

Revista Andina de Estudios Políticos

REVISTA ANDINA DE ESTUDIOS POLÍTICOS

ISSN: 2221-4135 (Online)

URL: <http://revistas.ojs.es/index.php/revistaestudiosandinos/index>

Tel. : 051-1-431871

Fax: 051-1-431871

Dirección: Av. Arequipa N° 240 of. 101
Lima, Perú.

ARANHA, Ana. (2013). A percepção de corrupção no Brasil: cidadãos x servidores públicos. *Revista Andina de Estudios Políticos*. Vol. III, N° 1, 90-108.
ISSN: 2221-4135 [Online]

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos (IEPA)

Todos los derechos reservados

El presente producto está licenciado por Creative Commons. Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista de Estudios Políticos Andinos es una plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

A PERCEPÇÃO DE CORRUPÇÃO NO BRASIL: CIDADÃOS X SERVIDORES PÚBLICOS

CORRUPTION PERCEPTION IN BRAZIL: CITIZENS AND PUBLIC SERVANTS

ARANHA, Maria Luiza
Universidade Federal de Minas Gerais

RESUMO:

O objetivo desse trabalho é analisar como se configura a percepção de corrupção entre os servidores públicos federais no Brasil. Buscamos compreender como essa parcela da população, que está mais próxima à esfera do poder, avalia as instituições do país quanto ao nível de corrupção, em comparação com os cidadãos comuns. Para tanto, utilizaremos duas pesquisas realizadas nos anos de 2009-2010 pelo CRIP (Centro de Referência do Interesse Público) da Universidade Federal de Minas Gerais que interrogaram servidores públicos e cidadãos brasileiros sobre aspectos centrais da vida institucional do país. A premissa é a de que existiriam avaliações diferenciadas da corrupção e do interesse público entre esses grupos. Por trás da análise está a idéia de que a percepção ou não de corrupção em um país impacta a própria confiança depositada nas suas instituições. A partir do julgamento que os servidores públicos federais e os cidadãos de uma maneira geral realizam a respeito das instituições políticas brasileiras, podemos pensar no fortalecimento de uma noção de interesse público no nosso país.

Palavras Chaves: Corrupção. Servidores Públicos Federais. Instituições Políticas Brasileiras. Cultura Política. Interesse Público.

ABSTRACT:

This paper aims to analyze the perception of corruption among federal public officers in Brazil. We seek to understand how this specific portion of the Brazilian population, which is closer to the sphere of power, evaluates the main political institutions and actors in terms of corruption, in comparison with ordinary citizens. In order to do this, we use two national surveys conducted between 2009 and 2010 by CRIP (Centre of Public Interest Reference). These surveys questioned civil servants and citizens about central aspects of Brazilian institutional life. The premise is that there are differentiated perceptions of corruption and public interest among these groups. The main point is that the perception of corruption in a country impacts the confidence in their own institutions. The judgment that federal civil servants and citizens generally perform about the Brazilian political institutions, can help us to think about strengthening the public interest in our country.

Key-words: Corruption. Federal Public Officers. Brazilian Political Institutions. Political Culture. Public Interest.

Ana Luíza Melo Aranha: Aluna do curso de doutorado em Ciência Política da UFMG. Mestre em Ciência Política pela UFMG. Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais pela UFMG. Participa e atua no Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (NEPEM) e no Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), ambos da Universidade Federal de Minas Gerais. Conquistou em 2010 o Prêmio Nacional “Construindo a Igualdade de Gênero” promovido pela Secretaria Especial de Política para as Mulheres, da Presidência da República. Publicou recentemente dois artigos intitulados “Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil” e “Estado, ética pública e corrupção”, ambos em coautoria com seu orientador (Fernando Filgueiras). Tem experiência na área de Ciência Política, Gênero, Corrupção, Governo local, Educação e Direitos Humanos. Contacto: aninharanha@gmail.com.

A PERCEPÇÃO DE CORRUPÇÃO NO BRASIL: CIDADÃOS X SERVIDORES PÚBLICOS

Introducción.-

É possível notar, ao analisarmos as democracias contemporâneas, que a política tem sido compreendida apenas como função e prática dos políticos profissionais e não como responsabilidade do conjunto de cidadãos. A população enxerga essa esfera como um “mal necessário”, que deve existir mas que não deve interferir nas suas vidas privadas. A própria teoria democrática desenvolveu a idéia de que a democracia nada mais é do que um procedimento mínimo de escolha de elites que se revezam no poder por meio de eleições (Schumpeter, 1984).

No entanto, o que diversos autores têm constatado ao se depararem com essa realidade política é que esse afastamento entre o mundo político e social tende a acentuar a desconfiança da população em relação à política (Norris, 1999). De fato, o que se verifica em várias sociedades consideradas como democracias consolidadas é um hiato de representatividade entre cidadãos e governantes, em que a violência e a corrupção tornam-se cada vez mais presentes de forma maciça tanto por parte da sociedade, como por parte da elite política; e em que as próprias instituições democráticas vêm sendo questionadas como âmbitos realmente confiáveis nos governos contemporâneos (Aranha & Casséte, 2012). A crescente desconfiança das instituições, dos políticos e da política como um todo é fato tanto nas antigas e consolidadas democracias como Estados Unidos e Europa (Norris, 1999), como nas democracias mais recentes, destacando aqui os altos níveis de desconfiança política na América Latina (Lagos, 1997) e mais especificamente no Brasil (Moisés, 2005).

O tema da desconfiança e da corrupção adquirem, portanto, uma relevância central nos estudos sobre a democracia na contemporaneidade. No contexto brasileiro esse fato é ainda mais central: a corrupção é um problema para a sociedade brasileira porque é percebida como parte de nossa vida política em toda a sua extensão (Bignotto, 2006). A dificuldade dos governantes em lidarem com a coisa pública de forma adequada, em se sujeitarem às regras e leis que organizam a sociedade e de respeitarem o patrimônio público têm apresentado um grande impacto na forma dos brasileiros entenderem e lidarem com a democracia.

Desde a sua redemocratização, o Brasil vive um paradoxo. Se por um lado experimenta mudanças importantes na gestão pública e nos controles institucionais, o país sofre com a permanência da corrupção como uma espécie de agenda negativa da esfera pública. Uma sucessão de escândalos políticos mina a legitimidade do Estado e cria um sentimento de impunidade que paira na sociedade brasileira. O resultado desse processo é uma visão comum do Estado como o espaço dos vícios e da corrupção como prática corriqueira e recorrente na administração pública.

Essa sucessão de escândalos políticos e a presença forte de um sentimento de impunidade fazem com que a corrupção reforce uma cultura pública fatalista, em que a corrupção é um comportamento natural e necessário dos indivíduos quando estes conseguem auferir as benesses do Estado (Filgueiras, 2011).

A partir da constatação deste paradoxo, o presente artigo parte das percepções de corrupção construídas por dois diferentes grupos: os servidores públicos e os cidadãos brasileiros. A partir de duas pesquisas realizadas com esses grupos tentamos captar as avaliações que ambos fazem sobre a corrupção e o interesse público. Por trás desse tipo de análise está o argumento de que as percepções de corrupção impactam diretamente os regimes democráticos. A corrupção, como entendida aqui, ameaça a existência mesma do Estado de direito e das liberdades que o acompanham. Trata-se de reconhecer que o estudo da corrupção requer um olhar mais alargado que inclua a investigação da opinião pública acerca do tema, e não apenas aspectos jurídicos, institucionais ou econômicos (Bignotto, 2011). Ao comparar esses dois grupos, queremos saber se aqueles que trabalham diretamente com a “coisa pública” – os servidores públicos – constroem percepções diferenciadas em relação aos cidadãos comuns.

Na primeira parte do artigo tratamos as abordagens teóricas sobre a corrupção e explicitamos o ponto de vista através do qual ela será abordada neste artigo. Em seguida explicamos a metodologia e os bancos de dados utilizados. Apresentamos um breve perfil dos servidores públicos e cidadãos brasileiros entrevistados e também os principais resultados alcançados. Por último, trazemos algumas conclusões sobre o estudo da corrupção no Brasil que podem nos ajudar a questionar a naturalização tão freqüente deste fenômeno em nosso país.

Abordagens sobre corrupção

Em primeiro lugar é preciso destacar que são muitas as abordagens possíveis da corrupção. Neste artigo, o marco teórico a partir do qual estruturamos nossa análise é o de que a corrupção não pode ser compreendida como uma marca do “caráter” nacional e nem sob um ponto de vista exclusivamente econômico.

Ao tratarmos o tema da corrupção como um traço da identidade brasileira há sempre o risco de essencialização do fenômeno como um aspecto inerente à personalidade brasileira, impossibilitando sua compreensão e análise de um ponto de vista social e histórico. Esse risco advem de interpretações como as de Sérgio Buarque de Holanda (1995) ao defender a idéia da cultura brasileira como uma cultura fortemente patrimonialista, e de Roberto DaMatta (1997), ao apontar o traço da “malandragem” na ética individual e nas relações sociais do brasileiro. Desse ponto de vista, a cultura brasileira delimitaria um caráter sempre voltado para os vícios e as imoralidades cometidas pelo indivíduo, sem se atentar, porém, para os processos mais amplos de

configuração de uma sociologia política da corrupção no Brasil: *o caráter do brasileiro, como muitos intérpretes procuram delimitar, termina por estabelecer uma armadilha analítica e conceitual, incapaz de perceber que dicotomias mais obscurecem nossas imoralidades do que propriamente as esclarecem* (Filgueiras, 2009: 393).

Se o pensamento político brasileiro encara a corrupção como marca de uma possível identidade nacional, há outro tipo de abordagem que se contrapõe a essa perspectiva a partir de um ponto de vista economicista, baseado na lógica de que a corrupção não é marca cultural, mas sim é fruto de arranjos institucionais imperfeitos que permitiriam a existência de incentivos aos atores políticos empreenderem práticas corruptas. A corrupção depende, para a abordagem econômica, do modo como as instituições permitem a ação discricionária dos atores políticos, ou seja, permitem o uso de recursos públicos para a satisfação de interesses privados (Rose-Ackerman, 1999).

Essa abordagem coloca a necessidade de reformas institucionais para o controle da corrupção. Os autores insistem que a corrupção não seria coibida através de um reforço do poder burocrático, pois isso resultaria em maior discricionariedade e maior incentivo para o pagamento de propina e suborno e sim pelo fomento do mercado. Esse mercado seria uma arena constante de negociação e catalização dos interesses dos agentes econômicos e políticos. Para esses autores, o mercado é visto como o pólo da virtude e a corrupção é tomada como pertencendo unicamente ao sistema político. Segundo Rose-Ackerman (1999), a corrupção é motivada quando existem falhas de mercado na cena política que estimulam os atores a se comportarem de maneira *rent-seeking*: maximizando sua renda privada, seu bem-estar econômico, dentro ou fora das regras. A causa estável da corrupção é a existência de monopólios e privilégios no setor público, ou seja, ausência de mercado, que criaria incentivos para que os agentes buscassem maximizar sua renda privada através do suborno e da propina.

Dessa maneira, a abordagem econômica da corrupção, enuncia como instrumento de combate à corrupção o fomento do mercado e a contenção do poder burocrático do Estado. Essa análise institucional estaria preocupada em saber onde e em quais instituições a corrupção estaria mais presente. Assim, apenas estudos sobre o funcionamento das instâncias de regulação e controle poderiam indicar o caminho para o combate efetivo à corrupção. Porém, essa abordagem econômica não está isenta de sérias contestações. Esta vertente exclui os elementos culturais e sociais de cada ordem política. Além de tratar a corrupção como se fosse desvinculada de qualquer concepção moral e ética do ordenamento político e jurídico. Sendo assim, a abordagem econômica somente considera os sistemas de incentivos, abandonando qualquer perspectiva moral do problema da corrupção. Ela desconsidera a dimensão dos valores e os traços culturais que organizam a idéia de corrupção em cada sociedade.

De acordo com Power & Gonzales (2003), a cultura merece um lugar ao lado das demais variáveis explicativas da corrupção. Nessa vertente interpretativa, a confiança nas instituições e nas pessoas é um elemento central das análises sobre corrupção. Quando os cidadãos não confiam no Estado para resolver disputas com justiça e eficiência, acabam se comportando de maneira corrupta.

De acordo com Moisés (2009), pouco tem sido estudado sobre a relação entre cultura e corrupção, entre o abuso do poder público e a percepção dos cidadãos sobre ele. Ainda é preciso incorporar os valores e a cultura como dimensões analíticas da corrupção. Para o autor, os modos como os cidadãos vêem e avaliam a corrupção e o quanto essas percepções e convicções afetam o seu apoio a governantes, instituições e à democracia agregam conhecimento novo sobre o tema.

Em sua pesquisa sobre cultura e corrupção no Brasil Moisés chega a duas conclusões. Primeiro a percepção pública da corrupção no Brasil está associada com o desenvolvimento econômico e o desempenho de instituições – como preconiza as abordagens mais comuns do fenômeno – mas também com a cultura política. Além disso, os dados mostram que os efeitos da aceitação social da corrupção afetam a qualidade da democracia, pois diminuem a adesão ao regime e estimulam a aceitação de escolhas autoritárias. Nas suas pesquisas, Moisés demonstra que a percepção negativa das instituições atravessa todos os segmentos de renda, escolaridade e idade, chegando a influir na disposição dos cidadãos para participar de processos de escolha de governos; e também mostra que é grande a insatisfação com o funcionamento concreto da democracia brasileira.

Para este autor, se uma grande parcela dos cidadãos acredita que a corrupção é um componente inerente ao regime democrático e não deriva de comportamentos específicos ou ao modo de funcionar de certas instituições, como partidos, legislativo, executivo, isso desqualifica elementos centrais da democracia, como os mecanismos de responsabilização de governos.

Consideramos então que a abordagem econômica sozinha não consegue tratar o problema da corrupção da maneira que ele merece – permanecendo míope a respeito das dimensões morais, sociais, culturais e históricas do conceito de corrupção. É nesse contexto que é possível pensarmos em uma abordagem do tema que se atente à moralidade, aos contextos históricos e aos processos sociais envolvidos nas práticas da corrupção, ampliando assim o foco sobre o fenômeno:

A corrupção, dessa forma, pode ser compreendida levando-se em consideração aspectos morais que estão pressupostos na prática social ordinária. É fundamental considerar os aspectos normativos envolvidos no tema da corrupção e o modo como a construção de sua significação social depende de valores que circulam no plano da sociedade. (Filgueiras, 2009, p. 398)

Analisar o fenômeno da corrupção exige, portanto, uma abordagem que inclua a análise dos valores e concepções morais dos cidadãos de cada coletividade. Isso significa que entender a corrupção passa pelo entendimento da configuração dos aspectos normativos que fundamentam a vida em sociedade. Dessa forma, a corrupção pode ser entendida como aquilo que a sociedade constrói como o rompimento de uma orientação normativa (Filgueiras, 2008). E essa orientação é construída através do estabelecimento de juízos morais acerca do comportamento dos atores e instituições. Estabelecer se uma ordem é íntegra ou corrompida é estabelecer juízos morais, os quais seguem os valores consensualmente formulados no plano normativo. Por isso, ética e política não devem estar distanciadas na análise da corrupção, afinal, esta diz respeito a juízos emitidos pelos atores, que necessariamente devem estar vinculados a uma norma.

É por essa razão que os estudos sobre percepção de corrupção tornam-se uma vertente tão relevante no campo de pesquisa a respeito do fenômeno. De fato, se a corrupção só pode ser compreendida a partir do rompimento - no plano concreto de ação - com uma gramática normativa específica a uma determinada coletividade, para compreendermos a corrupção é necessário descobrirmos aquilo que é percebido como ato corrupto do ponto de vista do cidadão, ou seja, como é constituído o juízo dos indivíduos a respeito dos atos e ações de seus governantes.

Uma das formas de se entender o fenômeno da corrupção é vê-la como um problema da fronteira entre os interesses público e privado. Em um marco republicano, a constituição de uma identidade pública é um processo fundamental, e quando esta identidade não é clara, a sua apropriação privada torna-se possível. Assim, neste marco, a corrupção envolve a perda de referenciais como o interesse público (Bignotto, 2008). A corrupção pode ser entendida como *o ato de transgressão do interesse público, que implica uma apropriação privatista ilegítima de recursos, bens, patrimônios ou serviços públicos* (Guimarães, 2008: 173). E o interesse público, como entendido aqui, diz respeito não apenas a práticas institucionais apropriadas para sua realização, como as atividades de fiscalização e controle, mas também a um plano de valores abstratos (Lasswell, 1967).

Neste artigo, focamos os valores culturais que os servidores públicos federais e os cidadãos brasileiros apresentam em suas avaliações sobre a corrupção no Brasil.

Metodologia

A partir da literatura sobre corrupção percebemos como são importantes os juízos construídos a respeito das instituições democráticas. Do ponto de vista da análise empírica da corrupção no Brasil, nos pautamos em duas pesquisas de percepção, tomando o cuidado de recortar o modo como esta é percebida no âmbito da cultura política. Os dados expostos não revelam uma

medida direta da corrupção, mas uma medida indireta que procura a forma como ela é percebida na dimensão da opinião pública brasileira.

Sendo assim, analisamos como os cidadãos e os servidores públicos brasileiros avaliam e percebem a corrupção no Brasil. Queremos averiguar se esses dois grupos tem percepções semelhantes sobre a corrupção – se ambos se enquadram na visão negativa de senso comum das instituições brasileiras – ou se constroem perspectivas diferentes, dada a inserção profissional diferenciada – os servidores estão conectados mais diretamente com o poder e recursos públicos.

Para realizar essa análise utilizamos duas pesquisas do CRIP (Centro de Referência do Interesse Público) da UFMG. A pesquisa com cidadãos refere-se a um *survey* nacional de opinião realizado pelo CRIP em parceria com o Instituto Vox Populi. A pesquisa foi aplicada a uma amostra da população brasileira composta por 2400 indivíduos, sendo ela estratificada por situação de domicílio, sexo, idade, escolaridade, renda familiar e situação perante o trabalho. Este processo de estratificação foi calculado proporcionalmente de acordo com os dados do Censo Demográfico do IBGE, ano 2000, e pela Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD), ano 2006. A amostra proporciona um intervalo de confiança de 95% e uma margem de erro calculada em 2%. A pesquisa de campo foi realizada entre 11 e 18 de julho de 2009.

A pesquisa com servidores públicos também se baseou no método de *survey*. Foi aplicado a uma amostra da população de servidores públicos federais, civis, do Poder Executivo, um questionário estruturado envolvendo questões relativas a cultura política, controle da corrupção e percepção sobre a atuação das instituições de controle. A amostra foi calculada em 1115 servidores e foi estratificada proporcionalmente por ramo da administração, sexo, escolaridade e estado da Federação onde atua como servidor, conforme os dados do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, edição 169 de 2009. A amostra perfaz um nível de confiança de 95,5% e uma margem de erro de +/- 3%. A pesquisa de campo foi realizada entre 17 de junho e 25 de julho de 2010.

Resultados

Em primeiro lugar, precisamos conhecer o perfil dos cidadãos e dos servidores entrevistados. Como a Tabela 1 nos mostra, a maioria dos servidores entrevistados é composta por homens (54,2%), já entre os cidadãos a maioria dos entrevistados foi feminina (52,3%).

Tabela 1. Sexo dos servidores públicos e cidadãos brasileiros, Brasil, 2009-2010.

Sexo	Servidores (%)	Cidadãos (%)
Feminino	45,8	52,3
Masculino	54,2	47,7

Fonte: CRIP, 2009-2010.

Em se tratando da idade, podemos constatar através dos Gráficos 1 e 2 que os cidadãos entrevistados são mais jovens do que os servidores. Entre os primeiros encontramos 23% com até 24 anos, já entre os servidores essa faixa de idade atinge apenas 0,4%. Na faixa etária seguinte – 25 a 29 anos – os cidadãos apresentam maior porcentagem: 12% contra 5% dos servidores com essa idade. Entre os cidadãos entrevistados apenas 27% apresentou idade acima de 50 anos, por outro lado os servidores dessa faixa alcançaram 47%.

Gráfico 1. Idade dos servidores públicos, Brasil, 2010.

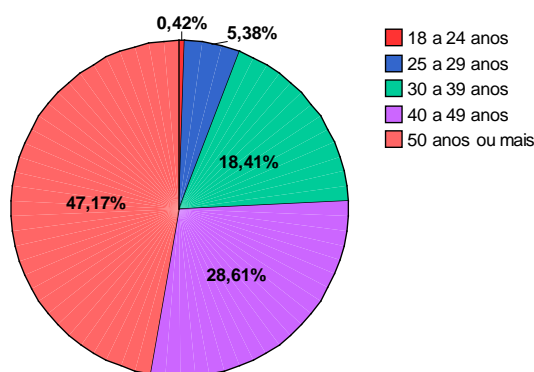
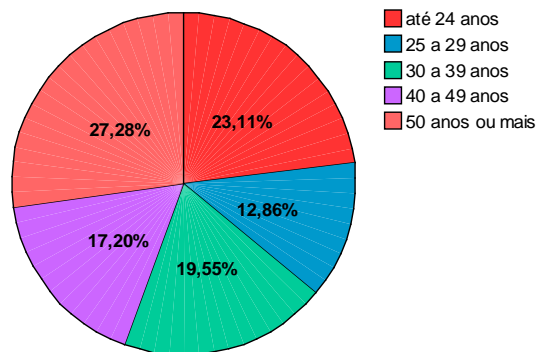


Gráfico 2. Idade dos cidadãos, Brasil, 2009.



Em termos de escolaridade, cidadãos e servidores se diferenciam de forma marcante. No Gráfico 3 podemos perceber que a grande maioria dos servidores públicos entrevistados possui o ensino superior (49%) e uma parcela significativa possui pós-graduação (36%). Ou seja, esses números indicam que o grupo dos servidores públicos é bastante escolarizado, o que se contrapõe ao que constatamos na pesquisa com os cidadãos (Gráfico 4). Estes apresentam um grau de escolarização bem menos elevado. Dentre os cidadãos entrevistados, a maioria possui apenas o primeiro grau de ensino (58%) – essa categoria de ensino nem mesmo aparece na pesquisa com os servidores – apenas 9% possui ensino superior e uma parcela ainda menor (1,3%) iniciou alguma pós-graduação. Essas diferenças em termos de escolaridade advêm do fato de que os servidores públicos federais em geral são profissionais com no mínimo o segundo grau completo, o que não corresponde à realidade brasileira como um todo.

Gráfico 3. Escolaridade dos servidores públicos, Brasil, 2010.

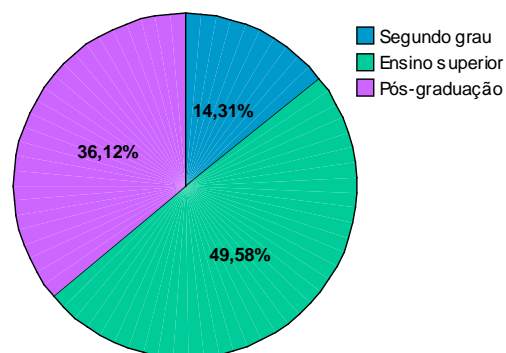
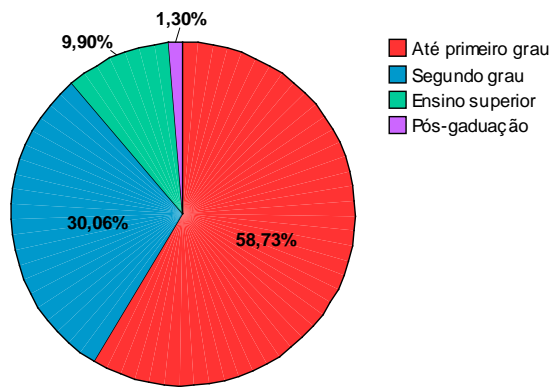


Gráfico 4. Escolaridade dos cidadãos, Brasil, 2009.



As diferenças em termos de escolaridade se traduzem em diferenças com relação a renda¹. De acordo com o Gráfico 5, os servidores públicos federais em sua maioria (49%) recebem de 10 a 20 salários mínimos, e uma parcela significativa (26%) recebe acima de 20 salários. Uma pequena porção recebe menos de 5 salários (3%). Esse cenário se contrapõe de maneira categórica com o que encontramos entre os cidadãos brasileiros de uma maneira geral. O Gráfico 6 mostra que a enorme maioria dos cidadãos entrevistados recebe até 5 salários mínimos (78%) e uma parcela ínfima recebe mais de 20 salários mínimos (0,78%).

Gráfico 5. Renda dos servidores públicos federais, Brasil, 2010.

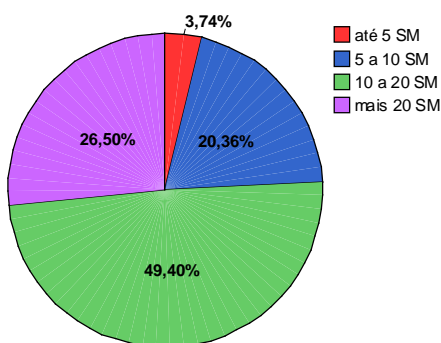
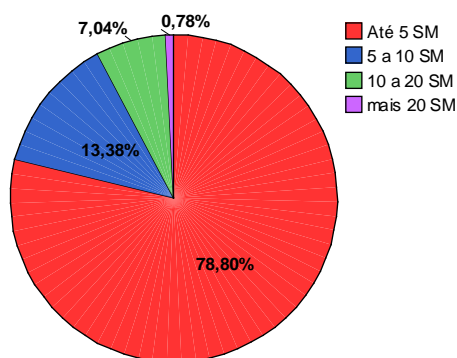


Gráfico 6. Renda dos cidadãos, Brasil, 2009.

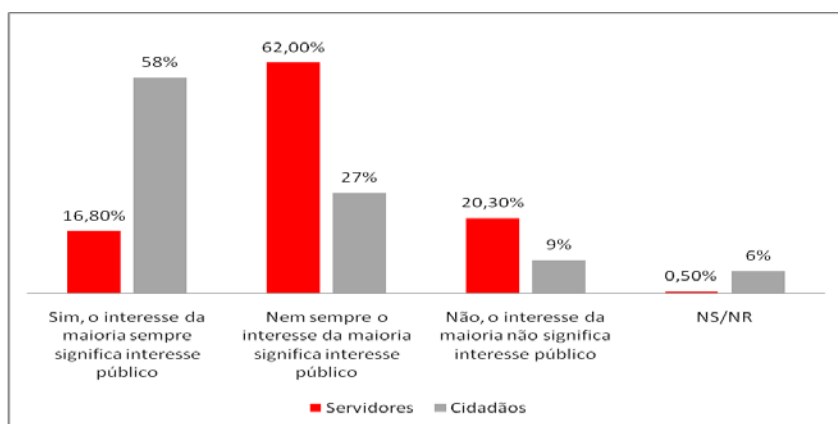


¹ Os dois bancos de dados apresentaram variáveis diferentes para medir a renda. Enquanto o banco dos servidores media a renda em reais, o banco dos cidadãos utilizava o critério do salário mínimo. Fizemos a opção de transformar os dados para a unidade “salários mínimos” a fim de estabelecermos comparações. Essa conversão foi feita baseada no valor do salário mínimo de 2009, ano da pesquisa com os cidadãos (R\$465,00).

Este breve perfil nos mostra que de uma forma geral os servidores públicos entrevistados são em sua maioria homens, mais velhos, mais escolarizados e com renda maior do que os cidadãos brasileiros. A partir do estabelecimento deste perfil tão diferente, nos questionamos se cidadãos e servidores apresentam a mesma percepção em se tratando de corrupção no Brasil. Ou se a percepção de servidores públicos e de cidadãos comuns diferem significativamente.

Como Filgueiras e Aranha (2011) já demonstraram em suas análises desses bancos de dados, quando comparamos burocratas e cidadãos comuns percebemos uma disjunção na percepção sobre o que seria o interesse público. No Gráfico 7, enquanto para os cidadãos a resposta mais acionada foi a de que o interesse da maioria sempre significa interesse público, os servidores possuem uma visão mais ampla deste conceito, de que nem sempre o interesse público é o interesse da maioria e de que o interesse da maioria não significa interesse público. Isto é, para os servidores o interesse público não seria tanto uma questão de quantidade (maioria), podendo ter mais a ver com o que todos têm em comum. Esses resultados indicam que a burocracia é um campo especializado e hierarquizado que tem práticas próprias baseadas em uma linguagem comum, apresentando noções diferenciadas daquelas dos cidadãos sobre o que seria o interesse público (Bourdieu, 2005).

Gráfico 7. Relação entre interesse público e interesse da maioria – cidadãos e servidores públicos, Brasil, 2009-2010.



Fonte: Filgueiras e Aranha (2011).

A partir da constatação da diferença na percepção sobre o que é interesse público, nos questionamos se essa diferença de opiniões permanece quando os dois grupos são inquiridos sobre algumas situações que envolvem corrupção². Neste caso, encontramos percepções bem semelhantes entre os dois grupos. Tanto servidores como cidadãos percebem como a situação mais corrupta aquela onde policiais abusam do seu poder. Em segundo lugar, aparece a situação que envolve empresários, seguida do envolvimento de políticos. Nas últimas posições, com as

² Nesta questão aos servidores e cidadãos foi pedido que avaliassem as situações apresentadas, numa escala de zero a dez, na qual 0 significa nenhuma corrupção e 10 muita corrupção.

menores médias, se encontram as situações que envolvem as pessoas comuns – presentear/pagar funcionário público e explorar terras do governo. Nesse sentido, as percepções de ambos os grupos são semelhantes, e ambos acreditam que policiais, empresários e políticos estão mais relacionados com situações corruptas.

Tabela 2. Percepção sobre a corrupção existente nas situações apresentadas (médias) de servidores públicos e cidadãos, Brasil, 2009-2010.

Situações	Média servidores	Média cidadãos
Um policial usar seu poder para tirar vantagem ou dinheiro de alguém	9,02	9,05
Um empresário financiar a campanha de um político para ganhar espaço de influência futura	9,1	8,83
Um político financiar uma ONG, esperando apoio em eleições	8,78	8,63
Presentear/pagar funcionário público	8,78	8,59
Uma pessoa (ou família) ocupar terras do governo e explorar essa terra economicamente	7,65	7,69

Fonte: CRIP, 2009-2010.

Sendo assim, podemos falar em uma semelhança na percepção sobre situações corruptas, apesar das características diferentes dos dois grupos – em termos de sexo, idade, escolaridade e renda. Enquanto há controvérsias na avaliação do interesse público como interesse da maioria, ambos os grupos concordam na avaliação das situações corruptas. No próximo gráfico verificamos as diferenças entre os servidores e cidadãos na avaliação que constroem acerca da presença de corrupção em alguns ambientes institucionais e sociais.

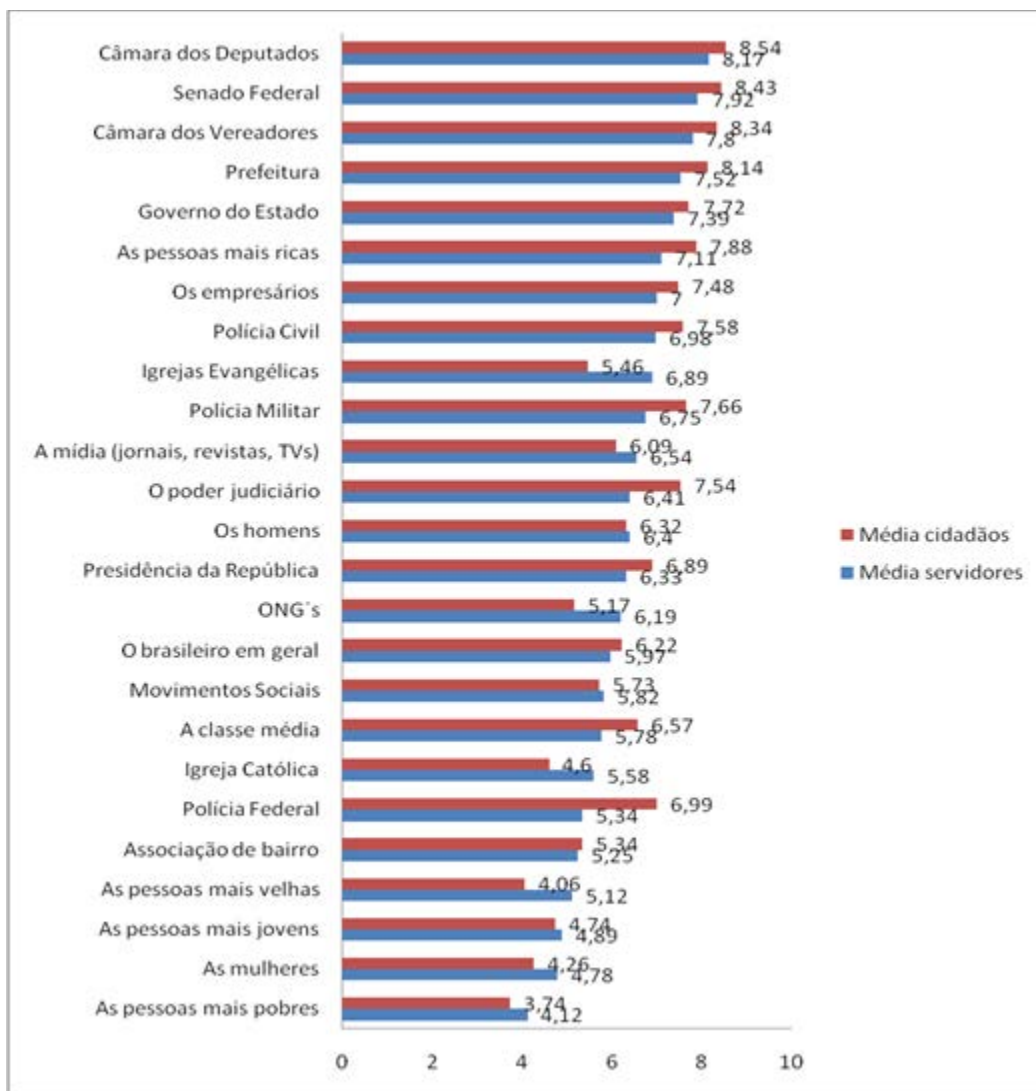
De uma maneira geral, as médias seguem um padrão: as médias mais altas se encontram nas instituições políticas conectadas com o Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, Senado, Câmara de Vereadores). No geral, ambos os grupos avaliam que os poderes políticos e econômicos são os setores mais afeitos a serem corrompidos. Contrapostos a estes, os mais pobres, as mulheres, os mais jovens e mais velhos seriam menos suscetíveis a se corromper.

Porém, apesar dessa semelhança geral, há diferenças sutis entre as avaliações de servidores e cidadãos. Um olhar mais atento revela que os cidadãos são mais severos (apresentam médias maiores) do que os servidores quando avaliam os mais ricos e poderosos e as instituições políticas. Por exemplo, na avaliação do Senado a média entre os

servidores foi de 7,9 contra 8,5 dos cidadãos. Isso pode ser devido ao fato de que os próprios servidores estão mais conectados com o poder e são mais ricos do que os cidadãos. Já estes, por estarem mais longe do poder político e econômico, são mais severos nas suas avaliações. A diferença nas percepções de corrupção também se verifica nas avaliações dos mais pobres, dos movimentos sociais, das ONGs. Por exemplo, para os cidadãos a média de corrupção nas ONGs é de 5,1 contra 6,1 entre os servidores. Nestas avaliações os servidores são mais pessimistas e percebem mais corrupção. Também podemos aqui levantar a hipótese da “distância”: por estarem mais longe desses ambientes os servidores julgam-nos de forma mais crítica. Quanto mais próximo das instituições, mais bem avaliadas elas são: no caso dos servidores eles são mais otimistas com as instituições políticas e os cidadãos com os movimentos sociais.

Outro aspecto no qual os dois grupos diferem em suas avaliações é na percepção de corrupção nas polícias. Nas três polícias avaliadas – Federal, Militar e Civil – os cidadãos percebem mais corrupção. Por exemplo, a Polícia Federal apresenta média de 5,3 entre os servidores e de 7 entre os cidadãos. Se por um lado as polícias são mal avaliadas pelos cidadãos, por outro as Igrejas são mais bem avaliadas por eles do que pelos servidores – para os cidadãos a média de corrupção nas Igrejas evangélicas é de 5,4 enquanto para os servidores é de 6,9. Essas diferenças seguem o padrão apresentado de forma geral: servidores avaliam mais positivamente o que está conectado com os poderes político e econômico e os cidadãos são mais otimistas em relação ao que as pessoas em geral e as formas associativas mais próximas dos cidadãos comuns.

Gráfico 8. Percepção dos servidores públicos e cidadãos sobre a presença da corrupção em ambientes institucionais e sociais (médias), Brasil, 2009-2010.



Fonte: CRIP, 2009-2010.

Conclusão

O estudo da opinião pública – de servidores e dos cidadãos – a respeito de um tema como a corrupção pode nos indicar a relação destes grupos com o Estado e com o que é público, e qual tipo de visão orienta suas percepções do mundo em que vivem. Com esse artigo tentamos trazer à tona a importância de pensarmos a corrupção no Brasil como algo conectado não apenas à uma herança histórica irremediável ou aos fatores econômicos, mas também aos valores construídos pelos cidadãos. Buscamos entender como dois grupos – aqueles que trabalham diretamente com a coisa pública e os cidadãos em geral – constroem suas percepções sobre o fenômeno da corrupção e do interesse público.

De uma forma geral, cidadãos e servidores entendem a corrupção como um fenômeno concentrado no Estado, envolvendo os poderes econômicos e políticos. Isso pode ser constatado tanto nas perguntas sobre situações como naquelas sobre os ambientes sociais e institucionais. Nas primeiras, ambos os grupos percebem mais corrupção nas situações envolvendo policiais, empresários e políticos. Nas outras questões, a corrupção é mais associada pelos dois grupos aos ambientes estatais, e as instituições não-estatais ou privadas são consideradas menos corruptas. Há uma forte concentração da opinião pública brasileira de que a corrupção é algo estatal, um fenômeno que afeta as instituições e os poderes e não tanto as pessoas em geral.

As instituições estatais acabam vistas como espaços corruptos, especialmente entre os cidadãos. Enquanto os servidores são mais otimistas com o poder, os cidadãos tem uma opinião mais crítica da atuação do poder político e econômico. Vimos como os cidadãos são mais pessimistas do que os servidores ao julgarem os poderes políticos e econômicos e como os servidores são mais pessimistas ao julgarem os mais afastados do poder – mulheres, pobres, movimentos sociais. Ou seja, isso demonstra que a burocracia constitui-se um campo próprio, com idéias próprias sobre quais ambientes estão mais conectados com a corrupção. Em se tratando do interesse público, a burocracia federal também tem uma opinião bem diferenciada. Para os servidores, nem sempre é válida a associação entre interesse da maioria e o interesse público. Nesse sentido, os valores mobilizados pelos servidores são diferentes em relação aqueles trazidos pelos cidadãos comuns.

Disso tudo retemos a importância de serem estudados os valores públicos – de cidadãos e servidores – para a construção e aprofundamento da democracia no Brasil. E esses valores nos mostram que a corrupção é pensada não como um problema inerente aos brasileiros, e sim algo que fere as nossas instituições estatais. Os entrevistados entendem que a corrupção está mais presente nos ambientes econômicos e políticos do que nos ambientes sociais – ou seja, ela não está tão enraizada assim. Da geral constatação pessimista em relação ao Estado brasileiro, não devem ser tiradas conclusões culturalmente “fatalistas”, que naturalizam a desonestidade entre os brasileiros. São comuns visões da nossa cultura como leniente com a trapaça, em favor do interesse próprio e da inobservância das regras, o que adviria da nossa herança escravista, elitista e desigual. Mas o discurso fatalista corre o risco de dificultar ao invés de esclarecer a busca de soluções para o problema da corrupção.

Por outro lado, a ausência de uma noção forte de interesse público entre os cidadãos – que vá além da idéia de interesse da maioria – fica como obstáculo a ser superado. O tema da corrupção deve ser pensado não apenas no plano das instituições formais da democracia, mas na ideia de vida democrática. Os valores defendidos pelos cidadãos e por aqueles que trabalham no serviço público devem abarcar uma noção ampla de público e reforçar uma cultura política democrática.

Não bastam reformas no aparato formal ou administrativo do Estado. É preciso também que cidadãos e servidores confiem nas instituições democráticas. Democracia nesse sentido é mais do que procedimentos e regras, mas algo que envolve cultura e valores. Se queremos caminhar no sentido de fortalecimento de uma noção do que é

público e de controle da corrupção, precisamos ouvir o que nossos cidadãos e funcionários públicos tem a dizer sobre o tema.

Referências

- Aranha, A. L., & Casséte, M. (2012). Corrupção e Gênero: a percepção de corrupção entre os servidores públicos federais brasileiros. *Trabalho apresentado no VI Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, junho 12-14*. Quito: ALACIP.
- Bignotto, N. (2006). Corrupção e Estado de Direito. In L. Avritzer & A. Fátima (Eds.), *Reforma Política no Brasil* (pp. 82–86). Belo Horizonte: Editora Universidade Federal de Minas Gerais & PNUD.
- Bignotto, N. (2008). Republicanismo. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. Murgel (Eds.), *Corrupção: ensaios e crítica* (pp. 103–111). Belo Horizonte: Editora Universidade Federal de Minas Gerais.
- Bignotto, N. (2011). Corrupção e Opinião Pública. In L. Avritzer & F. Filgueiras (Eds.), *Corrupção e Sistema Político no Brasil* (pp. 15–43). Belo Horizonte: Civilização Brasileira.
- Bourdieu, P. (2005). O Espírito de Estado: Gênese e Estrutura do Campo Burocrático. *Razões Práticas* (pp. 91–135). Campinas: Papirus.
- DaMatta, R. (1997). *Carnaval, Malandros e Heróis: Para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Filgueiras, F. (2008). *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora Universidade Federal de Minas Gerais.
- Filgueiras, F. (2009). A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Revista Opinião Pública*, 15(2), 386–421.
- Filgueiras, F. (2011). Transparência e controle da corrupção no Brasil. *Corrupção e Sistema Político no Brasil* (pp. 133–162). Belo Horizonte: Civilização Brasileira.
- Guimarães, J. (2008). Interesse Público. *Corrupção: ensaios e crítica* (pp. 163–172). Belo Horizonte: Editora Universidade Federal de Minas Gerais.
- Holanda, S. (1995). *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Lagos, M. (1997). Latin America's smiling mask. *Journal of Democracy*, 8(3), 125–138.
- Lasswell, H. (1967). O Interesse Público: sugestões de princípios de conteúdo e de método. In C. J. Friedrich (Ed.), *O interesse público*. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro.
- Moisés, J. Á. (2005). Cidadania, confiança e instituições democráticas. *Lua Nova*, (65), 71–94.
- Moisés, J. Á. (2009). Corrupção Política e Democracia no Brasil Contemporâneo. *Latin American Studies Association Congress "Rethinking Inequalities"*, June. Rio de Janeiro: LASA.
- Norris, P. (1999). Introduction: The Growth of Critical Citizens? In P. Norris (Ed.), *Critical Citizens* (pp. 1–28). Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/0198295685.001.0001

ARANHA, Ana.

Power, T., & Gonzales, J. (2003). Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Revista de Sociologia e Política*, 21, 51–69.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.