



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur
global”

Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

MESA 10 Violencia, castigo y sociedad.

Avaliação das políticas públicas de combate à corrupção: uma
perspectiva do cenário nacional.

Otávio Santiago Gomes da Silva. Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)

O trabalho trata da relação entre as leis brasileiras que visam o combate à corrupção, a partir do ano de 1995, e os índices de percepção da corrupção no Brasil. Busca-se saber se esses mecanismos de combate e, logo, a apuração dos crimes, acarretam o aumento da percepção pelos brasileiros. De um lado, as leis brasileiras, sejam de iniciativa do Legislativo ou Executivo, sejam da iniciativa popular, constam-se novas tipificações às ações relacionados ao desvio de dinheiro público. Por outro lado, tem-se a corrupção como um problema brasileiro em diversas épocas e contextos políticos, aliando-se à divulgação, pela Transparência Internacional, do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) 2015: o Brasil ocupa o 76º lugar, com 38 pontos, caindo em cinco (05) pontos no ranking internacional em relação ao ano de 2014. Por meio da análise de dados referentes à percepção da corrupção no Brasil, divulgados pela Transparência Internacional (TI) e pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), e das leis que visam o combate, aprovadas no período, pretende-se analisar a relação dessas variáveis com a percepção do fenômeno, assim como os reflexos para qualidade da democracia no Brasil.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um problema presente no Brasil em diversas épocas e contextos políticos: da monarquia à república, da instauração da ditadura à redemocratização, da governança por partidos de direita aos de esquerda. Atualmente, em meio aos chamados “escândalos político midiáticos” (LIMA, 2008), a imprensa, como ator que intervém na política brasileira, denuncia à sociedade as práticas corruptivas, como é o caso atual envolvendo a empresa brasileira Odebrecht. Contudo, antes mesmo do descortinamento, empresários do setor privado não escondiam a existência de relações ilícitas com o Estado, como se observa na citação de Marcos Otávio Bezerra, do ano de 1995:

“Então o que é hoje a corrupção nesse país?” Pergunta-se, em entrevista publicada no Jornal do Brasil, de 25/05/92, ao empresário Emílio Odebrecht. Ao que, em seguida, responde. “Eu acho que a sociedade toda é corrompida e ela corrompe. Hoje para o sujeito resolver alguma coisa, até para sair de uma fila do INPS, encontra seus artifícios de amizade, de um presente ou de um favor. Isso é considerado um processo de suborno. O suborno não é um problema de valor, é a relação estabelecida” (BEZERRA, 1995, p. 11).

A exposição do empresário revela o que analistas do fenômeno, como Avritzer e Filgueiras (2011) confirmam: a história brasileira esteve sempre associada aos escândalos de corrupção.

Corroborando com o fato, no início de 2017, a organização não-governamental internacional (ONGI) Transparência Internacional (TI) divulgou o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) 2016¹. De acordo com a TI, o Brasil ocupa o 79º lugar, com 40

¹ O IPC é um índice construído a partir de pesquisas que medem a percepção dos políticos e dos funcionários públicos nos países analisados pela TI. Dentre os organismos de fomento estão o Banco Mundial e o Fórum Econômico Mundial, disponibilizando pesquisas qualitativas, as quais são convertidas em várias escalas quantitativas. Além do financiamento por setores econômicos no cenário internacional, o índice tem revelado certa parcialidade, uma vez que a escala de



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

pontos, subindo em dois (02) pontos no ranking internacional em relação ao ano de 2015 (CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX, 2016), mas permanece ainda em posição desvantajosa. A escala de pontuação vai de zero (país muito corrupto) a 100 (país muito limpo).

Com intuito de combater a corrupção no país, passou-se a construir, no período que sucede a promulgação da Constituição Federal (1998), uma agenda anticorrupção, buscando-se *accountability* (prestação de contas) positivo do Estado perante sociedade. Nas palavras de Avritzer (2016):

Durante a democratização, começou a se estabelecer uma importante agenda anticorrupção, cujo momento principal foi o impeachment do ex-presidente Collor. Naquele momento, novos modelos de apropriação de recursos públicos se juntaram aos já conhecidos. Um padrão surgido nessa ocasião e que vem se mantendo é o da corrupção ligada ao financiamento de campanhas políticas. Todos os principais governos no Brasil, de FHC a Lula e Dilma, sofreram acusações a esse respeito (AVRITZER, 2016, p. 17-18).

Como medidas integrantes do pacote anticorrupção, muitas leis são promulgadas ao longo do tempo, sejam elas de autoria do Legislativo ou do Executivo, sejam da iniciativa popular. Consta-se um avanço legislativo por meio da tipificação e punição com mais rigor aos crimes relacionados ao desvio de dinheiro público. Como exemplo, tem-se a Lei 9.840/99, lei da compra de votos (BRASIL, 1999); a Lei Complementar 135/10, lei da ficha limpa (BRASIL, 2010); a Lei 12.527/11, lei de acesso à informação (BRASIL, 2011); a Lei 12.846/13, lei anticorrupção (BRASIL, 2013); e a Lei 13.047/14, que garantiu autonomia à Polícia Federal (BRASIL, 2014).²

percepção da corrupção em muitos países está relacionada ao papel e à presença da mídia nessa esfera política, o que interfere na opinião das pessoas entrevistadas sobre o fenômeno.

² Por meio de pesquisa exploratória de legislação no site da Casa Civil (PORTAL DE LEGISLAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL, 2017) pelo termo “corrupção”, pode-se constatar vigentes, desde o Código Penal (BRASIL, 1940), 26 Decretos e nove Leis que versam sobre o tema, seja tipificando condutas ou majorando penas, seja incorporando convenções internacionais ao texto constitucional.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Além disso, no Brasil tem-se como instrumentos de controle o Ministério Público (MP), o Tribunal de Contas, a Controladoria-Geral da União (CGU) e as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), órgãos de fiscalização, executando as mais diversas funções no combate à corrupção. Quanto à CPIs, Fernando Filgueiras destaca a função importante das comissões, uma vez que não restringe seu controle apenas aos Poderes Executivo e Judiciário, estendendo ao próprio Legislativo. Contudo, o autor alerta que “como a motivação é política, normalmente as CPIs extrapolam os procedimentos jurídicos, submetendo-se mais à lógica dos escândalos políticos do que às questões dos fatos determinados” (FILGUEIRAS, 2008, p. 561).

Nesse sentido, busca-se no presente trabalho analisar a relação entre a avaliação das políticas públicas de combate à corrupção, por meio dos mecanismos de fiscalização previstos em lei, e os índices de percepção da corrupção no Brasil, no período de 2007 a 2015. O lapso temporal escolhido se deu em virtude das pesquisas realizadas em âmbito nacional pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), entre 2007 a 2009, e em razão da relevância das leis promulgadas – Ficha Limpa (2010), Acesso à informação (2011) e Lei Anticorrupção (2013).

Para a confecção do trabalho foram utilizados dados divulgados pela Transparência Internacional (TI) e pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), materiais bibliográficos de análise de políticas públicas, bem como o estudo das leis brasileiras que visam o combate à corrupção no Brasil.

A relevância do trabalho se dá na medida em que o tema da avaliação das políticas públicas relacionadas ao combate à corrupção é de extrema importância para Ciência Política. A análise das leis anticorrupção, como mecanismo precedente à montagem da agenda, formulação, tomada de decisão e implementação de políticas, ao longo da história brasileira, e os reflexos na percepção dos brasileiros sobre o fenômeno se faz necessário e útil no contexto nacional, principalmente diante do momento atual em que se encontra o país.

O estudo sobre as questões envolvidas na construção da agenda anticorrupção apresenta originalidade, uma vez que as referências encontradas, até então, para o trabalho apenas oferecem uma perspectiva preponderantemente negativa da situação política brasileira, sem questionar o teor e de que forma são construídas as medidas de



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

combate³. Importante, assim, analisar os pontos positivos da fiscalização e controle dessas práticas no Brasil, sem, contudo, deixar de identificar aqueles que desvirtuam a erradicação do fenômeno, ameaçando, ainda mais, o modelo de democracia vigente no país.

2 POLÍTICA PÚBLICA

2.1 CONCEITO

O surgimento e a definição exata do significado de política pública são tarefas de difícil alcance, uma vez que os teóricos dessa área do conhecimento não chegam a um consenso, permitindo a construção de uma visão ampla e diversificada do conceito.

Em relação à origem, para Souza (2006) a política pública, como área do conhecimento e disciplina acadêmica, nasceu nos Estados Unidos com um enfoque sobre Estado e suas instituições. Por outro lado, na Europa o surgimento se deu como um desdobramento de teorias explicativas sobre papel do Estado na qualidade de governo.

Quanto à definição do que seja política pública, na visão de Muller; Surel (2002), a primeira dificuldade é do caráter polissêmico do termo “política”. Em um segundo momento, para os autores, o desafio da análise das políticas públicas vai além de compreender resultados das decisões do Estado.

Assim, diante da gama de definições trazidas por teóricos da Ciência Política, Souza (2006) enumera os principais autores, realizando um comparativo esclarecedor:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define com um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. [...] A definição mais

³ Em consulta ao site www.scielo.br, por meio da pesquisa de artigos e periódicos por assunto “corrupção”, foi possível localizar inúmeros trabalhos sobre o tema, destacando-se, em grande maioria, pela análise da relação entre a corrupção e a burocracia estatal, corrupção e empresas privadas, mídia e corrupção, além do fenômeno associado às eleições, aos partidos e à compra do votos.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p.5).

Em um campo de tomada de decisões, Dye (1972 apud Howlett et al., 2013) traz uma definição mais conhecida, a qual *“nos oferece uma formulação particularmente sucinta, em que descreve a política como ‘tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer’ ”* (HOWLETT et al., 2013, p. 6).

Apesar de restringir o conceito ao âmbito de governo, a ideia trazida por Thomas Dye sugere que a política pública, como tomada ou não de decisão, surja para resolução de um problema e seja uma determinação consciente do agente do Estado.

Nesse contexto, como aperfeiçoamento da definição de Dye, Jenkins (1978 apud HOWLETT et al., 2013, p. 8) define política pública como *“um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica”*. O conceito trazido por Jenkins, portanto, ao complementar o primeiro, aborda de forma completa a noção de política pública.

Ademais, Souza ao analisar os campos (teórico-conceitual e holístico) do conceito, resume claramente a política pública com *“o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”* (2006, p. 7).

Com isso, das ideias trazidas acima, o presente trabalho pretende utilizar-se do conceito de política pública, embasado em Jenkins (1978 apud HOWLETT et al., 2013), como a decisão do governo que objetive um fim específico e lance meios capazes de alcançá-lo.

2.2 MODELO DE ANÁLISE

Passando para análise do modelo ideal a ser adotado para a resolução de problemas e avaliação de políticas públicas, o esquema do ciclo político aparece como a melhor proposta a esse trabalho. Veja-se porquê.

O esquema de ciclos originalmente surgiu das formulações de Lasswell, aperfeiçoadas por Brewer. Nas palavras de Howlett et al. (2013), contudo, foram os



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

insights de Brewer que inspiraram outras versões mais conhecidas, como a de Charles O. Jones e James Anderson.

Assim, o modelo resultante dos trabalhos de Brewer, Jones e outros, pode ser dividido em cinco etapas, sendo a primeira a (i) montagem da agenda, seguida da (ii) formulação da política, (iii) tomada de decisão, (iv) implementação e, ao fim, a (v) avaliação da política. Detalhando a abordagem de ciclos:

Nesse modelo, a *montagem da agenda* se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos; a *formulação da política* diz respeito ao modo como as propostas de política são formuladas no âmbito governamental; a *tomada de decisão* é o processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não ação; a *implementação da política* se relaciona ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a um política; e a *avaliação da política* se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas (HOWLETT et al., 2013, p. 14-15).

Nas palavras de Souza (2006), essa tipologia vê a política pública por meio de um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e que constitui um processo dinâmico e de aprendizado.

Dessa forma, a escolha do modelo do ciclo político se justifica pela facilidade de entendimento do processo multidimensional, escalonando e detalhando cada momento de análise da política. Assim, a cada etapa é possível verificar atuação (ou não) efetiva dos atores e das instituições políticas.

3 ETAPA DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

Após o debate a respeito da definição adequada de política pública e do modelo de análise adotado, passa-se ao detalhamento da avaliação de políticas, a última etapa do modelo do ciclo político.

Para Howlett et al. (2013), a avaliação de políticas se refere ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática, avaliando-se os meios empregados e os objetivos atendidos. No entender de Gerston (1997 apud HOWLETT et al., 2013), a avaliação determina a eficácia da política pública, por meio das intenções e resultados percebidos.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

De outra forma, Muller; Surel (2002) trazem a descrição:

A avaliação (*policy evaluation*) consiste em interrogar-se, de diferentes modos, sobre o impacto do programa. "Quais têm sido os efeitos da política decidida e implementada?" "Estes efeitos correspondem aos efeitos esperados?" "É preciso modificar a política, na sua concepção ou na sua implementação?" São questões que balizam esta fase particular (MULLER; SUREL, 2002, p. 25-26).

Importante destacar que após a etapa de avaliação, poderá haver uma reformulação do problema e das soluções, retornando ao estágio inicial – montagem da agenda – ou a qualquer outro do processo (formulação, tomada de decisão, implementação) em que se tenha percebido eventuais falhas.

Nesse ponto, importante é o estudo sobre a determinação do sucesso ou insucesso de uma política. Contudo, de acordo com Howlett et al. (2013), não é uma tarefa fácil:

Em alguns casos de desastres inequívocos, como a queda de um avião ou a fusão de um reator nuclear, as análises podem apontar causas óbvias, como falhas técnicas, incompetência gerencial ou corrupção (Bovens e t'Hart, 1996; Gray e t'Hart, 1998). A avaliação também pode desvendar causas menos conhecidas de rupturas como a “deriva operante” ou perda de rumo, em que se permite que haja desvios cada vez maiores das normas esperadas até que, finalmente, acontece uma falha sistêmica de proporções enormes (Vaughan, 1996) (HOWLETT et al., 2013, p. 203).

Por outro lado, Howlett et al. (2013) ressaltam que o sucesso de uma política não necessariamente esteja ligado a eventos políticos, mas sim ao julgamento dos atores. Assim, “sucesso ou insucesso político muitas vezes dependem parcialmente da imputação de noções de intencionalidade aos atores (...) e que os atores políticos tinham a intenção de alcançar o que suas ações produziam” (HOWLETT et al., 2013, p. 204).

Diante desse contexto, é possível perceber que na avaliação das políticas públicas, por meio do esquema dos ciclos, além de permitir a análise cuidadosa de etapa, também necessita cautela, uma vez que o papel dos atores e instituições políticas e seus julgamentos intencionais podem exprimir juízos equivocados (sucesso ou insucesso da política quando na verdade era o contrário). Nas palavras de Labra (1999):



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Isso significa que a análise da política pública é um campo complexo, dinâmico e mutante, exigindo do estudioso um cabedal de conhecimentos teóricos e de dados empíricos suficiente para que possa entender e explicar **o que fazem os governos, como e por que o fazem**. Esse tema, que está no âmago da ciência política e da análise das políticas, tem a ver com a capacidade do sistema político para tomar decisões que resolvam os inúmeros e contraditórios problemas colocados na sociedade (LABRA, 1999, p. 4).

Adentrando aos tipos de avaliação de políticas, pode-se destacar três: administrativa, judicial e política. Quanto à avaliação administrativa, de acordo com Howlett et. al (2013), há o exame da prestação eficiente dos serviços governamentais e a tentativa de determinar se o dinheiro público está sendo bem aplicado, tudo nos ditames da lei e dos princípios da justiça e da democracia.

Ainda na avaliação administrativa, pode-se dividi-la em cinco etapas: avaliações de processo, avaliação do esforço, avaliação de desempenho, avaliação da eficiência e avaliação da eficácia. Dando mais amplitude aos mecanismos, Howlett et al. (2013) afirmam que “muitos governos fizeram experiências criando órgãos especializados de auditoria interna (Adair Simmons, 1988; Good, 2003) e fomentando a participação pública no processo de avaliação” (HOWLETT et al., 2013, p. 210).

Referente à avaliação judicial, Jacobson et al. (2001 apud HOWLETT et al., 2013) atribuíram-na como aquela realizada pelo judiciário e que trata de possível conflitos entre ações governamentais e princípios constitucionais ou padrões de conduta administrativa.

Por último, o terceiro tipo é a avaliação política, ou seja, aquela “empreendida por qualquer ator que tenha algum interesse na vida política” (HOWLETT et al., 2013, p. 2012), carecendo de qualquer sistemática ou tecnicismo. Contudo, nas palavras dos autores:

Isto, porém, não invalida sua importância, porque seu objetivo inicial de empreender uma avaliação raramente é melhorar a política do governo, mas antes apoiá-la ou contestá-la. O elogio ou a crítica, nesse estágio, podem levar a novas interações do ciclo, na medida em que os governos tentam responder às críticas, da mesma forma como acontece com grande parte das avaliações mais técnicas e fundamentadas (HOWLETT et al., 2013, p. 212).



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Pelo exposto, é possível concluir que a avaliação das políticas públicas é uma etapa de extrema importância no ciclo político. A análise do sucesso e da efetividade de uma política não só é uma tarefa que exige cautela, pois influencia na execução das etapas anteriores, como também demanda objetividade, imparcialidade e não intencionalidade por parte dos atores e instituições políticas.

Com isso, destacada a relevância da definição e do modelo de análise em um contexto geral, passa-se à abordagem da avaliação das políticas públicas em específico, ou seja, de combate à corrupção no Brasil.

4 CORRUPÇÃO E MECANISMOS DE COMBATE

4.1 DEFINIÇÃO

O conceito de corrupção assume diversas interpretações, conforme o período histórico e ideológico do qual seja extraído. Aristóteles possui uma visão de que a ciência prática da política gira, quase que exclusivamente, em torno das constituições ou regimes de governo. Assim, a noção de lei e justiça são fundamentais, uma vez que se “o homem sem lei é injusto e cumpridor da lei é justo, evidentemente todos os atos prescritos conforme à lei são atos justos em certo sentido, pois os atos prescritos pela arte do legislador são conforme à lei, e dizemos que cada um deles é justo” (ARISTÓTELES, 2001, p. 100).

Maquiavel define corrupção política como a escolha do bem privado em detrimento do bem comum. Em Hobbes, a distinção entre o público e o privado é insuficiente, já que na monarquia (regime preferido por ele), não haveria distinção entre o primeiro e o último. Rousseau, diferentemente, tem na noção de corrupção a ideia de destruição da vontade soberana expressa no contrato social.

Autor do século XX, o antropólogo social Marcos Otávio Bezerra entende que “a corrupção não é um fenômeno exclusivo de uma sociedade ou de um momento de seu ‘desenvolvimento’ - como sugerem teorias evolucionistas ou modernizantes” (1995, p. 12), uma vez que está presente nas formações sociais das mais distintas.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Com isso, a respeito do tema, o autor apresenta quatro tipos de definições para a corrupção, a depender do enfoque adotado:

Num ensaio preparado como introdução para uma coletânea, Heidenheimer (1970) reúne em três tipos básicos as definições mais frequentemente utilizadas pelos estudiosos. São elas: primeiro, a definição centrada no ofício público – também chamada definição legalista; desse ponto de vista, existe corrupção quando há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensas para si ou para outros. Segundo, a definição centrada no mercado; o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como uma forma de maximizar a sua renda pessoal (definição que tem servido de base para as análises economicistas sobre a corrupção). E, em terceiro lugar, a definição centrada na ideia do bem público; neste caso, uma prática é considerada como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares. [...]. Uma alternativa a estas definições foi proposta por Gibbons (1990). Partindo da ideia de que o conceito de corrupção tem dimensões definíveis que são reconhecidas pelo público, argumenta que a definição baseada na opinião pública constitui um quarto tipo (BEZERRA, 1995, p. 13-14).

Na contemporaneidade, autores como Avritzer e Filgueiras (2011), nos quais o presente trabalho buscará embasamento teórico, acreditam que a compreensão do conceito de corrupção necessita constante reforma. Para Filgueiras (2011), não é possível descrever com precisão uma teoria política da corrupção, uma vez que não há um consenso, no mundo ocidental, sobre o conceito em questão a respeito do tema. Assim, para a construção de uma concepção do que ela seja, é necessário um estudo a respeito das demais teorias políticas e do contexto histórico.

Diante disso, Filgueiras (2011) destaca em suas obras duas abordagens: a teoria da modernização e a teoria neoinstitucionalista. Para os adeptos da primeira teoria, a corrupção está relacionada ao subdesenvolvimento, pois nesses países a mudança social é maior, o que gera desfuncionalização das instituições políticas e, por consequência, desvios de interesses públicos para os privados. Já a teoria neoinstitucionalista surge embasada na escolha racional e no novo institucionalismo,



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

pregando um ideal individualista e de prevalência de preferências pessoais em detrimento da esfera pública.

Em trabalho recente de Filgueiras, em conjunto com Marona, contudo, os autores revisaram o entendimento, concluindo que:

Ambas as abordagens do tema da corrupção, do ponto de vista da literatura especializada internacional, carecem de um substrato de culturas políticas; tanto a abordagem da teoria da modernização quanto a econômica e institucionalista tendem a afirmar que o combate à corrupção em sociedades periféricas, como o Brasil, ocorre pela importação de modelos institucionais e experiências que se afirmaram em outros contextos (FILGUEIRAS; MARONA, 2012, p. 103).

Importante destaque de Leonardo Avritzer (2008) é a crítica com relação à associação do fenômeno da corrupção à própria identidade do brasileiro, como é o caso de alguns autores como Roberto da Matta e Sérgio Buarque de Holanda (noção timidamente apresentada nesse trabalho). Nessa linha, descreve o autor:

“Por essa visão, o Brasil seria inevitável e definitivamente corrupto devido a certos valores e práticas que, presentes desde a origem, tornaram-se parte de seu caráter e de ser jeito de ser. Tal explicação, além de incorporar uma boa dose de preconceito, essencializa a história e simplifica ao atribuir uma sobrecarga explicativa à cultura, em detrimento das articulações variadas com outras dimensões da vida social (AVRITZER et al., 2008, p. 14).

Avritzer afirma, ainda, que a corrupção não é cultural e envolve a capacidade das instituições de coibir o fenômeno, punindo os corruptores. Contudo, assegura que há “limites para o combate à corrupção: no sistema político e na maneira como ele



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

impede uma reforma política que altere significativamente seu funcionamento” (2016, p. 124).

4.2. MECANISMOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Adentrando à análise de políticas públicas no combate à corrupção, destacam-se os mecanismos de controle e de fiscalização anticorrupção.

Quanto a esses mecanismos de combate, em sentido genérico, podem ser subdivididos em horizontais e verticais, de acordo com Avritzer e Filgueiras (2011). Quanto aos primeiros, a forma de combate é exercida pela prevenção e por atores internos, participantes do processo político. Já nos mecanismos verticais, a prestação de contas é externa ao Estado, tendo como atores importantes a imprensa (disseminação das práticas corruptivas) e a sociedade civil (participação e novos espaços institucionais).

No Brasil, as políticas públicas de combate à corrupção, em grande maioria, surgiram por meio das leis ordinárias e complementares, aprovadas pelo Poder Legislativo. Os dispositivos legais, contudo, não são políticas públicas, mas fazem parte do processo anterior ao início da etapa dos ciclos. A corrupção passou a ser nominada na legislação brasileira a partir do ano de 1999, com a chamada Lei da Compra de Votos (Lei 9.840/99).

Nesse sentido, as principais leis anticorrupção, que introduziram mecanismos de responsabilização e de punição de crimes, foram a Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), a Lei 12.525/11 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção). Contudo, aquela que apresentou maior visibilidade aos brasileiros foi a Lei 13.047/2014, oriunda da Medida Provisória 657, que deu maior autonomia à Polícia Federal. Com isso, após a vigência dos dispositivos legais, os mecanismos de combate à corrupção, horizontais e verticais, passaram a ingressar na montagem de agenda, formulação, tomada de decisão e implementação de políticas pelos atores e instituições.

Ademais, é possível verificar no Brasil alguns atores percebidos como os mais influentes participantes do processo de fiscalização e execução das políticas públicas



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

anticorrupção: a Polícia Federal, o Congresso Nacional, o Poder Judiciário e a Controladoria Geral da União (CGU), de acordo com os dados divulgados pela Centro de Referência de Interesse Público (CRIP). Assim, a percepção dos brasileiros tem sido um forte indicativo na avaliação de políticas de combate à corrupção.

Percebe-se, portanto, que a aprovação das leis anticorrupção serviu de impulso para que as políticas públicas de combate à corrupção envolvessem efetivamente os atores e as instituições políticas. Nas palavras de Guimarães (2011, p. 176), “a essas reformas acrescentam-se, também, os esforços do Estado brasileiro para aprimorar o marco legal para prevenção e combate à corrupção”.

5 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO

As leis brasileiras anticorrupção, como visto na seção anterior, aprovadas no período entre 2007 a 2015, apresentaram um avanço legislativo significativo. Com a aprovação dos principais dispositivos legais (LC. 135/10, L. 12.525/11, L. 12.846/13 e L. 13.047/14), os atores e as instituições políticas passaram a incluir nas etapas do ciclo político medidas de execução dos mecanismos de combate à corrupção. Assim, considera-se possível uma avaliação dessas políticas públicas, em termos nacionais e internacionais, por meio da percepção da corrupção no Brasil.

Quanto aos dados disponíveis sobre a percepção da corrupção dos brasileiros, encontrou-se duas fontes: a Transparência Internacional (TI) e o Centro de Referência do Interesse Público (CRIP).

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) é originário do relatório anual divulgado pela Transparência Internacional (TI), oriundo da pesquisa na qual é medido o grau em que a corrupção é percebida entre funcionários públicos e políticos de um país. A organização internacional tem como definição de corrupção o abuso de poder confiado para fins privados. Desde o ano 1995 até hoje são realizados relatórios, elencando um ranking internacional da corrupção e a pontuação de cada país, onde a escala vai de zero (muito corrupto) a cem (praticamente sem corrupção).



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

No ano de 2016, a Transparência divulgou o IPC 2015. De acordo com a TI, o Brasil ocupou o 76º lugar, com 38 pontos, caindo em cinco (05) pontos no ranking internacional em relação ao ano de 2014.

Avritzer (2008), contudo, alertam para o aspecto economicista de muitas pesquisas que envolvem o Índice de Percepção da Corrupção, pois é realizado por meio da seleção de empresários e analistas econômicos. Nisso, os Autores enumeram três críticas importantes a essa coleta e análise de dados: (a) a dependência a interesses e visões políticas de mercado; (b) o pluralismo midiático e a atuação influente da imprensa; e (c) a concentração da corrupção da esfera pública (funcionários públicos), com o esquecimento do setor privado.

Nesse sentido, Avritzer faz crítica ao ranking internacional estabelecido entre os países, pois, primeiramente, não os diferencia entre nações democráticas e com imprensa livre das não democráticas. Uma segunda problemática da tabela é a não distinção entre estados onde há (ou não) um combate efetivo, por meio de órgãos policiais e administrativos, e por consequência, maior visibilidade das práticas corruptivas.

Com isso, Avritzer (2008) sugerem mudanças a serem realizadas na coleta de dados e na elaboração pesquisas envolvendo o Índice de Percepção da Corrupção: “a perda de posição daqueles países que não possuem instituições democráticas ou liberdade de imprensa” e “o aumento de posições de países que estão realizando operações administrativas e judiciais de combate à corrupção” (2008, p. 509-510).

No Brasil, o Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em parceria com outros institutos, como a Vox Populi, realiza diversas pesquisas, dentre elas sobre a percepção dos brasileiros sobre corrupção. Entre 2006 e 2009, foram divulgados vários índices no Brasil, como dados que medem a gravidade do fenômeno, o conhecimento das ações de combate e a visibilidade das instituições e das leis de controle.

Especificamente quanto à corrupção, de acordo com CRIP, entre os anos de 2008 e 2009, 70% (setenta por cento) dos entrevistados tiveram conhecimento das operações realizadas pela Polícia Federal no combate à corrupção, sendo que 84% deles consideram a medida efetiva.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Com isso, diante dos índices de percepção da corrupção divulgados a nível nacional e internacional, apesar da queda do IPC do ano de 2015 e da inexistência de pesquisas recentes pelo CRIP, é possível perceber algumas mudanças no cenário nacional, no período de 2007 a 2015, e de um indicativo de sucesso da política pública de combate à corrupção.

Primeiro, o aumento da percepção da corrupção há de ser considerado como uma avaliação positiva da política pública. Aprovada a lei anticorrupção e ingressando no ciclo político – montagem de agenda, formulação, tomada de decisão e implementação - os mecanismos de fiscalização e punição de agentes corruptos são postos em prática. Logo, os cidadãos percebem mais o fenômeno e ação do Estado.

Segundo, como já mencionado, a análise de políticas públicas possui três modalidades: administrativa, judicial e política. Os índices de percepção apresentados têm caráter nitidamente administrativo e político, pois, ao mesmo tempo em que os institutos de pesquisa se empenham em constatar a eficiência (ou não) das ações do governo, tem-se a tentativa de responder às críticas e à opinião pública.

Terceiro e último, é notável que os brasileiros percebam mais o fenômeno em razão da efetiva atuação dos órgãos fiscalizadores, como a Polícia Federal, e do sucesso da política pública, na etapa de avaliação do ciclo político. Com isso, afasta-se a ideia veiculada pelos meios de comunicação em geral de que os políticos seriam mais corruptos que seus antecessores ou de que partidos X ou Y são mais inclinados que outros às práticas ilícitas.

Pelas razões expostas, percebe-se a possibilidade de uma análise positiva das políticas públicas de combate à corrupção, por meio da ampliação de mecanismos de fiscalização e apuração dos crimes, previstos em leis, no período compreendido entre 2007 a 2015. A relação estabelecida entre o índice de percepção dos brasileiros sobre o fenômeno e a análise das políticas atenta para uma gradual mudança, estimando-se uma saída favorável da situação política e emblemática que tem passado o país.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho pretendeu estabelecer uma relação positiva entre a avaliação das políticas públicas de combate à corrupção, introduzidas por meio das leis brasileiras, e os índices de percepção da corrupção no Brasil.

Primeiramente, ressaltou-se a importância da compreensão do conceito e dos modelos de análise de política pública. No caso em questão, optou-se pela definição de política pública, trazida por Dye (1972 apud HOWLETT et al., 2013), como a decisão do governo que objetive um fim específico e lance meios capazes de alcançá-lo. Quanto ao modelo de ciclo político, originário de Brewer, Jones e outros (HOWLETT et al., 2013), enquadrou-se como o mais adequado para o estabelecimento de uma relação com a política pública de combate à corrupção.

Ademais, compreendeu-se a concepção de corrupção como o ato contrário a lei, praticado por agente público ou não, que tenha por objetivo o desvio de finalidade de interesse público em detrimento do interesse pessoal. Para adoção do conceito, utilizou-se as lições de Avritzer (2008) e o conceito legal de corrupção previsto no Código Penal Brasileiro.

Destacou, também, o presente trabalho, que a corrupção passou a ser nominada na legislação brasileira a partir do ano de 1999, com a chamada Lei da Compra de Votos (Lei 9.840/99), sendo seguida por 26 Decretos e nove Leis que versam sobre o tema, seja tipificando condutas ou majorando penas, seja incorporando convenções internacionais ao texto constitucional.. Entretanto, aquele, dentre outros dispositivos legais, que apresentou maior visibilidade aos brasileiros do combate à corrupção exercido pelo Governo Federal foi a Lei 13.047/2014, oriunda da Medida Provisória 657, que deu maior autonomia à Polícia Federal.

Nesse sentido, foi salientada a influência das leis anticorrupção, anteriores ao ciclo político, e a importância dos atores e as instituições políticas na montagem da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação das políticas públicas. Nas palavras de Howlett et. al (2013):



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

As diferentes formas de avaliação acontecem no processo de política pública sob o comando e o envolvimento dos diferentes tipos de atores políticos no subsistema político-administrativo e resultam em diferentes *outcomes* de aprendizagem. (...) Apesar das dificuldades inerentes à determinação do sucesso ou insucesso das iniciativas políticas, os escritos do passado sobre a questão da avaliação de políticas tenderam de forma maciça a se concentrar no desenvolvimento, crítica e redefinição das técnicas de avaliações administrativas formais (HOWLETT et al., 2013, p. 218).

Além disso, apresentou-se as análises dos índices de percepção da corrupção no Brasil. De acordo com CRIP, entre os anos de 2008 e 2009, 70% dos entrevistados tiveram conhecimento das operações realizadas pela Polícia Federal no combate à corrupção, sendo que 84% deles consideram a medida efetiva. Já a Transparência Internacional (TI) revelou um crescimento do índice de percepção entre os anos de 2006 a 2012, onde o setor público considerou o país como menos corrupto do que nos anteriores.

Por fim, o trabalho pretendeu estabelecer uma relação positiva entre o aumento dos índices de percepção e a análise das políticas públicas de combate à corrupção, no sentido de que, além de outros fatores, a ampliação dos mecanismos de fiscalização implementados foi percebida pelos cidadãos como meio de enrijecimento das práticas corruptivas.

A avaliação das políticas públicas de combate à corrupção, por meio da ampliação de mecanismos de fiscalização e apuração dos crimes, previstos na legislação brasileira, e a relação a ser estabelecida com o índice de percepção dos brasileiros sobre corrupção apresentou novidade, uma vez que o trabalho buscou acreditar a população brasileira de uma melhora na situação do país. Mesmo diante de uma opinião pública e de meios de comunicação que comumente associem o aumento da percepção à conduta dos atores políticos, como mais corruptos que seus antecessores, pelas razões apresentadas vislumbra-se um contexto diverso: uma perspectiva positiva do cenário nacional brasileiro.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a nicômaco**. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda., 2001.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Índices de percepção da corrupção. In: _____. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 505-510.

AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J. e STARLING, H. M. M. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

BIASON, Rita de Cassia. **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012.

BRASIL, Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 dez. 1940. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 29 set. 1999. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 12.527, de 11 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

BRASIL, Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 02 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 13.047, de 02 de dezembro de 2014. Altera as Leis nºs 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 03 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 07 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

CENTRO DE REFERÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO (CRIP). **Banco de dados sobre a corrupção**. 2006-2009. Disponível em: <<http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/42>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016. **List maintained in the Table of Results**. Disponível em: <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table>. Acesso em: 23 abr. 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 07 mai. 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. Comissões Parlamentares de Inquérito. In: _____. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 559-563.

FILGUEIRAS, Fernando. Interesses. In: _____. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 151-162.

FILGUEIRAS, F.; MARONA, M. C. A corrupção, o Judiciário e a cultura política no Brasil democrático. In: _____. (Org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão



II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global”
Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Editorial, 2012. p. 99-136.

GUIMARÃES, Juarez. Interesse Público. In: _____. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 173-185.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LABRA, MARIA ELIANA. **Análise de Políticas Públicas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão**. IN: PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 9 (2) 131-166, 1999.

LIMA, Venício A. de. Mídia. In: _____. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 527-533.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

PORTAL DA LEGISLAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL. Pesquisa simples por termo: **“Corrupção”**. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=/legisla/legislacao.nsf%2FFrmConsultaWeb1%3FOpenForm%26AutoFramed>. Acesso em: 05 mai. 2017.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=pt&nrm=iso.> Acesso em: 16 jul. 2017.