

CORRUPÇÃO: TEORIA, PERCEPÇÃO E REALIDADE

Dimas E. Soares Ferreira

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

✉ dimasferreira@uol.com.br

Resumo: *o presente artigo aborda de forma crítica o fenômeno da corrupção buscando demarcar a forma pela qual o mesmo é tratado pelas diferentes tradições políticas e colocando o Brasil como um exemplo a ser estudado de modo a compreender os seus impactos sobre o processo político democrático.*

Palavras-chave: *corrupção, democracia, interesse público, república, interesse privado.*

Abstract: *The present paper critically approaches the phenomenon of corruption seeking to show the way in which it is treated by the different traditions of political thought and placing Brazil as an example to be studied in order to understand its impacts on the democratic political process.*

Keywords: *Corruption, democracy, public interest, republic, private interest.*

Em tempos de Operação Lava Jato, delações premiadas, prisões de ex-governadores, senadores e ministros, bem como de grandes empresários e diretores de estatais, a corrupção passou a ocupar o centro do debate público no Brasil. O que, na verdade, já vinha se dando há pelo menos duas décadas, desde a redemocratização e os sucessivos escândalos de corrupção, como o dos Anões do Orçamento, do Banestado, da obra do TRT-SP e o famoso Juiz Lalau, do Mensalão, entre outros. Desde a sua redemocratização, todos os governos brasileiros, sem exceções, assim como todos os poderes da República, foram atingidos por escândalos de corrupção. Todavia, não é um fenômeno exclusivo da sociedade brasileira, mas algo recorrente na história da humanidade que resistiu às mudanças político-institucionais oriundas de processos de redemocratização em diferentes partes do mundo, como na América Latina, por exemplo. No Brasil se tornou um fenômeno altamente perceptível e visível, fato que está relacionado aos mecanismos de transparência pública implantados nos últimos anos, à liberdade de imprensa

conquistada após a redemocratização do país, às novas tecnologias da informação e da comunicação cada vez mais acessíveis a todas camadas sociais e ao acirrado jogo político entre as forças de centro-esquerda progressista e da direita conservadora.

A corrupção também não é um fenômeno à margem da sociedade, restrito apenas ao mundo da política. Ela se faz presente na esfera privada e na vida cotidiana das pessoas comuns e é capaz de provocar a justa, mas muitas vezes seletiva indignação e condenação moral, levando a uma crescente avaliação negativa dos atores e das instituições políticas, principalmente. Segundo a Transparência Internacional, a corrupção está presente não só nos partidos políticos, nos parlamentos e legislativos, mas também na polícia, no judiciário, nos sistemas de saúde e serviços médicos, na mídia, nos grupos religiosos, nos negócios e setor privado.

Uma questão frequentemente levantada sobre o tema é se seria possível estabelecer parâmetros de comparação dos níveis de corrupção entre os diferentes países. De certo que sim, pois ela tem um caráter global e se trata de um fenômeno sociológico, portanto, possui elementos comuns e partilháveis, estando presente em diferentes democracias, tanto aquelas com elevados níveis de liberdade de imprensa, como em estados autocráticos ou semiautocráticos e sem plena liberdade de opinião. O Brasil, especificamente, após os últimos escândalos de corrupção e seus desdobramentos judiciais e políticos, é um dos países onde mais se percebe uma mudança na forma como a sociedade encara a corrupção, colocando-a no centro do debate público e a elencando como um dos seus maiores problemas sociais (Tabela 1).

Ainda que partindo das premissas acima, qualquer análise a respeito da corrupção no Brasil também deve levar em conta suas raízes históricas e culturais, bem como a sociologia da relação entre interesses públicos e privados. Primeiramente é necessário deixar claro que a construção político-institucional brasileira recente levou muito pouco a sério os valores

republicanos, deixando-se dominar por um privatismo excessivo da coisa pública.

Tabela 1: Percepção da corrupção nas instituições/2013 (%) - Qual instituição lhe parece corrupta ou muito corrupta?

	Brasil	Canadá	Chile	Alem.	Arg.	Japão	Itália	Israel	Coréia do Sul	Nova Zel.	USA	R.U.	Mex.
Partidos Políticos	81	62	76	65	78	80	89	79	70	46	76	66	91
Poder Legislativo	72	47	68	48	72	76	77	53	64	33	61	55	83
Org. Militares	30	21	36	25	32	35	25	21	31	11	30	17	42
ONGs	35	24	32	31	22	38	26	44	20	19	30	18	43
Mídia	38	39	48	54	44	60	45	52	36	43	58	69	55
Igrejas	31	33	45	34	34	74	39	73	43	35	35	34	43
Empresas	35	48	65	61	49	41	52	49	33	36	53	49	51
Sistema Educacional	33	20	60	19	23	55	29	23	30	16	34	18	43
Poder Judiciário	50	25	67	20	65	29	47	33	38	20	42	24	80
Sistemas de Saúde	55	24	51	48	26	47	54	36	21	17	43	19	42
Polícia	70	27	53	20	70	61	27	51	35	24	42	32	90
Serv. Público	46	38	58	49	77	66	61	60	36	25	55	45	87

Fonte: Transparência Internacional

Entretanto, afirmar que a corrupção é algo inerente ao caráter e à identidade dos brasileiros é, no mínimo, uma assertiva eivada de preconceitos ainda que haja uma forte dose de conformismo, tanto das elites, como das camadas populares em relação à corrupção. O correto, nesse caso, é tratar a corrupção como um fenômeno suscetível de análises teóricas e empíricas sérias no qual, não só suas origens histórico-culturais devem ser trazidas à tona, mas também a identificação dos seus elementos centrais, permitindo à sociedade vislumbrar a superação desse problema resgatando um dos maiores valores da democracia, qual seja, a prevalência do interesse público e do bem comum.

Para tanto foi necessário buscar os mais remotos registros do fenômeno da corrupção. Os encontramos nos primeiros vestígios da participação política popular que remontam ao século VII a.C., quando os gregos, sentindo-se usurpados de suas tradições, principalmente do direito à terra, e diante do empobrecimento que lhes foi imposto, passaram a protestar contra a falta de sensibilidade das oligarquias dominantes. É neste momento então que o *demos* surge na história como ator político. Processo que acabou por levar às reformas de Sólon (594 a.C.), reduzindo o poder dos fortes e oferecendo aos mais fracos o “escudo da lei”.

“Dei ao povo honras suficientes; (...) aos grandes, fiz de modo a evitar-lhes toda desonra: levantei-me e lhes proporcionei, a um lado e a outro, um escudo resistente, de tal maneira que não é mais permitido a um oprimir o outro”¹ (CARDOSO, 2008, p. 27-8).

Talvez seja esse o registro mais remoto da noção política da corrupção, no qual se ataca a degradação da vida pública na polis na medida em que ele colocava em risco a harmonia social. Naquele momento a justiça e a lei já se punham como contrafortes às forças e interesses particularistas e às tendências desagregadoras geradas pelas paixões. Ao mesmo tempo em que a ganância pelo poder e pela riqueza por parte das oligarquias enfrentava a vontade do povo de viver em total liberdade e independência sem nenhum tipo de constrangimento ou obrigação.

Platão acreditava que a pólis só seria justa se fosse governada pelos filósofos (*kallipolis*) ou por homens de honra, uma timocracia. Mas, o desejo crescente pelas “honras privadas” acabaria por contaminar o governo, transformando a timocracia sonhada por Platão numa oligarquia onde uns poucos acumulariam distinções, privilégios e riquezas gerando “volúpia e ócio”. E a maioria absoluta da polis seria destituída de suas condições de

¹Ἐδωσα ἀνθρώποι ἀρκετὰ τιμὰ; (...) σε μεγάλους, το ἐπραξε για να αποφύγει ατιμάζει όλα: σηκώθηκα και να τους δώσουμε μία ή την άλλη πλευρά, ένα ανθεκτικό περίβλημα, έτσι ώστε δεν επιτρέπεται πλέον να καταπιέζει ο ένας τον άλλο (SÓLON, *apud* FINLEY, 1992).

trabalho tornando-se cada vez mais pobre, gerando assim desprezo e ressentimento. Então, que forma de governo seria capaz de gerar equidade, frear a ganância do privado sobre o público e garantir a liberdade? Para Platão não seria a democracia. Ele a via quase como uma anarquia que abre espaço para a corrupção que, em último grau, teria na tirania seu resultado final. Logo, nem o máximo de autoridade da tirania, nem o máximo de liberdade típico da democracia, seriam capazes de impedir os desvios e os excessos, elementos básicos da corrupção. Platão passou a defender então um “governo misto” parecido com o que havia em Esparta (CARDOSO, 2008).

Esse governo misto também foi defendido por Aristóteles, Políbio e Cícero. Aristóteles, especialmente, não dissociava as inclinações da vida privada das questões de ordem política. Para ele, os governos devem se ocupar de debater e decidir sobre questões coletivas que conduzam à felicidade da polis. Para isso, é preciso superar as controvérsias e as disputas através da justiça que é um valor relativo, pois, se para uns a justiça significa liberdade e igualdade material (democracia), para outros ela existe no mérito e na riqueza (oligarquia). Logo, é a integração e o equilíbrio entre estes dois partidos presentes na polis que, segundo Aristóteles, levaria ao estabelecimento de uma “associação política” no qual a corrupção, mesmo que possível, cederia terreno para a justiça e a lei.

“É porque as coisas temporais estão permeadas pela indeterminação e o acaso e irremediavelmente sujeitas à corrupção e à morte que se torna possível para o homem introduzir nessa matéria evanescente, contingente, um pouco de razão e unidade, criando um mundo à sua imagem e semelhança – um mundo certamente frágil, sempre inacabado, mas capaz de lhe dar o gosto de uma vida ativa e produtiva, segundo os padrões humanos da excelência, e ainda o prazer da comunicação e da convivência com seus pares, a experiência da amizade, pessoal e política, vedada aos brutos, e também aos deuses” (CARDOSO, 2008, p.35).

Diferentes autores clássicos da teoria política, ao longo dos séculos, trataram do tema da corrupção. Maquiavel, Espinosa, Hobbes, Rousseau, Hume, Tocqueville, Weber são somente alguns pensadores que enfocaram o fenômeno em seus estudos. Da mesma maneira, as diferentes tradições políticas, como liberalismo, republicanismo, socialismo, totalitarismo e democracia também construíram diferentes discursos em torno da corrupção. Para o liberalismo, muitas vezes a corrupção foi entendida como ausência de ética na política, contudo, seria um reducionismo muito grande se assim a entendêssemos. Seja Locke, Kant ou Stuart Mill, todos os grandes defensores do liberalismo afirmaram que o princípio básico da liberdade individual não está totalmente desprovido de incertezas e contradições. Por isso, a justiça deve estar ligada a mecanismos legais de coerção que garantam a felicidade numa sociedade organizada racionalmente em torno da igualdade de oportunidades entre os indivíduos. Portanto, não se trata só de “ética na política”, mas de garantia das liberdades individuais, direito à propriedade e o cumprimento dos contratos e promessas, ou seja, seria através dessa conduta individual ética que se preveniria a corrupção.

Teóricos mais contemporâneos do liberalismo têm sinalizado para um modelo procedimental de justiça no qual a ética deve incidir sobre a distribuição justa de recursos escassos por parte do governo, bem como a garantia de direitos, liberdades e oportunidades. A grande discussão está na escolha do melhor modelo para se levar a cabo esses objetivos de justiça, quais sejam: um modelo de sociedade *rent-seeking*, baseada na máxima desregulamentação e na mínima intervenção estatal, ou um modelo de *big government* voltado para a provisão de justiça e bem-estar social que levará a níveis menores de corrupção? (DE VITA, 2011)

A tradição republicana, por sua vez, desde Platão e Aristóteles, sempre colocou o tema da corrupção como ponto central de pauta. Os republicanistas modernos também se dedicaram ao tema. Maquiavel, por

exemplo, dizia que a corrupção era uma “degradação da liberdade política e a destruição de seus efeitos positivos no interior das cidades”. Para ele, a corrupção é simetricamente oposta à república, pois faz sobrepor o interesse privado sobre o bem comum (BIGNOTTO, 2008).

Rousseau sabiamente soube dar uma explicação ao fenômeno da corrupção. Em seu *Contrato Social* dedicou capítulos inteiros ao que chamou de “morte do corpo político”, onde afirmava que é inexorável a degeneração política, principalmente quando são baixos os níveis de transparência. Para ele, todas as vezes que a vontade popular soberana, manifestada através de um contrato social, é desrespeitada, significa que o corpo político se corrompeu. Logo, a quebra dos princípios constitucionais é o sinal mais evidente da corrupção política. Quase o mesmo que Montesquieu também afirmava a respeito. A diferença é que ele entendia a corrupção como fruto da perda da virtude por parte dos cidadãos (BIGNOTTO, 2008).

Um republicanista mais contemporâneo, Philip Pettit, diz que nem todos os que têm poder são corruptos, mas todos são corruptíveis. O que nos faz retomar a ideia de virtude de Montesquieu. Dessa forma, podemos dizer que a república não existiria se não houvesse indivíduos virtuosos. Logo, só há uma maneira de se lidar com esse problema, qual seja: estabelecendo mecanismos de sanção institucional que sirvam como “filtros ou proteções”. Já Charles Taylor, afirmava que a corrupção emerge todas as vezes que os indivíduos não conseguem ter a medida exata de seu pertencimento social e de sua identidade coletiva. Assim, a ruptura dos vínculos dos indivíduos com a sociedade faz com que a corrupção se manifeste (BIGNOTTO, 2008).

O socialismo foi alvo histórico das críticas por parte dos liberais que miravam no centralismo político-estatal como principal responsável pela presença e difusão da corrupção. Para eles, não passava de um regime baseado na restrição das liberdades, no unipartidarismo e na semiautonomia dos poderes legislativo e judiciário, o que acabou por fazer com que a corrupção

aflorasse por toda a sua estrutura político-institucional e o discurso coletivista quase messiânico baseado na ideia de que os fins justificam os meios acabou por “legitimar os privilégios de uma elite dirigente”. Contudo, esse ataque liberal nem sempre conseguiu explicar os baixíssimos índices de corrupção registrados em estados de bem-estar social nórdicos, governados muitas vezes por partidos socialistas ou os índices altíssimos de corrupção registrados na Rússia logo após sua opção pelo modelo liberal quando então se deu um intenso processo de privatizações e desregulamentações, marcado por escândalos de corrupção. Segundo o Índice de Percepção de Corrupção de 2016 publicado pela Transparência Internacional,² dentre os 10 países com menores índices de corrupção quatro são nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Suécia e Noruega).³

Marx, em diferentes documentos, como o *Manifesto Comunista* e o *18 Brumário*, criticava a centralização político-estatal, o insulamento burocrático e o afastamento dos interesses sociais por parte dos regimes liberais baseados numa enorme máquina burocrática repleta de privilégios. Mas, foi em *Capital* que ele demonstrou a incapacidade de o liberalismo atacar verdadeiramente a corrupção, abrindo um horizonte para a democracia e o republicanismo radical. Para ele, somente a soberania popular poderia apontar para o fim da corrupção. Mas, seria Gramsci bem mais tarde quem preencheria essa lacuna deixada por Marx, propondo “uma teoria democrática e republicana que vá além dos limites do liberalismo”.

² Dados em
<http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>, acesso em mar/2017.

³ Na Dinamarca, os liberais hoje governam numa aliança de partidos de direita que somam 90 cadeiras no parlamento, contra 85 dos partidos de esquerda e centro-esquerda. Na Finlândia o Partido Central junto com o *FinnsParty* (Partido dos Finlandeses Legítimos) e o Partido da Coalizão Nacional detém 124 cadeiras no Parlamento, contra 76 cadeiras dos partidos de esquerda e centro-esquerda. Na Suécia, o *Riksdagen* (Parlamento) é controlado por uma coalizão de centro-esquerda comandada pelo Partido Social-democrata que venceu as eleições de 2014. Por fim, na Noruega o bloco Verde-Vermelho, composto pelos partidos Trabalhista, de Centro e da Esquerda detém o poder desde 2013.

Para os teóricos do socialismo, a inegável e estreita relação entre o socialismo e o interesse público conduz à ideia de soberania popular e de republicanismo baseado na vontade coletiva e de uma economia democraticamente regulada e voltada para objetivos universalizantes. São exatamente estas características que, para eles, conduzem a uma ética pública focada em valores e interesses coletivos (GUIMARÃES, 2008).

Segundo Duarte (2008), a subversão absoluta e mais profunda da ética política e dos princípios constitucionais fundantes das sociedades democráticas se dá toda vez que um regime totalitário se estabelece. Ele recorre a Hanna Arendt que foi, sem dúvida, a grande teórica do totalitarismo ao mostrar que para ela, o nazismo de Hitler e o stalinismo foram o exemplo maior da subversão dos princípios éticos e jurídicos que balizam as democracias e ali a corrupção não esteve limitada ao mero desvio de conduta ética por parte de uma burocracia estatal, dos empresários ou dos agentes políticos, ela corrompeu por completo as noções e distinções entre estado e sociedade civil, entre interesse público e privado, entre homens honestos e assassinos cruéis, entre exceção e regra, corrompendo-se dessa maneira a própria essência da democracia, isto é, o pluralismo.

Por fim, no caso da democracia, se partimos do pressuposto de que a corrupção é algo inerente às sociedades humanas e que a democracia é o regime que mais se baseia na multiplicidade de arenas deliberativas, de atores políticos e de negócios entre os setores público e privado, então, não há como negar que a democracia, a priori, é o mais suscetível e vulnerável sistema político. Até porque, como afirma Dos Santos (2008), os estados democráticos modernos funcionam a partir de um enorme aparato político-institucional e em muitos momentos as oportunidades de práticas de corrupção se fazem presentes, seja na escolha dos indivíduos que ocuparão os diferentes postos na administração pública, seja nos contratos e negócios levados a cabo pelo poder público e em tantos outros espaços e momentos.

Os últimos relatórios da Transparência Internacional demonstram que não existe nenhum país do mundo que esteja livre por completo da corrupção. Sejam países democráticos ricos e desenvolvidos, sejam países subdesenvolvidos com sistemas democráticos ainda incipientes, todos têm registros de casos de corrupção. Nos EUA, democracia de longa data, os casos de corrupção no mercado financeiro são recorrentes e também no mundo da política, como as denúncias de desvios éticos nas últimas campanhas presidenciais. Na França, outra importante democracia ocidental verifica-se escândalos de corrupção envolvendo altos agentes da administração pública que estão sendo alvo de investigações e denúncias ainda hoje, como o caso recentemente divulgado envolvendo a líder da extrema direita, Marine Le Pen e o pré-candidato a presidente da República pelo Partido Conservador. O mesmo pode se dizer dos escândalos de corrupção envolvendo grandes empresas automobilísticas da Alemanha, a elite política da Itália, o governo Putin na Rússia, o governo Macri na Argentina etc. Segundo a Transparência Internacional, os três países com os maiores índices de corrupção do mundo são Coréia do Norte, Sudão do Sul e Somália, todos eles autocracias. Entre 176 países e/ou territórios pesquisados pela Transparência Internacional em 2016, o Brasil ocupava a 79ª colocação em corrupção, ao lado da Índia, China e Bielorrússia. Os países com índices mais baixos de corrupção são Dinamarca, Nova Zelândia e Finlândia, respectivamente. Os EUA ocupam a 18ª posição, seguido de Irlanda, Japão e Uruguai. O Barômetro da Corrupção Global já indicava em 2007 que os índices de corrupção deveriam aumentar em quase todo o mundo. Quase nenhum país se aproxima de uma pontuação perfeita no Índice de Percepção de Corrupção de 2016 e mais de dois terços dos 176 países e/ou territórios presentes nesse índice caíram para um ponto abaixo do ponto mediano numa escala que vai de zero para aqueles classificados como altamente corruptos até 100 para aqueles países e/ou territórios considerados muito limpos. A pontuação média global é 43 (quarenta e três), o que indica

que a corrupção é um fenômeno endêmico principalmente no setor público, de modo geral, submetendo quase que diariamente os cidadãos aos impactos tangíveis da corrupção,⁴ quando se deparam com serviços públicos sucateados, baixos índices de eficiência da burocracia estatal, sensação de insegurança, bombardeio midiático com noticiário envolvendo casos de corrupção etc.

Enfim, pode-se concluir que se a ambição pelo lucro fácil, pela riqueza e pelo poder são fatores responsáveis pelo desenvolvimento de uma cultura de corrupção, não cabe à democracia a responsabilidade pelos desvios éticos, mas às ambições e ganância típicas das sociedades humanas e, principalmente à ausência de instrumentos e mecanismos de coerção e punição, bem como ao sentimento de impunidade que contribui muito para a disseminação de práticas de corrupção. Por outro lado, uma série de problemas precisa ser superada para que a democracia possa não eliminar totalmente, mas restringir a corrupção a níveis mínimos. Uma sociedade democrática precisa estar calcada numa esfera pública interativa e participativa, superando as concepções elitistas e conservadoras da política. Os cidadãos precisam ser vistos e ouvidos como dizia Hanna Arendt e o debate público é a essência de uma esfera pública verdadeiramente democrática. Essa ideia habermasiana de esfera pública deve se pautar pela liberdade de imprensa e de opiniões, de modo que tudo aquilo que envolva o interesse público e o bem comum deve ser discutido amplamente junto à sociedade antes de se decidir qualquer coisa nos parlamentos.

Para além disso, é preciso estabelecer mecanismos de transparência, definir o que é e o que não é interesse público, eliminar as possibilidades de práticas privatistas no âmbito do estado, combater firmemente o patrimonialismo, depurar o sistema político partidário e eleitoral, atacar

⁴ Dados em: <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>, acesso em: 19 abril 2017.

firmemente e insistentemente a corrupção policial e o crime organizado, estabelecer mecanismos de controle social e de *accountability* entre tantos outros. Também é necessário fortalecer o Poder Judiciário, o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Além de fomentar o controle externo e interno, e as práticas de correição e de quarentena.

Apesar de tudo, no caso brasileiro, é possível dizer que se avançou muito no combate à corrupção desde a sua redemocratização no final dos anos 1980. Claro que os escândalos de corrupção ainda se repetirão por inúmeras vezes, mas a cada novo escândalo se agregam novos conhecimentos a respeito deste fenômeno e as estruturas de controle do estado se preparam para que no futuro seja possível se alcançar níveis toleráveis de corrupção e de desvios éticos no mundo da política e também na esfera privada. Tudo dependerá da força da democracia e de suas instituições. Se ela se colocar acima dos interesses político-eleitorais e privatistas, focando no bem comum poder-se-á pensar numa sociedade mais ética e menos corrupta. Caso contrário, o quadro atual tende a permanecer imutável.

Referências

- BIGNOTTO, N. Republicanismo. In: AVRITZER et al. (Orgs.) *Corrupção: Ensaio e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CARDOSO, S. Platão e Aristóteles. In: AVRITZER et al. (Orgs.) *Corrupção: Ensaio e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016. Disponível em:
http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 Acesso em: mar. 2017.
- DE VITA, A. Liberalismo, Justiça Social e Responsabilidade Individual. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, 2011, p. 569-608.
- DOS SANTOS, W. G.. In: AVRITZER, L. et al. (Orgs.) *Corrupção: Ensaio e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- DUARTE, A. M. In: AVRITZER et al (Orgs.) *Corrupção: Ensaio e Críticas*. Belo Horizonte: Em Debate, Belo Horizonte, v.9, n.1, p.35-47, maio 2017

DIMAS E. SOARES FERREIRA
CORRUPÇÃO: TEORIA, PERCEPÇÃO E REALIDADE

Editora UFMG, 2008.

FINLEY, M. I. Política no Mundo Antigo. Lisboa: Edições 70, 1992.

GUIMARÃES, J. Socialismo. In: AVRITZER, L. et al. (Orgs.) *Corrupção: Ensaio e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.