



**SÍLVIO CÉSAR ZÁKHIA MARANI**

**O QUE HÁ DE ERRADO COM A CORRUPÇÃO?  
REFLEXÕES SOBRE A PESQUISA E A PRÁTICA  
DA CORRUPÇÃO E CONTRIBUIÇÕES PARA O  
SEU ENSINO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**LAVRAS-MG  
2016**

**SÍLVIO CÉSAR ZÁKHIA MARANI**

**O QUE HÁ DE ERRADO COM A CORRUPÇÃO? REFLEXÕES SOBRE  
A PESQUISA E A PRÁTICA DA CORRUPÇÃO E CONTRIBUIÇÕES PARA  
O SEU ENSINO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Mozar José de Brito  
Orientador

Prof. Dr. Gustavo Costa de Souza  
Coorientador

**LAVRAS-MG  
2016**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Marani, Sílvio César Zákha.

O que há de errado com a corrupção? : Reflexões sobre a  
pesquisa e a prática da corrupção e contribuições para o seu ensino  
na Administração Pública / Sílvio César Zákha Marani. - 2016.  
96 p.

Orientador(a): Mozar José de Brito.

Coorientador(a): Gustavo Costa de Souza

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de  
Lavras, 2016.

Bibliografia.

1. Corrupção. 2. Administração Pública. 3. Teoria da Prática. I.  
Brito, Mozar José de. II. Souza, Gustavo Costa de. III. Título.

**SÍLVIO CÉSAR ZÁKHIA MARANI**

**O QUE HÁ DE ERRADO COM A CORRUPÇÃO? REFLEXÕES SOBRE  
A PESQUISA E A PRÁTICA DA CORRUPÇÃO E CONTRIBUIÇÕES PARA  
O SEU ENSINO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
WHAT IS WRONG ABOUT CORRUPTION? REFLECTIONS ON THE  
RESEARCH AND PRATICE OF CORRUPTION, AND CONTRIBUTIONS  
FOR ITS TEACHING IN PUBLIC ADMINISTRATION**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 8 de dezembro de 2016  
Dr. Mozar José de Brito UFLA  
Dr. Gustavo Costa de Souza UFLA  
Dr. Fernando de Souza Coelho USP

Prof. Dr. Mozar José de Brito  
Orientador

**LAVRAS-MG  
2016**

*Para meus avós*

## AGRADECIMENTOS

Este é um trabalho sobre a maneira como olhamos uma coisa no mundo, a compreendemos e, em seguida, a comunicamos aos outros. Nada teria acontecido sem o carinho dos meus pais, que me ensinaram a importância de mantermos um olhar generoso em relação ao mundo e de nos comprometermos, serenamente, com sua mudança.

Nada teria acontecido, também, sem o incentivo e o carinho de outras pessoas especiais que encontrei ao longo dos anos na Administração Pública e que contribuíram, decisivamente, para que eu viesse a desenvolver essa pesquisa. Agradeço, especialmente, ao Manoel dos Reis Moraes, ao Fernando Antonio França Sette Pinheiro, a Max Rodrigo Falcão e à Solange Maria Ribeiro, pelas várias vezes com que tentaram, generosamente, me convencer de que esse era o caminho a ser percorrido.

Sou grato, da mesma maneira, a Fernando Sette Júnior e a Lucas Silvestre, pelas discussões e apontamentos realizados quando este projeto era apenas uma ideia, sem uma forma apropriada que favorecesse seu acolhimento científico.

A concretização dele se deve, com toda minha gratidão e admiração, ao professor Mozar José de Brito, cuja dedicação e orientação abriram-me as portas para uma área cujo conhecimento eu ignorava. Espero poder, um dia, retribuir o carinho paterno com que me recebeu, ensinou e dera a mim todo o incentivo, sem o qual, provavelmente, essa caminhada não teria chegado ao fim.

Sou imensamente agradecido também a Gustavo Costa de Souza, cuja coorientação rendeu-me não apenas a indicação de um aparato bibliográfico importante de pesquisa, mas o estímulo necessário para que submetesse nossos avanços a fóruns de discussão e pesquisa.

Sou grato aos professores Dany Flávio Tonelli, Valéria da Glória Pereira Brito e Sílvia Helena Rigatto pelo entusiasmo que demonstraram com o tipo de pesquisa que estava sendo desenvolvido e pela motivação a mim confiada para sua conclusão.

Agradeço, ainda, ao professor Fernando de Souza Coelho, pelos apontamentos valiosos realizados quando da fase de qualificação do projeto, sem os quais o trabalho não teria avançado para ganhar a forma que agora apresenta.

Por último, gostaria de agradecer ao Hugo de Paiva Júnior, ao Lucas Guerra e à Tainá Rocha, exemplos de amigos que permitiram-me compreender que nossa realização espiritual neste mundo deve estar religada à nossa capacidade de amar aquilo que fazemos e escolhemos como profissão.

*“Ver é, por princípio, ver mais do que se vê, é ter acesso a um ser de latência. O invisível é o relevo e profundidade do visível.”*  
*Maurice Merleau-Ponty*

## RESUMO GERAL

Este trabalho desenvolve reflexões sobre a pesquisa e a prática da corrupção na Administração Pública. Essas reflexões foram direcionadas, em sua essência, à maneira como a pesquisa científica se organiza para pensar o tema da corrupção e aos sentidos atribuídos à ela. Além disso, ele apresenta contribuições para o ensino sobre corrupção nessa mesma área. O trabalho foi dividido em três textos. O primeiro texto, intitulado “Os Sentidos da Pesquisa sobre Corrupção”, realiza uma pesquisa exploratória, de revisitação e classificação temática da produção científica sobre a corrupção. Seu objetivo esteve em realizar o levantamento e a apresentação, ainda que inicial, das principais discussões existentes sobre a corrupção no país e no exterior. O segundo texto, intitulado “A corrupção como prática: as contribuições de Theodore Schatzki para a construção de um novo olhar sobre a corrupção na Administração Pública”, introduz e apresenta uma forma de análise e estudo da corrupção nas organizações públicas, cujo ponto de partida é a Teoria da Prática, de Theodore Schatzki. Nesse sentido, o enfoque dado à corrupção como prática social permitiu a contraposição dessa narrativa aos discursos tradicionais firmados sobre ela, que definem a corrupção ora como imoralidade ora como mau uso do poder para obtenção de benefícios particulares. O terceiro texto, um caso de ensino intitulado “Desmistificando a corrupção: o que a Operação Curupira tem a nos ensinar sobre a corrupção na Administração Pública? ”, pretendeu levar para a sala de aula a discussão realizada nos dois textos iniciais. Ao retratar um esquema de corrupção envolvendo a extração, o transporte e a comercialização ilegais de produtos florestais na região amazônica, o caso retoma a discussão sobre o modo como a corrupção é apresentada e compreendida pela pesquisa científica, pelas instituições internacionais e pelos meios de comunicação, apresentando-a sob a forma pedagógica do caso de ensino. Estimamos que este trabalho tenha contribuído para a ampliação do conhecimento sobre a corrupção nas organizações públicas, oferecendo elementos para que novos estudos investiguem as formas pelas quais a prática da corrupção é compreendida e pesquisada na Administração Pública.

**Palavras-chave:** Corrupção. Administração Pública. Teoria da Prática. Theodore Schatzki.

## GENERAL ABSTRACT

This work contains reflections on research and practice of corruption in Public Administration. These reflections were directed, essentially, to the way scientific research is organized to think about the issue of corruption and the meanings attributed to it. In addition, it presents contributions to teaching about corruption in this same area. The work was divided into three texts. The first text, titled "The Senses of Research on Corruption", conducts an exploratory, revisiting and thematic classification of scientific production on corruption. Its goal was to carry out a brief survey and presentation of the main existing discussions on corruption in the country and abroad. The second text, titled "Corruption as a practice: the contribution of Theodore Schatzki for the construction of a new look at corruption in Public Administration", introduces and presents a form of analysis and study of corruption in public organizations, whose starting point is Theodore Schatzki's Theory of Practice. In this sense, approaching corruption as a social practice allowed the opposition between this narrative and the traditional discourses established on it, which define corruption sometimes as immoral or as misuse of power to obtain private benefits. The third text, a teaching case entitled "Demystifying corruption: what does *Operação Curupira* teach us about corruption in public administration?", intended to bring the discussion we held in the first two texts into the classroom. By portraying a corruption scheme involving the extraction, transportation and illegal trade of forest products in the Amazon region, the case resumes the discussion of how corruption is presented and understood by scientific research, international institutions and the media, presenting it in a pedagogical way: the teaching case. We estimate that this work has contributed to enhancing knowledge about corruption in public organizations, providing elements for new studies to investigate ways the practice of corruption is understood and researched in Public Administration.

**Keywords:** Corruption. Public Administration. Practice Theory. Theodore Schatzki.

## SUMÁRIO

<b>PRIMEIRA PARTE</b>	
<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO..... 11</b>
<b>SEGUNDA PARTE – ARTIGO, ENSAIO TEÓRICO E CASO DE ENSINO</b>	
<b>ARTIGO – OS SENTIDOS DA PESQUISA SOBRE CORRUPÇÃO</b>	
<b>1</b>	<b>Introdução..... 18</b>
<b>2</b>	<b>Desvendando os sentidos da pesquisa: procedimentos de mapeamento de literatura sobre corrupção..... 21</b>
<b>3</b>	<b>Os sentidos construídos pelos agentes da pesquisa: principais grupos, preocupações e lacunas na literatura sobre corrupção..... 25</b>
<b>4</b>	<b>A pesquisa sobre corrupção no caso brasileiro e sua interface com a Administração Pública..... 38</b>
<b>5</b>	<b>Considerações finais..... 42</b>
	<b>Referências..... 50</b>
<b>ENSAIO – A CORRUPÇÃO COMO PRÁTICA: AS CONTRIBUIÇÕES DE THEODORE SCHATZKI PARA A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO OLHAR SOBRE A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	
<b>1</b>	<b>Introdução..... 58</b>
<b>2</b>	<b>Pensando a corrupção em acordo com a tradição: o papel da mídia, das organizações internacionais e da pesquisa científica na compreensão da ideia de corrupção..... 61</b>
<b>3</b>	<b>Um novo olhar sobre a corrupção nas organizações públicas: as contribuições de Theodore Schatzki a partir da Teoria da Prática..... 66</b>

<b>4</b>	<b>Desafios para a abordagem prática: os limites e o futuro do estudo da corrupção como prática na Administração Pública.....</b>	<b>76</b>
<b>5</b>	<b>Considerações finais.....</b>	<b>78</b>
	<b>Referências.....</b>	<b>79</b>
	<b>CASO DE ENSINO – DESMISTIFICANDO A CORRUPÇÃO: O QUE A OPERAÇÃO CURUPIRA TEM A NOS ENSINAR SOBRE A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?</b>	
<b>1</b>	<b>Resumo do caso.....</b>	<b>83</b>
<b>2</b>	<b>Aplicação do caso.....</b>	<b>84</b>
<b>3</b>	<b>Fonte de dados.....</b>	<b>84</b>
<b>4</b>	<b>Objetivos educacionais.....</b>	<b>85</b>
<b>5</b>	<b>Estratégias para análise do caso.....</b>	<b>86</b>
<b>6</b>	<b>O caso em si.....</b>	<b>87</b>
<b>7</b>	<b>Questões para discussão.....</b>	<b>93</b>
<b>8</b>	<b>Literatura sugerida.....</b>	<b>95</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde que a corrupção fixou seu sentido na língua latina, para expressar, de maneira ainda não definitiva, a degradação e degeneração das relações entre os romanos, várias discussões têm sido travadas dentro e fora das ciências sociais com o objetivo de compreender seu sentido, suas práticas e seu aprendizado.

Neste trabalho, pretendemos revisitar alguns dos temas associados ao estudo da corrupção, estabelecendo reflexões sobre a maneira como a pesquisa científica se organiza para pensá-la e sobre os sentidos atribuídos à sua prática. Além disso, objetivamos apresentar algumas contribuições importantes para seu ensino na Administração Pública.

Essas questões, obviamente, estão em efervescência em nosso país e sua organização em torno dos sentidos da pesquisa, do conceito da corrupção e do seu ensino por meio de casos, proporciona uma boa porta de entrada para o desenvolvimento de estudos que compreendam a corrupção a partir das práticas existentes no interior das organizações públicas.

O título que demos a este trabalho soa quase como que uma provocação, afinal ninguém imaginaria, perguntado sobre o que há de errado com a corrupção, que pudesse se sair com uma resposta do tipo “não há nada de errado com a corrupção” ou que “tudo está de errado com a corrupção”. Uma e outra resposta esvaziam o sentido da pergunta e recusam uma explicação detalhada dessa prática. A pergunta, ao contrário, deve religar o pesquisador às dificuldades e aos desafios que a compreensão e o ensino da corrupção impõem na atualidade, obrigando-o a um trabalho diferente no campo epistemológico.

A aposta que realizamos neste trabalho, e que se torna explícita ao longo dos textos que se sucedem, é de que a discussão levantada pela questão-título só pode ser resolvida quando assumimos que há algo de errado com *a maneira como compreendemos a corrupção*, isto é, com a maneira pela qual somos ensinados

sobre ela e como tentamos explicá-la. Na base dessa aposta repousa a crença de que o uso de modelos clássicos de compreensão da corrupção – os quais nos informam ora que ela é uma espécie de imoralidade ora que ela é uma questão facilmente identificada com o abuso ou mau uso do poder público para obtenção de benefícios particulares – não nos devolve, efetivamente, à compreensão da maneira como as práticas de corrupção estão estruturadas na Administração Pública e de como seus praticantes se comportam.

A despeito da centralidade assumida por essas narrativas no estudo da corrupção, oriundas, sobretudo, dos estudos desenvolvidos na economia e na ciência política do último século, assim como de relatórios produzidos por instituições internacionais e da divulgação massiva concedida pela mídia aos escândalos de corrupção, seria adequado afirmar que os discursos tradicionais descrevem perfeitamente bem a corrupção existente nas organizações públicas? Em que medida essas narrativas poderiam ser utilizadas pelo administrador público para compreender e corrigir as práticas que devassam nossas instituições? Que ajuste ou reparo essas explicações mereceriam receber para que pudessem lidar de forma mais próxima com as práticas de corrupção que ocorrem na administração pública?

O presente trabalho busca oferecer respostas a algumas dessas questões, percorrendo, ao longo dos textos, as dificuldades existentes na pesquisa, compreensão e ensino sobre a corrupção.

Em “Os Sentidos da Pesquisa sobre Corrupção”, o primeiro texto da série, pretendemos realizar uma pesquisa exploratória, de revisitação e classificação temática da produção científica sobre a corrupção. Seu objetivo é realizar o levantamento e a apresentação, ainda que inicial, das principais discussões existentes sobre a corrupção no país e no exterior, de modo que, a partir delas, possamos compreender como a pesquisa sobre corrupção tem sido sistematizada e organizada. Adotamos como estratégias de pesquisa, por conseguinte, a revisão

de escopo de literatura e a revisão integrativa. Dessa forma, a pretensão imputada ao texto está menos em estabelecer uma revisão sistemática e aprofundada da corrupção do que, propriamente, em evidenciar e catalogar os temas que surgem na pesquisa científica sobre ela. A principal contribuição trazida por ele está em oferecer uma primeira tentativa de arranjo e agrupamento dos temas surgidos na pesquisa sobre corrupção, em uma área de pesquisa até então caracterizada pela ausência de esforços de revisitação e organização da produção científica. Uma versão inicial deste texto foi apresentada no XL EnANPAD – Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, ocorrido entre os dias 25 e 28 de setembro de 2016, na Costa do Sauípe, Bahia, Brasil.

Em “A corrupção como prática: as contribuições de Theodore Schatzki para a construção de um novo olhar sobre a corrupção na Administração Pública”, segundo texto da série, pretendemos apresentar ao leitor uma forma diferente de analisar a corrupção nas organizações públicas, tomando como ponto de partida uma definição de corrupção que se contrapõe às narrativas até então constituídas sobre ela. Deste ponto de vista, a corrupção é compreendida, essencialmente, como uma prática social. A fim de fundamentarmos nosso estudo, recorreremos a um conjunto de saberes que confiam à Teoria da Prática a explicação do cotidiano das organizações a partir das atividades que as constituem. A diversidade de pensadores e estudos existentes na área, dentre os quais podemos destacar aqueles realizados por Bourdieu, Giddens, Schatzki, Latour, Certeau, Tarde, Taylor, Lyotard e Reckwitz, obrigou-nos, contudo, a estabelecer um recorte teórico para a análise. Considerando a penetração que seus escritos possuem nos periódicos de Teoria Organizacional e o potencial que suas contribuições representam ao estudo da corrupção como prática na Administração Pública, delimitamos nosso trabalho às categorias de análise introduzidas pelo filósofo norte-americano Theodore Schatzki. Suas reflexões sobre a prática inspiraram a construção de um contraponto às concepções morais, políticas e econômicas, que tornam a

corrupção quase que um ato pessoal e solitário do indivíduo que, convencido por um cálculo racional, é levado a praticá-la, maximizando assim seu interesse e sua utilidade. Servindo-nos de Schatzki, somos levados a compreender a corrupção não apenas como um conjunto de atividades, isto é, de dizeres e fazeres, dispersos no tempo e no espaço, cujo sentido é alcançado somente quando examinamos sua conexão com pessoas, coisas e artefatos nas organizações, como, ainda, acrescentamos às abordagens clássicas a dimensão social que lhes falta. O olhar prático sobre a corrupção desnuda a estrutura e o funcionamento dessa atividade, explicitando todo o conjunto de dizeres e fazeres que lhes dão sustentação. Uma primeira versão desse ensaio, intitulada “Construindo uma abordagem alternativa sobre a corrupção: a Teoria da Prática de Theodore Schatzki”, foi apresentada no 6th LAEMOS – *Latin American and European Meeting on Organization Studies*, ocorrido entre os dias 6 e 9 de abril de 2016, em Viña del Mar, Chile.

Ao conjunto dos textos mencionados anteriormente, soma-se um terceiro, cujo título é “Desmistificando a corrupção: o que a Operação Curupira tem a nos ensinar sobre a corrupção na Administração Pública?”. Trata-se, mais especificamente, de um caso de ensino, por meio do qual pretendemos levar, para a sala de aula, a discussão sobre o modo como pesquisamos e compreendemos a corrupção, isto é, os temas explorados nos dois textos iniciais. Ele retrata um caso ocorrido em nosso país, no começo da última década, em que servidores do IBAMA, madeireiros e despachantes, estiveram implicados em um grande esquema de corrupção que envolvia a extração, o transporte e a comercialização ilegais de produtos florestais na região amazônica. O *teaching case* é composto de um resumo do caso, de explanações sobre a aplicação do caso, de indicações sobre a fonte dos dados, sobre os objetivos educacionais e sobre as estratégias para análise do caso, além do exame do caso em si e da apresentação de questões para discussão, seguida da indicação de uma literatura de apoio. A escolha da Operação Curupira para demonstrar as diversas faces com que podemos estudar e

apresentar a corrupção obedeceu a critérios técnicos e pedagógicos, de modo que o texto pudesse servir, ao final, como um material claro de reflexão e aprofundamento do aprendizado sobre a corrupção para alunos de Administração Pública. O elemento pedagógico ao qual nos referimos pode ser encontrado já no nome dado à Operação: ao recorrer ao Curupira, entidade folclórica brasileira, protetora das selvas, encarnada na figura de um menino travesso com os pés voltados para trás, a Operação evoca a capacidade que os mitos, as lendas e o folclore ainda possuem de explicar uma parte importante de nossa realidade. Da mesma forma, as conexões estreitas do caso com o tema da sustentabilidade e da preservação ambiental retomam a vocação histórica que a Universidade Federal de Lavras possui nessa área, motivando mais uma vez a sua escolha.

Por fim, devemos lembrar, no que diz respeito à forma, que não estamos diante de uma dissertação convencional. Não obstante os textos estejam dispostos em uma ordem que faça sugerir a existência de uma unidade e de uma dependência entre eles, há autonomia de uns em relação aos outros. A convergência e unidade que eles nos comunicam é concebida apenas mais tarde, quando realizamos que cada um deles interroga, a seu modo, a maneira como compreendemos a corrupção, seja do ponto de vista da pesquisa, seja do ensino, seja de sua própria definição. A decisão por apresentá-los na forma do artigo, do ensaio e do caso de ensino expressa nossa crença no fato de que, tal qual a própria ideia de corrupção, aprender e ensinar não se encerram em um único molde.



## OS SENTIDOS DA PESQUISA SOBRE CORRUPÇÃO

Sílvio César Zákha Marani | UFLA

### Resumo

Este artigo pretende traçar um panorama sobre as discussões acumuladas em torno da ideia de corrupção, identificando e agrupando as principais ocorrências relacionadas a ela na pesquisa científica. Os textos encontrados durante o processo de revisão de literatura revelam o caráter heterogêneo e assimétrico da produção científica sobre o tema. Do parco ou quase inexistente número de artigos dedicados exclusivamente à revisão de literatura sobre a corrupção até a infinidade de textos que atacam suas causas, efeitos e percepção, o tema é abordado com interesses diferentes no meio científico. Nosso artigo pretende prestar uma contribuição aos estudos de Administração Pública ao identificar os sentidos das pesquisas sobre corrupção e organizá-los a partir seis grupos ou eixos temáticos.

**Palavras-chave:** corrupção; revisão de literatura; eixos temáticos; pesquisa científica; Brasil.

### Abstract

This article aims to give an overview of the accumulated discussions around the idea of corruption, identifying and gathering the main events related to it in scientific research. The texts found during the literature review process reveal the heterogeneous and asymmetrical character of scientific literature on the subject. From the meager or almost non-existent number of articles devoted exclusively to the literature review on corruption to the multitude of texts that attack its causes, effects and perception, the subject is approached with different interests in the scientific community. Our article aims to contribute to the studies of Public

Administration to identify the directions of the research on corruption and organize them from six groups or themes.

**Keywords:** corruption; literature review; themes; scientific research; Brazil.

## **Introdução**

Alçada à condição de um dos maiores inimigos das organizações e de seu bom funcionamento, a corrupção tem reafirmado no mundo contemporâneo sua vocação para desafiar a pesquisa científica a compreendê-la.

Das pequenas práticas do dia a dia aos grandes escândalos revelados internacionalmente, a corrupção tem exigido do pesquisador das organizações aportes teóricos e práticos que se tornam cada dia mais complexos, modificando a maneira pela qual examinamos suas práticas e o modo com que somos compelidos a combatê-las.

É verdade que a existência de uma preocupação sobre a corrupção não é recente. Se retrocedermos até a antiguidade clássica, pelo menos, lembraremos que tentativas de compreendê-la podem ser encontradas, por exemplo, no pensamento grego – embora, para Aristóteles (2009), a corrupção descrevesse muito mais um movimento no interior da natureza das próprias coisas do que, particularmente, uma defecção no caráter dos homens. Ela designava o processo pelo qual as coisas existentes no mundo abaixo da lua estavam submetidas – da sua geração até seu perecimento.

Evidentemente, hoje, as práticas de corrupção exigem explicações que ultrapassem as especulações desenvolvidas pelo grego, embora o principal legado do pensador repouse no fato de que sua observação do mundo natural permitiu-lhe entendê-la como um movimento, um processo; não como algo que consumia-se em um único ato – como, atualmente, somos levados a crer. O desvelamento

de um grande número de acontecimentos nas últimas décadas aponta, desde então, para um processo de sofisticação das práticas sociais e das estruturas organizacionais que conduz o agente da pesquisa a diversas tentativas de compreensão do tema.

Neste trabalho pretendemos desvendar um pouco mais as direções em que essas tentativas ocorrem, isto é, quais os sentidos em que a pesquisa sobre corrupção acontece. Este artigo não é, portanto, um esforço de compreender a natureza da corrupção nem de oferecer uma definição sobre ela. Esse tipo de esforço, perseguido por alguns autores, resulta na maioria dos casos em definições incompletas, polissêmicas ou, ainda, no abandono da discussão sob o argumento de que não há um consenso sobre seu significado.

Objetivamos, ao contrário, traçar um panorama sobre as discussões acumuladas em torno dessa ideia, identificando e agrupando as principais ocorrências relacionadas a ela na pesquisa científica, além de apontar as lacunas existentes entre as abordagens catalogadas.

A fim de tornar a exposição mais convidativa ao leitor, adotamos em nosso texto uma linguagem que se afasta da forma tradicional com que os escritos são produzidos em nossa área. Buscamos suavizar a tecnicidade da discussão sem, todavia, deixarmos de lado o cuidado metodológico que o texto científico impõe.

Dividimos nosso trabalho em três partes. Na primeira parte, explicitamos e detalhamos os procedimentos utilizados durante o processo de revisão de literatura. Apresentamos os métodos empregados em nossa pesquisa e detalhamos as etapas e os passos dados em cada fase do levantamento bibliográfico. Isso inclui considerações não apenas sobre o recorte que efetuamos, mas também sobre as dificuldades encontradas na manipulação dos critérios de seleção e na própria classificação dos textos encontrados.

Na segunda parte, nos ocupamos de apresentar, propriamente, os sentidos ou direções das pesquisas sobre a corrupção. Elas não expressam, entretanto, uma

“tendência” nos estudos, como a palavra “direções” poderia sugerir, mas os temas que surgem a partir deles. Esses sentidos, direções ou perspectivas, capturados por meio de uma revisão da literatura clássica e contemporânea, foram nomeados a partir do tipo de preocupação que os textos expressam. Dessa forma é que falamos, por exemplo, em um sentido introdutório, conceitual ou, mesmo, de um sentido que se relaciona com as formas de controle da corrupção. Nos esforçamos por apresentar, em cada um deles, um balanço sobre o estado da arte, identificando os pontos mais explorados, as deficiências existentes e os espaços abertos a novas realizações.

Na terceira parte, nos encarregamos de estabelecer alguns apontamentos mais específicos acerca da pesquisa sobre corrupção no Brasil, destacando sua conexão com os estudos existentes no campo da Administração Pública. Isso foi possível a partir dos resultados obtidos na segunda parte do texto. A partir deles pretendemos desvendar as particularidades da produção bibliográfica no país: o modo como ela se organiza, seus principais atores e em que estágio os estudos se encontram na Administração Pública.

Acreditamos que podemos, desta forma, contribuir para a sistematização dos estudos sobre corrupção e para o delineamento de futuras pesquisas no campo. É importante ressaltar, contudo, que a tarefa a que nos propomos aqui não se esgota com o tratamento dos sentidos da pesquisa em corrupção.

Ao longo do texto procuramos investigar demandas adicionais associadas a ela, como, por exemplo, se a pesquisa científica recobre de maneira homogênea as abordagens identificadas; se as investigações de caráter mais econômico prevalecem sobre aquelas que tomam como ponto de partida os aspectos culturais e comportamentais; se as pesquisas científicas sobre o tema levam em conta a principal demanda social com respeito à corrupção hoje – no caso, seu controle; e, por fim, se há uma produção nacional sobre o tema e de que forma ela se manifesta.

Diante desse conjunto de preocupações e, conscientes de que nossa diretriz é apresentar ao leitor um panorama introdutório das pesquisas em corrupção, passamos ao seu exame nos tópicos seguintes.

### **Desvendando os sentidos da pesquisa: procedimentos de mapeamento de literatura sobre corrupção**

O interesse da comunidade científica pelo tema da corrupção tem crescido ao longo das últimas décadas. Uma incursão pela base *ScienceDirect* revela, por exemplo, que no início do milênio publicavam-se cerca de 500 (quinhentos) artigos por ano – quantidade que dez anos mais tarde mais que duplicaria, chegando ao número de 1.358 (mil trezentos e cinquenta e oito) anuais. O aumento do número de publicações ao ano não parou desde então, saltando de 1.570 (mil quinhentos e setenta) artigos ou publicações no início da década para 2.845 (dois mil oitocentos e quarenta e cinco) contados até o final do ano de 2015.

Se, de um lado, a presença e circulação do tema em revistas de alto fator de impacto expressam, de fato, um alargamento do interesse de pesquisadores relativamente ao tema da corrupção, de outro lado, elas evidenciam que a ascendência desse movimento nem sempre vem acompanhada de um esforço equivalente de sistematização.

Nosso texto pretende, a partir dessa constatação, dar o primeiro passo em direção à organização dessas pesquisas, apresentando ao pesquisador da Administração Pública os principais temas associados ao estudo da corrupção. A preocupação com a organização e sistematização desses temas – muito antes que com a “tendência” que eles expressam – evidencia o motivo pelo qual não nos interessamos por compreender, aqui, como a literatura científica se comportou nos últimos cinco ou dez anos com respeito ao tema, mas sim em abrir espaço aos autores que contribuíram decisivamente com o estudo da corrupção ao longo do

tempo – e que, submetidos ao critério temporal, possivelmente não resistissem à pesquisa.

Em nossa investigação adotamos procedimentos que derivam da combinação entre duas formas de revisão da literatura: de um lado, o método da revisão de escopo de literatura e, de outro, o método da revisão integrativa.

Segundo Armstrong et al. (2011), a revisão de escopo oferece uma abordagem estruturada para a coleta de informações, por meio do mapeamento ou recorte da literatura existente sobre um dado tema, sem, contudo, enveredar-se em procedimentos exaustivos de análise e síntese de dados ou na avaliação qualitativa e quantitativa da publicação. Uma de suas grandes vantagens está na capacidade de informar as pesquisas atuais ou futuras na área.

Rumrill, Fitzgerald e Merchant (2010) argumentam na mesma direção, salientando que a revisão de escopo, além de ser exploratória – isto é, de efetuar o exame da variedade e da natureza de uma dada área de pesquisa, determinando se uma revisão sistemática deve ser realizada –, também sumariza e dissemina a pesquisa, na medida em que o pesquisador a utiliza para identificar lacunas existentes na literatura.

No campo de administração pública e dos estudos organizacionais, segundo Botelho, Cunha e Macedo (2011), a revisão integrativa tem a virtude de pavimentar o intercâmbio e o diálogo entre as pesquisas teóricas e as pesquisas experimentais já realizadas, possibilitando ao pesquisador, mediante a manipulação de critérios específicos, recuperá-las e articulá-las durante o processo de revisão.

A razão pela qual decidimos mesclar os dois métodos está na facilidade com que suas fases e seus procedimentos se comunicam. Essa estratégia permitiu uma incursão mais generosa sobre o tema, em um campo de pesquisa até então desconhecido para o pesquisador. A adoção dos métodos possibilitou, por fim,

que interrogássemos os textos em sua superfície, dando o primeiro passo para a classificação da produção teórica e empírica sobre o tema.

A revisão de escopo é organizada, de acordo com Armstrong et al. (2011) e Rumrill, Fritzgerald e Merchant (2010), a partir de procedimentos básicos que envolvem desde a identificação do problema de pesquisa até a identificação dos estudos relevantes na área, sua seleção, tabelamento de dados e seu cotejamento, bem como resumo e relato dos resultados.

A revisão integrativa, por sua vez, segundo Botelho, Cunha e Macedo (2011) pode ser dividida em seis etapas: a identificação do tema e seleção da questão de pesquisa, o estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão, a identificação dos estudos pré-selecionados e selecionados, a categorização dos estudos selecionados, a análise e interpretação dos resultados e a apresentação da revisão/síntese do conhecimento.

No caso deste trabalho, a revisão de literatura envolveu, em um primeiro momento, a delimitação da questão de pesquisa aos sentidos dos estudos sobre corrupção. Quais os principais temas tratados pela literatura científica quando o assunto é corrupção? De que forma estes temas são abordados?

A seleção da temática e a definição da questão de pesquisa foram acompanhadas, em um segundo momento, da busca de artigos nas bases eletrônicas de periódicos e do levantamento de livros e ensaios publicados sobre o tema, nacional e internacionalmente. Para a seleção deste material, utilizamos os critérios de autoridade, respeitabilidade e prestígio de que gozam os autores na área da pesquisa sobre corrupção, além da atualidade e permanência de seus estudos, a amplitude com que o conteúdo é por eles tratado, bem como a objetividade e precisão de seus textos. Para o levantamento de periódicos, por sua vez, nos servimos da base eletrônica *ScienceDirect*, à qual juntamos, posteriormente, consultas às bases *Scopus*, *JSTOR*, *Web of Science*, *Spell* e *Scielo*.

A crença de que os sentidos da pesquisa sobre corrupção pudessem ser facilmente alcançados consultando-se revisões de literatura já existentes sobre o tema fez com que nossas buscas iniciais fossem orientadas por meio dos descritores *corruption, review, literature, research* e *studies*. A parca existência desse tipo de material, entretanto, nos obrigou a restringir as fases seguintes da pesquisa ao uso isolado do termo *corruption*.

A variedade de textos encontrados durante a investigação exigiu um cuidado adicional na seleção dos artigos que viessem a compor os grupos com os sentidos da pesquisa. Estes grupos (ou eixos temáticos) alternam sua preocupação entre sentidos da pesquisa que:

- a) são *introdutórios*, i.e., compostos de textos que apresentam e problematizam os estudos sobre corrupção;
- b) são *conceituais e fenomenológicos*, ou seja, que se ocupam da definição de corrupção e das formas e casos em que ela se manifesta;
- c) são *paradigmáticos*, na medida em que pretendem introduzir formas de análise e interpretação sobre a corrupção a partir de áreas específicas do conhecimento humano;
- d) se ocupam da *percepção, causas e efeitos da corrupção*;
- e) pensam o *controle da corrupção*; e
- f) investigam o *tratamento oferecido pela mídia* à corrupção.

A classificação dos textos encontrados em cada uma das categorias acima, bem como seu descarte, obedeceu a quatro procedimentos específicos: leitura do título, leitura do resumo ou *abstract*, leitura das palavras-chave, *skimming* e comparação do conteúdo do artigo com os sentidos identificados na pesquisa. É evidente que o número final de textos apresentados em cada grupo poderia ser

maior do que é, mas pretendemos haver trabalhado com um número suficiente de artigos que expressasse o sentido que o grupo de fato possui. Deste modo, acolhemos aqueles que nos pareceram adequar-se mais corretamente aos critérios estabelecidos e excluimos os demais.

A classificação de um artigo ou livro em um ou outro grupo (ou eixo) pode suscitar dúvidas e discordâncias, mas salientamos que as fronteiras entre o tipo de preocupação preponderante nos textos sobre corrupção nem sempre é clara. Embora um artigo ou livro apresente, presumivelmente, um tom conceitual, a resposta que ele dá à pergunta “o que é a corrupção?” pode acabar fornecendo elementos que o façam ser classificado como um texto que trate de paradigmas de interpretação ou até mesmo das causas, efeitos e percepção da corrupção. Desta forma, a escolha pelo melhor enquadramento nem sempre foi fácil e nem sempre encontrou uma solução satisfatória por meio das palavras-chave.

Conscientes dessas limitações passamos a apresentar, na próxima seção, os resultados obtidos com a pesquisa e a classificação dos artigos.

### **Os sentidos construídos pelos agentes da pesquisa: principais grupos, preocupações e lacunas na literatura sobre corrupção**

A identificação de grupos ou eixos temáticos, preocupações e lacunas existentes na literatura sobre corrupção é um passo importante para compreensão dos sentidos construídos pelos agentes da pesquisa sobre ela.

Uma face dessa construção é revelada já nas primeiras etapas do levantamento da produção científica sobre o tema: os estudos sobre corrupção se concentram, especializam e avançam em algumas áreas do conhecimento na proporção inversa com que são sistematizados e organizados pelos pesquisadores. Nesse sentido, encontramos menos revisões de literatura temáticas sobre nosso

objeto de pesquisa do que estudos sobre seus desdobramentos na economia e na política, por exemplo. A partir dessa premissa é que orientamos nossa discussão.

O primeiro grupo temático de artigos que tomamos para análise expressa o *sentido introdutório* da pesquisa sobre corrupção. Ele é composto por textos que oferecem uma apresentação inicial do tema e realizam uma problematização dos seus estudos a partir das principais teorias e discussões sobre a corrupção. A existência de artigos dedicados exclusivamente à revisão de literatura é bastante rara entre eles, de modo que a sistematização ou organização desses estudos torna-se uma tarefa importante para futuros estudos na área. Entre os textos que recorrem a algum tipo de revisão ou sistematização da literatura e que oferecerem, portanto, uma boa porta de entrada ao tema da corrupção e aos problemas associados a ela na pesquisa científica estão os de Brei (1996b), Torsello e Venard (2016), Judge, McNatt e Xu (2010), Mény (1996), Biason (2012a) e Filgueiras (2008b). O artigo de Brei (1996b) concentra-se na revisão das principais correntes de pensamento sobre a corrupção. Nele, a autora realiza um levantamento dos estudos que oferecem definições sobre a corrupção, agrupando-os em quatro conjuntos: os que definem a corrupção do ponto de vista do mercado, os que levam em conta o interesse público na sua compreensão, os que a conceituam a partir da opinião pública e aqueles que a reconhecem sob o ponto de vista da lei. Considerando-se a escassez de revisões, este é um ponto de partida interessante para pensarmos as definições sobre a corrupção, ainda que ele não contemple perspectivas surgidas na primeira e segunda década dos anos 2000, como a antropológica, revisitada no texto de Torsello e Venard (2016). Em seu artigo, os autores realizam uma revisão da literatura no campo da Antropologia, explicitando como uma nova compreensão da moralidade pode contribuir para os estudos sobre corrupção em pesquisas organizacionais. A ideia defendida pelos autores é de que a compreensão sobre a corrupção deve ser devolvida ao contexto em que ela surge, não sendo examinada *a priori*, nem de maneira definitiva, como

algo essencialmente negativo. Judge, McNatt e Xu (2010) conduzem, por sua vez, um processo de mapeamento da literatura que se apoia no estudo de meta-análise da corrupção a partir de quarenta e dois estudos empíricos. Por meio dele os autores tentam classificar a produção científica sobre causas e efeitos da corrupção em três grandes áreas: a política ou legal, a econômica e a sociocultural. Por se tratar de uma rara iniciativa quantitativa, o estudo merece um olhar atento do estudioso da corrupção e deixa a porta aberta para que outras investigações dessa natureza sejam realizadas como, por exemplo, o estudo bibliométrico comparativo entre a produção local e global sobre o tema. Mény (1996) presta sua contribuição ao explicitar como o fenômeno da corrupção ganhou proeminência ao longo do tempo e como, ao tornar-se mais complexo, ele deu origem a diferentes modos de interpretação. No campo dos livros e ensaios, embora se anuncie como conceitual, o texto de Biason (2012a) traça uma revisão sobre as principais teorias da corrupção (personalista, funcionalista, legalista, econômica, política etc.), enquanto o ensaio escrito por Filgueiras (2008b) retoma a discussão a partir de seus marcos teóricos, especialmente aqueles que estão na base das visões neo-institucionalistas e modernistas sobre a corrupção. A crítica que podemos fazer a essas tentativas de compreender as teorias e abordagens por meio de rótulos é de que, de certa parte, elas contribuem para a simplificação do tema à mera disputa entre interpretações teóricas, deixando de lado uma investigação mais profunda sobre a capacidade que esses modelos de compreensão da realidade possuem na descrição da prática de corrupção.

Uma outra parte dos esforços de pesquisa científica sobre o tema da corrupção está voltada à sua definição e à apresentação das formas, tipos ou práticas por meio das quais ela se manifesta. Por essa razão chamamos a esse sentido *conceitual e fenomenológico*. É necessário marcar, entretanto, que a preocupação conceitual, assim como ocorre com a revisão de literatura, nem sempre goza de atenção exclusiva nos artigos: muitas vezes ela se mistura com o

estudo dos próprios tipos de corrupção, razão pela qual reunimos nesse grupo os artigos que tratam não apenas da definição, mas de tipologias da corrupção, como o nepotismo, o suborno, o desvio etc. No que diz respeito à definição de corrupção, propriamente, outra característica chama nossa atenção: a literatura compreende tanto autores que se lançam em busca de uma definição sobre ela quanto estudiosos que preferem trabalhá-la a partir de uma perspectiva já dada, apoiando-se na ideia segundo a qual há pouco consenso sobre sua definição. O grupo de artigos que possui como preocupação principal o conceito de corrupção (ou alguns de seus tipos) tem as contribuições de Williams (1999), Philp (1997), Johnston (1996), Silva (1994), Filgueiras (2006) e Agatiello (2010) – além de Ribeiro (2006), Carvalho (2008), Pinto (2011) e Furtado (2015), se formos considerar a produção de livros e ensaios. Williams (1999) enfatiza a necessidade de concentrar-se mais precisamente na definição e refinamento do conceito em razão da diversidade de estudos já existentes sobre as causas, consequências e controle da corrupção. O autor examina em seu artigo a evolução do conceito nas ciências sociais contemporâneas e assegura – a nosso ver, corretamente – que os conceitos expressam mais frequentemente as causas que dão origem à corrupção do que a corrupção ela mesma. Philp (1997), por sua vez, ajusta a definição ao campo político, tentando prover uma explicação sobre a maneira como concebemos a corrupção no interior dessa área. O autor parte de um caso prático para denunciar as dificuldades surgidas na determinação da natureza política da corrupção, dos seus limites e de suas consequências no âmbito institucional. Trata-se de um esforço importante na medida em que recobra soluções conceituais para casos que surgem no dia a dia da vida política. Johnston (1996) problematiza a dificuldade de definição apostando na reconciliação entre as abordagens clássicas e modernas sobre a corrupção. Essa reconciliação exige, de acordo com o autor, o reconhecimento do contexto em que estudamos a corrupção e das perguntas que queremos responder sobre ela. O pensamento revelado no artigo

está longe da formulação atingida pelo autor quase uma década mais tarde, quando publica seu *Syndromes of Corruption*. Nele, Johnston (2005) concebe a corrupção como uma espécie de “síndrome”, cuja origem está no modo como as pessoas trocam poder e riqueza. De acordo com o autor, podemos identificar ao menos quatro tipos dela: a dos mercados de influência, a dos cartéis de elite, a das oligarquias e clãs e, por fim, a dos servidores “magnatas”. Embora devedora do contexto liberal, a abordagem realizada por Johnston (2005) é interessante pela originalidade demonstrada ao recorrer à ideia de síndrome para pensar os problemas sistêmicos de corrupção. Em um artigo bastante sucinto, Silva (1994) retoma a tentativa de definição funcional da corrupção, o que o vincula às formas mais tradicionais de compreender essa prática. Embora esse recuo possua pouco interesse face às novas abordagens, o texto tem a virtude de ser um dos raros esforços realizados na área da Administração Pública brasileira para pensar o tema. Filgueiras (2006) associa a definição da corrupção, por sua vez, à compreensão de suas linguagens e do processo histórico-social que a estabelece, defendendo a prevalência dos princípios éticos e morais para o bom funcionamento das instituições. Em uma perspectiva bastante semelhante, Agatiello (2010) examina a influência das noções de integridade política, democracia e de dificuldades econômicas na definição do conceito de corrupção. Embora flertem com um tipo de explicação política, que possui um peso não muito diferente de outras, essas tentativas são relevantes por lançarem dúvidas sobre a capacidade de a corrupção ser explicada exclusivamente pelo viés econômico, segundo o qual ela seria não propriamente um instrumento, mas uma finalidade. Ribeiro (2006), no ensaio *Da política da corrupção*, reclama a importância de um olhar ampliado para a corrupção. O autor defende a combinação da leitura política com a antropológica, sem a qual somos incapazes de medir os custos sociais da corrupção. Uma leitura interessantíssima sobre a ideia de corrupção é realizada por Carvalho (2008), que tenta pensá-la a partir da lógica da transgressão. Embora

concordemos que a recusa de tomá-la exatamente na forma como ela é nomeada implique a perpetuação de alguns impasses, o autor desenvolve reflexões preciosas sobre a relação do brasileiro com a lei e as práticas de corrupção ao longo da história. Parte dessas práticas são examinadas, também, por Pinto (2011). Em seu livro *A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil* a autora resgata alguns casos com o objetivo de ilustrar como os tipos de corrupção existentes no sistema político brasileiro (nepotismo, patrimonialismo, clientelismo, por exemplo) estão associados a um modo de exercício do poder que criou raízes no nosso país. Diversos outros casos de corrupção são analisados, também, por Furtado (2015), que oferece, em seu *As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*, um enfoque intimamente ligado à perspectiva organizacional da Administração Pública.

Se os exercícios de revisão de literatura e de definição da corrupção não despertam um interesse grande do ponto de vista dos estudos científicos, o mesmo não se sucede com os paradigmas de análise e interpretação da corrupção. O *sentido paradigmático* construído pelos agentes da pesquisa recebe contribuições de vários autores e reúne explicações sobre a corrupção a partir das mais diversas áreas do conhecimento humano: da economia, da cultura, da teoria organizacional, da ciência política, da linguística, da psicologia, da filosofia etc. Os textos de Bardhan (1997) e Aidt (2003, 2009) elege para análise, por exemplo, o paradigma econômico. Ambos os autores tentam problematizar o impacto da corrupção na economia por meio de variáveis como eficiência e desenvolvimento. Bardhan (1997) dá ênfase aos argumentos que apostam na relação positiva entre a corrupção e o aumento da eficiência administrativa, enquanto Aidt (2009) percorre o caminho inverso, para provar a ineficiência e os custos impostos ao desenvolvimento pelas práticas de corrupção. Embora seja interessante, a discussão econômica parece não encontrar uma saída conciliatória, capaz de afirmar aspectos positivos e negativos da corrupção relativamente ao

contexto em que ela aflora. O paradigma cultural, por sua vez, redireciona a discussão sobre a corrupção para um número surpreendente de temas. Mishra (2006) investiga, por exemplo, a persistência e tolerância à corrupção em determinadas sociedades, enquanto Barr e Serra (2010) e Miller (2006) avaliam o papel que as normas e valores sociais exercem sobre a prática da corrupção. Dong, Dulleck e Torgler (2011), assim como Balafoutas (2011), interessam-se por investigar se podemos falar em uma espécie de “contágio” ou transmissão da corrupção. Para isso, os autores se debruçam sobre a relação entre a percepção da corrupção manifestada por uma dada sociedade e o engajamento de seus membros em práticas corruptas. No contexto propriamente organizacional, destacam-se as interpretações oferecidas sobre a corrupção por Frost e Tischer (2014), que a pensam como uma rotina; por Karmann et al. (2014), que a avaliam a relação à disposição de empreender [*entrepreneurial orientation*]; e por Rosenblatt (2012), que utiliza a Teoria da Dominância Social para explicar o enraizamento e perpetuação de práticas de corrupção nas organizações por meio de estruturas, normas e práticas responsáveis pelo estabelecimento de ambiguidades no interior da organização que levam a esse quadro. Os estudos realizados no âmbito organizacional são importantes e, embora sinalizem para uma compreensão da corrupção em uma via diferente da tradição, parte deles ainda cede à tentação de defini-la como uma espécie de abuso de poder. Deste modo, trata-se de uma área de estudos cujo potencial exploratório é grande, especialmente sob a perspectiva de tratar a corrupção como uma prática social. Por sua vez, o paradigma político tenta pensar a corrupção se valendo de discussões que retomam a Teoria Democrática. O principal texto que encontramos nesse sentido é de Warren (2004), para quem a corrupção, além de expressar uma violação da norma de inclusão democrática, sinaliza para a existência de grave déficit de democracia. Essa análise é, em certa medida, inovadora dentro do campo político em que ela surge, sustentando-se como uma alternativa à afirmação da corrupção como um

abuso de poder para obtenção de ganhos pessoais. A utilização de paradigmas alternativos, como o linguístico, desenvolvido no estudo de Machado (2010), reafirma a tentativa de construção de novos olhares sobre a corrupção, retirando-a de campos semânticos tradicionais, como o político e o jurídico. Esforço equivalente é realizado por Roberts (2015), que busca oferecer uma explicação para a prática da corrupção por meio do paradigma psicológico, apoiado nos estudos que Lacan e Foucault desenvolvem sobre os processos de sujeição e dos processos psíquicos de atração pela corrupção. Ainda no espectro dos paradigmas alternativos de análise da corrupção, encontramos o livro de Martins (2008), que recorre à filosofia para interrogá-la e confrontá-la às definições permanentemente presentes no senso comum. Por fim, Avritzer et al. (2008) e Brei (1996a) oferecem ao leitor um panorama geral sobre os paradigmas ou perspectivas de análise da corrupção, auxiliando-o a compreender a corrupção em seus mais diversos aspectos, das causas e consequências dessa prática até seu controle – temas que estão na origem dos sentidos da pesquisa que examinaremos logo a seguir.

Com vasta penetração na pesquisa científica, os estudos sobre *percepção, causas e efeitos* da corrupção constituem um sentido especial dentre os demais. Uma obra clássica situada nessa área é a de Rose-Ackerman (1999), intitulada *Corruption and Government: causes, consequences and reform*. Nela, a autora dirige seu pensamento às causas e consequências da corrupção, examinando-as, especialmente, no campo econômico. Embora os aspectos políticos e culturais também sejam examinados – e expandidos, sobretudo, na segunda edição da obra, lançada em 2016 –, eles não repetem o fôlego da análise econômica. A crença da autora na economia como uma ferramenta poderosa de explicação, combinada com sua passagem por instituições como o Banco Mundial, esclarecem em grande medida a apropriação do seu pensamento pela lógica institucional e os motivos pelos quais a autora identifica o comportamento *self-seeking* ou *rent-seeking* como causa da corrupção. É contra esse pano de fundo que novos estudos sobre a

corrupção, suas causas e efeitos devem se levantar. Além da obra clássica de Rose-Ackermann (1999), contribuições sobre as causas da corrupção são verificadas nos artigos de Goel e Nelson (2010), Roman e Miller (2014), Lee e Guven (2013), Sobhani e Bechara (2011) e Theobald (1999). Entre elas destacam-se: os fatores históricos e geográficos, apresentados por Goel e Nelson (2010), o *status* e o parentesco, examinados por Roman e Miller (2014), as normas culturais e as questões de gênero, destacados por Lee e Guven (2013), as lesões e disfunções cerebrais, sustentadas por Sobhani e Bechara (2011) e características do subdesenvolvimento, como o patrimonialismo, estudadas por Theobald (1999). Observados à superfície os fatores aparentam grande diferença, mas uma análise detida deles revela seu pertencimento a um mesmo grupo, qual seja, àquele que confia a causalidade da corrupção à prevalência dos aspectos culturais. Esse é o motivo pelo qual soa estranha e destoante a investigação realizada por Sobhani e Bechara (2011), que descrevem a corrupção como um traço não propriamente cultural, mas biológico do ser humano. Essa conclusão deve ser revisitada e interrogada, sobretudo pelas consequências éticas que ela traz para a compreensão da corrupção e do livre-arbítrio. Ao falarmos em consequências, devemos levar em conta também a existência de um grande número de textos que se propõe a pensar a corrupção por meio de seus efeitos. Os artigos de Nye (1967) e Petrou e Thanos (2014) oferecem um panorama mais geral das discussões, enquanto outros autores aprofundam a existência de efeitos negativos na corrupção, conforme argumentam Budak e Rajh (2014), ou, até mesmo, de efeitos positivos, capazes de incrementar os negócios, como ponderam Méon e Weill (2010). Ao analisar os efeitos gerados pela corrupção, o artigo de Tay, Herian e Diener (2014) tenta estabelecer sua relação com o bem-estar das pessoas, enquanto Praça (2011) se esforça para avaliar seu impacto no desencadeamento de reformas institucionais. Esse tipo de estudo, que interroga os desdobramentos da corrupção no campo econômico e institucional, possui um forte apelo empírico, razão pela qual acabam

prevalecendo, em alguma medida, sobre estudos teóricos da corrupção. Daí, também, a razão pela qual eles contribuíam, frequentemente, para a confusão entre a definição de corrupção e a explicação de suas causas e efeitos, dando azo a concepções que não tem outra origem senão a percepção da corrupção. Em se tratando do modo como a corrupção é percebida, temos um amplo campo de estudos na literatura científica que se coloca ao lado do estudo das suas causas e efeitos. Abramo (2005), Olken (2009), Dreher, Kotsogiannis e McCorrison (2007) e Sah (2007) salientam ao longo de seus textos as dificuldades envolvidas na medição das práticas de corrupção, o que torna índices ou indicadores de percepção instrumentos pouco confiáveis na descrição da prática ela mesma. Poeschl e Ribeiro (2010) dão destaque às diferenças de percepção surgidas em diferentes contextos sociais, locais e globais, enquanto Santos, Guevara e Amorim (2013) avaliam, nas organizações privadas, sua relação com o grau de instrução, gênero e idade das pessoas. Em seu texto, Filgueiras (2009) explora a contradição existente entre valores morais e a prática da corrupção na opinião pública brasileira, explicitando em que medida esse afastamento é determinado pelo modo como percebemos a corrupção. Essa percepção, bem como o papel que ela assume na formação da opinião pública, é estudada por Heidenheimer (1996) por meio dos chamados processos de escandalização da corrupção. Trata-se de um ponto que tem despertado interesse na literatura científica, de modo que constituímos, adiante, um sentido próprio para abrigar o tratamento dado pela mídia às práticas de corrupção.

Antes de passarmos, porém, a ele, apresentamos aqui um dos temas mais cativos surgidos na pesquisa científica das últimas décadas e que enforma outro importante sentido da pesquisa sobre corrupção: o dos mecanismos de *controle*. Nele, duas obras, em particular, merecem destaque: *A Corrupção sob controle*, de Klitgaard (1994) e *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, de Anechiarico e Jacobs (1996). Klitgaard (1994)

explora em seu livro estudos de caso com o intuito de elaborar, a partir deles, políticas de combate à corrupção. Embora a obra tenha se tornado um clássico da literatura científica, precisamos esclarecer, por outro lado, que ela se encarregou de difundir uma receita institucional para o combate à corrupção a um determinado grupo de países, a saber, os pobres e aqueles em desenvolvimento. Fora desse contexto não sabemos qual alcance o trabalho possui. Além disso, Klitgaard (1994) utiliza em suas reflexões metáforas econômicas que descrevem a prática da corrupção como um cálculo racional mediante o qual o indivíduo maximiza interesses pessoais. Esse recuo, devemos advertir, impõe outro limite à obra. Convertido em outro clássico dos estudos anticorrupção, a obra de Anechiarico e Jacobs (1996), assentada sobre a investigação de medidas anticorrupção adotadas no Departamento de Polícia da cidade de Nova Iorque, lida com a ideia segundo a qual os esforços de combate à corrupção podem ser tão danosos quanto a própria corrupção, contribuindo, no limite, para a ineficiência do governo. Apesar da polêmica visão introduzida pelos autores, trata-se de um material interessante na medida em que obriga o estudioso da corrupção a cultivar uma espécie de atitude cética para com as medidas de combate à corrupção, sopesando os aspectos positivos e negativos desse tipo de esforço. Nos periódicos com alto fator de impacto, por sua vez, a discussão sobre o sentido do *controle* é aprofundada em torno de suas modalidades ou formas de exercício dele. A literatura nos coloca em contato com diversos tipos de controles: institucionais, burocráticos, sociais ou democráticos, eletrônicos e midiáticos. Dentre os institucionais podemos destacar a criação ou reformulação de órgãos encarregados do combate à corrupção, tema trabalhado por Gong e Wang (2013) ao examinarem a experiência de Hong Kong, a celebração de compromissos éticos, conforme assinalado por Rose-Ackerman (2002), e a concessão de melhorias no acesso à educação à população, estudada por Truex (2011). Esta, aliás, é uma questão que mereceria um olhar mais atento da pesquisa, uma vez

que a reivindicação da ocupação de cargos públicos por pessoas cada vez mais “educadas” tem sido rotineiramente evocada na presunção de se tratar de uma medida que erradicaria, de fato, a corrupção. Estudos que contribuam para esclarecer se se trata, mais propriamente, de um preconceito ou de uma medida verdadeiramente eficiente, são bem-vindos. Ao lado do controle institucional há, ainda, o controle burocrático – que não se manifesta diretamente nas instituições, mas no próprio corpo burocrático. Filgueiras e Aranha (2011) flertam com essa forma de controle ao sugerirem que o controle efetivo sobre as práticas de corrupção pressupõe a diminuição da discricionariedade dos burocratas ao nível da rua. Empiricamente essa perspectiva pode se revelar uma saída factível, mas ao ser enunciada ela cria algumas arestas teóricas que necessitam ser explicadas. A primeira, consiste em relacionar discricionariedade e corrupção: será que a relação entre essas coisas é mesmo determinante para a prática da corrupção? A segunda, consiste em fazer crer que só há corrupção em níveis baixos da hierarquia administrativa, ou que, neles, ela seja mais expressiva: ocupantes de altos cargos da administração não estariam sujeitos a realizar escolhas e, portanto, a praticar corrupção? Essas questões são importantes e devem ser respondidas para que tenhamos dimensão dos limites das reformas gerenciais introduzidas em solo brasileiro no controle da corrupção, conforme tratam os autores em seu artigo. Outra face bastante interessante dos estudos sobre o combate à corrupção é aquela que aposta no controle social ou democrático. Warren (2005) é um entusiasta dessa ideia e, em seu texto, demonstra como a organização da sociedade civil e das instituições pode corroborar um exercício da política livre da corrupção. O empoderamento dos cidadãos para o exercício da *accountability* é um passo fundamental nesse esforço anticorrupção, mas merece ser estudado mais profundamente em cotejo com as iniciativas já existentes no campo institucional. Trata-se de apurar, mais precisamente, o grau de autonomia e independência que este tipo de controle tem sobre aquele realizado pelas instituições. Paralelamente

ao controle democrático, temos visto crescer, também, o interesse pelas formas eletrônicas de combate à corrupção. Lio, Liu e Ou (2011) assim como Bertot, Jaeger e Grimes (2010) e Andersen (2009) exploram a capacidade dos meios eletrônicos e das ferramentas das Tecnologias da Informação e Comunicação como a internet, as mídias sociais e o próprio governo eletrônico, em oferecer um contraponto à corrupção. São estudos que reavivam a crença na ressignificação da atividade do controle, que deixa de ser repressiva para tornar-se, sobretudo, preventiva. As discussões realizadas por esses textos podem produzir resultados ainda mais relevantes para a pesquisa científica se absorverem em seu interior a gramática utilizada pelo controle democrático, de modo que estudos futuros que combinem as duas áreas são bem-vindos. A última faceta, não muito explorada do controle da corrupção, pretende atribuir à imprensa um papel de destaque no combate a essa prática. Bhattacharyya e Hodler (2015) argumentam que a combinação entre os incentivos à democratização e a liberdade de imprensa representa uma iniciativa importante no combate à corrupção política. Camaj (2013), por sua vez, examina a relação entre liberdade de imprensa (*media freedom*) e os níveis de corrupção, sugerindo que lugares em que se pratica pouca corrupção são, igualmente, lugares em que a mídia tem maior liberdade para exercer suas atividades. Devemos levar em conta, entretanto, que a análise é influenciada pela percepção que as pessoas têm da corrupção e que ela acaba por sugerir um tipo de conexão que nem sempre pode ser estendido para modelos de compreensão da realidade que estão fora de sociedades liberais.

Essa relação da mídia com a corrupção funda, em alguma medida, um *sentido* próprio na pesquisa científica. Além do papel desempenhado por ela no controle da corrupção, conforme explicitamos acima, existe na literatura um interesse por pensar o *tratamento oferecido pela mídia* a esse tema. Tratam-se de textos que focalizam a construção de narrativas sobre a corrupção, especialmente a partir dos processos de escandalização e dramatização. Breit (2010) examina em

seu artigo esses processos e realiza contribuições importantes ao desvendar formas de discurso até então não enunciadas na literatura, como o da transgressão, o discurso político, o individualista e o do bode expiatório. Giglioli (1996) realiza um esforço semelhante, porém concentrado no exame do papel desempenhado pela mídia na investigação judicial de um caso concreto de corrupção política em Milão nos anos 1990. A importância das reflexões desenvolvidas pelo autor está em demonstrar como os enfoques utilizados pela imprensa servem à realização de uma lógica de mercado que precede, muitas vezes, a lógica do apoio político. Ainda no campo das análises do discurso, Silva et al. (2005) buscam compreender os sentidos sobre a corrupção construídos pelo Jornal Folha de São Paulo em um caso de corrupção envolvendo uma multinacional no campo alimentício. Considerada a escassez desse tipo de estudo em nosso país, o texto serve como um ponto de partida para novas pesquisas que aprofundem o exame das práticas discursivas em jornais, revistas, telejornais etc. Por fim, uma boa aproximação aos temas de corrupção apropriados pela mídia pode ser encontrada em *Corrupção: parceria degenerativa*, dos jornalistas Barros Filho e Praça (2014). Os autores recorrem ao discurso filosófico e da ciência política para desfazer várias das simplificações que o veio jornalístico é pródigo em produzir, apresentando-se como um material relevante para a compreensão dos sentidos associados à corrupção.

### **A pesquisa sobre corrupção no caso brasileiro e sua interface com a Administração Pública**

Percorridos os sentidos da pesquisa sobre corrupção, distribuídos nos grupos ou eixos temáticos que acabamos de apresentar, é chegado o momento de pensarmos as particularidades que a produção acadêmica e científica brasileira sobre a

corrupção apresenta, estabelecendo, inclusive, suas conexões com a área de Administração Pública.

A primeira delas está no fato de que, ao contrário da produção internacional, concentrada, atualmente, em artigos científicos publicados em revistas com alto fator de impacto, os estudos realizados por autores brasileiros são encontrados com maior frequência em ensaios e livros. Obras interessantes surgiram nas últimas décadas, como a de Filgueiras (2008a), Avritzer et al. (2008), Pinto (2011), BIASON (2012b), Martins (2008) e Furtado (2015). A maior parte delas, entretanto, não tem origem na Administração Pública. Encontram-se abrigadas na Ciência Política. Assim é que, por exemplo, parece justificável que em *Corrupção, democracia e legitimidade* Filgueiras (2008a) esteja interessado em percorrer o processo histórico de significação da corrupção e a relação entre suas formas (política, cultural, social e econômica) e a ideia de moralidade para investigar como a corrupção se relaciona com os regimes democráticos, especialmente no que diz respeito à legitimidade neles existente. O elemento político de análise é o mesmo que reaparece em *Temas de corrupção política*, organizado por BIASON (2012b), que reúne uma coletânea de artigos que pretende pensar a corrupção a partir de elementos como a cultura política, a ética pública, o financiamento político etc. Pinto (2011), em seu *A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil*, expressa de maneira prática essa preocupação política dos estudos, ao examinar as manifestações da corrupção no mundo público brasileiro, seja por meio do nepotismo, da apropriação privada de recursos públicos, do apadrinhamento etc.

A análise política realizada nessas obras é importante, mas tomada isoladamente tende a amalgamar o pesquisador a discussões das quais só se sai convertendo-se à linguagem política. Por este motivo, a contribuição que encontramos em *Corrupção: ensaios e críticas*, organizado por Avritzer et al. (2008) é importante. A obra tem a vantagem de amplificar o olhar sobre a

corrupção, oferecendo ao estudioso um vastíssimo instrumental para exame da corrupção. Reúnem-se nela elementos que pertencem não apenas à teoria política, mas à historiografia, à cultura (música, cinema, teatro etc.) e às instituições e organizações de maneira geral (ONGs, Tribunais, Comissões Parlamentares de Inquérito etc.). Trata-se de um excelente ponto de partida para um estudo sobre o tema.

*Corrupção*, escrito por Martins (2008), possui uma virtude semelhante. Ao interrogar o tema além da Ciência Política, a obra pretende confrontar as ideias sobre corrupção existentes no senso comum com o olhar filosófico produzido sobre ela. Trata-se de uma iniciativa encorajadora, embora o autor ceda, em alguns momentos, à tentação de sobrepor o discurso político ao discurso filosófico.

A obra que realiza, talvez de maneira mais próxima, o diálogo com a Administração Pública é *As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Publicada por Furtado (2015), ela oferece ao leitor uma combinação entre a análise conceitual, a problematização dos estudos sobre corrupção e os casos vivenciados na Administração Pública brasileira. O que torna o feito de Furtado (2015) singular é ter concebido um estudo em que suas análises são atravessadas pela preocupação com os órgãos e os agentes da Administração Pública, especialmente no que se refere à estrutura do controle interno e externo da administração. Apesar de suas incursões conceituais não apresentarem novidade face às concepções clássicas, e de o autor utilizar uma espécie de formalismo jurídico no tratamento do tema, o livro é relevante pela apresentação e pelo exame de diversos casos ocorridos no Brasil – desde os mais conhecidos, como o escândalo das ambulâncias (Máfia das Sanguessugas) e o escândalo dos “Anões do Orçamento”, até os menos famosos, como o revelado pela “Operação Curupira”, que expôs um amplo esquema de corrupção envolvendo a extração, o transporte e o comércio ilegais de madeira na região amazônica.

Fora dos livros, a circulação do tema em periódicos ainda é bastante tímida. Uma consulta à base *Spell*, por exemplo, nos revela quanto a produção científica sobre corrupção, relacionada à área da Administração Pública, é pequena. Ao aplicarmos o descritor *corruption* no campo de buscas da base somos confrontados a 53 (cinquenta e três) artigos, número que é drasticamente reduzido quando adicionamos, em seguida, o filtro por Área do Conhecimento (Administração Pública). Relativamente ao número inicial, sobram apenas 7 (sete) artigos, dos quais 4 (quatro) tomam, de fato, a corrupção como tema central da investigação. Nesse cenário, sobressaem-se os textos de Brei (1996a, 1996b), que introduzem uma discussão mais geral sobre a corrupção a partir das suas correntes de pensamento, causas e consequências, o texto recente de Caldas, Costa e Pagliarussi (2016), que pensa a relação entre a composição dos gastos governamentais com saúde e educação e a corrupção no âmbito municipal, e um pequeno texto de Silva (1994), no qual o autor ensaia uma definição funcional da corrupção, se ligando às concepções clássicas que a pensam na interface do público com o privado.

A julgarmos por esses resultados, a produção científica no campo da Administração Pública brasileira precisa ser incrementada: não apenas no que diz respeito à amplitude temática, para acolher novas discussões, como, também, no tocante à natureza de suas abordagens, que estão estreitamente ligadas à ideia clássica de que a corrupção pode ser explicada pelo comportamento *rent-seeking*, isto é, no entrechoque entre os domínios público e privado.

A segunda particularidade concernente à produção nacional sobre o tema da corrupção está no fato de que uma parte importante dos estudos tem origem em centros de estudos sobre a corrupção, dentre os quais podemos destacar o Centro de Referência do Interesse Público (CRIP) – da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – e o Centro de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção (CEPC) – da Universidade Estadual Paulista (Unesp). Estes centros de estudos são

responsáveis, em grande medida, pela organização e promoção de encontros, seminários, congressos e *workshops* que fomentam, direta e indiretamente, a produção de literatura nacional sobre o tema, alimentando a publicação de artigos, ensaios e livros sobre corrupção.

Por fim, a terceira particularidade que observamos nos estudos brasileiros sobre corrupção é de que, não obstante eles tenham se desenvolvido com bastante vigor ao longo da última década e estejam experimentando, mais recentemente, sua efervescência no país, uma parte significativa de nossa produção intelectual se constitui a partir de um quadro referencial teórico estrangeiro.

Dessa forma, embora o avanço dos estudos mais gerais sobre corrupção no Brasil ao longo das últimas três décadas dê crédito à existência de uma literatura sobre o tema, é necessário que os agentes da pesquisa aperfeiçoem a construção de um pensamento brasileiro, especialmente no campo de Administração Pública, onde atualmente os estudos bastante escassos.

### **Considerações Finais**

A compreensão e organização dos sentidos da pesquisa científica sobre corrupção em torno de grandes temas, explorada ao longo desta revisão que agora chega ao fim, nos confronta com algumas constatações e apontamentos.

O primeiro deles é de que extensa literatura sobre corrupção não é homogênea: os resultados encontrados durante o levantamento bibliográfico evidenciam que as preocupações existentes na pesquisa científica dão origem a sentidos da pesquisa sobre corrupção que são ora introdutórios, ora conceituais e fenomenológicos, ora paradigmáticos, ou que dizem respeito, ainda, à percepção, causas, efeitos da corrupção, ao seu controle ou ao modo de apresentação das práticas de corrupção pela mídia.

Esses sentidos atraem a atenção dos estudiosos de maneira assimétrica. Do parco ou quase inexistente número de artigos dedicados exclusivamente à revisão de literatura sobre a corrupção – assim como o reduzido número deles no campo de Administração Pública – até a infinidade de textos que atacam suas causas, efeitos e percepção, o tema é abordado com interesses diferentes no meio científico. Além disso, não raras vezes os textos encontrados privilegiam abordagens econômicas e políticas, em detrimento de outras aproximações igualmente interessantes, como, por exemplo, a perspectiva prática.

A visitação desse espaço heterogêneo e assimétrico sugere, portanto, que o pesquisador oriente suas buscas de tal maneira que sua compreensão sobre a corrupção não seja prejudicada por esses fatores. Em nossa opinião, o recorte e o enquadramento temático da produção científica são atitudes que favorecem o primeiro contato do pesquisador com o estado da arte e facilitam a organização desta extensa produção que, a despeito do seu avanço, não tem sido rigorosamente revisitada e agrupada pela literatura especializada.

A revisitação dos textos científicos permitiu-nos constatar, adicionalmente, a existência de lacunas nos estudos sobre corrupção. Uma delas diz respeito à própria atividade de revisão e organização dos sentidos construídos pelos agentes da pesquisa, ainda bastante deficiente. A fim de que essa lacuna seja suprida é importante que novas revisões sejam feitas, levando em consideração não apenas o enfoque temático que desenvolvemos aqui, mas o processo histórico de constituição desses estudos, sua distribuição geográfica, seu suporte de publicação etc. Revisões cujo enfoque seja mais propriamente quantitativo também são uma forma interessante de cercar esse campo e de municiar o pesquisador da área da Administração Pública com dados que lhe permitam investigar os temas de maneira mais ampla. Para preencher o espaço deixado pela escassez de artigos existentes sobre o tema em nossa área, sugerimos a realização de buscas em bancos de dissertações e teses existentes em nosso país.

A fim de avançarmos na compreensão das práticas de corrupção é igualmente importante que valorizemos iniciativas que aprofundem a análise do discurso e da linguagem associada a elas. Os estudos existentes nesse campo são raros e, em sua maioria, frutos de esforços isolados ou descontinuados de pesquisadores. Essa é a razão pela qual encorajamos sua realização em pesquisas ligadas à área de Administração Pública.

A ausência de material didático destinado ao ensino sobre a corrupção em sala de aula também foi notada, de modo que iniciativas que estimulem a confecção de casos de ensino sobre corrupção, especialmente na Administração Pública, são muito bem-vindas.

De nossa parte, pretendemos ter prestado, por meio desta revisão, uma contribuição importante aos estudos de Administração Pública, ao identificar os sentidos das pesquisas sobre corrupção e organizá-los a partir seis grupos ou eixos temáticos. Não se trata de uma contribuição definitiva, mas inicial, no sentido de que ela oferece ao pesquisador e estudioso das organizações públicas um panorama temático das discussões sobre corrupção no meio científico. Esperamos que nosso trabalho possa contribuir, ainda, para encorajar e auxiliar novos esforços de revisão sobre a literatura existente sobre corrupção, estimulando a agenda de pesquisa no campo de públicas.

Quadro 1 – Os sentidos da pesquisa sobre corrupção

(Continua)

Sentidos da pesquisa sobre corrupção	Introdutório	<i>Revisão de Literatura</i>	Correntes de pensamento e marcos teóricos	Brei (1996b); Biason (2012a); Filgueiras (2008b)
			Estudos antropológicos	Torsello e Venard (2016)
		<i>Meta-Análise</i>	Estudos empíricos sobre as causas e efeitos da corrupção	Judge, McNatt e Xu (2010)
		<i>Outros</i>	Evolução dos estudos sobre corrupção	Mény (1996)
	Conceitual e Fenomenológico	<i>Conceito</i>	Dificuldades de definição	Williams (1999)
			Noções clássicas e modernas	Johnston (1996); Silva (1994)
			Corrupção como síndrome	Johnston (2005)
			Corrupção como transgressão	Carvalho (2008)
		<i>Natureza</i>	Instrumento (de poder) ou finalidade (econômica)?	Agatiello (2010)
			Política	Philp (1997); Filgueiras (2006)
			Antropológica e Política	Ribeiro (2006)
		<i>Casos e práticas</i>	Forma de governar	Pinto (2011)
	Órgãos e agentes da Administração Pública		Furtado (2015)	

Quadro 1 – Os sentidos da pesquisa sobre corrupção

(Continua)

Sentidos da pesquisa sobre corrupção	Paradigmático	<i>Econômico</i>	Eficiência e desenvolvimento	Bardhan (1997); Aidt (2009)
		<i>Cultural</i>	Persistência e tolerância à corrupção	Mishra (2006)
			Papel das normas e valores morais sobre a prática de corrupção	Barr e Serra (2010); Miller (2006)
			A corrupção é transmitida por “contágio”? A influência da percepção da corrupção sobre o engajamento de burocratas no cometimento dessa prática	Dong, Dulleck e Torgler (2011); Balafoutas (2011)
		<i>Organizacional</i>	Rotina	Frost e Tischer (2014)
			Uso ilícito do poder (ou disposição para empreender) para ganhos pessoais	Karmann et al. (2014)
			Teoria da Dominância Social	Rosenblatt (2012)
		<i>Político</i>	Teoria Democrática	Warren (2004);

Quadro 1 – Os sentidos da pesquisa sobre corrupção

(Continua)

Sentidos da pesquisa sobre corrupção	Paradigmático	<i>Linguístico</i>	Análise semântica	Machado (2010)	
		<i>Psicológico</i>	Processos de sujeição e atração psíquica pela corrupção	Roberts (2015)	
		<i>Filosófico</i>	Contraposição ao senso comum	Martins (2008)	
		<i>Outros</i>	Vertentes de pensamento sobre causas, consequências e soluções para o problema da corrupção	Brei (1996a); Avritzer (2008)	
	Percepção, Causas e Efeitos	Percepção		Medição e uso de indicadores	Abramo (2005); Olken (2009); Dreher, Kotsogiannis e McCorrison (2007); Sah (2007)
				Contextos sociais diferentes (âmbito local e global)	Poeschl e Ribeiro (2010)
				Contexto organizacional (idade, gênero e instrução)	Santos, Guevara e Amorim (2013)
				Opinião pública brasileira	Filgueiras (2009)
			Escandalização	Heidenheimer (1996)	

Quadro 1 – Os sentidos da pesquisa sobre corrupção

(Continua)

<b>Sentidos da pesquisa sobre corrupção</b>	<b>Percepção, Causas e Efeitos</b>	<i>Causas</i>	<i>Self-seeking/rent-seeking</i>	Rose-Ackerman (1999)
			Fatores históricos e geográficos	Goel e Nelson (2010)
			<i>Status</i> e parentesco	Roman e Miller (2014)
			Normas culturais e questões de gênero	Lee e Guven (2013)
			Lesões e disfunções cerebrais	Sobhani e Bechara (2011)
			Subdesenvolvimento, práticas patrimonialistas	Theobald (1999)
		<i>Efeitos</i>	Discussões gerais	Nye (1967); Petrou e Thanos (2014)
			Positivos para os negócios	Méon e Weill (2010)
			Negativos para os negócios	Budak e Rajh (2014)
			Para o bem-estar das pessoas	Tay, Herian e Diener (2014)
			Em reformas institucionais	Praça (2011)

Quadro 1 – Os sentidos da pesquisa sobre corrupção

(Conclusão)

Sentidos da pesquisa sobre corrupção	Controle	<i>Institucional</i>	Reformas, estruturas de controle interno e compromissos éticos	Gong e Wang (2013); Truex (2011); Rose-Ackerman (2002); Klitgaard (1994); Anechiarico e Jacobs (1996)
		<i>Burocrático</i>	Ao nível da rua	Filgueiras e Aranha (2011)
		<i>Social ou Democrático</i>	Participação Social	Warren (2005)
		<i>Eletrônico (TIC)</i>	Internet	Lio, Liu e Ou (2011)
			Mídias Sociais	Bertot, Jaeger e Grimes (2010)
			Governo Eletrônico	Andersen (2009)
	<i>Midiático</i>	Liberdade de imprensa	Camaj (2013); Bhattacharyya e Hodler (2015)	
	Mídia	<i>Narrativas</i>	Construção e análise do discurso	Breit (2010); Giglioli (1996); Silva et al. (2005)
		<i>Função</i>	Simplificação da realidade	Barros Filho e Praça (2014)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

## Referências

ABRAMO, C. W. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos Cebrap**, n. 73, p. 33-37, nov. 2005.

AGATIELLO, O. R. Corruption not an end. **Management Decision**, v. 48, n. 10, p. 1456-1468, 2010.

AIDT, T. S. Economic analysis of corruption: a survey. **Economic Journal**, v. 113, n. 491, p. F632-F652, 2003.

AIDT, T. S. Corruption, institutions, and economic development. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 25, n. 2, p. 271-291, 2009.

ANDERSEN, T. B. E-Government as an anti-corruption strategy. **Information Economics and Policy**, v. 21, n. 3, p. 201-210, 2009.

ANECHIARICO, F.; JACOBS, J. B. **The pursuit of absolute integrity: how corruption control makes government ineffective**. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

ARISTÓTELES. **Sobre a geração e a corrupção**. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2009.

ARMSTRONG, R. et al. 'Scoping the scope' of a cochrane review. **Journal of Public Health**, v. 33, p. 147-150, 2011.

AVRITZER, L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. 598 p.

BALAFOUTAS, L. Public beliefs and corruption in a repeated psychological game. **Journal of Economic Behavior and Organization**, v. 78, n. 1, p. 51-59, 2011.

BARDHAN, P. Corruption and development: a review of issues. **Journal of Economic Literature**, v. 35, n. 3, p. 1320-1346, 1997.

BARR, A.; SERRA, D. Corruption and culture: an experimental analysis. **Journal of Public Economics**, v. 94, n. 11-12, p. 862-869, 2010.

BARROS FILHO, C. de; PRAÇA, S. **Corrupção: parceira degenerativa**. Campinas: Papirus 7 Mares, 2014. 112 p.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. Using ICTs to create a culture of transparency: e-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 3, p. 264-271, 2010.

BHATTACHARYYA, S.; HODLER, R. Media freedom and democracy in the fight against corruption. **European Journal of Political Economy**, v. 39, p. 13-24, 2015.

BIASON, R. de C. Questão conceitual: o que é corrupção? In: BIASON, R. d. C. (Ed.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012a. p. 9-19.

BIASON, R. de C. (Ed.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012b. 208 p.

BOTELHO, L. L. R.; CUNHA, C. C. d. A.; MACEDO, M. O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. **Gestão e sociedade**, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.

BREI, Z. A. A corrupção: causas, conseqüências e soluções para o problema. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 3, p. 13, 1996a.

\_\_\_\_\_. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, p. 14, 1996b.

BREIT, E. On the (re)construction of corruption in the media: a critical discursive approach. **Journal of Business Ethics**, v. 92, n. 4, p. 619-635, 2010.

BUDAK, J.; RAJH, E. Corruption as an obstacle for doing business in the Western Balkans: a business sector perspective. **International Small Business Journal**, v. 32, n. 2, p. 140-157, 2014.

CALDAS, O. V.; COSTA, C. M.; PAGLIARUSSI, M. S. Corrupção e composição dos gastos governamentais: evidências a partir do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 237-264, 2016.

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

CARVALHO, J. M. de. Quem transgride o quê? In: CARDOSO, F. H.; MOREIRA, M. M. (Coord.). **Cultura das transgressões no Brasil: lições da história**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 69-94.

DONG, B.; DULLECK, U.; TORGLER, B. Conditional corruption. **Journal of Economic Psychology**, v. 33, n. 3, p. 609-627, 2011.

DREHER, A.; KOTSOGIANNIS, C.; MCCORRISTON, S. Corruption around the world: evidence from a structural model. **Journal of Comparative Economics**, v. 35, n. 3, p. 443-466, 2007.

FILGUEIRAS, F. A corrupção do Estado: perspectivas teóricas e seu processo social. **Utopia y Praxis Latinoamericana**, v. 11, n. 34, p. 11-34, 2006.

\_\_\_\_\_. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008a. 221 p.

\_\_\_\_\_. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008b. p. 353-361.

\_\_\_\_\_. A tolerância à corrupção no Brasil: Uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009.

FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. L. M. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011.

FROST, J.; TISCHER, S. Unmasking collective corruption: the dynamics of corrupt routines. **European Management Review**, v. 11, n. 3-4, p. 191-207, 2014.

FURTADO, L. R. **As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 436 p.

GIGLIOLI, P. Political corruption and the media: the Tangentopoli affair. **International Social Science Journal**, v. 48, n. 3, p. 381-394, 1996.

GOEL, R. K.; NELSON, M. A. Causes of corruption: history, geography and government. **Journal of Policy Modeling**, v. 32, n. 4, p. 433-447, 2010.

GONG, T.; WANG, S. Indicators and implications of zero tolerance of corruption: the case of Hong Kong. **Social Indicators Research**, v. 112, n. 3, p. 569-586, may 2013.

HEIDENHEIMER, A. J. The topography of corruption: explorations in a comparative perspective. **International Social Science Journal**, v. 48, n. 3, p. 337-347, 1996.

JOHNSTON, M. The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. **International Social Science Journal**, v. 48, n. 3, p. 321-335, 1996.

\_\_\_\_\_. **Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 282 p.

JUDGE, W. Q.; XU, W.; MCNATT, D. B. The antecedents and effects of national corruption: a meta-analysis. **Journal of World Business**, v. 46, n. 1, p. 93-103, 2010.

KARMANN, T. et al. Entrepreneurial orientation and corruption. **Journal of Business Ethics**, p. 1-12, sept. 2014.

KLITGAARD, R. E. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. 264 p.

LEE, W.-S.; GUVEN, C. Engaging in corruption: the influence of cultural values and contagion effects at the microlevel. **Journal of Economic Psychology**, v. 39, p. 287-300, 2013.

LIO, M.-C.; LIU, M.-C.; OU, Y.-P. Can the internet reduce corruption? A cross-country study based on dynamic panel data models. **Government Information Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 47-53, 2011.

MACHADO, J. C. Um estudo semântico enunciativo da corrupção em dicionários e documentos governamentais. **Alfa: Revista de Linguística**, v. 54, n. 1, p. 145-175, 2010.

MARTINS, J. A. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.

MILLER, W. L. Corruption and corruptibility. **World Development**, v. 34, n. 2, p. 371-380, 2006.

MISHRA, A. persistence of corruption: some theoretical perspectives. **World Development**, v. 34, n. 2, p. 349-358, 2006.

MÉNY, Y. Fin de siècle corruption: change, crisis and shifting values. **International Social Science Journal**, v. 48, n. 3, p. 309-320, 1996.

MÉON, P.-G.; WEILL, L. Is corruption an efficient grease? **World Development**, v. 38, n. 3, p. 244-259, 2010.

NYE, J. S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **The American Political Science Review**, v. 61, n. 2, p. 417-427, 1967.

OLKEN, B. A. Corruption perceptions vs. corruption reality. **Journal of Public Economics**, v. 93, n. 7-8, p. 950-964, 2009.

PETROU, A. P.; THANOS, I. The “grabbing hand” or the “helping hand” view of corruption: evidence from bank foreign market entries. **Journal of World Business**, v. 49, n. 3, p. 444-454, 2014.

PHILP, M. Defining political corruption. **Political Studies**, v. 45, n. 3, p. 436-460, 1997.

PINTO, C. R. J. **A banalidade da corrupção**: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011. 179 p.

POESCHL, G.; RIBEIRO, R. Ancoragens e variações nas representações sociais da corrupção. **Análise Social**, v. 45, n. 196, p. 419-445, 2010.

PRAÇA, S. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 137-162, 2011.

RIBEIRO, R. J. Da política da corrupção. In: \_\_\_\_\_. **A sociedade contra o social**: o alto custo da vida pública no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 162-190.

ROBERTS, J. The ‘subject’ of corruption. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 28, p. 82-88, 2015.

ROMAN, A.; MILLER, H. Building social cohesion: family, friends, and corruption. **Administration & Society**, v. 46, n. 7, p. 775-795, 2014.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and government: causes, consequences, and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 282 p.

\_\_\_\_\_. "Grand" corruption and the ethics of global business. **Journal of Banking and Finance**, v. 26, n. 9, p. 1889-1918, 2002.

ROSENBLATT, V. Hierarchies, power inequalities, and organizational corruption. **Journal of Business Ethics**, v. 111, n. 2, p. 237-251, 2012.

RUMRILL, P. D.; FITZGERALD, S. M.; MERCHANT, W. R. Using scoping literature reviews as a means of understanding and interpreting existing literature. **Work (Reading, Mass.)**, v. 35, n. 3, p. 399, 2010.

SAH, R. Corruption across countries and regions: some consequences of local osmosis. **Journal of Economic Dynamics and Control**, v. 31, n. 8, p. 2573-2598, 2007.

SANTOS, R. A. D.; GUEVARA, A. J. D. H.; AMORIM, M. C. S. Corrupção nas organizações privadas: análise da percepção moral segundo gênero, idade e grau de instrução. **RAUSP: Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 48, n. 1, p. 53, 2013.

SILVA, M. Corrupção: tentativa de uma definição funcional. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 1, p. 18-23, 1994.

SILVA, P. J.; PEREIRA, M. C.; BRITO, M. J.; CAPELLE, M. C. A. A ação corrupta em uma organização multinacional: uma análise sob a ótica da abordagem construcionista. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, v. 11, n. 6, p. 1-27, 2005

SOBHANI, M.; BECHARA, A. A somatic marker perspective of immoral and corrupt behavior. **Social Neuroscience**, v. 6, n. 5-6, p. 640-653, 2011.

TAY, L.; HERIAN, M.; DIENER, E. Detrimental effects of corruption and subjective well-being: whether, how, and when. **Social Psychological and Personality Science**, v. 5, n. 7, p. 751-759, 2014.

THEOBALD, R. So What really is the problem about corruption? **Third World Quarterly**, v. 20, n. 3, p. 491-502, 1999.

TORSELLO, D.; VENARD, B. The anthropology of corruption. **Journal of Management Inquiry**, v. 25, n. 1, p. 34-54, 2016.

TRUEX, R. Corruption, attitudes, and education: survey evidence from Nepal. **World Development**, v. 39, n. 7, p. 1133-1142, 2011.

WARREN, M. E. What does corruption mean in a democracy? **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 2, p. 328-343, 2004.

\_\_\_\_\_. La democracia contra la corrupción. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, n. 193, p. 109-141, 2005.

WILLIAMS, R. New concepts for old? **Third World Quarterly**, v. 20, n. 3, p. 503-513, 1999.

## **A CORRUPÇÃO COMO PRÁTICA: AS CONTRIBUIÇÕES DE THEODORE SCHATZKI PARA A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO OLHAR SOBRE A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Sílvio César Zákha Marani | UFLA

### **Resumo**

Este ensaio tem como objetivo apresentar uma abordagem prática sobre a corrupção. Ao investigar as contribuições da Teoria da Prática aos estudos sobre corrupção na Administração Pública, ele pretende revisitar e confrontar os discursos tradicionais constituídos sobre ela, segundo os quais a corrupção é compreendida como imoralidade ou abuso ou mau uso do poder para obtenção de benefícios particulares. Após compreender o funcionamento desses discursos, derivados especialmente da mídia, de organizações internacionais e da pesquisa científica do último século, este ensaio confia à Teoria da Prática – tal como desenvolvida na obra de Theodore Schatzki – a capacidade de oferecer um novo olhar sobre a corrupção. Nessa perspectiva, ela é concebida como um conjunto ordenado e ilimitado de atividades básicas e complexas (dizeres e fazeres), distribuídas no tempo e no espaço, cujo significado é alcançado examinando sua conexão com os arranjos materiais existentes nas organizações, isto é, as pessoas, as coisas e os artefatos.

**Palavras-chave:** corrupção; discursos; Administração Pública; Teoria da Prática; Theodore Schatzki.

### **Abstract**

This essay aims to present a practical approach to corruption. Investigating the contributions of the Practice Theory to the studies on corruption in the Public Administration, it intends to revisit and confront traditional speeches made on it,

according to which corruption is perceived as immoral or abuse or misuse of power to obtain private benefits. After understanding the operation of these speeches, especially the media derivatives, international organizations and scientific research of the last century, this paper gives the Theory of Practice, as developed in the work of Theodore Schatzki, the ability to offer a new perspective on corruption. In this sense, it is conceived as an orderly and unlimited set of basic and complex activities (sayings and doings), distributed in time and space, whose meaning is achieved by examining its connection to the existing material arrangements in organizations, *i. e.*, people, things, and artifacts.

**Keywords:** corruption; speeches; Public Administration; Theory of Practice; Theodore Schatzki.

## **Introdução**

Em um texto escrito no início dos anos 1970, Alberto Guerreiro Ramos esboça suas impressões sobre o futuro da Administração na América Latina, lançando o olhar profundamente cético sobre um de seus maiores problemas: a corrupção. Para Guerreiro Ramos, a corrupção dizia respeito a um “fenômeno” que, até então, vinha sendo “pintado com cores exageradas ou interpretado erroneamente pelos autores” (RAMOS, 1983, p. 52).

Essa preocupação, manifestada durante o encontro da Comissão para o Desenvolvimento da Administração na América Latina, procurava ressaltar, na visão do autor, a precariedade das concepções teóricas que permitiriam a nós, pesquisadores do campo organizacional, compreender as práticas de corrupção existentes nas organizações públicas latino-americanas.

A fragilidade dessas concepções poderia ser apurada, segundo ele, pela diversidade de opiniões que surgiam sobre os efeitos provocados pela corrupção

na América Latina (e.g., efeitos disfuncionais e estratégicos) ou, ainda, na vacuidade com que elas deixavam algumas perguntas importantes sem respostas.

Embora Guerreiro Ramos não aponte explicitamente em seu texto quais são as concepções teóricas que contribuem para uma visão distorcida da corrupção, sua argumentação a favor de uma “nova ignorância” na Administração Pública – isto é, de um refazimento de nosso pensamento nessa área – nos leva a crer que elas coincidam, em alguma medida, com os discursos tradicionalmente assumidos sobre a corrupção e cuja definição ou refinamento não foram alcançados nas décadas posteriores, como demonstra Williams (1999) em sua análise da evolução do conceito nas ciências sociais modernas.

Deste modo, este ensaio tem como objetivo apresentar ao estudioso das organizações uma abordagem alternativa aos discursos tradicionais sobre a corrupção, confiando à Teoria da Prática, de Theodore Schatzki (2012, 2008, 2001), a capacidade de explicá-la por meio das chamadas “práticas sociais”<sup>1</sup>, isto é, do conjunto de atividades (dizeres e fazeres) dispersas no tempo e no espaço, cujo sentido é alcançado quando examinamos sua conexão com outros elementos existentes nas organizações, como pessoas, coisas e artefatos.

A Teoria da Prática, conforme lembra Schatzki (2012), teria surgido em ligação com os estudos que Pierre Bourdieu desenvolveu no campo antropológico,

---

<sup>1</sup> Quando falamos em “práticas sociais” talvez seja útil que desfaçamos, de início, alguns enganos que a simplicidade da expressão possa sugerir. O primeiro deles consiste em crer que as práticas sociais designam qualquer tipo de prática realizada numa organização. As práticas organizacionais podem ser até espécies de “práticas sociais”, mas não são correspondentes exatas delas. As práticas sociais possuem uma amplitude muito maior que aquelas que se desenvolvem exclusivamente nas organizações. Elas podem ter espaço na família, na relação entre amigos etc. Outro tipo de equívoco envolvendo as práticas consiste na equiparação delas com os “fatos sociais”. Nesse ponto, em que pese a importante contribuição da sociologia de Émile Durkheim – que nos permitiu compreender os fatos sociais como “coisas”, assegurando-lhes um estatuto anteriormente aplicado apenas aos indivíduos –, uma prática tem uma vocação muito maior para “acontecer” do que para transformar-se em um objeto de estudo do cientista social.

sendo recepcionada, mais tarde, por outros estudiosos, como Giddens, Dreyfus, Taylor, Lyotard, Reckwitz, Shove e Kemmis. Essa filiação ao campo antropológico ou cultural teria lhe garantido, segundo Reckwitz (2002), uma vantagem em relação às tentativas de explicação da atividade humana realizadas tanto pelos utilitaristas escoceses e pelos adeptos da Teoria da Escolha Racional quanto por cientistas sociais, como Durkheim e Parsons. Para aqueles, a ação dos indivíduos seria compreendida como sendo orientada por objetivos, razão pela qual a ideia de utilidade, interesse e escolha são centrais na sua definição da atividade humana. Para estes, ao contrário, a ação do homem é compreendida apenas na medida em que entendemos que suas atividades são orientadas por meio de normas. Na perspectiva de Reckwitz (2002), o que diferencia a Teoria da Prática de outras formas de teorias culturais é o fato de o “social” não se encontrar nem nas ações individuais nem nas estruturas normativas, mas nas próprias práticas.

O caráter promissor revelado pelas abordagens práticas reaparece, segundo Santos e Silveira (2005), depois de um longo período em que os estudos organizacionais estiveram dominados pela dissociação entre teoria e realidade. A abstração da realidade organizacional provocada por essa dissociação aponta, de acordo com os autores, para a necessidade do desenvolvimento de uma epistemologia organizacional que tenha como ponto de partida aquilo que as pessoas “realmente” fazem.

Para compreendermos os avanços e a relevância dos estudos sobre a prática na definição da corrupção, dedicamos a primeira parte de nosso ensaio à apresentação dos discursos tradicionais que a antecedem, nos quais a corrupção é afirmada como uma espécie de imoralidade ou, ainda, como abuso ou mau uso do poder para obtenção de benefícios particulares.

Após compreendermos o funcionamento desses discursos, derivados especialmente da mídia, de instituições internacionais e da pesquisa científica do

último século, passamos a investigar, na segunda parte do ensaio, as contribuições de Theodore Schatzki e de sua Teoria da Prática à compreensão da corrupção, bem assim sua importância na confrontação dessas narrativas.

A última parte do ensaio é reservada, finalmente, aos desafios que surgem à abordagem prática e a apresentação dos limites que lhe são impostos pela própria natureza de seus estudos.

Passemos, portanto, à análise.

### **Pensando a corrupção em acordo com a tradição: o papel da mídia, das organizações internacionais e da pesquisa científica na compreensão da ideia de corrupção**

É difícil precisar exatamente quando, em nossa história, a preocupação sobre a corrupção e as tentativas de compreendê-la tiveram início.

Parte dessa dificuldade resulta do fato de que na antiguidade grega a corrupção estava ligada, essencialmente, a um contexto diferente do atual. Muito antes de dizer respeito às reflexões morais, políticas e econômicas, a corrupção surgia no *De Generatione et Corruptione*, de Aristóteles (2009), como um acontecimento que dizia respeito ao mundo natural. Ela era compreendida pelo filósofo como uma espécie de movimento realizado no interior das coisas, por meio do qual o mundo natural deixava de ser. A principal contribuição dada por Aristóteles ao pensamento sobre corrupção esteve, dessa forma, em integrá-la ao domínio da natureza, tornando-a um acontecimento próprio do mundo dos homens, imperfeito e oposto ao mundo dos deuses (FILGUEIRAS, 2008a).

Essa percepção se manteve mesmo no começo da modernidade, com a publicação da *Enciclopédia*, organizada por Diderot e D'Alembert (2015). Em sua extensa coleção de verbetes a obra tratava a corrupção em um volume destinado

às ciências da natureza, repetindo o tratamento dispensado ao tema pelos gregos antigos.

À medida que nos aproximamos, entretanto, do final da modernidade, outros tipos de abordagens sobre a corrupção começaram a ganhar força. As investigações deixaram o campo da *physis* para se aglutinar, basicamente, em torno da moralidade<sup>2</sup>, da política e da economia. A corrupção passou a ser compreendida, no novo contexto, como um fenômeno essencialmente danoso à vida em grupos, expressa no mau comportamento dos indivíduos e, sobretudo, no abuso do poder e na obtenção de vantagens indevidas por aquele que a pratica.

Os responsáveis por moldar essa concepção da corrupção e, portanto, por fazer com que acreditemos que ela é o que aparenta ser são, em grande parte, a mídia, os organismos internacionais e a própria pesquisa científica.

Por meio do processo de escandalização da corrupção e de sua divulgação massiva em jornais e revistas, além de programas de televisão, a mídia constrói e pulveriza narrativas que dão sentido às práticas de corrupção (GIGLIOLI, 2008; LOWI, 1988; HEIDENHEIMER, 1996). Nessas narrativas sobressaem-se juízos morais sobre a conduta do agente (público ou privado) flagrado em casos de enriquecimento ilícito ou de favorecimento indevido. A utilização de *frames* ou enfoques predominantemente morais no processo de dramatização da corrupção atende, segundo Giglioli (2008), à lógica de mercado à qual os veículos de comunicação aderiram na segunda metade dos anos 1980. A despolitização ocorrida durante o mesmo período contribuiu para o afastamento dos critérios puramente técnicos de análise dos casos de corrupção, dando lugar a uma

---

<sup>2</sup> Alguns autores consideram que a associação da corrupção com o discurso que nega a moralidade teria tido origem, entretanto, em escritos de padres da Igreja, como santo Agostinho, no fim da Idade Antiga. Essa associação possibilitaria que a corrupção fosse compreendida como decadência da condição humana ou imoralidade e fosse aprofundada, mais tarde, em autores do Renascimento. Cf. MARTINS, J. A. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008. p. 18-19.

abordagem que satisfizesse de modo mais direto a opinião pública, interessada nas redes de intrigas, nas tramas políticas e nos mais diversos tipos de escândalos. Segundo o autor, a relação causal entre as percepções da corrupção pela mídia e pelo público não é unidirecional. Ela assume a forma de uma espiral, por meio da qual uma percepção se funde à outra. Breit (2010) observa que a reconstrução da corrupção pelos meios de comunicação mescla quatro tipos de discurso: o da transgressão, o político, o individualista e o do “bode expiatório”. Por meio deles, a cobertura midiática alterna fases em que acentua traços pessoais da conduta do agente, de forma a ressaltar sua culpa, e períodos em que a ameniza, à medida que o andamento das investigações e o surgimento de novas descobertas no campo processual oferecem elementos que possibilitam inocentá-lo – pouco importando se, ao final, ambos os discursos resultam contraditórios. O sucesso obtido pela mídia com a dramatização e escandalização da corrupção se deve, em grande medida, à capacidade que o dinheiro e o poder possuem de universalizar a linguagem e, portanto, homogeneizar a compreensão sobre a corrupção (LOWI, 1988). Esta é a razão pela qual reconhecemos com certa facilidade a conduta de agentes públicos e privados em casos “emblemáticos” de corrupção.

A percepção que possuímos da corrupção nos dias atuais deriva também da influência provocada pelas atividades de instituições e organismos internacionais. A utilização de indicadores para medição de transparência e corrupção em governos e empresas, a celebração de acordos e convenções internacionais com vistas ao combate de práticas ilícitas, além da produção de relatórios técnicos por essas entidades nos comunicam de maneira direta o sentido que elas atribuem à corrupção. Breit, Lennenfors e Olaison (2015) mencionam, por exemplo, como a Transparência Internacional, o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) contribuíram para sedimentar uma visão sobre a corrupção cujo ponto de partida reside na combinação de dois elementos:

o poder e o ganho. Para os autores, essas entidades compreendem a corrupção, ressalvadas pequenas variações, como abuso ou mau uso do poder para obtenção de benefícios pessoais por quem a pratica. São formas de corrupção não apenas a propina, o suborno e os desvios, mas os favores, as promessas, o nepotismo etc. Essa compreensão sobre a corrupção possui, evidentemente, ligações fortes com a natureza dessas instituições. Tratam-se de entidades que lidam, em alguma medida, com o equilíbrio e distribuição do poder político e econômico no globo. Além disso, algumas delas fomentam e acompanham políticas públicas em países em desenvolvimento, nos quais elas encontram-se expostas às práticas de corrupção. Esta é uma das razões pelas quais essas entidades associam o sentido de corrupção à discricionariedade no uso do poder e à obtenção de ganhos indevidos por parte de agentes públicos e privados que a praticam.

Esse tipo de percepção da corrupção, manifestado pelas instituições internacionais, é corroborado, em grande medida, pela existência de uma literatura científica que justifica a conexão entre a conduta dos agentes públicos e privados e seu beneficiamento pessoal em práticas de corrupção.

A investigação científica sobre a corrupção tem sido tradicionalmente ofuscada, nesse sentido, por dois grandes campos semânticos: o político e o econômico. Podemos notar isso com alguma facilidade ao revisitarmos a principal obra de Rose-Ackerman (1999), *Corruption and Government*, e *Syndromes of Corruption*, escrita por Michael Johnston (2005). Nelas, o estabelecimento de discursos sobre o tema da corrupção tem explorado, na maior parte das vezes, as estruturas políticas de tomada de decisão e os processos de liberalização política e econômica ocorridos no século passado.

Na visão de Rose-Ackerman (1999), a corrupção tem como motivação central uma espécie de “interesse próprio” [*self-interest*] de quem a pratica. Para a autora, a conduta do agente é explicada pela tentativa de maximização de sua renda privada, em um comportamento conhecido como *rent seeking*. Trata-se, na

verdade, de um cálculo ou escolha realizado pelo agente entre observar os interesses coletivos da organização e de subordiná-los ao seu próprio interesse, amplificando sua utilidade. Essa abordagem influenciou especialmente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial<sup>3</sup> no controle das práticas de corrupção ao redor do globo (FILGUEIRAS, 2008b).

O contexto de liberalização política e econômica iniciado no final do século XX, que ampliou o fluxo de pessoas, de capital e de informação em todo o globo também foi outro fator determinante na modulação das discussões sobre a corrupção. Para Johnston (2005), a tentativa de fazer com que os processos políticos e governamentais correspondessem aos processos do mercado jogou lenha nessa fogueira. Embora o autor defina a corrupção como “abuso de funções públicas ou de recursos públicos em benefício particular” (JOHNSTON, 2005, p. 12), ele sugere que ela possa ser estudada a partir do uso e das trocas ilícitas de poder e riqueza ocorridas neste cenário, aglutinadas em formas de “síndromes”, como a dos servidores que se enriquecem subitamente, a dos cartéis, a dos mercados de influência e, ainda, a das oligarquias e clãs.

As abordagens realizadas por Johnston (2005) e Rose-Ackerman (1999) ilustram de maneira interessante como a corrupção, mesmo quando identificada a um traço pessoal ou cultural dos agentes privados ou públicos que a praticam, submete o tratamento individual ou cultural presente nessas abordagens a um ponto de vista que, ao final, é político ou econômico.

Essa espécie de redução chama a atenção para o fato de que o discurso moral, político e econômico sobre a corrupção, construído pela mídia, pelas instituições internacionais e por uma parte importante da pesquisa científica, está

---

<sup>3</sup> A influência do viés institucionalista é lembrada por Rose-Ackerman (1999) no prefácio de sua obra, ao mencionar o fato de a composição de *Corruption and Government* ter se iniciado antes de sua chegada ao Banco Mundial e terminado após sua passagem por ele. Além disso, devemos lembrar que a abordagem realizada pela autora é marcada por sua participação nos quadros da Transparência Internacional, em meados da década de 1990.

longe de ser trivial. Ao contrário, ele descreve perfeitamente bem a experiência cotidiana que as pessoas têm ao acompanharem os casos de corrupção noticiados e escandalizados em jornais e revistas. Neles, o discurso que salta das páginas vai imediatamente ao encontro de um tipo de corrupção bastante difícil de ser negado: o do agente que auferir vantagem econômica em razão do uso indevido do poder que detém.

Diante deste estado de coisas, a atitude exigida do estudioso das organizações públicas é desconfiar das abordagens epistemológicas que tradicionalmente associam as práticas de corrupção aos desvios éticos, políticos e econômicos.

### **Um novo olhar sobre a corrupção nas organizações públicas: as contribuições de Theodore Schatzki a partir da Teoria da Prática**

Para fugir da armadilha que resume a corrupção a uma equação cujas variáveis são “poder” e “ganhos pessoais” – e que acrescenta a ela um componente de imoralidade – é importante que o pesquisador da organização observe alguns pontos. Em primeiro lugar, que embora o abuso e o mau uso do poder seja uma maneira encontrada por ele para pensar a corrupção, ela não reflete o modo mais adequado de entender essa prática. Tanto o “uso” quanto o “abuso” não possuem uma existência que se sustente por si só, como a definição faz crer. Não se abusa nem se utiliza algo indevidamente em abstrato. Em segundo lugar, o pesquisador deve compreender que o exagero ou utilização indevida do poder só pode existir se está ancorado em um conjunto de dizeres e fazeres que envolvem praticantes, regras, entendimentos e afinidades (SCHATZKI, 2012) – elementos sem os quais a prática de corrupção não existe e, conseqüentemente, não produz sentido.

A definição que faz supor que a corrupção consista no aproveitamento econômico e pessoal, pelo agente, de recursos que pertencem, originalmente, à

organização explícita, no máximo, o mecanismo explorado pela Teoria da Agência por meio do qual o agente vislumbra a utilidade de se apropriar do interesse coletivo em evidente afronta à relação contratual que o mantém unido ao principal. Nesse mecanismo, o papel da “escolha” ganha relevância na definição do comportamento do agente. Ao decidir-se pela ação em desconformidade com as diretrizes do principal, o agente nada mais faz que assumir o risco de produzir um resultado que beneficia a si próprio em detrimento dos interesses organizacionais.

O que essas definições ou abordagens mais tradicionais sobre corrupção provocam é, portanto, uma espécie de curto-circuito na compreensão da própria corrupção. Ao simplificarem grosseiramente a ideia de corrupção, essas abordagens realizam um duplo movimento: de um lado, restringem a compreensão dessas práticas a “escolhas racionais”<sup>4</sup>, realizadas pelos agentes diante de dadas situações; de outro, condenam à escuridão toda a estrutura da realidade que antecede o processo de escolha racional e que, portanto, organiza a prática social da corrupção.

É compreensível que organismos e instituições internacionais e mesmo uma parte da literatura científica flertem com compreensões mais comuns sobre a corrupção, mas não é desculpável que compreendam essas práticas apenas nesses termos.

Compreender o que seja a corrupção significa imergir-se nas práticas e nas relações mais corriqueiras e intrincadas das organizações. Significa, por exemplo, substituir uma visão excessivamente concentrada no indivíduo e nas suas escolhas por uma forma de pensamento que compreenda que suas ações,

---

<sup>4</sup> Essa crítica é realizada, dentre outros, por Schatzki (2005). Em seu texto, o autor argumenta contra as escolhas racionais, cuja construção matemática, segundo ele, é favorecida pela redução dos fenômenos sociais às construções realizadas pelos indivíduos. Para o autor, a Teoria da Escolha Racional é um exemplo clássico de uma ontologia social apoiada no individualismo.

como as de toda a coletividade, situam-se em um contexto organizacional, como argumenta Schatzki (2015). Recorrer a esse pensamento é uma forma de restituir o estudioso ao momento em que a prática de corrupção acontece e de confrontá-lo à intrincada rede de práticas organizadas a partir dela.

Assim, após desconfiar da epistemologia que oferece suporte às concepções moral, política e econômica sobre a corrupção é preciso estabelecer uma nova forma de compreender os espaços deixados por elas. Como escapar à tentativa de reduzir as práticas de corrupção a um destes principais discursos? Como definir uma nova abordagem para a corrupção?

Um grupo de autores tem revisitado o tema nos estudos organizacionais e apontado para a necessidade de que a corrupção seja compreendida como um fenômeno sistêmico e sinérgico. Essa compreensão, argumentam eles, só pode ser alcançada por meio de pesquisas profundas, amplas e alargadas sobre o tema, além daquelas que explorem visões micro e macro do tema. Ashforth et al. (2008) chamam a atenção para o fato de que essa carência de análises sobre a corrupção, em diversos níveis, acentua uma característica própria da literatura científica no campo que é a de concentrar-se no comportamento dos indivíduos ou nos fatores que influenciam a conduta deles. Nesse sentido, a corrupção permanece ligada a uma espécie de comportamento indesejável, disfuncional, contra-produtivo e que se desvia do quadro organizacional.

Frost e Tischer (2015) tentam suprir a lacuna de textos nessa área ao explorarem a dimensão coletiva da corrupção, num esforço de caracterizá-la como uma rotina. Na perspectiva adotada pelas estudiosas, as práticas de corrupção dizem respeito ao conjunto padronizado de comportamentos estabelecidos pelos indivíduos que resultam, por sua vez, da interação entre as regras existentes na organização e as interpretações dadas a estas regras pelos atores organizacionais. O trabalho das autoras tem a virtude de esclarecer que a corrupção, longe de ser apenas uma espécie de transgressão às regras da organização, se constitui como

uma rotina, em que o processo de normalização, racionalização e socialização estão na base das interpretações que orientam a conduta os indivíduos.

Os trabalhos de Ashforth et al. (2008) e de Frost e Tisher (2015) abrem caminho para a abordagem que pretendemos desenvolver a seguir. Ela tem sua origem na combinação de elementos filosóficos e sociológicos da Teoria da Prática, elaborada por Theodore Schatzki (2012, 2006, 2005) em diversas publicações, especialmente naquelas de estudos organizacionais.

O ponto de partida das reflexões realizadas por Schatzki é a “prática”. Para Schatzki (2012), as “práticas sociais” consistem em “uma série de conexões ilimitadas, espaço-temporalmente dispersas, de fazeres e dizeres”. A definição utilizada pelo autor nos chama a atenção em pelo menos dois aspectos. O primeiro aspecto diz respeito ao fato de as práticas serem um conjunto de dizeres e fazeres. Ora, dizeres e fazeres são atividades que expressam ações básicas dos seres humanos. Por meio da fala ou de uma ação, damos vida a uma variedade imensa de práticas. Essa é, inclusive, a razão pela qual Schatzki (2012) afirma que as práticas não se resumem a um número finito de atividades. Uma prática assim constituída é uma prática morta, argumenta o autor. A corrupção, que investigamos neste ensaio, é uma prática na medida em que é constituída por dizeres e fazeres que não se esgotam unicamente com a exigência de propina, com o desvio de dinheiro ou, ainda, com o abuso do poder, simplesmente. Ela tem origem em atividades básicas orientadas por meio de um fazer ou de um dizer que estão na base de outras atividades, mais complexas. Imaginemos, por exemplo, a apresentação da execução orçamentária de um órgão público por um agente político que, sabidamente, desviara dinheiro dele. Nessa prática de corrupção estão envolvidas desde atividades mais básicas – como digitar os dados utilizados na apresentação em uma planilha – até atividades mais complexas, como, por exemplo, saber como manter outras pessoas em erro sobre o orçamento da organização. O segundo aspecto que chama a atenção no conceito empregado por

Schatzki (2006, 2005) é a ideia segundo a qual as práticas acontecem em algum lugar e duram algum tempo. Essa característica atribui às práticas uma dimensão espacial e temporal que as conectam a um contexto ou lugar, ideias centrais na ontologia desenvolvida pelo autor. O contexto ou lugar representa, para ele, uma espécie de arena, capaz de aglutinar um conjunto de fenômenos, isto é, tudo aquilo que existe e acontece em uma organização (SCHATZKI, 2005). As práticas se tornam, nesse sentido, inerentes aos contextos em que elas se desenvolvem. Essa ideia introduz um elemento importante para compreendermos as práticas de corrupção na atualidade, à medida que nos permite devolver a corrupção (e sua compreensão) ao contexto em que ela acontece. Embora pareça trivial, essa atitude representa um avanço significativo frente os discursos tradicionais sobre corrupção, os quais tendem a impor uma fórmula universal por meio da qual identificamos e avaliamos um comportamento como corrupto. Além disso, a abordagem prática se apresenta como uma barreira importante ao avanço de iniciativas científicas que compreendem a corrupção como uma característica atávica ou biológica dos seres humanos, como aquela formulada por Sobhani e Bechara (2011). Para compreendermos adequadamente a prática da corrupção é preciso, acima de tudo, que examinemos o contexto em que ela surge.

O contexto a que Schatzki se refere é, em nosso caso, o das organizações. Nelas, as atividades que constituem as práticas estão organizadas, segundo o autor, a partir de quatro elementos básicos: os entendimentos [*understandings*], as regras práticas [*practical rules*], as estruturas teleoafetivas [*teleoaffective structures*] e os entendimentos gerais [*general understandings*] (SCHATZKI, 2012; 2001).

Os “entendimentos” ou “entendimentos práticos” designam o saber que as pessoas possuem quanto ao modo de articular dizeres e fazeres básicos para desempenhar determinadas ações (SCHATZKI, 2012). Em uma prática de corrupção, por exemplo, os “entendimentos” ou “entendimentos práticos” podem

descrever o saber exigido para se fraudar um processo licitatório para aquisição de merenda escolar; o conhecimento de técnicas para ludibriar um fiscal fazendário na leitura de registros de uma empresa; ou, ainda, o saber utilizado por um comerciante para oferecer comida a policiais em troca de uma patrulha policial mais ostensiva na região do seu estabelecimento comercial.

As “regras” consistem, por sua vez, em uma espécie de orientação, instrução, advertência que serve de diretriz à ação das pessoas (SCHATZKI, 2012). Elas constituem o aparato normativo sobre o qual as atividades (fazer e dizeres) se organizam ou, no extremo oposto, confrontam. Imaginemos, por exemplo, o código de ética adotado por uma determinada organização pública. Nele está acordado um número definido de regras de conduta cujo respeito é essencial para o desempenho das funções públicas. A existência dessa codificação, quando desafiada por um servidor público, está na origem do açodamento e deterioração do sistema legal, normativo e jurídico que rege a organização, caracterizando a prática de corrupção que observamos quando olhamos a organização do lado de fora.

As “estruturas teleoafetivas”, segundo a definição oferecida pelo autor, “englobam uma série de fins, projetos, ações, e até emoções, além de combinações entre fins-projetos-ações (ordens teleológicas), que são aceitas ou apreciadas pelos participantes” (SCHATZKI, 2006, p. 1864) na realização de suas atividades. Elas expressam a comunhão, síntese ou alinhamento entre os fins ou objetivos das ações praticadas pelos sujeitos. Podemos supor, por exemplo, que em um grande escândalo de corrupção, como aquele descoberto recentemente na principal companhia petrolífera sul-americana, os interesses comungados por diretores, executivos e políticos expressem, em certo grau, o alinhamento entre os fins, projetos e ações por eles compartilhados: preservar um conjunto de práticas por meio das quais todos beneficiam-se ilegalmente dos recursos da organização, uns para manutenção de um padrão de vida pessoal e familiar muito superior ao que por

direito lhes seria devido e outros para manutenção de um sistema de financiamento eleitoral intrinsecamente corrupto.

Os “entendimentos gerais” correspondem, finalmente, aos “sentidos abstratos”, uma espécie de impressão ou ideia vaga, ampla, sobre as atividades que as pessoas realizam (SCHATZKI, 2012). O sentimento de “imoralidade” que associamos ao nepotismo é um exemplo. A “fealdade” que reconhecemos na apropriação do interesse público pelo interesse privado, outro; assim como a “indignação” surgida diante do desvio de dinheiro de entidades públicas.

Esses quatro elementos constitutivos da prática estão espalhados, conforme observamos anteriormente, em uma dimensão espacial e temporal que é responsável por lhes atribuir um sentido ou significado – no nosso caso, a organização.

Concebidas como um “fenômeno social”, segundo Schatzki (2006), as organizações não são constituídas apenas pelas práticas. Nelas encontramos também algumas entidades que são reunidas pelo filósofo sob o título de “arranjos materiais”. Essas entidades englobam as pessoas, as coisas, os artefatos e até mesmo outros organismos existentes dentro da organização. As relações estabelecidas entre as práticas e arranjos, que dão origem aos emaranhados de práticas-arranjos, servem como alicerce para a compreensão da vida social ou da organização na medida em que ela acontece.

Schatzki (2015, 2012) identifica cinco tipos de relações responsáveis por dar vida às organizações e aos emaranhados de práticas-arranjos: a causalidade, a prefiguração, a constituição, a intencionalidade e a inteligibilidade.

A causalidade expressa, de um lado, a relação mediante a qual as práticas modificam o mundo e, portanto, a forma de existência das pessoas, dos organismos, das coisas, isto é, dos arranjos; e, de outro, o mecanismo pelo qual os arranjos originam as práticas (SCHATZKI, 2012). Pensemos no caso da corrupção. Imaginemos as mudanças que a prática do nepotismo provoca, por

exemplo, em repartições públicas. Ao empregar a esposa, formada em arquitetura, como assessora de seu gabinete, um juiz modifica profundamente o arranjo dessa organização. Ele deixa de contar com técnicos capazes de oferecer apoio relevante ao desempenho de sua função; ele interfere diretamente na produção de decisões judiciais e, no limite, provoca uma mudança na própria repartição de tarefas dentro do órgão. Da mesma forma, um código de ética mal elaborado, cheio de imprecisões, pode estar na origem do cometimento de várias práticas de corrupção em uma organização. A ausência de legislação clara sobre aceitação de presentes, por exemplo, pode ser causa da aceitação indevida, pelo servidor, de um convite para almoço formulado por um fornecedor do governo.

A prefiguração descreve, por seu turno, a relação mediante a qual mudanças ocorridas nos arranjos materiais acabam por moldar as práticas, tornando-as mais fáceis ou mais difíceis de serem executadas, mais caras ou menos caras, mais rápidas ou mais demoradas, por exemplo (SCHATZKI, 2012). Se pensarmos no avanço tecnológico, teremos uma noção exata de como melhorias substanciais no armazenamento e manipulação de dados eletrônicos permitiu com que a arrecadação de alguns tributos por órgãos públicos fosse realizada eletronicamente, diminuindo a margem de discricionariedade do agente público ao cobrá-lo ou não do comerciante. Consequentemente, esta é uma relação que tem uma incidência direta sobre a prática da corrupção.

A constituição demarca outra face da relação mediante a qual os arranjos se ligam às práticas. Desta vez, trata-se de uma relação em que os arranjos são vistos como intrinsecamente ligados às práticas (SCHATZKI, 2012). A existência de arranjos, nesses casos, é condição essencial para a existência da prática. Não imaginamos, por exemplo, práticas de corrupção acontecendo em um mundo dominado apenas por computadores, onde não houvesse pessoas capazes de praticá-la.

A intencionalidade, segundo Schatzki, descreve o movimento pelo qual as práticas se conectam aos arranjos “por meio de pensamentos e imaginações que os participantes têm sobre eles e as ações que realizam através deles” (SCHATZKI, 2012, p. 17). No caso da corrupção, esse tipo de relação estabelecida entre práticas e arranjos é bastante comum. Um almoxarife corrupto, por exemplo, não deixa de considerar a existência de câmeras de vigilância no armazém de uma Prefeitura se pretende levar para sua casa materiais de impressão (papel, cartuchos e toners); nem, efetivamente, o tamanho e peso dessas coisas se ele só dispõe de uma bolsa pequena para acomodá-los. O que está em jogo nesse tipo de relação entre práticas e arranjos é uma imaginação sobre a maneira de pôr em prática o plano criado para praticar corrupção.

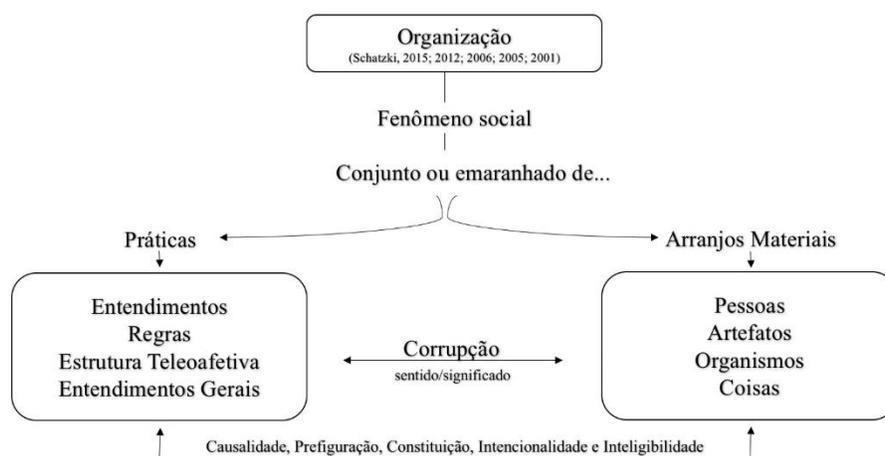
A inteligibilidade expressa, por fim, o sentido ou significado que os arranjos têm para as práticas (SCHATZKI, 2012). No caso da corrupção, por exemplo, é provável que dinheiro, parentes, cargos e presentes tenham algum sentido para a existência de práticas de suborno, de pagamento de nepotismo ou desvio de recursos. De outra forma, seria impossível compreender como essas práticas poderiam existir.

Ao nos referirmos, portanto, às relações estabelecidas entre práticas e arranjos, não estamos estudando as práticas de corrupção abstratamente, mas a partir da relação estabelecida entre essas práticas e algo que se desenvolve no interior e em conexão com o contexto organizacional: os arranjos. As organizações, de acordo com Schatzki (2006, 2005) correspondem a um “feixe” [*bundle*] ou conjunto de “práticas” e “arranjos” [*arrangements*]. Esses “arranjos” conectam pessoas, artefatos, órgãos [*organisms*] e coisas dentro e fora da organização, de modo que toda a “existência social” das organizações ocorre na imbricação entre eles (arranjos, entes materiais) e um “feixe” de práticas ou atividades (SCHATZKI, 2006).

Um dos pontos mais importantes da adoção dessa ontologia contextual, denominada por Schatzki (2005) como “ontologia do lugar” [*site ontology*], está em reconhecer que “a vida social está ligada a um contexto (lugar) do qual ela é parte inerente”. É apenas a partir do esforço de recuperação do contexto em que as práticas de corrupção acontecem que podemos oferecer uma explicação razoável para elas.

Resumimos na figura abaixo o mecanismo pelo qual compreendemos a corrupção como prática, a partir dos elementos oferecidos por Theodore Schatzki nos diversos escritos que percorremos neste ensaio.

Figura 1 – A corrupção compreendida como prática, a partir da obra de T. Schatzki.



Fonte: Elaborada pelo autor, 2016.

Examinada sob a perspectiva da prática, de Theodore Schatzki, a corrupção surge, portanto, como um conjunto ordenado e ilimitado de atividades (dizeres e fazeres) básicas e complexas, distribuídas no tempo e no espaço, cujo sentido é alcançado quando examinamos sua conexão com os arranjos materiais

existentes nas organizações, isto é, com as pessoas, as coisas, os organismos e os artefatos existentes nas organizações.

### **Desafios para a abordagem prática: os limites e o futuro do estudo da corrupção como prática na Administração Pública**

A despeito dos avanços conseguidos pela Teoria da Prática na análise e compreensão do contexto organizacional, existe na literatura científica um conjunto de críticas que coloca em dúvida o futuro de sua abordagem no campo das ciências sociais aplicadas.

O primeiro conjunto de críticas diz respeito à dificuldade de se organizar um debate único em torno de aspectos comuns da Teoria da Prática (GEIGER, 2009). A ausência de uniformidade entre o vocabulário adotado pelos seus diversos autores, bem como as diferenças surgidas entre eles, corrobora esse obstáculo. Mesmo um teórico da prática, como Reckwitz, reconhece, em seu texto, que tratar as teorias da prática em contraposição a outras formas de entendimento da ação humana exige a construção de “‘tipos ideais’ de teorias que dificilmente correspondem à variedade e diferenças existentes entre os autores ‘reais’” (RECKWITZ, 2002, p. 244). Para o autor, as teorias da prática possuem em comum apenas seu interesse no cotidiano [*everyday*] e no mundo da vida [*life world*], a influência sofrida pela virada interpretativa ou cultural da teoria social e sua herança heideggeriana e do último Wittgenstein. Schatzki (2012) partilha de uma impressão parecida, ao afirmar que podemos identificar “apenas semelhanças gerais”<sup>5</sup> em relação aos estudiosos da prática. As interpretações criadas pela

---

<sup>5</sup> As semelhanças encontradas por Schatzki (2012) entre as teorias dedicadas ao estudo da prática consistem: a) no fato de que elas a descrevem um conjunto organizado de atividades que as pessoas desempenham; b) no fato de que elas não são apenas atividades desempenhadas por essas pessoas, mas formas mais complexas e organizadas dessas

Teoria da Prática estão confinadas, dessa maneira, apenas aos estudos que lhes deram origem.

O segundo conjunto de críticas que as abordagens baseadas na prática recebem diz respeito à sua falta de “poder crítico”. De acordo com Bohman (1997), a própria ideia de prática surgiu como uma espécie de “ponto de fuga” para a maior parte das teorias sociais do último século, apresentando inconsistências que minam suas pretensões explicativas. Para Geiger (2009), a pretensão dessas teorias em explicar a atividade humana como “aquilo que as pessoas fazem” ou de observar as organizações mais de perto, como espécies de microfenômenos, não nos coloca necessariamente diante da realidade delas. Para o autor, compreender a prática como rotina – ou simplesmente como coisas que as pessoas fazem – não produz nenhum avanço, sendo apenas mais uma maneira de explicar a maneira como agente e estrutura se relacionam. Uma teoria social que seja muito básica e muito ampla faz com que a prática não passe de “uma relíquia de uma retórica científica morta” (TURNER *apud* BOHMAN, 1997, p. 93). Dessa forma, sem que se explique claramente o que entendemos por prática, criamos interpretações que se restringem a observar regularidades no mundo e apenas agudizamos a dependência em relação ao seu conceito (GEIGER, 2009; BOHMAN, 1997).

Além desses conjuntos de críticas, Bohman (1997) expõe dois graves problemas identificados por Turner (1994) nas teorias da prática. Um deles, de ordem metafísica, diz respeito a uma espécie de “reificação” das práticas. Na visão do estudioso, esse processo desencadearia problemas no modo como compreendemos a transmissão das práticas. Como explicar que as pessoas se engajam em práticas sem possuírem o mínimo de conhecimentos explícitos sobre

---

atividades, como, por exemplo, as compreensões que possuímos sobre o poder, as organizações, a ciência etc.; e c) no fato de que elas contribuíram, de maneira geral, para a dissolução da forma tradicional de pensamento moderno, até então apoiada na divisão sujeito-objeto.

elas? Na ótica do autor, a pretensão em afirmar que práticas funcionam com conhecimentos tácitos não seria suficiente para solucionar o problema. De acordo com ele, seria preciso voltar novamente nossos olhares sobre o indivíduo, suas crenças, seus estados mentais. O outro problema identificado por Turner (1994), segundo Bohman (1997), é de natureza epistemológica. As teorias baseadas na prática precisam oferecer, segundo ele, explicações sobre o conhecimento prático, deixando de ser concebidas como meras regularidades. Essa mudança de atitude poderia fazer com que os estudos baseados na prática deixassem de possuir uma abordagem interpretativa, para se converterem em estudos empíricos sobre o tema.

O desafio posto para o futuro das abordagens práticas na Administração Pública está, portanto, em conciliar essas críticas com novos estudos e novas respostas às demandas levantadas por elas. Acreditamos que esses obstáculos somente serão transpostos à medida que os estudos surgidos da aplicação dessas teorias à nossa realidade nos convencerem de que problemas instigantes, como a corrupção, podem ser tornados mais claros por meio de explicações que tenham, em seu centro, a compreensão da atividade humana como ela realmente acontece.

### **Considerações finais**

À luz dos estudos desenvolvidos neste ensaio, por meio do qual definimos a corrupção como prática, observamos que todo o pensamento que possuíamos até aqui sobre corrupção, ancorado em discursos morais, políticos e econômicos, descreve apenas uma mínima parte do todo que parece ser muito maior. E não apenas maior, mas também mais complexo.

Essa complexidade tem origem, de um lado, na diversidade dos fenômenos sociais que constituem as organizações, expressa nas relações entre práticas e arranjos, conforme observamos dos estudos realizados por Schatzki. De

outro lado, ela deriva da permanência de discursos mais tradicionais sobre a corrupção na cultura popular.

A definição de corrupção que emerge deste ensaio tem, portanto, a virtude de estimular abordagens do espaço organizacional que reconectem as explicações sobre as atividades humanas ao contexto de que elas são partes, oferecendo-se como um ponto de contraposição às narrativas empreendidas pela mídia, pelas instituições internacionais e por uma parte importante da pesquisa científica cuja abordagem tem origem em uma abstração de nossa realidade.

Esperamos que o tipo de abordagem que realizamos em nosso trabalho sirva como ponto de partida para que futuros estudos em nosso campo examinem o extenso conjunto de práticas de corrupção não mais como um conjunto de disfuncionalidades que implicam favorecimento econômico ou que sejam derivadas apenas do mau uso do poder, mas como um conjunto de dizeres e fazeres que ultrapassam a simplificação política e econômica que os estudos sobre corrupção produziram até aqui.

## **Referências**

ARISTÓTELES. **Sobre a geração e a corrupção**. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2009.

ASHFORTH, B. E.; GIOIA, D. A.; ROBINSON, S. L.; TREVIÑO, L. K. Re-viewing organizational corruption. **Academy of Management Review**, v. 33, n. 3, p. 670-684, 2008.

BOHMAN, J. Do practices explain anything? Turner's critique of the Theory of Social Practices. **History and Theory**, v. 36, n. 1, p. 93-107, 1997.

BREIT, E. On the (re)construction of corruption in the media: a critical discursive approach. **Journal of Business Ethics**, v. 92, p. 619-635, 2010.

BREIT, E.; LENNERFORS, T. T.; OLAISON, L. Critiquing corruption: a turn to theory. **Ephemera theory and politics in organization**, v. 15, n. 2, p. 319-336, 2015.

DIDEROT, D.; D'ALEMBERT, J. L. R. **Enciclopédia, ou Dicionário razoado das ciências, das artes e dos ofícios**. Tradução de Pedro Paulo Pimenta. São Paulo: Ed. UNESP, 2015. v. 3, p. 265-267.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008a. 221 p.

\_\_\_\_\_. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008b. p. 353-361.

GEIGER, D. Revisiting the concept of practice: toward an argumentative understanding of practicing. **Management Learning**, v. 40, n. 2, p. 129-144, 2009.

GIGLIOLI, P. P. Political corruption and the media: the Tangentopoli affair. **International Social Science Journal**, v. 48, n. 149, p. 381-394, 2008.

HEIDENHEIMER, A. J. The topography of corruption: explorations in a comparative perspective. **International Social Science Journal**, v. 48, n. 3, p. 337-347, 1996.

FROST, J.; TISCHER, S. Unmasking collective corruption: the dynamics of corrupt routines. **European Management Review**, v. 11, p. 191-207, 2014.

JOHNSTON, M. **Syndromes of corruption: wealth, power, and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. 282 p.

LOWI, T. Foreword. In: MARKOVITS, A.; SILVERSTEIN, M. (Ed.). **The politics of scandal: power and process in liberal democracies**. New York: Holmes & Meier, 1988.

MARTINS, J. A. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.

RAMOS, A. G. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 2, p. 32-65, 1983.

RECKWITZ, A. Toward a theory of social practices: a development in culturalist theorizing. **European Journal of Social Theory**, v. 5, n. 2, p. 243-263, 2002.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and government: causes, consequences, and reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 282 p.

SANTOS, L. L. S.; SILVEIRA, R. A. Por uma epistemologia das práticas organizacionais: a contribuição de Theodore Schatzki. **Organizações e Sociedade**, v. 22, n. 72, p. 79-98, 2015.

SCHATZKI, T. R. A primer on practices: theory and research. In: HIGGS, J. et al (Ed.). **Practice-based education: perspectives and strategies.** Rotterdam: Sense Publishers, 2012. p. 13-26.

\_\_\_\_\_. Introduction: Practice theory. In: SCHATZKI, T. R.; CETINA, K. K.; SAVIGNY, E. V. **The practice turn in contemporary theory.** London: Routledge, 2001. p. 10-23.

\_\_\_\_\_. On organizations as they happen. **Organization Studies**, v. 27, n. 12, p. 1863-1873, 2006.

\_\_\_\_\_. **Social practices: a Wittgensteinian approach to human activity and the social.** Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 260 p.

\_\_\_\_\_. Spaces of practices and of large social phenomena. **EspacesTemps.net, Works**, 2015. Disponível em <<http://www.espacestemp.net/en/articles/spaces-of-practices-and-of-large-social-phenomena/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

\_\_\_\_\_. The sites of organizations. **Organization Studies**, v. 26, n. 3, p. 465-484, 2005.

SOBHANI, M.; BECHARA, A. A somatic marker perspective of immoral and corrupt behavior. **Social Neuroscience**, v. 6, n. 5-6, p. 640-653, 2011.

TURNER, S. **The Social Theory of Practices: tradition, tacit knowledge, and presuppositions.** Chicago: University of Chicago Press, 1994 *apud* BOHMAN, J. Do practices explain anything? Turner's critique of the Theory of Social Practices. **History and Theory**, v. 36, n. 1, p. 93-107, 1997.

WILLIAMS, R. New concepts for old? **Third World Quarterly**, v. 20, n. 3, p. 503-513, 1999.



## **DESMISTIFICANDO A CORRUPÇÃO: O QUE A OPERAÇÃO CURUPIRA TEM A NOS ENSINAR SOBRE A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?**

*Sílvia César Zákia Marani*

### **1. Resumo do caso**

O caso apresentado nessa seção pretende exemplificar a construção dos sentidos sobre a corrupção na Administração Pública, dando especial atenção ao seu ensino e aprendizado como prática social. A partir de documentos que revelam e descrevem o esquema de fraudes ocorrido no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em meados dos anos 2000, nas áreas de extração e transporte de madeira, o caso convida professores e alunos a refletir sobre as formas mais comuns de compreender e nomear a corrupção nos órgãos públicos. Ao fazê-lo, ele se apresenta como ponto de partida para confrontação dessas abordagens, incentivando a adoção de uma atitude crítica sobre a corrupção, elaborada a partir da Teoria da Prática. Para nos ajudar nesta análise, recorreremos ao pensamento de Theodore Schatzki (2012), que compreende a prática social como um conjunto de atividades (dizeres e fazeres) que adquirem seu sentido a partir da relação que elas estabelecem com as pessoas, as coisas e os artefatos existentes nas Organizações.

## **2. Aplicação do caso**

O caso pode ser utilizado como material didático em disciplinas que lidam com conteúdos de formação básica e complementar em Administração Pública, como é o caso de “Filosofia e Ética”, “Sociologia Organizacional”, “Organização, Processos e Tomada de Decisão”, “Auditoria e Controladoria”, e, também, dos “Seminários Temáticos”. Além disso, em razão do fato de lidar com conteúdo que possui estreita conexão com as Ciências Sociais, com a Ciência Política, com a Comunicação Social, com o Direito e com a Economia, o caso também pode ser utilizado por profissionais de ensino dessas áreas que possuam interesse na análise e compreensão das práticas de corrupção.

Os temas tratados neste caso de ensino se relacionam à compreensão de aspectos gerais da corrupção, como sua definição, e de elementos mais específicos, como seus participantes e o seu modo de organização. O estudo pretende estimular e incentivar os alunos no desenvolvimento do pensamento crítico sobre corrupção e na aplicação de conhecimentos teóricos a situações que constituam parte relevante do dia a dia da Administração Pública brasileira.

## **3. Fonte de dados**

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação, de iniciativa de Unidade Técnica, relativa a possíveis irregularidades na destinação de mogno sem origem comprovada. Processo nº TC 012.307/2003-5. 4ª Secex versus Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos

Naturais – IBAMA. Relator: Humberto Guimarães Souto. Brasília, Acórdão 601/2004 de 19 de mai. 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar o Tráfico de Animais e Plantas Silvestres Brasileiros, a Exploração Ilegal de Madeira e a Biopirataria no País – CPIBIOPI. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. 502 p. Relatório.

FURTADO, Lucas Rocha. Operação Curupira. In: \_\_\_\_\_. **As raízes da corrupção no Brasil:** estudo de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 290-304.

MOURA, Denise Gomes de. **Mídia e corrupção:** a Operação Curupira na Amazônia. 2006. 146 f. Dissertação (Mestrado em Política e Gestão Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

RIZEK, André. Ratos e, agora, cupins. *Revista Veja*, São Paulo, p. 120-124, 8 jun. 2005. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/corruptao\\_brasil/index.html](http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/corruptao_brasil/index.html)>. Acesso em: 15 set. 2016.

#### 4. Objetivos educacionais

Este caso possui entre seus objetivos educacionais:

- a ampliação do conhecimento sobre as práticas de corrupção na Administração Pública;
- o desenvolvimento de um pensamento crítico sobre a corrupção e sobre os sentidos tradicionalmente associados à ela na pesquisa científica, em instituições e organizações internacionais, bem como nos meios de comunicação;

- a utilização da Teoria da Prática, de Theodore Schatzki, como forma de compreender o sentido da corrupção e os mecanismos pelos quais ela é/existe, desmistificando a ideia de que ela se constitui apenas como mera imoralidade, abuso ou mau uso do poder para obtenção de vantagens privadas;
- a apresentação de um caso real que permita aos alunos analisar o que é a corrupção e como ela funciona em órgãos públicos, partindo de aportes teóricos dos Estudos Organizacionais e de evidências proporcionadas pela atuação dos próprios órgãos e agentes da Administração.

## **5. Estratégias para análise do caso**

Propomos duas estratégias para a análise e ensino do caso, a serem escolhidas de acordo com o interesse/afinidade do professor, os objetivos da disciplina e as características da turma:

- I. Recomendar aos alunos, antecipadamente, a leitura cuidadosa das referências teóricas indicadas ao final deste caso, antes que o professor, servindo-se delas, possa analisá-lo em sala de aula. Estipular, ao final da apresentação, um prazo para que os alunos, em grupos ou individualmente, entreguem as respostas às questões propostas para discussão.
- II. Realizar leitura e discussão do caso em sala de aula, individualmente ou em grupo; sugerir a divisão da turma em

duas equipes, que apresentarão o caso da seguinte forma: a primeira equipe apresentará o caso a partir das concepções tradicionais sobre a corrupção, enquanto a segunda equipe se encarregará de apresentá-lo a partir da abordagem prática. O professor deverá mediar a apresentação, formulando perguntas, dirimindo dúvidas e consolidando as respostas oferecidas pelos alunos.

## **6. O caso em si**

Em 2 de junho de 2005, em entrevista coletiva convocada pelo Ministério do Meio Ambiente, com a participação da então ministra Marina Silva, do Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, do diretor da Polícia Federal, Paulo Lacerda, e do presidente do IBAMA à época, Marcus Luiz Barroso Barros, vinha a público uma das maiores iniciativas de combate à corrupção relacionada ao meio ambiente em solo brasileiro: a Operação Curupira.

Pressionadas pela divulgação de dados alarmantes sobre o avanço do desmatamento de extensas áreas florestais na região amazônica, as autoridades públicas, reunidas em Brasília, sentiram-se compelidas a evidenciar uma resposta dura do Estado às atividades ilegais de extração, transporte e comercialização de madeira, reafirmando o compromisso instituído um ano antes pelo Plano de Prevenção e Controle do desmatamento da Amazônia, lançado pelo Presidente Lula da Silva.

Iluminava-se, dessa maneira, a estrutura de uma operação que reunia em seu coração mais de 400 agentes da Polícia Federal e 31 agentes do

IBAMA, e cuja origem recuava até o ano de 2003, quando a própria entidade, desconfiada da existência de práticas de corrupção em seu interior, instaurara uma Correição Extraordinária na gerência executiva da unidade situada no município de Sinop, no estado de Mato Grosso, para investigar suspeitas relativas à concessão ilegal de Autorizações para Transporte de Produtos Florestais (ATPF).

A proporção das irregularidades constatadas pelo IBAMA – que na mesma época descobriu o sumiço de cerca de 23.500 ATPF na unidade de Belém – levou o órgão a solicitar a ajuda do Ministério da Justiça para apuração dos danos e responsabilização dos responsáveis, o que trouxe para dentro da Operação a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, interessados na investigação do caso.

Originalmente, a Operação Curupira desenvolveu-se nos municípios mato-grossenses de Sinop, Cuiabá, Pontes e Lacerda, Cáceres, Alta Floresta, Aripuanã e Juara, expandindo-se, mais tarde, a outros estados, como o Pará e Rondônia. Os primeiros indícios levantados pelas investigações deram conta de um esquema de corrupção que se desenvolvia no órgão desde os anos 1990, assim como na Fundação Estadual do Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso (FEMA), e que teria resultado no desflorestamento de aproximadamente 43.000 hectares, por meio da extração, transporte e comercialização ilegais de cerca de 2.000.000 m<sup>3</sup> de madeira, quantidade suficiente para carregar 76 mil caminhões – capazes de ligar, segundo técnicos do IBAMA, a cidade do Rio de Janeiro à capital federal pela via terrestre.

Economicamente, o prejuízo alcançado pelas práticas de corrupção no órgão ambiental é igualmente espantoso, alcançando o valor aproximado de R\$ 900.000.000,00 (novecentos milhões de reais), estimados à época.

As principais práticas de corrupção identificadas no órgão foram descritas com precisão pelo seu Presidente, dias mais tarde, em depoimento prestado na Câmara dos Deputados à Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar o Tráfico de Animais e Plantas Silvestres Brasileiros, a Exploração e Comércio Ilegal de Madeira e a Biopirataria no País (CPIBIOPI).

De acordo com Marcus Luiz Barroso Barros, no seu depoimento de 14 de junho de 2005, a corrupção no órgão distribuía-se entre três tipos de agentes – servidores públicos do IBAMA e da FEMA, despachantes e madeireiros – e envolvia as seguintes práticas, conforme narrado pelo Relatório Final da CPIBIOPI:

[...] entrega de ATPFs a empresas que não prestavam contas posteriormente; concessão de crédito ilegal de reposição florestal a reflorestadoras; concessão para o desmate; laudos falsos de vistoria de inspeção industrial; recebimento de propina em conta pessoal referente à venda de ATPF para empresas; exigência de propina para liberação de caminhões no Trevo do Lagarto; termo de compromisso de averbação de reserva legal em desacordo com a Medida Provisória nº 2.166. Ressaltou que a principal irregularidade praticada pela FEMA era o descumprimento à MP.

Quanto aos empresários, apontou as seguintes irregularidades: pagamento de propina para aprovação irregular de planos de manejo florestal e projetos de reflorestamento para reposição florestal; aquisição de ATPF de empresas fantasmas, visando regularizar volume de produtos e subprodutos florestais no sistema, no SISMADE; extração irregular de madeira em unidade de conservação, terras indígenas e áreas não autorizadas.

Os despachantes cometeram as irregularidades que se seguem: uso de procurações falsas para representar firmas perante o IBAMA; introdução de dados na primeira via da ATPF não condizentes com a segunda via; criação e utilização das empresas fantasmas; pagamento de propina a servidores do IBAMA no Mato Grosso e adulteração e falsificação de ATPF (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006, p. 329).

No núcleo das práticas de corrupção descritas por Marcus Barros estão, obviamente, as formalidades que revestiam a concessão das ATPF – as quais, instituídas pela Portaria SEMAN 139/1992 e reguladas pela Portaria IBAMA 44-N/1993, eram impressas em papel moeda, numeradas e cobertas com marcas que lhe asseguravam a fidedignidade.

Na maior parte dos casos, os praticantes adulteravam-lhe a data de emissão, seu prazo de validade, assim como a indicação do volume de madeira transportada – dados quase impossíveis de conferência à época, mesmo pelo servidor mais atento, que não dispunha de um sistema informatizado de controle dos documentos, tampouco gozava de uma formação que lhe permitisse, ao menos, identificar anatomicamente a madeira, diferenciando um Mogno sem garantia de origem de uma madeira cuja extração estava assegurada por lei. Uma ATPF fraudada acabava sendo comercializada pelo valor aproximado de R\$ 2.000,00.

Quando se fala em Mogno é importante lembrar, por exemplo, que a destinação dada àqueles apreendidos pelo IBAMA em fiscalizações no início dos anos 2000, por não possuírem origem comprovada, foi objeto de consulta realizada ao Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 2003, originada de uma denúncia anônima encaminhada à 4ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-4).

Entre os elementos trazidos pela denúncia encontra-se a seguinte prática, narrada no Acórdão 601/2004 do TCU:

Através dos autos do processo número 02001.002765/2003-51, instruído com “ares de legalidade”, a atual administração do Ibama efetuou a “doação com encargos” de 6.000 (seis mil) toras de Mogno apreendido à Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - Fase, inaugurando assim uma nova maneira de “esquentar” produto de origem ilegal, e mais, atuando como agente incentivador da exploração predatória desta espécie, pois, agora, basta “explorar” que o Ibama “apreende e doa” para “entidade filantrópica” que “vende” para empresa que “comercializa e explora” o Mogno. Quebraram-se todas as regras de manejo florestal e tornaram-se infrutíferas todas as atividades voltadas para o controle e a fiscalização da espécie. Tudo pode, inclusive sendo imoral, se for “legal”. Como exemplo, deve-se salientar que mais um termo de doação “com encargo” já está em vias de ser assinado, promovendo a “doação qualificada” de mais de 7.500 metros cúbicos de Mogno para a Funai, objeto do processo nº 02001.003506/2003-47, este, inclusive, sem nenhuma preocupação com “ares de legalidade”, haja vista a total inexistência de pareceres jurídicos e autorizações judiciais para se efetivar a doação (BRASIL, 2004).

Preocupado com a retomada do Mogno por madeireiros que o haviam explorado ilegalmente, o Tribunal de Contas da União determinou, por meio do Acórdão 601/2004, sua doação ou leilão, excluía a possibilidade de participação de empresas infratoras no certame.

Além dessa prática e das irregularidades mencionadas anteriormente, outras curiosidades surgiram com a Operação Curupira: uma delas consistia no tipo de linguagem compartilhada pelos servidores, despachantes e madeireiros. A fim de identificarem a carga ilegal de madeira, evitando com que ela pudesse ficar retida por algum fiscal durante a abordagem aos caminhões que realizavam seu transporte, os praticantes

adesivaram diversos veículos com um selo que trazia a inscrição “Plano Safra Legal”. Por meio dessa linguagem eles asseguravam o livre transporte e a livre comercialização dos produtos florestais ilegalmente extraídos.

A Operação Curupira, conforme relatado aos membros da CPIBIOPI, serviu para evidenciar as diversas falhas existentes no controle da exploração ambiental pelos órgãos responsáveis e a precariedade de seus recursos humanos e materiais, da falta de qualificação de pessoal à deficiência nos sistemas de informação, bem como a ausência de botes, barcos e veículos para realização de inspeções.

Esses elementos, que poderiam ser utilizados para a construção de uma narrativa que ressaltasse o sucateamento do aparato público de proteção ambiental brasileiro foram, entretanto, cambiados por um elemento político poderoso e até então mencionado apenas marginalmente aos membros da CPI: o uso das práticas de corrupção para manutenção de um sistema ilegal de financiamento de campanhas eleitorais.

A escandalização do caso, ocorrida com a publicação da reportagem “Ratos e, agora, cupins” pela *Revista Veja*, em sua edição de 8 de junho de 2005, potencializava a compreensão do esquema de corrupção mediante a associação entre as fraudes ocorridas no IBAMA e as campanhas eleitorais realizadas por membros do Partido dos Trabalhadores (PT) à época:

No comando do roubo da floresta, segundo a PF, estava o número 1 do Ibama em Mato Grosso, Hugo Werle. Gerente executivo do órgão, Werle é membro do conselho fiscal do PT no estado e foi o arrecadador extra-oficial de fundos de campanha do partido nas últimas eleições municipais em Cuiabá. Essa informação foi confirmada a VEJA por dois dirigentes petistas do estado. Em diversos dos mais de 1 000

diálogos interceptados pela PF ao longo das investigações, participantes da quadrilha se referem a Werle como o mandachuva do esquema. Outros dois petistas acusados de envolvimento na quadrilha da madeira são Marcos César Antoniassi e Ana Lúcia da Riva. O primeiro, gerente do Ibama na cidade de Juara e presidente do diretório municipal do partido em Novo Horizonte do Norte, é acusado de emitir falsos laudos de vistoria atestando a existência de madeiras-fantasma criadas apenas para ampliar a cota de desmatamento dos empresários. Ana Lúcia da Riva, gerente do Ibama na cidade de Sinop, é filiada ao PT e casada com o presidente do diretório municipal do partido em Alta Floresta. Sua prisão não foi fruto das investigações da PF. Ocorreu a pedido do Ministério Público Federal, que também determinou a prisão de Antonio Hummel, diretor de Florestas do Ibama, em Brasília, e de Moacir Pires, braço-direito do governador Blairo Maggi (PPS) na área ambiental. Os três são apontados pelo MP como participantes da quadrilha.

A construção da narrativa, centrada na ocupação e mau uso dos cargos por membros do Partido dos Trabalhadores, possui uma ligação estreita com visões mais clássicas sobre corrupção. Não sem motivo que, entre os fatos imputados pela Revista a um dos servidores, estava o aumento expressivo e rápido de seu patrimônio durante o exercício da função pública.

A Operação Curupira desdobrou-se, mais tarde, em outras fases e resultou na apuração de mais de 400 empresas fantasmas, no indiciamento de mais de 50 servidores do IBAMA e na reformulação de uma série de rotinas existentes nesse órgão.

## **7. Questões para discussão**

1. O esquema de fraudes envolvendo a extração, o transporte e a comercialização ilegais de produtos florestais na região

amazônica, revelado por meio da Operação Curupira, recebeu atenção de diversos atores. São exemplos do interesse pelas práticas desvendadas pela Operação a investigação realizada pela CPIBIOPI, as preocupações evidenciadas pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 601/2004 e a reportagem-capa publicada pela *Revista Veja* em sua edição de 8 de junho de 2005. Com base nas narrativas construídas por cada um desses atores (mídia e órgãos públicos), identifique os sentidos sobre a corrupção explicitados por eles na Operação Curupira. Na sua opinião, esses sentidos ajudam a compreender, adequadamente, as práticas de corrupção? Justifique.

2. Um dos pressupostos básicos das abordagens clássicas encontradas na pesquisa científica sobre a corrupção consiste na afirmação de que ela tem origem no comportamento do indivíduo que maximiza sua renda privada se valendo, para isso, da discricionariedade no exercício de seu cargo público. Descreva o caso narrado a partir da lógica do *rent-seeking*, apresentando, a seguir, sua interpretação por meio da Teoria da Prática. Enumere, brevemente, as vantagens e desvantagens de cada abordagem.
3. Analise o caso a partir dos elementos constitutivos da prática, exemplificando os “entendimentos”, as “regras”, a “estrutura teleoafetiva” e os “entendimentos gerais” (SCHATZKI, 2012; 2001). Após, estabeleça sua relação com os “arranjos

materiais”, avaliando a importância e o papel das “pessoas”, “coisas” e “artefatos” para a construção do sentido da corrupção no contexto organizacional (SCHATZKI, 2006; 2005).

## 8. Literatura sugerida

BREIT, E. On the (re)construction of corruption in the media: a critical discursive approach. **Journal of Business Ethics**, v. 92, n. 4, p. 619-635, 2010.

BREIT, E.; LENNERFORS, T. T.; OLAISSON, L. Critiquing corruption: a turn to theory. **Ephemera theory and politics in organization**, v. 15, n. 2, p. 319-336, 2015.

FILGUEIRAS, F. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, L. et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 353-361.

GIGLIOLI, P. P. Political corruption and the media: the Tangentopoli affair. **International Social Science Journal**, v. 48, n. 149, p. 381-394, 2008.

LOWI, T. Foreword. In: MARKOVITS, A.; SILVERSTEIN, M. (Ed.). **The politics of scandal: power and process in liberal democracies**. New York: Holmes & Meier, 1988.

SCHATZKI, T. R. A primer on practices: theory and research. In: HIGGS, J. et al (Ed.). **Practice-based education: perspectives and strategies**. Rotterdam: Sense Publishers, 2012. p. 13-26.

\_\_\_\_\_. Introduction: Practice theory. In: SCHATZKI, T. R.; CETINA, K. K.; SAVIGNY, E. V. **The practice turn in contemporary theory**. London: Routledge, 2001. p. 10-23.

\_\_\_\_\_. On organizations as they happen. **Organization Studies**, v. 27, n. 12, p. 1863-1873, 2006.

\_\_\_\_\_. The sites of organizations. **Organization Studies**, v. 26, n. 3, p. 465-484, 2005.