

Corrupção, cultura política e reformas no Brasil¹

Corruption, political culture and reforms in Brazil

Fernando Filgueiras¹

Ana Maria Montandon²

Bárbara Magalhães Aguiar de Oliveira³

Ivna Mascarenhas Abreu⁴

RESUMO: Este artigo investiga a relação entre corrupção e democracia, enfocando algumas questões relativas à experiência democrática brasileira pós-1988. Pretendemos mostrar como, apesar de um sentimento existente na opinião pública brasileira de que a corrupção se faz mais presente na cena pública, houve avanços no que tange à gestão e administração da coisa pública. Este artigo se baseia em dados de pesquisas de survey realizadas pelo Centro de Referência do Interesse Público da Universidade Federal de Minas Gerais. Argumentamos que uma visão culturalista pode encobrir avanços conquistados na dimensão do controle, além de um tratamento fatalista que pouco contribui para o aprimoramento institucional da democracia.

ABSTRACT: This article investigates the relation between and democracy, emphasizing some questions related to the Brazilian democratic experience after 1988. We intend to show how, despite of a existent feeling in the Brazilian public opinion that corruption is more present at the public scene, progress has been made regarding the management and administration of the public affairs. This article is based on data of survey researches promoted by Public Interest Reference Center of the Minas Gerais Federal University. We argue that a culturalist view may cover up achieved advances in the control dimension, besides a fatalist treatment which has given little contribution to the institutional improvement of democracy.

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção. Cultura política. Democracia. Controle da corrupção.

KEYWORDS: Corruption. Political Culture. Democracy. Corruption control.

I. PREÂMBULO ANALÍTICO

A definição do conceito de corrupção só é possível por meio de uma observação histórica balizada em contextos linguísticos altamente diferenciados no tempo. Não há uma única abordagem ou uma lei capaz de definir a corrupção de uma maneira totalizante, estando ela referida a contextos de linguagens e interlocuções práticas que se modificam em função dos diferentes problemas que configuraram a história política.

Nesse sentido, o regresso à experiência do mundo antigo e medieval revela que a corrupção estaria ligada a processos mais amplos de degeneração das instituições políticas, relacionando-se com o sentido da palavra *diaphthora*, no grego, e *corrumpere*, no latim, que têm sua significação em torno de ideias como putrefação, destruição, ruína. A corrupção estaria relacionada aos momentos de decadência de impérios e reinos, representando o momento no qual o governo se degenera para formas injustas ou eticamente consideradas ruins. Esta compreensão da corrupção relacionada a processos mais amplos de decadência é uma marca forte da herança do pensamento grego no pensamento ocidental, em especial se considerarmos as filosofias de Platão e, principalmente, de Aristóteles (FILGUEIRAS, 2008).

O que é importante observar, ademais, é que no mundo antigo e no mundo medieval a noção de democracia teria uma valoração inversa se comparada com o pensamento político contemporâneo. A democracia representaria o regime da corrupção, o que no aristotelismo significaria a existência de um povo desejoso, marcado, sobretudo, pela indistinção e pela igualdade. A marca do aristotelismo está no modo como a afirmação de uma racionalidade baseada em uma cosmologia assentada em uma ordem do mundo configura um entendimento da corrupção como uma decadência dos valores, especialmente das mais altas virtudes dos cidadãos da polis. Por esta concepção, diferentes historiadores do mundo antigo narram o mundo dos vícios em suas diferentes comunidades como o elemento primordial para a decadência política. Por esta maneira é que Cícero torna-se cético com o futuro de Roma, descrevendo a corrupção da República como a ascensão da injustiça e de um povo desobediente à lei. Ou ao modo como Salústio descreve a corrupção da República romana por uma decadência de virtudes tais como a honestidade. Ou mesmo, mais tardiamente, Santo Agostinho descrevendo a corrupção como o processo da decadência da própria condição humana.

É conhecida a ideia de Aristóteles segundo o qual a vida se dividiria entre a *polis* e o *oikos*, sendo a primeira o espaço da aparência onde as decisões da comunidade seriam tomadas; e a segunda, o espaço das necessidades, da privação e da

1 O presente texto foi discutido na mesa “Corrupção e cultura política no Brasil”, realizada em 24 de setembro de 2010 no auditório do Centreinar/UFV, durante as atividades da I Semana Acadêmica de Ciências Sociais da UFV – “Ciências Sociais e vida pública”. Participaram do debate os professores Raul Magalhães (UFJF), Diogo Tourino de Sousa (DCS/UFV) e Marcelo José Oliveira (DCS/UFV).

2 Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG). Autor de *Corrupção, democracia e legitimidade* (Editora UFMG, 2008). Email: fernandofilgueiras@hotmail.com

3 Discente do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista de iniciação científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). Email: barbara_moca@hotmail.com

4 Discente do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista de iniciação científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). Email: barbara_moca@hotmail.com

5 Discente do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e de Administração Pública da Escola de Governo “Paulo Neves de Carvalho” da Fundação João Pinheiro. Email: ivnaabreu98@gmail.com

opacidade (ARISTÓTELES, 2002). A vida na *polis* exigiria, de acordo com o estagirita, uma vida dedicada às virtudes da cidadania, o que demandaria o fato de os cidadãos serem distintos dos demais. A distinção seria o traço fundamental para a vida da *polis*, porquanto a existência da comunidade estaria confiada a cidadãos de bem. A vida no *oikos*, entretanto, não exigiria virtudes mais aguerridas ou pré-existentes. A vida no *oikos* é marcada pelos desejos, pelas necessidades e pela reprodução, o que não necessariamente contribui para a grandeza da comunidade. O que é importante observar é um ponto de quase acordo, no mundo antigo: a democracia seria uma das piores formas de governo, representando um estágio elevado da decadência porque promoveria a igualdade de condições e a prevalência do *oikos* sobre a *polis*.

As revoluções burguesas proporcionaram, por outro lado, uma guinada na compreensão dos valores fundamentais da política. Um dos mais relevantes, sem dúvida, é o fato da igualdade como um pressuposto fundamental da condição da cidadania. Aléxis de Tocqueville observou que o feito principal da modernidade é a constituição de sociedades regidas pela igualdade. Igualdade esta que não deve ser compreendida como uma igualdade substancial entre os homens, mas como o fim das hierarquias que organizavam objetivamente a tradição do ocidente pela distinção. Nas democracias não há distinção entre os cidadãos, sendo o individualismo um dos traços marcantes da modernidade política (TOCQUEVILLE, 1998). Se associarmos a ideia da igualdade com a ascensão da sociedade burguesa, percebe-se que a democracia inverte a constituição da moralidade política. O que antes era a ação política pautada nas virtudes do caráter, na modernidade tornou-se a ação dirigida e racionalizada pelos interesses. Não qualquer interesse, mas um interesse bem compreendido, segundo Tocqueville (1998), ou interesse como a amarra das paixões (HIRSCHMAN, 1997).

O conceito de interesses representou um momento de ruptura realizado pelo pensamento político moderno, sem que a política estivesse presa a uma concepção de virtudes (HIRSCHMAN, 1997). A democracia, por outro lado, é um arranjo institucional em que a ideia de interesse é central para a construção da legitimidade. Como se trata de uma vida institucional, a democracia separa os correlatos funcionais do interesse privado e do interesse público, fazendo com que a construção da legitimidade esteja assentada no segundo como princípio heurístico. Ou seja, o interesse público é a construção de um princípio de legitimidade, porquanto envolve o consentimento que indivíduos morais dão para a origem da autoridade política. A rigor, o conceito de interesse público é árido o bastante para não se ter uma noção empírica do que realmente é. Daí o conceito de interesse público espelhar muito mais um consentimento em torno de valores e normas do que propriamente um dado empírico.

O consentimento é um princípio de legitimação, que permite a passagem do privado ao público, de acordo com uma separação radical entre a vida institucional e o cotidiano dos cidadãos. O interesse, como indica Hirschman, é um domesticador das paixões e permite a construção de um critério de legitimidade, visto que moraliza as concepções políticas de sociedades comerciais marcadas pela divisão

do trabalho (HIRSCHMAN, 1997). O consentimento é a capacidade de construção de um acordo motivado por regras, sendo a representação a capacidade do indivíduo de vocalizar suas preferências no âmbito dos sistemas administrativos da sociedade, tendo em vista a formação de uma autoridade política. A representação, nesse sentido, é um imperativo da vida democrática moderna, sendo a política uma esfera de articulação legítima dos interesses, diminuindo a dimensão dos valores no âmbito da moralidade.

A modernidade política configurou o fim de uma comunidade hierarquizada, introduzindo o individualismo e os interesses como elementos fundamentais à ação da cidadania. Não cabe, nesse sentido, pensar uma vida política assentada em virtudes incondicionais do político. A corrupção, nessa chave do pensamento político moderno, é quando a passagem do privado ao público ocorre de maneira ilegal. Ou seja, quando o interesse privado se sobrepõe ao interesse público. Como o conceito de interesse está relacionado à construção de sociedades comerciais, a vida institucional está balizada no imperativo da representação e na capacidade do indivíduo de ver reconhecido seu interesse no âmbito da *civitas*. O Direito, nesse sentido, cumpre o papel, na modernidade, de garantir os equivalentes funcionais do interesse privado e do interesse público, diferenciando esferas de juridificação dos interesses e sobrepondo barreiras que separem ambas as dimensões do mundo político (WEBER, 1978). A proteção do Estado contra a corrupção demanda a repartição de papéis entre a administração pública e a sociedade, implicando um inevitável distanciamento formatado pela engenharia jurídica, de modo a tutelar, judicialmente, os interesses privados e o interesse público.

É a categoria interesse que se torna, portanto, chave para se pensar os termos da representação e da corrupção na política. Tomando a ideia de interesse como constitutiva da representação, a teoria democrática está assentada em uma visão econômica, que produz, por sua vez, uma interpretação funcionalista do Estado, de acordo com a qual seu papel é a manutenção do sistema de produção através de um sistema de administração racional da vida social. Acredita-se, dessa forma, que a corrupção esteja ligada ao problema dos interesses e que seu controle depende de sistemas racionais de administração da sociedade, no sentido de distribuir papéis, funções e direitos. O essencial é que esses sistemas administrativos procuram afastar a vida cotidiana da política, garantindo, por meio de normas racionais, a proteção ao interesse público. Contudo, a possibilidade da corrupção não é afastada da vida institucional. No que tange à democracia, uma sociedade de indivíduos indistintos entre si não significa o fim da corrupção, mas uma rotinização dela nas estruturas de poder. Como aponta Tocqueville:

(...) nas aristocracias, como os que querem chegar à direção dos negócios públicos dispõem de grandes riquezas e o número dos que podem levá-los a tanto costuma ser circunscrito em certos limites, o governo se acha de certa forma em leilão. Nas democracias, ao contrário, os que disputam o poder quase nunca são ricos e o número dos que contribuem para proporcionar o poder é enorme. Talvez

nas democracias não haja menos homens a vender, mas quase não se encontram compradores — de resto, seria necessário comprar gente demais ao mesmo tempo para alcançar o objetivo. (...)

O povo nunca penetrará no labirinto obscuro do espírito cortesão; sempre descobrirá com dor a baixaza que se oculta sob a elegância das maneiras, o requinte dos gostos e as graças da linguagem. Mas roubar o tesouro público, ou vender a preço de dinheiro os favores do Estado, é coisa que o primeiro miserável compreende e pode gabar-se de fazer igual, chegando a sua vez.

O que se deve temer, por sinal, não é tanto a vista da imoralidade dos grandes quanto a da imoralidade que conduz à grandeza. Na democracia, os simples cidadãos veem um homem que sai de entre eles e que alcança em poucos anos a riqueza e o poder; procuram saber como aquele que ontem era igual a eles vê-se hoje investido do direito de dirigi-los. Atribuir sua elevação a seu talento ou a suas virtudes é incômodo, porque é confessar que eles mesmos são menos virtuosos e menos hábeis do que ele. Assim dão como causa principal alguns de seus vícios, e muitas vezes têm razão de fazê-lo. Produz-se desta forma não sei que odiosa mistura entre as ideias de baixaza e de poder, de indignidade e de sucesso, de utilidade e de desonra. (TOCQUEVILLE, 1998, p. 256-257).

Ora, a corrupção, como aponta Tocqueville, é comum à democracia. Se temos sociedades que buscam a frugalidade dos bens como um valor fundamental à sua própria constituição, é de se esperar a existência de cidadãos pautados por seus interesses. O problema é quando atualizamos a distinção entre a *polis* e o *oikos* de maneira a distinguir a ação do Estado como fundamental à vida pública e o mercado como o espaço da vida privada. Na chave liberal do pensamento político, a corrupção representa os vícios dos agentes públicos, praticados na dimensão do Estado. Não se trata de pensarmos sociedades pautadas na virtude, mas sociedades que são regidas pelos interesses.

Tomando essa premissa dos interesses, a corrupção é analisada a partir de três ângulos diferentes: (1) a corrupção realizada pelos políticos profissionais, na dimensão da representação, envolvendo, especialmente, governantes e parlamentares; (2) a corrupção de funcionários públicos, que usam seu poder e prestígio para auferir vantagens indevidas, isto é, a corrupção da burocracia e do aparato administrativo do Estado; e (3) a corrupção de membros de instituições centrais do Estado, como a polícia e o Judiciário. O ponto de partida destes três ângulos diferentes de análise da corrupção é a contestação da eficiência do Estado como produtor de bens públicos.

A corrupção, dessa forma, é vista de acordo com a concretização do egoísmo auto-interessado dos agentes que buscam a maximização de sua renda burlando as regras do sistema. A corrupção na política, de acordo com Susan Rose-Ackerman, ocorre justamente na interface dos interesses público e privado (ROSE-ACKERMAN, 1999). Os esquemas de corrupção dependem do modo como

a organização institucional permite o uso de recursos públicos para a satisfação de interesses privados, tendo em vista o modo como o arranjo institucional produz ação discricionária por parte das autoridades políticas. Esta discricionariedade ensejada pelo arranjo institucional incentiva o uso de pagamento de propinas e de suborno e reforça a corrupção no âmbito do setor público e do setor privado.

Três ordens de questões são importantes a respeito da corrupção na modernidade política: (1) a democracia torna a corrupção mais transparente ao público; (2) a corrupção é vista, sobretudo, na atuação do Estado e na ação dos agentes públicos, e não como processo de decadência moral; e (3) a democracia exige, para sua concretização, a existência de instituições de controle, de mecanismos de *checks and balances* e a existência de regras burocráticas para gerir os bens públicos. Isto significa o fato de a institucionalização do controle ser fundamental ao sucesso da democracia, tendo em vista uma concepção de responsabilidade política balizada na existência de leis racionais, porquanto vinculantes da ação e impessoais.

Pensar a corrupção nesse quadro sociológico da modernidade significa interrogar seu alcance na dimensão dos valores e dos interesses dos cidadãos, qual o lugar da corrupção na democracia e quais as ações possíveis para controlá-la no quadro do Estado. As seções seguintes tratarão a questão da corrupção a partir da experiência democrática brasileira.

2. CORRUPÇÃO E CULTURA POLÍTICA NO BRASIL: A DIMENSÃO DOS VALORES E DAS NECESSIDADES

Não se pode dizer que haja no âmbito do pensamento social e político brasileiro uma teoria da corrupção. Seria um equívoco supor que o problema da corrupção teria alguma exclusividade em relação ao caso brasileiro.

Entretanto, é fundamental observar que a ascensão do pensamento social e político brasileiro ocorre em conjunção com um compromisso público das elites intelectuais com o tema do desenvolvimento. Desde, pelo menos, a década de 1930, o pensamento político brasileiro assumiu o compromisso com a modernidade, com o objetivo de retirar o Brasil das condições do atraso, rompendo com a tradição colonial que o legava a uma posição pequena no quadro das modernas nações capitalistas. Para essa empreitada, o pensamento social e político brasileiro precisaria identificar as razões do atraso como o elemento primordial para pensar os desafios da modernidade e as condições e etapas que precisariam ser cumpridas para proporcionar o desenvolvimento. Nesse sentido, a tarefa da sociologia e da ciência política nascentes no Brasil do século XX seria revisitar o passado e a tradição e identificar as barreiras fundamentais à ordem do progresso.

É nesse sentido que Oliveira Vianna (1985) denuncia o espírito de clã regente na sociedade brasileira, acreditando que um Estado autoritário pudesse levar o Brasil à modernidade por meio da centralização da autoridade política e do respectivo aniquilamento do poder local fortemente clientelista, autorreferido e privatista e, por conseguinte, corrompido. A passagem do atraso para a modernidade exigiria um Estado forte, capaz de romper com o idealismo reinante na Constitui-

ção de 1891, que abria o fosso entre o “país legal” e o “país real”. O pensamento autoritário contribuiu para consolidar a concepção segundo a qual o combate à corrupção dependeria de um estado forte, capaz de eliminar a corrupção praticada na esfera do poder local.

Mas no caso brasileiro recente, uma das linhas interpretativas mais usuais para entender a corrupção que nos assola está ligada ao conceito de patrimonialismo de Raimundo Faoro (2000). O problema do patrimonialismo é comumente mobilizado para descrever a corrupção no Brasil, tendo em vista a cultura política, a economia, a política e a sociedade, de acordo com o problema da modernização, do surgimento das modernas burocracias e da legitimação da política moderna. A incorporação do conceito weberiano de patrimonialismo, no âmbito de algumas interpretações do Brasil, normalmente é o foco analítico para o problema da corrupção, o qual recortaremos a fim de compreendermos o modo como o conceito de corrupção é construído no contexto das disputas intelectuais do pensamento social e político brasileiro.

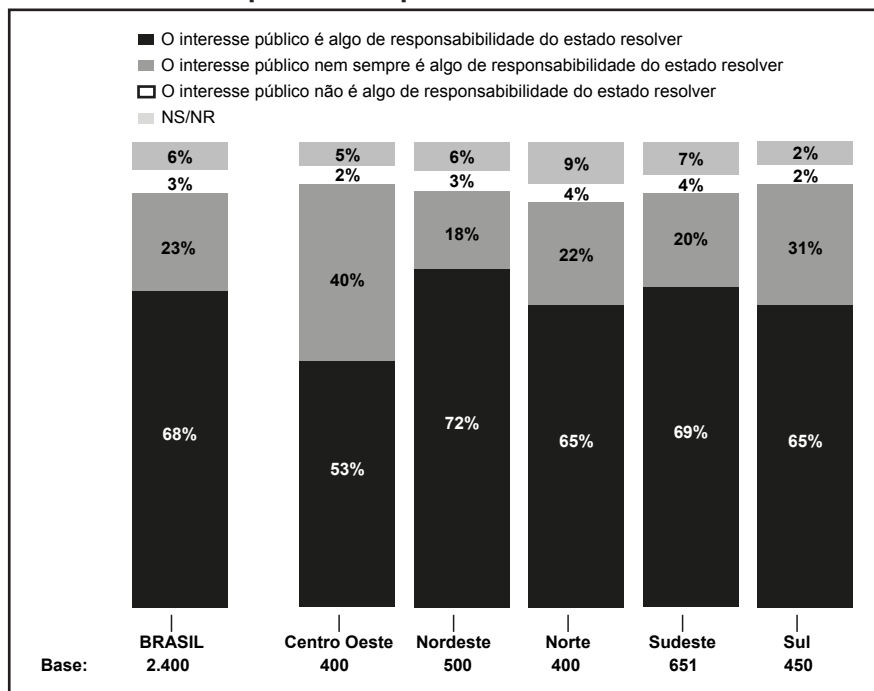
Supõe-se que a tradição política brasileira não respeite a separação entre o público e o privado, não sendo, o caso brasileiro, um exemplo de Estado moderno legitimado por normas impessoais e racionais. O patrimonialismo é a mazela da construção da República no Brasil, de maneira que ele não promoveria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que estes tenham acesso privilegiado à exploração de suas posições e cargos. Dado o patrimonialismo inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando até mesmo a ser legitimada e explicitada no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico. O patrimonialismo, como nosso vício de origem, é fruto de um Estado que intervém na sociedade e coordena e comanda, pelo alto, a exploração do mundo produtivo e mercantil.

O patrimonialismo brasileiro pressupõe a existência de um estamento burocrático que centraliza o poder político e os privilégios auferidos a partir dele. O patrimonialismo acarretaria, segundo Faoro, uma cultura autoritária e estatista, pouco afeita ao interesse público. Sendo o patrimonialismo um problema estatal (FAORO, 2000), nossos vícios de origem — a corrupção, em particular — são explicados por um traço distintivo de caráter do brasileiro, que estaria relacionado a uma história de parasitismo social explícito, tendo em vista uma sociedade estamental e patriarcal, pouco afeita ao capitalismo e ao mundo dos interesses. Uma sociedade, portanto, regida pela distinção entre o estamento burocrático, detentor dos privilégios, e o povo, expropriado em seu trabalho pelo Estado. A moral pública reinante, no contexto do patrimonialismo brasileiro, seria a moralidade do estamento burocrático, que dirige e controla, de cima, a sociedade e o mercado. Entretanto, o Brasil alçou uma posição relativamente desenvolvida no contexto do capitalismo contemporâneo. Segundo Schwartzman (1982), o patrimonialismo brasileiro assumiu um caráter modernizador, capaz de romper com a tradição para atualizá-la. A ação do Estado e da burocracia foi criar o capitalismo brasileiro pelo

alto, mantendo uma constelação de valores conservadores, capaz de preservar o sistema de dominação tradicional pelo avanço do desenvolvimento. Por conseguinte, a vertente do patrimonialismo permite identificar uma cultura política da corrupção, identificada por um traço fortemente conservador dos valores, associado a um contexto de demandas e necessidades ampliadas.

Como um problema de Estado, a corrupção acaba por ser reificada em uma cultura política que considera a atuação quase naturalizada dos agentes públicos, vistos com enorme desconfiança pela própria sociedade. Em pesquisa nacional realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em parceria com o Instituto Vox Populi, com cidadãos, constata-se o modo segundo o qual a corrupção é percebida como prática corriqueira dos agentes públicos. Muito disso ocorre no modo como os cidadãos brasileiros percebem o Estado como a instituição central para a realização do interesse público, como especifica o Gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1. Interesse público e responsabilidade do Estado



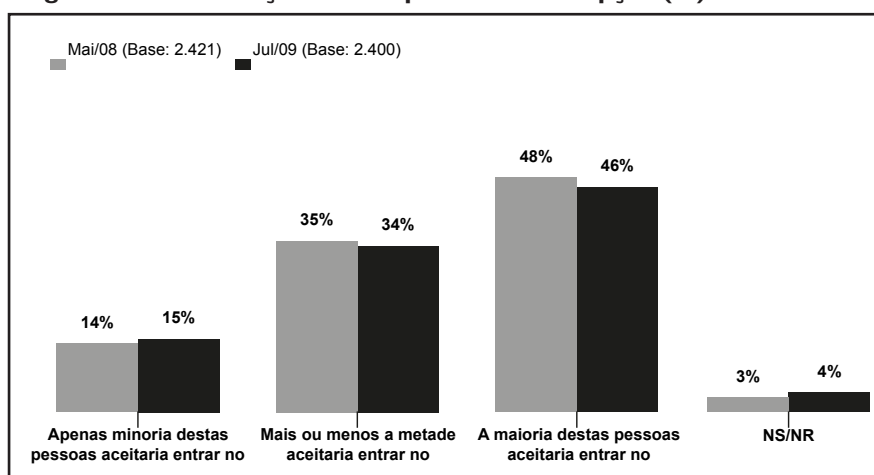
Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2009.

Pelo fato de, na percepção dos cidadãos brasileiros, o Estado ser a instituição central para canalizar e realizar o interesse público — algo que Faoro denunciou como nosso estatismo ibérico — é natural que o Estado seja o espaço

onde a corrupção ocorre. A juízo do cidadão brasileiro, a corrupção é uma ação praticada por agentes do Estado. Quando perguntados se ocupantes do alto escalão do governo aceitariam ou não entrar em um esquema de corrupção, os entrevistados responderam da seguinte forma (Gráfico 2).

Os agentes públicos, de um modo geral, são vistos com enorme desconfiança por parte da cidadania, que vê o Estado como o espaço dos vícios, onde a corrupção, como prática natural a esse campo, impera. Quando perguntados onde a corrupção se faria mais presente, os cidadãos brasileiros afirmam estar ela mais presente nas instituições públicas, especialmente aquelas vinculadas ao Estado. A corrupção se faz mais presente nas instituições legislativas e nas instituições do Poder Executivo, como aponta o Gráfico 3.

Gráfico 2. Percepção sobre a atuação de ocupante de cargos de alto escalão no governo e sua relação com esquemas de corrupção (%)



Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008 e 2009.

Vista na dimensão do Estado, a princípio a corrupção está relacionada com o espaço público, tendo em vista a vida institucional da democracia. Apesar de a democracia ser regida pelo mundo dos interesses, como tratamos anteriormente, o cidadão não vê a corrupção em sua prática cotidiana. Ou seja, a corrupção é vista na dimensão da vida pública, em que o cidadão transfere ao Estado e aos agentes públicos o cometimento de atos ilícitos contra o interesse público. O cidadão não vê a corrupção praticada na dimensão do mundo privado, porquanto não percebe que ele próprio pode ser um agente que comete corrupção.

É comum na democracia o cidadão assumir uma posição de cinismo, em que seus interesses individuais importam mais que o interesse público. Nesse sentido, o cidadão brasileiro vê a corrupção na dimensão do Estado, acredita no formalismo da lei como elemento de redenção pública e não percebe a corrupção

que ele pratica na esfera privada, regida, sobretudo, por suas necessidades cotidianas (FILGUEIRAS, 2009). O Gráfico 4 expõe essa ideia. Sempre que se aproxima do espaço do *oikos*, o cidadão brasileiro tende a ver a corrupção menos presente, representando uma situação de ambivalência entre os valores, de um lado, e as necessidades, de outro.

É nesse sentido que a democracia exige certa tolerância com relação à corrupção. Isto não significa que ela deva ser aceita ou endossada publicamente,

Gráfico 3. A presença da corrupção em ambientes institucionais e sociais (médias)

%	Mai/08 (Base:2.421)	Jul/09 (Base: 2.400)
Câmara dos Deputados	8,34	8,54
Senado Federal	8,02	8,43
Câmara dos vereadores	8,36	8,34
Prefeitura	8,07	8,14
As pessoas mais ricas	8,02	7,88
Governo do Estado	7,56	7,72
Polícia Militar	7,42	7,66
Polícia Civil	7,37	7,58
O Poder Judiciário	7,36	7,54
Os empresários	7,53	7,48
Polícia Federal	6,64	6,99
Presidência da República	7,43	6,89
A classe média	6,59	6,57
Clubes de Futebol	7,15	6,39
Os homens	6,88	6,32
O povo brasileiro em geral	6,67	6,22
A mídia (jornais, revistas, TVs)	6,33	6,09
Movimentos Sociais	6,32	5,73
Igrejas Evangélicas	6,67	5,46
Associação de Bairro	5,65	5,34
ONGs	5,84	5,17
As pessoas mais jovens	5,42	4,74
Igreja Católica	5,57	4,60
As mulheres	5,15	4,26
As pessoas mais velhas	4,85	4,06
As pessoas mais pobres	4,80	3,74
Média ds médias	6,80	6,47

Escala: 0 – nenhuma corrupção; 10 – muita corrupção

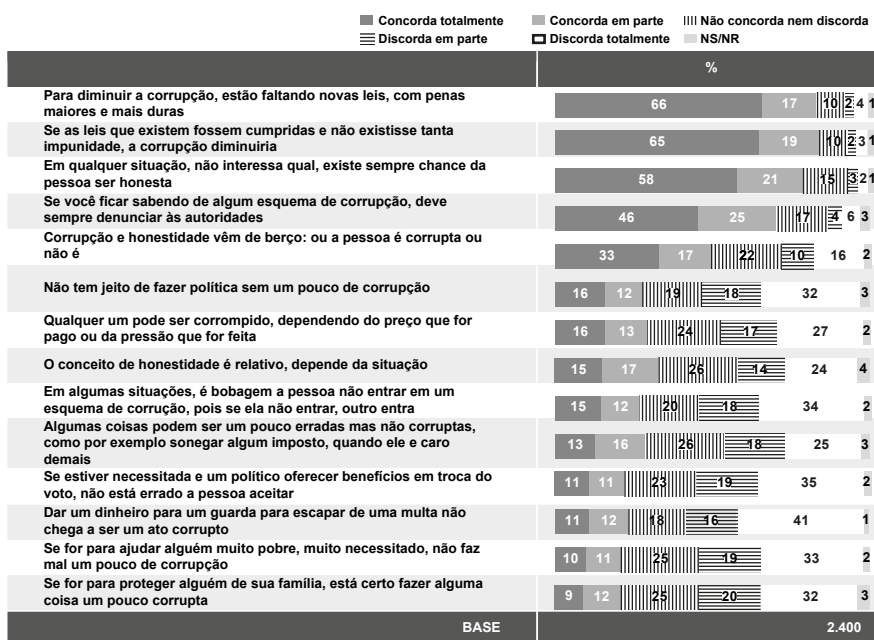
Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008 e 2009.

mas que a estabilidade política e a prevalência dos direitos individuais não condizem com uma posição moralista da política, que defenda, sobretudo, uma moralização da política por meio de um combate à corrupção. Uma posição moralista na política significa anteceder, nos termos de Weber (2002), uma ética dos fins últimos a uma ética de responsabilidade, a qual deve imperar no quadro da política e da burocracia na modernidade. A democracia, nesse sentido, deve conviver com a corrupção, que em sua gramática não significa a ideia de uma decadência, mas

um processo corriqueiro para o qual se deve assumir a posição do controle. Portanto, a democracia exige uma vida institucional calcada na existência de regras e procedimentos, com os quais todos possam concordar, para ser legítima. A medida da ilegitimidade, e nesse caso da corrupção, é quando as instituições dão lugar a interesses mal compreendidos.

No caso brasileiro, a maturidade política alcançada com a Constituição de 1988 reflete um quadro em que há razoável estabilidade política no contexto da ordem democrática. Contudo, é fundamental desvencilhar a interpretação da

Gráfico 4. Percepção sobre algumas ideias relativas à corrupção (%)



Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008 e 2009.

corrupção de uma visão atávica ligada à dimensão da cultura política. A tese do patrimonialismo, portanto, pouco contribui para o avanço da agenda da democratização, que, mais do que olhar para o passado, exige uma compreensão de futuro capaz de romper com a viagem redonda descrita por Faoro. Na próxima seção, tratamos dos avanços recentes no âmbito da gestão pública brasileira.

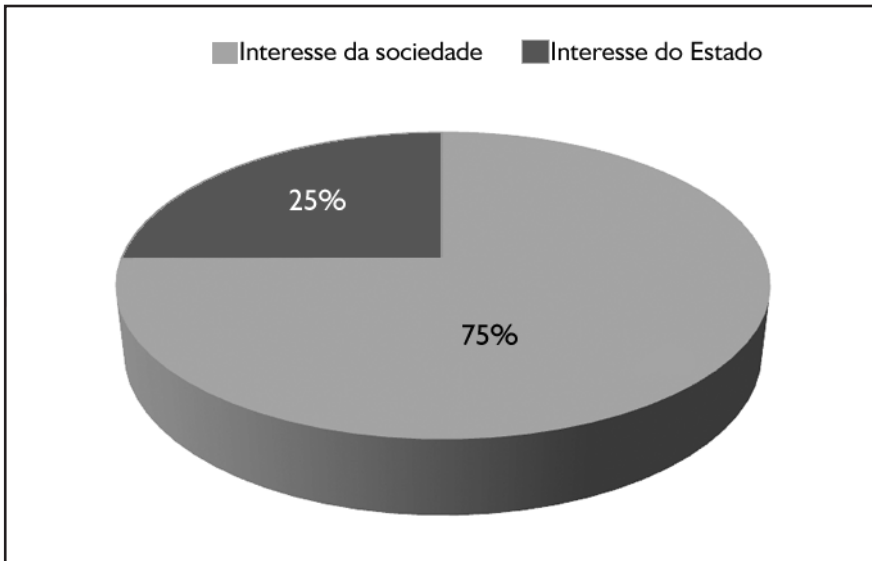
3. AVANÇOS RECENTES DA QUESTÃO DO CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

Dentro desta linha de pensamento proposta, isto é, na abordagem da corrupção pelo viés da distinção entre interesse público e privado no âmbito da

administração pública e na necessidade de instituições de controle como forma de combater essa prática, apresentamos, a partir de pesquisa realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público da UFMG, em parceria com a Controladoria Geral da União (CGU), resultados que demonstram uma percepção do fenômeno mais ligada a essa perspectiva por parte dos servidores públicos federais.

Na pesquisa, os servidores foram questionados sobre o alcance dos mecanismos de controle da corrupção e sobre sua percepção em relação ao lugar que a ela ocupa no cotidiano do serviço público. Procuramos compreender, principalmente, as causas de tal prática. Os resultados apontam para a possibilidade de um combate pautado por uma postura profissional mais ética, impessoal e transparente, além da adoção de controle e tratamento judicial mais eficazes na punição dos culpados (Gráficos 5, 6, 7 e 8).

Gráfico 5. O interesse público corresponde ao interesse do Estado ou ao interesse da sociedade?

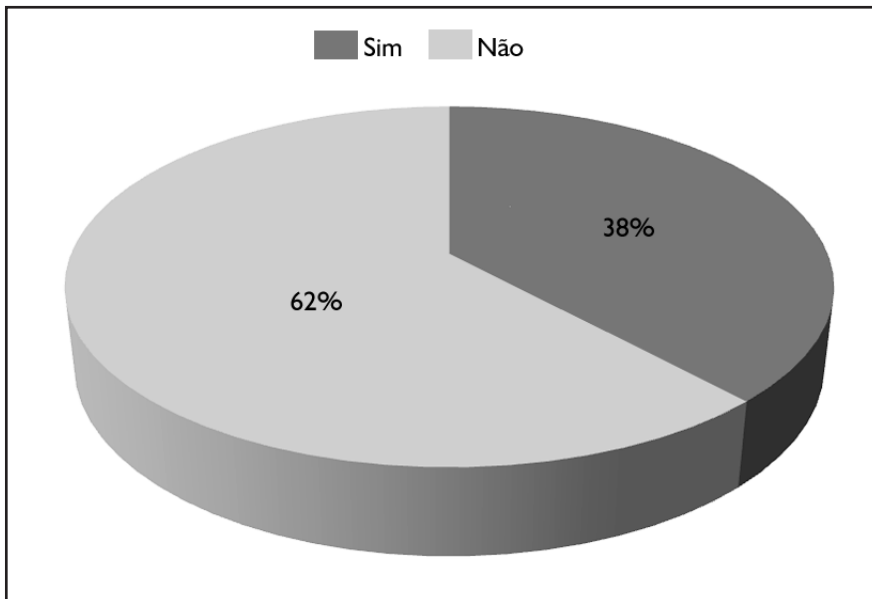


Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Quando questionados a respeito do que entendem sobre interesse público, sendo interesse do Estado ou da sociedade, os servidores públicos, em sua maioria, 74,8%, entendem, ao contrário dos cidadãos, que se trata de um assunto pertencente à esfera da sociedade (Gráfico 5). Isso significa que a questão da publicidade em relação às ações do Estado e, portanto, de seus administradores, é central, o que revela um alinhamento entre os valores fundamentais da democracia e a postura profissional dos servidores.

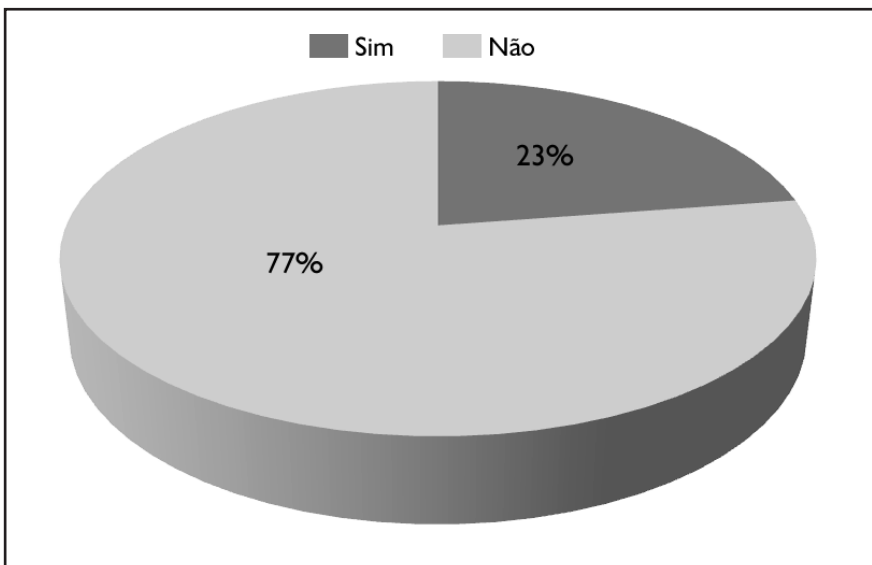
No entanto, se os servidores absorveram em seu cotidiano o princípio

Gráfico 6. Considera que as normas da administração pública são igualmente aplicadas por todos os servidores, no cotidiano de seu órgão? (%)



Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Gráfico 7. No exercício de sua função, já foi vítima de tentativa de suborno?



Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

administrativo da publicidade como necessário ao seu trabalho, eles também percebem como uma causa de comportamentos corruptos a falta de regularidade na aplicação desse e dos outros princípios administrativos, os quais compõem o conjunto de normas da Administração Pública, qual sejam, por exemplo, aqueles mencionados na Constituição de 1988, segundo Maria Zanela de Pietro, o da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa e eficiência (art. 37, *caput*, com redação dada pela Emenda Constitucional nº19, de 4-6-98). De acordo com o Gráfico 6, para 62% dos servidores não há igualdade de aplicação das normas, contra 38% que não percebem tal desigualdade.

O fato de haver existência dos mecanismos de controle internos e externos aos órgãos administrativos, que objetivam exercer o poder de fiscalização e correição sobre as ações públicas dos servidores, poderia apontar para uma baixa incidência de condutas impróprias ou irregulares no exercício de suas funções. No entanto, 22,6% dos servidores entrevistados afirmam já terem sido vítimas de tentativas de suborno (Gráfico 7). Isto pode estar relacionado tanto à desigualdade de aplicação das normas, como visto anteriormente, quanto ao fato de que, para os servidores, a impunidade é o fator que mais contribui para a corrupção (Gráfico 8). Neste último, os entrevistados atribuíram à ineficiência do sistema judiciário a responsabilidade da existência de práticas corruptas, o que transfere para a esfera jurídica a necessidade de estabelecer as diretrizes para uma integridade política.

Gráfico 8. Principais fatores que contribuem para a corrupção (%)



Fonte: Centro de Referência do Interesse Público, 2010.

Eles ainda acreditam que transparência e fiscalização são de extrema relevância para evitar a corrupção, diferenciando a eficácia dessas ações à rigidez de normas de controle, que para eles não influem no fenômeno. Os servidores, seguindo o senso comum, também acreditam na existência de uma “cultura do jeitinho”, isto é, a ideia de que a corrupção está enraizada nos costumes e no Estado brasileiro, e também atribuem aos impulsos individuais e à falta de ética grandes responsabilidades pelas práticas irregulares.

Fica claro, portanto, que, para os servidores públicos federais, a maturidade política, no que tange a uma conduta profissional ética, passa tanto por um aprimoramento do sistema judiciário, enfrentando mais eficientemente a questão da impunidade, quanto pela uniformização do conhecimento e atenção às normas de trabalho sem deixar de lado a necessidade de fiscalização constante das ações de todos os agentes públicos.

Nesse caso, observam-se avanços no que tange à máquina administrativa, mesmo observando a sucessão de escândalos que assolam a República desde a transição para a democracia. Ora, a democracia tornou a corrupção no Brasil mais transparente à opinião pública, mas é fundamental percebermos o modo como os cidadãos reconhecem um cotidiano da corrupção no Brasil na condição de servidores públicos federais que aprimoram uma cultura democrática. É fundamental, portanto, manter a atualidade da agenda de reformas, especialmente na dimensão do sistema político.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratamos de abordar o tema da corrupção mais referido a um problema institucional, cujas causas se dão na ilegalidade de sobrepôr o interesse privado ao interesse público no exercício das funções públicas, do que entendê-lo como um traço do caráter brasileiro que, portanto, não possui uma saída palpável, dando-se como fenômeno inevitável. Uma abordagem culturalista e moralista da corrupção no Brasil pode encobrir avanços na gestão pública e contribuir para o sentimento atávico que cerca o imaginário brasileiro.

Nesse sentido, repassamos os entendimentos históricos acerca do tema e descrevemos como se deu, no Brasil, a formação das explicações, em nosso pensamento social, referentes à existência da corrupção, o que nos levou aos avanços recentes de tal entendimento a partir da pesquisa realizada com os servidores públicos federais. As conclusões apontadas reafirmam o objetivo desse artigo: há uma necessidade de reformas institucionais na direção de uma concretização de diretrizes mais eficientes na construção da integridade pública do país, o que passa pela fiscalização e punição mais efetiva dos agentes públicos e privados que insistem em transgredir as fronteiras entre público e privado.

No entanto, o que fizemos foi apontar um caminho para os futuros estudos que pretendem seguir essa mesma linha, pois entendemos que são necessárias pesquisas que tenham como finalidade o estudo mais aprofundado das ações e reformas específicas para o estabelecimento e concretização de instituições mais

eficientes no que tange ao controle da corrupção, além daqueles que possam avaliar a ação dos controles já existentes, como os tribunais de contas e auditorias, tanto no âmbito federal, como estadual e municipal, principalmente nestes últimos, sobre os quais, no Brasil, temos tão poucas informações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- AVRITZER, Leonardo, BIGNOTTO, Newton, GUIMARÃES, Juarez e STARLING, Heloisa M. Murgel (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008
- CÂNDIDO, Antônio. “O significado de Raízes do Brasil”, in: HOLLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- CARVALHO, José Murilo de. “Mandonismo, coronelismo, clientelismo. Uma discussão conceitual.”, in: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 40, nº 2, 1997.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 2001.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2000.
- FILGUEIRAS, Fernando. “A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social”, *Opinião Pública*, vol. 15, nº 2, 2009.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- HIRSCHMAN, Albert O. *The Passions and the Interests*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- HOLLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 1998 (vols. I e II).
- VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileira*. Rio de Janeiro: Itatiaia; São Paulo: EDUSP, 1985.
- WEBER, Max. “A política como vocação”, in: WRIGHT MILLS, Charles; GERTH, Hans (eds.) *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 2002.
- WEBER, Max. *Economy and Society: A Outline of Interpretative Sociology*, Los Angeles: University of California Press, 1978, (2 volume set).

RELATÓRIOS DE PESQUISA

CENTRO DE REFERÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. Relatório do projeto corrupção, democracia e interesse público. Belo Horizonte: Universidade

Federal de Minas Gerais, 2010.

CENTRO DE REFERÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO; INSTITUTO VOX POPULI. Relatório de pesquisa. Belo Horizonte, 2009.

APÊNDICE METODOLÓGICO

Os dados expostos nesse artigo tratam de duas pesquisas de survey realizadas pelo Centro de Referência do Interesse Público da UFMG.

A primeira pesquisa refere-se a duas baterias de survey realizadas em 2008 e 2009, em parceria com o Instituto Vox Populi, sobre o tema da corrupção. As duas pesquisas basearam-se em uma amostra por cotas, referente ao território nacional, de 2421 indivíduos, na pesquisa de 2008, e 2400 indivíduos, na pesquisa de 2009. As cotas foram estabelecidas a partir dos dados do Censo 2000 e da PNAD 2006, tendo em vista a distribuição por zona residencial (rural e urbana), renda familiar, região, grupos etários, escolaridade e atividade econômica (PEA e não PEA). O nível de confiança obtido nessa amostra é de 95,5%, com margem de erro de +/- 2,0%.

A segunda trata de um survey com servidores públicos federais, em uma pesquisa realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público da UFMG, em parceria com a Controladoria Geral da União (CGU), financiada pelo Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime (UNODC). A pesquisa partiu de uma amostragem de 1115 servidores públicos federais, civis, do Poder Executivo, estratificada por ramos da administração pública (administração direta, autarquias e fundações), por escolaridade e sexo. O nível de confiança obtido é de 95,5% e margem de erro de +/- 3,0%.