

UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO DA CULTURA POLÍTICA
BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS NOS TRÊS PODERES NO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO DE 1990 A 2010**

NAIR DE LOURDES SPERANDIO SANTOS

VILA VELHA
JULHO / 2014

UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO DA CULTURA POLÍTICA
BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS NOS TRÊS PODERES NO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO DE 1990 A 2010**

Dissertação apresentada à
Universidade Vila Velha, como pré-
requisito do Programa de Pós
Graduação em Sociologia Política
para a obtenção do grau de Mestre em
Sociologia Política.

NAIR DE LOURDES SPERANDIO SANTOS

VILA VELHA
JULHO / 2014

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

S749c Sperandio-Santos, Nair de Lourdes.

A corrupção como fenômeno da cultura política brasileira e seus reflexos nos três poderes no Estado do Espírito Santo de 1990 a 2010. / Nair de Lourdes Sperandio Santos. – 2014.

115 f.: il.

Orientador: Aloisio Krohling.

Dissertação (mestrado em Sociologia Política) - Universidade Vila Velha, 2014.

Inclui bibliografias.

1. Corrupção na política - Brasil. 2. Corrupção na política – Espírito Santo (Estado). 3. Cultura política. I. Krohling, Aloisio. II. Universidade Vila Velha. III. Título.

CDD 320.98152


NAIR DE LOURDES SPERANDIO SANTOS

A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO DA CULTURA POLÍTICA BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS NOS TRÊS PODERES NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO DE 1990 A 2010

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós Graduação em Sociologia Política para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

Aprovada em: 10 de julho de 2014.

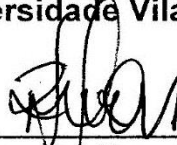
Banca Examinadora:



Prof. Dr. Aloísio Krohling
Universidade Vila Velha - ES
(Orientador)



Profª. Drª. Tânia Mara Zanotti Guerra Frizzera Delboni
Universidade Vila Velha – ES



Profª. Drª. Rossana Ferreira da Silva Mattos
Universidade Federal do Espírito Santo – ES

Ao grande Deus, pela presença em minha vida.

AGRADECIMENTOS

Ao meu esposo Ivan e meus filhos Mike, Keren e Caio, pelo tempo dispensando em meu favor.

Aos meus familiares, pela cooperação em momentos difíceis.

Ao meu orientador, Professor Doutor Aloísio Krohling, pelo empenho indispensável na realização deste trabalho.

Aos demais professores, pela expressão do conhecimento.

Aos colegas do curso, por dividir e aprimorar o debate científico, e especialmente ao Osman, pelo incentivo.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES) pela concessão da bolsa para realização deste mestrado.

Enfim, a todos que contribuíram para a realização desta pesquisa, demonstro minha gratidão.

RESUMO

SPERANDIO-SANTOS, Nair de Lourdes. M.Sc. Universidade Vila Velha - ES, Julho de 2014. **A corrupção como fenômeno da cultura política brasileira e seus reflexos nos Três Poderes no Estado do Espírito Santo de 1990 a 2010.** Orientador: Aloísio Krohling.

Esta pesquisa tem em seu cerne analisar o fenômeno da corrupção no Brasil a partir da cultura política e nessa perspectiva demonstrar seus reflexos nos Três Poderes no estado do Espírito Santo entre os anos de 1990 a 2010. A investigação se apropria de alguns conceitos da antropologia cultural, uma vez que a pesquisa estreita relação sobre o homem na sociedade, suas crenças e valores. Busca ainda uma interação pertinente à formação do Estado brasileiro com os enfoques constantes nos fatores históricos, sociais, econômicos, culturais e políticos, envolvendo a construção histórica em uma trajetória que tem início no Brasil Colônia. Neste contexto, promove-se a miscigenação constante na civilização brasileira, marcada por uma profunda hierarquia social, capaz de suplantar e retardar por séculos os direitos concernentes à cidadania. No foco desta desconstrução nacional se contextualiza a cultura dominante da elite brasileira como herança do sistema patrimonialista de administração lusitana, perpetuada no transcurso político e responsável pela ausência de distinção entre as esferas pública e privada - característico do republicanismo. Utiliza-se do método do múltiplo dialético para análise do fenômeno da corrupção e suas contradições, o que se faz pela perspectiva da cultura política patrimonialista, fio condutor desta pesquisa. Todavia, a ineficácia do controle no Brasil para seu enfrentamento demanda a participação da sociedade civil e perpassa pela consciência crítica do exercício da cidadania e pela ética na política, imprescindíveis nos regimes republicanos e próprios para viabilizar a promoção do interesse público e essencialmente, no Brasil, causar a ruptura com a tradição.

Palavras-chave: Patrimonialismo, Corrupção, Cultura política brasileira, Ética republicana.

ABSTRACT

This research has as its core objective to analyze the phenomenon of corruption in Brazil from a political culture perspective and demonstrate its reflections on the three branches of government of the State of Espírito Santo between the years 1990 to 2010. The research appropriates some concepts of Cultural Anthropology since it seeks to engage the relationship between men and society, their beliefs and values. It also seeks to analyze the interaction involving historical, social, economic, cultural and political factors in the formation of the Brazilian State, with a historical construction focus within a trajectory that begins at the colonial period of Brazil. In this context, a constant miscegenation of the Brazilian civilization is promoted, marked by a profound social hierarchy that is able to overcome and delay citizenship rights for centuries. In this focus of national deconstruction, this dissertation contextualizes the dominant culture of the Brazilian elites as a heritage of the patrimonialism system of Lusitanian administration, perpetuated in the political course and responsible for the absence of distinction between public and private spheres – a feature of republicanism. This research employs the multiple dialectical method to analyze the corruption phenomenon and its contradictions by making use of the patrimonialism political culture as the guiding element of this production. However, the ineffectiveness of control to combat patrimonialism in Brazil requires the participation of civil society and a critical consciousness of citizenship and ethics in politics, which are indispensable to republican regimes and necessary to enable the promotion of the public interest and, essentially in Brazil, promote a rupture with tradition.

Keywords: Patrimonialism, Corruption, Brazilian political culture, Republican ethics.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF – Constituição Federal
CGU – Controladoria-geral da União
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
DASP – Departamento Administrativo de Serviço Público
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
LFL – Lei de Ficha Limpa
MP – Ministério Público
MPE – Ministério Público Estadual
MPES – Ministério Público do Espírito Santo
MPF – Ministério Público Federal
MPU – Ministério Público da União
PEC – Proposta de Emenda constitucional
PF – Polícia Federal
PL – Projeto de Lei
STF – Superior Tribunal de Justiça
PDRE – Plano Diretor de Reforma de Estado
PGR – Procuradoria Geral da República
TB – Transparência Brasil
TC – Tribunal de Contas
TI – Transparência Internacional
TCE – Tribunal de Contas dos Estados
TCU – Tribunal de Contas da União
TJES – Tribunal de Justiça do Espírito Santo
TRE – Tribunal Regional Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 CORRUPÇÃO NO BRASIL: FENÔMENO DA CULTURA POLÍTICA	20
1.1 FORMAÇÃO DO BRASIL: O DILEMA ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO	20
1.1.1 As faces da corrupção na história política do Brasil.....	29
1.2 ESTADO BRASILEIRO: CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DA ORDEM SOCIAL	32
1.3 BRASIL: ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO DE NORTE A SUL	36
1.4 CORRUPÇÃO NO BRASIL E O ENVOLVIMENTO DO SETOR PRIVADO	44
1.4.1 A Percepção do Setor Privado Brasileiro sobre Corrupção	45
1.4.2 A Experiência do Setor Privado Brasileiro sobre Corrupção	46
1.4.3 O Comportamento do Setor Privado Brasileiro sobre Corrupção	47
2 A CORRUPÇÃO NO BRASIL E O CONTROLE DAS INSTÂNCIAS INSTITUCIONAIS FISCALIZADORAS.....	50
2.1 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IMPESSOALIDADE	50
2.2 A CORRUPÇÃO E CONTROLE DAS INSTÂNCIAS ESTATAIS “AD HOC”	54
2.2.1 Controle Administrativo, Externo e Interno.	56
2.2.2 Accountability	58
2.2.3 Transparência Internacional e Transparência Brasil	60
2.2.4 Banco Mundial	60
2.2.5 Ministério Público.....	61
2.2.6 Controladoria Geral da União.....	62
2.2.7 Comissões Parlamentares de Inquéritos	63
2.3 A CORRUPÇÃO E LEGISLAÇÕES ESPECÍFICAS	64
2.3.1 Corrupção: Crime Hediondo.....	64
2.3.2 Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992).	65
2.3.3 Lei de Responsabilidade Fiscal	67
2.3.4 Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/2010).....	67
2.3.5 Legislações Específicas Sobre o Nepotismo.....	68
2.3.5.1 Resolução nº 7 de 18 de outubro de 2005.....	68
2.3.5.2 Súmula Vinculante 13 de 29 de agosto de 2008	69
2.4 A PERSISTÊNCIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL	72
3 OS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: A CORRUPÇÃO NA PERSPECTIVA DA CULTURA POLÍTICA PATRIMONIALISTA	78
3.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO NA CONTEXTUALIZAÇÃO BRASILEIRA.	78
3.2 PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: CORRUPÇÃO NA ATIVIDADE POLÍTICA (ERA JOSÉ IGNÁCIO – 1999 A 2003)	84

3.3 CORRUPÇÃO NO PODER LEGISLATIVO NA ERA GRATZ: ASCENSÃO E QUEDA (1993 A 2003).....	90
3.4 OPERAÇÃO NAUFRÁGIO: A REVELAÇÃO DE UM JUDICIÁRIO FORA DA LEI (DEZEMBRO DE 2008).....	92
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
5 REFERÊNCIAS.....	105

INTRODUÇÃO

Como exemplo de combate à corrupção, em suas mais variadas formas, a justiça brasileira tem se manifestado através de julgamentos históricos e mudando o destino de dezenas de pessoas nela envolvidas. Esses julgamentos trazem uma reflexão sobre a austeridade das políticas nacionais de forma mais impactante do que a veracidade das denúncias e a condenação dos verdadeiros culpados. Refletir a corrupção nesse âmbito é ampliar a apreensão de sua indistinta existência nas classes políticas brasileiras, supondo-se um conceito de sê-la um fenômeno generalizado, crescente e instalado. Persegue-se, neste trabalho, sobretudo, entender o porquê e como ocorre a corrupção no Brasil e em especial nos Três Poderes do estado do Espírito Santo analisados nesta pesquisa.

Considerada um problema mundial, presente em todas as sociedades e nas inúmeras esferas da convivência humana, desde pequenas atitudes na vida cotidiana, até ao mais alto patamar estatal, a corrupção tem um conceito comum em que ocorre “[...] a elevação dos interesses privados ao interesse público [...]” (FILGUEIRAS, 2008, p. 20).

A história política revela que a corrupção esteve presente em sua trajetória, ocupando lugar de interesse na política filosófica de todos os tempos. Platão se preocupou com o despotismo dos governos e buscou explanar a boa ordem governamental, embasado no caráter dos homens. A idoneidade do governo tem suas observações no pensamento filosófico, que herdou ao menos três ideias centrais apresentadas por Platão: a relação entre a virtude moral do governante e a qualidade do regime político; a relação entre o saber teórico sobre a política e o direito de governar e ainda a noção de que o bom governante é capaz de adotar os remédios necessários no momento certo, da mesma forma que age um médico (LESSA, 2003; CHAUI, 2002). Mas apesar do escudo filosófico ou legal que se estabelece diante da corrupção, observa-se que sua prática está inserida no comportamento humano, podendo ocorrer em quaisquer dos âmbitos da vida, seja pública ou privada. No contexto desta pesquisa, seu histórico demonstra a frequente permanência do fenômeno no meio cultural político brasileiro evidenciando que surge concomitantemente com o Brasil Colônia.

Palavra de origem latina, *Corruptio*, tem o significado de decomposição moral, putrefação, sedução e suborno. Está associada naturalmente a um ato de ilegalidade, onde figura um corrupto e um corruptor com objetivo de vantagens ilícitas. Embora considerada um fenômeno relacionada ao poder na esfera política, também ocorre com frequência em outros âmbitos da administração pública quando seus agentes se apropriam das prerrogativas da função para auferir vantagens pessoais.

Todavia, é elementar de seu conceito que para sua efetivação haja ocorrência da interação entre no mínimo dois componentes, podendo ser indivíduos, grupos, ou ambos, que na ação corrompem ou são corrompidos. A corrupção em sentido mais comum é toda atividade que proporcione um favor ilegal e pode ser definida por apropriação indevida de recursos públicos e que não se materializa necessariamente na forma de dinheiro, mas em favorecimentos e benéficos que podem abranger também terceiros.

Amplamente, entretanto, o termo corrupção não se limita apenas às conceituações formais da legislação. De alguma forma está presente em toda sociedade, em qualquer Estado, qualquer sistema político, eleitoral, e nos sistemas sociais que enlaçam pessoas em castas, nos comportamentos pessoais que são contrários aos valores morais, nas religiões, onde líderes e fiéis agem opostamente aos seus dogmas. Corrupção não é, portanto, apanágio da relação pessoa e Estado e nem presença de pecúnia. O cerne da corrupção parece envolver questões subjetivas que demonstram ausência de valores, de princípios morais e éticos pouco arraigados nas sociedades (CAVALCANTE, 2006).

A partir do exame dessa concepção, a corrupção transpõe o campo da ilicitude no contexto político. Sua ação é extensiva ao âmbito social, e no transcorrer da história pode ter seu sentido modificado se os acontecimentos vinculam seu conceito. No âmbito legal a corrupção pode ser a designação do

[...] fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal. Podemos distinguir três tipos de corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseados não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado. [...] A corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima [...] Em ambientes estavelmente institucionalizados, os comportamentos

corruptos tendem a ser, ao mesmo tempo, menos frequentes e mais visíveis que em ambientes de institucionalização parcial e flutuante. A corrupção não está ligada apenas ao grau de institucionalização, à amplitude do setor público e ao ritmo das mudanças sociais; está também relacionada com a cultura das elites e das massas. Depende da percepção que tende a variar no tempo e no espaço (PASQUINO, 1998, p. 291,292).

A conduta do brasileiro, decorrente de suas funções, também é um aspecto do estudo da corrupção no Brasil. Os brasileiros exercem-na de acordo com as referências, em face da ambiguidade que se apresenta, ou seja, o comportamento dos brasileiros não se relaciona com valores e princípios, mas varia em conformidade com o lugar que ocupam na sociedade. Damatta explica que a sociedade brasileira vivencia o contraditório nas esferas pública e privada. A manifestação da confusa dualidade recai sobre estes espaços com direção e atitude diferentes para as relações privadas, a casa, e para as relações públicas, a rua. Assim “[...] a casa não admite contradições, se essas contradições não podem ser imediatamente postas em ordem: em hierarquia ou gradação. A equivalência entre sentimentos ou moralidades, comuns na rua, é perigosa em casa [...]” (DAMATTA, 1997, p. 39,40).

Sobretudo, a formação cultural brasileira, marcada pela miscigenação, não edificou os parâmetros da igualdade social, antes, todo equilíbrio entre as raças no primeiro século era apenas o resultado de uma cultura dominante implantada e dirigida pelos portugueses. A ausência de conflitos consideráveis na construção social no percurso histórico do Brasil, na verdade aponta para uma larga e contraditória hierarquia social, enquanto

O que se sente em todo esse desadorno de antagonismos são as duas culturas, a europeia e a africana, a católica e a maometana, a dinâmica e fatalista encontrando-se no português, fazendo dele, de sua vida, de sua moral, de sua economia, de sua arte um regime de influências que se alternam, se equilibram ou se hostilizam. Tomando em conta tais antagonismos de cultura, a flexibilidade, a indecisão, o equilíbrio ou a desarmonia deles resultantes, é que bem se compreende o especialíssimo caráter que tomou a colonização do Brasil, a formação *sui generis* da sociedade brasileira, igualmente equilibrada em seus começos e ainda hoje sobre antagonismos (FREYRE, 1999, p. 8).

Pois o processo cultural crescente permitia a interação dos brancos, dos índios e dos negros, cuja relação era exclusivamente para satisfazer os interesses dos europeus, os dominantes. Da mulher negra e da índia, a exploração sexual e a multiplicação dos filhos não reconhecidos. Do companheiro do menino branco, o negrinho, objeto de pertença para momentos lúdicos. A essas classes ‘inferiores’ nenhum direito lhes era extensivo, apenas a ignomínia de servir e do serviço sem quaisquer perspectivas de

igualdade. Tamanha convivência perversa, perpetuada nas elites, não conhecia a interação pessoal firmada no respeito, sendo neste contexto que os personagens políticos se formaram no Brasil:

[...] O europeu multiplicava filhos com indígenas e negras [...] o Brasil conheceu efetivamente forte mestiçagem biológica, mas não uma interação inter-racial. Os filhos dessas relações bastardas não ascendiam à posição dos colonizadores. Desciam, antes, em direção às posições inferiores ocupadas pelos índios e pelos negros [...] A existência do chamado negrinho [...] suas funções eram como de um boneco, manipulado à vontade de seu pequeno senhor [...] comandado, maltratado espancado [...] Não é difícil imaginar as consequências, sobre a psicologia e o comportamento dos adultos, desse tipo de relação infantil, que favorecia o desenvolvimento de tendências perversas. **É igualmente fácil imaginar o tipo de elite que tal processo de socialização foi capaz de gerar** (VASCONCELLOS, 1995, p. 21, 27, 28, grifo nosso).

Logo, bem representada em duas classes distintas, a sociedade brasileira fora constituída de uma elite europeia, dominante, que estabelecia ao povo o cumprimento de suas leis e introduzia suas tradições com o precípua objetivo de manter sob seu controle a sociedade. Essa prática deu à sociedade brasileira uma imensa distância entre a elite e o povo, permanecendo imperando no desenvolvimento do latifúndio, que norteou a formação política e econômica do país.

Afinal, os latifundiários, únicos agentes do poder público, mantiveram sob controle a vida dos sertanejos, lavradores e vaqueiros. Em contrapartida estes lhes tinham um sentimento de préstimos e agradecimentos. Limitavam-se em não receber visitantes de outras fazendas e sujeitavam-se a muitas outras restrições por ficarem temerosos de se desgarrarem da proteção que seus senhores lhes prestavam contra o juiz, o cobrador de impostos e outros (RIBEIRO, 1995).

A compreensão deste tema no Brasil engloba perseguir o contexto da cultura política patrimonialista, cuja característica principal é a ausência de separação entre o público e privado. Sendo imprescindível o estudo da formação do Brasil como nação, analisando seus aspectos históricos, culturais, econômicos, sociais e políticos, com o objetivo de alcançar um parâmetro sobre a corrupção enquanto prática comum entre o povo e extensiva ao contexto público.

Ao longo da história brasileira, a partir da colonização, os donos do poder retratam a forma e a prática governamental de domínio da coisa pública para favorecimentos pessoais. Com a inexistência de um quadro administrativo, surge o 'estamento burocrático' de caráter patriarcal personificado nos fazendeiros, senhor de engenho e

coronéis, cuja expansão do poder político forma o patrimonialismo, ainda aparente nas esferas públicas do Brasil (FAORO, 1998).

As colocações sobre a percepção que a sociedade brasileira faz da coisa pública são imperativas para sua compreensão do domínio político e do desvirtuamento de suas funções. Estando a sociedade civil também vinculada ao fenômeno da corrupção, sua análise perpassa pelo ângulo da antropologia cultural. Dentro da abordagem deste tema, procura-se compreender a persistência do fenômeno, analisando o comportamento do brasileiro, que de forma geral sugere uma tendência à banalização da integridade, quando seus procedimentos formais e informais são destituídos de firmeza e de veracidade.

Duas características da corrupção se fazem elementares para sua compreensão no Brasil. A primeira é a essencialidade do entendimento do público e do privado, que na realidade já é uma peculiaridade do conceito. A segunda, intrínseca à primeira, é a privatização do público pelos agentes privados e públicos, ou seja, como a sociedade brasileira se relaciona com a *res pública*. Esta particularidade se constitui nas desigualdades, que no Brasil é legitimamente hierarquizada (PINTO, 2011).

Embora a corrupção seja uma questão estabelecida além das fronteiras brasileiras e das colonizações ibéricas, a presente pesquisa se apropria de uma investigação de sua gênese pelo viés da cultura política brasileira, envolvendo a formação do país, contextualizando seus aspectos históricos, culturais, econômicos, sociais e políticos. Nessa perspectiva a colonização portuguesa consolidou por herança o sistema político-administrativo patrimonialista no Brasil, cuja vigência ainda influencia a atividade política dos tempos republicanos.

As referências sobre corrupção no Brasil têm histórico temporal e espacial bastante amplos. Em razão de sua amplitude esta pesquisa delimita a investigação da corrupção nos Três Poderes do estado do Espírito Santo. O lapso temporal dos fatos pesquisados basicamente abrange episódios entre os anos de 1990 a 2010. A análise recorre aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário concernente a ocorrência de corrupção no governo de José Inácio, na era Gratz e no âmbito da Operação Naufrágio. Embora seja um período histórico amplo, os fatos acontecem no fim da década de 1990 e no início da década 2000 no Executivo, do início da década de 1990 ao início da década de 2000 no legislativo e no final da década de 2000 no judiciário.

Portanto, questiona-se entender em que medida a corrupção como fenômeno da cultura política brasileira se reflete nos Três Poderes do estado do Espírito Santo. A pesquisa tem por objetivo fazer uma análise da corrupção nestas instituições na perspectiva da cultura política. Para esta finalidade, demonstra-se que a corrupção é um fenômeno da cultura política brasileira, onde o controle dos órgãos de fiscalização não impede sua persistência no país e ainda descreve os episódios do fenômeno ocorridos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do estado do Espírito Santo.

Em tempo onde se busca transparência pública e ética dos atos políticos, o tema se torna bastante atual e proporciona uma reflexão sobre a responsabilidade política do Estado brasileiro e de forma mais específica, da atuação política nos Três Poderes do Espírito Santo. Todavia, se torna ainda mais interessante enquanto perpassa pelo viés da cultura política brasileira, que analisada a partir da profunda influência deixada pelo Estado patrimonialista português, cuja atuação impede a realização dos ideais republicanos, permite vislumbrar as variáveis formas de se praticar a corrupção. Tais práticas corruptas vivenciadas desde sua gênese, na formação cultural do povo brasileiro, têm se manifestado, se perpetuado e se revelado nas instituições políticas com a ausência dos princípios que limitam as esferas pública e privada.

O tema torna-se relevante ao apontar os atores do exercício das atividades públicas utilizando os bens estatais em atendimento aos interesses pessoais. Dessa forma esta pesquisa pode contribuir para a compreensão das ocorrências de corrupção nos Três Poderes do estado do Espírito Santo e promover um senso crítico e reflexivo da conduta política.

A metodologia utilizada nesta pesquisa se apropria dos fatores históricos, culturais, econômicos, sociais e políticos que envolvem a corrupção, que no olhar das ciências sociais procura analisar e demonstrar os meandros e as contradições de sua prática no Brasil e suas implicações nos Três Poderes do estado do Espírito Santo.

Portanto, a presente investigação segue o caminho do método do múltiplo dialético, uma vez que seu enfoque se encontra na pluralidade de fatos inseridos nos contextos cultural, social e histórico constantes nas múltiplas maneiras de construir o fenômeno da corrupção no Brasil. O método abrange características que permitem à pesquisa uma compreensão das contradições presentes nas várias maquiagens e desvios da cultura política clientelista brasileira. Entre os vários elementos culturais estão o

patrimonialismo, o jeitinho brasileiro e o paternalismo. O múltiplo dialético¹ é a chave de leitura que procura analisar a dinâmica da história desta cultura política da corrupção em vários momentos na história do Brasil. A apreensão da realidade pelo múltiplo dialético mostra os conflitos, os avanços e recuos, o progresso e regresso da cidadania no Brasil na sua evolução histórica do Brasil Colônia, passando pelo Brasil Império e permanecendo no Brasil República.

O procedimento metodológico do múltiplo dialético é o instrumento de interpretação dos desvios políticos da história da cidadania brasileira, que nesta pesquisa tem uma abordagem qualitativa. Neste trabalho de investigação o foco histórico é imprescindível para analisar as contradições da corrupção, o que se faz usando esta chave de leitura da dialética como caminho metodológico do estudo da dinâmica da história e as suas contradições. O universo trabalhado nesta investigação também envolve aspectos relacionados à conduta ética, valores culturais e atitudes que não se expressam só quantitativamente (KROHLING, 2009; MINAYO, 2000).

As técnicas utilizadas para a coleta de dados ocorrem a partir de fontes primárias para as informações dos fatos sobre corrupção, e secundárias para referências bibliográficas referentes ao tema. Para obtenção dos dados apropria-se dos meios de comunicação impressos e *on line*, arquivos públicos e bibliotecas públicas, bibliotecas acadêmicas e *sites* institucionais.

Os instrumentos utilizados para coletar os dados nesta pesquisa adotam um procedimento que sistematiza os fatos sobre corrupção utilizando dados divulgados em jornais locais e nacionais *on line*, especialmente a partir da indicação da matéria no *site* especializado em recortes sobre casos de corrupção no Brasil². Utiliza também entrevistas em revista específica, literatura impressa organizada em obras publicadas e *site* institucional com documentos oficiais disponibilizados *on line*. Para as informações de *survey*, sobre a corrupção no setor privado utiliza *site* oficial da Transparência Brasil (TB) e para os dados estatísticos do trâmite dos processos em ações judiciais sobre improbidade administrativa, utiliza dados disponibilizados do *site* do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Para todo embasamento teórico utiliza fonte

¹ KROHLING, Aloísio. **Dialética e Direitos Humanos: o múltiplo dialético - da Grécia à Contemporaneidade**. Curitiba: Juruá, 2014.

² Para recortes sobre o fenômeno da corrupção no Brasil: <www.deunojornal.org.br>, disponibilizado na página da Transparência Brasil, no *site* www.transparência.org.br.

bibliográfica que contextualiza o objeto da pesquisa. As principais referências perpassam pelas análises da construção histórica e antropológica da sociedade brasileira, pela trajetória da cultura política brasileira, pelos novos paradigmas da corrupção, envolvendo seu controle, prevenção e combate no Brasil, pela formação do estado do Espírito Santo, e ainda sobre a ética e a consciência política na perspectiva republicana. Considerando o grande volume de dados coletados por instrumento *on line*, especialmente os fatos sobre corrupção e imprescindíveis da pesquisa, separa-se estas referências das bibliográficas.

A sistematização da literatura que forma a fundamentação teórica para o estudo, sob a perspectiva da cultura política brasileira patrimonialista, fio condutor da presente pesquisa, enfatiza a investigação dos avanços e recuos e das contradições que compõem a dialética sobre as múltiplas formas de fazer a corrupção no Brasil.

No decorrer dos três capítulos apresentados, divisão deste trabalho, observa-se que a cultura política brasileira traçou uma trajetória de dominação nos parâmetros do patrimonialismo, perpetuando a ausência de limites entre as esferas pública e privada.

No primeiro capítulo a investigação retoma a história do Brasil e contextualiza alguns conceitos pertinentes ao objeto da pesquisa. A análise abrange sua formação desde a Colônia portuguesa aos tempos da República. Essa abordagem envolve os aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos que colaboraram para a formação do povo brasileiro. O jeitinho brasileiro e a dualidade nas concepções sobre a *res pública* propõem a instabilidade social que atinge o campo político e seus agentes e torna o país vulnerável ao fenômeno da corrupção. De âmbito nacional, revelado em seus mais diversos escândalos, tem se apresentado contínuo no seu difícil impasse entre o público e o privado.

O segundo capítulo expõe sobre o enfrentamento da corrupção no Brasil. Traz os princípios constitucionais que possibilitam seu afastamento, especialmente o princípio da impessoalidade. Pelo viés destes princípios muitas legislações são consolidadas. Uma das grandes necessidades neste âmbito é a intensificação da participação da sociedade civil em um espírito político, capaz de romper com a força das condutas culturais e atuar como instrumento que iniba a propagação do fenômeno. Destaca-se que as reformas, as legislações específicas e o controle das instâncias institucionais

fiscalizadoras para inibi-lo ou combatê-lo, têm se apresentado insuficientes e ineficazes.

O terceiro capítulo reproduz as implicações da corrupção como fenômeno da cultura política brasileira nos Três Poderes do estado do Espírito Santo. Nesta parte, a investigação demonstra que os fatos sobre corrupção trazem o panorama de um estado de comportamento patrimonialista, facilmente detectável na inexistência de separação entre o universo público e privado. A história do Espírito Santo, sua formação econômica, social e política é o sustentáculo desta cultura, perpetuada nos atos dos agentes públicos detentores do poder, que se revela em diversificadas formas no contexto político-administrativo dos seus Três Poderes.

Esta investigação traz a compreensão do fenômeno da corrupção no Brasil por uma perspectiva da cultura política implantada no país pelos portugueses e perpetuada em sua trajetória histórica. A formação do Estado brasileiro, considerado a partir da implantação da Colônia, recebeu dos lusitanos a marca das tradições pertinentes à administração pública que se tornou persistente ao longo de sua construção social e política. A cultura política-administrativa portuguesa transpôs o período Imperial brasileiro e se manifesta na esfera pública dos tempos republicanos. Pois, ainda na República, seus impactos, avanços e recuos, permeiam as instituições, demonstrando ausência de ética na política e a ineficácia das reformas.

Neste contexto, sugere-se a urgência de novas propostas que envolvam a sociedade civil no exercício da cidadania, para atuar com o senso crítico da consciência política, essencial nos modelos republicanos, cujo âmago é a dicotomia do público e do privado, maior referência do enfrentamento ao patrimonialismo. Somente através de novos paradigmas que envolvam repensar a cultura e os compromissos políticos da sociedade e dos agentes públicos, bem como a responsabilidade administrativa com a *res pública*, é que se pode esperar da nação brasileira uma direção que viabilize as mudanças essenciais para a estabilidade de um Estado Democrático de Direito dos regimes republicanos.

1 CORRUPÇÃO NO BRASIL: FENÔMENO DA CULTURA POLÍTICA

Este capítulo tem por objetivo demonstrar que a corrupção é um fenômeno da cultura política brasileira. Inicialmente faz uma abordagem da difícil separação das esferas pública e privada na trajetória cultural do Brasil, contextualizando vários conceitos implícitos ao tema e enfatizando as formas de corrupção na história política do Brasil. Aborda também os esforços da elite dominante para a manutenção da ordem política e social, inviabilizando e fragilizando a construção da cidadania. Aponta as muitas ocorrências de corrupção em algumas unidades da federação e ainda seu envolvimento com o setor privado, demonstrando que o fenômeno está vinculado à cultura política brasileira. Em seguida, coloca a percepção, a experiência e o comportamento do setor privado brasileiro com a corrupção, apropriando-se de uma pesquisa do ano de 2003 divulgada na Transparência Brasil.

1.1 FORMAÇÃO DO BRASIL: O DILEMA ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Historicamente, desde o Brasil Colônia, a cultura política brasileira foi particularizada pela inexistência da distinção entre as esferas pública e privada. Isto demonstra que o domínio político sempre fora marcado pela 'pessoalidade' dos atos de seus atores inviabilizando a formação de um Estado Moderno e Democrático. Tal característica é intrínseca ao Estado patrimonialista português e às suas Colônias além mar.

O dilema entre o público e o privado faz vínculo com a corrupção, sendo um fenômeno que persiste no Brasil. A banalização dos valores intrínsecos ao desenvolvimento do indivíduo, afeta seu comportamento e carece de ética

[...] cuja consciência é a ponte de comunicação entre todas as esferas humanas, transcendendo todas e se constituindo como ética dos princípios e ética da responsabilidade do caráter permanente das pessoas [...], uma vez que a consciência ética, [...] marca profundamente o seu caráter, conforme princípios fundantes assumidos como norte e rumo de sua história individual e responsabilidade perante o outro nos níveis cósmico, social e pessoal (KROHLING, 2011, p. 29).

A carência de princípios éticos na construção da civilização brasileira, justificada no procedimento da interação entre o indivíduo e o Estado, impactada em valores ilusórios que se perpetuaram como verdades na cultura da nação, faz a história reproduzir o ideal, o mito, na permanente fuga da realidade. Neste contexto o passado

é sempre constante, impedindo um marco de tempo com relação ao presente, trazendo a distinção entre fundação e formação do Brasil.

Chauí explica que a formação, na linguagem dos historiadores, está além das determinações econômicas, sociais e políticas, produtoras da história, porque é também transformação. Já o 'mito fundador', referindo-se ao Brasil, é uma representação simbólico-ideológica que consegue fazer com que haja, por parte de brasileiros, um sentimento de pertença, de exaltação das riquezas naturais, de identificação pela língua na mistura multicolor, embora as condições sociais nem sempre indiquem tal pertença, inclusão e participação cidadã. Para a autora, mito fundador "[...] é aquele que não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e ideias, de tal modo que, quanto mais parece ser outra coisa, tanto mais é a repetição de si mesmo" (CHAUI, 2000, p. 9).

Assim, a miscigenação não condicionou a formação de uma nação, antes, apenas a aceitação de sociedades diversas. Através da historiografia brasileira é fácil perceber que a construção da nação brasileira estava firmada em projetos que esforçavam a manutenção do sistema político português. Havia grande mobilidade para a exclusão daquele que não fosse 'branco europeu', único capaz de exercer a continuação do domínio para promover uma civilização considerada ideal no Ocidente. Sobre o índio, Varnhagen, na visão portuguesa, o descreveu como selvagem, cuja condição era imerecida para a construção de uma nova nação, uma vez que nele

[...] não existe o sublime desvelo, que chamamos patriotismo, que não é tanto o apego a um pedaço de terra ou bairrismo, nem sequer eles como nômades tinham bairro seu, como um sentimento elevado que nos impele a sacrificar o bem-estar e até a existência pelos compatriotas, ou pela glória da pátria. [...] Essas gentes vagabundas que, guerreando sempre, povoaram o terreno que hoje é do Brasil [...] (VARNHAGEN, 1981, p. 24).

Aprofundar as análises do jeito de ser do brasileiro faz-se relevante a fim de chegar a um consenso que fundamente suas atitudes nos mais variados âmbitos de sua convivência. Torna-se, para tanto, imprescindível valer-se da formação do povo brasileiro como herança cultural portuguesa, uma vez que a gestão do Estado português adotava um comportamento que mesclava os interesses pessoais do príncipe com as prerrogativas de caráter público.

Notadamente, a origem do Estado português reunia à Coroa, através dos golpes de reconquista, imensos patrimônios rurais, cuja propriedade se confundia com o domínio

da casa real e com as despesas de uso pessoal e coletivo, o que caracterizava a ausência de separação entre *res* pública e privada. O sistema patrimonial português se estendeu pelas suas colônias, resultando para o Brasil sua implantação (FAORO, 1998).

Em função deste sistema, o desvirtuamento da distinção do público e do privado era aparente desde o Brasil Colônia, já que a própria repartição pública tem origem na administração doméstica, na casa do governante, onde os empregados pessoais do detentor do poder eram os administradores públicos, característica do patrimonialismo (BENDIX, 1986).

Assim o patrimonialismo se instala no Brasil como um legado do Estado absolutista português. Os lusitanos não demonstravam êxito para a reforma de um sistema colonial, antes permaneciam administrando a Colônia como extensão de negócios particulares. Sob seu domínio e comando, o rei dirigia seus funcionários diretos, que em contrapartida, sob condição de pertença à Coroa, sentiam-se importantes e possuíam considerações e préstimos com relação à pessoa do rei. Este contexto formava um grupo seletivo, distinto da nação, imbuído de administrar e usufruir a Coroa como coisa própria, indiferentes às privações da população, pois

[...] A monarquia absoluta portuguesa tem por figura central e convergente de toda vida, o Rei: e com ele a corte, esta chusma de palacianos que cercam o trono e constituem, quase todos, uma nobreza togada que ocupa os empregos, comissões e outras funções mais ou menos ligadas à estrutura administrativa da monarquia [...]. Os usufrutuários são o rei e sua corte que ele mesmo constitui e com quem reparte seus proventos: não a nação portuguesa, que só indiretamente se beneficiava das possessões imensas da monarquia [...] podemos concluir relativamente ao conteúdo da política lusitana, em particular, no que diz respeito ao Brasil, que ela é antes de tudo um “negócio” do Rei, e todos os assuntos que se referem à administração pública são vistos deste ângulo particular [...] (PRADO JÚNIOR, 1999, p. 362).

O termo patrimonialismo torna-se melhor compreendido quando associado às suas características. Predominante nos Estados absolutistas, agressivo às sociedades de administração pública moderna, uma vez que sua prática não condiz com a gestão burocrática desempenhada por funcionários especializados, sua principal característica encontra-se no campo da inexistência, por parte dos detentores do poder, de uma diferenciação das esferas pública e privada. Sandroni o conceituou por “[...] sistema de dominação política ou de autoridade tradicional em que a riqueza, os

bens sociais, cargos e direitos são distribuídos como patrimônios pessoais de um chefe ou de um governante [...]" (SANDRONI, 1994, p. 256).

O sistema patrimonialista presente na formação da sociedade brasileira encontra semelhanças com as antigas administrações de caráter absolutista. A diferença cultural entre o espaço privado, o mundo da casa, e o espaço público, o mundo da rua, representa com clareza a dualidade cultural do brasileiro, onde

[...] Não é por acaso que tal perspectiva, onde a casa e sua ética são o ponto exclusivo de uma visão da sociedade, tende a ser tomada como um discurso pré-político ou politicamente "alienado" ou meramente ingênuo. Mas ele é uma fala da mesma "ordem" e do mesmo "gênero" da construção populista - ambos fundados num espaço da sociedade brasileira que traduz o mundo como um assunto de preferências, laços de simpatia, lealdades pessoais, complementaridades, compensações e bondades (ou maldades!) O espaço da casa! Ora, isso é muito diferente dos discursos dos segmentos dominantes que tendem a tomar o código da rua e assim produzem uma fala totalizada, fundada em mecanismos impessoais (o modo de produção, a luta de classes, a imposição dos mercados internacionais, a subversão da ordem, a lógica do sistema financeiro capitalista etc.), onde leis - e jamais entidades morais como pessoas - são os pontos focais e dominantes. Aqui, em vez de uma naturalização, ocorre uma reificação abusiva de conceitos e relações, numa visão onde ninguém rigorosamente poderá modificar o seu lugar (DAMATTA, 1997, p. 49).

As condições mais predominantes, que possibilitam a distinção do privado e do público, estão respectivamente na identificação do funcionário patrimonial e do puro burocrata. Holanda acentua que o funcionário patrimonial tem na gestão política, nas funções e nos benefícios um interesse pessoal, enquanto o funcionário burocrático é especializado para certas funções, em face da objetividade do Estado burocrático. No Estado patrimonialista os homens que exercem as funções públicas são escolhidos "[...] de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático [...]" (HOLANDA, 1995, p. 146).

Ocorre que tradicionalmente o Brasil comporta em sua cultura um sistema de dominação política. Essa estrutura suportada desde os tempos coloniais, com as nuances, os recuos e os avanços peculiares comuns às civilizações, tem resistido aos conflitos históricos e permanecido vigente no país ainda no início do século XXI. Verifica-se, por este ângulo, que nem mesmo a República com seus princípios

fundamentais³ foram capazes de trazer resultados consideráveis para uma estabilidade de um Estado Democrático de Direito, diverso daquele que por tradição permanece em regime de dominação.

A República não pública é uma preocupação que norteia pesquisadores desde o início do Estado republicano brasileiro, cujo manifesto pensamento já expressava que “[...] nem a reforma da Constituição, nem o novo aparelho eleitoral proposto podem mudar a ordem de coisas existentes em nossa pátria, baseada como é na política do ganha pão” (CLÁUDIO, 2002, p. 22). Adentra-se neste contexto na sociologia weberiana. Nela ocorrem três tipos de dominação⁴: a legal, a carismática e a tradicional. Cada uma com princípios específicos que lhe confere validade, ou melhor, que lhe dá legitimidade necessária para sua manutenção à medida que os conteúdos aceitos validam a ordem. A dominação legal é legitimada pelos princípios racionais, a carismática pelos princípios da afetividade e ocorre a “[...] dominação tradicional quando sua legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais, existentes desde sempre [...]” (WEBER, 2000, p. 148).

Na esfera da dominação política, o Brasil com propriedade desempenhou papéis definidos entre as classes sociais. Dominadores e dominados se arrastam na recíproca aceitação de autoridade: de um lado os que mandam e do outro, os que obedecem. Tacitamente essa condição é tolerada em uma perspectiva de ordem política e social que rege Estado e sociedade. A obediência neste âmbito é mera consequência da legítima aceitação da dominação como norma, situação bem traduzida no desempenho do regime patrimonialista.

³ São princípios fundamentais da República inseridos no art. 3º da Constituição Federal (CF): construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

⁴ “Por ‘dominação’ compreendemos, então, aqui, uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (‘mandado’) do ‘dominador’ e dos ‘dominadores’ quer influenciar as ações de outras pessoas, (do ‘dominado’ ou dos ‘dominados’), e de fato as influenciam de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominadores tivessem feito do próprio conteúdo do mandato a máxima de suas ações (‘obediência’)” (WEBER, 2000, 191).

Dominação legal: Está baseada na crença da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação. Dominação carismática: Está baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas. Dominação tradicional: Depende das forças dos costumes, das tradições, passado por gerações (WEBER, 2000).

Porquanto, a característica elementar da dominação é a validade que os dominados e os dominadores lhe conferem como norma, sendo mais importante do que a própria obediência, pois aos dominadores fixa-se a crença da autoridade e aos dominados sua aceitação. No patrimonialismo, uma espécie de dominação política tradicional e pré-moderna, o poder se expressa na vontade do dominador sobre os dominados. O conhecimento do domínio político tradicional é um instrumento para a compreensão do Brasil e de todos os seus problemas (CAMPANATE, acesso em 23 abr. 2013; SOUZA, 2008).

Não se pode negar que o Brasil enfrenta uma diversidade de questões relacionadas à estrutura política vigente de seus primeiros séculos. O sistema português adotado tinha por primazia organizar a vida social de forma a atender os objetivos do Estado absolutista. O manejo com a economia indicava grande exploração de recursos, além de um crescimento econômico sustentado pelo escravismo, cujas divisas eram canalizadas para ampliação do domínio da Coroa. De forma que a elite gerou uma sociedade dependente, resultando na pacífica ordem social de dominação e mando.

Assim, o modelo político colonial que prevaleceu vinculou-se basicamente quanto à economia, nos interesses de mercado de escravos, de açúcar e de ouro, e na esfera política, no absolutismo do rei e no mandonismo rural. Os resultados foram uma sociedade patriarcal e estamental⁵ entre os dominadores do poder, e escravista ou dependente entre os subalternos (BOSI, 1992).

A referência deste modelo prevaleceu no país na constante interferência da política portuguesa. A administração de D. Pedro e “[...] sua permanência no Brasil representava a sobrevivência daquela política da monarquia relativamente ao Brasil, que teve início com a transplantação da Corte [...]” (SANTOS, 1999, p. 180). Ainda após a independência ocorre a continuação da exaltação portuguesa impressa na cultura através da história de seus atores, que tomaram para si o troféu de

⁵[...] De outra natureza é o estamento – primariamente uma camada social e não econômica, embora possa repousar, em conexão não necessária real e conceitualmente, sobre uma classe. O estamento político de que aqui se cogita, abandonado o estamento profissional, por alheio ao assunto – constitui sempre uma comunidade, embora amorfa: os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder [...] (FAORO, 1998, p. 46).

implantadores da nação brasileira, perpetuando uma imagem de solidez nacional revitalizada no domínio da elite. Este percurso histórico procurou firmar

[...] um elogio do Brasil, dos seus heróis portugueses do passado distante e recente, que expressasse uma confiança incondicional em seus descendentes. Uma história que não falasse de tensões, separações, contradições, exclusões, conflitos, rebeliões, insatisfações, pois uma história assim levaria o Brasil à guerra civil e à fragmentação; isto é, abortaria o Brasil que lutava para se constituir como poderosa nação (REIS, 2002, p. 28).

Este contexto de domínio propagou o patrimonialismo, modelo de administração pública do Brasil Colônia. Modelo que se firma e tem sua origem no patriarcalismo, um tipo de dominação caracterizado pelas relações pessoais no âmbito da família extensa e que confere poder autoritário ao patriarca, definido por um chefe de família ou clã. Seus valores correspondem ao respeito à tradição, à santificação e obediência aos mais velhos. Portanto, quando o sistema patriarcal amplia suas dimensões transforma-se em patrimonialismo.

Entretanto o sistema patrimonialista dominante de toda atividade política no Brasil foi consolidado pelo viés do coronelismo instalado em seu interior, que estendeu sua duração pela ação de três forças resistentes: ausência de profissionalização militar, que resultou na concentração dos poderes políticos, militares e policiais para os poderosos senhores locais; os arranjos de empregos estatais de pouco trabalho e vantagens pecuniárias e uma justiça inoperante e parcial que atendia aos interesses dos grupos dominantes no interior do Estado, solucionando os conflitos pelo uso da violência (ADORNO, 1988).

A historiografia relata que o coronel surge no processo social brasileiro a partir do período colonial que continuamente forma seus personagens políticos. Dentre eles havia aquela personagem central, devidamente construído pelo processo histórico, era o grande proprietário rural, o latifundiário, que deu forma e vida ao coronelismo. Seu nascimento como coronelismo institucional se relaciona com o resultado da deposição de D. Pedro I, em abril de 1831, onde se forma a Guarda Nacional, modelo francês⁶ adotado pela legislação brasileira. Um dos principais requisitos para integrar-se à Guarda Nacional era o sustento próprio dos custos de uniformes e armas, resumindo, ser alguém de posses. Neste contexto, a estrutura agrária é colaboradora

⁶ Com a atuação dos revolucionários, na Revolução da França de 1789, a força militar tradicional fora destituída. Em consequência, assume uma 'guarda burguesa' de caráter civil, formada por pessoas detentoras de poder econômico, uma vez que era de financiamento próprio todo utensílio necessário à manutenção da guarda.

da subsistência do coronelismo, e em recíproca condição, é através do coronelismo que se torna conservada a estrutura do grande latifúndio (VASCONCELLOS, 1995; LEAL, 1997).

Ocorria então na ordem política no Brasil, desde os primeiros anos da República, a permissão aos proprietários de terras do exercício de atividades públicas que lhes ampliava o poder. Respaldados em um trajeto histórico que envolvia aspectos político, social, econômico e cultural, com predominância de um modelo econômico agrícola, o coronel fixou-se basicamente como autoridade local absoluta. Era responsável pela manutenção da ordem e costumeiramente utilizava-se dessa prerrogativa para atender questões pessoais.

No coronelismo formou-se um prolongado monopólio político viabilizado pelo domínio eleitoral que sustentava o poder dos latifundiários pela prática de concessões e, não raramente, o uso da violência. A dominação política alcançava seus parentes, empregados e setores da sociedade que de alguma forma mantinham ligação de dependência. Também influenciava em grande medida o exercício da justiça. Nesta conjectura a consolidação da democracia tornava-se vulnerável, pois as trocas de favores e os sentimentos, ora de préstimos, ora de medo, faziam do coronel uma autoridade sem questionamentos. Tais circunstâncias dificultaram a solidez do espírito público e promoveram a estabilidade da “[...] pobreza do povo, especialmente da população rural e, em consequência, o seu atraso cívico e intelectual constituirão sério obstáculo às intenções mais nobres” (LEAL, 1997, 287).

Pois na estrutura do coronelismo a demarcação social, política e econômica, não apenas das classes inferiores, mas das outras escalas sociais, adotava por referência a pessoa do coronel, chefe supremo da parentela, e outras vezes, de todo um reduto eleitoral vasto. Este controle eleitoral é uma peculiaridade importante, pois o domínio político se relacionava à quantidade de votos (QUEIROZ, 1976), que, não raramente, era utilizado como instrumento da manutenção do poder, consolidado diante do domínio do eleitorado, destituído de formação cidadã e impossibilitado de expressão política. Porquanto

[...] assim nos aparece este aspecto importantíssimo do “coronelismo”, que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os coronéis, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos

empregados, dos favores e da força policial, que possui em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça (LEAL, 1997, p. 63 e 64).

Entretanto, o percurso da política dos coronéis, cujas peculiaridades para o domínio estavam estritamente relacionadas ao poder de manipulação do reduto eleitoral, permaneceu no país mesmo após a metade do século XX. Jean Blondel, pesquisador francês que investigou a estrutura do coronelismo no estado da Paraíba entre os anos de 1950 e 1960, construiu uma definição para coronel a partir do poder político, quando “[...] o domínio sobre o qual o protetor atua é muito extenso e reúne grande número de eleitores, dá-se a este o nome de coronel, porque outrora ele era com frequência coronel da Guarda Nacional. Coronelismo é então a forma tomada por essa proteção” (BLONDEL, 1957, citado por QUEIROZ, 1976, p. 165).

A proteção inerente à pessoa do coronel estava firmada no poder. A sobrevida do poder privado tipicamente construído a partir da colônia, cuja manifestação política baseia-se no compromisso de trocas de favores com a esfera pública, tem aparente permanência de traços ainda na República do século XXI, quando se refaz a *práxis*. Essa modalidade de dominação adapta o poder privado e o público, através da extensa representatividade do regime político que barganha os votos através de outros mecanismos, que difere da política dos coronéis quanto ao ‘meio’, mas se assemelha quanto ao ‘fim’.

Verifica-se que a legislação ao longo da trajetória política no Brasil, com raras exceções, é contínua no consentimento com os interesses da elite dominante (PRADO JÚNIOR, 1999). Identificada nos escândalos políticos, o fenômeno que usurpa o conceito de Estado Democrático é a continuação histórica do Estado Colonial, onde a legislação de forma precípua protegia os interesses dos detentores do poder político. Essa dominação política permeou o país “[...] pela indeterminação entre as fronteiras do público e do privado, do espaço civil e da sociedade política [...]” (ADORNO, 1988, p. 71).

As transformações sociais que ocorrem no Brasil após 1950, especialmente originadas pela passagem de uma sociedade rural para urbana, motivaram a constituição de novos parâmetros de atuação política. As novas demandas sociais impulsionaram um aumento na participação dos processos eleitorais, nas novas coalizões políticas e na inovação no perfil da elite política. Assim o tradicionalismo

passa a vigorar no clientelismo de massa, elo de manutenção do poder, cujos favores são proporcionados pelo acesso e controle dos recursos públicos (KERBAUY, 2000).

Esses novos arranjos estruturais caracterizam um novo modelo de dominação política, agora urbano e moderno, cujas forças não se encontram mais no grande latifúndio, mas em táticas que se adaptam às mudanças constantes da sociedade. As estratégias para a manutenção do poder da elite conservadora no Brasil resultaram na continuação de um sistema patrimonialista, que se apresenta ao longo dos séculos de sua história como a causa de muitas mazelas. Figura como herança deste sistema a ausência de impessoalidade dos agentes no exercício das atividades públicas, promovendo continuamente o fenômeno da corrupção.

1.1.1 As faces da corrupção na história política do Brasil

A corrupção política no Estado brasileiro impressiona e pode-se afirmar que sempre se fez presente em todos os governos, constituindo, portanto, um fenômeno histórico, que permanece diante de muitas formas de fazê-lo, por isso é *mutatis mutandis*. Inserindo o Brasil Colônia “[...] não são poucos os exemplos que erigiram a corrupção na administração colonial como uma das heranças perversas da colonização [...]” (FIGUEIREDO, 2008, p. 210), que facilmente são percebidos enquanto

A confusão de leis, a morosidade e os caprichos da máquina legal, a justaposição das funções administrativas, suas remunerações desniveladas, a acumulação de cargos pelos mesmos oficiais e as recorrentes contradições no teor dos códigos legais aparentam desordem, mas são flagrantes condições de organização típicas do Estado moderno em fase de centralização. [...] tampouco se firmara, ao tempo da colonização no Brasil, a dicotomia entre público e privado (FIGUEIREDO, 2008, p. 210 e 211).

Em todo percurso histórico da política no Brasil há desfecho de fatos e acusações de corrupção. Embora em cada período suas *práxis* apresentem diferentes conceitos e considerações, o relato histórico demonstra o fenômeno presente nos diversos sistemas políticos que o Brasil já atravessou.

O sistema imperial brasileiro também foi acusado de corrupto e despótico pelos republicanos. Em 1930, os revolucionários acusavam a Primeira República e seus políticos de praticarem a corrupção. Em 1954 ocorreram acusações de corrupção sobre o Governo de Getúlio Vargas e o golpe militar de 1964 acontece no cenário político como um ato de salvar a nação da corrupção e da subversão. Os militares

discursavam o fim da vida política daqueles vinculados ao regime nacional-desenvolvimentista em face da baixa qualidade moral, entretanto, o fracasso ao combate à corrupção na ditadura está relacionado com sua postura de contextualizá-la apenas no aspecto moral. Porém, a ditadura sob as mais diversas acusações, como corrupção, desrespeito à coisa pública, despotismo, vira mais uma página na política brasileira, que aparentando se reerguer após a redemocratização, vê em Fernando Collor a continuidade dos atos de autoritarismo, levando-o ao *impeachment* (CARVALHO, 2008; STARLING, 2008).

Mas a história permanece com a eclosão rotineira de escândalos de corrupção, pois sua dialética se realiza em múltiplas formas, adaptando-se aos novos e diversos contextos. Durante a trajetória política as acusações do fenômeno deixaram de se reportar ao sistema para atingir diretamente a pessoa responsável pelo ato. A novidade trouxe parâmetros específicos para o mundo político, onde o fenômeno não encontra aceitabilidade, em especial nos regimes democráticos.

No Brasil, até a Primeira República as acusações de corrupção referiam-se ao sistema, porque este não promovia o bem público. A partir de 1945 ocorre uma alteração semântica no conceito de corrupção. Suas acusações passam para o campo individual. Foram especialmente as políticas da União Democrática Nacional (UDN) que inovaram esse conceito enquanto acusadoras das pessoas e dos políticos getulistas do Estado Novo. Especialmente a partir da CF de 1988 a reação à corrupção engloba o indivíduo com as implicações do ato em uma perspectiva política e não mais moralista. Por esse viés ela se torna inaceitável por danificar o sistema democrático-representativo e os princípios republicanos (CARVALHO, 2008; MOTTA, 2008).

O percurso da corrupção e suas contradições no Estado brasileiro permanecem na cultura política. A velha incoerência entre Metrópole e Colônia, figurada na distância entre governo e sociedade, se faz presente mesmo na República. Carvalho analisa, ao apropriar de símbolos republicanos, a perpetuidade da política imperial em que “[...] a República é a ama-de-leite, a vaca leiteira, que tem de alimentar políticos e funcionários que vivem dela e não para ela [...]” (CARVALHO, 2008, p. 88), restando ao país

[...] a falta de coesão social, o desregramento dos indivíduos, alguma coisa que os reduz ao estado de isolamento absoluto, de átomos inorgânicos,

quase podia dizer, de poeira impalpável e estéril. Entre nós, o que há de organizado é o Estado, não é a Nação; é o governo, é a administração, por seus altos funcionários na Corte, por seus sub-rogados nas províncias, por seus ínfimos caudatários nos municípios; não é o povo, o qual permanece amorfo e dissolvido, sem outro liame entre si, a não ser a comunhão da língua, dos maus costumes e do servilismo (LIMA, 1957, p. 291).

Tais condutas distanciam a realidade nacional da natureza republicana, bem expressada na ideia de um governo de leis e não de homens (LYRA, 2013), onde todos estejam sujeitos aos preceitos legais. Pois a ideia de um governo regido pela lei remete a uma lógica de distanciamento da pessoalidade das preferências, do abuso do poder, enfim, do fenômeno da corrupção.

A idealização do bem viver na República é o que motiva a criação das normas, para uma atmosfera cívica que protege a *res pública*. Cícero contribuiu para o conceito de República a partir da reflexão que diferenciava *res pública*, a coisa pública da privada e pessoal, ressaltando que o espírito público é pertinente à uma postura republicana, sendo o patrimonialismo inaceitável nesse governo (FILGUEIRAS, 2008). Nele, no patrimonialismo, o estamento permanece nas possibilidades de carreira política, sustentando um Estado soberano, onde seus administradores ainda “[...] não criam a ordem social e política, mas são seu filho legítimo [...]” (FAORO, 1998, p. 388), contexto em que a República não inspira a vida dos detentores do poder.

Neste sentido Arendt foca a República como uma comunidade política organizada, sobretudo onde a ética ocupa papel central no seu desenvolvimento (ARENDR, 1999). Porque a ética deve estar situada na dimensão de um mundo político para a coletividade, onde “[...] em vez da velha, polarizada pela díade público/privado, uma nova, ressemantizada pela ampliação da esfera pública e por uma gama diferente de valores [...]” (DOMINGUES, 2014, p. 483).

Se inexistir a aplicabilidade dos requisitos pertinentes à República, resta à sociedade permanecer do outro lado, pois não desperta interesse na elite dominante, exceto quando na necessidade de continuidade do domínio, ou seja, nas campanhas eleitorais. E assim persiste o universo confuso entre o público e o privado, permanecendo ativo nas máscaras da administração, como no nepotismo, no tráfico de influência e em outras formas de corrupção. O Brasil republicano ainda não demonstrou êxito em banir a velha confusão entre o público e o privado, característica do sistema patrimonialista.

1.2 ESTADO BRASILEIRO: CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DA ORDEM SOCIAL

O patrimonialismo vigente na cultura política brasileira, com suas características peculiares, essencialmente a confusão entre as esferas pública e privada, implicou na continuidade do poder por uma elite dominante. A manutenção da ordem social está enfatizada na indiferença entre a elite e a sociedade. A perspectiva do crescimento econômico pertinente àqueles que dirigem a ordem social é atendida pelo acesso permanente à política, cuja dimensão não alcança a massa que agoniza impotente, pois está de acordo com seus propósitos, onde

Em geral, não contém a mentalidade conservadora, por si própria, predisposição teorizante. Parte de uma pragmática de que não cumpre divagar sobre as situações em que se encontram os homens naturalmente ajustados. Dir-se-ia não haver problema equacionado na ordem natural das coisas, e eis a justificativa de um estado de espírito despido de inquietações. As reações conservadoras diante dos fatores imanentes e situações determinadas consistiriam em atitudes habituais, e nesta situação o pensamento tranquilamente aceita o existente, como se fosse a exata ordem das coisas e do mundo. (MERCADANTE, 1972, p. 217).

O patrimonialismo disponibilizou os arranjos do poder estatal, dificultando a implantação de uma forma de organização administrativa moderna. Porque os portugueses construíram um país culturalmente rico, linguístico e religioso, “[...] Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista [...]” (CARVALHO, 2010, p. 18). O sistema político que inviabilizou a construção da cidadania afetou a construção democrática e a realização da República nos patamares inerentes aos seus valores, onde os compromissos públicos ainda se esvaziam na personalidade da elite dominante, pois

Nossa herança cultural luso-ibérica, nosso passado rural, o personalismo e o paternalismo que tanto nos distinguiam de “terras protestantes”, o peso exagerado das relações familiares, nossa “aversão congênita” à organização racional da vida social, tudo contribuía negativamente para que a democracia no Brasil jamais deixasse de ter sido “um mal entendido”. (TAVOLARO, L. TAVOLARO, S., 2010, p. 335).

Sem significativas mudanças políticas, a passagem do Império para a República não encontrou respaldo em movimentos que propagassem os ideais republicanos, onde a iniciativa e a participação popular seriam imprescindíveis para sua construção. A transição da forma de governo não representou a inserção da sociedade nas atividades políticas, pois a república proclamada tornou-se mera teoria, valendo-se

minimamente de legitimidade para sustentá-la. Este cenário contribuiu para a questão da cidadania concedida, incompleta, formando um modelo social inexpressivo quanto à participação política, como se observa com relação ao seu exercício que

Sendo função social antes que direito, o voto era concedido àqueles a quem a sociedade julgava poder confiar sua preservação. No Império como na República, foram excluídos os pobres (seja pela renda, seja pela exigência da alfabetização), os mendigos, as mulheres, as praças de pré, os membros de ordem religiosa. Ficava fora da sociedade política a grande maioria da população [...] (CARVALHO, 2005, p, 44,45).

Neste ângulo, a história política se reproduz perpetuando no domínio os antigos detentores do poder. As classes dirigentes sempre propuserem seus objetivos de maneira que a população brasileira se constituísse em uma sociedade disforme. Imbuídos por um sentimento de pertencimento, o grupo seletivo apropriou-se da direção da nação, amparando a população com severa restrição à participação política, fazendo do desenvolvimento um atributo personalizado, próprio da elite, condizente com suas finalidades, porque

[...] é infinita a tarefa, quando só eleitos e taumaturgos são convocados para a sua realização que deveria ser a obra comum de todos: porque ela é ininteligível, quando o poder e o saber são privilégios que não se repartem; porque ela é infinda, quando o que se realiza pressupõe o tutelador e o tutelado (ODÁLIA, 1997, p. 42).

Neste ponto encontra-se a origem das desigualdades, ampliadas e fortificadas na propagação da hierarquia e sintetizada nos privilégios consolidados na cultura e expressos em lei. Um exemplo ocorre na legislação processual penal brasileira⁷ onde estão regulamentados os privilégios com prisão especial anterior a condenação, aos presos de algumas classes distintas. Inclusive, a própria CF⁸ regulamenta a isenção do Presidente da República de cumprir prisão aos delitos comuns penais por ele cometidos, exceto após sentença condenatória. Esta é a igualdade de todos perante a lei, ocorre porque a lei rege a concessão da igualdade em conformidade com o estrato social. O resultado final é a desigualdade expressa em lei.

A conservação do domínio político confirmado pela elite hegemônica, que historicamente se intitula capaz de realizar a administração e o progresso do Estado, remonta das revoluções. Mas as revoluções no Brasil sugerem que as reformas foram

⁷ Art. 295 do CPP

⁸ Art. 86, parágrafo 3º da CF.

para a manutenção deste padrão de estabilidade das massas dominantes. Até porque as revoluções políticas “[...] somente encontraram sua razão de ser na firme intenção de evitá-la, e assim se fala em Revolução de Independência [...]” (VIANNA, 1997, p. 12). Esta circunstância no Estado brasileiro revela que a manutenção do poder por parte da elite dominante vem se perpetuando sem resistências consideráveis.

Adorno relembra que a luta pelo poder excluía as camadas populares, embora as reformas fossem propugnadas em nome do povo, desconheciam-se a natureza profundamente antidemocrática dessa luta (ADORNO, 1988). É nesse cenário que a cidadania brasileira se forma. A construção cidadã fora marcada por uma fragilidade política ante a ausência de participação popular para seu desenvolvimento e solidez. Tal circunstância viabilizada por um sistema político de trocas suplantou os direitos básicos de cidadania. Até porque a cidadania brasileira se formou no contexto da dívida, onde

[...] mediante a relação de mando/subserviência cuja manifestação primeira se deu no âmbito do grande domínio territorial que configurou a sociedade brasileira nos primeiros séculos de sua formação. A dívida chega a nossa *res publica* substituindo os direitos básicos de cidadania, que não nos foram outorgados pelo liberalismo caboclo que aqui aportou na passagem do século [...] (SALLES, 1994, p. 26).

Na perspectiva da concessão dos direitos pelo Estado, a cidadania não perpassa pela participação da sociedade nos parâmetros da ética da política. A concessão, sobretudo, confunde o beneficiado em tal grau que não lhe é possível perceber que sua completa dependência suprime sua capacidade de reação e expressão, fazendo parecer que tudo decorre naturalmente. Sabe-se que “[...] Para aquele que se encontra submetido ao domínio pessoal, inexitem marcas objetivadas do sistema de constringões a que sua inexistência está confinada: seu mundo é formalmente livre [...]” (FRANCO, 1997, p. 54). Este condicionamento do homem livre interfere negativamente na construção da cidadania, que no Brasil não conheceu a liberdade e a iniciativa popular, pois

[...] o povo brasileiro não se constituiu, foi constituído. Vede bem a diferença. Como atividade, como força, como espírito, ele não deu-se a si mesmo os órgãos e funções de sua vida social. Tudo lhe foi outorgado, como a um autômato imenso que devesse bulir só por virtude de quem tivesse aquela máxima e suprema chave de toda a organização política (BARRETO, 2001, p. 117).

A regulação cidadã nasce na história política do Brasil como preceito legal de alcance limitado, onde a norma estabelece as condições para a cidadania. Os indivíduos que não encontram suas ocupações na legislação perdem as prerrogativas de cidadão. Os resultados desse parâmetro é a exclusão dos cidadãos não regulamentados, ou seja, os desempregados, os trabalhadores informais e instáveis, entre outros. Estes ficam à margem da cidadania, uma vez não alcançados pelas condições propostas pelo Estado, onde

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional [...] A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade [...] tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece [...] (SANTOS, 1987 p. 68).

A CF de 1988 elencou o tripé dos direitos básicos que formam a cidadania com a instituição dos direitos políticos, civis e sociais, em uma *performance* que remete a um Estado Democrático de Direito. De fato, é essencial a proposição destes direitos nos Estados modernos e democráticos, pois “[...] No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. **O Estado de direito é o Estado dos cidadãos**” (BOBBIO, 1992, p. 61, grifo nosso). Mas a velha regulação da cidadania no Brasil, pertinente em especial aos direitos sociais, mesmo com a Constituição de 1988, traduz-se em dois polos diferenciados que através de políticas e programas sociais destinam-se aos cidadãos e aos pobres, porque

[...] Cidadãos são aqueles que, por exemplo, estão cobertos por um sistema de proteção social ao qual têm direito porque contribuem para com ele. Os pobres são aqueles que, por não apresentarem capacidade contributiva, uma vez que nem sequer apresentam capacidade de formas autônomas de garantia de patamares mínimos de sobrevivência, são alvos de políticas e programas sociais de caráter filantrópico e/ou focalizado em determinados grupos reconhecidos como mais carentes e ‘socialmente mais vulneráveis (COHN, 2000, p. 389,390).

Diante desse contexto a construção da cidadania no Brasil pode se relacionar com a trajetória de sua história política e as formas de dominação que integrou sua formação. Percurso que silenciou e fez retroceder muitas vezes a conquista dos direitos, deixando ainda no presente século XXI um legado que infere refletir ausência de

cidadania em muitos contextos. Um hiato a ser recuperado a fim de dar à Nação uma resposta aos atrasos pertinentes ao Estado Democrático de Direito.

1.3 BRASIL: ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO DE NORTE A SUL

Em todo território nacional o fenômeno da corrupção não acontece como novidade. Ao contrário, as ocorrências são permanentes e reincidentes, com poucas mudanças no tocante ao espaço, se revelam em faces diversas de acordo com os interesses dos praticantes e a ligação que têm com as instituições políticas. Alguns instrumentos viabilizaram a publicidade dos episódios de corrupção no Brasil. O principal deles foi o processo de democracia que se instaura a partir da constituição de 1988.

Podendo ser contextualizada, a partir da década de 1980, com as mais diversas denúncias que surgem não só em âmbito nacional, mas de quaisquer dos estados brasileiros, a corrupção se apresenta comum, variando em intensidade. Desde a redemocratização os escândalos emergem da política no Brasil e com *slogan* variado, as manchetes sondam os inquéritos, ações judiciais e julgamentos. Dentre os mais famosos podem-se citar os Cartões Corporativos, Mensalão, Precatórios, Sanguessugas, ambulâncias⁹ (ANASTASIA; SANTANA, 2008).

Inclusive, a prática da corrupção na política atualmente perpassa pelo questionamento da criminalidade dos detentores do poder. Homicídios, latrocínios e estupros, crimes por excelência, que motivam a indignação da sociedade, e despertam o debate sobre a natureza dos criminosos, desencadearam discussão no final do século XIX com retomada no final do século XX. Atualmente estes crimes dividem os noticiários com a corrupção, que sob esta esfera, é pouca conhecida, embora alguns a tenha como fenômeno tão antigo quanto o ser humano. Emergente no debate mundial e presente no cenário político brasileiro a partir da década de 1970, referenciada, sobretudo,

⁹ Cartões corporativos (2008, trata-se de cartões de crédito criados para cobrir gastos da administração governamental que foram indevidamente usados para cobrir despesas particulares); Mensalão (2005, mensalão é nome midiático, referindo-se ao episódio das compras de votos dos parlamentares); Precatórios (1995/1996, simulação de dívidas judiciais para emissão de títulos públicos para pagamentos de outras contas não decorrentes de condenação judiciais. Negociação com fraude envolvendo governo (agentes) e empresas privadas); Sanguessugas ou máfia das ambulâncias (2006, pagamento de propinas em troca de emendas parlamentares para compras de ambulâncias).

como um problema das décadas de 1980 e 1990 pela publicidade do fenômeno, remete a uma reflexão de mudança na tolerância de suas práticas (SCHILLING, acesso em 01 set. 2013).

Os crimes de corrupção são também precursores e responsáveis pela propagação da pobreza e de muitos delitos, exclusivamente pelo uso inadequado ou desvirtuado da coisa pública, que no Brasil tem se manifestado em grande escala dentro da administração pública. Ocorre que a conscientização quanto aos danos causados por este fenômeno não tem representado maiores interesses da sociedade civil e dos agentes públicos. É em alguma medida um crime tão horrendo quanto à criminalidade que atinge a integridade física, a vida, a honra e outros. Pelo viés da corrupção o Estado desvirtua a íntegra prestação das políticas públicas e sua inoperância reserva aos setores sociais a ineficácia das suas finalidades. Os resultados são refletidos no subdesenvolvimento social que suplanta os direitos básicos da população.

Portanto, a tolerância e a consciência inerente à coisa pública no Brasil fizeram parte de uma pesquisa quantitativa realizada pelo sociólogo Alberto Carlos de Almeida¹⁰ articulada com a antropologia de Roberto DaMatta. O sociólogo contextualizou diversos assuntos abordados na pesquisa a partir do 'jeitinho brasileiro' e da questão da mentalidade hierárquica. Utilizando-se da Pesquisa Social Brasileira – PESB¹¹ do ano de 2002, analisou o comportamento do brasileiro, não do seu modo de agir, mas especificamente sobre o que pensa com relação a assuntos diversos. O resultado da pesquisa consta uma distinção de mentalidade no Brasil motivada pela educação, e quando a questão envolve corrupção política apresenta-se menos tolerada à medida que aumenta o grau de escolaridade. Esta pesquisa informa também que o Brasil é um país patrimonialista, uma vez que os brasileiros têm dificuldade de distinguir o público do privado.

Esta ausência de parâmetros com a *res* pública impulsiona e facilita as práticas corruptas, que no Brasil se apresenta publicamente a partir da redemocratização, pois “[...] tornou visíveis fatos que antes não chegavam ao conhecimento da opinião

¹⁰ A pesquisa está contida no livro *A cabeça do brasileiro*, da editora Record.

¹¹ A PESB é uma pesquisa domiciliar, probabilística e nacional, de acompanhamento dos valores, atitudes e opiniões da sociedade brasileira, incluindo relações raciais, religião, cultura, política, violência, comportamento sexual, direito civil e desigualdade social, entre outros temas. Pode ser acessada no site da Universidade Federal Fluminense: <http://www.uff.br/datauff/PESB.htm>.

pública, mas não evitou que o fenômeno se repetisse [...]” (AVRITZER L. et al., 2008, p. 11). E foi pelo viés das informações que a sociedade pôde ter percepção que o domínio e controle do poder têm sido utilizados como instrumentos para a manutenção dos interesses privados basicamente de forma contínua. A sustentabilidade das prerrogativas do ‘público’ surge como base das aspirações de prestígio que leva influência dos poderosos para além do contexto onde atuam, podendo ocorrer em situações quando o

[...] homem, que se entrega à política, aspira ao poder – seja porque o considera como instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideais ou egoístas, seja porque deseje o poder “pelo poder”, para gozar do sentimento de prestígio que ele confere (WEBER, 1999, p. 57).

O poder se torna um exercício político que intermedia interesse de grupos específicos. Esses grupos são formados pelos detentores do poder de vários escalões do governo que em consonância com os dirigentes das grandes empresas desvirtuam as finalidades públicas para obter vantagens pecuniárias. Para alcançarem seus objetivos o tráfego de influência é um dos métodos mais utilizados e eficazes. Os envolvidos mantêm um acordo de reciprocidade capaz de formar um rodízio na disputa e manutenção da ordem política, onde, essencialmente persegue suas intenções e através do fenômeno da corrupção prosperam financeiramente e perpetuam no poder.

Pois é através do poder que a rede política se conecta aos empresários e a cargos políticos no aparelho estatal, no executivo, no legislativo e no judiciário. Ocorre ainda em outros espaços de poder em função de operações de mútuo proveito e ações político-financeiras que informalmente são articuladas. Quanto a inserção dos empresários no aparelho estatal, no âmbito da América Latina, é comum na literatura o termo “busca de rendas” (*rent-seeking*)¹², que remete à busca de privilégios. Estes têm um poder de influência política sobre o governo, que manipulam seus interesses através de medidas econômicas, opondo-se ao bem estar do cidadão. Tal circunstância é de manifesta corrupção (ZURBRIGGEN, 2008).

¹²*rent-seeking* é normalmente definido como a atividade política de indivíduos e grupos que investem recursos escassos na busca de direitos de monopólio controlados pelo governo. As proposições da teoria de *rent seeking* são (1) a despesa de recursos para conseguir uma transferência é um custo social e (2) os privilégios ou as rendas de mercado representam uma perda de bem-estar para os consumidores e contribuintes (MITCHELL; MUNGER, acesso em 20 out. 2013, tradução nossa).

No Brasil a continuidade da corrupção envolvendo as empresas privadas que buscam rendas através da administração pública apresenta-se corriqueira, sendo alvo de investigações e processos judiciais em âmbito nacional. Apenas para ilustrar cita-se a Operação Sanguessuga, ou a Máfia das Ambulâncias, como ficou conhecido o pagamento de propina aos parlamentares em troca de emendas destinadas a compras de ambulâncias e materiais hospitalares pelos donos da empresa Planan.

A Operação Sanguessuga foi deflagrada em 2006 pela Polícia Federal para desbaratar um esquema de fraudes na compra de ambulâncias com recursos do Ministério da Saúde, que era viabilizado por emendas parlamentares. Por meio de organizações não governamentais e prefeituras, os veículos eram comprados junto à empresa Planan, do empresário Darci Vedoin e seu filho, Luiz Antônio Vedoin. Os dois foram presos na ação da PF, que também deteve ex-parlamentares e servidores públicos. Segundo a investigação, ex-deputados recebiam 10% de propina depois da liberação do dinheiro¹³ (BRASIL, acesso em 15 set. 2013).

No desfecho deste esquema verifica-se que o envolvimento acoplou políticos e empresários de todo o Brasil. O legislativo mostrou-se vulnerável às ações de improbidade que desencadeavam no executivo local. O fenômeno da corrupção se apresenta neste episódio com grande complexidade, revelando a capacidade que políticos e empresários têm de transformar a gestão pública em negócios pessoais, em estratégias de garantia de estabilidade do poder pertinentes aos seus grupos, com objetivos econômicos.

De acordo com auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Departamento Nacional de Auditoria do Ministério da Saúde (DENASUS), a máfia das ambulâncias causou um prejuízo de pelo menos R\$ 15,5 milhões aos cofres públicos. Para os auditores, houve superfaturamento em 70% dos convênios analisados. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), denominada a CPI das Ambulâncias ou das Sanguessugas, no Congresso Nacional, formada por deputados e senadores pediu o indiciamento de 72 parlamentares, sendo três senadores. Mas nenhum foi cassado. Entretanto, em outubro de 2006, cinco deputados se reelegeram. Dois senadores continuaram com o mandato. No judiciário tramitam centenas de ações criminais e de improbidade administrativa envolvendo prefeitos, parlamentares e a família Vendoin. O

¹³ Notícia de 06/02/2009.

esquema compõe-se do envolvimento de pelos menos 11 estados e 100 cidades¹⁴ (OPERAÇÃO..., acesso em 23 set. 2013).

Embora deflagrada pela Polícia Federal (PF) em 04 de maio de 2006, cuja investigação teve a parceria da Procuradoria Geral da República (PGR), a Operação Sanguessuga que na época efetivou 48 prisões e 53 mandados de busca e apreensão cumpridos, demonstra a leveza da legislação para com acusados de crimes desta natureza, onde respondem aos processos em liberdade.

O estado do Amapá no decorrer das décadas de 1990 e 2010 sofreu fortes impactos relacionados à corrupção. Entre muitos escândalos, destacam-se as Operações Pororoca, e Mãos Limpas, promovidas pela PF, respectivamente nos anos de 2004 e 2010.

A Operação Pororoca se traduz em um esquema de fraudes em licitações de 17 obras nos municípios de Macapá, Santana e Oiapoque, cujo valor ultrapassava R\$ 103 milhões. A Operação que iniciou cumprindo 31 mandados de prisão envolveu empresários da construção civil e prefeitos dos municípios de Macapá e Santana¹⁵ (POLÍCIA..., acesso em 12 set. 2013).

Posteriormente, foi a vez da Operação Mãos Limpas deflagrada pela PF em 10 de setembro de 2010. O objetivo foi a apuração de fraudes no estado do Amapá, cujos desvios de recursos somam mais de 1 bilhão dos cofres públicos. Neste esquema, que ocorria há pelo menos uma década, existia envolvimento de integrantes dos Três Poderes estaduais, Tribunal de Contas (TC) e da Prefeitura de Macapá, cujo

[...] ataque aos cofres públicos instalados nas instituições públicas do Amapá desviou pelo menos R\$ 1 bilhão nos últimos dez anos e continua funcionando nos dias de hoje. Os números e as conclusões são do inquérito final da Operação Mãos Limpas da Polícia Federal, desencadeada em setembro de 2010. As investigações, os documentos, vídeos, fotos e escutas foram analisados por policiais e peritos ao longo deste ano e mandados ao Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹⁶ (MANSO, acesso em 12 set. 2013).

O Amapá ironicamente é conhecido como um estado que tem harmonia entre os Poderes. Uma afinidade política que tem demonstrado a inexistência de fiscalização em face da parceria entre as instituições. A operação 'Mãos Limpas' apurou quatro focos principais de desvios de recursos públicos. No Tribunal de Contas do Estado

¹⁴ Notícia de 08/05/2006

¹⁵ Notícia de 18/11/2004.

¹⁶ Notícia de 08/10/2011.

(TCE), que deveria controlar e fiscalizar os gastos do Legislativo e do Executivo, os desmandos levaram a desfalques de mais de R\$ 300 milhões, segundo o inquérito da PF. Entre janeiro de 2005 a junho de 2010, foram feitos 7 mil saques em cheques que somaram R\$ 190 milhões, distribuídos sem que houvesse a prestação de contas exigidas em lei.

Os envolvidos são investigados pelos crimes de corrupção ativa e passiva, peculato, advocacia administrativa, ocultação de bens e valores, lavagem de dinheiro, fraude em licitações, tráfico de influência, formação de quadrilha, entre outros crimes conexos¹⁷ (SANTIAGO, acesso em: 12 set. 2013).

O fenômeno da corrupção que também acontece no estado do Paraná não difere de outros estados brasileiros. Em 2010 a PF iniciou uma investigação motivada pelo Ministério Público Federal (MPF) de Umuarama no Paraná, e identificou uma quadrilha liderada por assessor de parlamentar e oficiais da Polícia Militar. A quadrilha atuava sob a guarda de um “braço armado”, constituído por policiais militares lotados, em maior parte, no noroeste do Paraná, região de rota de contrabando. As suas principais ações eram facilitar a passagem da mercadoria e extorquir os contrabandistas concorrentes¹⁸ (POLÍCIA..., acesso em 31 ago. 2013). Neste contexto,

[...] As condutas ilícitas são as mais diversas e importam em crimes de corrupção ativa e passiva, concussão, prevaricação, facilitação de contrabando, contrabando, descaminho, violação de sigilo funcional, concurso para o tráfico de drogas, falsificação ideológica, favorecimento real, formação de quadrilha, condescendência criminosa (BOCHENECK, 2008, p. 457).

Este é um aspecto importante do crime de corrupção. Quando sua prática ocorre pelos próprios agentes responsáveis pela prevenção e repressão, proporcionando o sucesso da ação criminosa. Nas regiões de fronteiras, exemplo típico do Paraná, onde a população é influenciada pela diversidade cultural e dada a facilidade de locomoção de transposição territorial, o controle da criminalidade se torna árduo e é comum a extensão da ilicitude.

A pesquisa, todavia, quanto ao Paraná foca precipuamente as informações da corrupção na modalidade de nepotismo, cujo âmbito tem estudo aprofundado

¹⁷ Notícia de 10/09/2013.

¹⁸ Notícia de 25/04/2013

demonstrando uma ligação de parentesco entre os membros dos poderes públicos. Em uma abordagem da sociologia histórica, o nepotismo é apresentado como uma rede social e política de interesses, um verdadeiro sistema político, onde as classes, grupos ou as famílias, pelo seu viés, obtêm e preservam o poder político e a dominação da elite.

Oliveira conceitua o nepotismo enquanto continuidade da dominação, como uma relação entre as famílias e o Estado, clãs e as linhagens. Seu estudo aponta que é através desta rede de relação que se encontra o nepotismo no Paraná. Demonstra também que os integrantes da nobreza estreitavam os relacionamentos com famílias da mesma linhagem resultando na perpetuação do domínio vinculado aos altos estratos sociais, cujo valor estrutural social ainda evidencia a maneira em que o nepotismo se adequa à sociedade brasileira. Verifica-se nesse contexto que as famílias de origem portuguesa, denominadas 'quinhentões', permanecem detentoras das estruturas de poder (OLIVEIRA, 2012). Pode-se, entretanto, dizer que o desenvolvimento do nepotismo no Brasil perpassa pela hierarquia do Estado e da nobreza portuguesa.

O Ministério Público (MP) do Paraná, no ano de 2006, começou a combater o nepotismo no estado. Dois anos depois os resultados não foram favoráveis, pois naquele período o governo do estado, a assembleia Legislativa, a prefeitura de Curitiba e o TCE não acataram sua recomendação de exonerar parentes. Apenas a Câmara de Curitiba fez exonerações dos parentes contratados em cargos de comissão¹⁹ (BRASIL, acesso em 20 set. 2013).

A elite dominante de toda estrutura administrativa pública que deteve o poder durante os séculos de história no Brasil, é a constituição do estamento político, de características específicas para perpetuar suas prerrogativas planejadas de privilégios. A referência deste grupo é a honra que introduz na sociedade e “[...] essa consideração social apura, filtra ou sublima um modo ou estilo de vida; reconhece, como próprias, certas maneiras de educação e projeta prestígio sobre a pessoa que a ele pertence; não raro **hereditariamente** [...]” (FAORO, 1998, p. 46, grifo nosso).

¹⁹ Notícia de 05/01/2008

No estado de Rondônia a Operação Simulacro desenvolvida em conjunto pela CGU e PF em 2010, informa que os desvios de recursos públicos ultrapassaram R\$ 3,1 milhões entre os anos de 2006 e 2008. A assessoria de comunicação social CGU em março de 2010 informou a desarticulação de um grupo criminoso em Porto Velho, em ações de desvio de recursos públicos federais destinados à contratação de serviço de locação de veículos e ao pagamento de diárias no Núcleo do Ministério da Saúde (NEMS/RO). O esquema criminoso era sustentado pelas empresas locadoras de veículos e servidores públicos.

As investigações começaram após a CGU ter constatado indícios de graves irregularidades em auditoria referente às contas do exercício de 2007 da unidade do MS, em Rondônia. Naquele ano, os gastos com locação de veículos corresponderam a 60% do orçamento da unidade, da ordem de R\$ 1,7 milhão. Constatou-se, a seguir, que esses gastos tiveram uma evolução de 616% entre 2004 e 2007 (BRASIL, acesso em 24 set. 2013).

Os analistas da CGU constataram no contexto da Operação Simulacro as múltiplas formas de fazer a corrupção em Rondônia. Os envolvidos no escândalo adulteravam os documentos relativos às diárias e viagens para aparentar um gasto público superior ao real. Os registros das viagens revelaram irregularidades nos mapas com relação as quilometragens informadas com aquelas efetivamente percorridas e ainda viagens para locais diversos do roteiro.

Foi também em Rondônia que ocorreu um fato inusitado de corrupção, deflagrada pela investigação da Operação Apocalipse da Polícia Civil do estado em 4 de julho de 2013²⁰. Por ocasião da campanha eleitoral do ano de 2010 a candidata à deputada estadual, eleita nesse sufrágio, 'Ana 8', registrou em cartório um documento atípico. Em uma atitude no mínimo ousada, dois meses antes da eleição a candidata procurou um cartório com objetivo de registrar documento de conteúdo avesso às atribuições parlamentares, onde assumia o compromisso de partilhar seu mandato com Alberto Siqueira, o Beto Baba, apontado como traficante. De acordo com a Polícia Civil a conduta da candidata foi motivada pelo débito que tinha com Alberto Siqueira, no valor de 150 mil, para financiamento de campanha (DEPUTADA..., acesso em 24 set. 2013).

Nas cláusulas do documento constava que Ana 8 entregaria a Alberto Siqueira o percentual de 33% do rendimento de seu gabinete, indicações para chefia de

²⁰ Notícia de 15/07/2013.

gabinete, uma vaga de assessor parlamentar e mais 10% dos valores das emendas parlamentares. Outros parlamentares e empresas de oito estados estão inseridas na investigação. Para a polícia Alberto Siqueira e outro suspeito fazem parte de uma organização criminosa no poder, cuja inserção está sustentada pelas trocas dos financiamentos de campanha (DEPUTADA..., acesso em 24 set. 2013).

Em 500 anos de história do Brasil, a corrupção galga os espaços políticos, deixando como marcas as inovações que dão forma à postura corrupta, ora recuando, ora avançado, nas suas múltiplas formas de acontecer em todas as unidades federativas.

1.4 CORRUPÇÃO NO BRASIL E O ENVOLVIMENTO DO SETOR PRIVADO

No ano de 2003, a Kroll Brasil com a colaboração da Transparência Brasil²¹, realizaram uma pesquisa objetivando apresentar dados sobre a percepção, a experiência e o comportamento com a corrupção no setor privado brasileiro. A mesma pesquisa também foi realizada no ano de 2002. Os dados citados neste trabalho referem-se aos resultados constantes no relatório da pesquisa do ano de 2003.

Para efetivar a pesquisa, que foi de abordagem quantitativa, os realizadores utilizaram como instrumento um sítio na internet composto de técnicas específicas para alcançar os resultados propostos, tais como, questionário com senha pessoal e de utilidade única, convite extensivo a 4.000 mil empresas do setor privado. Porém, efetivamente participaram da pesquisa 78 empresas, a maior parte no estado de São Paulo.

O perfil das empresas respondentes da pesquisa mostra que mais da metade somava um quadro com mais de 500 funcionários e na maioria dos casos, atuavam nos setores industrial (42%) e de serviços (36%). O capital era predominantemente fechado (72%) e o controle da maioria (52%) nacional (BRASIL, acesso em 27 set. 2013).

²¹ Kroll é uma empresa global de consultoria de riscos, sediada em Nova Iorque. A Transparência Brasil é uma organização independente e autônoma, fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais comprometidos com o combate à corrupção. Documentos emitidos pela Transparência Brasil anteriormente a 31 de julho de 2007 indicam que a entidade era associada à Transparência Internacional. Nessa data, a Transparência Brasil decidiu descontinuar a associação.

1.4.1 A Percepção do Setor Privado Brasileiro sobre Corrupção

Este aspecto da pesquisa buscou conhecer como o setor privado brasileiro, representado pelas empresas respondentes, percebe a corrupção. Pode-se observar que embora exista uma consciência quanto a gravidade do fenômeno, sua prática é corriqueira. Sobretudo, no âmbito da percepção há um descrédito por parte dos respondentes sobre a regressão da prática da corrupção.

Quanto a consideração de ser a corrupção um obstáculo no desenvolvimento empresarial do Brasil, 74% dos respondentes a veem como um obstáculo muito importante e 22% a consideram um obstáculo importante. O nível geral de corrupção nos setores de atuação das empresas consultadas é visto como moderado. As empresas, na média, consideram que o problema da corrupção não tem apresentado melhoras ou pioras, e ainda acreditam que não melhorará no futuro. Para um percentual de 87% dos respondentes a cobrança de propinas e o nepotismo ocorrem com alta frequência em licitações públicas; e para 83% na fiscalização tributária, com menor vulnerabilidade no setor das privatizações, chegando a 56% (BRASIL, acesso em 27 set. 2013).

O gráfico 1 representa a percepção da corrupção no setor privado brasileiro.

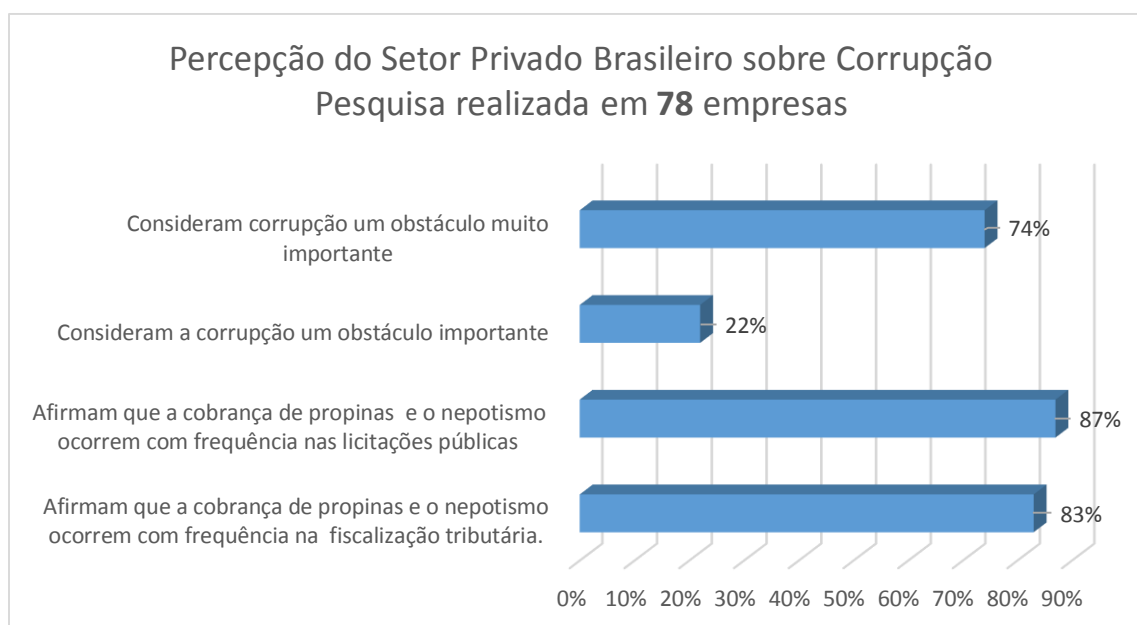


Gráfico 01 - Percepção do Setor Privado Brasileiro sobre Corrupção.
Fonte: (BRASIL, acesso em 27 set. 2013).
Elaboração própria.

1.4.2 A Experiência do Setor Privado Brasileiro sobre Corrupção

Neste aspecto a pesquisa procurou demonstrar qual a proporção que o setor privado brasileiro se envolve com a corrupção. Os resultados conferem de forma negativa o envolvimento deste setor com a prática corruptiva. A experiência com o setor privado com a corrupção aponta que os pagamentos de propinas, as barganhas em tempos de eleição, o nepotismo e os relaxamentos de fiscalização sustentam a forte tendência cultural da aceitabilidade do fenômeno.

No levantamento da experiência do setor privado com a corrupção, os pagamentos de propinas aparecem em cerca de 70% das empresas. O gasto com ela é de até 3% de seu faturamento. Mas esse custo pode estar entre 5% e 10% para 25% das empresas. Metade das empresas da amostra participa ou já tentou participar em licitações públicas e 62% sofreram pedidos de propinas relativas a algum aspecto do certame ou do contrato. Um quarto das empresas sofreu esses pedidos em relação a licenças concedidas pelo poder público. O índice que afirma terem sido objetos de acharques por fiscais tributários passa da metade.

O imposto mais vulnerável, para 78% das empresas, é o ICMS (estadual), e o principal “favor” que fiscais corruptos prestam é relaxar fiscalizações e inspeções. Em quaisquer das esferas do poder, federal, estadual e municipal, o problema da corrupção em licitações, impostos e licenças é visto como indiscriminadamente grave. Foram constrangidas a contribuir com campanhas eleitorais mais de um quarto das empresas, e metade destas afirma que a doação é feita mediante promessa de troca de favores.

Para obtenção de tratamento diferenciado 86% das empresas admitem que o melhor método é a oferta de presentes e outras gentilezas a agentes públicos. A contribuição para campanhas eleitorais e o nepotismo estão em seguida, respectivamente com 77% e 74%. É ainda uma forma de obter vantagens, para 29% das empresas, ameaçar e constranger agentes públicos (BRASIL, acesso em 27 set. 2013).

O gráfico 2 representa a experiência com a corrupção no setor privado brasileiro.

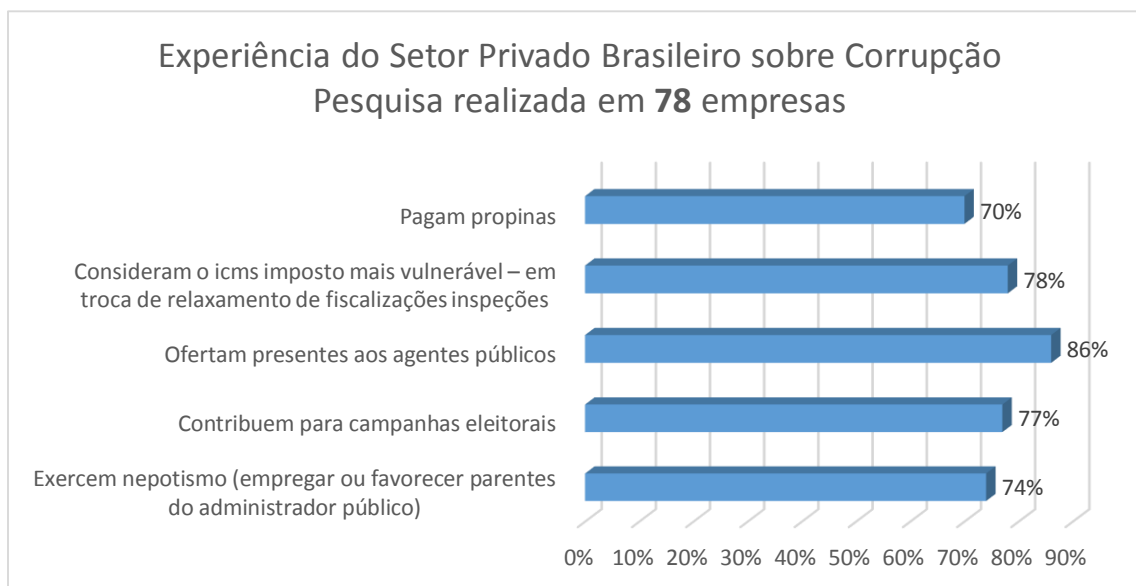


Gráfico 02 – Experiência do Setor Privado Brasileiro sobre Corrupção.

Fonte: (BRASIL, acesso em 27 set. 2013).

Elaboração própria.

1.4.3 O Comportamento do Setor Privado Brasileiro sobre Corrupção

O setor privado foi avaliado também sobre as atitudes diante da corrupção. Constatou enfim que as empresas, embora mantenham posturas de represália contra o fenômeno, na prática não ocorre a efetiva punição dos envolvidos. Percebe-se também o baixo índice de empresas que perseguem seus direitos e/ou denunciam o crime aos órgãos ou autoridades competentes.

O comportamento das empresas sobre corrupção em seu ambiente operacional, buscou focar a prevenção e a prática da corrupção praticados por seus funcionários. A corrupção é aceita tacitamente pelas políticas gerenciais para 21% das empresas. Um percentual de 78% das empresas possui código de ética que proíbe o pagamento de propinas, mas a presença deste código não inibe os casos de corrupção. Apenas 22% das empresas investigaram casos de suspeita de corrupção e a punição de funcionários culpados aconteceu em 14% das empresas. O direito de contestação é tímido dentre as empresas participantes de licitação. O ingresso com recurso administrativo consta em apenas 23%, a solicitação de investigação ao Tribunal de

Contas soma 5%, e as empresas que já foram aos tribunais também apresentam um percentual de 5% (BRASIL, acesso em 27 set. 2013).

O gráfico 3 representa o comportamento com a corrupção do setor privado brasileiro.

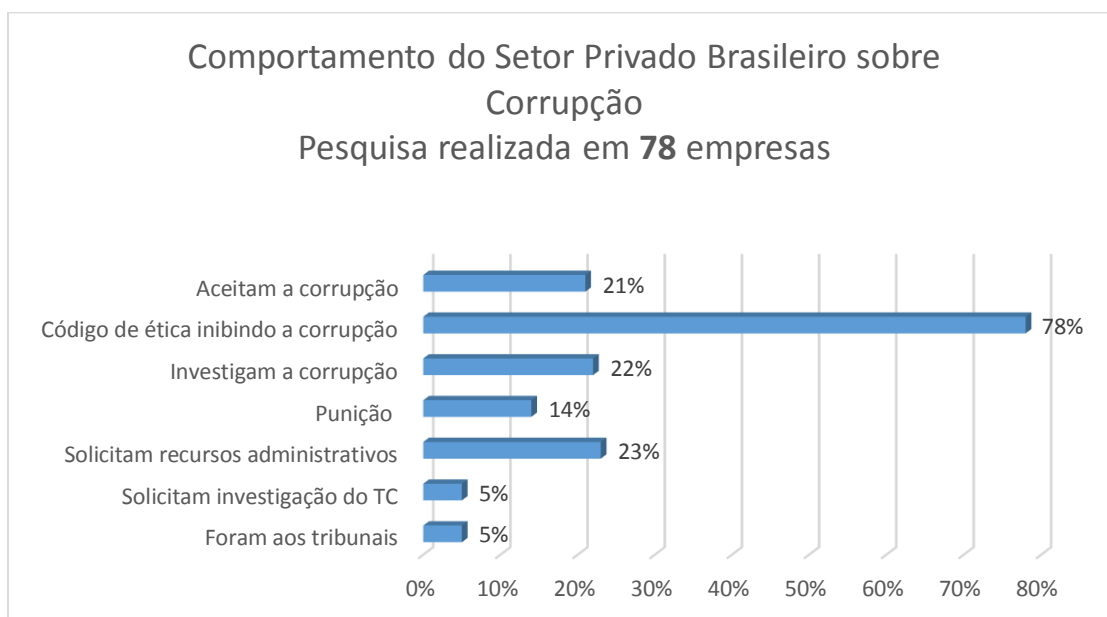


Gráfico 03 – Comportamento do Setor Privado Brasileiro sobre Corrupção.
Fonte: (BRASIL, acesso em 27 set. 2013).
Elaboração própria.

Finalizadas as estatísticas da pesquisa que demonstrou a evidência do envolvimento do setor privado com a corrupção, nos contextos da percepção, da experiência e do comportamento, é relevante dizer que naturalmente o que se enfatiza nos estudos sobre corrupção é o comportamento do funcionalismo público. Claro está que não se pode descuidar da condição inerente à probidade pertinente a qualquer funcionário público, mas focar apenas o aspecto público da corrupção pode decrescer o envolvimento e os prejuízos que esta imputa também à esfera privada. “[...] O funcionário corrupto é apenas parte da engrenagem que envolve atores privados, que representam interesses econômicos ou políticos que não são explicitados na esfera pública” (AVRITZER, 2008, p. 13,14).

Importante observação referente ao fenômeno é sua atuação mais aparente e corriqueira em sociedades onde a busca do lucro e a acumulação de riquezas materiais se tornem requisitos de estratificação social, podendo considerá-lo por um diagnóstico onde “[...] a ambição do lucro está na origem da conduta transgressora, o que não quer dizer que todo lucro seja fruto de costumes corrompidos. Nem todo lucro

decorre de corrupção, mas toda corrupção deriva da ambição do lucro” (SANTOS, 2008, p. 129).

Modernamente, a ideia de lucro está inserida no contexto do ‘interesse’ em face dos benefícios alcançados nas transações comerciais. O interesse no âmbito da corrupção remete à concepção de sobreposição do privado ao público. Culturalmente, o ocidente protestante condicionou o interesse na perseguição do lucro à uma ação necessária e vinculante à prosperidade coletiva. Essa metodologia do lucro outrora considerada inocente, é de fato favorecida pela liberdade de certas democracias, que em alguma medida pode ser considerada o regime dos interesses, além de ser um ambiente propício para o desenrolar capitalista, onde o indivíduo racional, egocêntrico e imediatista, pode usufruir da esfera pública para executar seus interesses (FILGUEIRAS, 2008).

Este capítulo procurou demonstrar que a corrupção no Brasil perpassa pela cultura política ainda permeada pela estrutura colonial implantada pelo estado português com as prerrogativas da Coroa absolutista. A construção da Nação brasileira historicamente recebeu impactos negativos de uma administração governamental centralizada, permeada de fragmentação, clientelismo e outros fatores retrógrados para sua solidez.

Esta condição contribuiu para a exclusão social na participação política e da dificuldade no exercício da formação da cidadania. As concessões e favorecimentos atribuídos a uma classe distinta dentro do campo político consolidou no Brasil a propagação e aceitação tácita da corrupção. Condescender com o fenômeno tem se tornado comum na sociedade brasileira, de forma que se apresenta contínuo e estabilizado no exercício da política.

Em meio milênio de história brasileira a elite dominante mantém uma estrutura de conciliação para sustentabilidade da ordem social que funciona como suporte para a corrupção. É um jogo que envolve a atuação com o setor privado, que transforma o fenômeno em uma rotina nas transações, cuja prática busca privilégios financeiros, característica manifesta do fenômeno, em que os interesses privados estão acima dos interesses públicos.

2 A CORRUPÇÃO NO BRASIL E O CONTROLE DAS INSTÂNCIAS INSTITUCIONAIS FISCALIZADORAS

Este capítulo tem por objetivo apresentar as ferramentas que o Brasil se apropria para o enfrentamento da corrupção. O controle do fenômeno envolve a prevenção e o combate. Neste contexto traz uma explanação de algumas legislações pertinentes ao tema que são utilizadas com objetivo de conter a prática corruptiva. Antes, entretanto, enfatiza a importância do princípio constitucional da impessoalidade como método preventivo no âmbito da administração. Demonstra ao final que apesar do controle das instâncias institucionais fiscalizadoras o fenômeno ainda persiste em alta proporção no Brasil.

2.1 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IMPESSOALIDADE

O princípio da impessoalidade é pertinente ao aperfeiçoamento da estrutura estatal que perpassa pela burocracia, necessidade da administração pública contemporânea. A burocracia a partir do século XIX foi adotada por alguns países europeus como forma substitutiva ao patrimonialismo dos regimes absolutistas. Sua inserção se dá diante do sistema capitalista vigente que estabeleceu a essencialidade de uma distinção entre o público e o privado.

Assim teve início a administração pública moderna, estrutura piramidal de poder, rotinas rígidas, hierarquias, controle de processos, funcionários especializados para atenderem aos políticos. O capitalismo que surge no âmbito do Estado Moderno está pautado no direito racional e na prática sistemática da burocracia (ARAÚJO; SANCHEZ, acesso em 3 out. 2013; WEBER, 1999). Esclarece Weber ainda que

A burocracia acompanha inevitavelmente a moderna democracia de massa em contraste com o Governo autônomo democrático das pequenas unidades homogêneas. Isso resulta do princípio característico da burocracia: a regularidade abstrata da execução da autoridade, que por sua vez resulta da procura de “igualdade perante a lei” no sentido pessoal e funcional – **e daí, do horror ao “privilégio”,** e a rejeição ao tratamento dos casos “individualmente” (WEBER, 1979, p. 260, grifo nosso).

No controle burocrático está contido o poder centralizado das informações. Este controle é imprescindível para limitar ou controlar o poder estatal diante das possibilidades dos administradores e políticos não corresponderem com suas responsabilidades e fragilizarem o Estado democrático através do exercício indevido de suas funções. Um bom antídoto para o controle burocrático é o princípio da impessoalidade que procura afastar o investido em cargo público de usufruir de tal condição para subtrair aproveitamentos pessoais, pois

[...] É decisivo para a natureza específica da fidelidade moderna ao cargo que, no tipo puro, ele não estabeleça uma relação pessoal, como era o caso da fé que tinha o senhor ou patriarca nas relações feudais ou patrimoniais. A lealdade moderna é dedicada a **finalidades impessoais** e funcionais [...] (WEBER, 1979, p. 232, grifo nosso).

Ávila ressalta que devem os administradores pelo princípio da impessoalidade, não permitirem que suas convicções pessoais, quer sejam políticas, partidárias ou ideológicas, interfiram no desempenho de suas atividades, e devem zelar pelo dever de transparência. Pelo fato da ação administrativa estatal, a burocracia, ser executada por pessoas e estas estarem próximas ao poder, ocorre um obstáculo de razoável proporção no que se refere ao controle e garantia do princípio da impessoalidade. Este obstáculo é a possibilidade de apropriação das “coisas” que pertencem a uma coletividade, situação que remete ao fenômeno da corrupção (ÁVILA, 2004).

Ocorre no exercício da impessoalidade a prática do fim que se propõe o ato público. Assim a impessoalidade torna-se no mesmo princípio da finalidade, que determina ao administrador público que somente deve praticar o ato para o fim legal. A finalidade legal só ocorre expressamente pela norma de Direito. Nessa perspectiva a impessoalidade elimina a promoção pessoal que autoridades e servidores públicos tenham sobre suas realizações em função do cargo.

Durante o percurso histórico no Brasil, as reformas de Estado que emergem atuam também na perspectiva de viabilizar um governo de gestão pública impessoal. Neste contexto surgem as reformas administrativas. A busca por uma administração pública de estrutura moderna que impulsionou o mundo com a chegada do capitalismo, encontra destaque para os modelos de administração pública burocrática e gerencial. No Brasil a implantação da administração pública burocrática desponta na Revolução de 1930 como uma iniciativa de inserir uma administração amparada nos preceitos da

racionalidade e da legalidade para a construção de um modelo burocrático administrativo.

Foi através do Departamento Administrativo do Serviço Público- DASP²², baseada no modelo burocrático de Weber, que teve início a organização de pessoal, incluindo concursos públicos, orçamento da União e capacidade técnica do funcionalismo. A finalidade estava em burocratizar o Estado brasileiro, focando em sua administração a separação da *res pública* e privada, a consequente impessoalidade, um sistema de mérito e a hierarquia (MARCELINO, 1987).

Apesar do contexto da funcionalidade do DASP ser devidamente orientado por lei, as nomeações sem concursos públicos permearam as instituições, sobrepondo-se ao teor dos objetivos do órgão, que em primeiro plano foi um enfrentamento ao patrimonialismo, revelando a impotência da estrutura implantada para o Estado moderno diante do contexto cultural que revelava ser “[...] o mais adverso possível, corroído e dominado por práticas patrimonialistas amplamente arraigadas” (TORRES, 2004, p. 147). Logo, a *práxis* dos favorecimentos não conseguiram ser abolidas entre os administradores públicos. Desacostumados como estavam com a impessoalidade da função pública, as normas não os constrangiam, burlá-las era natural, perpetuando a estabilidade dos interesses pessoais.

A CF promulgada em 1946 expressamente contribuiu para que o serviço público não fosse contemplado com a profissionalização ao dispor no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que “os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e dos Municípios, que contem pelo menos cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data de promulgação deste Ato [...]” (BRASIL, 1946). Este é um aspecto inegável de desvio da profissionalização dos servidores públicos e consequentemente um empecilho à burocratização administrativa em favor dos interesses coletivos. A inaplicabilidade do sistema de mérito, cerne da profissionalização pública administrativa, torna-se um canal para sustentação de conveniência política movidos pelo clientelismo nas relações de poder.

A ausência da burocratização na administração pública segue durante o governo de Vargas e no Plano de Desenvolvimento de Kubitscheck, que se completa nos

²² Previsto na CF de 1937 e criado em julho de 1938.

interesses pessoais dos agentes estatais pelo viés da cumplicidade. E ainda durante o período do governo militar houve a desaceleração dos processos de reorganização administrativa federal e dos planos de cargos e funções para o funcionalismo civil (CARDOSO, 1993).

Na década de 1990, através do Plano Diretor da Reforma do Estado - PDRE, o Brasil busca implantar o modelo de administração pública gerencial²³ em substituição ao modelo de administração pública burocrática. O próprio Bresser-Pereira, idealizador do PDRE, reconhece que “[...] as consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o auto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 3,4).

Contudo, a legislação brasileira limitou o poder dos agentes estatais através dos princípios da administração pública elencados na Carta Magna em seu art. 37: “A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988).

Se os requisitos legais dos princípios administrativos não condizem com o exercício da administração pública, demonstrando seu descrédito, muito se atribui à CF de 1988 onde o “[...] retrocesso burocrático [...] foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático [...]” (BRESSER-PEREIRA, acesso em 16 mai. 2014, p. 10).

Também nesta Carta²⁴, os servidores públicos em exercício há cinco anos ganham a estabilidade no serviço público. A lógica propõe que apesar da redemocratização que se inicia a partir de 1985 e da inovação contida na Constituição de 88, não houve a

²³ Objetivos do PDRE: aumentar a governança do Estado; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias; transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local e/ou regional; aumentar a efetividade do núcleo estratégico, modernizando a administração burocrática e dotando-o de capacidade gerencial; transformar as autarquias e fundações que possuísem poder de Estado em agências autônomas administradas segundo um contrato de gestão; criar ou fortalecer mecanismos de participação popular na formulação e avaliação de políticas públicas; transformar as atuais fundações públicas em organizações sociais (públicas não-estatais); dar continuidade ao processo de privatização; reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados; Implantar contratos de gestão nas empresas que não pudessem ser privatizadas.

²⁴ Art. 19 ADCT da CF 1988.

concessão para uma real reforma administrativa, antes, o Brasil permanece com as mesmas práticas administrativas do passado.

Logo, apesar das inovações propostas na CF de 88, o exercício das atividades políticas sob o ângulo do clientelismo e do populismo ainda interferem na nova estrutura da administração pública brasileira que continuamente consentem com as práticas patrimonialistas. Este sistema atua contrariando a permanência do comum entre os indivíduos, que deve ser a dimensão política, condição possível apenas a partir de uma efetiva separação entre público e privado (ARENDDT, 1999). Por isso, ao tratar de Reforma de Estado, a reforma administrativa apenas perde forças se em uníssono não desponta a reforma política, cuja finalidade seja

[...] maximizar a expressão da vontade popular nos processos eleitorais, aumentar a transparência e a eficácia dos instrumentos de combate à corrupção; aperfeiçoar as instituições republicanas e controle democráticos dos meios de comunicação de massa; implementar e consolidar as formas institucionais de participação popular nos processos decisórios, destacando também a educação política do povo; alargar em todos os campos as formas de inclusão social, em nome da democracia entendida como regime da soberania popular e do respeito integral aos direitos humanos, com ênfase, para o Brasil, nos direitos econômicos, sociais e culturais (BENEVIDES, 2003, p. 85).

Enfim, a verdadeira finalidade do princípio da impessoalidade se insere em um contexto onde os administradores devem respeitar o direito de igualdade, não se utilizando da máquina pública para proveitos pessoais ou de outros. Este princípio também os obriga a proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para a realização do bem comum, da imparcialidade nas decisões de interesses privados perante a Administração e também nas decisões onde ocorram os interesses públicos. A conscientização destes parâmetros torna-se imprescindível para a sobrevivência de quaisquer reformas de Estado.

2.2 A CORRUPÇÃO E CONTROLE DAS INSTÂNCIAS ESTATAIS “AD HOC”

O controle da corrupção no Brasil utiliza mecanismos de enfrentamento que implica em prevenção e combate. Todavia, as considerações deste fenômeno perpassam pela perspectiva cultural brasileira que inviabiliza a consciência política crítica do indivíduo. A dificuldade em distinguir o público e o privado são bem representadas em atitudes corriqueiras que acontecem na sociedade. Por isso se faz necessário pensar em iniciativas de combate à corrupção, considerando a existência de

incompatibilidade referente a princípios e valores que estão presentes na vida cotidiana dos brasileiros.

Tais valores estão compreendidos em duas ordens de juízos morais. Essas ordens de juízos são inerentes à cognição humana e se dividem em juízos de valor e juízos de necessidade. Ambas constituem parâmetros para as tomadas de decisão no dia-a-dia, de forma que mesmo aqueles indivíduos que reprovam a corrupção, em suas análises corriqueiras calculam não ser errado usar para os interesses privados ferramentas que visam atender ao interesse público. Decorre esse agir em função de seu juízo moral de necessidade se sobrepor ao juízo moral de valor. De certa maneira essa sobreposição é decorrente da ausência de raízes de valores como o decoro, o cumprimento dos deveres e a honestidade. Assim, o combate à corrupção depende de regulamentação de normas morais e sua consolidação na prática cotidiana, o que possibilitará a operação da antinomia entre juízos de necessidade e valor (FILGUEIRAS, 2008).

Logo, a corrupção e a tolerância à sua prática estão estreitamente relacionadas à rotina do povo brasileiro, que ainda não consolidou parâmetros para uma efetiva distinção dos valores pertinentes à República, essencialmente a consciência relacionada ao público e ao privado. Por isso, de forma mais ampla, pode-se dizer que a corrupção no Brasil se instituiu culturalmente e é ampliada à medida que a sociedade e o corpo político do Estado pactuam com a sua tolerância.

Entretanto, antes de entrar nas formas de controle da corrupção utilizadas no Brasil, apresentam-se as formas diversas quanto à sua proporção. A doutrina apresenta a corrupção em duas dimensões, denominando-as de pequena e grande corrupção. A pequena corrupção está ligada aos privilégios que incomoda o público, onera as atividades produtivas e o governo. É em síntese o resultado de rendas em favor de funcionários públicos, cuja origem se encontra nas trocas que efetuam com pessoas que necessitam de seus serviços. É relevante a observação que a conduta neste tipo de corrupção produz o enfraquecimento do Estado, do mercado e o atraso no desenvolvimento. A pequena corrupção é aquela “[...] administrativa que flagela os Estados, em que os incentivos e o confinamento dos burocratas não disciplinam seu comportamento para aderir às regras e aos procedimentos [...]” (SCHNEIDER, 2008, p. 512).

A grande corrupção tem relação com o roubo imediato do dinheiro público, ao uso do poder estatal para estabelecer monopólios em setores específicos da economia. É característica do capitalismo conduzido para proveitos pessoais, apropriando-se dos privilégios da condição pública, onde aliados políticos e a família são os detentores da riqueza. Dentro do âmbito econômico a grande corrupção, como a pequena, gera impactos negativos na economia que sofre as incapacidades e injustiças (SCHNEIDER, 2008).

No Brasil, no contexto geral da administração pública, a corrupção ocorre em quaisquer das duas dimensões, e uma vez que a invasão dos interesses próprios sobre a coisa pública tem se revelado permanente, para seu enfrentamento o Estado dispõe do 'controle' em diversos níveis de atuação, incluindo algumas legislações específicas que colaboram para sua prevenção e combate. Nos itens seguintes enumeram-se os principais instrumentos de atuação contra a corrupção.

2.2.1 Controle Administrativo, Externo e Interno.

A garantia de um equilíbrio entre o Estado e a Sociedade ocorre por meio do 'controle', que está ligado a quaisquer dos órgãos: Executivo, Legislativo ou Judiciário. O exercício da função pública nos parâmetros dos princípios da administração pode inibir um funcionamento precário, que quando presente torna vulnerável a máquina estatal aos procedimentos pessoais. A finalidade do controle no governo é garantir que a administração pública cumpra com os princípios constantes na CF, tanto os explícitos como os implícitos.

Os primeiros são a legalidade, a moralidade, a finalidade pública, a motivação, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência, seguidos da obediência aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público. Quando esse controle não representa uma estrutura viabilizada nos parâmetros legais, a imprensa, através do jornalismo investigativo deve-se apresentar como uma atividade de denúncias e informações dos fatos à sociedade (GOMES; ARAÚJO, 2008; LIMA, 2008).

A CF de 1988 inovou com dois mecanismos de controle para a administração pública. O controle interno ocorre quando exercido por órgão do próprio poder controlado; ou

externo, quando exercido por órgão vinculado a poder diverso do poder controlado. Por controle, no contexto da administração pública, entende-se ser a faculdade de vigilância, orientação e correção sobre os agentes públicos.

No Brasil, o controle se desenvolve através dos controles externo, interno e pela autotutela administrativa. Em um aspecto *lato* esse controle está implicitamente inserido, de forma respectiva, em poder, órgão e autoridade, todos com exercício sobre a conduta funcional do outro (MEIRELLES, 1995):

a) Autotutela administrativa

A autotutela administrativa ocorre quando a própria autoridade tem poder de ação sobre seus atos ou de seus subordinados. Neste controle ocorre a possibilidade da administração anular seus atos em situações em que estes se encontrem ilegais, ou revogá-los para atender aos interesses públicos, conforme disposto na súmula 473 do Supremo Tribunal Federal – STF:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvados em todos os casos, a apreciação judicial (BRASIL, acesso em 3 out. 2013).

A autotutela é justamente o controle administrativo exercido pelo Poder Executivo e pelos órgãos de administração do Poder Legislativo e Judiciário sobre suas próprias atividades. O objetivo é assegurar a legalidade e manter a finalidade pública de seus atos, guiados estritamente pelos procedimentos técnicos e econômicos exigíveis para sua efetiva realização (MEIRELLES, 1995);

b) Controle interno

O controle interno deve ser mantido pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de forma a desenvolver rotinas e procedimentos integrados, a fim de controlar suas próprias ações e proteger seus ativos, os chamados sistema de controle interno. De acordo com preceito constitucional disposto no art. 74, essa atribuição tem a finalidade de avaliar o cumprimento de metas do plano plurianual e a execução dos orçamentos públicos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, sob os aspectos de eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal e a aplicação dos recursos públicos por entidade de direito

privado; exercer o controle das operações de crédito; e apoiar o controle externo em seu exercício.

No desempenho dessas atividades efetiva-se o aprimoramento da gestão pública dos administradores, evitando possíveis danos ao erário e uma atuação governamental dirigida ao interesse público. A atividade do controle interno deve estar pautada no princípio da legalidade e efetivar a transparência dos atos praticados objetivando que o cidadão conheça as aplicações dos recursos públicos (SPINELLI, 2008), e

c) Controle externo

Situado também dentro das normas constitucionais, o controle externo tem como principal característica que o seu exercício seja por órgão autônomo e independente da Administração. O art. 71 da CF de 88 expressa ser da competência do Tribunal de Contas da União (TCU) a função fiscalizadora, judicante, consultiva, informativa, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.

A expectativa da sociedade é que o TCU fiscalize a relação dos gestores com os recursos públicos, dentro do âmbito legal e na meta das políticas públicas para setores diversos. O exercício do controle externo contribui para o aumento da *accountability* governamental, melhoria na prestação de serviços públicos, aumento da transparência resultando em um *plus* na consolidação da democracia. Estende-se aos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), de forma parcial, o modelo federativo quanto à competência do TCU (GOMES; ARAÚJO 2008; SPECK 2008).

A sociedade, todavia, não deve permanecer como expectadora das prestações de contas por quaisquer de seus controles. Antes, precisa ingressar no polo de sua fiscalização. Prestar contas no serviço público é dar publicidade à movimentação financeira dos recursos dispensados. Não é conveniente que esta responsabilidade se restrinja aos órgãos fiscalizadores, dirigidos por autoridades designadas pelo poder público.

2.2.2 Accountability

Para a perspectiva legal e no campo da corrupção, a prestação de contas coloca as ações dos funcionários públicos na esfera do legal-constitucional, na divisão e

jurisdição estatal, para regulação de suas ações, cuja precípua finalidade é não se apropriar do poder público para satisfação de suas necessidades pessoais. As agências são os órgãos especializados para o exercício da *accountability*, como as controladorias, auditorias, tribunais administrativos, organismos anticorrupção, defensorias, e até mesmo o Congresso Nacional e o Poder Judiciário.

A prestação de contas, *accountability*, é um aspecto central no exercício de um bom governo, constituindo um ato administrativo obrigatório na efetivação da transparência do Estado e de expressivo valor nas democracias. O conceito de prestação de contas está estritamente relacionado com democracia representativa configurando um vínculo do poder político com cidadania, onde prestar contas significa “[...] assegurar que os governos respondam aos interesses dos representados” (PERUZZOTTI, 2008. p. 478).

O Poder Judiciário na ação *accountability* deve realizar o movimento anticorrupção, ou seja, “[...] desafiar a mediocridade corrupta e leniente da cena política e mostrar que o país ainda tem reservas reflexivas e éticas para sustentar e aprofundar o regime democrático [...]” (FILHO, 2008, p. 540). No caso do Brasil, independente das reformas que necessita o Judiciário a fim de combater à corrupção, está à prova sua autonomia diante de tantos julgamentos originados de escândalos políticos, gerando oportunidade de prestar contas à sociedade quanto aos resultados da prestação jurisdicional.

Na perspectiva política da prestação de contas ocorre o exercício da cidadania, capaz de levar as políticas governamentais à reflexão das preferências do cidadão. Mas apesar de sua importância, o questionamento que surge com relação a *accountability* está situado no campo da incerteza. São as contas devidamente prestadas com objetivo de transparecer aos representados o efetivo desempenho das atribuições, ou apenas e formalmente ocorrem e se ajustam para cumprimento da formalidade legal? Nesta perspectiva o melhor andamento das prestações de contas carece de organizada, consciente e efetiva participação social.

2.2.3 Transparência Internacional e Transparência Brasil

A Transparência Internacional (TI) desponta no ano de 1988 com o combate à corrupção no contexto internacional através da Convenção contra o Tráfico de Narcotráfico Ilícitos e Drogas Perigosas da Organização das Nações Unidas (ONU). A proposta principal dessa convenção não era exclusivamente o combate à corrupção, mas sua relação com o dinheiro envolvido na ilicitude das transações.

A partir de 1990 com o surgimento das “[...] reformas democráticas, a integração entre os países e a liberalização econômica facilitaram a importância de se reportar o tema da corrupção, de seus custos e de seu combate” (FONTOURA; SOARES, 2008, p. 495).

O acesso à informação é importante ferramenta contra a corrupção, sendo um compromisso da TI a divulgação de estatísticas sobre o nível de corrupção e sua percepção em alguns países. Entre os principais produtos gerados pela TI o de maior destaque é o Índice de Percepção de Corrupção²⁵ onde se elencam os países de acordo com a percepção quanto ao nível de corrupção do setor público.

A Transparência Brasil (TB) realiza esta pesquisa a nível nacional.²⁶ Esta organização independente e autônoma, não governamental, foi fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais comprometidos com o combate à corrupção. Documentos emitidos pela TB anteriormente a 31 de julho de 2007 indicam que a entidade era associada à TI. Nessa data, a TB decidiu descontinuar a associação²⁷.

2.2.4 Banco Mundial

Os países em desenvolvimento se apresentam como alvo no interesse do Banco Mundial no combate à corrupção. O Banco Mundial tem demonstrado resultados positivos no combate às corrupções de menor intensidade, ou pequenas corrupções, de forma mais eficiente com relação à grande corrupção, que a considera mais difícil

²⁵ Corruption Perceptions Index – CPI (FONTOURA; SOARES, 2008, p. 499).

²⁶ Exemplo: pesquisa relatada no capítulo 1 sobre o envolvimento do setor privado com a corrupção.

²⁷ Informação no site da TB.

de combate.²⁸ A dificuldade em combatê-la está estritamente ligada às suas políticas de planos de carreiras e promoções, uma vez que fazem um vínculo aos resultados alcançados por seus funcionários quanto ao desenvolvimento dos empréstimos executados. A busca pelo status motiva a ignorância do fenômeno.

No entanto, a pequena corrupção “[...] flagela os escalões mais altos da burocracia em muitos países em desenvolvimento, quase sem confrontar as elites desses países, que podem até sofrer forte pressão externa, mas seus privilégios diretos permaneceram praticamente incólumes” (SCHNEIDER, 2008, p. 516).

Ainda assim, a corrupção de menor intensidade é mais viável para o controle e combate, pois a política de aprovação dos projetos do Banco Mundial passa por um crivo de análise sobre os riscos de corrupção, como o mecanismo de responsabilidade, e ainda conta com a ênfase de participação da sociedade civil, que propicia alargar o monitoramento do governo e a responsabilidade social corporativa através da Estratégia de Governança e Anticorrupção.

2.2.5 Ministério Público (MP)

A CF de 1988 incluiu o MP como órgão essencial nas funções da justiça e sem vinculação institucional com quaisquer dos poderes do Estado. O MP possui também unidades representativas em todas as unidades federativas no Brasil.

Suas principais funções se destacam na defesa da ordem jurídica, fiscalização as leis, defender o patrimônio nacional, o patrimônio público e o patrimônio social. Neste último inclui o patrimônio cultural, o meio ambiente, os direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso. Atua ainda na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, no controle externo da atividade policial em todas as atribuições inerentes ao seu desenvolvimento²⁹.

O Ministério Público no Brasil se apresenta como um órgão singular de controle e combate à corrupção face o desempenho de suas funções no campo da política e da

²⁸ Conforme o item 2.2.

²⁹ (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, acesso em 07 out. 2013).

administração pública. Iniciativas de defesa da probidade administrativa, da moralidade pública e do combate à corrupção vem recebendo atenção especial pelos representantes deste órgão. O zelo no exercício da função dos Promotores de Justiça implica respeito da sociedade e temor dos mais variados escalões da política e da administração pública, pois o Ministério Público tem procurado controlar

Gastos públicos; dispêndios de natureza financeira com recursos públicos; desmandos administrativos; improbidade administrativa por parte de qualquer órgão público, governamental ou estatal; enfim, práticas que ofendem o princípio da moralidade administrativa, o princípio da impessoalidade e o princípio da legalidade estão na mira do Ministério Público [...] (SADEK, 2008, p. 546).

A aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 37 mutilaria o MPF, pois seria retirado da instituição o poder de investigação, devidamente regulamentado pela Lei Complementar 75/93, que é a Lei Orgânica do Ministério Público da União (MPU). A PEC 37 foi uma proposta prejudicial à sociedade brasileira, de característica enfraquecedora do enfrentamento mais adequado à corrupção e à impunidade. Pois quando o crime é de corrupção, cabe ao Ministério Público a iniciativa de fazer investigações, abrir inquéritos e oferecer ao judiciário a ação penal. Enfim “[...] já não se pode mais afirmar que certos agentes públicos e grupos privilegiados estão inteiramente blindados [...]” (SADEK, 2008, p. 548).

Muitos privilégios de caráter nocivo à administração pública ficariam fora do alcance do poder investigativo do MP se a PEC 37 fosse aprovada. Tal proposta visava impedir o Ministério Público e outras instituições como a Receita Federal, Banco Central, Tribunais de Contas da União e dos Estados, Controladoria-Geral da União, de realizar investigações, em caráter de colaboração e complementaridade à polícia para combater a criminalidade no país.

2.2.6 Controladoria Geral da União - CGU

A CGU criada em abril de 2001, com finalidade administrativa de controle, tem função de correição,³⁰ prevenção e ouvidoria. Tem também a incumbência de informar

³⁰ O exercício dessa atividade decorre do poder disciplinar que deve ser desempenhado pela administração para impor modelos de comportamento a seus agentes públicos, com o fim de manter a regularidade de seu funcionamento e assegurar a prestação dos serviços públicos (VIEIRA, 2008, P.579).

valores de repasses de recursos federais destinados às instâncias subnacionais, disponibilizadas pela Internet. Suas ações possibilitam o conhecimento dos processos licitatórios e questões de fraudes a eles referentes. Disponibiliza também uma seção para denúncias relativas à defesa do Patrimônio Público, e outra para Prevenção da Corrupção.

A CGU cumpre um papel de prevenção da corrupção, pois procura detectá-la e antecipá-la através de sua Secretaria da Prevenção de Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) proporcionando que o combate à corrupção se torne unificado no país. Seus principais programas e ações são: o Observatório de Despesa Pública, que desenvolve pesquisas para o aperfeiçoamento de gestão pública; Portal da Transparência, de livre acesso aos cidadãos, com o objetivo dar publicidade às formas de gastos dos recursos públicos e fiscalizá-los; o Programa Olho Vivo, que tem por finalidade estimular o controle social do cidadão sobre o uso do recurso público e conscientizá-lo da importância da transparência e de uma administração pública responsável e ainda o Acesso à Informação Pública, que através da Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011, propõe regulamentar o direito constitucional de acesso às informações públicas como um ato de cidadania. No âmbito internacional a CGU, com objetivo de prevenção e combate à corrupção, está vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU); à Organização dos Estados Americanos (OEA) e à Convenção sobre o Combate de Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE). (PINHO; SACRAMENTO, acesso em 2 out. 2013). É oportuno lembrar que a CGU provoca a atuação de órgãos importantes, como o TC e o MP, para a realização da dimensão de *enforcement da accountability*, fundamentais para a punição daqueles que violam regras da *res pública*.

2.2.7 Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs)

A CF de 1988³¹, dispõe e determina ao legislativo a função de instaurar as CPIs com a finalidade de apurar fatos que posteriormente possam ser objeto de investigação no

³¹ “As comissões parlamentares de Inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal” (art. 58, § 3º da CF de 1988).

âmbito do MP. Neste contexto as “[...] Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) representam um mecanismo institucional de controle do Legislativo sobre os demais poderes da República e sobre a sociedade civil [...]” (FILGUEIRAS, 2008, p. 559).

As CPIs têm atuação no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras municipais, onde a principal função é realizar inquéritos a respeito de fatos determinados. Todavia, no controle da corrupção, as CPIs apresentam fragilidades por agregar procedimentos administrativos e políticos sem resultados que expressem responsabilidade com a coisa pública.

2.3 A CORRUPÇÃO E LEGISLAÇÕES ESPECÍFICAS

Muitas legislações funcionam como controle e/ou combate da corrupção dentro da Administração Pública direta ou indireta. Dentre as mais relevantes estão a corrupção como crime hediondo, que é uma proposta em Projeto de Lei (PL) em andamento desde 2011, legislações referentes improbidade administrativa, responsabilidade fiscal na gestão pública e nepotismo.

2.3.1 Corrupção: Crime Hediondo

A corrupção, especialmente em países com grande desigualdade social, miséria, ausência de políticas públicas eficazes de inclusão social nos seus diversos contextos, remete a um ônus insustentável em quaisquer das suas múltiplas formas. É realmente uma das mais perversas categorias criminosas, pois pelo desvio e desfalque nos recursos públicos, sustenta a ignorância política dos cidadãos pelo viés da ausência educacional inviabilizando a formação plena da cidadania, propaga a miséria e conseqüentemente a morte de milhares de pessoas por desnutrição, ausência de profilaxia na saúde e pelo índice crescente de violência, entre outros fatores. “[...] ela retarda a ruptura dos ciclos de pobreza, da mesma forma que compromete a consolidação e o avanço da democracia. Pode acabar por deslegitimar ou minar a credibilidade de um regime” (ARAÚJO; SANCHEZ, acesso em 03 out. 2013).

A inserção da corrupção no rol dos crimes hediondos³², que estão elencados na Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, é considerada uma conquista para a sociedade brasileira. O Projeto de Lei nº 2.489/2011 propõe a inserção da prática da corrupção como crime hediondo sob a justificativa da análise de um país com muitos escândalos de corrupção, desrespeito à coisa pública e uso impróprio dos recursos do trabalho dos brasileiros pelos escalões das esferas governamental³³. Mas a proposta não consegue sair das pretensões, ela não se apresenta tão urgente quanto é berrante os escândalos de corrupção. Embora recíproca a realidade do crime e a necessidade de sua tipificação, a reciprocidade inexistente no que diz respeito ao crime e urgência de aprovação e regulamentação da lei³⁴.

2.3.2 Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992).

A Lei n. 8429 de 02 de junho de 1992 consolidou a previsibilidade dos atos de improbidade administrativa dispondo 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 outras situações. A punição recai sobre quem utiliza em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial, e quem causar prejuízos ao erário. A conduta também é considerada ímproba quando o agente retardar ou deixar de praticar, indevidamente ato de ofício; revelar fato ou circunstância de que tem ciência em relação as atribuições e que deva permanecer em segredo; negar publicidade aos atos oficiais; frustrar a licitude de concurso público; deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo; revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

³² A Constituição Federal de 1988, art. 5º, inciso XLIII dispõe que “a lei considerará inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem”. Os crimes hediondos foram conceituados pela Lei n. 8.072/90 (BRASIL, 1988).

³³ (BRASIL, acesso em 08 abr. 2014).

³⁴ PL 2.489/2011, desde 06/03/2012 encontra-se na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, sob o regime de prioridade, sujeita à apreciação do Plenário (BRASIL, acesso em 08 abr. 2014).

Assim, a improbidade administrativa ocorre, quando no exercício da função, o agente público não submete seus atos aos princípios básicos da administração, que são as regras de observância permanente e obrigatória para o administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade, contidas no 'caput' do art. 37 da CF.

É também preceito constitucional que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos³⁵, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, cabendo ainda ação penal³⁶ (MEIRELLES, 1995). Todavia, o percurso para apuração dos crimes de responsabilidade política no Brasil, está limitado a procedimentos inviáveis pertinentes às conclusões de inquéritos e à punição dos políticos. A própria legislação, como é o caso da legislação que rege as CPIs, favorecem a procrastinação da análise dos processos e concorrem para a impunidade dos políticos ímprobos.

Mas, a administração pública brasileira recebeu da CF de 88 as ressalvas sobre a improbidade administrativa, que está intrinsecamente relacionada ao dever do agente público³⁷ desenvolver suas atribuições com integridade e abstendo-se de usufruir das prerrogativas funcionais. A improbidade lesa a administração pública quando o ato deixa de cumprir os princípios tipificados em lei, ainda que não gere prejuízos aos cofres públicos. Tal desvirtuamento revela-se quando no exercício de suas funções o agente público se apropria de vantagens econômicas, negligência suas atribuições ou utiliza-se de tráfico de influência em troca de favorecer interesses próprios ou de outros em prejuízo da sociedade.

Esta legislação é considerada como um importante avanço no combate à corrupção e na expansão da democracia. Objetivou proteger os princípios norteadores da

³⁵ Art. 15, inciso V da Constituição Federal Brasileira.

³⁶ Art. 37, § 4º da Constituição Federal Brasileira.

³⁷ Agentes públicos são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal e podem ser: agentes políticos (componentes do governo em seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais); agentes administrativos (são todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico único da unidade estatal a que servem); agentes honoríficos (cidadãos convocados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, sem vínculo e via de regra sem remuneração); agentes delegados (são particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, como os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, os serventuários de cartórios, leiloeiros, tradutores, intérpretes públicos e outros); agentes credenciados (mediante remuneração do Poder Público credenciante são os incumbidos de representar a administração em atos específicos (MEIRELLES, 1995, p. 72 a 77)).

Administração Pública, pois a corrupção administrativa em suas múltiplas formas desencadeia sua desmoralização e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica, o Estado de Direito Democrático e a República.

2.3.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

Outra importante legislação foi a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei complementar 101/2000 que impôs limites e condições para a gestão das receitas, despesas, bem como às questões do endividamento. A transparência das contas públicas e do planejamento estão contidos também nessa legislação, exigência da rotina na administração fiscal, bem como a responsabilização pelo seu descumprimento. Formalmente, a LRF contribui para que o processo de *accountability* avance no Brasil (PINHO; SACRAMENTO, acesso em 2 out. 2013).

A elaboração de uma legislação neste parâmetro é a resposta de uma necessidade de vigilância sobre o uso, ou mau uso, dos recursos públicos. Prestar contas obviamente não redundava em problema, pois fazê-la deveria ser uma conduta espontânea de todos que administram coisa alheia, especialmente pública. De fato, a legislação brasileira precisou intervir em favor da *accountability*. Mas a eficácia da prestação de contas que ultrapasse o mero cumprimento burocrático ainda carece de participação civil.

2.3.4 Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/2010)

A Lei da Ficha Limpa está para a opinião pública como um dos maiores avanços no combate à corrupção no Brasil. É originada de um amplo processo de mobilização social civil, iniciativa popular, com mais 1,3 milhões de assinaturas. Essa legislação dispõe que são inelegíveis os políticos condenados pelo Judiciário, mesmo que a condenação seja passível de recurso, e aqueles que renunciam aos mandatos antes da cassação.

Embora a legislação seja alvo de muitas controvérsias no âmbito da legalidade, permanece ativa e inova como instrumento de publicidade nas atividades políticas (RAMAYANA, 2011). A LFL ocorre para inibir de atuar na política, representando

interesses coletivos, pessoas que de *per se* já deveriam ser impedidas, pois já se traduziram inoperantes dos interesses públicos, quer quando processadas e condenadas, quer através das renúncias políticas, que surgem para evitar que respondam pelos seus atos. Diante do caráter público do processo político eleitoral uma legislação neste parâmetro deveria ser desnecessária. Mas por se encontrar em larga escala o envolvimento desta classe com o crime, a lei surge a fim de impedir os abusos que tem se propagado culturalmente no Brasil.

2.3.5 Legislações Específicas Sobre o Nepotismo

Pero Vaz de Caminha na carta ao Rei de Portugal Dom Manuel, além de noticiar as novas sobre a terra recém descoberta, aproveita a oportunidade para pedir favores ao rei. O trecho final de sua carta expressava:

É pois que, Senhor, é certo que, assim neste cargo que levo, como em outra qualquer coisa que de vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer graça especial, mande vir da ilha de S. Tomé a Jorge de Osório, meu genro - o que d'Ela receberei em muita mercê [...] Beijo as mãos de Vossa Alteza. Desde Porto Seguro, da vossa ilha de Vera Cruz, hoje, sexta-feira, primeiro dia de maio de 1500. Pero Vaz de Caminha³⁸.

Os favores políticos se apresentam na trajetória histórica brasileira desde o período anterior à Colônia, como um marco da cultura que instalava-se na nova terra conquistada. O nepotismo é uma modalidade de corrupção considerada negativa para o desenvolvimento do Estado, recebendo na legislação brasileira atenção especial para seu controle. Os itens seguintes propõe demonstrar as principais legislações específicas contra o nepotismo.

2.3.5.1 Resolução nº 7 de 18 de outubro de 2005

A continuidade da prática do nepotismo no judiciário brasileiro, mesmo após a democratização, foi a causa da Resolução 7 de 18/10/2005, que “[...] disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no

³⁸ COLEÇÃO A OBRA PRIMA DE CADA AUTOR, (2003, p. 119).

âmbito dos órgãos do Poder Judiciário [...]” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, acesso em 10 out. 2013).

Esta Resolução que coloca no Judiciário a incompatibilidade dos arranjos de empregos e outras formas de ocupação remunerada por pessoas com algum grau de parentesco com os cargos de escalões do órgão, serviu de esteio para a Súmula Vinculante 13, extensiva a todos os poderes da administração. A Súmula se faz necessária para aplacar a cultura dos arranjos em face do crescente caos que o nepotismo causa no campo da coisa pública no Brasil.

2.3.5.2 Súmula Vinculante 13 de 29 de agosto de 2008

Com base no art. 37 da CF de 1988, em favor do estrito cumprimento dos princípios da administração pública, o Supremo Tribunal Federal (STF) em 29 de agosto de 2008 publica no Diário Oficial da União a Súmula Vinculante nº 13³⁹ para o combate ao nepotismo no âmbito do serviço público federal, estadual, municipal e do Distrito Federal:

Súmula Vinculante nº 13: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal (BRASIL, acesso em 8 out. 2013).

Na redação da Súmula Vinculante nº 13, observa-se que a conduta que contraria os princípios constitucionais é a nomeação, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública Direta ou Indireta, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor público da mesma Pessoa Jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento. A Súmula Vinculante abarcou o parentesco consanguíneo, quando as pessoas são

³⁹ Criada em 2004 com a Emenda Constitucional 45, a súmula vinculante é um mecanismo que obriga juízes de todos os tribunais a seguirem o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre determinado assunto com jurisprudência consolidada. Com a decisão do STF, a súmula vinculante adquire força de lei e cria um vínculo jurídico, não podendo mais, portanto, ser contrariada (BRASIL, acesso em 12 out. 2013).

descendentes de origem de família e os parentes por afinidade, resultantes de casamento, até o terceiro grau (ANTONIO, acesso em 12 out. 2013).

Faz-se necessário, portanto, definir o grau de parentesco de acordo com a legislação civil brasileira:

Art. 1.592. São parentes em linha colateral ou transversal, até o quarto grau, as pessoas provenientes de um só tronco, sem descenderem uma da outra.

[...]

Art. 1.594. Contam-se, na linha reta, os graus de parentesco pelo número de gerações, e, na colateral, também pelo número delas, subindo de um dos parentes até ao ascendente comum, e descendo até encontrar o outro parente (BRASIL, 2002).

A figura 01 ilustra a contagem do parentesco de acordo com a legislação brasileira:

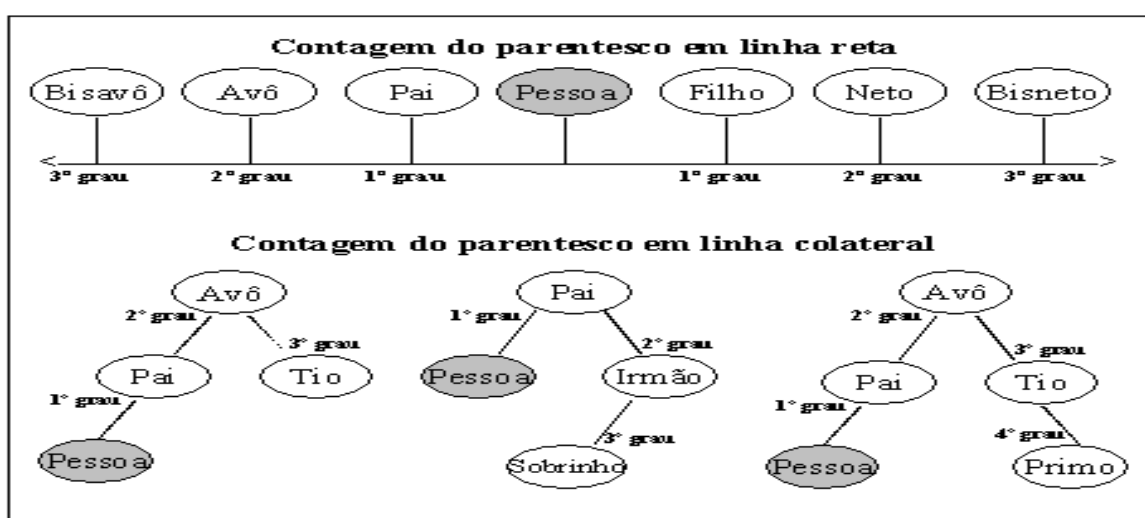


Figura 01 – Ilustração do grau de parentesco
Fonte: (Brasil, acesso em 12 out. 2013).

Logo, pela Súmula Vinculante 13, não podem receber nomeações para o exercício do cargo comissionado ou função de confiança: os parentes de primeiro grau (os pais e filhos da autoridade nomeante e de seu cônjuge, bem como do servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento e de seu cônjuge); os parentes de segundo grau (os irmãos, avôs e netos) e os parentes de terceiro grau (bisavôs, tios, sobrinhas e bisnetos). Dentro desse parâmetro de contagem do parentesco o nepotismo, simples e cruzado, estão proibidos na Administração Pública no Brasil em quaisquer de seus âmbitos.

A Súmula Vinculante 13 é resultado de um debate no Judiciário a partir da Resolução 7 de 2005 do Conselho Nacional de Justiça que proibia no âmbito deste poder a

contratação de parentes. O Conselho deu prazo até janeiro de 2006 para que familiares de juízes e de servidores com cargos de direção fossem exonerados de cargos comissionados e funções gratificadas. A discussão motivou a Associação dos Magistrados Brasileiros, via ação, a requerer que o STF confirmasse a decisão do CNJ. A suprema corte confirmou, estendeu a proibição do nepotismo aos outros poderes e proibiu também o nepotismo cruzado, ou seja, a troca de favores em que um servidor público contrata o parente do outro e recebe, em resposta, a nomeação de familiares (BRASIL, acesso em 24 out. 2013)⁴⁰.

Percalços e desconforto nos bastidores do Senado em Brasília. Foi visível que os senadores não engendrariam esforços para o cumprimento da lei, ao contrário, uniram-se em construir fundamentos legais a fim de proteger senadores e servidores da alta burocracia envolvidos em nepotismo. Cumprir a determinação da Súmula é uma questão de necessidade, afinal, é a Casa do Legislativo. Por isso, é elementar que toda proteção possível, dentro da lei, seja dispensada aos interessados no nepotismo, melhor, àqueles que tem seus parentes contratados naquela ou em outra instituição de forma ilegal.

Unidos em corporativismo, os senadores, não se constroem em defender a ilegalidade e fluem naturalmente como a elite estabelecida, no melhor dos patamares de uma “[...] condição estruturante da legitimidade da hierarquia das desigualdades, ou seja, o direito à preferência como privilégio” (PINTO, 2011, p. 123). Situação em que não se pode ignorar, pois “[...] seria apenas agendar o seu retorno nas roupagens autoritárias e nos conflitos e frustrações que já conhecemos bem demais” (DAMATTA, 2006, p. 75). Está claro que o interesse dos parlamentares encontra-se na esfera privada e se expressa com sobreposição aos interesses públicos, ainda que prescrito em lei.

Todavia, a manifestação negativa de alguns parlamentares para o cumprimento da lei, não isenta outras instituições de serem na mesma medida lesivas à coisa pública. Não cabe, sobretudo, idealizar o judiciário, protetor da lei, e demonizar o legislativo pelo enfrentamento da lei (PINTO, 2011). Porque, inclusive, ao mesmo tempo em que o STF se decide pela Súmula Vinculante 13, validando norma do CNJ contra a prática

⁴⁰ Notícia de 27/01/2009

do nepotismo, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) estava à beira de um horrendo escândalo que tirou suas máscaras, deixando transparecer, entre outros crimes, essencialmente o nepotismo⁴¹.

Ressalta-se que um Estado eivado de desigualdade, carência, pobreza e dependência pessoal é vulnerável às práticas do nepotismo, necessitando para seu enfrentamento de atuação na racionalidade administrativa, transparência e controle eficiente (OLIVEIRA, 2012). Na política o que predomina são as relações pessoais tornando as instituições brasileiras distante dos parâmetros de modernidade e profissionalização burocrática. Nota-se que o nepotismo tem vencido as barreiras da legislação encontrando muitas formas de se perpetuar.

2.4 A PERSISTÊNCIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

Apesar do aperfeiçoamento do modelo institucional de gestão pública no Brasil a partir da redemocratização, com os mecanismos de controle da gestão, responsabilidade fiscal e práticas de transparência que significaram mudanças de caráter importante, o país ainda vive experiências dos escândalos políticos e da impunidade que aflige sua legitimidade enquanto permanece a corrupção “[...] em uma espécie de agenda negativa da gestão pública [...]” (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011, p. 349).

Na abordagem desta pesquisa verifica-se que o filtro do controle da corrupção, pelos seus diversos instrumentos, não a impede de emaranhar-se na administração pública no Brasil. Tanto os controles das instâncias institucionais fiscalizadoras, como muitas legislações de proteção da *res pública* já estavam vigentes à época dos fenômenos corruptos citados nesta pesquisa⁴². A cultura política brasileira e suas prerrogativas funcionais para satisfação dos interesses pessoais de seus agentes, sucumbem o enfrentamento da legislação protetora dos interesses públicos, cabendo uma análise onde

A discussão da corrupção no Brasil e de sua tolerância que sistematiza a prática é relevante, como também o é as medidas de prevenção. Todavia, faz-se necessário percorrer o trajeto da formação do brasileiro em sua gênese, enquanto indivíduo e cidadão, a fim de entender a base onde está firmado um comportamento que revela negligência com os princípios éticos,

⁴¹ Operação Naufrágio (capítulo 3)

⁴² Tanto no contexto nacional, conforme os casos citados no capítulo 1, como no âmbito dos Três Poderes no Estado do ES, encontrados no capítulo 3.

morais, de valores inerentes à honestidade e outros, que uma vez ausentes, alarga o fenômeno da corrupção (FILGUEIRAS, 2011, p. 156).

Nesse cenário, o Relatório Anual de Governança do Banco Mundial (BIRD) aponta em 2007 que o nível de corrupção no Brasil é o pior em dez anos. De forma geral a dialética da corrupção e o seu combate poder-se-ia resumir em quatro frentes de ação: “[...] descobrir os esquemas de corrupção operados por organizações criminosas e ou indivíduos; desmontar esses esquemas; punir os seus integrantes e tomar medidas para que eles não se reproduzam no aparelho do Estado” (SIMÕES, 2007, p. 41).

Pela ação de alguns órgãos e agências de Estado, os dois primeiros itens têm se apresentado em avanço. Aqui estão os ministérios públicos, a Polícia Federal e a Receita Federal. Mas, os últimos itens estão distantes da realidade de resolução. Prevenir e punir necessitam de aprimoramento para minimizar o fenômeno no Brasil.

Em todo o mundo, embora em grau distinto, ocorre a corrupção apesar dos mecanismos de controle institucional e gerencial do Estado. Através de um processo permanente da função institucional, legal e cultural, visando o combate das causas e dos efeitos, pode ocorrer sua redução. O esforço deve nortear-se fundamentado em um conjunto de instrumentos que tenha finalidade de alcançar, inclusive, as causas percursoras do fenômeno. Conjectura que abrange, em muitos casos, como o é no Brasil, a cultura, a educação, a impunidade e outros, uma vez que

[...] Sem o resgate de uma moralidade política e sem conectar essas mudanças institucionais às práticas sociais, os riscos de ineficiência dos mecanismos de controle é muito grande. Sem o resgate de uma concepção republicana de política e da essencial ideia de uma educação cívica, não é possível constituir um marco legal e prático de controle da corrupção na política (FILGUEIRAS, 2008, p. 199).

Embora presente em todo o mundo, a corrupção tem maior chance de se desenvolver em sistemas com regras contraditórias ou obscuras, cujas prestações de contas são de pouca transparência, penalidades amenas e de fácil postergação de sua aplicabilidade pelos variados recursos disponíveis.

Esse ambiente favorece as transações de serviços em troca de privilégios que ocorrem na administração pública. O controle deve ocorrer pelo mecanismo da prevenção e do combate com mais transparência, responsabilidade na gestão e punição dos culpados. No Brasil procura-se inserir todos esses mecanismos, todavia, com tímidos resultados (BOCHENECK, 2008; SPECK, 2004).

De acordo com estatística realizada pelo CNJ no ano de 2010, referentes dados de 'processos sobre improbidade administrativa' de todos os Tribunais de Justiça do Brasil, observa-se que ocorre um longo lapso temporal entre o ajuizamento e o fim processual. Outro fator preocupante ocorre em alguns Tribunais do país, onde sequer aparece ações específicas de improbidade administrativa⁴³. A inexistência desta demanda pode significar uma dissimulação do crime neste contexto.

Obviamente, a morosidade judicial se apresenta como empecilho da satisfação das demandas. Em situações em que a procrastinação ocorre em ações pertinentes a atos contrários à probidade na administração, ocorrem no mínimo duas questões. Primeiramente, o objeto destas ações envolve o trato com a coisa pública, devendo ter primazia processual ante a necessidade de uma resposta à sociedade e essencialmente para responsabilizar os culpados. E em segundo plano, se estabelece uma crise na confiança da função da justiça, enquanto a morosidade, nestas ações específicas, muitas vezes aparenta ser proposital para favorecimentos escusos. A outra declaração do CNJ, da ausência de registros de ações de improbidade em alguns tribunais brasileiros, revela um problema invisível. Sabe-se que no Brasil são muitos os casos de improbidade administrativa. Logo, a segunda avaliação do CNJ resulta mais grave que a primeira, uma vez que o desvirtuamento do público pode está vigorando omissos em muitas instituições.

Um debate sobre o controle interno da corrupção no Brasil perpassa pela possibilidade das informações não fluírem para o público, ou seja, 'parar na cúpula', pois os políticos desejam exercer o controle, mas não querem ser controlados. Neste aspecto a superação da ineficácia do conteúdo dos atos administrativos se tornarem públicos, somente pode acontecer através de uma transparência com mecanismos que transmitam as informações produzidas pela burocracia ao cidadão de forma ampla. Há ainda a questão da responsabilidade que diferencia a cúpula política, que detém o comando, do restante da organização. Dentro da organização a responsabilidade administrativa é de todos, mas a responsabilidade política é dever da cúpula política. Por esse viés ela é responsável pela prestação de contas da organização aos

⁴³ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, acesso em 13 out. 2013).

controles horizontais e aos controles sociais, devendo aperfeiçoar o compromisso das informações nela contida (ARAÚJO; SANCHEZ, acesso em 3 out. 2013).

Mas o controle da corrupção já demanda uma investida distinta daqueles instrumentos formais dirigidos pelo Estado. Pois para o desenho institucional as agências de controle horizontal, de mecanismos intra-estatais, são suficientes para o controle da corrupção. Todavia, há um debate que demonstra a necessidade de ator externo de configuração vertical como agentes de combate à corrupção. A discussão aponta para ocupar este cenário uma imprensa independente e a sociedade civil.

Apesar de tardia a imprensa e a profissionalização do jornalismo no Brasil, absorve o mesmo *éthos* profissional de inspiração iluminista que surge na Inglaterra e nos Estados Unidos no fim do século XIX. É desse *éthos* que nasce o jornalismo investigativo na perspectiva de uma atuação responsável ser capaz de eliminar o mal e revelar os problemas sociais (LIMA, 2008).

A sociedade civil, no entanto, quando entende que lhe falta o respeito ou o reconhecimento de algum direito, articula uma extensa movimentação para conquistá-lo, como os movimentos negros, gays, feministas, e ainda direitos de caráter institucional, como dos sindicatos. Esses direitos se projetam bem resolvidos na luta, logo caracterizando seu caráter objetivo, ao passo que a corrupção perpassa como um tema difuso, com mais dificuldade de mobilidade organizada. Provavelmente porque “[...] combatê-la não é uma prioridade da sociedade civil; aliás, nem tema mobilizante é [...]” (PINTO, 2011, p. 131). Logo, a sociedade civil no combate à corrupção tem expressado papel pouco significativo, demonstrando seu desinteresse ou pouco interesse nas questões políticas do país. Antes, é o Estado mais presente no seu enfrentamento.

Este embaraço na mobilização da sociedade civil no Brasil tem seu limite de atuação proporcionado pela própria Constituição Federal, que realiza a legítima hierarquia das desigualdades, cujo princípio “[...] é que todos se sentem desiguais, portanto não obrigados a obedecer ao mesmo regramento jurídico [...]” (PINTO, 2011, p. 85). Somente através da destituição dos privilégios de classes e grupos originalmente instituídos é que sociedade civil e ente público expressariam nova conduta com relação à corrupção e outros debates.

A ruptura com os privilégios aponta para edificar os direitos dos cidadãos. De forma que por cidadania os indivíduos devem ter uma concepção própria e não estarem restritos aos conceitos formulados pelo Estado com base nos direitos que este os disponibiliza (GOULART, acesso em 24 abr. 2014). A inserção da sociedade civil nos interesses pelo controle da corrupção, pode atravessar essencialmente o caminho dos movimentos sociais. De certa forma estes movimentos atuam na inclusão dos cidadãos nas prerrogativas dos direitos que dão sustentabilidade à construção da cidadania, uma vez que se trata de um instituto sempre em desenvolvimento.

Um exemplo da investida social no Brasil ocorre com a reforma política da década de 1980, embora de alcance limitado, verifica-se que nela a sociedade busca dar forma legal aos seus interesses pelo viés do processo democrático. Logo, “[...] entende-se que o fundamento da República brasileira não se encontra com a ruptura do moderno com a tradição [...]” (VIANNA; CARVALHO, 2002, p. 152), mas por um processo politicamente social que contesta o patrimonialismo.

Somando-se a este paradigma devem ocupar também o cenário do controle do fenômeno o exercício do boa governança, onde desponta o crescimento econômico, os direitos humanos e a equidade social como requisitos essenciais para o desenvolvimento sustentável, e ainda a capacidade governativa, cujo sistema político deve ter a responsabilidade e o compromisso de produzir políticas públicas de atendimento sociais, de forma que o potencial político seja convertido em práticas para suas resoluções (SANTOS, acesso em 9 mai. 2014).

Nessa perspectiva o interesse público deve ter capacidade de incluir cidadãos nos processos de decisão política e nos resultados das políticas governamentais. Na corrupção ocorre um processo onde as instituições políticas perdem o sentido de garantir a unidade do corpo político, implicando que o império da lei não compreenda os valores fundamentais do interesse público e sim, privilégios de um sistema mantido pela dominação e exclusão (FILGUEIRAS, 2008).

Conclui-se desse capítulo que a corrupção no Brasil atravessa sua trajetória política em uma perspectiva da cultura patrimonialista, que apresenta o fenômeno em nuances, onde os avanços e recuos se alargam e se estreitam no âmago dos interesses e da legislação. A morosidade do judiciário com as brechas da legislação, não permite referenciá-lo como agente combatente do fenômeno. O controle em suas

múltiplas formas e estruturas, especialmente as de ordem horizontal, aprimorado após a constituição de 1988, ainda é ineficaz para inibir sua crescente atuação, levando ao debate a urgência de um controle vertical com intensa participação social. A constatação é que no Brasil, apesar das investidas de enfrentamento para seu controle, na prevenção ou no combate, a corrupção se projeta como um fenômeno persistente da cultura brasileira.

3 OS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: A CORRUPÇÃO NA PERSPECTIVA DA CULTURA POLÍTICA PATRIMONIALISTA

Este capítulo tem por objetivo demonstrar a temática da corrupção nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do estado do Espírito Santo. A ênfase recai sobre o governo José Ignácio, em relação ao Poder Executivo, a era Gratz, no Poder Legislativo e a Operação Naufrágio no Poder Judiciário. Os fatos são sistematizados e correlacionados com a cultura política brasileira e correspondem ao lapso temporal entre 1990 a 2010, cujas informações ocorrem em tópicos que os explanam separadamente conforme a instituição do acontecimento. Para adentrar neste âmbito apropria-se inicialmente da formação do estado do Espírito Santo, contextualizando sua construção histórica, econômica, social e política nos parâmetros nacionais.

3.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO NA CONTEXTUALIZAÇÃO BRASILEIRA.

A partir do final do século XIX o Brasil apresenta modificações importantes quanto à estrutura econômica e política. Este contexto foi caracterizado por processos históricos, essencialmente a abolição da escravatura e a Proclamação da República, que emergiram dentro das transformações dos cenários político e econômico. Apesar dos esforços para a manutenção do modo de produção escravista, lentamente modificou-se a natureza de classe que, embora de forma precária, passa a ser capitalista.

Instaura-se, por consequência, o direito burguês assumindo papel regulador capaz de reger as relações entre as estruturas e entre as práticas de classe, viabilizando que a formação brasileira passasse para o domínio do modo de produção capitalista (SILVA, 1995). Todavia, tanto no campo político como no econômico ocorre certa fragilidade estrutural, impossibilitando uma transformação harmônica, defasagem justificada por questões sociais e pelo desenvolvimento das forças produtivas de capital.

Neste aspecto a indústria é subordinada a agricultura que ainda mantém no espaço rural o modo de produção servil. Este processo revela que,

[...] A passagem ao capitalismo não se iniciou, no Brasil, com a revolução político-burguesa de 1888-1891; mas essa transformação super-estrutural foi condição necessária para que o modo de produção capitalista se tornasse dominante na formação social brasileira. As relações de produção capitalista germinaram no Brasil pós-1850: em algumas das indústrias, instaladas nesse período, já se configurava a existência da relação capital-trabalho assalariado, do processo capitalista de trabalho. Todavia, tais relações coexistiam com as relações de produção servis (colonato, moradia, Quarta, etc.) que se difundia no campo; e era, como estas, subordinada às relações de produção escravistas, dominantes. A extinção legal de escravidão e a formação do direito burguês (capacidade jurídica para todos os homens, contrato de trabalho, etc.) imprimiram entretanto um novo ritmo - inviável sob um Estado escravista - ao desenvolvimento do mercado de trabalho urbano e, conseqüentemente, à difusão do trabalho assalariado industrial (SAES, 1985, p. 347,348).

Enquanto o contraditório processo de estabilização do direito burguês avançava, os ajustes originados da Constituição Federativa de 1891 perfaziam mudanças e novas formas de domínio no Brasil. O regime político monárquico fora substituído por uma república federativa. Dentro deste novo regime expandiu--se a autonomia de suas unidades, proporcionando-lhes liberdade para direcionar o crescimento social e econômico do correspondente espaço dominado.

No entanto, à época destas transições encontrava-se o Brasil na peculiaridade de ser uma colônia com muitas unidades primário-exportadoras, todas desvinculadas entre si e dependentes economicamente do mercado internacional. Ao desfazer-se o mercado nacional de escravos, elo que as ligava, desprovidas de vínculos sustentáveis, quase ocorreu na nação a completa desintegração. Na contextualização desta fragilidade ocorre o pacto das oligarquias rurais, mercantilista-exportadora e daquelas resultantes do capital industrial. Evidencia assim o pacto do poder com o domínio das elites e das oligarquias estaduais que são sustentadas pela política dos governadores. Desta forma, os estados da federação tinham o pleno domínio legal da política nacional. Até 1930 os estados sustentavam o poder presidencial em troca da ausência de intervenção federal e do direito ao controle das suas nomeações. Este aspecto político-administrativo permitiu no Brasil a instauração do coronelismo⁴⁴, que tinha por prerrogativa a mediação dos interesses entre as esferas do Estado

⁴⁴ Descrito no capítulo 1.

detentoras do poder central, regional e local. Estava incumbido também de mediar os interesses das classes dominantes sobre as classes dominadas (CARDOSO; FALLETO, 1981; SOUZA, 1984).

De acordo com Faoro este arranjo oligárquico entre os governadores e os coronéis, no início da República, concretiza uma situação que nega o sentido burocrático da dominação na sociedade, resultando ao sistema a velha confusão do público e do privado (FAORO, 1998).

É a partir da perspectiva encontrada dentro do contexto histórico, social, cultural, econômico e político da formação do Estado brasileiro que o Espírito Santo está sendo abordado nesta pesquisa, uma vez que as características gerais da formação estrutural da nação, em quaisquer de seus âmbitos são pertinentes a todas unidades federativas. Todavia, cada uma com suas peculiaridades. No Espírito Santo a disposição geográfica e as características socioeconômicas também refletiram influências marcantes na construção do estado, onde concomitantemente aos movimentos políticos, consolidou-se a manutenção da ordem social em uma trajetória condizente com a administração portuguesa e sua estrutura colonialista, instituída mais pelo ângulo particular do que público. Neste aspecto, em todo território nacional, observa-se que

A estrutura da família patriarcal brasileira e a mentalidade formada em torno dela constituíram a base de apoio na qual se assentam os pontos básicos da civilização brasileira. No período de formação dessa sociedade, não existia nenhuma organização nem planos elaborados para o seu estabelecimento, o que contribuiu para que a mesma se desenvolvesse quase que exclusivamente como resultado da iniciativa particular (NADER, 1997, p. 41).

Desprovida de propósitos de construção, a colonização chegou ao Brasil, dotada de ideais ibéricos dos tempos medievais, que buscava a velha forma de “[...] amontoar ouro, de fazer fortuna rápida, sem as agruras do trabalho e a mínima afeição a terra; entre eles a energia e a atividade construtoras eram atividades negativas” (CLÁUDIO, 2002, p. 26). Não se elencavam nos seus propósitos as finalidades públicas, pois o motor que impulsionava ao novo continente era os interesses pessoais e pecuniários. Sob a égide deste contexto que o Espírito Santo também foi formado.

De ocupação lusitana, ainda no primeiro século da colonização, o estado já nasce marcado pela pobreza. O donatário da nova capitania hereditária, Vasco Fernandes Coutinho, aporta em terras capixabas desprovido de recursos e com

aproximadamente sessenta homens, número reduzido para desbravar e ocupar o estado, uma vez que a ocupação exigia diretrizes específicas em face da resistência de tribos indígenas. Este panorama já permeou de dificuldades a ocupação do estado, que inclusive, de acordo com Saint-Hilaire⁴⁵ a província “[...] é isolada, pobre, e nada, por assim dizer, nela atrai os estrangeiros [...]” (SAINT-HILAIRE, 2002, p. 18).

O crescimento econômico concentrado, relativamente à mineração no polo de Minas Gerais no século XVIII, não conseguiu persuadir a capitania retardatária. O Rio de Janeiro canalizava o ouro ao porto, o que se deu por razões políticas. Ao passo que o Espírito Santo posicionou-se em impedir o acesso à região mineira, e conseqüentemente não concorreu com o êxito da economia que a mineração proporcionava. Em terras capixabas a cultura da cana-de-açúcar predominava naquele século, e no tocante à ocupação, apresentava-se escassa, mesmo na região costeira. De acordo com Torres Filho, o Espírito Santo basicamente não exerceu participação nos ciclos econômicos no Brasil até o século XIX (OLIVEIRA, 2008; TORRES FILHO, 1913).

O estado encontrava-se neste contexto e ao tempo das inovações jurídico-políticas no início do regime republicano, inexpressivamente colocado entre as unidades federativas. Os registros históricos são suficientes para compreensão da estagnação social e econômica existentes no Espírito Santo ainda no início da Primeira República. Em quaisquer dos aspectos analisados sua defasagem é notória com relação ao crescimento dos outros estados, especialmente daqueles localizados na região sudeste.

De acordo com o primeiro censo da República (1890), a fração territorial do Espírito Santo era de apenas 0,53% e a população, menor de todas as unidades litorânea, a nível de Brasil, inclusive, abaixo estava apenas de Mato Grosso. E enquanto a economia cafeeira no Brasil, nos meados do século XIX, retoma um novo ciclo econômico, o Espírito Santo continua estagnado. E foi através da expansão do café e suas articulações das novas composições dos espaços socioeconômicos, que ocorre a inserção do estado neste novo padrão econômico, em âmbito local e extensivamente nacional (BITTENCOURT, 1985; FURTADO, 1977).

⁴⁵ Viajante francês, também botânico e naturalista, que percorreu o território brasileiro no início do século XIX.

A grande demanda da mão de obra para a sustentabilidade da economia cafeeira no Brasil foi substituída pelos imigrantes diante do fim da escravatura. Mas a imigração representava para o Espírito Santo apenas um jogo político de interesses para a ocupação territorial, essencialmente da região central⁴⁶, pois no sul do estado a economia cafeeira era movida por trabalho escravista e as terras ocupadas por grandes fazendeiros.

Assim, a imigração foi para o estado “[...] uma explícita política de colonização na qual a vinda de imigrantes tinha o papel de elevar o contingente populacional, promover a ocupação territorial e expandir as potencialidades produtivas capixaba” (CAMPOS JÚNIOR, 1985, p. 47). Somado a estes interesses havia ainda, de acordo com a historiografia capixaba, a busca de renda pelo erário público através da transação comercial que se fazia com os imigrantes na venda de terras devolutas (SILVA, 1995).

Cumpriram os imigrantes italianos, sobretudo, um importante papel no povoamento da região central impulsionando o desenvolvimento através da cultura cafeeira, desbravando territórios, pois “[...] não foram ricos donos de escravos, mas modestos imigrantes, que se instalaram em plena mata, com recursos mínimos, e criaram, com intenso e árduo trabalho, comunidades relativamente prósperas, cuja vida girava em torno do café” (SALETTTO, 1996, p. 33). E assim, de forma progressiva, a cultura cafeeira se expande à região central, que juntamente às transformações originadas a partir da Constituição de 1891, da Proclamação da República e dos movimentos de abolição, modelam um novo perfil da economia do Espírito Santo.

Mas sua localização na região que contém os estados mais desenvolvidos do Brasil e imediatamente ao leste do nordeste, ainda o colocava em situação incerta e prejudicial, pois ficava de fora do crescimento do sul e das reivindicações da região nordeste. Seu crescimento estava travado pela ausência de infraestrutura, assim sua “[...] economia era estagnada e seus índices de evolução eram pequenos em relação as médias do país” (SIQUEIRA, 2010, p. 33). A partir da metade do século XIX o estado do Espírito Santo encontrou na cultura cafeeira sua base econômica, caracterizando um modelo primário exportador, e foi apenas a partir de 1970 que a

⁴⁶ Área circunvizinha da capital Vitória

economia se volta à estrutura de industrialização, compondo um novo perfil da sociedade diante da ocupação espacial (SIQUEIRA, 2010).

No tocante ao desenvolvimento social, aqui mais fácil de compará-lo ao contexto brasileiro, em alguma medida atrasado e disforme, o Espírito Santo na emergência da modernização lança incentivos fiscais, se apropria do homem do campo para assumir o novo e irremediável trabalho nas indústrias. Mas o êxodo rural não figurou uma solução para a demanda urbana. Instalou-se antes um problema crescente, onde homens desprovidos de qualificação, formam uma massa de marginalizados do mundo do emprego. Pois se o governo do estado

[...] por um lado atuou como agente de atração para o capital privado, viabilizando a implantação de indústrias gerando uma substituição do modelo primário exportador pelo modelo industrial, garantindo com isso o processo de industrialização e modernização da Grande Vitória, por outro não criou nenhuma política capaz de absorver o grande contingente de mão de obra de baixa qualificação, advinda do campo, num primeiro momento inserida nas obras de construção dos Grandes Projetos Industriais, e, com a conclusão dos mesmos, colocada fora do mercado de trabalho formal (MATTOS, 2011, p. 210).

A ausência de uma prática jurídica relacionada ao trabalho formalmente instituído, permite a vulnerabilidade do trabalhador. Castel assinala que somente pelo direito ao trabalho e na condição de assalariado o indivíduo tem acesso às proteções sociais, e em contrapartida a negação desse direito conduz à falta de segurança social (CASTEL, 2010). A ocupação espacial pertinente à capital do Espírito Santo e regiões próximas a partir da industrialização, originadas em função da necessidade da mão de obra, em uma construção ausente de parâmetros estruturais físicos e jurídicos, retrata a marginalização do indivíduo no trabalho e as fortes consequências do déficit dos direitos sociais.

Assim se formou a estruturação do poder político-administrativo do estado do Espírito Santo. Mesmo nas últimas décadas do século XIX, observa que havia um condicionamento da economia e da sociedade capixaba aos efeitos da monocultura cafeeira, cuja expansão deu origem aos núcleos urbanos onde se desenvolveram outras atividades econômicas. Mas há de “[...] ressaltar que foram essas classes que consolidaram a sede político-administrativa da Província e que, portanto, eram elas que **detinham a primazia da direção política** do Espírito Santo desde os primórdios coloniais” (SILVA, 1995, p. 59, grifo nosso).

As políticas desenvolvimentistas de Getúlio Vargas não afetaram o domínio político, econômico e social dos latifundiários do estado. A produção social dos coronéis no Espírito Santo viabilizou a continuidade da vinculação da política à elite dominante. Nessa perspectiva os partidos políticos não estreitavam sua sustentabilidade em programas ou ideologias, antes, para sobreviverem, dependiam das disputas e dissidências das elites, resultando em uma ambígua percepção do pessoal e do público (SILVA, 1995; VASCONCELLOS, 1995).

É necessário saber que na metade do século XX, quando nos outros estados da região sudeste as práticas populistas passam, no Espírito Santo permanece a dominação política coronelista, com a força da lealdade e da solidariedade inter-coronéis. Faoro os apresentam como personagens políticos que mantiveram o poder através da tradicional delegação originada da centralidade do Império e do estado na República. Tais poderes públicos prosperam no aliciamento e no preparo das eleições, cuja essência tem característica na subordinação e dependência pessoal (FAORO, 1998). Nesta perspectiva o coronelismo desempenha uma função tática para a manutenção do poder já alcançado por uma política hegemônica. Assim, do Império para a República não há rupturas com o sistema, mas apenas adaptação de um modelo capaz de conservar uma classe dominante na administração pública.

A estrutura político-administrativa entrou para a modernização, “[...] feita sem rupturas com um quadro social e político extremamente perverso [...]” (VASCONCELOS, 1995, p. 219), e bem explícitos em muitos casos pelo Brasil e reforçado no Espírito Santo diante da continuidade da conservação do poder nos mesmos parâmetros existentes no regime imperial. É nesse contexto que os Três Poderes do estado do Espírito Santo são analisados. Herdeiros de uma cultura política patrimonialista, que nasce junto com o Brasil Colônia e se estende à República, com resquícios desse sistema ainda no início do século XXI.

3.2 PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: CORRUPÇÃO NA ATIVIDADE POLÍTICA (ERA JOSÉ IGNÁCIO – 1999 A 2003)

No histórico do poder executivo capixaba há inescrupulosas ocorrências de corrupção. Antes de se posicionar apenas nos fenômenos de corrupção propostos no recorte para esta pesquisa, somente para introduzir a temática, traz-se à memória o

escândalo que envolveu o ex-governador do estado, Albuíno Cunha de Azeredo, quando secretário de planejamento (15/03/1987 a 15/03/1991).

Dados coletados sobre a vida do ex-governador constam que ao assumir a Secretaria de Planejamento era

Empresário - funcionário e ao mesmo tempo contratante de obras da Companhia Vale do Rio Doce, Albuíno participava de várias firmas, quando entrou para governo. Fingiu que se afastava de algumas delas para que elas pudessem continuar contratando obras públicas do Governo do Estado ou abocanhassem, mais adiante, inteirinhas, as verbas que ele, como secretário do Planejamento, repassava para os municípios (ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 1990).

Nesse contexto, Albuíno constituiu um procurador, pois não poderia aparecer nas licitações municipais. Todo esquema se resolvia entre as únicas empresas convidadas a participarem das concorrências: uma de sua propriedade e duas de seu procurador. Um negócio onde o dinheiro liberado para os municípios pela Secretaria de Planejamento passava por uma manobra, um jeito de retornar ao secretário. É a reprodução das práticas, confundindo o público e o privado onde,

A intervenção do governo não se circunscreve às finanças e ao crédito. Ao contrário, desse centro ela se irradia sobre todas as atividades, comerciais, industriais e de melhoramentos públicos. O Estado autoriza o funcionamento das sociedades anônimas, contrata com os bancos, outorga privilégios, concede estradas de ferro e portos, assegura fornecimentos e garante juros. A soma desses favores e dessas vantagens constitui a maior parte da atividade econômica, senão a maior na soma, a mais relevante e ativa, regulada, e só possível pela vida que o cordão umbilical do oficialismo lhe transmite. Atuante é a intervenção do Estado, secundária é a presença dos particulares, agentes públicos mascarados em empresários [...] (FAORO, 1998, p. 434).

Não foi ausência de normas que motivou o ato. Ao tempo destes episódios os parâmetros para resguardar a administração pública já vigoravam. As regras, as leis, as normas em geral existem, mas o brasileiro procura dar um jeitinho de burlar a fim de encontrar o caminho para eximir-se das responsabilidades ou tirar vantagens para si ou outro de seu convívio, porque

O "jeito" é um modo e um estilo de realizar. Mas que modo é esse? É lógico que ele indica algo importante. É, sobretudo, um modo simpático, desesperado ou humano de relacionar o impessoal com o pessoal; nos casos — ou no caso — de permitir juntar um problema pessoal (atraso, falta de dinheiro, ignorância das leis por falta de divulgação, confusão legal, ambiguidade do texto da lei, má vontade do agente da norma ou do usuário, injustiça da própria lei, feita para uma dada situação, mas aplicada universalmente etc.) com um problema impessoal. (DAMATTA, 1984, p. 84).

O brasileiro sempre procura arranjar as coisas. De acordo com Damatta o jeitinho brasileiro existe para personalizar as relações pessoais. A malandragem, que é uma forma de navegação social, inspira o malandro, um dos profissionais do jeitinho, o artista que pode sobreviver nas situações difíceis (DAMATTA, 1997). A contextualização dessas características se infiltra na mesma proporção no universo público, onde o modo, o jeito de ser, se traduz nas possibilidades dos desvios das finalidades inerentes às funções assumidas.

O governador do estado do Espírito Santo (1999-2003), José Ignácio Ferreira também sofreu denúncias de corrupção, instalação da CPI da propina pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo, Inquéritos no STF, pedido de intervenção federal no Estado por iniciativa da sociedade e ações judiciais. Muitas vezes as acusações resultavam de envolvimento do ex-governador com empréstimos para suas campanhas eleitorais. Mesmo tendo transcorrido anos do seu governo, José Ignácio continua na lembrança política do Estado:

Governador ameaçado de impeachment. Denúncias de cobrança de propina a empresas abalando o governo. Assembleia "sequestrando" o Executivo. Prisões, escândalos de corrupção e desvios de dinheiro para campanhas. Ameaça do crime organizado e pedido de intervenção federal. No atual momento de normalidade política e administrativa, você pode não lembrar, mas há exatos 10 anos o Espírito Santo vivia sua mais grave crise política e institucional, com repercussão em todo o país. (RONDINELLI E TOMAZELLI, acesso em 24 jul. 2013).⁴⁷

Os fatos de corrupção nas esferas públicas do Brasil, descritos em 'a ética da malandragem', reservou para o Espírito Santo ocorrências do governo José Ignácio, relacionadas com a campanha eleitoral. O governador do Espírito Santo teria coberto o saldo devedor de sua conta de campanha com um empréstimo feito no Banco do Estado. Logo após duas empreiteiras teria quitado o empréstimo para o governador. Os extratos bancários mostravam que no dia 14 de outubro de 1998, a conta de campanha do governador tinha um saldo devedor. No início de novembro, o Banco concedeu um empréstimo a José Ignácio, que já estava eleito. O dinheiro foi depositado na conta pessoal do governador eleito. No mesmo dia, o dinheiro foi depositado para a conta da campanha, zerando o saldo devedor. Um documento bancário do dia 30 de novembro, após a apresentação da prestação de contas da campanha ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE), mostrava que José Ignácio tinha um

⁴⁷ Notícia de 07/07/2011

débito para com o Banco, em decorrência do empréstimo feito em início de novembro. O governo continuava, portanto, com o mico na mão. Mas apareceram amigos para ajudar. Em 30 de novembro, as empreiteiras HMG Engenharia e Construtora CEC, sacaram a importância no Banco Banestes em São Paulo e no mesmo dia, a conta pessoal de José Ignácio recebeu depósitos nos mesmos valores (VAZ, 2005). Essas empresas abriram contas neste banco

“[...] no dia 14 de dezembro. Duas semanas mais tarde, levantaram empréstimo que serviu para abastecer a conta do governador eleito. Ou seja, as empresas conseguiram empréstimos no Banestes para ajudar José Ignácio a quitar um empréstimo feito no próprio banco” (VAZ, 2005, p. 128).

Os financiamentos aos partidos políticos às suas campanhas muitas vezes se traduzem como favores. Este contexto sugere que o favorecido se encontra em débito, gerando uma relação imprópria e perigosa para o sistema público. As consequências se concretizam em uma contrapartida, cujos pagamentos, via de regra, oneram os cofres públicos e agredem os princípios norteadores da administração pública. Os desvios de dinheiro para suas campanhas, levou o governo de José Ignácio a responder ação judicial por improbidade administrativa:

O ex-governador José Ignácio Ferreira, a ex-primeira-dama Maria Helena Ruy Ferreira e o ex-vice-governador Celso Vasconcellos foram condenados pela Justiça Federal por atos de improbidade administrativa, em virtude de desvio de quase R\$ 1 milhão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O dinheiro foi usado para a contratação irregular de cabos eleitorais da campanha do ex-governador e de parentes do ex-vice-governador (ANDRADE, acesso em 24 jul. 2013).⁴⁸

Há muitas manifestações de corrupção política eleitoral, mas tipicamente as modalidades que se apresentam mais comuns são o uso da máquina pública em favor de determinado candidato; o financiamento de campanha visando a vantagens diferenciadas no plano político e/ou administrativo e a compra do voto (MELO, 2008).

As principais manifestações vinculadas à relação entre financiamento político e corrupção na América Latina tem identificado a recepção de contribuições que infringem as regulamentações existentes, o uso para fins partidários ou eleitorais de dinheiro derivado de atividades corruptas, o uso indevido de recursos do Estado com fins político-partidários ou proselitismo, inclusive o desvio de serviços e do tempo dos funcionários públicos, suborno antecipado, como a aceitação de dinheiro de pessoas

⁴⁸ Notícia de 07/04/2011

ou empresas em troca de promessas ou favores ilícitos em caso de ascensão a postos públicos; suborno como pagamentos a funcionários por parte de fornecedores do Estado em retribuição por favores recebidos, a aceitação de contribuições de fontes questionáveis, a participação e favorecimento de negócios ilícitos (tóxicos, armas, jogo, prostituição etc.), utilização de dinheiro com fins proibidos, como, por exemplo, a "compra de votos" (ZOVATTO, acesso em 09 ago. 2013).

Política e dinheiro costumam fazer ajustes em época de campanha eleitoral. Os financiamentos aos partidos em tempo de campanha sincronizam o meio e o fim da eleição. Por isso, a questão dos financiamentos dos partidos nas campanhas leva a um questionamento fundamental, uma vez que a corrupção política e o tráfico de influência se encontram normalmente relacionados. De forma ampla, no Brasil os escândalos em face de financiamentos ilegais têm levado crise aos partidos e a inconfiabilidade de seus governos.

Os comportamentos dos candidatos não condizem com a atividade política, pois esta é “[...] sempre uma ação coletiva [...] feita em torno de interesses pessoais ou grupais pode ser compadrio, negócio, ou até mesmo *cosa nostra*, mas certamente não será aquilo que [...] é identificado com a busca do bem comum [...]” (BENEVIDES, 2003, p. 83,84), e cuja ausência resulta em uma conduta política concorrente para os desvios dos compromissos institucionais.

O governo José Ignácio demonstra na década de 1990 que se infiltra em um jogo de interesses com a esfera privada. As nuances das atividades demonstram um governo que avança e recua. Avança enquanto administra os recursos para as finalidades públicas e recua quando se apropria destes para satisfação pessoal. Dessa forma executa suas atribuições paradoxalmente, onde a corrupção também parece recuar, mas logo avança e se faz presente. Em seu governo, a fábrica idealizada por Maria Helena Ferreira, secretária de Ação Social, nunca chegou a funcionar, antes foi apenas uma “[...] fachada da estrutura criminosa, a fábrica foi lançada em dezembro de 1999, a pretexto de produzir e distribuir latas de sopa a famílias carentes”⁴⁹. (BRASIL, acesso em 24 jul. 2013).

Desta forma foi acusado de manobras com relação ao dinheiro que deveria ser gasto na construção da fábrica, sob a alegação que era desviado para pagamento de

⁴⁹ Notícia de 13/05/2008

despesas pessoais e gastos de sua campanha. Assim se repete as práticas desde a formação do Brasil, contextualizando seu percurso histórico que se desenvolveu sob muitos percalços políticos, colaboradores na perpetuação da atividade corrupta, que não se limitou apenas ao período colonial e imperial, mas atingiu também o Brasil República.

Apesar de decorridos cinco séculos de processo da formação do povo brasileiro, dentre muitas experiências que transformam, a sociedade parece imutável quanto ao conformismo com suas origens étnicas luso-tupis. Sofreu os impactos das duas revoluções tecnológicas: a agrária e a industrial. Mas todas as suas forças transformativas foram contidas pelas classes dominantes que não permitiam ter sua hegemonia ameaçada (RIBEIRO, 1995).

A situação ocorrida no Executivo do Espírito Santo é de apenas um dos muitos episódios de corrupção que se assenta na esfera pública no Brasil. Mas dentro de uma perspectiva cultural, intrínseco ao cotidiano, os brasileiros não desvirtuam somente a finalidade pública das coisas e dos bens que estão sob sua administração, de maneira generalizada existe certa habilidade de moldar formas para conseguir alcançar seus objetivos ou satisfazer seus interesses, ainda que desonestamente. O retorno ao comportamento do colonizador mostra que

O caráter português dá-nos principalmente a ideia de “vago impreciso”, pensa o crítico e historiador inglês Aubrey Bell; e essa imprecisão é que permite ao português reunir dentro de si tantos contrastes impossíveis de se ajustarem no duro e anguloso castelhano, de um perfil mais definitivamente gótico e europeu. O caráter português – comparação do mesmo Bell – é como um rio que vai correndo muito calmo e de repente se precipita em quedas de água: daí passar do “fatalismo” a “rompantes de esforço heroico”; da “apatia” a “explosões de energia na vida particular e a revolução na vida pública”; da “docilidade” a “ímpetos de arrogância e crueldade”; da “indiferença a fugitivos entusiasmos”, “amor ao progresso”; “dinamismo” [...] (FREYRE, 1999, p. 7).

Sob esta análise a casa é considerada o local das hierarquias e das liberdades. Nela se faz coisas não apropriadas para a rua. Na rua os brasileiros são sub cidadãos de comportamento negativo, sobretudo mais relevante no trato com as coisas públicas, onde as normas são violadas porque se imputa ao governo as responsabilidades e a vergonha da desordem (DAMATTA, 1997). Tais características culturais são transportadas com o indivíduo para o cenário público. Ao atuar como político mescla suas tendências pessoais com sua função, podendo implicar em um comportamento evasivo, com desvio da finalidade da função pública assumida.

3.3 CORRUPÇÃO NO PODER LEGISLATIVO NA ERA GRATZ: ASCENSÃO E QUEDA (1993 A 2003).

José Carlos Gratz eleito deputado estadual e presidente da Assembleia Legislativa no Espírito Santo por três vezes (1993-2003), é considerado um político que reuniu em dez anos de vida pública audácia e poder. Na história política do estado dificilmente se encontra quem se compare a Gratz, cujo declínio foi destaque nacional enquanto “[...] apanhado pela força-tarefa que investigou o crime organizado no Espírito Santo. Depois teve decretada a sua prisão provisória, sob a acusação de ter desviado dinheiro da Assembleia” (VAZ, 2005, p. 131).

Em junho de 2003, José Carlos Gratz e mais treze pessoas, incluindo alguns de seus familiares são denunciados pela primeira vez. A denúncia é relativa ao uso da Editora Lineart, de propriedade da família Nogueira (ex-diretor geral do legislativo), para ‘lavagem’ de dinheiro desviado dos cofres da Assembleia. Segundo o Ministério Público do Espírito Santo, a Lineart teria recebido mais de R\$ 4 milhões dos 26,7 milhões desviados do Legislativo estadual entre 1998 e 2002 (ANDRADE, acesso em 07 jul. 2013).⁵⁰

O esquema das associações, a corrupção que marcou a “Era Gratz”, foi um instrumento utilizado para ampliar a prática da corrupção, demonstrando as muitas formas de fazê-la e refazê-la. Para a simulação dos procedimentos fraudulentos as importâncias em cheques eram sacadas ou depositadas em contas bancárias de pessoas diversas daquelas que representavam as entidades beneficiadas. De acordo com o Ministério Público do Espírito Santo (MPES), os requerimentos tinham alto grau de similaridade que “[...] na maioria das vezes idênticos em padrões e dizeres, não obstante as supostas entidades requerentes tivessem endereços em localidades e municípios diversos”⁵¹ (BRASIL, acesso em: 11 ago. 2013).

Nota-se pelo transcurso da atividade política que a sociedade brasileira convive com a fragilidade das suas instituições e de suas mazelas. O compadrio, a complacência, a conivência e até a criminalidade constituem o desvio da finalidade do governo, bem

⁵⁰ Notícia de 15/11/2010

⁵¹ Notícia de 05/07/2007.

expressada no poder utilizado por uma elite dominante em favor dos interesses próprios, que

Nesse sentido o aparelho governamental, diante da inexistência ou fraqueza das instituições intermediárias entre poder doméstico e o poder público, não pôde ser acionado como entidade autônoma, dotada de fins próprios, porém concebidos e utilizado como propriedade particular [...] (ADORNO, 1988, p. 71).

Assim, o deputado durante sua atuação pública reedita a antiga e contínua conduta de autoridade e poder, pois a satisfação dos interesses pessoais de atores políticos que perpassa pela articulação do poder público, faz imprescindível a constituição de um grupo que dê sustentabilidade aos arranjos pertinentes aos seus objetivos. Tais arranjos assumem um caráter de cumplicidade que culminam com privilégios variáveis, perpetuados nas administrações públicas brasileiras pelos donos do poder, como camada social designada por uma “[...] situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobre toda a sociedade [...]” (FAORO, 1998, p. 46).

No auge de sua glória Gratz manifestava seu poder afirmando ter “[...] um estilo de trabalhar tanto na minha vida empresarial como dentro da minha vida de cidadão comum e até como pai e como marido, de ter autoridade [...]” (GRATZ, 1998). Este comportamento lembra a teoria e a prática do ‘sabe com quem está falando’. O trecho textual que expressa o pensamento de Gratz representa bem

[...] as perplexidades de uma estrutura social em que a hierarquia parece estar baseada na intimidade social. Neste sentido, as relações podem começar marcadas pelo eixo econômico do trabalho, mas logo depois adquirem uma tonalidade pessoal, definindo-se também no plano de uma forte e permanente moralidade [...] (DAMATTA, 1997, p. 192).

Mais uma vez a esfera privada se confundindo com a pública, onde o Estado sofre uma invasão da família, comandando a vida social a partir de interesses particularistas e atuação antipolítica. Holanda aponta que uma das características do perfil do brasileiro é o ‘homem cordial’, tipo ideal que não tem necessariamente em seu bojo a bondade, mas pressupõe comportamento de caráter afetivo, manifestados até mesmo na religião, algo facilmente identificável no tratamento dos santos, em que estes são vistos como próximos e amigáveis, culminando numa aproximação exacerbada que traz à tona ritos afrouxados e humanizados. Portanto, a cordialidade na política gera um patrimonialismo em que não há distinção do domínio público e privado, sendo a

escolha de funcionários pelo empregador pautado fortemente pelas relações pessoais (HOLANDA, 1995).

Apropriando-se de sua função pública, Gratz arquitetou estratégias para usufruir-se financeiramente dos cofres públicos. O ex-deputado demonstrou que o fenômeno da corrupção pode acontecer amplamente e de várias maneiras, conforme relato da sentença, onde

O desvio de dinheiro público foi efetivado mediante simulação de pagamentos a entidades diversas, tais como associações de moradores, associações comunitárias, federações, clubes desportivos e recreativos, entidades sem fins lucrativos, prefeituras, fundações, comunidades, igrejas, paróquias, sindicatos, fundos e obras de assistência social, etc.". (FONSECABENEVENUTO, acesso em 11 de ago. 2013).

Revela-se assim a expressão da experiência política no Brasil, onde a “[...] corrupção de um governo é o processo pelo qual ele perde seu princípio e, por conseguinte, transforma sua ‘natureza’ [...]” (SPECTOR, 2001, p. 16), dando à postura política diferentes maneiras de negar a finalidade pública.

Porque agora está em pauta o novo patrimonialismo. Firmado nos interesses comuns dos grupos dominantes do Estado, na impunidade e na fragilidade do controle e da estrutura estatal, cujo sistema reprime os mais pobres em favorecimento próprio (SORJ, 2001). É a repetição da herança portuguesa onde o Estado detém e manipula o poder com a finalidade de sustentação de interesses específicos e particulares.

3.4 OPERAÇÃO NAUFRÁGIO: A REVELAÇÃO DE UM JUDICIÁRIO FORA DA LEI (DEZEMBRO DE 2008)

A última década do século XX e a primeira do século XXI estarão na memória do estado do Espírito Santo como o marco da devassidão das instituições políticas, especialmente dos Três Poderes. Poderia ser inevitável, mas não o foi. O judiciário enfim ‘fecha’ o ciclo da corrupção melhor, complementa. Pois as múltiplas manobras de práticas da corrupção é fato histórico e ainda persiste.

Todavia, o Judiciário do Estado entrou para o rol dos episódios de corrupção com ênfase no nepotismo⁵², que fora desvendado no TJES através da Operação Naufrágio pela PF em dezembro de 2008. A investigação apurava um suposto esquema de venda de sentenças em troca de vantagens pessoais, que denunciou 26 pessoas, entre elas quatro desembargadores, quatro juízes, seis advogados, um procurador de Justiça do Ministério Público Estadual, dois empresários, um ex-prefeito e ex-servidores do mesmo tribunal (MEDEIROS; STENKA, 2010).

As notícias de corrupção no Brasil são comuns. Sobretudo, a relevância desse fenômeno no TJES transpõe o campo da banalidade com que acontecem no cotidiano. Em dezembro de 2008 a sociedade capixaba vivencia a sensação de abandono e descrédito. Nas 'mãos' dos corruptos se encontram as suas causas, e a reflexão pausa na

[...] escadaria que faltava. Depois de passar pelo Palácio Anchieta, Tribunal de Contas e pela Assembleia Legislativa, o Comando de Caça aos Corruptos (CCC) fez, na manhã de ontem, a lavagem simbólica dos degraus que levam à sede do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES). O órgão atravessa uma crise ética desde a semana, quando a Operação Naufrágio, da Polícia Federal, prendeu três desembargadores, um juiz, dois advogados e uma funcionária pública acusados de um esquema de venda de sentença (OPERAÇÃO..., acesso em 11 jul. 2013).⁵³

A manchete que envergonhou a justiça estadual era apenas um indício das *barbáries* cometidas naquela Corte. Apropriando-se do poder e do prestígio que a função pública lhes proporcionava, magistrados e servidores do TJES formaram uma espécie de organização interna capaz de sustentar seus interesses privados em detrimento da finalidade pública. O nepotismo e as transações comerciais das decisões, são exemplos de instrumentos utilizados para a manutenção do *status* social e econômico perseguidos por aqueles envolvidos no escândalo.

Afinal, o Estado do Espírito Santo tem uma continuação histórica que envolve poder e interesse. Agora sua roupagem mais nova é a corrupção vestindo toga, manchada através da investigação denominada de Operação Naufrágio, cujo ápice aconteceu em 09 de dezembro de 2008. Os resultados apontaram, entre muitas irregularidades,

⁵² Prática administrativa que consiste no favorecimento de parentes e amigos com empregos, títulos ou honorários. Constitui ato de corrupção e abuso de poder, seja na esfera pública ou privada. O termo é de origem eclesiástica: amplamente utilizados por papas no decorrer dos séculos XV e XVI, o nepotismo foi expressamente condenado pela igreja católica em 1692 (SANDRONI, 1994, p. 240).

⁵³ Notícia de 18/12/2008

venda de sentenças, nepotismo e fraude em concursos públicos (MEDEIROS; STENKA, 2010).

Um judiciário abastado de arrogância onde “[...] abaixo de Deus, nós é que botamos pra quebrar”⁵⁴, descompromissado com a sociedade e articulador das múltiplas formas de fazer a corrupção, todas aquelas possíveis de caráter monetário e outras, como o favorecimento aos amigos, aos parentes afins e consanguíneos. É a hereditariedade dos primeiros séculos onde “[...] Além deste fator pecuniário intervinham também, como era natural, considerações de ordem pessoal [...]” (PRADO JÚNIOR, 1999, p. 16).

A CF de 1988 dispõe aos juízes a garantia da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade dos vencimentos (BRASIL, 1988)⁵⁵. Logo, dentro de um âmbito analítico, o desvirtuamento da finalidade pública do poder judiciário se apresenta mais grave do que nos outros poderes, primariamente, porque nestes últimos, seus membros têm ingresso via pleito, por isso, com possibilidades de mudanças, enquanto os magistrados são privilegiados com certas garantias, além do ‘poder’ pertinente à responsabilidade da função jurisdicional.

No tocante especificamente às punições dos serventuários envolvidos neste episódio, observa-se que, sem prejuízo de ações penais, processos disciplinares administrativos decidiram pela aposentadoria compulsória, pena máxima aplicada a magistrados. Embora legitimada por preceito legal, diante de um crime a aposentadoria se apresenta mais como um prêmio do que uma punição. Esta situação figura bem a garantia dos privilégios de classes distintas no Brasil, essencialmente formada pela elite brasileira. Interessante observar que são privilégios devidamente amparados pela legislação. Ocorreu também via Processo Disciplinar Administrativo,

⁵⁴ Frase desembargador Josenider Varejão, envolvido no escândalo (MEDEIROS; STENKA, 2010).

⁵⁵ Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias: I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado; II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII; III - irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

a exoneração de um magistrado. Neste caso não seria possível a aposentadoria compulsória, uma vez que o juiz ainda se encontrava dentro do biênio probatório.⁵⁶

Em maio de 2013 o STF recebeu os autos do processo da Operação Naufrágio, após decidir-se competente para julgá-lo, em face de impedimento e suspeição⁵⁷ dos magistrados do TJES. O processo que, por decisão do STF corre em segredo de Justiça, consta com 40 volumes e 27 réus e sem quaisquer despachos⁵⁸ (BRASIL, acesso em 5 mai. 2014). Em cinco anos de tramitação, praticamente sem resultados, os acusados têm o privilégio de terem seus nomes resguardados, ou seja, via publicidade do STF não é possível saber quais servidores públicos do Espírito Santo estão envolvidos nas denúncias originadas da Operação Naufrágio. Sugere-se nestas circunstâncias que o protecionismo permanece àqueles que usurpam a *res pública* e que a elite política dominante de toda atividade pública no Brasil, manuseia e conserva o poder para manutenção de interesses pessoais e de grupos.

Dentre as principais descobertas da investigação que originou a Operação Naufrágio destacam-se os arranjos institucionais entre o judiciário e empresas públicas ou privadas, pessoas ou grupos. Nesse contexto aplicava-se ‘aos amigos, tudo; aos inimigos a justiça’. Um exemplo são os processos de improbidade administrativa, de vários chefes de executivo municipais, que permaneceram engavetados (MEDEIROS; STENKA, 2010). Pois, o compromisso com a aplicabilidade da lei, seu amparo, proteção ou tutela dos direitos, perpassa como sofisma pelo judiciário do Espírito Santo. Na crise, deixou explícita a dicotomia entre o serviço de finalidade pública e os interesses exclusivos de um grupo seletivo. É a marca do Estado patrimonialista onde

[...] A lógica das leis e das decisões estava longe da impessoalidade e da igualdade dos valores, senão que sofria ao arbítrio do príncipe, que alterava o regime jurídico de acordo com sua conveniência, sem se prender à

⁵⁶ Em 22 de fevereiro de 2010 a juíza Larissa Sarcinelli Pimentel foi punida com aposentadoria compulsória, com salário inferior aos R\$ 21 mil reais que recebia na ativa. A aposentadoria é a pena máxima que pode ser aplicada a um magistrado em processo disciplinar, prevista pela Constituição. Em 25/03/210 aconteceu a exoneração do juiz Frederico Luís Schaidler Pimentel, esposo de Larissa Sarcinelli Pimentel e filho do ex-presidente do TJES Frederico Guilherme Pimentel. Apesar da extensa lista do MPF, as punições até o início de 2014, recaíram basicamente sobre a família Pimentel (JUÍZA... acesso em 1 mai. 2014; JUIZ..., acesso em 1 mai. 2014).

⁵⁷ Impossibilidades legais do exercício da magistratura relacionadas com a imparcialidade da função. O impedimento é objetivo, com presunção absoluta de parcialidade do juiz. A suspeição é subjetiva, com presunção relativa da imparcialidade do juiz, conforme artigos 134 a 138 do Código de Processo Civil. (BRASIL, 1997).

⁵⁸ Acompanhamento de processo em 05/05/2014. Ação Penal n. 708 STF movida pelo MPF e Ação Originária n. 1687.

resistência dos interessados. Arbítrio, porém, não significa capricho, vinculado que estava à comunidade dirigente [...] (FAORO, 1998, p. 67).

Aqui se releva a naturalidade com que os donos do poder dispõem suas atividades, retratados por uma elite política dominante no Brasil, manipuladores e conservadores de toda vida pública. O domínio da ordem social está intrinsecamente condicionado à função exercida, cujas prerrogativas são mais fiéis aos impulsos pessoais do que às finalidades coletivas e sociais.

Seguem as irregularidades pelas vendas de sentenças que envolveram muitos advogados, privilegiados nos procedimentos de protocolos e contadoria, podendo realizarem pagamentos de custas mesmo em horário diverso do banco, favorecidos pelo poder e influência política do judiciário (MEDEIROS; STENKA, 2010). Era o grupo excelente, cujos privilégios estavam nas amarras do prestígio, capaz de se sobrepor aos interesses públicos sem quaisquer resistências.

Manobras e arranjos prevalecendo sobre a ética da função pública. A observação da lei se torna sério empecilho para lograr os objetivos egoístas de um 'corpo' corrupto. A satisfação pessoal é a busca precípua, que se consolida pelo viés da influência do cargo, do domínio e da apropriação dos recursos públicos. A justiça capixaba simbolizada no vexame da "Operação Naufrágio" suplanta a sociedade que desacredita na perspectiva de uma instituição para seu serviço, se constitui como um instrumento que

[...] se expande e se sustenta. Uma circulação de seiva interna, fechada, percorre o organismo, ilhado da sociedade, superior e alheio a ela, indiferente à sua miséria. O que está fora do estamento será a cera mole para o domínio, enquanto esta, calada e medrosa, vê no Estado uma potência inabordável, longínqua, rígida [...] (FAORO, 1998, p. 390 e 391).

Foi o nepotismo, figurado no domínio dos clãs no TJES, o principal instrumento para a facilitação de negociações fraudulentas das sentenças. Raramente este tribunal fazia quaisquer pronunciamentos sobre parentes contratados. Mas, ao final por um procedimento de controle administrativo do CNJ foi possível averiguar o nepotismo direto e cruzado. A investigação também trouxe a incerteza da idoneidade dos magistrados, Verificou-se que muitos possuem patrimônios milionários, cujos vencimentos não os acoplam, incompatíveis com suas realidades (MEDEIROS; STENKA, 2010).

A Operação Naufrágio motivou o CNJ, através da Portaria 127 de 05 de junho de 2009 a instaurar inspeção do Judiciário do Espírito Santo que ocorreu entre os dias 22 e 26 de junho de 2009. O Auto Circunstanciado da Corregedoria da instituição relatou muitas irregularidades na administração do TJES. Verificou-se pagamentos de 13º salários à servidores exonerados, concessão de férias fora da programação a fim de propiciar pagamentos de seu adicional, força majoritária de trabalho nos gabinetes com servidores não concursados, nepotismo cruzado, nepotismo simples, má distribuição de força de trabalho em Varas de algumas Comarcas, causando desequilíbrio no desenvolvimento das atividades pela inobservância de seu volume e complexidade e ausência de transparência mensal dos dados estatísticos que deveriam ocupar a página eletrônica do Tribunal⁵⁹.

Com relação às denúncias de irregularidades ocorridas no processo público de concurso para servidores TJES, o certame foi convalidado para que não houvesse prejuízos aos candidatos aprovados e em exercício nas suas funções. A prevaricação nas apurações de fraude no concurso, dado o lapso temporal, desencadeou nomeações. Assim as coisas continuaram como antes, ou seja, prova-se as irregularidades e prossegue-se como se elas nunca tivessem existido. As irregularidades foram detectadas e consideradas incontestáveis no decorrer do julgamento pelo CNJ⁶⁰:

Os elementos contidos nos autos são de todo inequívocos a demonstrar irregularidades graves praticadas no concurso público de servidores em apreço, vícios que comprometem a sua higidez, não obstante a esfera jurídica de todos os candidatos empossados seja virtualmente afetada. [...] Que fato poderia ser percebido como mais consumado do que um concurso equidistante no tempo, em que centenas de servidores, por certo em sua expressiva maioria, não contaminados pelas chagas ímprobadas demonstradas, desenvolveram suas trajetórias pessoais e profissionais a partir da permissividade do próprio estado? (TJES..., acesso 1 mai. 2014)⁶¹.

O interesse em resguardar o público se torna forjado quando máscaras impedem sua efetividade. Invoca-se os princípios elencados no art. 37 da Constituição Federal que tem por objetivo a proteção da coisa pública onde “[...] a regra da publicidade, exige que, além da transparência, o Estado e a Sociedade caminhem juntos e o controle da

⁵⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, acesso em 13 out. 2013.

⁶⁰ Voto da relatora do caso, juíza Morgana Richa. Acabou decidindo pela convalidação do certame para não prejudicar os demais candidatos aprovados, já empossados em seus cargos e exercendo suas carreiras (TJES..., acesso 1 mai. 2014).

⁶¹ Notícia de 28/02/2014.

corrupção não seja apenas obra da burocracia estatal, mas, sobretudo um compromisso republicano de sociedades inteiras” (FILGUEIRAS, 2011, p. 156).

A partir do contexto das investigações da Operação naufrágio pode-se referenciar que implicitamente o sistema português se apresenta como um modelo e um norte para muitos brasileiros, afinal “[...] o que o português vinha buscar era, sem dúvida, a riqueza, mas riqueza que custa ousadia, não riqueza que custa trabalho [...]” (HOLANDA, 1995, p. 49). Não se pode falar que os ‘acobertados’ do judiciário não trabalhem, pois alguns trabalham e até possuem senso de responsabilidade e compromisso com a função. Mas o favorecimento do ingresso em um emprego público via nepotismo, muitas vezes descaracterizado pela manobra ilegal dos concursos, é a tradução de uma estabilidade sem mérito, que, inclusive, remove de outros cidadãos o direito de concorrer, ingressar e permanecer no quadro de servidores públicos.

Por analogia à lógica, invoca-se a percepção weberiana sobre o trabalho. Em a ética protestante e o espírito capitalista, o trabalho se torna a finalidade da vida, pois aproxima o homem de Deus, cujo esforço é exaltado. Os povos ibéricos estavam na contra mão dessa perspectiva, estacionados na antiguidade clássica, e situados de forma que a ociosidade se apresentasse “[...] mais excelente, e até mais nobilitante, a um bom português, ou a um espanhol, do que a luta insana pelo pão de cada dia. O que ambos admiram como ideal é uma vida de grande senhor, exclusiva de qualquer esforço, de qualquer preocupação” (HOLANDA, 1995, p. 38).

Enfim, é a ‘toga’ dando cobertura aos seus apadrinhados e estes dando sustentabilidade ao esquema de corrupção. Era a reciprocidade amistosa que se estampou no TJES, cujos integrantes não temem o Estado, são o ‘estado’ desvirtuado de seus propósitos, pois o relatório do MPF apontava muitos servidores envolvidos no esquema, sugerindo que a corrupção nesta Corte estava sustentada no parentesco, propiciando o crescimento do ilícito em uma corrente de confiança familiar.

Considera-se que o percurso da cultura política brasileira ainda demonstra a existência de um Estado patrimonialista, cuja persistência resulta na repetição da história com novas características, viabilizando a conduta que infere ‘pessoalidade’ na busca de privilégios pela detenção do domínio, propagando através de muitos instrumentos de corrupção a conservação do poder. Tais circunstâncias permitem afirmar que ainda hoje

[...] A camada dirigente, aristocrática nas suas funções e nas suas origens históricas, fecha-se na perpetuidade hereditária, ao eleger os filhos e genros, com o mínimo de concessões ao sangue novo. Prenuncia, no esclerosamento, a morte precoce, farpeada de críticas e protestos, para, mais tarde, perder a vitalidade sentada nas cadeiras supremas da política. Enquanto não soa a hora da agonia, ela governa, comanda, barganha, transige (FAORO, 1998, p. 388).

Este cenário institucional propício à corrupção tem sua gênese na formação do Brasil. A dialética na perspectiva política perpassa por transformações, mas os recuos apontam para um sistema doente, impregnado de condutas inibidoras de avanços consideráveis, onde uma elite dominante não reage diante de um Estado sem expressão ética, descompromissado com a construção social e política, mas age em favor do tráfico de influência, do nepotismo, do abuso de poder, do desvio dos recursos públicos, entre outras, trazendo o vazio que

Somente a perspectiva histórica dará o traço que completará o quadro. O estamento como categoria autônoma, superior à sociedade, emancipado do caudal triturador da história, - este o problema não solvido. [...] séculos de hesitações e de ação, de avanços e recuos, de grandeza e de vacilação serão a resposta de um passado teimosamente fixado na alma da nação. Estado e nação, governo e povo, dissociados e em velado antagonismo, marcam em trilhas próprias, num equívoco renovado todos os séculos, em contínua e ardente procura recíproca (FAORO, 1998, p. 93 e 94).

Neste contexto político a corrupção é um ato que se sobrepõe ao interesse público. Por esta análise, no patrimonialismo o conceito de interesse público é carecedor de legitimidade, diante da ausência de extremos entre o público e privado. É apenas na República que o interesse público pode condicionar o interesse privado, pela legitimidade que os parâmetros legais lhe conferem (GUIAMARÃES, 2008). Logo, se o interesse público não encontra vigência para sobrepor aos interesses privados, resta sem evidência a atuação republicana.

Conclui-se deste capítulo que a formação histórica do estado do Espírito Santo, analisado no contexto nacional, aconteceu de maneira retrógrada e atrasada. Sofreu os impactos inerentes à fragilidade da colonização e da desfavorável posição geográfica. No transpor do regime político que instituiu a República o Espírito Santo apresentava-se sem expressão econômica no país. A lenta transição da economia agrária para industrial e a ausência de uma estrutura para a ocupação espacial corroboraram para empecilhos em seu desenvolvimento. Mas a base político-administrativo do Espírito Santo, desde sua formação colonial, assentava-se no poder econômico de uma elite dominante, cujo exercício envolvia manobras de extensos interesses pessoais e grupais.

Com as modificações sociais ocorre a necessidade do ingresso de um estado moderno burocrático. A nova perspectiva de organização política-administrativa, todavia, não rompe com o velho modelo. No Brasil, analisado pelo viés dos Três Poderes do estado Espírito Santo, a cultura política patrimonialista ainda é vigente. As estratégias viáveis para o embuste contextualizam a permanência de um domínio do poder público de caráter patrimonial atuando em favor dos interesses privados, facilmente reconhecidos nas múltiplas maneiras de exercitar o uso da coisa pública para favorecimentos próprios.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na explanação realizada neste trabalho, através dos seus três capítulos, demonstrou-se que o fenômeno da corrupção no Brasil ocorre na perspectiva da cultura política patrimonialista. Através da trajetória histórica da formação do país, orientada pela estrutura governamental lusitana, a administração pública brasileira apresenta, por herança, características que apontam para uma difícil distinção entre as esferas pública e privada. Porquanto, o comportamento dos povos ibéricos, especificamente neste contexto, o português, não demonstrava êxito com a renovação estrutural emergente nas sociedades de administração pública moderna, antes ocupavam-se das prerrogativas medievais encontradas nos estados absolutistas.

A miscigenação no Brasil impulsionada pelo difícil processo de colonização, não conseguiu constituir uma nação, apenas uma junção de diversas culturas marcadas pelo patrimonialismo da hierarquia social. A aparência de um povo harmonioso não pode ocultar a exclusão das massas que se iniciou na Colônia, no âmbito da família patriarcal e extensiva à construção histórica brasileira, trazendo a marca de uma sociedade dominada por uma elite manipuladora do poder político e capaz de refazer séculos após séculos a conservação dos interesses pertinentes ao seu grupo.

Este aspecto fragilizou a consolidação da cidadania, cuja exclusão dos direitos, via de regra, tem garantia legal. Mesmo no período republicano a manutenção do poder político-administrativo apresenta relações estreitas com a manipulação de toda atividade eleitoral, que amparada pela legislação deixava de fora do processo eletivo grande parte da sociedade. Fatores como estes remetem à elite dominante o controle de toda atividade política em quinhentos anos de história no Brasil, onde os exercícios das funções serviram de sustentação para o desvirtuamento da atividade pública, cuja primazia incide nos próprios interesses, facilmente transformados em prática corruptiva.

Dentro desta conjuntura, o estado capixaba sofreu um dos maiores retrocessos dentre as unidades federativas. A localização geográfica e o desenvolvimento socioeconômico influenciaram sua construção social, inclusive amplamente marcada pelas práticas políticas lusitanas. Ainda no início da República a conservação da atividade política estava intrinsecamente relacionada com a economia cafeeira, onde

as práticas coronelistas e populistas tiveram maior força de ação no Espírito Santo, quando comparado aos outros estados, especialmente da região sudeste.

Este aspecto da administração colocava a sociedade sob a propagação da dependência pessoal e da subordinação, condições peculiares dos estados patrimonialistas e representado no grande latifúndio dos coronéis, preponderantemente no Espírito Santo, mas também presente em outros estados. De forma que a nova estruturação política-administrativa no estado, analisada nesta investigação pela atuação dos Três Poderes, efetivamente não rompeu com a antiga cultura patrimonialista, herança cultural política dos primeiros séculos, concorrendo para as mais diversas formas de fazer corrupção.

Entretanto, o enfrentamento para o fenômeno da corrupção no Estado brasileiro dirige-se pelo controle em duas vias essenciais: prevenção e combate. Quaisquer delas firmam suas diretrizes na busca pela distinção entre as esferas pública e privada, uma vez que são imprescindíveis para a completa negação de um sistema patrimonialista. Todavia, as práticas contínuas da corrupção impulsionaram a elaboração de muitas legislações para conter o avanço do fenômeno, mas não se mostram suficientemente capazes de inibi-lo, porquanto propaga-se sob o esteio de uma derivação cultural. Nessa perspectiva, não só o Estado, mas necessariamente a sociedade civil, deve ocupar o cenário para reflexivas transformações que culmine com sua intensa participação e envolvimento nas atividades de gestão pública.

Logo, a permanência do sistema político patrimonialista com as práticas nos antigos modelos medievais viabilizou a ausência de um Estado Democrático de Direito, nomenclatura harmoniosa com os sistemas republicanos. Verifica-se, assim, que mesmo após transcorrido os períodos da Colônia e do Império, regidos pela dominação tradicional patrimonial, a República não condicionou a seu tempo a implantação do Estado racional-legal, indispensável para implantação do Estado Moderno.

Todavia, para a conclusão desta pesquisa é imprescindível refletir questões pertinentes à ética e à consciência política na perspectiva do republicanismo. Neste âmbito, a dicotomia entre coisas pública e privada torna-se um elemento central nas administrações dos sistemas republicanos, contrariamente ao modelo patrimonialista onde inexiste esta distinção.

O debate da ética republicana e da responsabilidade política já aparece nos últimos vinte anos, mas recentemente tomou vulto no Brasil com os movimentos sociais de junho de 2013. Com bandeiras peculiares ou comuns, independente de uma organização formal, esses movimentos refletiram a insatisfação com os políticos e instituições estatais, colocando em pauta a importância da conduta republicana.

Mesmo que estas reivindicações não apresentassem uma sistematização organizada dos objetos do movimento, simbolizou a insatisfação com o Estado, o que proporcionou um momento oportuno para refletir a atuação da República brasileira. Neste aspecto, ocorre um sinal da conduta republicana, ou seja, a expressão que exterioriza a consciência política do cidadão, pois o exercício crítico da cidadania concorre para que os indivíduos apresentem a concepção de seus interesses e a busca de seus direitos.

Apesar de alguns avanços, o Brasil está sob impreteríveis desafios. Promover a igualdade, a liberdade, uma sociedade política com consciência crítica, um governo que se preocupe com o bem comum e suplantar costumes disformes com a impessoalidade governamental são peculiaridades que não se podem abandonar. Descartar uma construção com estes objetivos não seria apenas atrasar, mas também retroceder a um governo que o povo brasileiro não deve sentir saudades.

É a emergência da postura republicana, da valoração do espírito público, essencialmente para delimitar interesses público e privado com a finalidade de inibir práticas patrimonialistas. Mas falta, todavia, de forma geral à sociedade e ao corpo político o exercício da moral que resulta em ética na política, condição imprescindível nas Repúblicas, responsável por expressar a condição comunitária digna, sem corrupção, onde cidadão e Estado são promotores do respeito ao outro e do bem comum, respectivamente. Tais parâmetros se completam quando o Estado exerce a ética para ampliar o universo político em prol do coletivo, cujo interesse público transparece na aproximação disponibilizada em serviços à sociedade.

O viver na República perpassa por um sentido de reunião coesa de valores e princípios que envolvam todos os indivíduos, governos e povos, onde o exercício dos direitos e dos deveres sejam pertinentes a todos igualmente. E na mesma medida seja igual para todos a promoção do desenvolvimento da consciência crítica para a política. Mas o despertar desta reflexão não acontece sem que haja um reconhecimento global

da propagação dos costumes que impactam de forma negativa a constituição de um Estado-Nação.

Porquanto a eficiência do modelo republicano importa iniciativa de conscientização dos padrões culturais para adequação ao cumprimento dos paradigmas que o rege, perseguindo a realização do bem comum. É neste contexto que República significa o desabrochar da cidadania e da democracia e deveria ser o governo das leis e não dos homens, onde prevalece o Estado de Direito, uma vez que os empecilhos à corrupção e às predileções pessoais ocorrem pela legislação, cuja legitimidade perpassa pela confiança dos governados.

Esta construção do paradigma republicano político e social sofre ante a ausência da grande demanda da reforma política brasileira, com a disseminação de interesse público, sem a qual continuará envolta de ineficácia e ilegitimidade. Sobretudo a crise política com suas mazelas, não permitem que os partidos realizem suas funções institucionais, promovendo o debate das liberdades e direitos políticos e a formação e o preparo de cidadãos para que estejam aptos à participação das questões públicas e democráticas.

Logo, a máquina estatal carece de mudanças estruturais para atender a contextualização do sistema republicano com ênfase na separação do público e do privado. Na perspectiva deste trabalho constata-se que as reformas de Estado sintetizadas nas legislações, muitas vezes, tornam-se ineficazes pelos obstáculos de sua aplicabilidade. Este embaraço deve-se em larga escala ao confronto cultural, de mesclar os interesses públicos com os privados, cujas práticas estão arraigadas na construção histórica, inexoravelmente transplantadas para o cenário político.

Resultando, assim, que a estrutura histórica para a construção da nação brasileira permitiu a propagação de uma cultura patrimonialista no cerne da vida política. A República enquanto permeada pelas antigas práticas de predominância da vontade pessoal não pode alcançar as metas do governo das leis, do bem comum e dos interesses públicos. Erradicar estes desvios culturais implica em alargar as fronteiras de formação política dos indivíduos pelo viés da educação política, que integra e transforma cidadãos, bem como canalizar para quaisquer dos âmbitos governamentais o exercício político em estreita relação com o *ethos* republicano.

5 REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro.** Rio de Janeiro: Record, 2007.
- ANASTASIA, Fátima; SANTANA Luciana. Sistema Político. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG. 2008.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana.** Tradução de Roberto Raposo. 9.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.
- ARENDT, Hannah. **Crises da República.** São Paulo: Perspectiva, 1999.
- ARQUIVO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO. **Cartilha da Corrupção no Espírito Santo: ou os caminhos percorridos pelo menino pobre para se tornar um homem rico** [Vitória, 1990].
- ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O Princípio da Impessoalidade da Administração: para uma administração imparcial.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG. 2008.
- BARRETO, Tobias. **Introdução ao estudo do Direito: política brasileira.** São Paulo: Landy Editora, 2001.
- BENDIX, Reinhard. **Max Weber: um perfil intelectual.** Brasília: Universidade de Brasília, 1986.
- BENEVIDES, Maria Victória. Nós, o povo. Reformas Políticas para realizar a democracia. In: BENEVIDES, M. V.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (Orgs.). **Reforma Política e Cidadania.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BITTENCOURT, Gabriel Augusto de Mello. **Espírito Santo: alguns aspectos da independência 1820/1824.** Vitória: Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo, 1985.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOCHENECK, Antônio César. **Contrabando e Fronteiras.** In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG. 2008.
- BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização.** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- BRASIL. **Código Civil.** São Paulo: Saraiva, 2002.
- BRASIL. **Código de Processo Civil.** São Paulo: Saraiva, 1997.
- BRASIL. **Código de Processo Penal.** São Paulo: Saraiva, 2000.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição [dos] Estados do Brasil.** Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CAMPO JÚNIOR, Carlos Teixeira de. **O novo arrabalde**: aspectos da formação urbana de Vitória. São Paulo: FAU/USP, 1985.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

_____**FALETTO, Enzo. Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas**: o imaginário da república no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

_____**Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 13ª ed. Rio de Janeiro: Civilizações Brasileiras, 2010.

_____**Os bestializados**: O Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

_____**Passado, presente e futuro da corrupção brasileira**. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poletti. Petrópolis: Vozes, 2010.

CAVALCANTE, Ruszel Lima Verde. **Corrupção, origens e uma visão de combate**. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2006.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. 1ª ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____**Introdução à história da filosofia**: dos pré-socráticos a Aristóteles. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

CLÁUDIO, Afonso. **A História da propaganda republicana no Estado do Espírito Santo**. Vitória: Gráfica Espírito Santo, 2002.

COHN, Amélia. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, C. Guilherme (Org.) **Viagem incompleta**: a experiência brasileira. São Paulo: Senac, 2000.

COLEÇÃO A OBRA PRIMA DE CADA AUTOR. São Paulo: Martin Claret, 2003.

DAMATTA, Roberto. **A Casa & a Rua**: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

_____**A reforma do estado e cultura**. In: **Estado e Sociedade**: reforma do estado: questões, desafios e oportunidades: ciclo de debates. Vitória, ES: LCA, 2006.

_____**Carnavais, Malandros e Heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

_____**O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** Vol. 1, 13ª ed. São Paulo: Globo, 1998.

_____. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** Vol. 2, 13ª ed. São Paulo: Globo, 1998.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____. Interesses. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG. 2008.

_____. Transparência e Controle da Corrupção no Brasil. In: AVRITZER L; FILGUEIRAS, F. (Orgs.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

_____. ARANHA, Ana Luiza Melo. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **Dados Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, ano 2011, v. 54, n. 2, p.349-387.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil colônia. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG. 2008.

FILHO, Rubem Barboza. Judiciário. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.

FONTOURA Joana; SOARES Aline. Transparência Internacional. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Nacional, 1977.

FRANCO, Marta Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata.** São Paulo: Editora da UNESP, 1997.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal.** 36. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOMES, Marcelo Barro. ARAÚJO, Ricardo de Melo. Controle externo. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG. 2008.

GRATZ, J.C. Gratz prevê demissão de 20 mil. **Capixaba Agora,** Vitória, ano II, n. 11, p. 5, dez. 1998. Entrevista concedida pelo Deputado José Carlos Gratz.

GUIMARÃES, Juarez. Interesse Público. In: AVRITZER L. et al. **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: UFMG. 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras. 1995.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local.** São Paulo: Cultura Acadêmica; Araraquara: Laboratório Editorial – UNESP, 2000.

KROHLING, Aloísio. **A ética da alteridade e da responsabilidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

_____. **Dialética e Direitos Humanos**: o múltiplo dialético - da Grécia à Contemporaneidade. Curitiba: Juruá, 2014.

_____. **Direitos Humanos Fundamentais**: diálogo intercultural e democracia, São Paulo: Paulus, 2009.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LESSA, Renato. “Da Corrupção, do despotismo e de algumas incertezas: uma perspectiva cética”. In: **Agonia, aposta e ceticismo: ensaios de filosofia política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

LIMA, Hermes. **Tobias Barreto**: a época e o homem. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1957.

LIMA, Venício A. de. Mídia. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LYRA, Renato Possatto. **Coligações e coalizões governamentais**: corrupção e reforma política no Brasil. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Vila Velha, Vila Velha, 2013.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Evolução do Estado e reforma administrativa**. Brasília: Sedap, 1987.

MATTOS, Rossana Ferreira da Silva. **Expansão urbana, segregação e violência**: um estudo sobre a região metropolitana da Grande Vitória. Vitória: EDUFES, 2011.

MEDEIROS, Rogério; STENKA, do Amaral Calado. **‘Um novo Espírito Santo’**: onde a corrupção veste toga. Rio de Janeiro: Editora Capital Cultural, 2010.

MELO, Carlos Ranulfo. Corrupção eleitoral. In: AVRITZER, L. et. All (Org.). **Corrupção**: Ensaios e Críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MERCADANTE, Paulo. **A consciência conservadora no Brasil**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec/Abrasco, 2000.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Corrupção no Brasil Republicano – 1954 – 1964. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

NADER, Maria Beatriz. **Mulher**: do destino biológico ao destino social. Vitória: Edufes, 1997.

- ODÁLIA, Nilo. **As formas do mesmo**: ensaios sobre o pensamento historiográfico de Varnhagen e Oliveira Viana. São Paulo: UNESP, 1997.
- OLIVEIRA, José Teixeira. **História do Estado do Espírito Santo**. Vitória (ES): Secretaria de Estado da Cultura: Arquivo Público Estadual, 2008.
- OLIVEIRA, Ricardo Costa de. **Na teia do nepotismo**: sociologia política das relações de parentesco e poder político no Paraná e no Brasil. Curitiba: Editora Insight, 2012.
- PASQUINO, G. Corrupção. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Vol. I. trad. VARRIALI, C.C. et al. FERREIRA, J. (Coord). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 291-292.
- PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção**: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2011.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução Política do Brasil**: Colônia e Império. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- _____. **Formação do Brasil Contemporâneo**: Colônia. São Paulo: Editora Brasiliense. 1999.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. Niterói, RJ: Impetus, 2011.
- REIS, José Carlos. **As identidades do Brasil**: de Varnhagen a FHC. 5^o ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: evolução e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras. 1995.
- SADEK, Maria Tereza. Ministério Público. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- SAES, Décio Azevedo Marques de. **A formação do estado burguês no Brasil (1888-1891)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- SAINT-HILAIRE, Augusto de. **Viagem ao Espírito Santo e Rio Doce**. Vitória/ES: Secretaria Municipal de cultura, 2002.
- SALETTI, Nara. **Transição para o trabalho livre e pequena propriedade no Espírito Santo (1888-1930)**. Vitória: Edufes, 1996.
- SALLES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 25, ano 9, pp. 26-37, jun. 1994.
- SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best-Seller. 1994.
- SANTOS, Estilague Ferreira dos. **A monarquia no Brasil**: o pensamento político da independência. Vitória: Edufes/CEG Publicações, 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

_____. Democracia. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG. 2008.

SCHNEIDER, Aaron. Banco Mundial. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG. 2008.

SILVA, Marta Zorzal e. **Espírito Santo**: Estado, Interesses e Poder. Vitória: FCAA/SPDC, 1995.

SIMÕES, Rafael Cláudio. A Corrupção Aumenta. In: SIMÕES, Rafael Cláudio. (Org.). **Transparência em foco**. Vitória, ES: Transparência Capixaba, 2007.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Industrialização e empobrecimento urbano**: o caso da Grande Vitória. Vitória: Grafitusa, 2010.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

SOUZA, Jessé. Weber. In: AVRITZER L. et al. **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG. 2008.

SOUZA, Maria do Carmo Campelo. O processo político partidário na Primeira República. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em Perspectiva**, São Paulo: Difel, 1984.

SPECK, Bruno. Corrupção, prevenção e controle. SIMÕES, Rafael Cláudio; ABRANCHES, Ângela Centurion (Orgs.). **Transparência refletida**. Vitória, ES: Transparência Capixaba, 2004.

_____. Tribunais de Contas. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SPECTOR, Celine. **Vocabulário de Montesquieu**. São Paulo: WMF. Martins Fontes, 2001.

SPINELLI, Mário. Controle interno. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

TAVOLARO, Lília G. M.; TAVOLARO, Sérgio B. F. A cidadania sob o signo do desvio: Para uma crítica da “tese de excepcionalidade”. **Revista Sociologia e Estado**. Volume 25, número 2 Maio/Agosto 2010.

TORRES FILHO, Arthur E. Magarino. **O Espírito Santo e seu desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Pimenta e Mello, 1913.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. **História Geral do Brasil**: Antes da sua separação e Independência de Portugal. 10^o ed., Belo Horizonte: Ed. Itatiaia; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1981.

VASCONCELLOS, João Gualberto Moreira. **A invenção do coronel**: ensaio sobre as raízes do imaginário político brasileiro. Vitória, ES: UFES, Secretaria de Produção e Difusão Cultural, 1995.

VAZ, Lucio. **A Ética da Malandragem**: no submundo do Congresso Nacional. São Paulo: Geração Editorial, 2005.

VIANNA, Luiz Werneck. **A revolução passiva**: iberismo e americanismo no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ / Revan, 1997.

_____. CARVALHO, Maria Alice Rezende de. República e civilização brasileira. In: BIGNOTTO, Newton (Org.). **Pensar a república**, Belo Horizonte: UFMG, 2002.

VIEIRA, Vânia. Correição. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix. 1999.

_____. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol.1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2000.

_____. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Vol. 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2000.

_____. **Ensaio de Sociologia**. Tradução de Galaxy Book. Rio de Janeiro: LTC., 1979.

ZURBRIGGEN, Cristina. Empresários e redes rentistas. In: AVRITZER L. et al. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG. 2008.

REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS

ANDRADE, Ednalva. Justiça condena José Ignácio por desvios. **Gazeta On Line**. Vitória, 07 abr. 2011. Disponível em <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2011/04/noticias/a_gazeta/politica/820175-justica-condena-jose-ignacio-por-desvios.html> Acesso em: 24 jul. 2013.

ANDRADE, Ednalva. Sete anos sem punição. **Gazeta On Line**. Vitória, 15 nov. 2010. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2010/11/698727era+gratz+s+ete+anos+sem+punicao.html>. Acesso em: 07 jul. 2013.

ANTONIO, Alice Barroso de. O nepotismo sob a ótica da Súmula Vinculante nº 13 do STF: críticas e proposições. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 10, n. 31, jan./mar. 2009. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/revista.../sumula_vinculante_nro13.pdf>. Acesso em: 12 out. 2013.

ARAUJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos do estado. **Lua Nova**. São Paulo, n. 65, Ago. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452005000200006&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 3 out. 2013.

BRASIL. **CGU**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/ApostilaTextoCGU_arquivos/image004.gif> Acesso em: 12 out. 2013.

BRASIL. CGU e PF estancam desvio de recursos públicos em Rondônia. **Portal da transparência do governo federal**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/noticias/DetailNoticia.asp?noticia=108>>. Acesso em: 24 set. 2013.

BRASIL. Congresso. Câmara. **Projetos de Leis**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=523037>>. Acesso em: 08 abr. 2014.

BRASIL. Congresso. Senado. **Portal de Notícias**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/sumula-vinculante>>. Acesso em: 12 out. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação penal 708. **Acompanhamento Processual**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>>. Acesso em: 05 mai. 2014

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 473. **Diário da Justiça**, Brasília, 15 jun. 1970, p. 2437. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500> Acesso em: 3 out. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 13. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 29 ago. 2008, p. 1. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=13.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>>. Acesso em: 8 out. 2013.

BRASIL. Transparência. Do CNJ ao Supremo. **Correio Brasiliense**. Brasília, 27 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.deunojournal.org.br/materia.php?mat=261191&pl=súmula+vinculante>> Acesso em: 24 out. 2013.

BRASIL. Transparência. Esquema de fraudes. **Correio Brasiliense**. Brasília, 6 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.deunojournal.org.br/materia.php?mat=261637&pl=operação+sanguessuga>>. Acesso em: 15 set. 2013.

BRASIL. Transparência. Estatística. **O setor privado e a corrupção, 2003**. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/>> Acesso em: 27 set. 2013.

BRASIL. Transparência. Juiz acaba com sigilo de processo contra Ignácio. **A Gazeta**. Vitória, 13 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.deunojournal.org.br/materia.php?mat=221809&pl=fábrica+desopao-de-verba-publica-para-autopromoção.html>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

BRASIL. Transparência. Justiça analisa mais ações sobre rombo na Assembleia. **A Gazeta**. Vitória, 5 jul. 2007. Disponível em: <<http://www.deunojournal.org.br/materia.php?mat=170417&pl=José+carlos+gratz+e+a+editora+lineart>>. Acesso em: 11 ago. 2013.

BRASIL. Transparência. Nepotismo continua, após dois anos de ação de MP. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 5 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.deunojournal.org.br/materia.php?mat=201317&pl=nepotismo+no+paraná>>. Acesso em: 20 set. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Da Administração pública burocrática à gerencial”, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2014.

CAMPANATE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**. 2003, vol.46, n.1, pp. 153-193. ISSN 0011-5258. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000100005>> Acesso em: 23 abril 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Estatística**. Estatísticas de processos e procedimentos que tenham por objeto improbidade administrativa. Disponível em: <http://wwwh.cnj.jus.br/...improbidade/.../Dados_Tribunais_Estaduais_improbid.> Acesso em: 13 out. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005. **Diário [da] Justiça, Brasília**, 14 nov. 2005. Número 218, p. 117. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12121-resolu-no-7-de-18-de-outubro-de-2005->>> Acesso em: 10 out. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil), Brasília, 2009. **Portaria nº 127, de 05 de junho de 2009**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-corregedoria/portarias-corregedoria/12665-portaria-no-127-de-05-de-junho-de-2009->>>. Acesso em: 13 out. 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Disponível em: <<http://www.cnpm.mp.br/portal/component/content/article/94institucional/ministerio-publico/130-funcoes-do-mp>>. Acesso em: 7 out. 2013.

DEPUTADA de Rondônia registra corrupção em cartório, afirma polícia. **Folha On Line**. São Paulo, 15 jul. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/07/1311578-deputada-de-rondonia-registra-corrupcao-em-cartorio-afirma-policia.shtml>> . Acesso em: 24 set. 2013.

DOMINGUES, Ivan. O intelectual público, a ética republicana e a fratura do éthos da ciência. **Sci. stud.**, São Paulo, v. 9, n. 3, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167831662011000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 abr. 2014.

FONSECABENEVENUTO. Justiça do ES condena ex-presidente e ex-diretor da Assembleia Legislativa. **G1**. Rio de Janeiro, 4 jul. 2011. Disponível em: <<http://m.g1.globo.com/espirito-santo/noticia/2011/07/justica-do-es-condena-ex-presidente-e-ex-diretor-da-assembleia-legislativa.html>>. Acesso em: 11 ago. 2013.

GOULART, Flavio A. A. Representações sociais, ação política e cidadania. **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, Dec. 1993 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102311X1993000400008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 abr. 2014.

JUIZ Frederico Schaider Pimentel é expulso da magistratura. **Gazeta On Lin**. Vitória, 25 mar. 2010. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2010/03/617136juiz+frederico+schaider+pimentel+e+expulso+da+magistratura.html>. Acesso em: 1 mai. 2014.

JUÍZA acusada de vender sentenças é punida com aposentadorias. **Estadão**. São Paulo, 23 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,juiza-acusada-de-vender-sentencas-e-punida-com-aposentadoria,514975,0.htm>>. Acesso em: 1 mai. 2014.

MANSO, Bruno Paes. Fraudes no Amapá já desviaram pelo menos 1 bilhão dos cofres públicos. **Folha On Line**. São Paulo, 08 out. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,fraudes-no-amapa-ja-desviaram-pelo-menos-r-1-bilhao-dos-cofres-publicos,782906,0.htm?p=2>> Acesso em: 12 set. 2013.

MITCHELL, W. William; MUNGER, C. Michael. Modelos Econômicos de Grupos de Interesse: um estudo introdutório. **American Political Science Review**. V. 35, n. 2, p.-m 512-546, mai. 1991. Disponível em: <<http://links.lstor.org/sici?sici=00925853%28199105%2935%3A2%3C512%3AEMOIGA%3E2.0.C%3B2-L>>. Acesso em: 20 out. 2013.

OPERAÇÃO Naufrágio: A vez do judiciário. **Gazeta On Line**. Vitória, 18 dez. 2008. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2008/12/48183operacao+na+ufrago+a+vez+do+judiciario.html>. Acesso em: 11 jul. 2013.

OPERAÇÃO Sanguessuga investiga 64 parlamentares. **Terra**. São Paulo, 08 mai. 2006. Disponível em <<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI993086-EI306,0Operacao+Sanguessuga+investiga+parlamentares.html>> Acesso em 23 set. 2013.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, Dec. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122009000600006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 out. 2013.

POLÍCIA FEDERAL combate rede de corrupção no PR liderada por assessor parlamentar. **Jornal do Brasil On Line**. Rio de Janeiro, 25 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2013/04/25/pf-combate-rede-de-corrupcao-no-pr-liderada-por-assessor-parlamentar/>> Acesso em: 31 ago. 2013.

POLÍCIA FEDERAL conclui cumprimento dos 31 mandados de prisão da Operação Pororoca. **Folha Online**. São Paulo, 18 nov. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65777.shtml>>. Acesso em: 12 set. 2013.

RONDINELLI E TOMAZELLI. Dez anos depois da Crise. **Gazeta On Line**. Vitória, 7 jul. 2011. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2011/07/noticias/a_gazeta/politica/900527-dez-anos-depois-da-crise.html>. Acesso em: 24 jul. 2013.

SANTIAGO, Abinoan. Operação mãos limpas completa 03 anos sem concluir inquérito. **G1**. Rio de Janeiro, 10 set. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2013/09/operacao-maos-limpas-completa-3-anos-sem-concluir-inquerito.html>. Acesso em: 12 set. 2013.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581997000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 9 mai. 2014.

SCHILLING, Flávia. O estado do mal-estar: corrupção e violência. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 13, n. 3, set. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288391999000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 1 set. 2013.

TJES vai apurar se houve demora na apuração de fraudes em concurso. **Século Diário**. Vitória, 28 fev. 2014. Disponível em: <<http://seculodiario.com.br/15579/9/tjes-vai-apurar-se-houve-demora-na-apuracao-de-fraudes-em-concursos-1>>. Acesso em: 1 mai. 2014.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opin. Publica**, Campinas, v. 11, n. 2. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01046276200500020002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 9 Ago. 2013.