limpar” a administração pública local, mas isso só foi possível porque a ONG AMARRIBO conseguiu organizar-se e lutar contra os potentados locais chamando a sociedade (a real prejudicada) a participar. O estudo organizado por Abramo assinala:

[...] corruptos do erário público são pessoas sem qualquer escrúpulo; capazes de qualquer coisa, como forjar documentos e provas, subornar e ameaçar testemunhas, intimidar oponentes, atacar a integridade dos acusadores e até mesmo atear fogo na prefeitura, se julgar necessário (ABRAMO, 2003, p.56).

Portanto, é de suma importância que todos os cidadãos participem da consolidação da democracia (entendida como um processo em curso), ou seja, devem lutar contra todos os problemas que afetam o poder como, por exemplo, a corrupção e a administração ineficiente tanto de governos, quanto de empresas. Assim, tanto nos relatórios do PNUD quanto nos documentos da CGU, é possível encontrar propostas que valorizam a participação da sociedade civil como uma ferramenta importante para ajudar os governos com discussões e propostas de ação para a construção de entendimentos entre as autoridades, as forças políticas, a sociedade civil e outros organismos em busca de melhorias sociais.

## CAPÍTULO 5

### **AS EXIGÊNCIAS POSTAS PELOS RDHS DE 2000, 2003 E 2005 DE COMBATE À CORRUPÇÃO E AS AÇÕES DA UNIÃO E DA SOCIEDADE CIVIL**

#### 5.1 OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO E A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO: HÁ ALGUMA RELAÇÃO ENTRE AS AÇÕES PROPOSTAS E AS AÇÕES REALIZADAS?

Entre as várias ações e propostas, para combater a corrupção, elaboradas pela CGU está o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos que é uma iniciativa do governo federal, que visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Criado em abril de 2003, “o Programa usa o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma isenta, as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais” (CGU, 2014, p.01).

A cada sorteio são definidos 60 municípios, cujas contas e documentos são examinados pelos auditores da CGU. Faz também inspeção pessoal e física das obras e serviços que estão sendo realizados. Durante os trabalhos, o contato com a população, diretamente ou através dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, “estimula os cidadãos a participar do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados. Fazem parte do sorteio municípios com até 500 mil habitantes, exceto as capitais estaduais”<sup>77</sup> (CGU, 2014, p.01).

Em 2014, a CGU deu continuidade ao Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, “o qual se encontra na 39ª edição, com 2.144 municípios sorteados, correspondendo a 38% do total de municípios brasileiros, e englobando recursos públicos federais superiores ao montante de R\$ 21 bilhões” (CGU, 2014, p.01).

Nos exercícios de 2008 e 2009, foram realizados dois Sorteios Especiais para fiscalização de “110 municípios beneficiados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na área de saneamento e

---

<sup>77</sup> “A CGU utiliza a base disponibilizada anualmente pelo IBGE. [...]. Cabe esclarecer, que esses municípios e as capitais estaduais são fiscalizados pela CGU por meio de diferentes linhas de atuação. Desse modo, a base de municípios passíveis de sorteio atinge aproximadamente 99% dos municípios brasileiros” (CGU, 2015, p.01).

habitação, envolvendo recursos superiores ao montante de R\$ 624 milhões” (CGU, 2014, p.01).

No período entre 2004 e 2008, o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos foi “[...] estendido à aplicação de recursos federais pelos estados; foram realizadas oito edições do Sorteio de estados; num total de 77 fiscalizações conduzidas pela CGU, que contemplaram recursos da ordem de R\$ 8,2 bilhões” (CGU, 2014, p.01).

Os relatórios que contêm os resultados dos sorteios “são encaminhados aos ministérios gestores das políticas públicas, possibilitando-lhes adotar providências para a correção de desvios verificados” (CGU, 2014, p. 01). Os resultados também subsidiam a avaliação dos programas de governo e a implementação de melhorias eventualmente consideradas, “como o melhor controle de informações e de gestão, por exemplo. Os relatórios são encaminhados, também, a órgãos de defesa do Estado<sup>78</sup>, para que os responsáveis atuem no âmbito de suas competências” (CGU, 2014, p.01).

A Controladoria-Geral da União (CGU), “[...] com o intuito de ampliar o controle preventivo, organiza capacitações na área de Auditoria e Fiscalização e promove orientações sobre a correta gestão de recursos públicos” (CGU, 2014, p.01). Nesse sentido, a CGU “tem feito investimentos na melhoria da gestão pública com a publicação de manuais e cartilhas, como a Coleção Capacita<sup>79</sup>, a Coletânea de Entendimentos<sup>80</sup>, por exemplo (CGU, 2014, p.01).

---

<sup>78</sup> “Os relatórios do Sorteio são enviados prioritariamente aos Ministérios, por conterem constatações de campo que apresentam as situações evidenciadas que subsidiarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos gestores responsáveis pelos programas federais. Concomitantemente os relatórios são enviados também para: Advocacia-Geral da União; Ministério Público Federal; Tribunal de Contas da União; Tribunais de Contas dos Estados; Câmara dos Deputados e do Senado Federal; Prefeitos Municipais; Presidentes das Câmaras Municipais; Promotores de Justiça dos Municípios; Procuradores-Gerais de Justiça nos Estados; Procuradores-Chefes da República nos Estados; para que tomem conhecimento e adotem as providências no âmbito de suas respectivas competências” (CGU, 2015, p.01). O relatório também é disponibilizado, na íntegra na *internet*, no *site* da CGU.

<sup>79</sup> “Instituído pela Portaria nº 1965, de 04 de outubro de 2010, o Programa Capacita é uma iniciativa da CGU que objetiva promover a melhoria da gestão de recursos públicos por meio da oferta contínua de orientações e capacitações a Gestores Federais em áreas relacionadas à área de atuação do Controle Interno” (CGU, 2015, p.01). E, dentro desse Programa foram desenvolvidas as Cartilhas Capacita com “perguntas e respostas para orientar gestores públicos federais em temas relacionadas à área de atuação do Controle Interno. Tais Cartilhas versam sobre os seguintes temas: Diárias e Passagens; Licitações e Contratos Administrativos; Sistema de Registro de Preços; Tomada de Contas Especial; Transferências de Recursos da União” (CGU, 2015, p.01).

<sup>80</sup> Disponibiliza “perguntas e respostas para orientar os gestores das entidades a promoverem a racionalização dos recursos, visando à melhoria da qualidade do gasto público. Cartilhas disponíveis:

A CGU também realiza diversos treinamentos sobre tópicos que mais afetam a gestão dos administradores públicos federais, como, por exemplo: “transferências voluntárias, prestação de contas, licitações e contratos. Entre as atividades desenvolvidas pela CGU pode-se citar o Controle Interno<sup>81</sup> com Ações de capacitação e trabalhos compartilhados com as auditorias internas das Estatais Federais” (CGU, 2014, s/p).

Nos locais onde os procedimentos de controle são frágeis, aumenta a probabilidade de ocorrência de erros involuntários, desperdícios e fraudes, incluindo aquelas decorrentes de atos de corrupção. Para evitar tramas, conluíus, balanços maquiados, atos de corrupção e fraudes, das mais singelas às mais complexas, a empresa deve implementar princípios de controles internos, ou revê-los (CGU, 2009, p.39)

Esses procedimentos de controle desenvolvidos pela CGU vão ao encontro das propostas presentes nos relatórios (2000, 2003 e 2005), pois são mecanismos de controle que podem ser utilizados em diversas localidades, podendo ser adaptados a cada realidade.

Todavia, apesar de toda propaganda feita pela CGU em defesa de suas ações, é preciso dizer que ainda há muito a ser feito na atual conjuntura da política nacional, visto que a cada dia surgem novas denúncias e novos escândalos de corrupção. Maria Celina D’Araujo (2011) acrescenta que deve ser feito um controle mais rigoroso das contas públicas e de quem controla os funcionários públicos e as agências. Além disso, verificar quem controla o Estado que deveria servir aos interesses coletivos e não aos interesses particulares, segundo a autora, este é um, entre tantos objetivos, de cuja consecução a democracia brasileira está longe. Ademais, a falta de controle e de transparência é um fenômeno generalizado. Segundo D’Araújo (2011), ainda não temos uma avaliação da qualidade dos serviços e do desempenho dos funcionários públicos. Ela é enfática ao afirmar que

---

Sistema S, SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) e Institutos Federais de Ensino Superior” (CGU, 2013, p.01).

<sup>81</sup> “Por controle interno entende-se o conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre seus próprios atos, a fim de preservar a integridade de seu patrimônio e examinar a compatibilidade entre as operações desenvolvidas, os parâmetros preestabelecidos e os princípios e metas pactuados. Seu objetivo é, pois, reduzir a vulnerabilidade da organização aos riscos existentes, buscando identificar e corrigir eventuais desvios em relação a parâmetros e diretrizes, incluindo contábeis e financeiros, previamente estabelecidos” (CGU, 2009, p. 39).

outro problema sério da democracia brasileira é a falta de uma maior visibilidade, para o cidadão, do que é feito com o nosso dinheiro. A autora argumenta também:

Do ponto de vista político avançamos nas regras. As eleições são livres, periódicas, há fontes plurais e independentes de informação, liberdade de organização partidária, estabilidade das instituições e das regras do jogo. O direito para manifestações políticas e greves está garantido por lei, é livre o direito de organização. [...] ao mesmo tempo, mantêm-se velhas estruturas de privilégios e de clientelismos, e, especialmente, um antigo e perverso traço de patrimonialismo que mantém formas espúrias de apropriação privada de recursos públicos. A par disso, a corrupção sistêmica continua persistente. Novas institucionalidades jurídicas surgiram no âmbito da redemocratização, mas ainda não foram capazes de atender à demanda reprimida por direitos (D'ARAUJO, 2011, p.1-2).

Sobre os controles institucionais, internos e externos, ela frisa que continuam “frágeis”, ou que são, em muitos aspectos, apenas “formais”. Diz ainda:

Não há em nossa história a tradição de a elite punir seus pares. O Superior Tribunal Militar (STM) não condena generais, juízes quase não são punidos quando transgridem a lei e os políticos têm se valido também de artifícios legais para escapar dos rigores da lei. A Justiça tem sido um bem para ricos e como tal sua atuação explícita mais um dos indicadores da concentração de renda (D'ARAUJO, 2011, p.2).

Emerson Garcia (2004) afirma o que é do conhecimento geral, a saber, são elevados os custos sociais que derivados das ações e práticas corruptas. Contudo, para que a política, a economia e as demais esferas sociais funcionem de forma adequada é preciso que haja mais transparência e estabilidade na prestação de contas dos recursos públicos, uma vez que, se há desvio de recursos, reduzem-se os investimentos. Isso compromete a qualidade dos serviços básicos, como, por exemplo: saúde, educação e saneamento básico, e o acesso a eles. Tais práticas podem comprometer substancialmente o desenvolvimento humano, segundo os elaboradores dos RDHs, visto poderem afastar ou diminuir as ajudas de cunho internacional: o desvio de verbas é um claro indicador de que os fundos públicos não estão atendendo a quem mais necessita.

## 5.2 OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO E A SOCIEDADE CIVIL

Os encampadores e os elaboradores dos relatórios (2000; 2003; 2005) defendem que, para que a ocorrência de um processo de aprofundamento da sociedade civil na elaboração de sociedades mais democráticas e engajadas em prol do desenvolvimento humano, é necessária uma união de esforços com mais responsabilidade social das empresas, ONGs mais atuantes, cidadãos mais participantes, e um conjunto de ações fiscalizadoras dos meios de comunicação.

As ONGs teriam, então, um papel de destaque na política mundial, porquanto estariam atuando para que os diversos grupos sociais sejam ouvidos. A grande questão, porém, é saber se, apesar dos esforços empreendidos, esses movimentos conseguirão, de fato, romper com as forças políticas e econômicas que regem o mundo atual. Talvez seja necessário criar novas ações e formas de enfrentar e adentrar a arena política, enfatizadas pelos elaboradores dos relatórios, para que seja possível pautar uma agenda pública capaz de tornar mais claros os mecanismos sociais, econômicos e políticos que deem mais evidência às desigualdades<sup>82</sup> e à injustiça social.

De acordo com a reportagem do jornal Gazeta do Povo de 19/07/2012, várias instituições do estado e do país estão se organizando em movimentos de combate à corrupção em época de campanha eleitoral, devido aos constantes relatos de desvios de dinheiro que acontecem no período eleitoral. O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral<sup>83</sup> (MCCE), a Federação das Indústrias do Estado do Paraná<sup>84</sup> (Fiep) e a Associação Comercial do Paraná (ACP) são algumas das instituições que se empenham em conscientizar o cidadão sobre a

---

<sup>82</sup> Para Goran Therborn (2010) a desigualdade pode ser produzida de quatro formas básicas “primeiro, há o *distanciamento* – algumas pessoas estão correndo à frente e/ou outros estão ficando para trás. Segundo, há o mecanismo de *exclusão*, por meio do qual uma barreira é erguida tornando impossível, ou pelo menos mais difícil, para certas categorias de pessoas alcançarem uma vida boa. Terceiro, as instituições de *hierarquia* significam que as sociedades e as organizações são constituídas como escadas, com algumas empoleiradas em cima e outras em baixo. Por fim, há a *exploração*, por meio da qual as riquezas dos ricos derivam do trabalho árduo e da subjugação dos pobres e desfavorecidos” (THERBORN, 2010, p.145, grifos do autor).

<sup>83</sup>O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) mantém, em seu site ([www.mcce.org.br](http://www.mcce.org.br)), diversos materiais de campanhas contra a compra de voto. Também há instruções de como o cidadão pode denunciar essa prática e montar um comitê do movimento na sua localidade.

<sup>84</sup> A Rede de Participação Política da Fiep mantém informações sobre os políticos eleitos no site [www.participacaopolitica.org.br](http://www.participacaopolitica.org.br). A Fiep ainda disponibiliza materiais da campanha “A Sombra do Imposto” em [www.fiepr.org.br/sombradoimposto](http://www.fiepr.org.br/sombradoimposto).

importância do voto, sobre os abusos dos candidatos, sobre as tentativas de compra de votos e sobre como denunciar.

O MCCE, por exemplo, é uma organização da sociedade civil que reúne mais de 50 entidades nacionais de diversos segmentos, como organizações sociais e religiosas. O grupo foi um dos apoiadores da Lei da Compra de Votos<sup>85</sup>, que permite a cassação de registros e diplomas eleitorais se comprovada a tentativa ou compra de votos e uso da máquina pública pelo candidato nas eleições. O movimento também foi responsável pela campanha cujo resultado foi a aprovação da Lei da Ficha Limpa<sup>86</sup> que barra a candidatura de políticos condenados judicialmente. Jovita Rosa (diretora do MCCE) comenta:

A maioria da população brasileira não valoriza o voto, não tem consciência do poder que tem. É importante que o eleitor olhe a vida pregressa do candidato e saiba da consequência do ato de votar. Se o eleitor vende o voto, o candidato não deve mais nada para o cidadão, que acaba perdendo sua autonomia e liberdade (ROSA, 2012, s/p).

Existem também outras iniciativas de combate à corrupção eleitoral. A ACP lançou, em parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil no Paraná (OAB-PR), a cartilha “O Brasil que Queremos”, apresentando alguns princípios de ética e transparência para a política brasileira.

Para Luiz Henrique Weber, gestor de comunicação da Fiep, a rede de participação política, elaborada em 2006, com informações sobre os políticos para alertar a consciência eleitoral do cidadão, é uma importante ferramenta para combater os crimes eleitorais. “Acreditamos que o principal aspecto para formação da consciência política está no acesso à informação. Pois, assim, o eleitor pode pesquisar o perfil do candidato e decidir, conscientemente, sobre o seu voto” (WEBER, 2012, s/p).

Outra campanha mantida pela Federação das Indústrias é “A Sombra do Imposto”, que apresenta uma proposta de reforma tributária para o país. Além de propor a realização da reforma para futuros eleitos, o programa também trata também da corrupção política e de como essa prática pode influir a cobrança de impostos. “Quanto mais dinheiro é desviado, inclusive nas eleições, mais altos os

---

<sup>85</sup> Lei 9.840, de 28 de setembro de 1999.

<sup>86</sup> Lei complementar: 135, de 04 de junho de 2010.

tributos podem ficar, já que os desvios podem comprometer as verbas destinadas aos serviços básicos” (WEBER, 2012, s/p).

Já, em nível municipal, o repórter Luiz Carlos Cruz (2012) diz que a cidade de Cascavel, na região oeste do estado do Paraná, terá um número de telefone 0800 para que sejam feitas denúncias de irregularidades no processo eleitoral. Esse tipo de ação foi desenvolvida pelo Comitê de Combate à Corrupção Eleitoral, formado por integrantes de 16 entidades representativas da sociedade, clubes de serviços, a Ordem dos Advogados do Brasil e a Igreja Católica. Segundo Juliano Murbach, presidente da subseção local da OAB, políticos e partidos não poderão apresentar denúncias, apenas eleitores. “Esse comitê ganha força com a participação maciça da sociedade” (MURBACH, 2012, s/p). Ele lembra que outras entidades representativas da sociedade também poderão integrar-se ao comitê durante o processo eleitoral.

[Além disso], diz Murbach,

o grupo terá três comissões específicas para acompanhar a campanha política. Uma delas vai percorrer escolas públicas e privadas, além de outros órgãos, conscientizando eleitores sobre a importância do voto. Uma segunda frente de trabalho vai analisar as denúncias e, se forem relevantes, levá-las ao Ministério Público. Uma terceira comissão pretende organizar um debate entre os candidatos à prefeitura da cidade (MURBACH, 2012, s/p).

Apesar de existirem várias iniciativas da sociedade civil voltadas ao combate das fraudes eleitorais e serem essas ações defendidas pelos relatórios do PNUD, ainda há um grande caminho a ser percorrido para que haja um desenvolvimento democrático capaz de dar respostas à sociedade em um curto espaço de tempo; “algumas medidas não necessariamente carecem de grandes reformas legais ou constitucionais” (D’ARAUJO, 2011, p. 6).

Maria Celina D’Araujo (2011) acrescenta:

[é preciso] Responsabilizar os partidos por suas escolhas, antes da eleição. Como os votos são dos partidos e não dos candidatos individualmente, fica claro que a instituição partidária é superior ao candidato isoladamente. Neste sentido, a lista fechada ajudaria a identificar que tipo de perfis um partido escolhe para representar seus eleitores. Os partidos recebem dinheiro público para suas campanhas mas causam um desserviço à democracia quando aceitam candidatos comprometidos ou envolvidos com o crime – tráfico de drogas, milícias, desvio de dinheiro público em “obras

sociais”. Quando o assunto da qualidade da representação vem à tona, normalmente graças à ação da imprensa livre, a reação é culpar o eleitor. Enfim, o que se sugere é que partidos que recebem dinheiro do contribuinte e se propõem a oferecer opções de representação, tivessem mais custos de transgressão quando fazem da lista de candidatos uma ação entre amigos duvidosos (D’ARAUJO, 2011, p. 6-7).

Os formuladores dos RDHs de 2000; 2003; 2005 ressaltam que é fundamental definir quais são as perspectivas que auxiliam no processo de combate à corrupção em todas as esferas sociais. Entendem que tal combate deve ser feito em direção a um crescente desenvolvimento humano. Contudo, alcançar este último não é tarefa das mais fáceis, visto serem precisos esforços de diversas naturezas, isto é, sociais, políticos, econômicos, administrativos, tributários, entre outros. Para isso, os documentos sugerem diversas medidas que apontam para mudanças profundas nas relações administrativas e políticas nos diversos países. Uma das indicações que aparecem com maior frequência é a referente à descentralização de poder de investimento e de execução dos serviços básicos. Com essa providência, seria possível ter um melhor controle de como os recursos estão sendo aplicados e se, de fato, estão atendendo as demandas das populações mais necessitadas.

Portanto, a descentralização de recursos da esfera nacional para a esfera local é vista como um importante passo. O PNUD, como órgão propositivo, busca valorizar algumas das iniciativas, umas exitosas outras não, que têm sido realizadas em diversas partes do mundo (Brasil, Índia, Peru, entre outros). Os relatórios de 2000, 2003 e 2005 estão em constante diálogo com tais iniciativas quando propõem certas ações e práticas para melhorar as oportunidades de renda e de acesso a uma melhor qualidade de vida dos mais pobres. Nesse sentido é que o combate ao desvio dos recursos públicos é de suma importância, pois, se o dinheiro for para onde deveria, as populações mais carentes serão mais bem atendidas nos serviços públicos essenciais.

Os relatórios acima mencionados dão insistente destaque à descentralização dos recursos e não deixam de afirmar também que os municípios podem ter maior dependência financeira. Mas, é preciso deixar claro que os relatórios não conseguem apreender as especificidades administrativas, políticas e tributárias de cada país. Assim, apesar do Estado brasileiro, através da CGU, ter várias iniciativas que visam combater a corrupção, nas diversas esferas governamentais, tais iniciativas não se baseiam nas ações assinaladas nos

relatórios do PNUD. É interessante constatar que as propostas dos relatórios são demasiadamente amplas e devem ser adaptadas e analisadas para que sejam mais bem empregadas em determinado país, desde que respeitadas as suas particularidades.

Entretanto, algumas das propostas ficam mais claras, se certas singularidades da sociedade brasileira, defensora e também cerceadora de direitos, contribuem para o processo de descentralização de recursos. Maria Celina D'Araújo reconhece que, apesar de alguns indicadores, como o PIB, se elevarem, na maior parte dos países, ainda persistem “distorções graves na distribuição de renda” (D'ARAÚJO, 2007, p.19). Ela acrescenta:

Na América Latina estamos aprendendo a fazer política democrática sem ter tradições democráticas tendo contra nós ainda uma história de exclusões e desigualdades. Por isso, avanços e retrocessos. Falta-nos o pano de fundo da igualdade e a tradição de bons governos articulados com a sociedade civil (D'ARAÚJO, 2007, p.17).

Com efeito, há um grande abismo entre a proposta de descentralização<sup>87</sup> e a sua efetiva implantação na construção de uma sociedade mais democrática e empenhada em diminuir as injustiças sociais. Todavia, isso não quer dizer que as experiências de descentralização não tenham dado alguns resultados relevantes na tentativa de prevenir, detectar e punir os casos de corrupção, seja no âmbito público seja no privado.

Maria Celina D'Araújo (2011) defende que, para melhorar a democracia, é preciso, entre outras medidas, melhorar a qualidade da administração, posto que “as prefeituras são o primeiro acesso do cidadão ao poder público, mas em geral os postos administrativos são distribuídos a cabos eleitorais e a amigos e parentes sem treinamento” (D'ARAUJO, 2011, p.6).

---

<sup>87</sup> Sônia Draibe (1988) diz que a descentralização, dependendo do modo como é defendida, pode ser entendida como uma espécie de reação contra um controle tecnocrático das políticas de proteção social. Já na visão de Celina de Souza (1996) “a descentralização pode ser uma tentativa de reduzir a função do Estado” (SOUZA, 1996, p.105).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os produtores dos RDHs consideram que a descentralização do poder colaboraria para um maior controle dos recursos públicos. Contudo, é preciso observar que, mesmo com certo grau de descentralização que tem sido implantado no Brasil, após a Carta Constitucional de 1988, isso não foi suficiente para evitar a malversação dos recursos públicos que deveriam ser destinados à educação, à saúde, à moradia e ao saneamento. Quando se analisam os processos de corrupção que têm desenvolvido em certas localidades, nota-se que a descentralização não resolve todos os problemas. No Brasil, as formas de controle do dinheiro público que estão disponíveis, como os orçamentos participativos e os Conselhos municipais, não são suficientes para conter o desvio de verbas. Todavia, o RDH de 2003 afirma que a descentralização poderia ser a solução, para vários problemas, inclusive a corrupção.

Os elaboradores dos RDHs, muitas vezes, têm uma visão deveras otimista sobre a possibilidade da participação popular, como um agente efetivo no controle dos recursos públicos. Isso é uma falha, pois é preciso levar em conta a cultura política de cada nação e entender que os procedimentos políticos são permeados, historicamente, de processos profundos de corrupção, clientelismo, personalismos, populismo e descaso com a causa pública (REZENDE, 2002 ;2003).

A análise dos RDHs de 2000, 2003 e 2005 mostrou que é preciso união de vários agentes para que se possa denunciar, cobrar e punir os desvios de recursos públicos que prejudicam toda a sociedade, mas, sobretudo, os mais pobres. Além disso, destaca que uma fiscalização mais eficiente só é possível se os governantes e as instituições favorecerem uma maior participação da sociedade. Contudo, de modo implícito, percebe-se que os processos de “habilitação” e de “capacitação política” não ocorrem no curto prazo. Porém, é imprescindível que governantes, sociedade civil e movimentos sociais colaborem para o combate à corrupção contribuindo para o desenvolvimento humano, pois, somente através de uma ação política atuante, é que se promoverão as mudanças necessárias.

Os empecilhos para que a sociedade tome parte nesses “canais de participação” são muitos, segundo os RDHs. Como eles trabalham na elaboração de ações e práticas que colaboram para que o cumprimento dos ODMs é fundamental que uma multiplicidade de agentes participem desse processo, e que haja

desconcentração do poder de decisão, para que o processo seja exitoso e os Objetivos sejam atingidos (REZENDE, 2003).

Os RDHs elaborados a partir da década de 2000 indicam que as propostas de descentralização do poder para o âmbito local são barradas pelas dificuldades de criar canais afetivos de comunicação e de participação. Assim, para que os procedimentos políticos e administrativos sejam democratizados seria necessário que os diversos agentes, efetivamente, tivessem voz perante os governantes. Percebe-se, na verdade, que existe uma enorme lacuna na comunicação entre cidadãos e governantes. Talvez, esse seja um dos maiores desafios às propostas de descentralização do poder de decisão.

Constata-se que as propostas para essas mudanças não apresentam as modificações condizentes com a atual situação do país, tendo em vista que a desigualdade e a precariedade dos serviços públicos continuam a crescer, principalmente nos serviços essenciais como educação, saúde e saneamento básico.

Nesse sentido, as ações e as práticas propostas, tanto dos produtores dos RDHs quanto da CGU, mostram-se incapazes de mudar o padrão de organização social da conjuntura desigual do Brasil. Ademais, é difícil acreditar que o combate à corrupção possa ser feito através de propostas que não tratem da efetiva falta de participação política através de mudanças estruturais.

Para Selim Jahan<sup>88</sup> (2011), existem inúmeros motivos que fazem que a corrupção seja institucionalizada em certos países, aponta, sendo o excesso de “regras” um deles. Pois, quem determina essas regras tem a oportunidade de tentar tirar vantagem ou dinheiro das outras pessoas. E, o que poderia ser feito para coibir isso? Segundo Jahan, regras mais claras e menos complexas e prestações de contas mais transparentes são exemplos de ações que ajudariam a diminuir a corrupção. Ele afirma, ainda, que “[...] a corrupção e o uso político da pobreza podem ser mais prejudiciais do que a crise econômica no combate à pobreza” (JAHAN, 2001, p.01).

Além disso, o estudo sobre as propostas de combate à corrupção realizado pelos encampadores dos RDHs de 2000, 2003 e 2005, possibilitou analisar práticas administrativas, mostrando a necessidade de que o governo e demais

---

<sup>88</sup> Diretor do grupo de redução da pobreza do PNUD.

agentes sociais adotem novos procedimentos e indiquem caminhos para melhorias nas áreas: administrativa, política e técnica. Assim, o estudo contribuiu para o mapeamento da estrutura de combate à corrupção e ajudou a compreender que não é tarefa fácil denunciar, fiscalizar e punir o desvio de recursos públicos, apesar dos esforços que têm sido empreendidos pela sociedade civil e também pela CGU.

Esta pesquisa teve por objetivo, ainda, mostrar como o Estado brasileiro, através da CGU, vem agindo no combate à corrupção, principalmente, através dos vários acordos e convenções ratificados pelo Brasil. Contudo, não se teve a pretensão de esgotar ou concluir o debate; muito pelo contrário, buscou-se apontar quais têm sido os percursos adotados para que outros estudos possam ser feitos e outras questões debatidas. Apesar de existirem muitos estudos e projetos que têm procurado analisar e buscar soluções para os desvios de recursos públicos, não é possível ter convicções absolutas acerca do tema “combate à corrupção”. Salienta-se que os documentos analisados são importantes para o atual cenário do país, todavia é preciso indagar como as propostas tem sido implementadas e quais informações ainda carecem de uma análise mais rigorosa.

Em relação ao papel do Estado, os elaboradores dos RDHs dizem que ele é fundamental para o combate à corrupção. É relevante que um organismo internacional, como a ONU, reconheça a importância dos estados nacionais voltarem os seus esforços para um melhor controle do dinheiro público; isso colaboraria, entre outros fatores, para a construção da democracia. Contudo, isso só será possível se a sociedade civil participar ativamente e se suas reivindicações forem postas em prática. Afinal, a democracia é a melhor forma para lutar contra governantes autoritários que não respeitam os direitos mais elementares da sua população.

Há, no entanto, alguns pontos incômodos nos RDHs, pois eles não conseguem discutir as particularidades de cada país; eles elaboram “propostas universais” para problemas que, frequentemente, são específicos de certa nação ou região. Com esse intuito, os encampadores dos relatórios citam vários exemplos de sucesso de mudanças políticas explicando que elas, ao serem postas em prática, podem servir de base para que as ações propostas concretizem-se.

De fato, é possível notar que houve avanços no combate à corrupção, como a divulgação dos gastos públicos em portais de transparência e

também uma maior divulgação, na mídia, dos escândalos de corrupção que envolvem tanto os agentes públicos quanto os privados.

É, todavia, necessário ressaltar que a cobertura feita pela imprensa sobre a incidência de corrupção no Brasil pode “aumentar a sensação de que estamos diante de uma situação catastrófica” (BEZERRA, 2011, p.01). A consequência é que se dá um tratamento moralista à política, “como se o único problema fosse a corrupção” (BEZERRA, 2011, p.01). A questão é que esse tipo de informação camufla a execução de programas de governo, que não entram em discussão pública. “Faz-se uso social e político da corrupção”, alertou o antropólogo (BEZERRA, 2011, p.01).

Para Bezerra, é preciso substituir o apelo moral, pelo aspecto institucional. Para exemplificar, ele cita as relações dos parlamentares do Congresso Nacional, no qual, o desempenho do político “é medido pela capacidade de trazer benefícios para a localidade de sua base eleitoral, por meio da apresentação de emendas no Legislativo e, posteriormente, da liberação do Orçamento pelo Executivo” (BEZERRA; CALDAS, 2011, p.01).

Bezerra; Caldas (2011) diz que “as empresas privadas são parte do problema, considerando que elas captam recursos para a execução de projetos de seus interesses na elaboração das demandas e de liberação de recursos” (BEZERRA; CALDAS, 2011, p.01). O autor refere que a atuação do Estado brasileiro na luta contra a corrupção se efetiva mediante procedimentos de combate ao mau uso dos “recursos públicos pela Controladoria-Geral da União, Polícia Federal e Ministério Público. Entretanto, as ações podem não ser tão efetivas quanto poderiam ser. Há necessidade de compartilhar e cruzar com mais eficiência os dados que possuem” (BEZERRA; CALDAS, 2011, p.01).

Procurou-se saber como a corrupção tem sido vista por vários autores e as modificações que ocorreram ao longo da história das políticas de enfrentamento à corrupção com a intenção de entender como tem sido a atuação do Estado na redução dos recursos públicos. A pesquisa revelou que o clientelismo, a burocracia, o patrimonialismo e a concentração de poder fizeram e continuam fazendo parte das políticas nacionais e do cenário nacional desde a formação do país.

Os RDHs analisados apresentam propostas, não necessariamente novas, para o combate à corrupção, pautando-as no conceito de desenvolvimento

humano e nos ODMs. Nesse sentido, a descentralização de poder e de decisões, pode ser uma avanço, segundo as propostas dos elaboradores dos RDHs e da própria CGU, mas, em nenhum dos documentos, o fortalecimento da participação do público é considerado significativo pela estratégia de ação proposta pelos RDHs. Muitas vezes, prevalece a ideia de que a ação pública deve ser parte de uma gama de outras ações desencadeadas pela população, ONGs, voluntariado, associações comunitárias e outros.

Não se pode afirmar que no Brasil exista transparência plena nos dados sobre o montante dos impostos arrecadados e de como são gastos. A CGU, enquanto órgão público, tem tentado, através de sorteios<sup>89</sup> dos municípios brasileiros, levantar informações e dados sobre como têm sido utilizados os recursos que o governo federal destina aos municípios. Essa é uma tentativa de tornar mais claro o uso do dinheiro público e acompanhar a prestação de contas.

Os próprios membros dos Conselhos gestores<sup>90</sup> ou de associações de moradores esclarecem que não é tarefa fácil entender as políticas orçamentárias municipais, a administração de recursos, as regulamentações, as normas, as leis, entre outros atos. Uma participação mais efetiva dos cidadãos não será alcançada no curto prazo, como frisam os elaboradores dos RDHs. Isso será possível se forem empreendidas práticas substantivas. Portanto, os problemas e a falta de conhecimento são dificuldades que podem ser ultrapassadas, desde que haja a ampliação de espaços democráticos de comunicação, organização, eleição e de poder de decisão.

Por fim, segundo Celso Furtado, qual seria o papel dos intelectuais na consolidação de uma sociedade mais democrática?

[...] cabe-lhes aprofundar a percepção da realidade social para evitar que se alastrem as manchas de irracionalidade que alimentam o aventureirismo político; cabe-lhes projetar luz sobre os desvãos da história onde se ocultam os crimes cometidos pelos que abusam do poder; cabe-lhes auscultar e traduzir as ansiedades e aspirações das forças sociais ainda sem meios próprios de expressão (FURTADO, 1984, p.30-31).

---

<sup>89</sup> Contudo, esse tipo de controle não é suficiente, considerando-se que o Brasil têm mais de 5 mil municípios, e a maioria dos cidadãos não possuem nenhum tipo de instrumento de controle dos gastos ou da distribuição de recursos públicos (REZENDE, 2003).

<sup>90</sup> Sobre pesquisas feitas sobre a atuação dos membros dos Conselhos gestores, seus alcances e dificuldades, ver: Igor Fonseca (2010) e Carlos Milani (2006).

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Claudio Weber. Lula e a corrupção. [online]. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/docs/astrojildo.pdf> acesso em: 10/04/2015.

\_\_\_\_\_. (org.). O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil. Ateliê Editorial, Cotia, São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/uparq/combcorrupt.pdf> acesso em 30 de novembro de 2013.

ABRUCIO, Fernando. [2014]. O que é o RDH. PNUD. [online]. Brasília, 05 de novembro de 2014. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/IDH/RDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_RDH](http://www.pnud.org.br/IDH/RDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_RDH) acesso em 10/11/2014.

ADAMS, Luís Inácio. [2015b]. Adams ressalta na câmara que acordo de leniência combate à corrupção. [online]. Notícias. Reportagem de Filipe Marques. Disponível em: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/322366](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/322366) acesso em: 30/03/2015.

AGU (Advocacia Geral da União). [2015]. Advogado da União profere palestra sobre o combate à corrupção. Notícias. [online]. Disponível em: [HTTP://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/318271](HTTP://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/318271) acesso em: 03 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. [2015a]. AGU assina acordo que permitirá ações mais organizadas no combate à corrupção no AM. Notícias. Reportagem de Leane Ribeiro. 06/04/2015. [online]. Disponível em: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/323193](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/323193) acesso em: 08/04/2015.

\_\_\_\_\_. [2015b]. Adams ressalta na câmara que acordo de leniência combate à corrupção. [online]. Notícias. Reportagem de Filipe Marques. Disponível em: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/322366](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/322366) acesso em: 30/03/2015.

\_\_\_\_\_. [2015c]. Advocacia-Geral assegura quebra de sigilo bancário de contas de órgãos públicos no Piauí. Notícias. Reportagem de Wilton Castro. [online] Disponível em: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/318174](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/318174) acesso em: 04/04/2015.

AGU. [2013]. Organismos e instituições internacionais reconhecem o desempenho dos membros da AGU na desarticulação do crime contra o erário. Reportagem de Wilton Castro. [online]. Disponível em: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/245831](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/245831) Acesso em: 12/05/2015. cap 5

AGU. [2015d]. AGU fecha 2014 com R\$ 625,84 bilhões economizados e arrecadados aos cofres públicos. [online]. Reportagem de Flávio Gusmão. Disponível em: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/312832](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/312832) Acesso em: 02/02/2015.

AGÊNCIA BRASIL. Corrupção pode ser mais prejudicial ao combate à pobreza do que crise econômica, diz diretor do Pnud. Entrevista concedida a Carolina Pimentel da Agência Brasil. Disponível em <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-09-23/corruptao-pode-ser-mais-prejudicial-ao-combate-pobreza-do-que-crise-economica-diz-diretor-do-pnud> Acesso em 25 de janeiro de 2016.

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JR., Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. Revista Direito GV [online]. 2011, vol.7, n.1, pp. 75-98. ISSN 1808-2432. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v7n1/a05v7n1.pdf> acesso em: 01 de fevereiro de 2014.

ALMEIDA, Fernanda Andrade. A impossibilidade de compreensão da cidadania no Brasil a partir dos modelos clássicos. Revista Sociologia Jurídica – ISSN: 1809-2721. [online]. Jan/jun 2007. p.01-17. <http://www.sociologiajuridica.net.br/numero-4/184-a-impossibilidade-de-compreensao-da-cidadania-no-brasil-a-partir-dos-modelos-classicos->

ANASTACIA, Fátima. [2006]. Participação popular deve ir além do voto nas eleições: entrevista com Fátima Anastacia. Boletim PNUD [online]. Brasília, 09 de Outubro de 2006. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/noticias.php?id01=2191>. Acesso em 15/01/2014.

ANDRADE, Thiago Xavier de. As possíveis causas da corrupção brasileira. Abril/2013. [http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13754&revista\\_caderno=27](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13754&revista_caderno=27)

ARISTÓTELES. A Política. Coleção Universidade, Edições Ediouro. Rio de Janeiro.

BANCO MUNDIAL diz que a corrupção é o inimigo 1 dos países em desenvolvimento. Entrevista Jim Yong Kim Disponível em: [http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/12/19/internas\\_economia,480930/banco-mundial-diz-que-corrupcao-e-o-inimigo-numero-1-dos-paises-em-desenvolvimento.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/12/19/internas_economia,480930/banco-mundial-diz-que-corrupcao-e-o-inimigo-numero-1-dos-paises-em-desenvolvimento.shtml) Acesso em: 14/12/2014.

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

ARTURI, S. Carlos. Os desafios para a instauração de uma governança mundial democrática na atual conjuntura internacional: síntese de um debate. Indic. Econ., FEE, Porto Alegre, v.31, n.1, p.75-94, jun. 2003. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/194/243>>. Acesso em: 08/06/2012.

BERTHIN, Geraldo. [2012]. Pobres sofrem mais com a corrupção, afirma especialista do PNUD: entrevista com Geraldo Berthin. Boletim PNUD [online]. Brasília, 31 de Janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/noticias.php?id01=3879>> . Acesso em 05/02/2013.

BIASON, Rita de Cássia. Breve História da Corrupção no Brasil. 2009. Disponível em: <<http://www.votoconsciente.org.br/site/index.php?page=breve-historia-da-corrupcao-no-brasil>>. Acesso em: 22 de agosto de 2015.

BEZERRA, Marcos Otávio; CALDAS, Ricardo. Para cientistas sociais, não há comprovação se corrupção aumentou no Brasil. Agência Brasil. Reportagem de Gilberto Costa de 11/07/2011. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-07-11/para-cientistas-sociais-nao-ha-comprovacao-se-corrupcao-aumentou-no-brasil> Acesso em: 25/01/2016.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Giovanni. Dicionário de política. Corrupção. 5. ed. Brasília: UNB, 2000.

BOFF, Leonardo. Corrupção: crime contra a sociedade. 2012. [online]. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunistas/corruptao-crime-contra-a-sociedade-2/> acesso em: 03/12/14.

BOMFIM, Manuel. O Brasil Nação. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1931.

BRANCO, Manuel Castelo; SOUSA, Luís. O papel do setor empresarial no combate à corrupção. Working Papers nº 14 / 2012. OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude. Editor: Edições Húmus. 1ª Edição: Dezembro de 2012. ISBN: 978-989-8549-55-6 Disponível em: <http://www.gestaodefraude.eu> Acesso em: 08/01/2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. (2016). LAI (Lei de Acesso à Informação). Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao> acesso em 11/04/2016.

BREI, Zani Andrade. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. Revista de Administração Pública, FGV, Rio de Janeiro, maio/jun. 1996.

CALDEIRA, Tereza. Cientistas Sociais procuram modelo para onda de protestos no Brasil. Folha de São Paulo, 23 de junho de 2013. Ilustríssima [online]. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2013/06/1299979-cientistas-sociais-procuram-modelo-para-onda-de-protestos-no-brasil.shtml> acessado em: 05 de maio de 2013.

CARVALHO, José Murilo de. Quem transgride o que? Texto preparado para o seminário Cultura das Transgressões. In: Cultura das Transgressões no Brasil: Lições de História. Coord.: Fernando Henrique Cardoso e Marcílio Marques Moreira.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Paulo Roberto Galvão de. "Delação premiada gerou reação em cadeia". *Política*. Carta Capital. Entrevista feita por Deutsche Welle — publicado 01/04/2015. [online]. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/delacao-premiada-gerou-reacao-em-cadeia-703.html> acesso em: 01/04/2015.

CARVALHOSA, Modesto. Dilma prevarica, e governo articula anistia a empresas, diz advogado. Entrevista concedida à Frederico Vasconcelos. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, dia 02 de março de 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1596700-dilma-prevarica-e-governo-articula-anistia-a-empresas-diz-advogado.shtml>>. Acessado em: 02/05/2015.

\_\_\_\_\_. (coord.). *O livro negro da Corrupção*. São Paulo, Paz e Terra, 1995.

CAVALCANTI, Severino. [Entrevista]. Caixa 2 não justifica cassação, diz Severino. *Jornal Folha de São Paulo*. São Paulo, 30 de agosto de 2005. CA, p.6.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean [ et all]. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

CERVINI, Raúl. *Os Processos de Descriminalização*. (trad. de Eliana Granja et al.). São Paulo: RT, 1995, p. 74.

CGU. (Controladoria Geral da União). [2014]. [online]. Acesso à informação. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/> e <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-onu>. Acesso em: 10 de janeiro de 2014. O site não traz informações sobre autor, local e data.

CGU (Controladoria-Geral da União). *Secretaria de prevenção da corrupção e informações estratégicas. Controle social: orientação dos cidadãos para participação na gestão pública e no exercício do controle social*. Disponível em: <HTTP://www.cartilhaolhovivo/arquivos/controlesocial.pdf> Acesso em: 12 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. [2016]. Sistema de Correição. Disponível em:  
<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/correicao>  
Acesso em janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. [2009b]. A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção. Junho de 2009. [online]. Disponível em:  
[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/eticaeintegridade/arquivos/manualrespsocialempresas\\_baixa.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/eticaeintegridade/arquivos/manualrespsocialempresas_baixa.pdf). Acesso em: 20/04/2015. cap 5

\_\_\_\_\_. [2009a]. Controladoria-Geral da União [2009]. Especialistas discutem novas formas de medir a corrupção. Brasília, 17.03.2009. Disponível em:  
<<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2009/noticia03709.asp>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. [2015a]. Governo Federal expulsou 550 servidores públicos por práticas ilícitas em 2014. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/01/governo-federal-expulsou-550-servidores-publicos-por-praticas-ilicitas-em-2014> acesso em: 16/01/2015.

\_\_\_\_\_. [2015b] Programa Capacita. [online]. Disponível em:  
<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/orientacao-preventiva-aos-gestores-publicos/programa-capacita-2> Acesso em: 03/02/2015

CGU. [2014c]. Programa de fiscalização por sorteios públicos. Disponível em:  
<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo/programa-de-fiscalizacao-por-sorteios-publicos> Acesso em: 01/02/2015.

CGU. [2015d]. Qual é a base de municípios utilizada pela CGU para estabelecer o conjunto de municípios passíveis de sorteio? Disponível em:  
<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo#programa-de-fiscalizacao-por-sorteios-publicos> Acesso em: 25/03/2015.

\_\_\_\_\_. [2015e]. Quem recebe os relatórios definitivos do Sorteio? Disponível em:  
<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo#programa-de-fiscalizacao-por-sorteios-publicos> Acesso em: 24/05/2015.

CHAIA, Vera; TEIXEIRA, Marco Antonio. Democracia e escândalos políticos. São Paulo em perspectiva, 15 (4), 2001.

CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio D. (org). Produção da Pobreza e desigualdade na América Latina. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007.

CLARK, Helen. Helen Clark: Dia Internacional Contra a Corrupção Mensagem da Administradora do PNUD, sobre o Dia Internacional Contra a Corrupção - 9 de dezembro 2012. Boletim PNUD/ONU [on-line]. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3672>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2014.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO. UNODC (Escritório contra drogas e crime). Nações Unidas. [on-line]. Disponível em: [http://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf) acesso em: 03-06-14.

CORACINI, Celso Eduardo Faria. A neocriminalização da corrupção. Editorial. Boletim nº128 – julho de 2003. Disponível em: [http://www.ibccrim.org.br/boletim\\_editorial/148-128-Julho-2003](http://www.ibccrim.org.br/boletim_editorial/148-128-Julho-2003) Acesso em 09-09-2015.

CRUZ, Luiz Carlos. Sociedade civil se mobiliza para combater a corrupção eleitoral. 19/07/2012. Reportagem de Katna Baran, especial para a Gazeta do Povo. [online]. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/sociedade-civil-se-mobiliza-para-combater-a-corrupcao-eleitoral-3l03epw5qaopxtpy3s9wk38su> acesso em: 13/12/2014.

CNJ. (Conselho Nacional de Justiça). Combate à corrupção melhora o desenvolvimento social e econômico do País. [online]. Reportagem de Manuel Carlos Montenegro, de 13 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25096-combate-a-corrupcao-melhora-o-desenvolvimento-social-e-economico-do-pais-diz-conselheiro> acesso em: 19 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Metas nacionais para 2015: aprovadas no VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário. [online]. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamentocnj/2015/Metas\\_Nacionais\\_aprovadas\\_no\\_VIII\\_Encontro.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamentocnj/2015/Metas_Nacionais_aprovadas_no_VIII_Encontro.pdf) Acesso em: 14/02/2015.

COSTA, Alexandre Araújo. CARVALHO, Alexandre Douglas Z. de. Amartya Sen: A ideia de justiça. Rev. Bras. Ciênc. Polít. no.8, Brasília May/Aug. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522012000200011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000200011)>. Acessado em: 05/01/2015.

CUNHA, Livia Correia Cavalcanti. [2015a]. AGU assina acordo que permitirá ações mais organizadas no combate à corrupção no AM. Notícias. Reportagem de Leane Ribeiro. 06/04/2015. [online]. Disponível em: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/323193](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/323193) acesso em: 08/04/2015.

D'ARAÚJO, Maria Celina. Boas práticas para um Brasil desenvolvido. In: Velloso, João Paulo dos Reis (org.). Como tornar o Brasil um país desenvolvido. Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2011.

\_\_\_\_\_. Densidade democrática e instabilidade na redemocratização latino-americana. CPDOC/Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, março de 2007. Disponível em: [www.democraciaeamericalatina.org/brasil/maria-celina-daaraujo.html](http://www.democraciaeamericalatina.org/brasil/maria-celina-daaraujo.html) acesso em 20/07/2013.

DECLARAÇÃO do Milênio. Cúpula do Milênio, Organização das Nações Unidas, 2000. Disponível em: <[www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf](http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf)>. Acesso em: 23/10/2013.

DRAIBE, Sonia. Welfare state, crise e gestão de crise. RBCS, São Paulo, n.6, v.3, p. 53-78, 1988.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. Ed. comemorativa. São Paulo: Globo, 1998 e 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. A corrupção na política – perspectivas teóricas e metodológicas. Juiz de Fora, maio de 2006. Disponível em: <http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf> Acesso em 25-08-2015.

\_\_\_\_\_. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009, p.386-421. ISSN 0104-6276. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v15n2/05.pdf>>. Acessado em: 02/05/2015.

FISMAN, Raymond; GATTI, Roberta. Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*, n.83, p.325–345, 2002. Disponível em:<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.200.291&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 13/01/2015.

FONSECA, Igor. Participação, buzz words e poder: uma análise crítica da tendência de proliferação de conselhos locais no Brasil. In: IPEA: Perspectivas do desenvolvimento brasileiro, fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. Brasília, IPEA, 2010.

FORSTER, B. O processo da pesquisa documental: abordando um documento. IN: MAY, Tim. *Pesquisa documental: escavações e evidências. Pesquisa social: questões, métodos e processos*. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

FRANÇA, R. Limongi. Enriquecimento sem Causa. *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1987.

FUKUDA-PARR, Sakiko. Operacionalizando as ideias de Amartya Sen sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos: o deslocamento do foco das políticas de abordagem do desenvolvimento humano. Disponível em: <<http://sergiorosendo.pbworks.com/f/Fukuda-Parr+2002+Sen.pdf>>. Acessado em: 08/10/2014.

FURTADO, Celso. *A fantasia desfeita*. In: *Obra autobiográfica*. São Paulo, Paz e Terra, 1997.

\_\_\_\_\_. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962. 116p.

\_\_\_\_\_. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 87p.

\_\_\_\_\_. Cultura e desenvolvimento em época de crise. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1984.

\_\_\_\_\_. Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. O capitalismo global. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000 ou 1998.

\_\_\_\_\_. O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. 116p.

\_\_\_\_\_. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. O novo Brasil. Carta capital, 25 de dezembro de 2002b.

GALVANI NETO, Tito. 2013. Os projetos de combate à pobreza em parceria com o PNUD: inovações, especificidades. 337 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Londrina, 2013.

GARCIA, Emerson. A corrupção: uma visão jurídico-sociológica. Direito Federal: Revista da Associação dos Juizes Federais do Brasil. São Paulo, v.21, n.75-76, p.199-240, jan-jun.2004. Disponível em: [www.mundojuridico.adv.br](http://www.mundojuridico.adv.br). Acesso em: 26/09/2014.

\_\_\_\_\_. Repressão à corrupção no Brasil: entre realidade e utopia. Edição bilíngue. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco, Improbidade Administrativa. – 4ª ed., revista e ampliada, Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2008.

GARCIA, Luana da Silva. [2014]. Os relatórios do desenvolvimento humano e os desafios postos, no século XXI, aos processos de expansão dos procedimentos democráticos. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Londrina, 2014.

GORDO LANG, Alice Beatriz da Silva. Documentos e Depoimentos na pesquisa histórico-sociológica. Reflexões sobre a pesquisa sociológica, 2.ed. Textos, série 2, n.3, p.52-72, 1999.

GRECO FILHO, Vicente. O combate à corrupção e comentários à Lei de Responsabilidade de Pessoas Jurídicas (Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013). Atualizado de acordo com o Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015. São Paulo: Saraiva, 2015.

HABIB, Sergio. Brasil: quinhentos anos de corrupção. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1994.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ALTOS ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO. Equidade social: Apesar de avanços, o Brasil tem muito a fazer para deixar de ser um dos países mais desiguais do G-20. Publicado em 19 de janeiro de 2012. [online]. Disponível em: <http://www.altosestudios.com.br/?p=49081> acesso em: 01/04/2015.

JAHAN, Selim. 2011. Corrupção pode ser mais prejudicial ao combate à pobreza do que crise econômica, diz diretor do Pnud. Entrevista concedida a Carolina Pimentel da Agência Brasil. Disponível em <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-09-23/corruptcao-pode-ser-mais-prejudicial-ao-combate-pobreza-do-que-crise-economica-diz-diretor-do-pnud> Acesso em 25 de janeiro de 2016.

JESSOP, Bob. State Theory: Putting capitalist states in their place. University Park, PA, The Pennsylvania State University Press, 1990.

JESUS, Damásio E. de. Breves notas sobre o crime de corrupção ativa nas transações comerciais internacionais. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 61, 1 jan. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3582>>. Acesso em: 29 set. 2015.

KI-MOON, Ban. PNUD/ONU. Nações Unidas lançam campanha contra a corrupção e convocam sociedade a agir. Boletim PNUD [online]. Brasília, 09 de Dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/noticias.php?id01=3863>>. Acesso em 12/12/2011.

KIM, Jim Yong. Banco mundial diz que a corrupção é o inimigo 1 dos países em desenvolvimento. Entrevista. Disponível em: [http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/12/19/internas\\_economia,480930/banco-mundial-diz-que-corrupcao-e-o-inimigo-numero-1-dos-paises-em-desenvolvimento.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/12/19/internas_economia,480930/banco-mundial-diz-que-corrupcao-e-o-inimigo-numero-1-dos-paises-em-desenvolvimento.shtml) Acesso em: 14/12/2014.

KLIKSBURG, Bernardo. É possível erradicar a corrupção? In: Como enfrentar a pobreza e a desigualdade: uma perspectiva internacional. São Paulo. Editora: Fundação Perseu Abramo, 2014.

\_\_\_\_\_. O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente. [Traduzido por Marco Aurélio Nogueira, Alberto Aggio e Equipe RAP]. São Paulo: Edições Fundap, 1997.

KLITGAARD, Robert. A corrupção sob controle. [Tradução autorizada da 1ª ed. norte-americana, de 1991, por Otávio Alves Velho]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1994.

\_\_\_\_\_. Adjusting to reality: beyond "state versus market" in economic development. São Francisco: International Center for Economic Growth, 1991.

LAUTIER, Bruno. O Consenso sobre as Políticas Sociais na América Latina, Negação da Democracia? Caderno CRH, Salvador, v.23, n.59, p.353-368, Maio/Ago. 2010.

LEITE, Sandro Grangeiro. [2015b]. Adams ressalta na câmara que acordo de leniência combate à corrupção. [online]. Notícias. Reportagem de Filipe Marques. Disponível em: [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/322366](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/322366) acesso em: 30/03/2015.

LEWANDOWSKI, Ricardo. STF (Supremo Tribunal Federal). Ministro Lewandowski assina acordo para acelerar processos contra corrupção. Brasília, 25 de março de 2015. [online]. Disponível em: [http://www2.stf.jus.br/portalstfinternacional/cms/destaquesclipping.php?Sigla=portalstfdestaque\\_pt\\_br&idconteudo=288243](http://www2.stf.jus.br/portalstfinternacional/cms/destaquesclipping.php?Sigla=portalstfdestaque_pt_br&idconteudo=288243) acesso em 05/04/2015.

MAKINWA, Olajobi. ONU/ Brasil. 'Corrupção mundial move 3 trilhões de dólares'. 12/11/2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/corruptao-mundial-move-3-trilhoes-de-dolares-destaca-representante-da-onu-em-evento-sao-paulo/> Acesso em 16/12/2015.

MANSILLA, H. C. F. Viabilidad de la Democracia en Situación de Pobreza Crônica El Área Andina y la Cultura Política del Autoritarismo. Revista Reflexión Política, v.13, n.25, jun/2011, p.64-76, UNAB, Colômbia. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11018897006>>. Acesso em: 20/04/2014.

MARANHÃO, Jorge. CGU: desta vez foi por um triz. 03/10/2015. <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunistas/cgu-desta-vez-foi-por-um-triz/> acesso em: 16/12/2015.

MARINELA, Fernanda. Lei anticorrupção: Lei n. 12846, de 1º de agosto de 2013/ Fernanda Mariela, Tatiany Ramalho, Fernando Paiva. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARTÍNES-SOLIMAN, Magdy. [2012] Especialistas se reúnem em Brasília para debater o combate à corrupção. Boletim PNUD. [online]. Brasília, 04 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3663> acesso em: 16/02/15.

MARTINS, Gilberto. CNJ. (Conselho Nacional de Justiça). Combate à corrupção melhora o desenvolvimento social e econômico do País. [online]. Reportagem de Manuel Carlos Montenegro, de 13 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25096-combate-a-corrupcao-melhora-o-desenvolvimento-social-e-economico-do-pais-diz-conselheiro> acesso em: 19 de janeiro de 2014.

MAQUIAVEL, Nicolai. O Príncipe. Tradução de Maria Lúcia Cumo. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MARTINS, José Antonio. Corrupção. São Paulo: Globo, 2008.

MARTINS, José de Souza. O Poder do Atraso. Ensaios de Sociologia da história Lenta. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

MAY, Tim. Pesquisa documental: escavações e evidências. In: \_\_\_\_\_. Pesquisa social: questões, métodos e processos. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MIERES, Pablo. Uruguay: desarrollo y cooperación internacional. Revista Diálogo político. Publicación Trimestral de la Konrad – Adenauer – Stiftung A. C. Año XXIX, nº2- Junio, 2012. p.69-84.

MILANI, Carlos. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema da gestão versus política. Sociologias, 2006, vol.8, nº16.

MILANI, Carlos; SOLINÍS, Gérman. Pensar a democracia na governana mundial: algumas pistas para o futuro. In: Milani Carlos; Arturi, Carlos; Solinís Gérman (orgs). Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI? Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

MINAYO, M.C.S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 11a ed. São Paulo, HUCITEC, 2008.

MONTENEGRO, Manuel Carlos. CNJ. (Conselho Nacional de Justiça). Combate à corrupção melhora o desenvolvimento social e econômico do País. [online]. Reportagem de Manuel Carlos Montenegro, de 13 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25096-combate-a-corrupcao-melhora-odesenvolvimento-social-e-economico-do-pais-diz-conselheiro> acesso em: 19 de janeiro de 2014.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. A competência por prerrogativa de função. 22.08.2003. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/artigo/743-Artigo-A-competencia-por-prerrogativa-de-funcao> acesso em: 11/12/2015.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas. Disponível em: [HTTP//www.fsl.adv.br/sites/www.fsl.adv.br/files/a\\_juridicidade\\_da\\_lei\\_anticorrupcao\\_inclusao\\_em\\_06.03.14.pdf](http://www.fsl.adv.br/sites/www.fsl.adv.br/files/a_juridicidade_da_lei_anticorrupcao_inclusao_em_06.03.14.pdf) Acesso em 15 junho de 2015.

MURBACH, Juliano. Sociedade civil se mobiliza para combater a corrupção eleitoral. 19/07/2012. Reportagem de Katna Baran, especial para a Gazeta do Povo. [online]. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/sociedade-civil-se-mobiliza-para-combater-a-corrupcao-eleitoral-3l03epw5qaopxtpy3s9wk38su> acesso em: 13/12/2014.

NARCIZO, Rafael. Foro por prerrogativa de função ou privilegiado. 02/2012. Disponível em: <http://jus.com.br/artigo/21103/foro-por-prerrogativa-de-funcao-ou-privilegiado> acesso em: 03/11/2014.

NASCIMENTO, Mellilo Dinis do (org.). Lei anticorrupção empresarial: aspectos críticos à Lei n.12.846/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NUNES, Walter. Privilégio e Impunidade. Revista Época n. 513 de 17/03/08 pág.68-73.

NUNES, Walter. Privilégio e Impunidade. Revista Época, nº 513 de 17/03/2008, páginas 68-73.

O'DONNELL, Guillermo (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias, in: Lua Nova, n.44.

OLIVIERI, Cecília. O Controle Interno como Instrumento de Accountability Horizontal: uma Análise Exploratória da Controladoria Geral da União. ANPAD. São Paulo, novembro de 2006. Disponível em:[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2006/2006\\_ENAPG58.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG58.pdf) Acesso em: 24/01/2016.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. Cad. Pesqui. [online]. 2001, n.114, pp. 179-195. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/n114/n114a08.pdf>>. Acessado em: 20/01/2015.

PNUD/ONU. [2004]. 'Descentralização enfraquece as oligarquias'. Brasília, 02 de dezembro de 2004. Boletim PNUD. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3303> Acesso em: 07/05/14.

\_\_\_\_\_. [2015]. Desenvolvimento e capacidades. [online]. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/DesenvolvimentoCapacidades.aspx>> acesso em 04/01/2015.

\_\_\_\_\_. [2012] Especialistas se reúnem em Brasília para debater o combate à corrupção. Boletim PNUD. [online]. Brasília, 04 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3663> acesso em: 16/02/15.

\_\_\_\_\_. [2011]. Nações Unidas lançam campanha contra a corrupção e convocam sociedade a agir. Boletim PNUD [online]. Brasília, 09 de Dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/noticias.php?id01=3863>>. Acesso em 12/12/2011.

\_\_\_\_\_. [2008] ODM exige maior participação municipal. [online]. Brasília, 15 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1841> Acesso em: 01 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. [2014]. O que é o RDH. PNUD. [online]. Brasília, 05 de novembro de 2014. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/IDH/RDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_RDH](http://www.pnud.org.br/IDH/RDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_RDH)> acesso em 10/11/2014.

\_\_\_\_\_. [2006]. Participação popular deve ir além do voto nas eleições: entrevista com Fátima Anastasia. Boletim PNUD [online]. Brasília, 09 de Outubro de 2006. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/noticias.php?id01=2191>>. Acesso em 15/01/2014.

\_\_\_\_\_. [2015a]. O PNUD e a ONU. [online]. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/PNUD\\_ONU.aspx](http://www.pnud.org.br/PNUD_ONU.aspx)> acesso em : 07/01/2015.

\_\_\_\_\_. [2012]. Pobres sofrem mais com a corrupção, afirma especialista do PNUD: entrevista com Geraldo Berthin. Boletim PNUD [online]. Brasília, 31 de Janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/noticias.php?id01=3879>> . Acesso em 05/02/2012.

PORTELA, Irene. Para uma metodologia no combate à corrupção: da doxa à episteme. Revista Enfoques • Vol. XI • Nº19 • 2013 • pp. 77-90.

QUIROGA, Jorge. RDH (2003). Relatório do Desenvolvimento Humano: Um pacto entre as nações para eliminar a pobreza humana. p.151-152. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/hdr2003/hdr.pdf>>. Acessado em: 06/05/2013.

RAMINA, Larrisa O. Ação internacional contra a corrupção. Curitiba, Juruá, 2002.

RAMÍREZ B., María Fernanda. Gobernanza y legitimidad democrática. Revista Reflexión Política, IEP-UNAB, Colômbia, ano 13, n.25, junho de 2011, p.124-135. Disponível em: <http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=viewArticle&path%5B%5D=922> . Acesso em: 17/02/2014.

RDH (2000): Relatório do Desenvolvimento Humano: Direitos Humanos e desenvolvimento humano – pela liberdade e solidariedade. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2000>> acessado em 03/05/2013.

RDH (2003). Relatório do Desenvolvimento Humano: Um pacto entre as nações para eliminar a pobreza humana. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/hdr2003/hdr.pdf>>. Acessado em: 06/05/2013.

RDH (2005). Relatório do desenvolvimento Humano: Cooperação Internacional Numa Encruzilhada. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/hdr2005/hdr.pdf>>. Acessado em: 07/07/2014.

RDH (2004). Relatório do Desenvolvimento Humano: Liberdade num mundo diversificado. PNUD/ONU, 2004. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2004/chapters/portuguese/>>. Acessado em 10/12/2013.

REZENDE, Maria José de. A descentralização do poder de decisão nos Relatórios do Desenvolvimento Humano (PNUD/ONU) produzidos no início da década de 2000. Revista Brasileira de Ciência Política, nº14. Brasília, maio - agosto de 2014, pp. 167-199. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n14/0103-3352-rbcpol-14-00167.pdf>>. Acessado em: 05/01/2015.

\_\_\_\_\_. As desigualdades no Brasil: uma forma de violência insuperável - As reflexões de Manoel Bomfim, Euclides da Cunha, Fernando de Azevedo e Jossué de Castro. IN: SCHILING, Flávia (org). Direitos Humanos e educação: outras palavras, outras práticas. São Paulo, Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Educação e mudança social em Fernando de Azevedo. Acta Scientiarum: human and sciences, UEM, Maringá, v.25, nº1, p.73-85, 2003. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/view/2199>>. Acesso em: 21/10/2011.

\_\_\_\_\_. [2007]. A globalização e os desafios da ação política num contexto de concentração de riqueza e de poder: as reflexões de Zygmunt Bauman e as de Celso Furtado. Revista Estudios Sociales, Sonora (México), v.XV, n.30, 2007, p.7-44.

\_\_\_\_\_. [2011a]. O que os Relatórios do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas Indicam em Relação à Interdependência de Diversos Indivíduos, Instituições Organizações e Países? Revista Política Hoje, América do Norte, v.20, n.1, 2011. Disponível em: <<http://www.politicohoje.ufe.br/index.php/politica/article/view/92/86>>. Acesso em: 06/02/2014.

\_\_\_\_\_. [2011b]. Os Relatórios do Desenvolvimento Humano Publicados após a Declaração do Milênio. Revista Enfoques, v.IX, n.14, p.117-138. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/960/96019001006.pdf>>. Acesso em: 26/04/2014.

\_\_\_\_\_. [2012]. Os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) e o padrão de intervenção pública na área social: os desafios postos à forma de organização do Estado no Brasil. Estudios Sociales, v.20, n.40, jul./dez., 2012, p.31-67. Disponível em: <[http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo?codigo=3961223&orden=0](http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3961223&orden=0)>. Acesso em: 27/08/2012.

\_\_\_\_\_. [2005]. Por que políticos como Severino Cavalcanti são desastrosos para o país? Revista Espaço Acadêmico – nº53 – outubro/2005 – mensal – ISSN1519.6186 ANO V. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/053/53rezende> Acesso em: 13/10/2014.

ROCHA, Patrícia Barcelos Nunes de Mattos. *Corrupção na era da globalização*. Curitiba: Juruá, 2008.

RODHES, R.A.W. The new governance, governing whithout government. In: *Political Studies*, v.44, n.4, p. 652-667, 1996.

RODRÍGUES COLLAO, Luis. Delimitación del Concepto penal de Corrupción, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, Chile, 2004.

ROSA, Jovita. Sociedade civil se mobiliza para combater a corrupção eleitoral. 19/07/2012. Reportagem de Katna Baran, especial para a *Gazeta do Povo*. [online]. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/sociedade-civil-se-mobiliza-para-combater-a-corrupcao-eleitoral-3l03epw5qaopxtpy3s9wk38su> acesso em: 13/12/2014.

SANTOS, Waldir. AGU (Advocacia Geral da União). [2015]. [online]. Advogado da União profere palestra sobre o combate à corrupção. Disponível em: [HTTP://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/318271](HTTP://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/318271) Acesso em: 03 de abril de 2015.

SCHILLING, Flávia. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*, São Paulo: IBCCRIM, 1999.

\_\_\_\_\_. Governantes & Governados, Público & Privado. *Revista USP*, São Paulo (37): 20-33, Março/Maio, 1998. Disponível em: <http://www.usp.br/revistausp/37/03-flavia.pdf> Acesso em 10/10/2015.

\_\_\_\_\_. O Estado de mal-estar: corrupção e violência. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v.13, n.3, 1999, p.47-55. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n3/v13n3a06>>. Acessado em: 02/05/2015.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradutora Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

\_\_\_\_\_. (2006). El valor de la democracia. Buenos Aires: El Viejo Topo.

\_\_\_\_\_. (2008). Desigualdade reexaminada. Rio de Janeiro: Record.

\_\_\_\_\_. Sobre Ética e Economia. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

\_\_\_\_\_. O racha do multiculturalismo. Jornal Folha de São Paulo, Caderno Mais, 17 de Setembro de 2006. Tradutora Clara Allain. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs1709200604.htm>>. Acesso em: 29/07/2012.

SILVA, Alan Rogério Mansur. Quais os custos e os efeitos da corrupção no Brasil? Artigo de 19/10/2015. [http://www.brasilpost.com.br/associacao-nacional-dos-procuradores-da-republica/-corrupcao-efeito-brasil\\_b\\_8315806.html](http://www.brasilpost.com.br/associacao-nacional-dos-procuradores-da-republica/-corrupcao-efeito-brasil_b_8315806.html) Acesso em 10/11/2015.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo, Malheiros, 2006.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. Direito Penal Supraindividual. São Paulo: RT, 2003.

SIMÃO, Valdir. CGU (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO). [2015]. Governo Federal expulsou 550 servidores públicos por práticas ilícitas em 2014. disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/01/governo-federal-expulsou-550-servidores-publicos-por-praticas-ilicitas-em-2014> acesso em: 16/01/2015.

SHISHITO, Fábio Akira. [2012]. Os relatórios do desenvolvimento humano das nações unidas: entraves e desafios que emergem da periferia. 200 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Londrina, 2012.

SOARES, Ana Rosa Monteiro. PNUD/ONU. [2008]. ODM exige maior participação municipal. [online]. Brasília, 15 de fevereiro de 2008. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1841> Acesso em: 01 de abril de 2015.

SORJ, Bernardo. Sociedade civil e política no Brasil. In: Seminário Sociedade Civil e Democracia na América Latina: Crise e reinvenção da política / Bernardo Sorj ; Miguel Darcyde Oliveira, editores; [Fernando Henrique Cardoso... et al.]. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso; Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2007. 248 p. Disponível em: [http://www.bernardosorj.com.br/pdf/Sociedade\\_Civil\\_e\\_Democracia\\_com\\_iFHC.pdf](http://www.bernardosorj.com.br/pdf/Sociedade_Civil_e_Democracia_com_iFHC.pdf) Acesso em 03/03/2015.

SOUSA, Luís de. Corrupção. Lisboa: FFMS, 2011.

SOUSA, Vinícius Eduardo Silva. Enriquecimento sem causa como cláusula geral do Código Civil: Interpretação civil-constitucional e aplicabilidade judicial. [online]. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9921](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9921) Acesso em: 24/05/2015.

SOUZA, Caroline Stahl de. Lei 12.846/2013 – Lei “anticorrupção”. JusNavegandi. [online]. Publicado em fevereiro de 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/26610/lei-12-846-2013-lei-anticorruptao#ixzz3XTfTvkGm> acesso em: 15/01/2015.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. São Paulo em perspectiva, São Paulo, p.103-112, 1996. Disponível: [www.seade.sp.gov.br/produto/spp/v10n03\\_13pdf](http://www.seade.sp.gov.br/produto/spp/v10n03_13pdf). acesso em: 15/06/2014.

SPECK, Bruno Wilhelm (org). Caminhos da transparência. Disponível em: [https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2567/1/caminhos\\_da\\_transparencia.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2567/1/caminhos_da_transparencia.pdf) %3E acesso em: 17/05/2015.

\_\_\_\_\_. [2013]. Uma bibliografia introdutória ao tema da corrupção. [online]. Disponível em: < <http://www.transparencia.org.br/> > acesso em: 15/03/2013.

STF (Supremo Tribunal Federal). Ministro Lewandowski assina acordo para acelerar processos contra corrupção. Brasília, 25 de março de 2015. [online]. Disponível em:

[http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesClipping.php?sigla=portalStfDestaque\\_pt\\_br&idConteudo=288243](http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesClipping.php?sigla=portalStfDestaque_pt_br&idConteudo=288243) acesso em 05/04/2015.

\_\_\_\_\_. [2015]. Glossário Jurídico: habeas data. [online]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=H&id=156> Acesso em 13/05/2015.

\_\_\_\_\_. [2015b]. Glossário Jurídico: mandado de injunção. [online]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=188> Acesso em: 13/05/2015.

THERBORN, Goran. (2001). Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. *Sociologias*, n.6, 122-169. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222001000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222001000200007) acesso em: 06/12/2014.

\_\_\_\_\_. (2014). Novas massas? Classe média, consumismo e bases sociais da crítica à ordem capitalista. *Revista Piauí*. Edição 91 > \_tribuna livre da luta de classes > Abril de 2014. Disponível em: <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-91/tribuna-livre-da-luta-de-classes/novas-massas>. acesso em: 06 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Os campos de extermínio da desigualdade. *Revista Novos Estudos* 87, p.145-156, julho de 2010.

THOMPSON, John B. *A ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação*. Petrópolis: Vozes, 1998.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. [2015]. [online]. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/> acesso em: 15/03/2015.

UL HAQ, M. (1978). *A Cortina da pobreza: opções para o terceiro mundo*. São Paulo: Nacional.

UNODC. Convenção das Nações Unidas contra a corrupção. [on-line]. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)> acesso em: 05/03/2014.

VÁLDES, Ernesto. Acerca de la Calificación Moral de la Corrupción – tan sólo una propuesta, Isonomia, Instituto Tecnológico Autónomo de México, n.21, out. 2004.

VERONESE, Marília Veríssimo. GUARESCHI, Pedrinho Arcides. Hermenêutica de Profundidade na pesquisa social. Ciências Sociais Unisinos, vol. 42, núm. 2, Maio/ago, 2006, pp. 85-93. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93842201>>. Acessado em: 20/01/2015.

WEBER, Luiz Henrique. Sociedade civil se mobiliza para combater a corrupção eleitoral. 19/07/2012. Reportagem de Katna Baran, especial para a Gazeta do Povo. [online]. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/sociedade-civil-se-mobiliza-para-combater-a-corrupcao-eleitoral-3l03epw5qaopxtpy3s9wk38su> acesso em: 13/12/2014.

ZERKOWSKI, Ralph Miguel. Apontamentos para uma Teoria da Corrupção: uma visão a partir da Sociologia Econômica. Universidade Federal Fluminense Textos para discussão. UFF/ECONOMIA: Dezembro/2006.