



Revista Organizações & Sociedade  
2021, 28(96), 164-186

© Autores 2021

DOI 10.1590/1984-92302021v28n9607PT

ISSN 1984-9230

www.revistaoes.ufba.br

NPGA, Escola de Administração  
Universidade Federal da Bahia

Editor Associado:

Wesley Xavier

Recebido: 11/10/2018

Aceito: 07/02/2020

# Corrupção: Reflexões Epistemológicas e Contribuições para o Campo de Públicas

Suélem Viana Macedo<sup>a</sup>

Josiel Lopes Valadares<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Brasil

## Resumo

Por ser um fenômeno recorrente na história, diferentes concepções buscaram formular um conceito que defina o termo corrupção. Nesse sentido, esse ensaio teórico tem como objetivo apresentar uma perspectiva que amplie a compreensão da corrupção para além das correntes que dominam os estudos da administração pública brasileira. A pesquisa indica que a reconstrução epistêmica do significado da corrupção deve partir da concepção de interesse público como o resultado de processos deliberativos entre cidadãos e Estado. Tal perspectiva contribui para o debate sobre a importância da participação da sociedade civil no controle da corrupção e na construção do próprio interesse público. Ela aponta, ainda, que um controle mais eficaz não se reduz apenas à promoção de reformas na lei, mas também inclui o aprimoramento das virtudes cívicas.

**Palavras-chave:** administração pública; paradigmas; interesse público; participação social.

## Introdução

Nos últimos anos, muito se tem falado a respeito da corrupção e das suas implicações sobre a gestão pública. Trata-se de um fenômeno recorrente na história de muitos países que tem sobrevivido às mudanças institucionais e ocasiona inúmeros efeitos negativos ao Estado, à economia, ao regime político e à legitimidade dos governos (Cordis & Milyo, 2016; Filgueiras, 2008; Klitgaard, 1994; Lambsdorff, 2003; Mauro 1997). No Brasil, em específico, esse assunto vem ganhando cada vez mais espaço no debate político contemporâneo, principalmente, em decorrência dos frequentes episódios de denúncias envolvendo integrantes dos três poderes do

Estado. A incidência permanente de práticas corruptas no sistema político das nações tem propiciado, por conseguinte, uma série de concepções que buscam explicar as suas causas e formular um conceito que defina de forma precisa o termo corrupção (Avritzer & Filgueiras, 2011; Heidenheimer & Johnston, 2002; Jain, 2001).

Ao longo da história do pensamento político, a corrupção foi compreendida a partir de diferentes vertentes desenvolvidas para explicar o fenômeno. De forma geral, as principais perspectivas teóricas que orientam a análise da corrupção são: a positivista jurídica; a funcionalista, que inclui a abordagem patrimonialista; e a econômica (Filgueiras, Montandon, Oliveira, & Abreu, 2010; Pinho & Sacramento, 2018). Os dois últimos modelos – funcionalista e econômico – têm dominado os estudos brasileiros relativos à temática da corrupção (Bignotto, 2011; Marani, Brito, Souza, & Brito, 2016; Oliveira, Costa, & Mendes, 2016). Nesse sentido, uma das maiores divergências entre os autores que já se dedicaram ao estudo da corrupção surge da falta de consenso quanto à conceituação exata do que seja uma ação corrupta (Biason, 2012; Brei, 1996; Gardiner, 2002; Nye, 1967; Souza, Midlej e Silva, & Gomes, 2019).

No Brasil, não há uma abordagem que desenvolva o tema da corrupção de uma maneira que integre a seara política, econômica, moral e cultural (Filgueiras, 2009). A maioria dos estudos são comparativos e tentam medir a percepção da corrupção pela população, como forma de demonstrar os seus efeitos sobre o Estado e à sociedade (Avritzer, Bignotto, Guimarães, & Starling, 2008; Marani et al., 2016). Aliás, na seara das ciências sociais aplicadas, notadamente no âmbito da administração pública, ainda há, entre os pesquisadores, debates a respeito da forma de se produzir conhecimento (Barbosa, Neves, Santos, Cassundé, & Cassundé Jr., 2013). Embora o campo da administração pública brasileira tenha passado por uma série de mudanças, no qual vigorou diferentes paradigmas, impera na área uma concepção funcionalista da ciência e acrítica quanto à realidade do país, cuja dicotomia entre administração e política ainda se faz presente (Andion, 2012; Paula, 2016; Santos, 2017).

No que se refere ao estudo da corrupção, a concepção teórica positivista jurídica, a funcionalista e a econômica ajudam a compreender alguns aspectos relevantes do fenômeno (Bignotto, 2011). Todavia, não levam em consideração elementos culturais, sociais, morais e políticos, bem como o conceito de interesse público como a própria expressão da vontade política da sociedade (Filgueiras, 2008). A consequente imprecisão e inconsistência no uso de definições, conforme Carvalho (1997), pode trazer um rendimento menor aos estudos, ao mesmo passo em que o conhecimento também se torna reduzido. Neste caso, quando há incompletudes em determinados conceitos, uma alternativa é tentar revisá-los e esclarecê-los por meio da combinação de novos elementos ou da adaptação dos já existentes, promovendo reconstruções epistêmicas (Andion, 2012; Paula, 2016; Santos, 2017).

Assim, frente à problemática apresentada, levanta-se o seguinte questionamento: como uma perspectiva mais abrangente do tema corrupção pode contribuir para o campo de públicas? O presente ensaio, portanto, tem como objetivo geral apresentar reflexões que ampliem a compreensão do fenômeno da corrupção para além das concepções funcionalista e econômica que dominam os estudos da administração pública brasileira. Busca-se, dessa forma, uma interpretação multidisciplinar que possa resgatar o conceito de interesse público e o aspecto político e moral que está envolto na corrupção, propiciando, assim, a construção de um conhecimento que integre ao invés de um que exclua.

Quanto à metodologia adotada, tendo em conta a sua natureza reflexiva e interpretativa, este estudo está estruturado na forma de um ensaio teórico. Conforme Meneghetti (2011a), pesquisas desse tipo se constroem de maneira coletiva, ainda que os limites sejam estabelecidos pelo seu autor. Trata-se de uma interação entre a subjetividade e a objetividade daqueles que estão envolvidos, evidenciando o seu caráter dialético (Bertero, 2011; Meneghetti, 2011a). Assim, seguindo a concepção proposta por Meneghetti (2011a, 2011b) e Bertero (2011), em termos operacionais, apesar da elaboração deste estudo ter seguido um planejamento inicial, a sua construção envolveu caminhos que não foram pré-determinados.

Dado este contexto, ao definir este trabalho como um ensaio teórico, contribui-se para que o estudo da corrupção na área da administração pública brasileira não seja limitado a determinados campos de análise que envolvam aspectos puramente econômicos e funcionais, evitando que a abordagem do fenômeno seja realizada a partir de debates polarizados e de lentes epistemológicas que ainda não dialogam com outros campos do conhecimento. Embora os paradigmas presentes na administração pública auxiliem na compreensão dos fenômenos sociais, produzir conhecimento baseado cegamente em uma única visão de mundo pode conduzir a uma perspectiva científica restritiva, limitante da realidade social e pouco preocupada com a qualidade e relevância do que é produzido (Barbosa, Santos, Matos, & Almeida, 2013; Fadul, Silva, & Silva, 2012; Paula, 2016; Santos, 2017).

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

## **Paradigmas na administração pública brasileira**

No campo dos estudos organizacionais, o diagrama de paradigmas proposto por Burrell e Morgan (1979) ainda tem sido motivo de inúmeros debates pela comunidade acadêmica (Paula, 2016; Santos, 2017; Serva, 2016). A definição de paradigmas foi empregada inicialmente por Thomas Kuhn, segundo o qual a ciência progride a partir de revoluções científicas e se comporta de acordo com um conjunto de crenças, valores e técnicas compartilhadas que, ao serem aceitas pela maioria da comunidade científica, tornam-se modelos de referência (Fernandes, D'Anjour, Añez, & Silva, 2017; Kuhn, 1997). Partindo desse estudo, a fim de demarcar o campo organizacional, Burrell e Morgan (1979) apresentaram à academia quatro paradigmas sociológicos – humanista radical, interpretativista, estruturalista radical e funcionalista – nos quais deveria encaixar todo o conhecimento produzido pelas ciências sociais (Caldas, 2005; Morgan, 2005).

A tese da incomensurabilidade, nesse contexto, fundamenta-se na impossibilidade de paradigmas distintos integrarem-se, visto que cada um deles possui visões próprias e definições realizadas a partir de perspectivas diversas (Burrell & Morgan, 1979; Paula, 2016). Deste modo, o pesquisador, ao se posicionar, deve optar por uma única lente paradigmática, não sendo possível conciliar em uma certa realidade mais de um paradigma. Na visão de Morin (1998), a adoção de um

determinado paradigma, além de controlar qual raciocínio o pesquisador seguirá, também influencia na escolha epistemológica e, via de consequência, a teoria e a prática a ela vinculada.

A construção do conhecimento produzido no campo da administração pública brasileira também é marcada pela concepção de paradigmas, decorrentes principalmente do contexto governamental da época, das reformas administrativas e das modernizações implementadas pelo Estado em determinados momentos políticos (Fadul et al., 2012; Keinert, 1994). Além disso, os estudos da administração pública no Brasil ainda são muito recentes e, desde a sua formação, estão relacionados à presença de um corpo conceitual relacionado a outras disciplinas (Fadul & Silva, 2009; Pires, Silva, Fonseca, Vendramini, & Coelho, 2014).

Conforme Andion (2012), a administração pública pode ser definida como um campo interdisciplinar “que captura as tensões entre uma orientação racional instrumental (voltada para a ampliação da eficácia e da eficiência), de um lado, e uma orientação política (que considera as questões dos valores e visa promover interesse público), de outro” (p. 3). Todavia, a natureza da relação entre administração e política, no plano conceitual e empírico, ainda é um tema complexo e bastante discutido pelos teóricos (Denhardt, 2012; Filippin, 2017; Goodnow, 2003; Weber, 1993; Wilson, 2005). De forma geral, os temas políticos e administrativos são analisados sob duas perspectivas diferentes. A primeira defende a distinção teórica e prática entre política e a administração. Do outro lado, encontra-se a ideia de fusão ou complementariedade entre os referidos conceitos.

Na concepção do viés interpretativo que aborda a dicotomia administração-política, a administração na esfera pública deve estar desvinculada da política, visto que os assuntos meramente administrativos não se tratam de questões políticas. A política, deste modo, seria o ambiente das decisões relativas às matérias do governo, enquanto a preocupação da administração deveria ser a eficiência, com o aprimoramento dos métodos de trabalho (Bresser-Pereira, 1998; Overeem, 2005; Wilson, 2005). Por outro lado, a segunda abordagem defende que os propósitos da administração pública estão intimamente ligados aos interesses do governo de modo que haveria entre a administração e a política não uma oposição completa, mas sim uma interdependência (Rouban, 2010; Svava, 1999; Waldo, 1948).

No Brasil, a visão dicotômica ainda é predominante e pode ser visualizada no processo de fortalecimento da administração pública como disciplina no Brasil (Andion, 2012; Coelho, 2008; Lourenço, Magalhães, & Ferreira, 2014). Nesta perspectiva, as correntes teóricas que marcaram a evolução e as visões de mundo presentes no campo da administração pública brasileira podem ser denominadas como: Estadocêntrica, Pluralista, Nova Administração Pública e Novo Serviço Público, com cada uma delas ancorada em um paradigma predominante em determinado período (Abreu, Helou, & Fialho, 2013; Andion, 2012).

A primeira delas é marcada pela visão da administração pública como ciência jurídica, o que prevaleceu até 1929. Num segundo momento, entre os anos 1930 até 1980, em função da interferência dos autores da administração clássica, com Taylor e Weber, tal corrente teve como foco principal a organização burocrática, a ampliação da racionalidade instrumental e o distanciamento entre política e administração (Abreu et al., 2013; Keinert, 1994). No final de 1980, com a democratização do país, houve uma aproximação entre as disciplinas administração pública e a ciência política. A corrente pluralista, portanto, trouxe ao debate a importância da sociedade

civil como ator político na definição das agendas políticas e no controle social, permitindo estudos mais críticos no campo (Andion, 2012; Fadul & Silva, 2009).

A partir dos anos 1990 emergiu o modelo da Nova Administração Pública (*New Public Management*), que adaptou e transferiu os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público, por meio da combinação de novas formas controle e eficiência (Abrucio, Pedroti, & Pó, 2010; Keinert, 1994). Em 1995, em decorrência da crise, foi implementado pelo governo brasileiro um amplo programa de reformas que deveria tanto atingir a estrutura administrativa pública, com ênfase na adoção de práticas gerenciais, como privatizar empresas públicas (Abrucio, 2005; Bresser-Pereira, 1998).

Em resposta à Nova Administração Pública, criticado pelo empréstimo inadequado de valores aplicados ao setor privado, desenvolveu-se, na metade da década de 1990, o Novo Serviço Público. Em tal modelo, se constrói a ideia do interesse público como resultado de um diálogo sobre os valores comuns, em que o governo tem um papel atuante de servir ao cidadão em vez de controlar e dirigir (Cançado, Tenorio, & Pereira, 2011; Paula, 2005). Essa concepção está fundamentada na teoria política democrática e na tradição humanística da teoria da administração, bem como na promoção e reafirmação dos valores da democracia, da cidadania e do interesse público (Abreu et al., 2013; Denhardt, 2012).

A partir das perspectivas introduzidas pelas vertentes Estadocêntrica, Pluralista, da Nova Administração Pública e do Novo Serviço Público, observa-se que a evolução dos estudos da administração pública no Brasil é marcada, em certos períodos, por determinadas abordagens que enfatizam campos teóricos diversos e influenciam a forma como o conhecimento é construído (Fadul & Silva, 2009). A Tabela 1, nesse sentido, apresenta as mudanças paradigmáticas pelas quais a Administração Pública (AP) brasileira passou, seus respectivos períodos, os paradigmas dominantes e as áreas do conhecimento que influenciaram o modo como a referida área foi enxergada.

Tabela 1

### Paradigmas da administração pública brasileira

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

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

Vale destacar que as correntes teóricas que norteiam os estudos em administração pública no Brasil, notadamente a Estadocêntrica e a Nova Administração Pública, são influenciadas por uma concepção funcionalista e econômica que compreende a administração pública como um meio de ampliar a eficiência do Estado, em uma esfera completamente distante da política (Andion, 2012). De modo contrário, a perspectiva Pluralista e o Novo Serviço Público trazem novos pressupostos epistemológicos, teóricos e metodológicos para os estudos em administração pública, compreendida como um campo multidisciplinar para o qual contribuem diversas disciplinas, como a economia, a ciência política, a administração (gestão), o direito e as ciências sociais (Lourenço et al., 2014; Pires et al., 2014).

Nesse sentido, Paula (2016) sugere uma nova teoria do desenvolvimento do conhecimento das ciências sociais para além dos paradigmas e do diagrama sugeridos por Burrell e Morgan (1979), pois, em sua visão, a promoção do debate epistemológico por meio de posições dicotômicas acaba reduzindo e simplificando a construção do conhecimento. O círculo das matrizes epistêmicas elaborado pela autora consiste em um constructo teórico constituído por três matrizes epistêmicas, com cada uma delas relacionada a um determinado interesse cognitivo (Paula, 2016; Santos, 2017).

A matriz empírico-analítica é orientada pelo interesse técnico e inspirada em uma filosofia positiva e na lógica formal, que produz conhecimento a fim de permitir o controle e a previsão de fatos sociais. Motivada pelo interesse prático, a matriz hermenêutica, por meio da lógica interpretativa e da hermenêutica, busca a compreensão social. Já a matriz crítica, dirigida pelo interesse emancipatório, guia-se para a transformação social, com base em uma filosofia negativa e na lógica dialética. Essas matrizes juntas representam formas diversas de explicar e captar a realidade, a partir de interesses cognitivos distintos, embora não excludentes (Paula, 2016).

Ao contrário do diagrama de paradigmas, na área das matrizes epistêmicas circulam infinitas abordagens sociológicas baseadas em suas teorias e métodos e, por este motivo, não há limite para a construção de sistemas de conhecimento (Paula, 2016). Assim, a tese da incomensurabilidade dos paradigmas dá lugar à ideia de incompletude cognitiva, que se refere à impossibilidade de concepções únicas abrangerem todo o conhecimento, levando os pesquisadores a buscarem outras teorias que combinem novos elementos, ou que recombinem os já existentes, realizando, dessa forma, reconstruções epistêmicas (Paula, 2016). Como forma de transcender as limitações cognitivas e propiciar conhecimentos mais produtivos, as diversas abordagens sobre determinado assunto podem e devem dialogarem, buscando integração no lugar de exclusão (Santos, 2017).

No âmbito da administração pública, as pesquisas, e até mesmo o ensino das disciplinas, ainda não conseguem conciliar, em sua maioria, os interesses técnico, prático e emancipatório que, de modo conjunto, representam a realidade social. O campo da administração pública no Brasil ainda é muito fechado, conservador, formalista e permeado por limites disciplinares (Fadul et al., 2012). Nesse contexto, ainda é um desafio para os estudos da administração pública compreender os fenômenos analisados a partir de uma visão multi, inter ou transdisciplinar (Andion, 2012; Fadul & Silva, 2009).

Desta maneira, ainda falta aos pesquisadores a noção de que os fenômenos abordados pela administração estão de alguma forma relacionados a outros campos do conhecimento, de onde decorre a necessidade de integrar bases teóricas múltiplas e de se abrir espaços para novas maneiras de construir e ampliar o conhecimento por meio de trabalhos que busquem conciliar os

três tipos de interesses cognitivos ou que, ao optar por apenas um, tenham consciência de sua incompletude.

## Aspectos históricos e definições da corrupção

O aparelho estatal brasileiro tem passado por um conjunto de reformas administrativas que aprimoraram os procedimentos e regras institucionais, os mecanismos de controle da gestão, a responsabilização fiscal e as práticas de transparência (Bresser-Pereira, 1998). Entretanto, ao mesmo tempo em que experimenta transformações na gestão, a esfera governamental ainda sofre com a permanência da corrupção, vivendo frequentes escândalos políticos que atingem a legitimidade do país e criam um sentimento de desconfiança e de impunidade na sociedade brasileira (Filgueiras & Aranha, 2011; Gomes & Medeiros, 2019; Paiva, Garcia, & Alcântara, 2017; Sodré, 2017).

Esse fenômeno, contudo, não é fruto da modernidade. A temática da corrupção foi interpretada desde a Antiguidade a partir de diferentes concepções relacionadas à teoria política e inseridas em determinados espaços de experiências e horizontes de expectativas (Carvalho, 2008; Jain, 2001; Mény, 1996). Historicamente a ideia de corrupção já estava presente desde a Grécia antiga e relacionava-se à noção de destruição das instituições políticas (Filgueiras et al., 2010). Na perspectiva de Aristóteles, a corrupção era enxergada como um fato da política inerente a qualquer forma de governo e que cumpria um papel importante nos ciclos de ascensão e de decadência das instituições, tornando-se uma prática comum nos cenários de crise de legitimidade (Cardoso, 2008). Assim, caberia às normas jurídicas presentes nas constituições controlar a potencialidade da corrupção.

No mundo romano, a corrupção também foi visualizada como natureza da própria política e estava relacionada à falta de honestidade e de clareza nas decisões do governo (Filgueiras, 2008). Nesse sentido, somente as leis não seriam o bastante para tratar a corrupção, sendo necessário também o aprimoramento das virtudes cívicas do cidadão. Já a concepção medieval, devido à ascensão do cristianismo, trouxe um novo conceito para a corrupção. Em decorrência das influências dos dogmas cristãos, a política era compreendida como uma função do pecado e a corrupção traduzida como luxo e cobiça e somente Deus, por meio da Igreja, poderia redimir e salvar os homens (Filgueiras, 2008).

Com o Renascentismo, o conceito de corrupção sofreu novas transformações. Em vez de se preocuparem essencialmente em aperfeiçoar o aparelho governamental como forma de controlar a corrupção, os humanistas priorizaram o aprimoramento do espírito público e da moral do cidadão, bem como dos valores que orientam a ação política (Bignotto, 2011; Filgueiras, 2008). Na visão renascentista, portanto, a corrupção estava atrelada à falta de espírito cívico no interior do corpo político e à apatia do cidadão diante de assuntos da república, sendo inerente a todas as ordens políticas e cujo controle caberia às virtudes cívicas.

No pensamento político moderno houve novamente uma alteração do sentido linguístico do conceito de corrupção, desvinculando-o do problema moral das virtudes. A corrupção passou a ser entendida como o uso arbitrário do poder pelo governo, do qual resulta toda forma de opressão e de desordem (Filgueiras et al., 2010). Assim, caberia ao Estado, por meio do arcabouço jurídico, tutelar os interesses e distinguir funcionalmente o que vem a ser interesse público e privado,

reproduzindo uma ordem desvinculada de uma virtude moral e voltada para a sistematização das necessidades em sociedades mercantis (Filgueiras, 2008). Portanto, o controle da corrupção na concepção moderna deveria ser realizado na presença do mercado, que é o responsável por moralizar os interesses e equilibrar o poder (Filgueiras, 2004).

Nesse contexto, a partir de século XX, baseada nas diferentes formas que a corrupção historicamente foi tratada, a agenda de pesquisa sobre o tema no Brasil se organizou a partir de três vertentes diversas: a funcionalista, que inclui a abordagem patrimonialista, a econômica e a positivista jurídica (Filgueiras, 2009; Filgueiras et al., 2010; Furtado, 2015; Martins, 2008).

A perspectiva funcionalista, que predominou na agenda de pesquisas a partir de 1960, está relacionada à teoria da modernização que emergiu no Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, com o desenvolvimento como tema de pesquisa (Filgueiras, 2004). Partindo de uma compreensão dos fenômenos sociais por meio de modelos ideais, o principal expoente dessa corrente é Samuel Huntington (1975), segundo o qual a corrupção estaria ligada às mudanças sociais, políticas e econômicas do país. Assim, a corrupção é caracterizada como um problema funcional e estrutural de uma determinada sociedade, de acordo com o seu estágio de desenvolvimento político e econômico e do seu grau de institucionalização.

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

No Brasil, essa corrente teórica está relacionada à ideia de patrimonialismo, que associa a existência da corrupção no país à cultura e à própria identidade e caráter do brasileiro (Faoro, 2000; Hollanda, 1995). Para a literatura que aborda essa questão, a corrupção seria uma prática costumeira, fruto de uma organização histórica do Estado e marcada pelo patrimonialismo herdado de Portugal (Souza, 2008). Diante disso, o seu combate ocorreria por meio de reformas que adotassem os valores da racionalidade moderna, com a introdução da impessoalidade no aparelho administrativo e da separação entre o público e o privado (Oliveira et al., 2016).

A partir da década de 1980, emergiu uma nova abordagem a respeito da corrupção, iniciada com a autora Susan Rose-Ackerman em 1978, cujas bases teóricas eram as premissas da escolha racional e do neoinstitucionalismo econômico. Essa concepção tornou-se dominante em 1990, quando o *New Public Management* passou a ser defendido por instituições financeiras internacionais, cujas análises partiam do pressuposto de que a corrupção representa muito mais custos ao desenvolvimento do que eventuais benefícios (Avritzer & Filgueiras, 2011).

A literatura do viés econômico, dessa maneira, considera que a causa da corrupção “é a existência de monopólios e privilégios no setor público, que criam incentivos para que os agentes busquem maximizar sua renda privada por meio do suborno e da propina” (Filgueiras, 2004, p. 142). Os autores dessa corrente defendem que o combate à corrupção ocorre por meio da transferência

das atividades políticas e econômicas comandadas pelo Estado para o mercado, visando romper os monopólios estatais e diminuir a força da burocracia e sua discricionariedade (Lambsdorff, 2003; Mauro, 1997; Rose-Ackerman, 2002; Tanzi & Davoodi, 1997).

No contexto do Estado moderno, o positivismo jurídico também tem um papel de destaque, visto que é a corrente teórica “responsável por racionalizar as questões que dizem respeito ao direito e à justiça, além de estabelecer, no contexto das sociedades complexas, formas de legitimidade política do Estado-Nação” (Filgueiras, 2004, p. 126). Nessa concepção, a corrupção corresponde à subordinação do interesse público ao interesse privado e a norma, que materializa racionalmente o interesse público, impede a busca por benefícios individuais por meio da coerção. Essa vertente interpretativa, portanto, considera corrupto qualquer ato que descumpra a lei e, portanto, a corrupção é enxergada como o resultado da falta de legitimação da ordem jurídica e da ineficácia das normas (Gardiner, 2002; Hodgkinson, 1997).

A Tabela 2 sintetiza como as perspectivas teóricas funcionalista, econômica e positivista jurídica abordam o conceito da corrupção, a sua causa e o modo do seu combate.

Tabela 2

### Síntese das perspectivas teóricas que abordam o tema corrupção

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

Fonte: Elaborado pelos autores.

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

econômico e, conseqüentemente, entendida como uma consequência do crescimento burocrático do Estado.

Deste modo, por não agregarem ao sentido do termo “corrupção” aspectos políticos, morais, sociais e culturais, as correntes teóricas expostas não conseguem proporcionar uma concepção de interesse público que integre a dimensão da política e da moralidade. Alguns trabalhos, contudo, já sinalizam perspectivas alternativas às abordagens tradicionais. Warren (2004, 2005), a título de exemplo, aborda a corrupção a partir de discussões que retomam a teoria democrática. Segundo o autor, além de violar a norma de inclusão democrática, a corrupção também evidencia a presença de sério déficit de democracia. A organização ou o empoderamento da sociedade civil seria, portanto, uma forma de favorecer a *accountability* e, por conseguinte, contribuir para uma política sem corrupção (Warren, 2004, 2005). No Brasil, estudos como o de Avritzer e Filgueiras (2011) quanto ao combate à corrupção, também apontam a necessidade de se reforçar de maneira incisiva o controle público não estatal, permitindo ao cidadão controlar e participar das decisões coletivas

Paralelamente à retomada da teoria democrática, alguns trabalhos ressaltam as ferramentas eletrônicas no combate à corrupção (Andersen, 2009; Bertot, Jaeger, & Grimes, 2010; Lio, Liu, & Ou, 2011). Tais mecanismos, como a internet, as mídias sociais e o governo eletrônico, além de facilitarem as atividades de controle, permitiriam a prevenção da corrupção em detrimento das ações que visam reprimi-la. Há pesquisas, ainda, que argumentam que a combinação entre os incentivos à democratização e o exercício da liberdade de imprensa também contribuem para o combate à corrupção (Bhattacharyya & Hodler, 2015; Camaj, 2013).

Pesquisas como estas, ao abordarem a corrupção a partir de perspectivas que vão além das correntes tradicionais, representam uma oportunidade de tentar decifrar um fenômeno tão complexo, persistente e que proporciona inúmeros efeitos negativos à gestão pública e à sociedade como um todo. Disso decorre a necessidade, para a compreensão mais completa da corrupção, de uma postura científica mais crítica frente às vertentes hegemônicas e capaz de sobrepor as conformações apontadas.

## **Corrupção e campo de públicas: em busca de uma episteme que alcance o interesse público**

O estudo da corrupção está permeado por dicotomias, especialmente no que se refere à inserção da política nas análises. A lógica de mercado, transportada para o âmbito da administração pública como um meio de ampliar a eficiência do Estado, fez com que a temática da corrupção fosse igualmente colonizada pela perspectiva econômica e funcionalista, desvinculando o fenômeno de questões relacionadas à política e aos valores morais. Todavia, analisar a corrupção a partir de dicotomias, como desenvolvimento e subdesenvolvimento ou economia e política, tendem a simplificar e a reduzir a compreensão de um fenômeno que acompanha as sociedades desde seus primórdios.

Como é possível notar a partir da Tabela 2, todas as vertentes teóricas analisadas têm os interesses privado e público como o núcleo que define o seu conceito, dispensando em suas análises a questão dos valores como elementos estruturantes da ordem política. O foco principal de todas essas correntes, tanto em relação à causa quanto ao combate da corrupção, está relacionado ao

Estado e ao mercado. São o alto índice de burocratização do aparelho estatal, as suas normas poucos eficazes ou as suas instituições com baixo desenvolvimento político e econômico os elementos centrais que determinam a ocorrência da corrupção na concepção moderna. De igual modo, o seu combate somente seria possível por meio do Estado, de seu ordenamento jurídico ou a partir de reformas administrativas gerenciais, com o mercado como responsável por estabilizar os interesses egoístas dos atores.

Todavia, embora todas essas abordagens levem em consideração a questão do interesse público, observa-se que nenhuma delas analisa o papel da sociedade nesse cenário, tal como fizeram Warren (2004, 2005) e Avritzer e Filgueiras (2011). Este posicionamento dominante da literatura reforça o que Habermas (2003) destaca como a transformação do cidadão em cliente. Esse aspecto, segundo Pinzani (2013), tem como consequência a renúncia da participação ativa por parte dos cidadãos, limitando-os à espera da oferta de políticas públicas do Estado. Há um rompimento, nesta perspectiva, de toda possibilidade de coprodução de serviços e de políticas públicas, uma vez que a apatia social é perene ao modelo de clientela. Essa visão, segundo aponta Diefenbach (2009), amplia o *dark side* da estratégia do *New Public Management*, uma vez que contribui para o aprofundamento dos ideais individualistas e para uma “quantofrenia” nas organizações públicas, na qual o interesse pelo resultado passa a sobrepor os valores democráticos que devem nortear a ação pública.

Contudo, a atitude passiva dos cidadãos é condizente com os interesses do mercado. O enclave do mercado, como o próprio Ramos (1989) discute na obra *A nova ciências das organizações*, é poderoso e conduz o debate para uma razão pública instrumental. Isso fortalece o papel do tecnocrata e reduz o potencial de controle societal. Neste contexto, o discurso proeminente de ampliação dos instrumentos de transparência e do aprofundamento das dimensões da *accountability* torna-se contraditório, pois o direito à informação, central em todo esse processo, é destinado apenas aos tecnocratas (Pinzani, 2013).

Na concepção moderna, baseada na racionalidade econômica, o direito funciona como um elemento que racionaliza o mundo dos interesses a partir de uma organização burocrática que separa o privado do público. O sentido da expressão “interesse público”, portanto, deixa de significar um espaço de deliberação política onde o cidadão tem voz ativa e é ouvido, transformando-se em um enunciado da lei ou do Judiciário desprendido do plano dos valores e da moral política (Filgueiras, 2008). Entretanto, o que essa perspectiva positivista não deixa transparecer é que por trás de cada lei que organiza a ordem política há valores morais que justificam e motivam a existência dessas normas, contribuindo para sua criação e eficácia.

O estudo do fenômeno baseado em uma única perspectiva, no entanto, impede que novas abordagens sejam reconhecidas e torna a construção do conhecimento acerca do tema direcionada por ideologias que levam à incompletude do conhecimento produzido. Em virtude de desconsiderarem em suas análises os fatores culturais, sociais, morais e políticos, que também são variáveis para sua compreensão, as possíveis tentativas de controle e combate da corrupção podem mostrar-se igualmente limitadas. Nesse sentido, uma abordagem mais plural, que concilie, além das questões econômicas, os demais elementos, pode contribuir para uma compreensão da corrupção mais profícua, abrangente e que não se restrinja a aspectos meramente mercantis.

Para além disso, uma abordagem plural pode trazer para o centro da agenda pública um entendimento mais completo da corrupção ao abarcar valores e elementos estruturantes de um ambiente democrático. Temáticas como as teorias da representação e da opinião pública, a formação discursiva e a prática social, a constituição de uma democracia que se desenvolve da base para o topo, e, ainda, o olhar e a perspectiva a partir do eixo Sul mundial passam a ser interessantes nesta nova abordagem.

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

A fim de tentar superar a incompletude existente nos estudos da corrupção, propõe-se que a reconstrução epistêmica do fenômeno em questão parta da concepção de interesse público como o resultado de processos deliberativos e discursivos entre cidadãos. Deste modo, o foco do debate é deslocado do Estado para a sociedade e do mercado para a esfera pública, entendida como um ambiente de deliberação pública desvinculado das estruturas de poder (Filgueiras, 2008; Habermas, 2003; Lubenow, 2012; Mouffe, 2003). Assim, considerando que as causas, as consequências e as soluções para a corrupção tendem a estar interligadas (Jain, 2001; Souza et al., 2019), apresenta-se a perspectiva teórica chamada de Pluralista como proposta alternativa às correntes dominantes constantes na Tabela 2.

Cumprir destacar que essa abordagem está longe de um diagnóstico preciso sobre as suas causas e de uma definição exata do que efetivamente vem ser a corrupção. Busca-se com esta visão construir um viés interpretativo que integre em sua análise elementos culturais, econômicos, civis e políticos, permitindo, assim, que o sentido da corrupção seja compreendido a partir de uma matriz multidisciplinar. Na Tabela 3 evidencia-se essa perspectiva alternativa de se compreender a corrupção, as suas causas e as formas de combatê-la.

Tabela 3

**Reconstrução epistêmica da corrupção**

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

Fonte: Elaborado pelos autores.

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

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

Considera-se, dessa forma, que as causas da corrupção também estão relacionadas às virtudes do indivíduo e à dificuldade em controlar os seus interesses pessoais. Isso talvez explique o fato de a corrupção estar presente desde a Antiguidade em diferentes sociedades e até em países capitalistas com alto índice de desenvolvimento, evidenciando que apenas a atuação do mercado não é suficiente para inibir a ocorrência do fenômeno. A corrupção, nesse sentido, deve ser entendida como algo com raízes mais profundas na sociedade, o que demanda uma maior reflexividade para a construção multicultural do termo. Deste modo, sua análise é muito mais complexa do que parece, pois envolve, além dos fatores econômicos, os aspectos culturais, políticos e morais. Reconhecer a complexidade do termo implica em trazer de volta ao seu contexto relações que antes estavam separadas, compreendendo-o a partir da multi, inter e transdisciplinaridade (Andion, 2012; Fadul et al., 2012).

A perspectiva pluralista, assim como concebida por Warren (2004, 2005) e por Avritzer e Filgueiras (2011), ressalta não só a necessidade de se inserir a sociedade civil no processo de controle da corrupção, mas também a importância do empoderamento das instituições públicas por meio de um arcabouço legal que realmente possa coibir a prática da corrupção. Ademais, a proposta da presente pesquisa converge para a análise de instrumentos de participação efetivos que possam amplificar o aspecto da pluralidade de ideias, ou seja, que passem a considerar como elemento constituinte de sua epistemologia a construção de uma democracia da base para o topo.

O ambiente público, desta forma, passa a dar menos condições para que os atores tenham uma ação corrupta, dado que há uma rede de instituições, de normativas e de organizações sociopolíticas aptas ao combate à corrupção. Essas instituições emergem das relações entre Estado, sociedade e mercado. Trata-se de uma rearticulação de valores e da legitimidade da ação social no contexto das atuais democracias. Como aponta Mouffe (2003), isso significa fortalecer uma sociedade, ou povo, “vibrante onde muitas visões conflitantes podem se expressar e onde há uma possibilidade de escolha entre projetos alternativos legítimos” (p. 1).

O ambiente tecnocrático, nesse contexto, passa a ser “um” dos fatores estratégicos, como a participação social o é, sob o ponto de vista da gestão das políticas públicas. Em outras palavras, não se trata de empoderar o papel dos tecnocratas para além do da participação social. Refere-se a uma abordagem discursiva e social na qual os atores públicos envolvidos, entendido de maneira mais ampla, têm condições iguais de expor suas ideias. A construção da razão segue, então, uma perspectiva para além de uma atividade puramente instrumental e passa a ter conotações substantivas. Desse modo, os valores democráticos, sobretudo, da pluralidade são valorizados e respeitados.

O conceito pluralista abarca, desta maneira, um núcleo crítico que busca ampliar a reflexão sobre o próprio processo democrático. Trata-se de responder ao que Santos (2002) chama de “democratizar a democracia” sob duas vias: a sociopolítica e a epistemológica. Sociopolítico porque envolve a reincorporação dos valores e da racionalidade substantiva ao debate. Epistemológica, pois a razão passa a ser questionada, e a busca pela autonomia do campo de públicas passa a ser o norte de um conhecimento coletivamente construído.

Diante da necessidade da redemocratização da democracia, é sobretudo importante rever o papel ativista do cidadão no processo de retomada da confiança democrática (Pinzani, 2013). De fato, Robert Dahl (1997) ao cunhar o termo poliarquia tinha o propósito de evidenciar que a complexidade presente no contexto de Estados mais amplos pode representar uma lacuna em todo processo democrático. Ao se levar em consideração as contribuições rousseauiana de que as democracias poderiam ser compreendidas em Estados pequenos, vê-se nas atuais poliarquias uma capacidade institucional bem aquém das demandas sociais.

Neste aspecto, o conceito plural de corrupção tenta avançar ao considerar o papel dos partidos políticos, das coalizões construídas para a construção de políticas públicas e dos movimentos sociais, que, em plano mais amplo, expandem o papel contestador do cidadão frente ao estado. Neste recorte, é fundamental que a análise corrupção se estabeleça de maneira complexa e envolva, neste sentido, a busca pela soberania social que tenha como princípio a “cidadania positiva”, fundamental na elaboração de um projeto coletivo de combate à corrupção (Pinzani, 2013).

A abordagem pluralista, desta maneira, corrobora com Urbinati (2006) ao compreender que é fundamental retomar a opinião pública como central no processo discursivo e de formulação de políticas de combate à corrupção. O papel da representação é amplo e abarca não somente os aspectos jurídicos e institucionais, mas também os sociopolíticos. O combate à corrupção, neste sentido, é entendido para além do papel do fiscal burocrata, tornando cada cidadão partícipe no processo de identificar atos corruptos e de influenciar a direção política do país. Fortalecer a participação social a partir da formação de uma identidade cidadã ao buscar modificar a identidade social de um país torna-se elemento desta visão pluralista. De fato, esta abordagem visa contribuir para que o cidadão construa sua identidade de uma forma autônoma e ativa. Ao contrário do que se propõe uma construção de cidadania centrada no Estado, propõe-se, a partir da abordagem pluralista, uma formação cidadã ativa que promova uma cultura cívica e de interesse pela coisa pública.

Não se pretende com esta proposta de reconstrução do conceito da corrupção extinguir as discussões a seu respeito, pois acredita-se que uma perspectiva mais abrangente do fenômeno

favoreça um debate mais crítico e aprofundado sobre o assunto. Sabe-se, também, que todo o conhecimento produzido está sujeito a limitações cognitivas, por esse motivo, o viés interpretativo aqui defendido não representa uma posição dogmática, do mesmo modo que não constitui a única verdade possível. A maior contribuição deste estudo é resgatar um pouco da perspectiva desenvolvida por autores da Grécia antiga, romanos e renascentistas e, assim, apresentar reflexões que ampliem a compreensão da corrupção para além das perspectivas funcionalista e econômica que dominam os estudos da administração pública brasileira por meio da proposta de uma interpretação multidisciplinar que inclua o conceito de interesse público e os aspectos políticos e morais envolvidos na corrupção.

Olhar as ciências sociais e, especificamente, a administração, a partir de uma única abordagem impede o avanço na busca de outras epistemologias que ajudam a lidar com a complexidade dos fenômenos sociais estudados. Isto compromete a possibilidade de uma análise crítica do conhecimento científico produzido e o torna incompleto e cada vez mais distante das necessidades sociais (Andion, 2012; Barbosa, Santos et al., 2013; Paula, 2016; Santos, 2017).

Em virtude disso, mostra-se necessário ampliar os horizontes científicos por meio de trabalhos que englobem as três matrizes epistêmicas (Paula, 2016). A incompletude observada nas correntes teóricas que abordam a corrupção é apenas uma dentre tantas que estão presentes no campo e na própria administração pública. Refletir sobre a forma como a administração pública tem tratado os seus objetos de estudo a partir de vieses que não sejam somente funcionais e econômicos permite novas maneiras de compreender o mundo, a realidade e outras lentes epistemológicas.

## Considerações finais

Esta pesquisa, portanto, buscou apresentar o debate sobre a corrupção de modo mais amplo no que se refere ao entendimento deste conceito a partir de uma reflexão plural. Retoma-se em seu âmago aspectos centrais da teoria democrática, dialogando com elementos normativos presentes no processo de formação do discurso e da prática social. São considerados para a compreensão do conceito de corrupção tanto questões normativas e institucionais, quanto políticas e sociais, presentes nos debates de representação política, assim como elementos culturais, consubstanciados na busca por uma participação ativa em democracias emergentes.

Com relação aos aspectos normativos e institucionais, de fato, a visão pluralista da corrupção não deixa de considerar a busca de marcos legais e também de fortalecimento de instrumentos de *accountability* e de transparência como essenciais para o combate da corrupção. Contudo, considera também outros aspectos igualmente relevantes neste processo. Quanto aos aspectos sociopolíticos e culturais, quando considerados no escopo do discurso presente na esfera pública, estes são capazes de dar base para o questionamento da racionalidade empregada nos instrumentos de combate.

Diante do recorte teórico analisado, embora a corrupção seja um fenômeno que nos últimos anos tem deixado transparecer o quanto a sua presença é persistente e forte no contexto público e privado brasileiro, as discussões teóricas a seu respeito ainda carecem de maior robustez, tal como ocorre, de forma geral, no campo da administração. Deste modo, um dos desafios para os estudos da administração pública, em que se inclui a temática da corrupção, está relacionado à dificuldade de se analisar e de compreender seus respectivos objetos de estudo a partir de uma visão que não

seja única. Ainda falta à academia e aos pesquisadores assumirem que os fenômenos abordados pela administração estão de alguma forma relacionados a outros campos do conhecimento que não são opostos nem excludentes.

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

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

Cabe questionar, enfim, que formas de incentivos podem ser criados pela sociedade ou pelo Estado a fim de promover uma cultura voltada para a educação cívica, até que ponto a sociedade civil efetivamente está disposta a contribuir para o controle da corrupção e em que medida essa participação social nos assuntos do Estado tem sido ou pode ser efetiva. Pergunta-se, ainda, se mudar os instintos egoístas dos indivíduos realmente é possível e se a corrupção não seria um fenômeno indissociável da natureza humana e de certa forma impossível de ser completamente controlado. Este talvez seja um debate infinito, cujas incompletudes serão difíceis de serem resolvidas.

## Referências

- Abreu, A. C. D., Helou, A. R. H. A., & Fialho, F. A. P. (2013). Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. *Cadernos EBAPE.BR*, 11(4), 608-620. doi:10.1590/S1679-39512013000400009
- Abrucio, L. F. (2005). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In L. C. Bresser-Pereira & P. K. Spink (Orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (6a ed., pp. 173-200). Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.
- Abrucio, F. L., Pedroti, P., & Pó, M. V. (2010). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In M. R. Loureiro, F. Abrucio, & R. Pacheco (Orgs.),

*Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 27-71). Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.

- Andersen, T. B. (2009). E-government as an anticorruption strategy. *Information Economics and Policy*, 21(3), 201-210. doi:10.1016/j.infoecopol.2008.11.003
- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(1), 1-19. doi:10.1590/S1679-39512012000100003
- Avritzer, L., Bignotto, N., Guimarães, J., & Starling, H. M. M. (Orgs.). (2008). *Corrupção ensaios e críticas*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG.
- Avritzer, L., & Filgueiras, F. (2011). Corrupção e controles democráticos no Brasil. *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*, (32), 40p.
- Barbosa, M. A. C., Neves, F. E. B., Santos, J. M. L., Cassundé, F. R. S. A., & Cassundé, N. F., Jr. (2013). "Positivismos" versus "Interpretativismos": o que a Administração tem a ganhar com esta disputa? *Revista Organizações em Contexto*, 9(17), 1-29. doi:10.15603/1982-8756/roc.v9n17p1-29
- Barbosa, M. A. C., Santos, J. M. L. D., Matos, F. R. N., & Almeida, A. M. B. (2013). Nem só de debates epistemológicos vive o pesquisador em Administração: alguns apontamentos sobre disputas entre paradigmas e campo científico. *Cadernos EBAPE.BR*, 11(4), 636-651. doi:10.1590/S1679-39512013000400011
- Bertero, C. O. (2011). Réplica 2: o que é um ensaio teórico? Réplica a Francis Kanashiro Meneghetti. *Revista de Administração Contemporânea*, 15(2), 338-342. doi:10.1590/S1415-6552011000200012
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: e-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271. doi:10.1016/j.giq.2010.03.001
- Bhattacharyya, S., & Hodler, R. (2015). Media freedom and democracy in the fight against corruption. *European Journal of Political Economy*, 39, 13-24. doi:10.1016/j.ejpoleco.2015.03.004
- Biason, R. D. C. (2012). *Temas de corrupção política*. São Paulo, SP: Balão Editorial.
- Bignotto, N. (2011). Corrupção e Opinião Pública. In L. Avritzer, & F. Filgueiras (Orgs.), *Corrupção e Sistema Político no Brasil* (pp. 15-42). Belo Horizonte, MG: Editora UFMG.
- Brei, Z. A. (1996). Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. *Revista de Administração Pública*, 30(1), 64-77. Recuperado de <http://bit.ly/3dPrSEI>
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, (45), 49-95. doi:10.1590/S0102-64451998000300004
- Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organisational analysis: Elements of the sociology of corporate life*. Londres: Heinemann Educational Books. doi:10.4324/9781315242804
- Caldas, M. (2005). Paradigmas em estudos organizacionais: uma introdução à série. *Revista de*

*Administração de Empresas*, 45(1), 53-57. doi:10.1590/S0034-75902005000100008

Camaj, L. (2013). The media's role in fighting corruption: media effects on governmental accountability. *International Journal of Press/Politics*, 18(1), 21-42.

doi:10.1177/1940161212462741

Cançado, A. C., Tenorio, F. G., & Pereira, J. R. (2011). Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE.BR*, 9(3), 681-703. doi:10.1590/S1679-39512011000300002

Cardoso, S. (2008). Platão e Aristóteles. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. M. M. Starling (Orgs.), *Corrupção ensaios e críticas* (pp. 25-35). Belo Horizonte, MG: Editora UFMG.

Carvalho, J. M. (1997). Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, 40(2). doi:10.1590/S0011-52581997000200003

Carvalho, J. M. (2008). Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. M. M. Starling (Orgs.), *Corrupção ensaios e críticas* (pp. 237-242). Belo Horizonte, MG: Editora UFMG.

Coelho, F. S. (2008). A problemática atual do ensino de graduação em administração pública no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, Edição Especial EnEPQ, 1-21. Recuperado de <http://bit.ly/3kyGERC>

Cordis, A. S., & Milyo, J. (2016). Measuring Public Corruption in the United States: Evidence From Administrative Records of Federal Prosecutions. *Public Integrity*, 18(2), 127-148.

doi:10.1080/10999922.2015.1111748

Dahl, R. (1997). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo, SP: Edusp.

Denhardt, R. B. (2012). *Teorias da Administração Pública*. São Paulo, SP: Cengage Learning.

Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic enlightenment. *Public Administration*, 87(4), 892-909. doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x

Fadul, E. M. C., & Silva, M. A. (2009). Limites e possibilidades disciplinares da administração pública e dos estudos organizacionais. *Revista de Administração Contemporânea*, 13(3), 351-365. doi:10.1590/S1415-65552009000300002

Fadul, E. M. C., Silva, M. A., & Silva, L. P. (2012). Ensaio de interpretações e estratégias para o campo da administração pública no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1437-1458. doi:10.1590/S0034-76122012000600002

Faoro, R. (2000). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo, SP: Globo.

Fernandes, L. T., D'Anjour, M. F., Añez, M. E. M., & Silva, F. A. M. (2017). *Paradigmas da estrutura organizacional: reflexões à luz de Thomas Kuhn*. Artigo apresentado no 6o Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração, Florianópolis, SC.

Filgueiras, F. (2004). Notas críticas sobre o conceito de corrupção: um debate com juristas, sociólogos e economistas. *Revista de Informação Legislativa*, 41(164), 125-148. Recuperado de <https://bit.ly/3kCXvTr>

Filgueiras, F. (2008). *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG.

- Filgueiras, F. (2009). A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Revista Opinião Pública*, 15(2), 386-421. doi:10.1590/S0104-62762009000200005
- Filgueiras, F., & Aranha, A. L. M. (2011). Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. *Dados*, 54(2), 349-387. doi:10.1590/S0011-52582011000200005
- Filgueiras, F., Montandon, A., Oliveira, B., & Abreu, I. (2010). Corrupção, cultura política e reformas no Brasil. *Revista de Ciências Humanas*, 10(2), 318-334. Recuperado de <https://bit.ly/3aXV8qS>
- Filippin, M. (2017). *Administração e política: uma relação dialética*. Trabalho apresentado no 6o Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração. Florianópolis, SC.
- Furtado, L. R. (2015). *As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro*. Belo Horizonte, MG: Fórum.
- Gardiner, J. A. (2002). Defining Corruption. In A. J. Heidenheimer & M. Johnston (Eds.), *Political corruption: concepts and contexts* (3a. ed., pp. 25-40). Abingdon: Routledge.
- Gomes, T. G., & Medeiros, C. R. O. (2019). Construindo e desconstruindo escândalos de corrupção: a operação Lava-Jato nas interpretações da Veja e Carta Capital. *Organizações & Sociedade*, 26(90), 457-485. doi:10.1590/1984-9260904
- Goodnow, F. J. (2003). *Politics and Administration: A Study in Government* (3a. ed.). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Habermas, J. (2003). *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. F. R. Kothe (Trad.). Rio de Janeiro, RJ: Tempo Brasileiro.
- Heidenheimer, A. J., & Johnston, M. (Eds.). (2002). *Political corruption: concepts and contexts* (3a ed.). Abingdon: Routledge.
- Hodgkinson, P. (1997). The sociology of corruption – some themes and issues. *Sociology*, 31(1), 17-35. doi:10.1177/0038038597031001003
- Hollanda, S. B. (1995). *Raízes do Brasil*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Huntington, S. (1975). *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo, SP: Edusp.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: a review. *Journal of Economics Surveys*, 15(1), 71-121. doi:10.1111/1467-6419.00133
- Keinert, T. M. M. (1994). Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). *Revista de Administração Pública*, 34(3), 41-48. doi:10.1590/S0034-75901994000300004
- Klitgaard, R. (1994). *A corrupção sob controle*. São Paulo, SP: Zahar.
- Kuhn, T. (1997). *A estrutura das revoluções científicas* (5a ed.). São Paulo, SP: Perspectiva.
- Lambsdorff, J. (2003). How corruption affects persistent capital flows. *Economics of Governance*, 4(3), 229-243. doi:10.1007/s10101-002-0060-0
- Leff, N. H. (1964). Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral*

- Scientist*, 8(3), 8-14. doi:10.1177/000276426400800303
- Lio, M., Liu, M., & Ou, Y. (2011). Can the internet reduce corruption? A cross-country study based on dynamic panel data models. *Government Information Quarterly*, 28(1), 47-53. doi:10.1016/j.giq.2010.01.005
- Lourenço, C. D. S., Magalhães, T. F., & Ferreira, P. A. (2014). Formação em Administração Pública no Brasil: desafios, perfil de formação e especificidades da área. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(4), 177-186. doi:10.21118/apgs.v6i4.533
- Lubenow, J. A. (2012). *A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas: para uma reconstrução da autocrítica*. João Pessoa, PB: Manufatura.
- Marani, S. C. Z., Brito, M. J., Souza, G. C., & Brito, V. G. P. (2018). Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 712-730. doi:10.1590/0034-7612175197
- Martins, J. A. (2008). *Corrupção*. São Paulo, SP: Globo.
- Mauro, P. (1997). *Why worry about corruption*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Meneghetti, F. K. (2011a). O que é um ensaio teórico? *Revista de Administração Contemporânea*, 15(2), 320-332. doi:10.1590/S1415-65552011000200010
- Meneghetti, F. K. (2011b). O que é um ensaio teórico? Tréplica à professora Kazue Saito Monteiro de Barros e ao professor Carlos Osmar Bertero. *Revista de Administração Contemporânea*, 15(2), 343-348. doi:10.1590/S1415-65552011000200013
- Mény, Y. (1996). Fin de siècle corruption: change, crisis and shifting values. *International Social Science Journal*, 48(3), 309-320. doi:10.1111/1468-2451.00034
- Merton, R. K. (1970). *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo, SP: Mestre Jou.
- Morgan, G. (2005). Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na Teoria das Organizações. *Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 58-71. Recuperado de <https://bit.ly/2ZSZqtf>
- Morin, E. (1998). *O método*. Porto Alegre, RS: Sulina.
- Mouffe, C. (2003). Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Revista Política & Sociedade*, 2(3), 11-22. Recuperado de <http://bit.ly/39bemYN>
- Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*, 61(2), 417-427. doi:10.2307/1953254
- Oliveira, T. M., Jr., Costa, F. J. L., & Mendes, A. P. (2016). Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. *Revista do Serviço Público*, 67, 111-137. doi:0000-0002-5524-3830
- Overeem, P. (2005). The value of the dichotomy: Politics, administration, and the political neutrality of administrators. *Administrative Theory and Praxis*, 27, 311-329. doi:10.1080/10841806.2005.11029490
- Paiva, A. L., Garcia, A. S., & Alcântara, V. C. (2017). Disputas discursivas sobre corrupção no Brasil: uma análise discursivo-crítica no twitter. *Revista de Administração Contemporânea*, 21(5), 627-647. doi:10.1590/1982-7849rac2017160163

- Paula, A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.
- Paula, A. P. P. (2016). Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmica. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(1), 24-46. doi:10.1590/1679-395131419
- Pinho, J. A., & Sacramento, A. R. (2018). O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. *Revista do Serviço Público*, 69, 181-208. doi:10.21874/rsp.v69i0.3262
- Pinzani, A. (2013). Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. *Lua Nova*, (89), 135-168. doi:10.1590/S0102-64452013000200006
- Pires, V., Silva, S. M., Fonseca, S. A., Vendramini, P., & Coelho, F. S. (2014). Dossiê – Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), 110-126. doi:10.21118/apgs.v6i3.719
- Ramos, A. G. (1989). *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações* (2a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.
- Rose-Ackerman, S. (2002). A economia política da corrupção. In K. A. Elliott (Org.), *A corrupção e a economia global* (pp. 59-102). Brasília, DF: Editora UNB.
- Rouban, L. (2010). A politização da administração pública. In B. G. Peters, & J. Pierre (Orgs.), *Administração pública: coletânea* (pp. 335-353). São Paulo, SP: Editora Unesp.
- Santos, B. S. (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Santos, E. (2017). O campo científico da administração: uma análise a partir do círculo das matrizes teóricas. *Cadernos EBAPE.BR*, 15(2), 209-228. doi:10.1590/1679-395152841
- Scott, J. (1969). Corruption, machine politics, and political change. *The American Political Science Review*, 63(4), 1142-1158. doi:10.2307/1955076
- Serva, M. (2016). A Contribuição do Colóquio Internacional de Epistemologia e Sociologia da Ciência ao Campo da Administração no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(1), 1-11. doi:10.1590/1679-395158437
- Sodré, R. J. M. (2017). Sobre corruptos, corrompidos e culpados: relatos de servidores públicos sobre práticas de corrupção. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 11(31), 30-22. doi:10.11606/rco.v11i31.134465
- Souza, F., Midlej e Silva, S., & Gomes, A. (2019). Corrupção no setor público: agenda de pesquisa e principais debates a partir da literatura internacional. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(3), 1-18. doi:10.21118/apgs.v11i3.5640
- Souza, J. (2008). Weber. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. M. M. Starling (Orgs.), *Corrupção ensaios e críticas* (pp. 81-90). Belo Horizonte, MG: Editora UFMG.
- Svara, J. H. (1999). Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model. *Administration & Society*, 30(6), 676-705. doi:10.1177/00953999922019049
- Tanzi, V., & Davoodi, H. (1997). Corruption, public investment, and growth. In H. Shibata, & T. Ihori

- (Eds.), *The welfare state, public investment, and growth* (pp. 41-60). Nova York: Springer.
- Urbinati, N. (2006). O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, (67), 191-228. doi:10.1590/S0102-64452006000200007
- Waldo, D. (1948). *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*. Nova York: Ronald Press.
- Warren, M. E. (2004). What does corruption mean in democracy? *American Journal of Political Science*, 48(2), 328-343. doi:10.2307/1519886
- Warren, M. E. (2005). La democracia contra la corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (193), 109-141. doi:10.22201/fcpys.2448492xe.2005.193.42475
- Weber, M. (1993). *Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Wilson, W. (2005). O estudo da Administração. *Revista do Serviço Público*, 56(3): 349-366. doi:10.21874/rsp.v56i3.236

## Financiamento

Os autores agradecem o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

## Autoria

### Suélem Viana Macedo

Doutoranda em Administração na Universidade Federal de Viçosa (UFV).

E-mail: [suelemvianamacedo@gmail.com](mailto:suelemvianamacedo@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1610-1856>

### Josiel Lopes Valadares

Doutor em Administração na Universidade Federal de Lavras (UFLA). Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

E-mail: [adm\\_josiel@yahoo.com.br](mailto:adm_josiel@yahoo.com.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2559-9617>

## Conflito de interesses

Os autores informam que não há conflito de interesses.

## Contribuição dos autores

**Primeira autora:** concepção (igual), curadoria de dados (igual), análise formal (igual), investigação (igual), metodologia (igual), supervisão (igual), redação – rascunho original (igual), redação – revisão e edição (igual).

**Segundo autor:** concepção (igual), curadoria de dados (igual), análise formal (igual), investigação (igual), metodologia (igual), supervisão (igual), redação – rascunho original (igual), redação – revisão e edição (igual).

## Verificação de plágio

A O&S submete todos os documentos aprovados para a publicação à verificação de plágio, mediante o uso de ferramenta específica.

## Disponibilidade de dados

A O&S incentiva o compartilhamento de dados. Entretanto, por respeito a ditames éticos, não requer a divulgação de qualquer meio de identificação dos participantes de pesquisa, preservando plenamente sua privacidade. A prática do open data busca assegurar a transparência dos resultados da pesquisa, sem que seja revelada a identidade dos participantes da pesquisa.

*A O&S é signatária do DORA (The Declaration on Research Assessment) e do COPE (Committee on Publication Ethics).*



*Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional*