



TRE-CE

Suffragium

Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará

Volume 7 Número 12

Julho a Dezembro | 2015

A CORRUPÇÃO POLÍTICA EM QUESTÃO: ELEMENTOS PARA ANÁLISE

JOSÉ CLEYTON VASCONCELOS MONTE

Doutorando em Sociologia (UFC), professor da Faculdade Cearense (FAC) e pesquisador do Laboratório de Estudos de Política, Eleições e Mídia (LEPEM)

RESUMO

O presente artigo, de natureza teórica, expõe, através de uma breve revisão da literatura, a complexidade de se definir a prática corrupta e apresenta algumas características que podem facilitar a compreensão dos atos que a conformam. Em seguida, discute como a corrupção política vem sendo percebida no Brasil ao longo da história, ressaltando seus traços e consequências. Procura desvendar as seguintes questões: 1) Apesar de muito se falar sobre a corrupção, o que realmente pode caracterizar-se como um ato de corrupção política? 2) E, pensando, principalmente, as particularidades do Brasil, que elementos marcam o debate sobre a prática corrupta? Por fim, nas considerações finais, se reflete sobre as consequências da corrupção para a democracia.

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção. Política. Análise. Democracia.

INTRODUÇÃO

Poderia dizer que, juntamente com a publicização da violência nas grandes cidades, o tema corrupção já faz parte do cotidiano nacional. O brasileiro frequentemente acompanha escândalos que vão desde o desvio de recursos destinados à merenda escolar em uma pequena cidade do interior a grandes esquemas de superfaturamento em obras públicas. Entretanto, os noticiários, rápidos e superficiais, não permitem um maior questionamento/estranhamento das raízes dessa prática e seus desdobramentos para a democracia representativa.

Na era da midiaticização e do declínio da confiança na política, o simples surgimento de uma denúncia nos meios de comunicação já pode ser percebido como prática corrupta. Isso desperta a mobilização da imprensa – com seus discursos apelativos –, de grupos da oposição, da academia e até do poder judiciário, todos envolvidos, de uma forma ou de outra, no “desocultamento” e esclarecimento dessas atividades transgressoras. É de se supor, pois, que os

envolvidos em tais esquemas e seus beneficiários se esforcem para manter seus segredos longe do alcance do público. A ação desses atores se desdobra e se justifica com interesses diversos, mas ganha corpo na interação entre os campos simbólicos envolvidos.

Propugnando por levantar a bandeira da verdade dos fatos e perseguir a ética na política, é assim que os jornalistas buscam legitimar suas investigações; por fazer valer os princípios norteadores da Constituição Federal, é assim que os agentes encarregados da interpretação e aplicação do direito justificam a missão que incorporam como de sua alçada de competência; por demonstrar as ações imorais do governo vigente, frontalmente contrário aos interesses públicos, é assim que os parlamentares balisam o seu discurso, cuja marca pontifica o lugar da oposição. Quanto à pesquisa científica, que visa, num primeiro plano, compreender a ação social dos atores envolvidos em tais práticas, assume ela o espaço destinado à discussão das motivações e consequências do comportamento corrupto para as instituições públicas e privadas locais, nacionais e internacionais.

Impõe-se – é óbvio – que seja considerada a complexidade que envolve o conceito e a percepção de uma prática desse jaez, discutida, desde a antiguidade, por pensadores das mais diferentes correntes filosóficas e ideológicas, os quais, longe de chegar a um consenso sobre sua natureza e consequências, limitaram-se a refletir, geralmente, sobre as mudanças político-culturais dos tempos históricos. Com efeito, deve o tema ser tratado com maior profundidade, devido a inúmeras concepções em disputa no campo político, em diferentes tempos e sociedades.

Início o artigo expondo a complexidade de se definir a prática corrupta e apresentando algumas características que podem facilitar a compreensão dos atos que a conformam. Em seguida, discuto como a corrupção política vem sendo percebida no Brasil e a importância desse estudo para uma agenda de transformações sociais. Nas considerações finais esboço uma reflexão sobre a atualidade da discussão sobre a corrupção e sua relação com a democracia.

1. EM BUSCA DE UMA DEFINIÇÃO

Na literatura específica, claro está que a maior parte das definições carrega uma forte carga de normatividade, pois a ideia de corrupção encerra – isto sim – um contra-conceito do que vem a ser a boa forma de governar, que, por sua vez, também é passível de inúmeras interpretações, tanto por aspectos éticos quanto morais. Por isso, em vez de esmiuçar ou elaborar um novo conceito ou teoria da corrupção, apresento, baseado em trabalhos acadêmicos e em casos de escândalos políticos, os elementos mais recorrentes e significativos

desse comportamento. Dessa forma, as questões que caracterizam a corrupção política, podem ser distribuídas da seguinte forma, a saber:

- 1) Apresenta percepção mutável, de acordo com a sociedade e com o período histórico;
- 2) Utiliza-se de recursos públicos para fins privados, agregando inúmeras facetas;
- 3) Elege o Estado como figura central da transação corrupta;
- 4) Envolve as grandes decisões nas instituições políticas;
- 5) Visa à criação ou ampliação de status, riqueza e poder;
- 6) Configura-se como uma forma de exercer influência;
- 7) Articula-se em segredo, numa forte relação com déficits de fiscalização.

Na tentativa de traçar a história do conceito de corrupção, Fernando Filgueiras (2008) verificou que cada sociedade, a partir dos valores que a regem, determina o que vem a ser a corrupção e a forma como deve ser recebida e/ou combatida. O autor afirma que, em momentos de crise, a percepção do fenômeno tende a ser maior, pois há uma erosão dos valores e normas aceitos e defendidos. Ocorre, então, uma grande instabilidade, seguida de incerteza, bem como uma frustração por parte da comunidade, fazendo o regime entrar em crise de legitimidade. A corrupção disseminada é apontada como um dos motivos da decadência de Roma, do poder papal, dos Estados feudais e das monarquias absolutistas.

Os grandes pensadores se dedicaram ao estudo desse fenômeno, atribuindo-lhe importância para a compreensão das boas formas de governar. No mundo grego, Aristóteles relacionou a corrupção à degeneração, ocorrendo quando as paixões individuais se sobrepujam aos valores da polis, berço da virtude moral e da justiça. Para o filósofo grego, a melhor forma de combater esse fenômeno seria desenvolver uma constituição que apregoasse um modelo de governo com propósito de frear os desejos dos mais egoístas. Sugeriu, como o melhor meio, o governo misto, unindo as forças antagônicas da sociedade.

Na ordem republicana de Roma, com a estabilidade política ameaçada por sucessivas crises provocadas, segundo Cícero, pela degeneração das virtudes cívicas, surgiu, ao contrário dos que defendia o referencial aristotélico, a consciência de que a corrupção só poderia ser combatida com o aprimoramento e participação do cidadão nos negócios do Estado, fatos que deveriam inscrever-se nas leis e costumes. Com a decadência de Roma e a ascensão do cristianismo, a vida ativa e participativa, pregada pela ordem romana, dá lugar à vida contemplativa. Nesse período da história, em que a Igreja assumiu o predomínio das atividades sócio-políticas, não havia preocupação da instituição com a questão, haja vista os vícios naturais dos seres humanos, que já os

caracterizavam naturalmente como corruptos, condição que só mudaria com a graça de Deus, ao alcançar o paraíso.

No final do século XIV, a resposta à indiferença da Igreja veio com o trabalho dos humanistas cívicos que restabeleceram o debate sobre as virtudes dos romanos, centradas no cidadão. Um dos que mais se destacaram nessa corrente foi Maquiavel. O historiador florentino, no contexto do renascimento, acreditava que a corrupção abalava todas as instituições da república, começando pelos governantes e espalhando-se por toda a sociedade. Cabia ao povo a defesa da liberdade e da república, elementos essenciais para a manutenção de uma cultura cívica que ressaltasse o espírito público. A defesa dos valores da república só ocorria com participação ativa do cidadão na esfera pública e sua apatia levaria às crises de legitimidade.

A partir do século XVII, a ampliação do comércio internacional, a maior participação da burguesia nos negócios políticos, o aumento da população e das grandes cidades e, principalmente, o advento da ciência moderna ensinaram a maior alteração na ideia de corrupção: a separação entre essa modalidade de comportamento e os princípios morais, traço que trouxe profundas consequências para o pensamento político moderno. Montesquieu foi quem soube mais bem traduzir esse período, destacando a elevação e a defesa dos interesses individuais.

Para o filósofo francês, a corrupção seria praticamente incurável, devendo o governante concentrar-se em mecanismos jurídicos que pudessem frear os interesses ilegais de certos grupos ou indivíduos, fazendo o preço da transgressão ser muito mais oneroso para o potencial criminoso, como bem resume Fernando Filgueiras (2008, p. 73):

As instituições não devem, segundo Montesquieu, assentar-se nas virtudes, mas na própria ambição que caracteriza a vida dos modernos. Essencialmente as instituições devem fazer com que a ambição e o interesse sejam capazes de ordenar a vida política, de maneira a garantir estabilidade e progresso.

Na modernidade, a política passou por inúmeras transformações, convido citar, dentre elas, a ampliação das atividades do Estado, a formação dos grandes partidos e a consequente burocracia, a visibilidade dos atos políticos, especialmente no período eleitoral, e a expansão do sufrágio, fenômenos que geraram a necessidade de maiores investimentos político-financeiros e criaram uma interface entre os interesses públicos e privados.

Nesse contexto de transformações, muitos pesquisadores dedicaram especial atenção ao debate das possibilidades de definição da corrupção, por esse comportamento ter muitas facetas, capazes de confundir um olhar mais desatento. Muitos políticos, flagrados em práticas suspeitas, alegaram e alegam que

o ato não ocorreu e não passaria de conspiração ou, no máximo, corresponderia a erros administrativos, cometidos por subalternos que sustentam a cobiça como marca primordial. Válido aqui é o que explica Inge Amundsen:

A corrupção é entendida como tudo, desde o pagamento de subornos para funcionários civis em troca de algum favor a uma ampla gama de duvidosas práticas econômicas e políticas em que políticos e burocratas enriquecem usando de forma abusiva o poder público para um fim pessoal. (AMUNDSEN, 1999, p. 6).

O ato de corromper ou ser corrompido possui dimensões públicas e privadas, que interagem, ora se harmonizando, ora entrando em conflito entre si. Nas empresas privadas, a prática corrupta é exercida por funcionários que se engajam em atividades de desfalques e desvios, com a finalidade do enriquecimento do indivíduo articulador. Na esfera pública, o comportamento corrupto é exercido por burocratas e políticos, que se apropriam dos recursos do público para interesse próprio ou, como acontece com muita incidência, compõem quadrilhas com alto nível de articulação e refinamento, para que todos acabem recebendo os dividendos dessa mobilização. Ora, tanto na ação do servidor público como na do político, é o Estado que assume a figura central.

Um elemento fundamental na maioria das definições da corrupção pública consiste, sem dúvida, na presença do Estado (NIETO, 2004; AMUNDSEN, 1999; SILVA, 1995). Geralmente, o abuso do poder oficial e dos canais privilegiados e a subversão dos princípios que norteiam o Estado moderno acabam gerando essa forma de comportamento.

Inge Amundsen (1999), ao refletir sobre essa relação, classificou os Estados quanto à incidência de corrupção. Para ele, quando a instituição estatal se mostra frágil perante a sociedade e a elite acaba se apossando dos recursos públicos facilmente, a prática corrupta é extrativista. Em países que possuem Estado forte, onde vários grupos disputam a posse dos órgãos governamentais, participam das eleições regularmente e se apresentam como representantes da população, mas utilizam a sua estrutura estatal para defender seus interesses, esse modelo é definido como distributivo.

A transação corrupta envolve o funcionário público ou o político de um lado, negociando um bem comum – na maioria das vezes cargos, influência, informações ou mesmo dinheiro –, e do outro a presença de um indivíduo, advogando em causa própria ou representando interesses de um grupo, buscando “facilidades” na máquina pública. Num acerto perfeito, ambos sairão beneficiados, agindo em segredo e encontrando formas de burlar ou cooptar possíveis fiscalizações, contando frequentemente com a impunidade.

Segundo Amundsen (1999), umas das principais características da corrupção política é o fato de que aqueles encarregados de tomar as grandes de-

cisões governamentais utilizam o cargo público para ganhar e/ou sustentar status, riqueza ou poder. Difere essencialmente da transgressão praticada pelo servidor público de carreira, pois seu ato não implica um simples desvio das normas da administração pública, por alcançar um raio de influência muito maior:

A corrupção política não só leva à má alocação de recursos, mas também afeta a maneira pela qual as decisões são tomadas. A corrupção política é a manipulação das instituições políticas e das regras de procedimento e, portanto, influencia as instituições de governo e o sistemapolítico [...]. (AMUNDSEN, 1999, p. 8)

Nessa mesma linha, Renato Janine Ribeiro (2006) refletiu sobre duas modalidades de corrupção: a moderna e a pós-moderna. A primeira está ligada à honestidade dos políticos e burocratas, remetendo ao desvio de recursos do tesouro público, fenômeno difícil de ser eliminado, devido a servidores que trabalham com o manejo direto de verbas, cada vez mais em expansão em países periféricos, e da ânsia de políticos que ingressam em instituições públicas visando ao enriquecimento pessoal e de familiares.

A segunda modalidade, pós-moderna, apesar de também envolver o desvio de recursos dos cofres públicos, não se restringe a isso. Englobando a busca do poder pelo poder, praticado por grupos políticos que lutam pela sobrevivência na máquina pública. Para tanto, fazem todo tipo de acordo com fortes interesses privados, porque dependem desse jogo de favores para custear suas campanhas, cada vez mais caras para os comitês eleitorais. Constroem, assim, imagens e discursos sedutores para conquistar o afeto do eleitorado, vendendo seu projeto político que, a despeito de poder representar propostas honradas, não foge do círculo da política partidária de alianças.

As peculiaridades da corrupção no universo político foi atestada por Mark Philp (1997), ao analisar um grande escândalo envolvendo nomeações políticas em Nova Gales do Sul, um dos estados mais importantes da Austrália. O primeiro ministro Nick Gelner, buscando assegurar uma maioria parlamentar numa Assembléia dividida, no início da década de 1990, entre o partido governante (liberal) e a oposição (trabalhista), assediou os parlamentares independentes. Uma das negociações acabaram chegando até a Comissão Independente contra a Corrupção, criada pelo próprio Gelner. Tony Metherall, um dos membros da Assembleia, acabou confessando a troca de apoio, alegando que tal transação não fugia ao cotidiano parlamentar em voga.

As investigações do caso Metherall concluíram que o governante trocou o apoio dos independentes por cargos públicos na administração local. Tais denúncias acabaram tendo forte apelo negativo junto à opinião pública, conde-

nando essa forma de negociação e rejeitando nas urnas o partido do primeiro-ministro.

Com esse caso, Philp (1997) ressalta que o entendimento da corrupção política passa pela compreensão que se tem do que seja a boa política partidária e parlamentar e suas atribuições, advertindo, porém, para o fato de que essa prática destrói as condições naturais da autoridade política, legitimada e justificada pela soberania popular. Essa percepção irá sofrer variações conforme as ideologias vigentes, a predisposição dos grupos opositores e a liberdade dos meios de comunicação.

As tentativas de buscar, por meio da imprensa, da opinião pública e do direito, compreender o aumento da corrupção oferecem obstáculos os mais diversos. É problemático definir a corrupção política pela mídia, pois os órgãos de comunicação podem ter interesse na disseminação de escândalos e do fracasso de alguns governantes. É impraticável atribuir à opinião pública a força e responsabilidade para identificar a corrupção, porquanto há a dificuldade de quantificar a complexidade e a heterogeneidade de grupos que fazem parte da sociedade. É pouco provável que se obtenha êxito, no particular, apelando para o arcabouço legal pátrio, pois as leis vigentes não alcançam todas as práticas corruptas e o ordenamento jurídico tem-se mostrado ineficiente para julgar todos os casos, sem olvidar que um ato corrupto pode perfeitamente esconder-se por trás de um trâmite aparentemente legal.

A legislação que trata, em muitos países e principalmente no Brasil, do uso legítimo de recursos públicos em proveito privado é extremamente fluída e sujeita a várias interpretações, o que dificulta as investigações de casos envolvendo o emprego da máquina pública para obtenção de votos, distribuição de cargos de confiança a amigos e correligionários, recebimento e uso de contribuições de campanha, proposta de legislação em favor de determinados grupos de interesse e propaganda eleitoral (SCHWARTZMAN, 2008).

Vale ressaltar que generalizações também podem ser perigosas. Se tido como ideia genérica do uso de um cargo público para proveito privado, difícil se torna operacionalizar o conceito de corrupção, haja vista ser extremamente comum que políticos, tão logo tomem posse em um cargo público, articulem-se, de todas as formas, para conseguir aliados e manter-se no poder, até como forma de sobrevivência política. Daí ser desaconselhável considerar somente o uso indevido de cargos e recursos públicos para caracterizar uma prática corrupta.

Baseando-me em textos acadêmicos, entendo, grosso modo, por corrupção política a violação das regras do jogo ou, em outras palavras, a transgressão das normas que regem ou orientam o campo político – processo eleitoral, legislativo e administração pública –, visando finalidades

privadas, em detrimento de interesses públicos, constituindo um fenômeno de variado matiz:

A prática da peita ou uso de recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo ou concessão de empregos ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado (BOBBIO et alii, 2000, p.292).

Inúmeros outros crimes se enquadram na configuração de corrupção, dentre eles: enriquecimento ilícito, suborno, tráfico de influências, abuso de funções e lavagem de dinheiro. Contudo, o propósito basilar deste trabalho não se cinge à tipificação criminal da corrupção, mas à busca de instrumentos que possibilitem visualizar o ambiente propício à corrupção e elabora um perfil dos agentes e organizações envolvidas, questionando em que medida ocorre sua prática, de que forma se desenvolve e quais as consequências políticas de tal comportamento. De posse dessas informações, torna-se possível discutir a anatomia da corrupção no sistema político.

Todas as instituições podem sofrer os efeitos da influência corrupta, demonstrando suas consequências para a estabilidade dos órgãos públicos (BOBBIO et alii, 2000). Grupos privados capazes de influenciar as decisões parlamentares ou pleitear informações privilegiadas na burocracia governamental burlam as regras da administração e, assim, conseguem minimizar as incertezas do livre mercado. Por fim, quando ocorre de ter suas ações desmascaradas, direcionam suas ações para o desvirtuamento do papel do judiciário, comprando decisões judiciais que lhes assegurem a impunidade. Dessa forma, amplia-se a extensão da prática espúria que, para obter sucesso, certamente perpassa uma conjunção de outros interesses de atores e organizações.

De acordo com Simon Schwartzman (2008), um grande fator que caracteriza a corrupção está relacionado à formação das instituições políticas, no que tange à transparência do processo político e da ação governamental. Ao abrir muitas possibilidades para esse tipo de prática, a corrupção corroí um dos pilares da democracia: o sentido de fiscalização, por parte da sociedade civil, dirigida aos atos de responsabilidade dos seus legítimos representantes.

2. A CORRUPÇÃO POLÍTICA NO BRASIL: ALGUNS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

No imaginário popular brasileiro, o típico corrupto já foi cantado em verso e em prosa, assumindo frequentemente um tom satírico, mas com forte apelo crítico. Na literatura, a obra *Os Bruzundangas*, de Lima Barreto, e o conto *A Sereníssima República*, de Machado de Assis, criticam a sanha dos políticos

por mais cargos e status na máquina pública, satirizando a política partidária da época, eivada de paixões e ambições pela coisa pública, distanciada dos clamores populares e vazia de propostas e marcada por acordos entre membros de uma elite que, a despeito do partido, conseguiam a todo custo se perpetuar no poder.

Na teledramaturgia, o personagem que mais bem encarnou o papel de político corrupto foi o inesquecível Odorico Paraguaçu, interpretado na primeira versão pelo ator Paulo Gracindo e, mais recentemente, no cinema por Marcos Nanini. Esse personagem expõe as facetas dos desvios de recursos e as inusitadas artimanhas para justificá-las, numa pequena cidade do interior. Além da televisão, outros personagens são encontrados no teatro, no cinema, nas charges e até nos sambas-enredo de carnaval, discutindo, com leveza e bom humor, a corrupção da classe política e a passividade do cidadão comum.

Pode-se dizer que esse imaginário foi sendo construído a partir de uma ideia, bem difundida entre nós, desde os tempos da escola: a percepção de que a corrupção é um fenômeno antigo, incorporado à cultura do brasileiro. Instalou-se aqui com a chegada dos portugueses em 1500, fato ilustrado pela figura do escrivão Pero Vaz de Caminha que, depois de descrever as belezas do mundo novo, clamou pela intermediação do rei D. Henrique na solução de problemas judiciais envolvendo seus parentes, evento complementado e agravado com a suposta vinda de toda sorte de criminosos e vadios das cadeias e praças lusas, visando ao povoamento das terras recém-conquistadas.

De lá para cá, essa forma de comportamento teria perpassado todo o regime colonial, passado pelo império e chegado até as instituições republicanas contemporâneas, enraizando-se como um câncer maligno no sistema político brasileiro, tratado com remédios esparsos e de pouca eficácia, como demonstra o historiador José Murilo de Carvalho (2008, p. 237):

Os republicanos da propaganda acusavam o sistema imperial de corrupto e despótico. Os revolucionários de 1930 acusavam a primeira república e seus políticos de carcomidos. Getúlio Vargas foi derrubado em 1954 sob a acusação de ter criado um mar de lama no Catete. O golpe de 1964 foi dado em nome da luta contra a subversão e a corrupção. A ditadura militar chegou ao fim sob acusação de corrupção, despotismo e desrespeito pela coisa pública. Após a redemocratização Fernando Collor foi eleito em 1989 com a promessa de caça aos marajás e foi expulso por fazer o que condenou. De lá para cá os escândalos se tornaram praticamente monótonos.

Guardadas as devidas proporções, nos períodos em que não vigoravam os princípios do Estado moderno ou mesmo a ideia de igualdade e participação política, quando a democracia não passava de um sonho para uns poucos intelectuais, os negócios da Coroa se misturavam indiscriminadamente com os recursos públicos e quase não se falava em corrupção – pelo menos no sentido

legal e sociológico que atribuímos hoje –, pois o Estado era o próprio monarca, seria no mínimo simplista e anacrônico taxar tais práticas em um ambiente que não propiciava sequer a identificação desses atos.

Contudo, são registrados casos que despertam a curiosidade por envolver toda a administração colonial portuguesa. Contando com baixíssimos salários e com a difícil fiscalização, funcionários reais complementavam a renda participando de atividades que geralmente eram toleradas pela Coroa, desde que não ameaçasse o tesouro e o monopólio da monarquia. Daí “guardas facilitavam a soltura de condenados, juízes calibravam o rigor das sentenças, fiscais unham parte das mercadorias que deveriam tributar” (FIGUEIREDO, 2008, p. 212).

Esse cenário de desvios perpassou toda a história colonial, com notórios casos de governadores que regressavam ao reino com grande fortuna, fruto de sua dedicação em práticas de cobrar propinas em atividades comerciais e de favorecer amigos e familiares com monopólios nos mais diversos setores da economia colonial. Raros foram os casos de investigação e punição por parte da Coroa. Com a independência e outorga de uma constituição que, pela primeira vez, distinguia os ganhos do imperador e os recursos do tesouro nacional, o Brasil não se livrou desse tipo de transgressão. Como exemplo, tem-se a documentada farra feita por D. Pedro I, ao ampliar o quadro de funcionários com aliados, conceder títulos arbitrariamente e cobrar taxas em relações comerciais, além de promover desvios diretos de recursos do tesouro.

Já D. Pedro II manteve uma postura sóbria à frente da administração pública. Talhado para incorporar o perfil de administrador impecável e político aparentemente acima das querelas partidárias, ele rejeitou a proposta do parlamento que aumentaria seus ganhos, terminando seus dias muito endividado. Entretanto, no final do seu governo, quando a crise do sistema monárquico começava a ganhar contornos irremediáveis, o regime começou a ser questionado pela oposição republicana e imprensa de folhetim, por empreender práticas corruptas, favorecendo e, por vezes, acobertando um grupo de políticos comprometidos com ganhos particulares e envolvidos em sérias fraudes eleitorais.

Raymundo Faoro (2001) pretendeu explicar, utilizando uma interpretação particular da dominação patrimonial weberiana, os vícios da classe política brasileira, remontando às origens do Estado português, especificamente a partir da dinastia de Avis, no século XIV. Segundo ele, para manter a unidade política lusa, os monarcas faziam alianças com setores da burguesia e da aristocracia, e estes, por sua vez, passavam a compor a administração real e, com o tempo, incorporavam benefícios oriundos de sua ligação com o poder, transformando-se num forte estamento e distin-

guindo-se de classe social. Em *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, o autor explicita:

Esta consideração social, apura, filtra e sublima um modo ou estilo de vida; reconhece, como próprias, certas maneiras de educação e projeta prestígio sobre a pessoa que a ele pertence; não raro hereditariamente. Para incorporar-se a eles, não há a distinção entre o rico e o pobre, o proprietário e o homem sem bens. Ao contrário da classe, no estamento não vinga a igualdade das pessoas – o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social (FAORO, 2001, p. 61)

Com a ampliação dos domínios portugueses, no final do século XV, houve um inchaço do aparato burocrático. Todos os membros da aristocracia, já dispensando o *ethos* do trabalho, almejavam um cargo público – era instituída a chamada “*empregomania*”. Aqui, não cabe confundir burocracia com estamento, pois a primeira constitui-se apenas uma qualificação de honra e distinção para o segundo.

O poder do estamento assenta-se no controle patrimonialista do Estado, formatando instituições públicas que desconhecem o mérito e prezam o personalismo na seleção do funcionalismo, com os negócios públicos sendo conduzidos com arbitrariedade pelos mandatários do poder, indiferentes aos anseios da população e com a finalidade centrada nos interesses da camada político-social que lhes traça as diretrizes. Apesar das transformações políticas ocorridas ao longo dos séculos, o estamento, segundo Faoro, sempre conseguiu se adequar aos novos ventos políticos.

Antes da análise do patrimonialismo, na década de 1930, Sérgio Buarque de Holanda (1995), abordando o caráter do brasileiro, discutiu a ideia do “homem cordial”, compreendendo essa filosofia como característica fundamental do povo em geral. A cordialidade explicaria o “*jeitinho*” que tudo consegue contornar, incluindo o aparato legal. Assim, movido pelas paixões e fortes interesses e moldado de acordo com uma ética familiar, este “homem cordial”, de posse do cargo público, encontra dificuldade em distinguir as atribuições públicas e as responsabilidades privadas, afetando a eficiência dos órgãos governamentais.

Uma das críticas à tese do patrimonialismo é tecida por Rubens Campante (2005), que chama atenção para o fato de Faoro distorcer alguns fatos históricos, visando ao centralismo do Estado patrimonial. Segundo ele, desde a chegada de D. João, passando pelas lutas de emancipação e independência, até a política dos governadores na república velha, o governo trava uma acirrada disputa com as oligarquias locais. Esse conflito permanente entre o centro e as lideranças regionais faz o autor defender a ideia de um “patrimonialismo de transição”, em que o Estado se caracteriza pelas ações pendulares, ora afirmando sua centralidade, ora cedendo às demandas locais.

Essas teses encontraram terreno fértil na sociologia brasileira do século XX, servindo de explicação para o comportamento corrupto dos brasileiros, especialmente a praticada pelos políticos, porquanto o Estado, ao deixar-se aprisionar por um estamento que se articula para fazer valer os seus interesses e se reproduz na administração pública, ampliando as desigualdades sociais e agindo de forma centralizada e arbitrária, usurpava os cofres da administração (CAMPANTE, 2005). Essa concepção, apesar de muitas críticas, ainda predomina nos estudos brasileiros sobre a corrupção:

[...] porque ela é o núcleo da concepção dominante, ainda hoje na academia e fora dela, de como o Brasil contemporâneo percebe a si próprio. Como essa concepção percebe o Brasil contemporâneo como “pré-moderno”, o conceito weberiano de patrimonialismo, que é um dos subtipos de dominação política tradicional “pré-moderna”, é o instrumento fundamental para toda a forma dominante de como o Brasil e seus problemas são compreendidos (SOUZA, 2008, p. 81).

Essa abordagem, apesar de significar um avanço nos estudos sobre a história política, apresenta-se demasiadamente superficial, para captar os interesses envolvidos no comportamento político de agentes corruptos, além de generalizante, ao estender a todos certo tipo de ação. Ademais, demoniza o Estado, em comparação com as forças do mercado, negando os interesses e conflitos presentes nas duas estruturas, e atribui ao brasileiro uma natureza anti-republicana, que em nada serve para explicar as disfunções do sistema político brasileiro, mas para reforçar o argumento neoliberal por quem acredita na privatização das empresas públicas como forma de libertá-las da sanha de políticos corruptos e amorais.

José Murilo de Carvalho (2008) adverte para as grandes mudanças na ideia de corrupção no Brasil. Primeiro, no sentido semântico, pois, no império e na primeira república, a crítica da oposição se direcionava para as instituições, isentando os governantes. Essa situação começa a mudar a partir de 1945, com o governo Vargas.

Houve mudança também no tamanho do Estado, o que, segundo o autor, acarretou maior possibilidade de corrupção, devido aos grandes recursos e cargos administrados. Por fim, verifica-se a mudança na recepção da corrupção, ou seja, enquanto que em outros momentos os grupos sociais nem tomavam conhecimento das ilicitudes praticadas com o dinheiro público, a partir do final da década de 1980, a população vem mudando de atitude e percepção com relação a esse tema.

Moisés (2010) ressalta que a maior percepção da corrupção ocorre nos países presidencialistas, com imprensa independente e votação proporcional e livre, caracterizados por forte competição política, elementos que concorrem para a elevação da responsabilidade da classe política.

A crise das ilegalidades intoleráveis, analisada por Flávia Schilling (1999), discute as mudanças de recepção quanto ao fenômeno da corrupção no Brasil. De tolerável para insuportável, assim os esquemas de corrupção passaram a ser visualizados, pois com o final da ditadura militar, na década de 1980, o surgimento de inúmeros partidos, bem como, de grupos importantes de interesse atuando com uma imprensa livre e independente, e pressionando os governos por maior transparência com os gastos públicos e punição mais efetiva para os criminosos que anteriormente agiam com mais cumplicidade das autoridades governamentais.

Nas sociedades em que a atividade estatal concentra grande volume de recursos, investimentos e poder decisório, é comum a presença de empresas que, buscando ampliar seu mercado, travam negociações com operadores que possuem grande influência nos bastidores do poder. Dessa forma, aparece o intermediário:

Figura aparentemente neutra, o leva-e-traz que propõe a negociata, suborna, paga ou recebe, acobertando a parte de comprometimentos arriscados. Raramente se dá o relacionamento direto entre os interessados (RIOS, 1987, p. 101).

As negociações não fogem da lógica do Estado moderno. Os conluíus, as lealdades e a troca de favores convivem com uma série de procedimentos de eficiência na administração pública: licitações, relatórios, pregões, balanços etc. Com uma aparência de legalidade e o aproveitamento da ineficiência das instituições de controle e fiscalização do gasto público e, em muitos casos, da ausência de uma legislação mais específica, trama-se todo tipo de ilicitude envolvendo recursos públicos.

As relações pessoais ainda assumem um importante papel na administração pública brasileira, bem diferente do aparente caráter formal e impessoal do Estado, como ficou demonstrado em estudo pioneiro de Marcos Otávio Bezerra (1995). O autor analisou as redes de mobilização acionadas por protagonistas de escândalos políticos da década de 1990, verificando a importância da formação de contatos baseados na amizade, parentesco, patronagem, alianças pessoais e conhecimento para a formação de esquemas e práticas corruptas em instituições estatais, misturando interesses públicos e privados. Sem abrir mão das formalidades burocráticas, tramam formas que possibilitem aos companheiros e aliados saírem na frente, diante dos critérios impessoais do Estado moderno.

Essas relações, também chamadas de “neopatrimonialistas”, apresentam algumas características bem distintas (DOMINGUES, 2008). Primeiro, o “neopatrimonialismo” não se fundamenta no passado, definindo-se como moderno e modernizador e tendo o desenvolvimento econômico e social como tema central. Segundo, as ações ditas corruptas não são orquestradas somente na esfera do Estado, mas praticadas por importantes segmentos da sociedade, de empresários a sindicalistas. Terceiro e último, não se deve esquecer que

o Estado brasileiro assume uma estrutura racional-legal, com uma constituição democrática que separa os interesses públicos dos interesses privados, garantindo autonomia aos poderes da república e soberania à vontade do cidadão. Essa lógica convive com outra, que tende a ser mais oculta e que se baseia nas relações pessoais, não medindo esforços para maximizar seus rendimentos mediante um cargo público.

É muito importante falar desses interesses, tanto para situar o tipo de debate que deve ser realizado, não apenas “satanizando” a classe política, quanto para reafirmar que fortes lobbies, ao acompanhar de perto o processo político, sem buscar qualquer tipo de visibilidade, encobrem com um véu as instituições democráticas, fenômeno verificado em sucessivos escândalos político-midiáticos.

Entretanto, a visualização e a percepção da corrupção não devem ficar concentradas apenas nos órgãos de comunicação. Outros fatores são essenciais para explicar esse fenômeno, tais como o desenvolvimento econômico e a escolaridade da população. José Álvaro Moisés (2010), ao tentar explicar a vitória do presidente Lula em 2006, após sucessivos escândalos, pesquisou a percepção da população sobre o “mensalão”, verificando que a aceitação desses atos era bem maior em regiões pouco desenvolvidas, com forte dependência dos recursos estatais e também com baixos índices de escolaridade. Ali prevalecia a lógica do “rouba, mas faz”. Esses fatores explicariam, em parte, o fato de Lula ter sido eleito com 60% dos votos válidos, apesar de 78% dos entrevistados considerarem que o presidente tinha muita ou alguma ligação com os desvios.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar a corrupção não é tarefa fácil, pois estão em jogo interesses e julgamentos que geralmente traduzem a dimensão ética na política e sugerem reflexões sobre o que representa este comportamento para os atores e instituições que interagem no respectivo campo, constituindo-se um ponto importante para a pesquisa sociológica. Nesse sentido, vários elementos se interligam nessa análise: forma de influência, projeto de poder, meio de enriquecimento, atuação em segredo, ação ilegal e diferentes modos de percepção.

Sabe-se que a corrupção afeta a democracia de várias formas: atingindo a legitimidade do Estado democrático de direito, fraudando o princípio da igualdade política, inibindo a participação política do cidadão, transgredindo a universalidade e impessoalidade da constituição, dando a percepção de que as “regras do jogo” servem apenas para atender interesses particulares, em detrimento do erário e da esfera pública. Além dessas questões:

A corrupção solapa a regra da maioria que é própria da democracia; corrói os fundamentos da moderna teoria da representação que está na base

do ideal democrático; afeta o princípio de publicidade e transparência; empobrece a qualidade da democracia ao subtrair da agenda pública todas aquelas questões que constituem a contraprestação corrupta correspondente à recepção por parte dos partidos de fundos irregulares; e provoca uma série de ilícitos em cascata, isto é, os dirigentes políticos, para dissimular os fundos obtidos irregularmente, se veem jogados numa espécie de lei de Gresham, em que são obrigados a realizar ações incorretas ou indevidas para evitar ações ou consequências ainda piores, com a deterioração que isso implica para a vida cidadã (ZOVATO, 2005, p. 291).

A percepção e análise foram transformadas ao longo do tempo. No caso brasileiro, de uma prática disseminada e vista com condescendência a um comportamento combatido pela imprensa, movimentos sociais e instituições políticas e judiciais. A forma de pensar essa problemática é indispensável para ampliarmos o olhar sobre o sistema político brasileiro, principalmente em momentos que se discute reforma política e em que a sociedade se mobiliza por uma ação democrática e republicana dos agentes públicos. A prática de combate à corrupção exige uma compreensão clara e crítica sobre o fenômeno – papel fundamental da academia. Que venham mais pesquisas!

REFERÊNCIAS

ADVERSE, Helton. Maquiavel. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, Newton (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 37-46.

AMUNDSEN, Inge. Political corruption: an introduction to the issues. Bergen/Norway: Michelsen Institute, nº 7, 1999. Disponível em: citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.112. Acesso em: [22.08.2011].

ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema político. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, Newton (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 363-373.

AVRITZER, Leonardo. Índices de percepção da corrupção. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, Newton (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 505-511.

BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

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

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 5. ed. Brasília: Ed Unb; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

_____. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BRASIL. *Constituição da república federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. (Série Legislação Brasileira).

CAMPANTE, Rubem Goyatá. Patrimonialismo em Faoro e Weber. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 48, nº 2, 2005, p. 153-193.

CARVALHO, José Murilo de. Presente, passado e futuro da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, Newton (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 237-243.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e neopatrimonialismo. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, Newton (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 187-192.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

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

_____. República, confiança e sociedade. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, nº 4, 2007, p. 863-897.

_____. *A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas*. Cadernos Cedes, Iuperj, nº 5, 2006, p. 25-37.

GUIMARÃES, Juarez. *Interesse público*. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, Newton (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 173-178.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudanças*. São Paulo: EDUSP, 1975.

JOHNSTON, Michael. *O paradoxo da corrupção: efeitos grupais e sistêmicos*. In: LEITE, Celso Barroso. (Org.) *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987, p. 138-152.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Martin Claret, 2008.

MELO, Carlos Ronulfo. *Corrupção eleitoral*. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, Newton (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 373-380.

MIGUEL, Luís Felipe. *Os meios de comunicação e a prática política*. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 56, 2002, p. 155-184.

MOISÉS, José Álvaro. *A corrupção afeta a qualidade da democracia? Em Debate*, Belo Horizonte, v. 2, n. 5, mai. 2010, p. 27-37.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

NIETO, Francisco. *Desmitificando la corrupción em America Latina*. Nueva Sociedad, Caracas, nº 194, Noviembre-diciembre, 2004, p. 54-68.

PHILP, Mark. *Defining political corruption*. *Political Studies*. Oxford, XLV, 1997, p. 436-462.

RAMOS, Alcides Freire. *Cinema Brasileiro*. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, Newton (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 301-309.

REIS, Fábio Wanderley. *Identidade política, desigualdades e partidos políticos*. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº 87, jul. 2010, p. 61-75.

_____; CASTRO, Mônica M. M. *Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 16, nº 45, fev. 2001, p. 25-46.

RIBEIRO, Renato Janine. *Democracia versus república: a questão do desejo nas lutas sociais*. In: BIGNOTTO, N. (Org.) *Pensar a república*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000, p. 13-25.

RIOS, José Arthur. *A fraude social da corrupção*. In: LEITE, Celso Barroso. (Org.) *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987, p. 83-123.

SANTOS, Myrian Sepúlveda dos. *Carnaval e política*. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, Newton (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 327-341.

SCHWARTZMAN, Simon. *Coesão Social, democracia e corrupção. Projeto: Nova agenda de coesão social para a América Latina*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso e CIEPLAN, 2007.

SHILLING, Flávia. *Corrupção, crime organizado e democracia*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 36, 2001, p. 37-52.

_____. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980 – 1992)*. São Paulo: Ed. IBCCrim, 1999.

_____. *O Estado do mal-estar: corrupção e violência*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 13, nº 3, 1999, p. 47-55.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. *Corrupção e desempenho econômico*. In: *Os custos da corrupção*. Cadernos Adenauer, nº 10, 2000, p. 63-77.

_____. *A economia política da corrupção*. Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas, 1995. (Relatório de pesquisa n. 03/1995)

SOUZA, Jessé. Weber. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, Newton (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 81-90.

SPECK, Bruno W. *O dinheiro e a política no Brasil*. mai. 2010. Disponível em: <<http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=674&PHPSESSID=1c600c9cdba6>>. Acesso em: [22.01.2011].

THOMPSON, John B. *O escândalo político: poder e visibilidade na era da mídia*. Petrópolis: Vozes, 2002.

URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática*. Lua Nova, São Paulo, nº 67, 2006, p. 191-228.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

ZOVATO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina*. Opinião Pública, Campinas, vol. 11, nº 2, out. 2005, p. 287-336.

ZURBRIGGEN, Cristina. *Empresários e redes rentistas*. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, Newton (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p. 433-441.