

## CORRUPÇÃO E POLÍTICA: O PESO DA TRADIÇÃO

Nivaldo CORREIA DA SILVA\*

**Resumo:** Este artigo tem como proposta examinar a relação entre corrupção e política como produto de um continuum histórico, característica peculiar do modelo de República existente no Brasil. Partiu-se da seleção arbitrária do discurso de autoridades públicas, com o objetivo de responder a seguinte interrogação como problema a ser investigado: Por que, apesar da enorme publicidade que recebeu o problema da corrupção nos últimos anos, ela permanece viva e presente em nossas instituições políticas? Os resultados da análise demonstraram que a corrupção no país se ajusta ao movimento particular que sustenta o funcionamento do próprio sistema político. Sua natureza patrimonial dificulta a imposição de um regime de regras consistentes de separação entre público e privado, situação agudamente sentida no município. Este formato encontra seus momentos de inflexão nas crises do regime político, insuficiente, no entanto, para impor uma ordem diferente, capaz de estabelecer critérios universais de procedimentos que superem o peso da tradição.

**Palavras-chave:** corrupção, política, tradição.

## CORRUPTION AND POLITICS: THE WEIGHT OF TRADITION

**Abstract:** This article aims to examine the relationship between corruption and politics as the product of a historical continuum peculiar feature of the model exists in the Republic of Brazil. We start with the arbitrary selection of the discourse of public authorities in order to answer the following question as a problem to be investigated: why, despite the enormous publicity it received the problem of corruption in recent years, she remains alive and present in our political institutions? The analysis results showed that

---

\* Endereço eletrônico: [nivaldocs@hotmail.com](mailto:nivaldocs@hotmail.com) - Professor do Departamento de Educação da Fundação Dracenenense de educação e Cultura – FUNDEC, Dracena, São Paulo – Brasil.

corruption in the country fits the particular movement that impose a system of consistent rules of separation between public and private situation keenly felt in the city. This format has its moments of inflection in the crises of the political system, insufficient, however, impose a different order, capable of establishing universal criteria for procedures that exceed the weight of tradition.

**Keywords:** corruption; politics; tradition.

[...] a estabilidade do regime ideal está em que a correlação entre as forças reais da sociedade possa se expressar também nas instituições políticas [...] seria necessário que o funcionamento das instituições permitisse que o poder das forças sociais contrariasse e, portanto, moderasse o poder dos demais. A virtude, numa república, é uma coisa muito simples: é o amor pela república; é um sentimento e não uma série de conhecimentos; tanto o último dos homens do Estado quanto o primeiro deles podem ter esse sentimento. É raro que a corrupção comece por ele (MONTESQUIEU apud WEFFORT, 2005).

## 1. INTRODUÇÃO

A epígrafe acima não separa a existência dos poderes constitucionais de um país da presença do povo nas decisões da República. Por ser assim, o funcionamento desses poderes deve ser acompanhado por mecanismos que não permitam a tirania do legislador, nem abusos contra o bem comum. No estado de direito, sugere o enunciado, a estabilidade e independência entre os poderes devem avançar para além da dimensão institucional a fim de alcançar a organização da vida social e seus interesses conflitantes.

O conflito mediado por princípios republicanos, isto é, pela regra do respeito ao bem comum, permite que a democracia seja traduzida em benefício da maioria. Mas isso exige alto grau de disposição de seus membros para que os indivíduos, na igualdade das leis, exerçam a vida em comum como forma de assegurar equidade entre quem vota e quem toma decisões. Nesse terreno, a virtude política associada ao ***homo politicus***, em Aristóteles, só desenvolve suas potencialidades por meio do envolvimento

das pessoas com os assuntos públicos de sua cidade. Tais questões, colocadas pelo pensamento político, evidenciam a atualidade de Montesquieu no debate sobre os dilemas da democracia moderna.

A participação política do cidadão nas decisões públicas sempre foi um desafio para as democracias modernas dos países centrais. Nas regiões em que ela foi construída sobre o chão histórico da escravidão e por amargos e prolongados processos ditatoriais, como o Brasil, essa participação é ainda mais difícil, lógica traduzida em constatações reais: quanto maior é o desinteresse da população para os assuntos comunitários, mais frequente se tornam os abusos contra o patrimônio público.

A corrupção que envolve a administração pública no Brasil é, hoje, um dos grandes obstáculos para o alcance de uma democracia verdadeiramente social. São bilhões de reais que escoam anualmente dos cofres públicos, ora para indivíduos e contas particulares, ora para financiar projetos de poder, envolvendo partidos e processos eleitorais nas esferas federais, estaduais e municipais.

Na esfera federal, nenhum dos governos eleitos pelo voto popular pós-período da ditadura militar (1964-1985) esteve imune a crises de corrupção. O primeiro deles, Fernando Collor de Mello, perdeu o mandato justamente por essa razão. O segundo governo eleito, Fernando Henrique Cardoso, conviveu com sérias denúncias envolvendo, especialmente, processos de privatizações de empresas estatais. Já no governo de Luis Inácio Lula da Silva, a crise foi gerada por suposto pagamento de propina a deputados para votar propostas do governo no Congresso Nacional, o chamado “mensalão”. Apesar das crises, os dois últimos foram eleitos para um segundo mandato, fatos que mostram as peculiaridades do sistema político brasileiro que pretendemos examinar.

O problema de desvio de recursos dos cofres públicos é ainda mais agudo nos municípios, espaço político e territorial de grande visibilidade administrativa e financeira, sobretudo após a Constituição de 1988. A Carta Constitucional, de 1988, tornou o município parte integrante da federação, no sentido de reconhecer sua autonomia político-administrativa e financeira. Por consequência, houve um aumento das responsabilidades do poder local que passou a gerir maior quantidade de recursos para atender a demandas sobre infraestrutura e serviços para a comunidade. Ao conceder ao município responsabilidades sobre infraestrutura e serviços à população, a Carta Constitucional aumentou o poder político do Prefeito sem a necessária contrapartida quanto à exigência de controle e transparência sobre a sua gestão. O fato de a corrupção ser uma questão de origem secular no sistema político brasileiro justifica uma maior atenção para a conduta dos governantes em qualquer esfera.

Este artigo procura discutir o problema da corrupção no Brasil como produto de um **continuum** histórico que não despreza a importância das questões econômicas, culturais e sociais ligadas ao tema, mas encontra na fala das **autoridades** o ponto de ligação entre corrupção e poder público em nosso país. Para cumprir este objetivo selecionou-se, de forma arbitrária, o posicionamento de alguns personagens da vida política nacional, em circunstâncias de tensões envolvendo o poder. A questão relevante que deve ser explicada é **por que, apesar da enorme publicidade que recebeu o tema da corrupção nos últimos anos, ele permanece vivo e presente nas instituições políticas nacionais.**

É provável que os ciclos de mudanças que transformaram a ordem econômica no Brasil não tenham alterado significativamente as formas de dependência política e partidária modernas dos seus vínculos oligárquicos mais tradicionais. A indicação e o aparelhamento político nas estruturas do Estado, realizados por grupos e partidos a cada governo, fazem presumir que a constante presença da corrupção em esfera nacional e local tem, no **sistema político oligárquico e nos arranjos burocráticos de ordem estamental**, fortes componentes de estímulo à transgressão. A discussão que se segue pretende examinar essas questões.

## 2. PESO DA TRADIÇÃO

Pode-se argumentar que, em algumas formações históricas de origem colonial, a difícil separação entre o público e o privado está no centro da discussão sobre o caráter do Estado e sua relação com a sociedade. É o caso de países de tradição ibérica e formação patrimonial, como o Brasil. As primeiras declarações com força de denúncia contra a corrupção em terras locais nasceram do discurso eclesiástico. Atento observador das ilegalidades que marcam os primeiros tempos da colônia e exímio orador, o padre Antonio Vieira mira em alvo certo, quando o assunto envolve as autoridades públicas reinóis.

Em 1640, por ocasião da visita a Salvador do primeiro vice-rei do Brasil, Dom Jorge de Mascarenhas, Vieira proferiu um severo sermão de alerta ao governante. Religioso, oportunamente alheio às mazelas da própria instituição que representava, associou os males do Brasil ao pecado original! Advertiu que o maior desses males são os ganhos particulares que a Justiça não alcança e o Estado perde na contabilidade, e abre o enredo de sua denúncia a partir dos sintomas do “tomar alheio”.

“[...] toma nesta terra o ministro da Justiça? Sim, toma. Toma o ministro da Fazenda? Sim, toma. Toma o ministro da República? Sim, toma. Toma o ministro da Milícia? Sim, toma. Toma o ministro do Estado? Sim, toma [...] e todos são atrativos e contrativos do dinheiro, que é o nervo dos exércitos e das repúblicas [...]” (VIEIRA apud ARAUJO, 1993, p.292)

Conforme observa Araújo (1993), Vieira não exagerava em suas afirmações; havia, de fato, e em todos os escalões, funcionários públicos preocupados apenas em amealhar recursos e fortunas de acordo com as possibilidades do cargo e à custa do interesse coletivo. Preciso em suas afirmações, o conteúdo das denúncias do eclesiástico tem alcance prolongado, pois não se desmonta com o advento do Império e ganha contornos próprios e aderência generosa às vestes da República. Estaria Vieira em tom “profético”, conjecturando sobre o que viria a ser a nação?

Ao tirar proveito pessoal do cargo que ocupa, o funcionário, que pode ser ministro, governador, deputado, vereador ou prefeito, estende a sua autoridade em forma de privilégios e favores, à malha de relações pessoais e das clientelas que o cercam, a exemplo dos coronéis nas décadas iniciais do novo regime, (LEAL,1997). Ainda nas faixas de predomínio do mundo agrário, sob o caminho inverso seguido pelo Império, a descentralização política no novo regime não alterou a estrutura social representativa no município. O sistema político que se impôs nesse regime, manteve fortes resíduos do antigo poder privado, sob o compromisso de “[...] uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência dos chefes locais, notadamente senhores de terra”. (LEAL, 1997, p.40).

Instaurada a República, a linha de ascensão da classe dominante do país passou, novamente, pela porta de entrada dos cargos públicos e dos benefícios do poder. Ao estudar os acontecimentos que acompanharam o momento da transição do Império para a República, Carvalho (2000) usa uma frase de Aristides Lobo, propagandista da República, segundo a qual o povo assistira aos acontecimentos “bestializados”, pelo fato de tudo ver e a nada deles pertencer.

A idéia de nação foi, então, formando-se, enredada por vários romances. Energias divorciadas, extravagantes no miolo, foram

ajustadas apenas na superfície. Ao cidadão, o bacamarte e os impostos; à confraria, empregos, promessa de carreira política.

Nesse domínio, a arraia miúda, o “barnabé”, curva-se à eminente e vitoriosa carreira dos escolhidos à “corte”, na figura do “medalhão”. Machado de Assis emprega o termo de forma simbólica. Retrata, engenhosamente, a figura do medalhão como figurão. Sujeito importante, mas, paradoxalmente, sem valor, erguido às altas posições pelo dinheiro, amizades ou por outras influências jeitosamente conseguidas. Assis (1965); Miceli (2001). A Semana de Arte Moderna de 1922, que reivindicou uma cultura nacional interessada nos costumes e valores do país, apresenta, no romance de Mário de Andrade, a criação da figura pitoresca de Macunaíma, o “herói sem caráter”. Como consequência dessa malversada arquitetura, as possibilidades de ascensão de uma categoria profissional de servidores submergem à realidade, para dar lugar aos interesses que acompanham o mandatário do momento. Circuito fechado em que o *favor* se torna elemento de intervenção generalizado, no jogo fluido da ordem social e política, Schwarz (2000).

A partir dos anos 30, altera-se o comando do poder, sem, contudo, romper com a ordem oligárquica de controle institucional. Estado forte, novamente centralizador, mas agora sob direção populista que, ao se estender sob a forma de generoso aparelho burocrático, inibe a racionalidade necessária ao fenômeno estatal.

O executivo federal ganhou enormes possibilidades de empreguismo, tanto no sentido de controle das nomeações pela federação, quanto no sentido do favoritismo ou da discriminação inerentes ao exercício dos crescentes poderes administrativos (SKIDMORE, 2003, p. 57).

Tomado, desde a origem da República, pela forte presença militar de inspiração positivista de ordem **estamental**, o Estado impediu que os conflitos inerentes à sociedade se manifestassem de forma democrática. A extensão do mundo das relações privadas no domínio público revela-se, nesse sentido, como uma das características da formação histórica brasileira. Não como fruto do acaso ou resultado de um determinado contexto isolado, mas como produto de sua trajetória histórica, acentuada pela sua forma protetora, patrimonial. É nesse contexto que **patrimonialismo** se define como um tipo de organização política

determinada por relações de subordinação, dependência econômica e sentimento de lealdade e respeito dos governados pelos governantes, conforme Weber (1992).

As relações de subordinação e dependência do povo em relação ao governante geram, em contrapartida, a sensação de que o Estado é propriedade particular de quem está em seu comando. No Brasil, como observado, de composição civil e militar, projetado, a rigor, na linha do **estamento** burocrático, segundo Faoro (2000). No topo da burocracia, a camada dirigente controla a instituição e o cargo como veículo de diferenciação social. Assim, dirigir significa apropriar-se do Estado com o objetivo de utilizá-lo para benefícios pessoais e concessões **clientelistas**, como acesso privilegiado às decisões e ao poder. Dele é preciso aproveitar o máximo, extrair todas as vantagens que forem possíveis, em razão das circunstâncias que são transitórias.

Mas os efeitos dessa relação são contraditórios. Inicialmente porque a pretensão de fazer parte da camada burocrática dirigente produz antinomias no interior da própria burocracia que, ao imaginar-se capaz de responder às determinações de comando, mantém-se amarrada aos critérios de interesses marcadamente oligárquicos e pessoais. Critério esse distribuído pelas diversas instâncias administrativas e esferas de poder que, apesar de possuírem vida própria, estão articuladas com os poderes central, regional e local. Entretanto, não é apenas a burocracia pública que revela esses paradoxos. As instituições alimentadas pelo sistema político em questão, como os partidos, também sofrem influência desse peculiar arranjo, conhecido, em fase recente, sob a alcunha de ornitorrinco, nas palavras de Oliveira (2003).

O tema da corrupção, afinado pelo discurso do padre Antonio Vieira, atravessa séculos e expõe a sua força a cada contexto. Desloca-se do mundo eclesiástico e do protesto religioso para ser apropriado por líderes políticos e autoridades públicas, em diferentes fases de governo republicano, entrelaçado pela dinâmica sucessiva da cena histórica. Dada a natureza do jogo de forças que determinam as relações de poder numa sociedade de classes, como a brasileira, torna-se imperativo conhecer a natureza que motiva os homens públicos a se manifestarem sobre a corrupção e sob quais circunstâncias. E esclarecer, também, por que ela permanece viva e presente nas instituições políticas.

### 3. CENA HISTÓRICA

Dentro do processo de desenvolvimento histórico nacional, o Estado se abre para absorver as frações das camadas dominantes e, por isso, acaba causando descontentamento aos que ficam de fora; não apenas aos que não foram beneficiados pelas vantagens oferecidas pelo Estado, mas a toda a sociedade, devido aos privilégios e ao caráter excludente do sistema político. Sociedade cuja dinâmica de conflito, de tendência autoritária, estabelece relações de interesses entre as classes sociais, motivadas por outra dinâmica, a do capitalismo de dirigismo estatal, (FERNANDES,2006).

A chave da política nacional, antes sob controle das oligarquias locais, agora centralizada e de viés populista, notabiliza--se pelas fartas concessões aos aliados de ocasião. As bases institucionais, políticas e sociais fundadas sob a ditadura do Estado Novo, liderada então por Getulio Vargas, dão outra configuração ao processo político seguinte, marcado pela disputa partidária. De dentro da máquina pública sairão os dois principais partidos de sustentação populista, apesar de o populismo, como fenômeno político já ter, até aquele momento, estendido suas as fronteiras.

A vitória de Vargas para seu segundo mandato pelo PTB – PSD, em 1950, contou com apoio de Adhemar de Barros e o seu recém-criado PSP. O apelo direto e emocional que elegeu Adhemar governador do Estado de São Paulo não escondia, por outro lado, sua real intenção, que misturava empreguismo generoso e vistosas e superfaturadas obras públicas. Entre seus seguidores mais abusados, o lema “rouba mas faz” se tornará a marca moderna do futuro “malufismo”. O que antes eram ilegalidades genéricas dos ocupantes de cargos oficiais liga-se, agora, ao cargo executivo, com estreita vinculação partidária.

Ao ampliar sua base de apoio, Getúlio também abre mais flancos para seus algozes. O seu mais implacável opositor, o jornalista Carlos Lacerda, dá o tom do discurso partidário, após sofrer tentativa frustrada de assassinato, comandada por um membro da guarda pessoal de Getúlio, em agosto de 1954: “[...] acuso um só homem como responsável por esse crime. É o protetor dos ladrões, cuja impunidade lhe dá a audácia para atos como o desta noite. Esse homem chama-se Getulio Vargas.” (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2007, p.3). O espírito denunciante da retórica anti--governista devia procurar a comprovação dos fatos pelo caminho das apurações. Não houve tempo. O governo Vargas chega ao seu fim com o anúncio trágico da morte do Presidente. Finda-se o governo, muda-se a retórica, mas a corrupção sobrevive.

A natureza das relações patrimoniais, fundada a partir das determinações estruturadas entre Estado e Sociedade, é revista pela dinâmica dos processos históricos que se revelam exigentes, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. Da energia gerada pelas mudanças, requer-se uma outra forma de relacionamento que reclama a necessidade de controle sobre o Estado, não sem antes pensar que, no decorrer das tensões alimentadas pela tentativa de controle do Estado pela Sociedade, institucionalizaram-se alguns padrões de relacionamento. Inflexão imposta sob o eixo do desenvolvimento industrial, cujo resultado mais significativo, além da emergência da classe trabalhadora, é o aparecimento do “universalismo de procedimento” como um espaço de domínio público regulado.

[...] por normas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos da *polity*, ou a eles aplicadas, ao elegerem representantes, protegerem-se contra abusos do poder pelo Estado, testarem o poder das instituições formais e fazerem demandas [em maior grau nos interstício de vivência democrática] ao Estado (NUNES, 1999, p.23).

O processo de modernização capitalista imposta ao Brasil cria, como coloca Nunes (1999), um sistema sincrético, isto é, a afirmação lenta de um regime burocrático racional – legal, sem que, no entanto, desapareça o clientelismo como mecanismo de legitimidade política. O resultado sobre as instituições políticas é que “[...] nem todas foram penetradas pela lógica impessoal das modernas relações de mercado.” (NUNES, 1999, p.17).

A tumultuada primeira metade da década de 1960 repõe em relevo o tema da corrupção. Em primeiro lugar porque aparece como mote de campanha do candidato que então seria eleito, Jânio Quadros; em segundo lugar, coloca-se entre as justificativas para a implantação do golpe militar. Jânio era, acima de tudo, um político moralista, mas foi o apelo ao marketing eleitoral que atraiu milhões de votos na corrida presidencial. Em seu populismo moralista, o **jingle** anticorrupção foi o que deu o tom de sua campanha: “Varre, varre vassourinha/ varre, varre a bandalheira/ o povo já está cansado/ de viver desta maneira”. Por trás do discurso do candidato, no entanto, estavam as queixas de frações das classes médias urbanas que se indignavam com os favores econômicos concedidos, sobretudo no governo J.K., aos emergentes **nouveaux riches** da República.

Dizendo pretender acabar com a corrupção e a desordem no país, Jânio foi eleito no pleito de 3 de outubro de 1960, tendo como vice João Goulart. O carisma do “candidato da vassoura” perdeu para as esquizofrenias do Presidente que renunciou cerca de 7 meses após a conquista da faixa presidencial. Antes, contudo, declarou: “Desejei um Brasil para os brasileiros, afrontando, neste sonho, a corrupção, a mentira e a covardia que subordinam os interesses gerais ao apetite e às ambições de grupos ou indivíduos[...]” (TERRA EDUCAÇÃO, 2007, p.2). A crise política aberta com sua renúncia e os “riscos” de uma “república sindicalista”, patrocinada pelo então Presidente em exercício, João Goulart, estão entre os motivos do golpe militar de 1964.

Como primeiro Presidente da junta que iria governar o país por mais de duas décadas, o marechal Castelo Branco justificou a implantação do golpe, manifestando a urgência das primeiras providências, o “[...] combate sem tréguas contra o comunismo e a corrupção.” (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2007, p.4). De ato institucional em ato institucional, o Governo Militar sacramenta sua disposição em tolher todas as liberdades civis com o dispositivo número cinco, conhecido como AI 5. Os arbítrios contra a oposição e a condução de um regime fechado, **estamental**, e de margens muito estreitas para o questionamento, deslocam o discurso da corrupção para o tema da democracia e contestação, como agenda do debate nacional.

Mesmo resistindo ao controle e alimentando práticas que insistiam em não reconhecer o público como de todos, a evolução do sistema político gerou oportunidades contraditórias. Na esfera de governo local, as mudanças impulsionadas pela urbanização e pela industrialização do interior, outrora tomada pela forte presença coronelista, (LEAL,1997), fez emergir outras formas de relações políticas, que não desprezaram clientelismo como fenômeno de massa, mas substituíram o coronel pelo político moderno, como interlocutor privilegiado na política local, segundo Kerbauy,(2000). Entretanto, as alterações espaciais, econômicas, políticas e sociais geradoras de mudanças no município não afastaram por completo, desse raio de influência, velhas forças e sua relativa importância na condução dos destinos das cidades interioranas.

Nesse contexto, os novos políticos não se apresentaram nem suficientemente autônomos nem inteiramente interessados em substituir as correntes tradicionais, porque delas também dependeram os resultados das disputas e o apoio parlamentar, reagindo episódica, e apenas circunstancialmente, ao dilema ideológico. Essa particularidade gerou uma

situação em que as máquinas partidárias, as agremiações, os líderes e a militância profissional acabaram se rendendo ao pragmatismo eleitoral, em respeito ao velho hábito da tradição política nacional.

O mais significativo a se extrair, como resultado desse **continuum** histórico que dá dimensão à ordem política nacional, é que, no Brasil, o passado sobrevive no presente, e isso não permite ao Estado nem atingir um grau elevado de racionalidade nem desenvolver uma burocracia eficiente e capaz de responder por uma administração ágil e honesta. Vale dizer que a tentativa de afirmação de um domínio público no país, somente será aberta pelas crises de descontinuidades do regime oligárquico (MARTINS, 1999). Nesse sentido é que a via de evolução do sistema político carrega, de forma inerente, o peso da tradição.

[...] na sociedade brasileira, a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem [...] as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho [...] (MARTINS, 1999, p. 30).

A tentativa de superação do artificialismo oligárquico com vistas ao bem comum não alcançou o necessário grau de racionalidade nas diferentes esferas de Governo e, de forma mais acentuada ainda, nos municípios. As figuras públicas que trouxeram a questão da corrupção para o debate político o fizeram, com raras exceções, dentro do contexto específico da disputa pelo poder entre os segmentos das elites nacionais. **Por que, apesar da preocupação com a corrupção, não se efetivou a afirmação de um domínio público, tal como pensado por Montesquieu?**

A resposta é a de que o processo de formação histórica da sociedade brasileira não foi matizado pela construção de um domínio público. Se os políticos tomaram o tema da corrupção como instrumento de luta política, só o fizeram para desacreditar seus adversários perante a opinião pública, em busca de prestígio e espaço em sua trajetória pessoal rumo ao poder. Não foi por amor à virtude ética e à defesa intransigente da moralidade pública que Carlos Lacerda, por exemplo, desfechou sua metralhadora verbal contra Getúlio Vargas. Político ambicioso, nascido na oposição udenista ao trabalhismo de esquerda, pretendeu sem sucesso

chegar à presidência da República, fazendo incansável oposição aos governos eleitos durante o período do chamado populismo. Além de Vargas, Juscelino, Jânio Quadros e Goulart também figuraram na galeria de ataques de Lacerda. Posto assim, o problema da corrupção em seus discursos não passou de figura de retórica, seja para sua projeção ou de sua agremiação, a U.D.N.

Além de Lacerda, Jânio Quadros também pode ser citado como um dos que usaram o tema da corrupção em benefício próprio. Jânio foi um político de fora das fileiras partidárias e sem nenhum compromisso ideológico com o partido que o acolhera para a disputa presidencial, a U.D.N. Partido político, para Jânio, era instrumento de mera conveniência, apesar da carreira que alicerçara no Partido Democrata Cristão, o P.D.C. Ainda em campanha, sustentava que a “vassoura presidencial” varreria de Brasília políticos desonestos e burocratas ociosos.

Entretanto, seu moralismo excêntrico fez dos inquêritos e sindicâncias que abriu para apurar corrupção na administração federal, mais uma entre as várias atitudes ocas que criou em seu curto mandato de sete meses como Presidente da República. As artimanhas dos homens públicos brasileiros operam sua linguagem política ao gosto das expectativas forjadas pelas demandas da propaganda; o roteiro de Quadros não escapou a essa ruidosa e nociva tradição. O terremoto causado pela renúncia de Jânio Foi apenas prelúdio do que viria a ser o golpe que destituiu João Goulart.

O extenso período de regime militar esteve cercado pela forte presença institucional do Estado na vida civil da nação, traduzida na tensa relação entre desenvolvimento econômico e segurança nacional. Não foram poucos os contratos firmados entre Estado e empresas de capital privado nacionais e multinacionais para a realização de infraestrutura, como rodovias, viadutos, prédios, pontes, estradas, hidrelétricas, com o objetivo de promover o desenvolvimento brasileiro.

Entretanto, em que pesem as diferentes formas de investimentos e os muitos gastos governamentais, o predicado político da censura desobrigava as autoridades governamentais e seus subordinados a prestarem contas à sociedade. Forjados para alojar integrantes das agremiações extintas pelo regime, a ARENA e o MDB pouco se pronunciaram a respeito das questões morais, a menos que a cartada ilícita se apoiasse na disputa por espaço dentro do alto comando militar. Nesse caso, dada a essência do regime autoritário de natureza coerciva, as

irregularidades administrativas, quando vinham a público, estavam vinculadas a processos de expurgos internos ligados à repressão.

Em 1971, um episódio envolvendo a Aeronáutica e as Forças Armadas dá bem a medida dos bastidores da política nacional do regime de exceção. Em fins daquele ano:

[...] o ministro do exército Orlando Geisel, vice rei de fato das forças armadas, forçou a renúncia do ministro da Aeronáutica Souza e Mello, que vivia se gabando dos seus esquadrões anti-subversão [...] o ministro mandou para a reserva mais dez oficiais de alta patente [...] alguns dos oficiais demitidos também foram culpados de corrupção [ligada à construção da gigantesca ponte Rio-Niterói [...]] (SKIDMORE, 2003, p.265).

O regime autoritário usou amplamente o expediente da censura como meio de driblar a opinião pública em relação às informações sobre os gastos governamentais. Baseado na premissa do apelo à ordem e à crença nos valores nacionais de civismo, o regime de exceção brasileiro produziu sua própria moral, a do arbítrio. Naquele momento, governar significou exercer o poder de forma absoluta, discricional, autoritária, cercada pelo sigilo e pelo segredo. O processo paulatino de democratização do país tornou vivo e público o apelo popular por mudanças, tendo, no entanto, que lidar com a herança dos governos militares, com sua carga de omissão e indiferença quanto ao problema da corrupção. Posto ser o autoritarismo um componente permissivo para a prática da corrupção, a democracia seria, então, seu antídoto? A resposta é não. Entretanto, no regime democrático é possível usar, ao menos, de instrumentos legais para punir dentro das regras do jogo. (BOBBIO, 1992).

#### **4. NOVO CONTEXTO, VELHA ORDEM**

Fernando Collor de Mello foi o primeiro presidente democraticamente eleito no Brasil após obscuras décadas de regime de exceção; foi, também, o primeiro Presidente a ser afastado do cargo por prática de corrupção na história do país. Governador de um inexpressivo Estado do nordeste, Alagoas e, por isso, desconhecido da grande maioria da população

brasileira, foi, entretanto, graças à poderosa mão midiática da Rede Globo, alçado ao conhecimento público. Ganhou notoriedade nacional, sustentado pelo **slogan** de defensor do patrimônio público e contra funcionários público ociosos e corruptos, aos quais denominava de “marajás”. Dizendo-se candidato dos “descamisados”, cresceu junto ao eleitor, atirando de forma implacável contra os adversários. Foi o que fez contra seu antecessor José Sarney, conforme resgata o noticiário no auge da crise de sua destituição. Para Collor, Sarney era um “Presidente sem-vergonha, sem precedentes na história do Brasil. Está envolvido em corrupção, falcatruas e ladroagens. Corrupto é todo o governo Sarney” (REVISTA VEJA, 19 agosto, 1992, p.28). Em contrapartida argumentava que sua campanha teria o tamanho de suas pernas.

No auge da crise que então resultou no seu **impeachment**, as declarações de seu irmão Pedro Collor de Mello revelaram as contradições do discurso do então presidente: “[...] eu afirmo categoricamente que o PC [Paulo César Farias, tesoureiro da campanha] é o testa de ferro do Fernando [Collor]. É a pessoa que faz os negócios [...] deve ser para sustentar campanhas.[...]” (REVISTA VEJA, 27 maio, 1992, p.21). As pernas do Presidente não lhe permitiram, entretanto, fugir da crise que se instaurou em seu governo. Acossado por denúncias, o presidente foi afastado porque uma Comissão Especial de Inquérito revelou que ele fora beneficiado por uma rede de corrupção comandada por Paulo César Farias.

O “caso Collor” é decisivo para se observar o que Martins (1999) chama de crise de descontinuidade do regime e de busca pela afirmação de um domínio público. Isto porque a emergência de uma percepção negativa sobre os abusos com o público abre espaço para se questionarem as práticas de apropriação privada daquilo que é de todos, decisivamente nas últimas décadas do século XX, (SCHILLING,1999). O caso “Collor” talvez seja o exemplo mais expressivo dessa inflexão que faz da corrupção um problema de todos. Entretanto, os caminhos, pelos quais o sistema político e a sociedade civil responderam aos fatos gerados nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e, sobretudo, no governo do Presidente Lula, demonstram a natureza contraditória da recepção pública sobre o fenômeno da corrupção no Brasil.

Para outros detalhes, consultar: Oliveira (1990), Giannotti ( 1990), Goldenstein (1990), Velho (1992).

A corrupção no Brasil é colocada como um problema que pode refletir mudança “[...] ora mais ora menos aguda e definida – na tolerância,

aceitação ou resignação, que até então cercava uma série de práticas” (SCHILLING, 1999, p.16). Ao tomar para si a causa no combate à corrupção e a dos injustiçados, apoiado pela mais influente empresa de comunicação do país, estaria Collor disposto a enfrentar alguns dos males de fundo estrutural do país?

A história mostrou que não, tratou-se, como é comum no Brasil, de uma jogada de *marketing* para efeito de propaganda política. Entre as motivações que fazem da corrupção um tema sempre vivo entre os brasileiros, está justamente a constatação de que ela é um poderoso instrumento de sedução utilizado pelos homens públicos sem nenhuma relação direta com as virtudes republicanas. As disputas eleitorais bem sucedidas exigem cálculos que não são feitos apenas pela soma matemática. Nesse sentido, **por que Collor elegeu como mote de campanha palavras de expressões tão vigorosas, como “marajás” e “descamisados”?**

Na contramão do “barnabé”, o “marajá”, na linguagem popular, é um sujeito que desfruta de boa vida e que, portanto, não tem carências materiais e sempre usufrui de tudo de bom que a vida oferece e o dinheiro compra... Isso se deve à sua vinculação ao alto escalão do serviço público, daí o alto salário e a influência que goza junto a pessoas importantes como ministros, deputados, senadores, e o que o singulariza aos olhos de todos, não trabalha. Já o “barnabé”, insere-se na categoria social dos funcionários da burocracia pública, que exerce a sua função junto às repartições, guichês, secretarias; figuras indispensáveis ao funcionamento da máquina pública, anônimos e necessários que protestam por melhores salários, respeito e dignidade na profissão, (FRANÇA, 1993). A esses juntam-se, no suposto raio de influência do “figurão”, os “descamisados”, os “pés no chão”, os “desafortunados”, os “humilhados do parque”, o “povo”, a massa de eleitores, os trabalhadores pobres, supostamente de fácil cooptação. Em que pese a distância entre um nível e outro da hierarquia, o curioso é que esses grupos de servidores não se excluem e, por vezes, tecem igualmente redes de relações, cujos vínculos os fazem depender um do outro, especialmente no município.

## 5. CORRUPÇÃO E PODER LOCAL

A corrupção que ocorre nos municípios brasileiros é também reveladora dos vínculos entre os agentes públicos e as práticas ilegais. Um episódio de grande destaque ocorreu na cidade de São Paulo, no governo do prefeito Celso Pitta. Tratou-se de uma verdadeira rede de corrupção envolvendo vereadores, fiscais e chefes das administrações regionais, os quais foram flagrados em práticas de extorsão, recebimento de propina e abuso de poder.

Conhecido como “máfia dos fiscais”, o caso coloca o problema da corrupção local a uma situação emblemática pela natureza dos acontecimentos e seus resultados. Abalada por uma operação montada pelo Ministério Público, Comissão Especial de Inquérito da Câmara, Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado-GAECO, pelo acompanhamento diário da mídia e mobilização popular, a corrupção em São Paulo recuou. Fato, esse, comprovado com a punição e, inclusive com a prisão, de dezenas de pessoas envolvidas, entre as quais um vereador da base governista, Vicente Viscome, e a perda de mandato do ex-vereador e recém-eleito deputado estadual, Hanna Garib.

O fato, no entanto, não significou conhecer todas as práticas de corrupção no populoso município de São Paulo. Significativo lembrar que os detalhes sobre o conjunto das práticas corruptas envolvendo o poder local são mais bem evidenciados em pequenas cidades. Nelas, a máquina administrativa está mais próxima dos moradores, pois os problemas da falta de equipamentos públicos atingem rapidamente o munícipe e a gestão do governo pode ser acompanhada em seu conjunto. O estudo sobre a corrupção e o poder local foi realizado em duas pequenas cidades do interior do Estado de São Paulo, Ribeirão Bonito e Presidente Venceslau, em tese de doutorado intitulada: **O lugar da corrupção: deficiências e formas de controle na gestão de governo municipal**. A pesquisa desenvolvida por mim, junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UNESP – Campus de Araraquara, sob orientação da Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy.<sup>1</sup>

O exame sobre a gestão do poder local em pequenas cidades do interior revela a existência de uma máquina administrativa fortemente

---

<sup>1</sup> O trabalho encontra-se publicado em: <http://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/3470> Na coleção: Teses de Doutorado

burocratizada e, conseqüentemente, de lento funcionamento das atividades e serviços raramente conduzido pela lógica da racionalidade e eficiência profissional. Embora separado da burocracia, o funcionário conhece-a por dentro, o que lhe facilita estabelecer a maneira como se relacionará com a população e o chefe político da cidade. O tipo ideal de burocracia moderna que pressupõe ao servidor o cumprimento de sua função de acordo com a estreita exigência técnica de adequação dos meios – conhecimento e procedimento – aos fins profissionais, (WEBER, 1999) está longe de se impor como uma exigência profissional no município. As dificuldades explicadas pelo embaraço causado pela teia de relações corporativas que unem servidor e gestor, é que acabam facilitando as práticas ilegais.

A corrupção permanece presente nas instituições nacionais porque não há um rigoroso controle sobre o funcionamento da máquina pública governamental. As práticas ilegais dentro do aparelho estatal não são tratadas como um problema que obstrui o funcionamento do sistema político. São, não raro, tomadas como falhas e não como obstrução e, em que pesem recentes avanços, tais práticas não são rechaçadas como delitos político-jurídico e criminal, o que impede penetrar na natureza do problema. Ao invés do confronto, a *co-habitação*. O que explica essa relação?

Como visto, algumas determinações históricas produziram uma ordem política cujas mudanças implicam compreender a convivência da formalidade jurídica das instituições públicas com a informalidade oligárquica de interesses privados. Por essa razão, quanto menor for o sistema de controle no município, maior será a intensidade das ilegalidades realizadas, particularmente, pelo prefeito.

De forma mais conceitual, os expedientes utilizados pelo servidor permitem que ele exerça certo controle sobre o funcionamento da máquina e determine a velocidade e o ritmo das atividades burocráticas. Esse poder produz resultados que implicam considerar algumas categorias de análise para se compreender a maneira como a corrupção ganha sua forma no município. De maneira objetiva, a insistência em práticas atrasadas – **informais** - sobre as relações avançadas – **formais** –, dentro da organização do Estado, gera estímulos que une frações de servidores e gestor nas práticas ilegais; mecanismo cujo funcionamento depende do controle da atividade burocrática.

Reitera-se que a permanente reincidência de casos de corrupção envolvendo a gestão de prefeitos em diferentes regiões do Brasil, explica-se pelo fato de as ilegalidades prosperarem nos espaços **co-habitados** junto às

instituições **formais**, e delas se alimentarem devido ao envolvimento do funcionário, avalista das ilegalidades do prefeito. Reitera-se, então, tratar-se de manifestações do regime político por onde a corrupção encontra seu lugar e assume sua forma específica no município. Apesar da tentativa de estreitar o controle do cidadão sobre o governo, as instituições e a sociedade não se encontram protegidas contra a corrupção.

A compreensão sobre a corrupção e o poder local deve levar em conta os arranjos que estreitam a relação entre servidor e executivo, ambos empenhados em fortalecer relações com agentes privados. O que se supõe é que a convivência entre posições extremas como a do “barnabé” e do “marajá” é de confronto, mas também de “entendimento”. Para que a corrupção prospere sob o comando do executivo, é preciso o consentimento do funcionário graduado e da “arraia miúda” que se apresenta em diferentes funções - finanças, repartições, guichês, almoxarifado, contabilidade, obras, fiscalização, serviços gerais, assim, não há como prescindir da figura do servidor. Essa aproximação alimenta cumplicidades e geram relações recíprocas.

Nesse jogo de trocas definida por hierarquia, o servidor espera receber tantas recompensas quanto for possível, isto é, o “barnabé” aguarda a proteção e os favores do “figurão”, sob formas clientelistas. Ações que evidenciam que a modernização capitalista não fez desaparecer a lógica da proteção pessoal como mecanismo de legitimidade política nos municípios, segundo Nunes (1999).

Schilling (1999) faz registro muito preciso ao apontar a relação entre níveis de tolerância contra a corrupção, quando colocada como um *problema* para toda a sociedade. Entretanto, seu impacto é reduzido e não se impõe como crise que provoque mudanças no poder local. E, também, não provoca mudanças substantivas por causa do sistema de proteções legais e interesses informais que cercam as relações políticas, destituindo de força exemplos particulares de movimentos contra a corrupção.

Nesse **continuum** histórico anunciado no início da discussão, a corrupção se fez fator determinante para a deposição de governos, ocorrida apenas em circunstâncias muito particulares sem, contudo, promover rupturas que pudessem alterar ou provocar mudanças substanciais no sistema político. Dependendo da conjuntura, mas, sobretudo, da situação econômica, a corrupção não é fator determinante para a avaliação ou instabilidade do governo. Nesse sentido, não há nem partido nem governo da República que tenha pautado suas ações baseados na construção de um

espírito público que servisse como exemplo de efeito pedagógico a ser seguido pela sociedade brasileira. Aos homens públicos e partidos coube trazer o tema para a arena do debate, no estrito cálculo da capilaridade política.

Em tempos modernos, sob o signo da nova ordem partidária, o sistema político brasileiro parece se desenvolver nos quadros da figura esquálida do ornitorrinco, (OLIVEIRA,1999). Os partidos que estiveram e estão no centro do poder, como o PSDB e o PT, firmaram seus valores ideológicos o PT, em particular, até o momento em que esteve na oposição, enquanto governo não fugiu à repetição das velhas práticas da política nacional. O que fica é que as virtudes republicanas reclamadas pelo pensamento político moderno não têm força de imposição sobre a ordem política brasileira, prevalecendo, dessa forma, o peso da tradição.

## **6. CONCLUSÃO**

As discussões estiveram relacionadas aos mecanismos que envolvem corrupção e política como resultado de um continuum histórico, característica marcante do modelo de República existente no Brasil. Dessa forma, foi realizada uma análise de uma seleção arbitrária do discurso de autoridades públicas, com vistas a investigar a seguinte questão: Por que, apesar da enorme publicidade que recebeu o problema da corrupção nos últimos anos, ela permanece viva e presente em nossas instituições políticas?

Os resultados da análise demonstraram que a corrupção no país ajusta-se ao movimento particular que sustenta o funcionamento do próprio sistema político. Seu caráter patrimonial dificulta a imposição de um regime de regras consistentes de separação entre público e privado.

Nesse contexto, a especificidade das práticas de corrupção no município reflete essa problemática e estabelece formas próprias de relação com o poder local, ganhando movimento próprio em estruturas burocráticas sedimentadas.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, E. **O teatro dos vícios**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1993.

ARENDT, H. **A condição humana**. São Paulo: Forense/Edusp, 1985.

ASSIS, M. **O medalhão**. São Paulo: Clube do livro, 1965.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

CARVALHO, J.M. **Os bestializados**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

FAORO, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2000.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2006.

FRANÇA, B.H. **O Barnabé**. São Paulo: Cortez, 1993.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Verbetes bibliográfico**. Rio de Janeiro, 5 abr. 2007. Disponível em: <[http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes\\_htm/4997\\_2.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/4997_2.asp)>. Acesso em: 5 abr. de 2007.

GIANNOTTI, J.A. **Tráfico de esperanças**. Novos estudos Cebrap, n° 26, mar. 1990, p.15 – 24.

GOLDENSTEIN, L. **Rambo vem aí**. In. Novos estudos Cebrap, n° 26 mar. 1990, p.39 - 43.

KERBAUY, M.T.M. **A morte dos coronéis**. Araraquara: Cultura acadêmica, 2000.

LEAL, V.N. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MARTINS, J.S. **O poder do atraso**. São Paulo: Hucitec, 1999.

MICELI, S. **Anatomia do medalhão**. São Paulo. Cia das Letras, 2001.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil**. Rio de Janeiro; Zahar, .1999.

OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2007.

OLIVEIRA, C. **Crítica à razão dualista**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, F. **O marajá superkitsch**. Novos estudos Cebrap, n° 26 mar. 1990, p.5-14.

Revista Veja. **Pedro Collor conta tudo**. Ano 25, n. 22. Edição 1236 de 27 de maio de 1992.

Revista Veja. **Anjos rebeldes: colegiais na rua pedem a saída de Collor**. Ano 25, n. 34. Edição 1248 de 19 de agosto de 1992.

SCHILLING, F. **Corrupção: ilegalidade intolerável ?** São Paulo: IBCCRIN. 1999.

SCHWARZ, R. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Duas cidades, 2000.

SILVA, N.C. **O lugar da corrupção: deficiências e formas de controle na gestão de governo municipal**. 2007, 172f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.

SKIDMORE, T. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

TERRA EDUCAÇÃO. **Renúncia e legalidade: 12 dias que abalaram o Brasil**. 2007, 2p. - Disponível em:<<http://educaterra.com.br/voltaire/500br/janio3.htm>>. Acesso em 5 abril de 2007.

VELHO, G. **A vitória de collar: uma análise antropológica**. NOVAES A (org.) Ética. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

WEBER, M. **Economia y sociedad**. Buenos Aires: Fondo de cultura econômica de Argentina, 1992.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

WEFFORT, C.F. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2005.