

CORRUPÇÃO E CULTURA POLÍTICA EM TEMPOS DE CRISE: IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA

Andressa Liegi Vieira Costa

Membro Associado do Observatório Político

Resumo

O Brasil presencia um cenário de alta desconfiança em relação às instituições, ao governo e a seus representantes, havendo também insatisfação com a democracia pela falta de respostas do sistema político às expectativas dos cidadãos. Somado a isso, a recorrência de escândalos de corrupção no país leva a uma percepção da sociedade de que a corrupção é generalizada entre a classe política, acentuando avaliações negativas sobre a democracia e o sistema político. Assim, este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre a percepção da corrupção e a cultura política brasileira. Para isso, serão utilizados dados empíricos do Latin American Public Opinion Project (LAPOP), de 2016/7, e do Latinobarômetro, de 2016.

Palavras-chave

Brasil, corrupção, cultura política, democracia.

Introdução

A corrupção tem sido um dos grandes problemas enfrentados pelo Brasil, estando presente em todas as esferas da vida pública (Moisés, 2009). Apesar das expectativas por maior transparência e accountability no processo de transição democrática, após 1985, escândalos de corrupção continuam recorrentes no país, tendo consequências tanto na elaboração de políticas quanto nas visões sobre a democracia, havendo um declínio na

confiança nos atores políticos nas últimas décadas (Power e Taylor, 2011). Com a corrupção, tem-se uma falta de autonomia e coerência dos funcionários públicos, que subordinam as seus papéis institucionais a demandas de outrem (Huntington, 2007), de modo que ela representa uma exclusão dos indivíduos dos processos reais de tomada de decisão, prejudicando diretamente a democracia (Warren, 2005).

Assim, a corrupção representa a permanência de valores tradicionais como a patronagem, o nepotismo e o clientelismo (Filgueiras, 2009), que marcaram fortemente a história brasileira e a construção de sua cultura política, em um quadro em que o personalismo aparece como característica marcante, visto que as relações pessoais, paternalistas, serviram como modelo para as relações que se estabeleceram na vida política entre governantes e governados, resultando em uma fraca separação entre estruturas privadas e públicas, visto que as primeiras prevalecem (Holanda, 1995; Filgueiras, 2009; Bignotto, 2007). Em tal cenário, os brasileiros veem a corrupção como um problema generalizado da classe política, que é vista como corrupta e desonesta, afetando a relação dos cidadãos com a vida política, de modo que há uma alta desconfiança em relação ao governo e seus representantes (Bignotto, 2007; Baquero, 2004 e 2008), sendo estas ideias fortalecidas nos últimos anos com escândalos como a Lava Jato e com os movimentos anti-corrupção que emergiram desde 2013 (Filgueiras, 2018; Neves, 2018).

Visto isso, esse trabalho tem como objetivo investigar quais são os impactos da percepção da corrupção na cultura política brasileira. Para isso, primeiramente será realizado um levantamento sobre cultura política e corrupção, passando para um estudo sobre o caso brasileiro, para, então, analisar empiricamente, através de dados quantitativos do Latin American Public Opinion Project (LAPOP), de 2016/7, e do Latinobarômetro, de 2016, como a corrupção impacta na cultura política brasileira e nas interações dos indivíduos com o sistema político e a democracia. A escolha de análise do ano de 2016 se dá devido ao fato da percepção expressiva da corrupção na opinião pública, de acordo com os *surveys* utilizados, em relação aos anos anteriores.

Cultura política e corrupção

A partir da ideia de que os indivíduos são politicamente importantes, o conceito de cultura política foi cunhado por Almond e Verba (1963), referindo-se às “orientações especificamente políticas, posturas em relação ao sistema político e seus diferentes elementos, assim como atitudes em

relação ao papel de cada um dentro deste sistema” (Almond e Verba, 1963, p. 30). As atividades, atitudes e percepções que englobam o comportamento político não se dão por elementos aleatórios, mas são construídas através de padrões que se combinam e se reforçam entre si, visto que cada indivíduo aprende e incorpora os conhecimentos sobre a política de sua respectiva comunidade, de modo que cada sistema político apresenta sua própria cultura política (Pye, 1965).

Para Almond e Verba (1963), o sistema político funcionaria através de *inputs* (objetos políticos, ou demandas da sociedade) e *outputs* (objetos administrativos, ou seja, conversão dessas demandas em políticas). As orientações que compreendem a cultura política podem ser de caráter cognitivo (relacionada ao conhecimento e crenças em relação ao sistema político), afetivo (sentimentos) e avaliativo (opiniões e valores), de modo que ao se falar sobre a cultura política de uma sociedade, refere-se ao sistema político que constrói conhecimentos, sentimentos e valores da população (Almond e Verba, 1963). Além de estabelecer as bases para o comportamento político individual, a nível coletivo, a cultura política fornece uma estrutura de valores e racionalidade, garantindo a coerência na performance das instituições e organizações (Pye, 1965).

O conceito original de corrupção política aparece como “o abuso de cargo público para ganhos privados” (Warren, 2005, p. 113), correspondente ao comportamento de funcionários públicos que se desvia das normas aceitas, visando benefícios privados (Huntington, 2007). Para Warren (2005), a corrupção baseia-se em um processo de exclusão dupla, tanto pela real tomada de decisão ser realizada de forma oculta, quanto pela exclusão dos cidadãos do processo decisório real, prejudicando diretamente os processos democráticos, visto que os objetos da corrupção são as relações sociais que constituem a inclusão democrática. Assim, a corrupção representa uma sistemática exclusão de certos grupos da vida política de uma sociedade. Há uma relação entre as formas democráticas de organização das instituições e o exercício da política, de modo que a corrupção representaria um mau funcionamento da democracia, visto que prejudica diretamente a democracia (Warren, 2005).

A corrupção é uma medida de falta de institucionalização política efetiva. Funcionários públicos carecem de autonomia e coerência, e subordinam seus papéis institucionais a demandas exógenas. A corrupção pode ser mais predominante em algumas culturas do que em outras, mas na maioria das culturas parece ser mais predominante durante as fases mais intensas de modernização (Huntington, 2007, p. 253).

Há três conexões centrais entre modernização e corrupção. Primeiramente, a modernização envolve uma mudança nos valores básicos da sociedade. Engloba uma gradual aceitação das normas universais da sociedade, uma emergência de lealdades e identificação de indivíduos e grupos com o Estado-nação, assim como a concordância de que todos os cidadãos têm direitos e obrigações iguais perante o Estado. A corrupção requer o conhecimento da distinção entre o cargo público e o interesse privado, para que um comportamento seja categorizado como tal. Além disso, a modernização cria novas fontes de riqueza e poder, de modo que a corrupção aparece como uma forma de assimilação de novos grupos no sistema político por meios ilegais. A modernização pode, ainda, encorajar a corrupção pelas mudanças que faz nos *outputs* do sistema político, especialmente em países de modernização tardia, visto que expande a autoridade governamental e multiplica as atividades sujeitas à regulação governamental. A corrupção também depende de em que medida as leis contam com apoio geral da população, do quão fácil é burlar a lei sem ser descoberto, e do lucro que pode provir disso (Huntington, 2007).

Dalton e Welzel (2014), partindo dos estudos da chamada “revolução silenciosa” de Inglehart (1977), analisam a relação entre cultura política e mudança de valores nas democracias contemporâneas, relacionando essa transformação com os processos de modernização e às mudanças estruturais ocorridas nas sociedades pós-industriais que, com um maior desenvolvimento econômico e tecnológico, deslocaram o eixo dos valores materiais para valores pós-materiais. Assim, conforme os cidadãos adquirem maior segurança econômica e física, tendem a se preocupar mais com outras questões referentes à qualidade de vida (Dalton e Welzel, 2014; Inglehart, 1977). De acordo com Inglehart e Welzel (2009), a mudança para valores de auto-expressão (pós-materiais) aumenta as demandas por democracia, sendo a democratização parte de um processo de desenvolvimento humano.

Já para Guillermo O’Donnell (1979), contrariando a correlação entre modernização e democratização, acredita que, no caso da América do Sul ocorreria um fenômeno no qual o aumento nos níveis de modernização estaria relacionado com autoritarismo político. Ao levar em conta a desigualdade social existente nos países da região, os indivíduos de setores periféricos e excluídos teriam menor ativação política (ou seja, capacidade de transformar preferências em demandas políticas). Entretanto, com o aumento da modernização haveria uma maior ativação política dos indivíduos, criando um *gap* entre as demandas e a performance das instituições, de forma que o sistema político não consegue atender às demandas. Neste quadro, a contração do sistema político pela exclusão de setores populares, se tornaria aceita pelos outros setores sociais. Em tal

contexto, a união de atores como militares, burgueses e tecnocratas visaria tirar a classe política do poder, subjugando a classe popular com o pretexto de reestabelecer a ordem social (O'Donnell, 1979).

Na década de 1970, a corrupção começou a ser estudada sob a ótica da cultura política, trabalhando com a ideia de que a cultura é influente nas questões políticas e econômicas, visto que define os valores dentro da estrutura social. Juntamente com o sistema institucional, os valores são capazes de motivar ou inibir práticas de corrupção, uma vez que, na perspectiva da cultura política, a corrupção provém de interações entre atores sociais. Contrária às mudanças de valores causadas pela modernização, a corrupção representaria uma permanência de aspectos tradicionais como a patronagem, o nepotismo e o clientelismo (Filgueiras, 2009).

A conduta irregular de líderes e de partidos políticos também compromete a percepção das pessoas sobre as vantagens da democracia em comparação com as suas alternativas, pois ao fazer crer que ela é parte da rotina usual tanto do regime democrático como do autoritário, ela desqualifica os mecanismos adotados pelo primeiro para controlar o abuso do poder e para garantir a soberania dos cidadãos. Por outro lado, ao desqualificar a relação dos cidadãos com os Estados democráticos, ela compromete a cooperação social e afeta negativamente a capacidade de coordenação dos governos para atender as preferências dos eleitores. Os seus efeitos afetam, portanto, tanto a legitimidade quanto a qualidade da democracia ao comprometer o princípio segundo o qual neste regime ninguém está acima da lei e contribui para o esvaziamento dos mecanismos de responsabilização de governos (Moisés, 2009, p. 2).

Os principais indicadores para mensurar a corrupção são os relatos de escândalos na mídia, a contabilização de condenações nas esferas penais, e os dados obtidos por meio de pesquisas de opinião entre cidadãos. As críticas à primeira forma encontram-se no fato de depender do nível de liberdade da imprensa e pela influência da sensibilidade e da experiência do jornalismo em tratar com a questão. A segunda forma é criticada, pois apenas os casos investigados serão contabilizados, e por ser um crime, a corrupção é algo oculto, não sendo possível quantificar a maioria dos casos. O terceiro indicador – a ser utilizado neste trabalho – apresenta informações mais fáceis de registrar, de modo que a produção de dados por este meio tem crescido rapidamente (Speck, 2000).

Seguindo uma linha de investigação baseada na “conceituação da corrupção pelos atores sociais” (Speck, 2000, p. 7), Heidenheimer (1970) trata sobre como quanto mais complexas forem as relações sociais e mais

diversas as formas como benefícios materiais podem ser trocados, mais difícil é de rotular uma ação como corrupta. É preciso levar em conta que os julgamentos, tanto das elites quanto dos cidadãos, influenciam no que é considerado comportamento inaceitável e as respostas que tendem a surgir para cada situação. Países mais desenvolvidos politicamente tendem a ter sociedades mais integradas, e havendo normas sociais e cívicas fortes, os cidadãos tendem a estar mais voltados para os interesses comuns (Heidenheimer, 1970).

Como resposta a esta questão, o autor construiu uma classificação em “corrupção branca”, quando a lei reprova, mas a ação é socialmente tolerável e o comportamento não é questionado; “corrupção cinza”, em que há controvérsia na avaliação do comportamento; e “corrupção preta”, quando há violação das normas legais e morais da comunidade. Nesse contexto, a mensuração através de dados empíricos quantitativos se mostra importante ao documentar a diferença do conceito entre as leis e normas formais e o julgamento da corrupção pela população (Heidenheimer, 1970).

A corrupção enfraquece a confiança entre os cidadãos, assim como em relação ao governo, elementos centrais para a qualidade da democracia. Por destruir a confiança, a corrupção leva os indivíduos a se afastarem da esfera pública e centrarem-se em seus próprios interesses, diminuindo ações coletivas e a confiança em instituições públicas. Desta forma, representa uma ameaça à legitimidade ao afetar os princípios de igualdade entre os cidadãos e clareza nos processos de decisão, fundamentais às democracias (Power e Taylor, 2011). Resulta em efeitos nocivos para a construção de comportamentos e atitudes cívicas, uma vez que leva ao desengajamento dos cidadãos relativamente às atividades públicas, eliminando gradualmente o espírito público. Deste modo, a convivência dos cidadãos com a corrupção diminui a congruência entre atitudes políticas e valores democráticos (Bonifácio e Ribeiro, 2016).

Inglehart e Norris (2016), ao estudar motivações para o populismo contemporâneo, analisam o fenômeno a partir de duas perspectivas: a da desigualdade econômica, em que a crescente insegurança econômica e privação social impulsionariam o ressentimento com as classes políticas; e a da revolta cultural (*cultural backlash*), uma reação contra a mudança cultural progressiva proveniente da revolução silenciosa trabalhada por Inglehart (1977). O populismo usualmente é caracterizado como anti-establishment, autoritário e nacionalista, com um discurso centrado na crença da virtude e sabedoria das pessoas comuns (a maioria silenciosa) acima do sistema corrupto (Inglehart e Norris, 2016).

O caso do Brasil

A corrupção tem sido uma problemática constante no Brasil, em todos os níveis e esferas do governo. Apesar das expectativas por maior transparência e accountability no processo de transição democrática, após 1985, escândalos de corrupção continuam recorrentes no país, tendo consequências tanto na elaboração de políticas quanto nas visões sobre a democracia, havendo um declínio na confiança nos atores políticos nas últimas décadas. Mudanças estruturais no país, ao invés de reduzir a corrupção, tem mudado o cenário no qual esta opera (Power e Taylor, 2011). A sociedade brasileira percebe a corrupção como um problema generalizado da classe política em toda sua extensão, afetando as relações dos cidadãos com a vida política (Bignotto, 2007).

O Brasil apresenta altos índices de desconfiança em relação ao governo e seus representantes, e elevados níveis de ceticismo político (Baquero 2004 e 2008). Regimes democráticos têm coexistido com forças oligárquicas, que acentuam a desigualdade e a exclusão social ao favorecer minorias no poder, assim “as elites políticas dos principais partidos são vistas como corruptas, auto-interessadas, desonestas e que não trabalham para o bem do país” (Baquero, 2004, p. 175), resultando na descrença dos cidadãos em relação às instituições do Estado (Baquero, 2004). Há insatisfação com a democracia e desconfiança nas instituições, uma vez que o sistema político não atende às expectativas dos cidadãos (Moisés, 2008).

Historicamente, a colonização do Brasil por Portugal ocorreu como um empreendimento comercial, juntamente com particulares, caracterizado por uma busca de “prosperidade sem custo, de títulos honoríficos, de posições e riquezas fáceis” (Holanda, 1995, p. 44). A concessão, por parte do Rei, como herança do sistema feudal, de terras para exploração a donatários que tinham autoridade e jurisdição sobre estas, representou uma delegação pública de poderes, uma vez que grande parte da atividade foi entregue à iniciativa privada e particular, restringindo o poder público à vigilância e ao controle (Duarte, 1939; Faoro, 2001). Como consequência, na esfera rural, os proprietários de terra apresentavam-se como a autoridade máxima, absorvendo parte das funções do Estado (Holanda, 1995; Carvalho, 2002). Somado a isso, a estrutura patriarcal familiar serviu como modelo para as relações – paternalistas – que se estabeleceram na vida política, entre governantes e governados. Assim, construiu-se um padrão em que estruturas privadas se sobressaem às públicas (Holanda, 1995).

Em sociedade de origens tão nitidamente personalistas como a nossa, é compreensível que os simples vínculos de pessoa a pessoa, independentes e até exclusivos de qualquer tendência para a cooperação autêntica entre os indivíduos, tenham sido

quase sempre os mais decisivos. As agregações e relações pessoais, embora por vezes precárias, e, de outro lado, as lutas entre facções, entre famílias, entre regionalismos, faziam dela um todo incoerente e amorfo. O peculiar da vida brasileira parece ter sido, por essa época, uma acentuação singularmente energética do afetivo, do irracional, do passional, e uma estagnação ou antes uma atrofia correspondente das qualidades ordenadoras, disciplinadoras, racionalizadoras. Quer dizer, exatamente o contrário do que parece convir a uma população em vias de organizar-se politicamente (Holanda, 1995, p. 61).

Nesse cenário, o cidadão comum recorria à proteção dos senhores de terras, visto que, enquanto o poder do Estado e o poder privado dos proprietários se confundiam em uma relação de dependência mútua, não havia um poder público que garantisse o direito dos cidadãos (Carvalho, 2002). Com a República, manteve-se a tradição de um Estado externo ao indivíduo em uma posição de súdito, que se vê “como objeto da ação do Estado e não de quem se julga no direito de a influenciar” (Carvalho, 1987, p. 147). As oligarquias (manifestadas através do fenômeno do coronelismo) apareciam como máxima expressão do privado, associadas ao mandonismo, que confunde poder político e econômico (Iglésias, 2006). A ausência de poder público resultava na atuação do poder privado, o qual preservava os coronéis que exerciam funções de Estado para seus dependentes, os quais trocavam seu voto por proteção e benefícios nas eleições, mantendo o poder dos proprietários (Leal, 1993).

No período autoritário do Estado Novo (1937), de Getúlio Vargas, utilizou-se o controle social através de um Estado forte e da consolidação de uma política de massas centrada em direitos sociais, deslocando a questão social para o eixo do Estado, entretanto reforçando o autoritarismo (Capelato, 2003). Tal período representou uma forma de populismo no Brasil, o qual estabeleceu relações ambíguas entre os cidadãos e o governo, uma vez que aproximava a população da política, enquanto colocava os cidadãos “em posição de dependência perante os líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído” (Carvalho, 2002, p. 126). Os governos militares, a partir de 1964, repetiram a estratégia do Estado Novo de ampliação dos direitos sociais, em contraponto à supressão dos direitos políticos e civis, de modo que “o autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social” (Carvalho, 2002, p. 190).

Assim, a tradição política brasileira é marcada pela falta de respeito pela separação entre a esfera pública e privada, uma herança do histórico patrimonialismo, pois ao não separar os meios administrativos dos funcionários e governantes, se possibilita um “acesso privilegiado para a

exploração de suas posições e cargos” (Filgueiras, 2009, p. 388). Assim, para analisar a corrupção no Brasil, é necessário levar em conta o caráter complexo das relações entre atores estatais e grupos privados, visto que:

Agindo como grupo privado, vários atores políticos se comportam como se a vitória nas eleições significasse a posse da totalidade dos poderes do Estado. A confusão entre a esfera do governo e os domínios do Estado conduzem à crença de que a soberania popular, origem das leis de uma democracia, é apenas uma referência ideal, sem correspondência na realidade. Por outro lado, o próprio Estado parece reproduzir seus quadros [...], criando um grupo dirigente, que não reconhece limites para suas práticas, além daqueles inerentes às disputas políticas (Bignotto, 2007, p. 85).

O sistema político brasileiro constitui-se de um presidencialismo de coalizão, apresentando um alto grau de fragmentação partidária, o que dificulta o estabelecimento de maiorias estáveis que permitam a governabilidade. Para ilustrar tal fato, aponta-se o número de treze partidos efetivos no Legislativo nacional, em que o maior partido não chega a 13% dos membros (Palermo, 2018). A fragmentação partidária gera fraca responsabilização eleitoral, ou *accountability* vertical, dificultando a identificação dos reais responsáveis pelas ações políticas (Okado, Ribeiro e Lazare, 2018). A corrupção encontra-se presente em todas as esferas da vida pública brasileira, cujo sistema político não foi capaz de desenvolver respostas institucionais eficazes (Moisés, 2009).

De acordo com Melo e Pereira (2013), governantes restringidos por *checks and balances* governam melhor do que os que não são controlados, de modo que há uma influência do nível de institucionalização destes *checks and balances* (ou seja, a existência de instituições efetivas) e do nível de competição política. No caso do Brasil, os governantes teriam grande controle sobre a mídia e sobre a escolha dos candidatos. A boa governança envolve a capacidade de fornecer bens públicos. Nesses termos, o tamanho da coalizão de governo aparece como um dos elementos críticos para a escolha de bens públicos acima dos ganhos e benefícios privados. Os partidos políticos tem custos, de comunicação com os eleitores e de exploração das relações patrão-cliente pré-existentes – as quais promovem incentivos seletivos para a provisão de bens públicos –, para construir credibilidade, e, sendo estes custos endógenos, levam a transferências direcionadas, corrupção, e um menor fornecimento de bens públicos. Em outras palavras, utiliza-se de transferências/benefícios particulares para compra de apoio político (Melo e Pereira, 2013).

Nos últimos anos, no Brasil, destacam-se os escândalos de corrupção do Mensalão, revelado em 2005, e da Operação Lava Jato, iniciada em 2011,

ambos envolvendo membros do Congresso Nacional, partidos políticos, funcionários da Administração Pública, empresas privadas e instituições financeiras, a partir do uso de recursos ilícitos para financiar campanhas eleitorais e obter apoio em propostas no Congresso Nacional, indicar e manter funcionários de alto escalão na Administração Pública (no caso da Lava Jato, da Petrobrás, maior empresa pública brasileira), além do favorecimento de entes privados em contratações públicas e outras vantagens (Figueiredo, 2018).

Entretanto, as práticas de corrupção no Brasil já não provêm apenas do poder público, como também estão inseridas na cultura política, sendo não somente um problema do Estado, mas também da sociedade. Além do aparato institucional/legal, o sistema de valores também é responsável por motivar ou constranger as práticas de corrupção, caracterizando o que é uma ação política correta ou incorreta. Existe, portanto, uma antinomia entre o mundo moral e o mundo prático, em que se opõem as normas entre um contexto jurídico formal e um cultural informal. Tal situação resulta em um grau de tolerância à corrupção, uma vez que há um contraste entre valores e necessidades, quando mesmo que os atores sociais concordem com os valores morais, estes não transpassam para a vida prática (Filgueiras, 2009).

Em junho de 2013, foi disseminada uma série de protestos por todo o Brasil, devido, centralmente, à desconfiança nas instituições políticas, demandas por melhores políticas e serviços públicos, e uma permanente denúncia à corrupção no sistema político, não apenas no que se refere ao desvio de recursos, mas também à exclusão dos indivíduos em relação ao sistema (Filgueiras, 2018). Somado a isso, a difusão de um sentimento de antipolítica aumentou o descrédito nas instituições, fortalecido pela mídia. Assim, seguido às manifestações de 2013, o tema da corrupção tomou uma dimensão central no debate eleitoral de 2014, e, especificamente, o caso de corrupção da Petrobrás minou um possível cenário eleitoral positivo para a candidata à reeleição, Dilma Rousseff, que conquistou a vitória presidencial em uma eleição fortemente polarizada (Baquero, Ranincheski e Castro, 2018). Em 2015 e 2016, se percebe um forte aumento na percepção da corrupção devido à grande cobertura da mídia sobre a Operação Lava Jato, visto o impacto da circulação da informação na percepção da corrupção (Baptista, 2017).

Assim, a base de apoio do Partido dos Trabalhadores (PT) foi fortemente abalada pelas ações de combate à corrupção, com grupos sociais que se caracterizam como “anti-movimento: anti-establishment, anti-pluralista, anti-partidos, anti-corrupção e, principalmente, anti-política” (Neves, 2018, s/p). Percebe-se que a corrupção emergiu, desde 2013, como uma das pautas

centrais de indignação da população em relação ao sistema político e suas instituições. A presidenta Dilma Rousseff sofreu um impeachment, em 2016, devido à crise econômica e a quebra de promessas com seu eleitorado, agravado por uma forte campanha contra o seu partido, o PT, especialmente pela mídia e pela classe média urbana (Anderson, 2016). A convicção de que seu governo e o PT foram responsáveis pela crise criou um sentimento anti-petista (Paiva, Krause e Lameirão, 2018), que, juntamente com os escândalos de corrupção da Operação Lava Jato, levaram a uma rápida erosão de seu apoio.

Nas eleições de 2018, o candidato à presidência Jair Bolsonaro, teve como um dos eixos de sua campanha este movimento anti-corrupção (Boadle e Stargardt, 2018), criticando a democracia atual (Maitino, 2018) e com discursos anti-democráticos (anti-direitos humanos, apologia à ditadura e violência, militarização da sociedade etc.) (Nascimento et al., 2018). Bolsonaro foi eleito ao utilizar-se da crise política para convencer os brasileiros de que a “classe governante endemicamente corrupta” não seria capaz de resolver os problemas do país (Londoño e Andreoni, 2018), e se apresentando como uma alternativa para mudar o cenário brasileiro (Santana, 2018).

De acordo com o Índice de Percepção da Corrupção¹ (Transparency International, 2017), o Brasil encontra-se em 96ª posição (em uma escala do menos para o mais corrupto) a nível global, com um score de 37, o mais baixo desde 2012, representando uma maior percepção de corrupção no país ao longo dos últimos anos. De acordo com o Global Corruption Barometer de 2013² (Transparency International, 2013), quando perguntado “ao longo dos últimos dois anos, como mudou o nível de corrupção no seu país?”, os resultados apontaram que para 47% havia aumentado, para 35% se mantido o mesmo e para apenas 18% havia diminuído. A mesma pesquisa no ano de 2017 (Transparency International, 2017) apresentou os resultados de que para 78% a corrupção havia aumentado, continuado no mesmo nível para 14%, enquanto apenas 6% perceberam diminuição na corrupção.

Em relação à percepção da corrupção nas instituições, em 2013, 81% acreditava que os partidos políticos eram corruptos, 72% que o parlamento era corrupto, 50% para o Judiciário, 76% para a polícia e 46% para os funcionários públicos (Transparency International, 2013). Já em 2017, 52%

¹ O Índice de Percepção da Corrupção é organizado pela Transparência Internacional e engloba 180 países e territórios, os ordenando em uma escala de 0 a 100, na qual 0 corresponde a altamente corrupto e 100 a muito honesto.

² Pesquisa de opinião pública sobre percepção da corrupção realizada a nível mundial a partir da aplicação de *surveys*.

acreditava que o Presidente e seu governo eram corruptos, 57% sobre os representantes do parlamento, e 21% para o Judiciário (Transparency International, 2017).

Corrupção e cultura política no Brasil: análises empíricas

Visto que a cultura política envolve as orientações dos indivíduos em relação ao sistema político (Almond e Verba, 1963), e da abordagem adotada de mensuração da corrupção através de pesquisas de opinião pública com cidadãos (Speck, 2000), nesta seção do trabalho, serão analisados empiricamente dados provenientes do Latin American Public Opinion Project (LAPOP) e do Latinobarômetro, centralmente do ano de 2016 para ambos. Assim, serão apresentados dados que permitem avaliar a percepção da corrupção pelos brasileiros, seguido de observação de dados relacionando corrupção e cultura política. Primeiramente, serão apresentados os dados sobre avaliação do principal problema do país, conforme o gráfico abaixo:

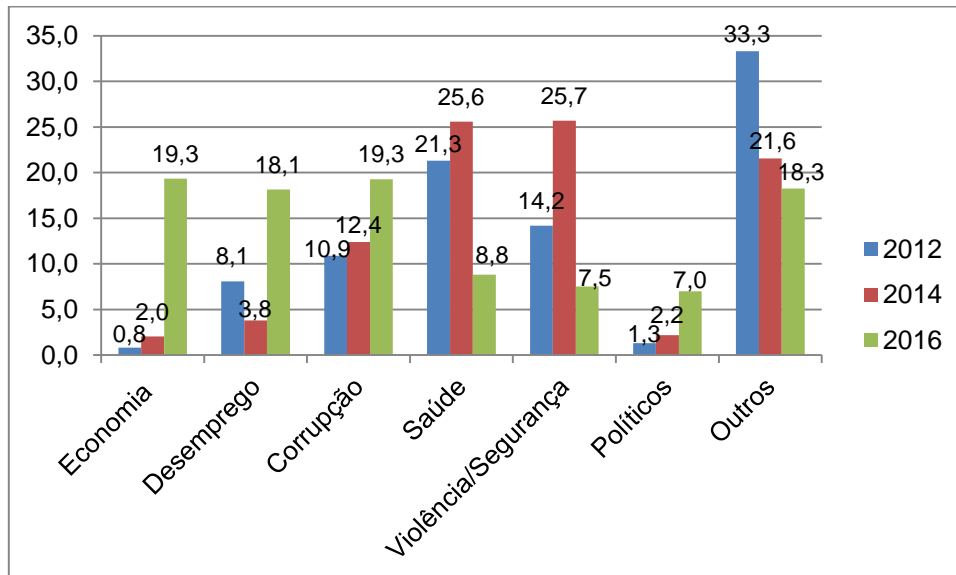


Gráfico 1 - Principal problema do país (%)

Fonte: LAPOP (2012, 2014 e 2016). n 2012 = 1496; n 2014 = 1475; n 2016 = 1505.

Referente ao Gráfico 1, foram destacados as categorias mais citadas como o maior problema do país, em 2012, 2014 e 2016/7, de modo a perceber as alterações ao longo dos últimos anos. Enquanto em 2012, os resultados

apontavam para a saúde (21,3%), a violência e segurança (14,2%) e a corrupção (10,9%); em 2014, igualmente para a violência e segurança (25,7%), a saúde (25,6%), e a corrupção (12,4%); passando, em 2016, para a corrupção (19,3%), a economia (19,3%) e o desemprego (18,1%). Destaca-se o aumento entre 2012 e 2016, da percepção da corrupção no país, que praticamente dobrou. Este crescimento corrobora com o achado do Transparency International (2017), de que 78% dos entrevistados percebia que a corrupção havia aumentado no país. É igualmente importante destacar o expressivo crescimento da má percepção sobre os políticos, passando a ser citados de 1,3%, em 2012, para 7%, em 2016. O quadro geral que se vê ao longo dos últimos anos, é de insatisfação com os *outputs* do sistema político, seja em relação a serviços públicos (saúde e segurança), resultados apresentados (desemprego e economia) ou condutas (corrupção).

Para se mensurar melhor a percepção da corrupção, em 2016, tem-se que quando perguntados “Você, ou algum parente, soube de algum caso de corrupção nos últimos 12 meses?”, 25,9% responderam que sim, para 74,1% de respostas negativas (Latinobarômetro, 2016). Visto que este trabalho busca compreender a relação da percepção da corrupção com a cultura política e o sistema político, a seguir será observada a percepção da corrupção na arena política, a partir dos dados da tabela abaixo:

1. Quantidade de corrupção entre políticos		2. “É possível erradicar a corrupção da política” (%)	
Nenhum	0,7	Concorda totalmente	32,2
Menos de metade deles	4	Concorda	20,6
Metade deles	11,9	Discorda	13,2
Mais de metade deles	43,5	Discorda totalmente	34
Todos	39,9		
Total	100	Total	100

Tabela 1 - Percepção da corrupção na política (%)

Fonte: 1. LAPOP, 2016/7. n = 1515, e 2. Latinobarômetro, 2016. n = 1165

Conforme a Tabela 1, acima, confirma-se uma percepção generalizada da corrupção na classe política (Bignotto, 2007), uma vez que quase 40% acreditam que todos os políticos são corruptos, além dos 43,5% que vê a maior parte como corrupta. Estes dados somam-se a uma visão dividida sobre as possibilidades de se erradicar a corrupção da política, visto que quase metade dos respondentes (47,2%, somadas as respostas contrárias) tem uma percepção negativa sobre a erradicação da corrupção, visto a falta de respostas institucionais eficazes do sistema político (Moisés, 2009). A seguir, observaremos a percepção da corrupção em grupos específicos:

	Nenhum	Alguns	Quase todos	Todos
Presidente e sua equipe	3,3	37,4	33	26,3
Membros do Parlamento	3,7	31,1	38,5	26,7
Funcionários do Governo	9	63,6	21	6,4
Polícia	5,4	60,3	24,9	9,4
Juízes e magistrados	12,9	61,6	19,1	6,5
Líderes religiosos	13,8	62	17,3	6,9

Tabela 2 - “Quantos dos seguintes grupos de pessoas pensa que estão envolvidos em atos de corrupção”? (%)

Fonte: Latinobarômetro, 2016. n = 1204

De acordo com a Tabela 2, acima, é possível observar que a corrupção é vista como mais generalizada no Executivo e no Legislativo nacionais, uma vez que 59,3% (somadas as respostas de “todos” e “quase todos”) vê o presidente e sua equipe como corruptos, enquanto 65,2% têm essa percepção sobre os membros do Parlamento. Apesar de as outras instituições, políticas ou não, apresentarem uma menor percepção sobre corrupção, para todas a porcentagem dos que acreditam que não há corrupção é muito baixa, sendo a maior de 13,8% para os líderes religiosos.

Passando para a análise da relação da percepção da corrupção com a cultura política, serão observadas as visões em relação ao sistema político, à democracia, e à existência de preferências autoritárias.

	Geral	Corrupção
Nada	36,2	42,5
Pouco*	27,4	28,9
Mais ou menos**	12,7	10,1
Algo***	16,2	14,6
Muito	7,6	3,8
Total	100	100

Tabela 3 - Comparação de Apoio ao Sistema Político: Geral x Corrupção como principal problema do país (%)

Fonte: LAPOP (2016/7). n = 1517 e 287. * Para a categoria “pouco” foram somadas as respostas 2 e 3 da escala apresentada. ** A resposta “mais ou menos” representa a categoria 4 da escala. *** A resposta “algo” representa a soma das respostas 5 e 6 da escala. $p < 0,05$.

Conforme é possível observar na Tabela 3, acima, percebe-se um baixo apoio ao sistema político entre os respondentes, correspondente a 63,8% (somando-se nada e pouco). Ao correlacionar com os que veem a corrupção como o maior problema do país, percebe-se que a falta de apoio torna-se ainda mais acentuada, passando para 71,4%. Estes dados confirmam que as visões negativas dos indivíduos, em relação aos *outputs* recebidos do sistema, levam a uma queda no apoio ao sistema. O baixo apoio ao sistema político é preocupante, uma vez que a estrutura de valores, em nível coletivo, garante a coerência na performance das instituições e organizações (Pye, 1965). Assim, podemos identificar a capacidade da percepção da corrupção pelos cidadãos em minar o apoio ao sistema político, uma vez que entre estes indivíduos, o apoio aparece ainda menor.

Corrupção entre políticos	“A democracia tem alguns problemas, mas é melhor do que qualquer outra forma de governo”					Total
	Discordo totalmente	Discordo parcialmente*	Mais ou menos**	Concordo parcialmente***	Concordo totalmente	
Nenhum	0	10	0	40	50	100
Menos de metade	10,2	16,9	15,2	45,8	11,9	100
Metade	6,9	20,6	17,1	37,7	17,7	100
Mais de metade	6,5	15,7	18,5	33,2	26,1	100
Todos	12,7	24,7	19,5	28,7	14,4	100
Total	9,1	19,9	18,5	32,5	20	100

Tabela 4 - Corrupção na política x Preferência pela democracia (%)

Fonte: LAPOP (2016/7). n = 1491. * Para a categoria “discordo parcialmente” foram somadas as respostas 2 e 3 da escala apresentada. ** A resposta “mais ou menos” representa a categoria 4 da escala. *** A resposta “concordo parcialmente” representa a soma das respostas 5 e 6 da escala. $p < 0,05$.

Ao observar a Tabela 4, acima, há correlação entre as duas variáveis, de forma que é possível observar uma acentuada diferença na preferência pela democracia como forma de governo de acordo com a percepção da quantidade de corrupção entre políticos. Enquanto a grande maioria dos que não acreditam que os políticos sejam corruptos, 90% (soma das respostas positivas) expressa uma preferência pela democracia, para os que creem que todos ou a maioria são corruptos, 37,4% não prefere a democracia, enquanto a preferência representa 39,2%, apontando para uma maior divisão de opiniões. Conforme apresentado por Moisés (2009), a corrupção de líderes e partidos políticos acaba por comprometer a percepção dos indivíduos sobre as vantagens da democracia em relação às suas alternativas, além de a corrupção diminuir a congruência entre atitudes políticas e valores democráticos (Bonifácio e Ribeiro, 2016). A seguir, será observada a aceitação de formas autoritárias em caso de corrupção:



Seria justificado que os militares tomassem o poder por um golpe de estado	34,6
Não se justificaria que os militares tomassem o poder por um golpe de estado	65,4
Total	100

Tabela 5 - Diante de muita corrupção (%)

Fonte: LAPOP (2016/7). n = 705.

Após visto que a preferência pela democracia tende a ser menor quando há uma forte percepção de corrupção na política, com a Tabela 5, acima, pode-se perceber que a corrupção tem o potencial de fortalecer tendências autoritárias na sociedade, uma vez que, em um cenário de muita corrupção, quase 35% dos respondentes aceitariam que os militares tomassem o poder. Em um cenário de desconfiança das instituições e insatisfação com a democracia, em que os cidadãos percebem a corrupção como generalizada, é preocupante o alto nível de aceitação militar, visto a ascensão de forças antidemocráticas nas últimas eleições presidenciais do Brasil.

Considerações Finais

O presente trabalho partiu do contexto brasileiro de falta de confiança nas instituições e insatisfação com o sistema político e a com a democracia, em um país onde escândalos de corrupção são recorrentes, especialmente nos últimos anos com a grande repercussão da Operação Lava Jato, e o patrimonialismo faz parte da tradição política. A corrupção exclui os indivíduos dos processos de decisão e os afasta da política e da esfera pública, erodindo a confiança nas instituições públicas. Dessa forma, buscou-se compreender de que modo a percepção da corrupção influencia na cultura política dos brasileiros.

A partir das análises empíricas, os resultados apontaram para um aumento na percepção da corrupção como um dos problemas centrais do país, como algo generalizado na esfera política, especialmente no Executivo e Legislativo nacional, e difícil de ser erradicada. O apoio dos brasileiros ao sistema político é baixo, e a percepção da corrupção entre os cidadãos o reduz ainda mais. Além disso, a corrupção diminui expressivamente a preferência pela democracia em relação a outras formas de governo, fortalecendo a aceitação de formas não-democráticas e autoritárias de

governo. Assim, observou-se que a corrupção impacta na cultura política, a tornando menos democrática e impulsionando atitudes e visões autoritárias.

Visto que a corrupção tem apresentado destaque na opinião pública e as implicações que isso traz para o sistema político e para a democracia, cabe destacar algumas consequências práticas. Primeiramente, o impeachment da presidenta Dilma Rousseff ocorreu no cenário observado, uma vez que os dados são de 2016, e os escândalos de corrupção, especialmente envolvendo a Operação Lava Jato, deram força e argumentos para a mídia e os grupos de oposição fomentarem um sentimento de anti-petismo no país. Por fim, a corrupção como um fator de descontentamento da população também favoreceu o crescimento do populismo, através de um candidato de extrema-direita, com discursos antidemocráticos e favoráveis às forças militares, e a sua vitória em eleições presidenciais.

Referências

Almond, Gabriel; Verba, Sidney. (1963). *La cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramerica.

Anderson, Perry. (2016). Crisis en Brasil. In: Gentili, Pablo (ed.), *Golpe en Brasil: genealogía de una farsa* (pp. 35-63). Buenos Aires: CLACSO.

Baptista, Érica A. (2017). *Corrupção e opinião pública: O escândalo da Lava Jato no governo Dilma Rousseff*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Minas Gerais.

Baquero, Marcello. (2004). Formas alternativas de participação política ou naturalização normativa? Cultura política e capital social no Brasil. *Política & Sociedade*, 5, pp. 165-186.

Baquero, Marcello. (2008). Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *Opinião Pública*, 14(2), pp. 380-413.

Baquero, Marcello; Ranincheski, Sonia; Castro, Henrique C. de O. (2018). A formação política do Brasil e o processo de democracia inercial. *Revista Debates*, 12(1), pp. 87-106.

Bignotto, Newton. (2007). Corrupção e Estado de Direito. In: Avritzer, Leonardo; Anastasia, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil* (pp. 82-89). Belo Horizonte: Editora UFMG.

Boadle, Anthony; Stargardt, Gabriel. (2018). Far-right Bolsonaro rides anti-corruption rage to Brazil presidency. *Reuters* (28 out. 2018). Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-brazil-election/far-right-bolsonaro-rides-anti-corruption-rage-to-brazil-presidency-idUSKCN1N203K>. Acessado em 31/10/18.

Bonifácio, Robert; Ribeiro, Ednaldo. (2016). Corrupção e participação política no Brasil: diagnósticos e consequências. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 20, pp. 7-42.

Capelato, Maria H. (2003). O Estado Novo: o que trouxe de novo? In: Ferreira, Jorge; Delgado, Lucília de Almeida Neves (orgs.). *O Brasil Republicano: o tempo do nacional-estatismo, do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo* (pp. 108-143). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Carvalho, José M. de. (1987). *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras.

Carvalho, José M. de. (2002). *Cidadania no Brasil. O longo Caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Dalton, Russell J.; Welzel, Christian. (2014). Political Culture and Value Change. In: Dalton, Russell J.; Welzel, Christian. *The Civic Culture Transformed: From allegiant to assertive citizens*. Nova York: Cambridge University Press.

Duarte, Nestor. (1939). *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

Faoro, Raymundo. (2001). *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Globo.

Figueiredo, Marcelo. (2018). Os mais relevantes problemas político-eleitorais no Brasil (o sistema proporcional) e a luta contra a corrupção: do “Mensalão” à “Operação Lava Jato”. *Rev. Direito Adm.*, 277(1), pp. 399-435.

Filgueiras, Fernando. (2009). A Tolerância à Corrupção no Brasil: Uma Antinomia entre Normas Morais e Prática Social. *Opinião Pública*, 15(2), pp. 386-421.

Filgueiras, Fernando. (2018). Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 52(1), pp. 71-88.

Heidenheimer, Arnold. (2007). Perspectives on the Perception of Corruption. In: Heidenheimer, Arnold; Johnston, Michael (Eds.). *Political Corruption: Concepts & Context* (pp. 141-154). New Jersey: Transaction Publishers.

Holanda, Sérgio B. de. (1995). *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

Huntington, Samuel P. (2007). Modernization and Corruption. In: Heidenheimer, Arnold; Johnston, Michael (Eds.). *Political Corruption: Concepts & Context* (pp. 253-263). New Jersey: Transaction Publishers.

Iglésias, Francisco. (2006). *Trajectoria política do Brasil (1500-1964)*. São Paulo: Companhia das Letras.

Inglehart, Ronald. (1977). *The Silent Revolution: Changing values and political styles among western publics*. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, Ronald; Welzel, Christian. (2009). *Modernização, mudança cultural e democracia*. São Paulo: Ed. Verbena.

Inglehart, Ronald; Norris, Pippa. (2016). Trump, Brexit, and the rise of Populism: Economic have-nots and cultural backlash. *HKS Working Paper* No. RWP16-026, Harvard University.

Leal, Victor N. (1993). *Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega.

Londoño, Ernesto; Andreoni, Manuela. (2018). Brazil Election: How Jair Bolsonaro Turned Crisis Into Opportunity. *The New York Times* (29 out. 2018). Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/10/29/world/americas/jair-bolsonaro-brazil-profile.html>. Acesso em: 31/10/18.

Maitino, Martin E. (2018). "Right, unashamed": conformations on Brazil's political right through Jair Bolsonaro's discourses. *Plural*, 25(1), pp. 111-134.

Melo, Marcus A.; Pereira, Carlos. (2013). *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. New York: Palgrave Macmillan.

Moisés, José Á. (2008). Cultura Política, Instituições e Democracia: Lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23(66), pp. 11-44.

Moisés, José Á. (2009). Corrupção Política e Democracia no Brasil Contemporâneo. *LASA (Latin American Studies Association) Congress*, Rio de Janeiro.

Nascimento, Leonardo et al. (2018). "Não falo o que o povo quer, sou o que o povo quer": 30 anos (1987-2017) de pautas políticas de Jair Bolsonaro nos jornais brasileiros. *Plural*, 25(1), pp. 135-171.

Neves, Raphael. (2018). "Joga pedra na Judith": discursos de ódio e populismo. *Cadernos pagu*, 53.

O'Donnell, Guillermo. (1979). *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institutes of International Studies.

Okado, Lucas T. A.; Ribeiro, Ednaldo A.; Lazare, Danilo C. M. (2018). Partidarismo, ciclos de vida e socialização política no Brasil. *Pro.posições*, 29(1), pp. 267-295.

Paiva, Denise; Krause, Silvana; Lameirão, Adriana. (2018). O eleitor antipetista: partidarismo e avaliação retrospectiva. *Opinião Pública*, 22(3), pp. 638-674.

Palermo, Vicente. (2016). Brazilian Political Institutions: an Inconclusive Debate. *Brazilian Political Science Review*, 10(2), pp. 1-29.

Power, Timothy J.; Taylor, Matthew M. (2011). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame, EUA: University of Notre Dame.

Pye, Lucian W. (1965). Political culture and political development. In: Pye, Lucian W.; Verba, Sidney. *Political culture and political development* (pp. 3-26.). Princeton: Princeton University Press.

Santana, Paulo H. B. (2018). *Mediatização da Política em Tempos de Redes Sociais Digitais: A Suposta Campanha Precoce de Jair Bolsonaro. II Seminário Internacional de Pesquisas em Mediatização e Processos Sociais.*

Speck, Bruno Wilhelm. (2000). *Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Cadernos Adenauer, 10.*

Transparency International. (2013). *Corruption Perceptions Index 2014: Results.* Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2014/results>. Acessado em: 02 maio 2018.

Transparency International. (2017). *Corruption Perceptions Index 2017.* Disponível em: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017. Acessado em 19 março 2018.

Warren, Mark. (2005). *La democracia contra la corrupción. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, XLVII(193), pp. 109-141.*

OBSERVATÓRIO POLÍTICO

Rua Almerindo Lessa
Pólo Universitário do Alto da Ajuda,
1349-055 Lisboa
Tel. (00351) 21 361 94 30
geral@observatoriopolitico.pt

Para citar este trabalho/ To quote this paper:

COSTA, Andressa Liegi Vieira. «Corrupção e cultura política em tempos de crise: implicações para a democracia brasileira», *Working Paper #84*, Observatório Político, publicado em 20/12/2018, URL: www.observatoriopolitico.pt

Aviso:

Os working papers publicados no sítio do Observatório Político podem ser consultados e reproduzidos em formato de papel ou digital, desde que sejam estritamente para uso pessoal, científico ou académico, excluindo qualquer exploração comercial, publicação ou alteração sem a autorização por escrito do respectivo autor. A reprodução deve incluir necessariamente o editor, o nome do autor e a referência do documento. Qualquer outra reprodução é estritamente proibida sem a permissão do autor e editor, salvo o disposto em lei em vigor em Portugal.