

Políticos ou elites corruptas?

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Há alguns anos, em uma das reuniões da Comissão de Especialistas em Administração Pública da ONU, um velho e ilustre pesquisador da administração pública alemã era um convidado especial. Em um almoço para o qual ele e eu fomos convidados, um dos dois técnicos da ONU perguntou se ele havia se dedicado ao estudo da corrupção. Sua resposta foi imediata e definitiva: “Ah, não! Corrupção não é tema para estudos; é problema de polícia”. Não posso senão concordar com ele. A filosofia moral sempre se preocupou com a ética, e definir melhor os grandes problemas morais do nosso tempo é sempre um grande desafio filosófico, mas outra coisa é transformar a corrupção no grande problema das sociedades modernas, e supor que através da crítica generalizada de políticos e servidores públicos vamos torná-las mais honestas.

Durante os 30 Anos Neoliberais do Capitalismo (1979-2008), um dos grandes temas que os seus intelectuais escolheram para estudar, ao lado das instituições, foi o da corrupção. Boas instituições que evitassem a corrupção teriam o condão de resolver todos os problemas do desenvolvimento ou do progresso dos países. Segundo o novo credo, o grande problema dos países em desenvolvimento seria a corrupção não controlada por boas instituições. Bastaria mudá-las, bastaria mudar o sistema de incentivos e punições sociais, e o problema estaria resolvido. Seria, naturalmente, conveniente, também desenvolver um discurso moral, persuadir as pessoas que o cumprimento da lei era preciso, e, em especial, afirmar que a garantia da propriedade e dos contratos é algo bom em si mesmo; mas, afinal – continuava o credo –, como os homens são essencialmente egoístas, como eles só consideram seus próprios interesses, o principal seria mesmo montar um competente sistema institucional de incentivos e punições.

Foi essa filosofia que o Banco Mundial – a agência encarregada pelos países ricos de implementar as reformas neoliberais nos países em desenvolvimento – adotou desde os anos 1980, e para isso criou um grande departamento de pesquisas dedicado exclusivamente a es-

tudar e a propor soluções para os problemas da corrupção nos países retardatários. Nos países ricos, o problema “não existiria”, ou seria “menor”. Seus cidadãos já haviam aprendido a ser honestos.

Essa última frase é em parte verdade. Um país desenvolvido é, por definição, um país no qual as instâncias econômica e social, a institucional e a cultural são correlativamente mais desenvolvidas. Por isso, o capitalismo representou um avanço ético em relação às sociedades pré-capitalistas, nas quais o Estado antigo apoiado na religião buscava manter a ordem social de forma arbitrária e violenta, e a distinção entre a propriedade pública e a privada não existia. Mas, apesar do avanço que o capitalismo representou, sabemos quão corruptos ainda são os capitalistas e os políticos nos países ricos, quão intrínsecos ao capitalismo são a fraude, o estelionato e o roubo. O último livro que John Kenneth Galbraith escreveu denominou-se *A Economia da fraude inocente* (2004). Ele se referia a uma série de escândalos financeiros, o mais famoso dos quais foi o da falência da Enron. A corrupção das elites econômicas dos países ricos ficou ainda mais clara poucos anos depois, com a Crise Global de 2008. Não há dúvida que a causa fundamental da crise foi a desregulação financeira, que permitiu aos agentes financeiros, inclusive os grandes bancos, montarem um sistema de securitização de títulos e de derivativos fraudulento.

Mas será razoável a atitude neoliberal de explicar todos os males dos países em desenvolvimento pela corrupção e as más instituições? Teve algum êxito o Banco Mundial em coibir a fraude nesses países, principalmente nos países do sul do Saara? Não creio. Corrupção é problema de polícia, ou, mais corretamente, é problema da polícia e do Poder Judiciário. É um problema que só um Estado forte, capaz, tem condições de coibir. Ora, o que o Banco Mundial fez, sistematicamente, foi procurar enfraquecer o Estado de cada um dos países; isto foi especialmente claro na África subsaariana. Foi tentar transformá-los em meros Estados-polícia, no Estado liberal do século XIX. Um Estado moderno é muito mais do que isto. É um Estado a serviço dos seus cidadãos, é um Estado que, além de garantir a ordem pública, é democrático e garante os direitos sociais e os direitos republicanos – o direito que cada um de nós tem que a coisa pública seja usada para fins públicos. No nosso tempo, só um Estado com essas características tem legitimidade política e permite que seus governantes também a tenham. Não é impingindo reformas institucionais sobre os países que esses objetivos serão alcançados: Ao invés, é preciso promover um conjunto sistemático de políticas desenvolvimentistas – de políticas que se destinem ao desenvolvimento das três instâncias da sociedade e não a apenas uma.

E o Brasil? Não é a corrupção “o nosso principal problema”. Lendo os jornais, ouvindo as conversas dos homens e mulheres “sérios” do país; lendo as análises tanto dos intelectuais neoliberais quanto dos velhos moralistas liberais e conservadores, a conclusão é essa. A diferença está no fato de que os novos institucionalistas pretendem construir as instituições perfeitas, enquanto a velha *jeunesse dorée*, de que nos falou genialmente Guerreiro Ramos nos anos 1950, alienada e cheia de boas intenções, queria reformar os homens. Apesar da pobreza intelectual dos reformadores, as denúncias em série feitas pela imprensa e a demissão de um ministro após o outro por acusação de corrupção parecem confirmar seu argumento moralista. E mais – sugerem que a corrupção é um problema dos políticos, já que são eles que são sistematicamente denunciados. O moralismo é um velho mal. Foi o instrumento que os liberais autoritários da República Velha e os liberais golpistas da UDN sempre usaram, quando estavam fora do poder. É o argumento perfeito quando faltam às elites outros argumentos a apresentar à nação. E é sempre um argumento parcialmente verdadeiro, porque a corrupção está em toda parte. Mas não está principalmente nos políticos; está antes nos capitalistas que corrompem os políticos de forma sistemática.

Os políticos de esquerda e desenvolvimentistas sempre foram o objeto predileto da crítica moralista liberal. Na verdade, porém, os políticos corruptos por excelência são os políticos dos “partidos de negócios”, como há muitos hoje no Brasil – partidos montados por políticos sem ideias ou ideais, sempre identificados com a ordem estabelecida, seja qual for ela, para viabilizar seus interesses de poder e de dinheiro. São os PTBs, os PRPs, os PRs etc. Mas deixemos esses partidos de lado, e comparemos os mais sérios, os ideológicos. Quando comparamos o desempenho moral dos membros de um partido de direita, como o PSDB, com o dos membros de um partido de esquerda, como o PT, o padrão ético do primeiro pode parecer ser melhor do que o do segundo, porque seus representantes pertencem a uma classe média relativamente tradicional, mas, em compensação, faltam-lhes o espírito republicano daqueles que estão mais voltados para a defesa dos pobres, de forma que, afinal, as duas vantagens se anulam, e temos um resultado apenas razoável para os dois partidos. Definitivamente, o problema fundamental do Brasil não é a corrupção. Nem são instituições ou sistemas de incentivos e punições melhores que “resolverão” o problema. Não porque ele não exista. A corrupção está bem viva à nossa frente. Mas porque ela é, de um lado, intrínseca ao capitalismo, e, de outro, porque ela é proporcional ao nível de desenvolvimento do Brasil. O problema fundamental do

Brasil é o desenvolvimento econômico e social; é alcançar taxas mais elevadas de crescimento com menos desigualdade.

A sociedade brasileira não é uma sociedade especialmente corrupta, mas ela é corrupta como é toda sociedade gerida pelas regras do mercado. O Brasil é capitalista desde que nasceu – durante a Colônia, esteve sob a égide do capitalismo mercantil, depois, durante quase todo o século XX, sob o signo do capitalismo industrial, e, mais recentemente, desde os anos 1990, sob a marca do capitalismo rentista e financeiro. Ora, a regra fundamental do capitalismo é a de que cada um deve buscar o seu interesse, porque o mercado cuidará do interesse geral. Sabemos que essa tese é absurda, mas ela é inerente à visão liberal do capitalismo. Seus defensores naturalmente afirmam o Estado de Direito, a liberdade e o cumprimento da lei, mas, afinal, acreditam que o melhor instrumento de coordenação social é sempre a mão invisível do mercado, de forma que seu liberalismo facilmente se transforma em liberalismo econômico radical – no neoliberalismo do nosso tempo. Essa abordagem expressa-se de maneira “científica” na teoria econômica neoclássica que é ensinada nos cursos de pós-graduação em economia – cursos que formam cidadãos com baixos padrões morais e com dificuldade em cooperar. As pesquisas de Robert Frank, Thomas Gilovich e Dennis Regan (1993, 1996) a esse respeito foram definitivas. Eles usaram dois testes para fazer essa avaliação e os aplicaram nos Estados Unidos em doutorandos em economia e nas demais ciências, e, nos dois casos, a diferença de padrões éticos foi enorme contra os doutorandos em economia. Não poderia ter sido outro o resultado, já que a teoria econômica neoclássica ensina, ao pé da letra, a clássica tese de Adam Smith segundo a qual, se cada um defender seu próprio interesse, o interesse de todos estará garantido. Smith era um filósofo moral iluminista, e só acreditava nessa frase com um grão de sal. O neoliberalismo e a teoria econômica neoclássica acreditam nela como uma religião.

Existe corrupção no Brasil, mas ela não é mais grave do que o nível de desenvolvimento econômico do país deixa prever. Eu sei que é difícil comprovar uma afirmação desse tipo, mas podemos demonstrá-la de uma forma, se não definitiva, certamente esclarecedora. Se aceitarmos que existe uma correlação entre as três instâncias sociais – a econômica, a institucional e a cultural e moral – podemos correlacionar em um gráfico de dispersão duas variáveis de que dispomos: a renda por habitante dos países e o Índice de Percepção de Corrupção da ONG Transparency International especializada no combate à corrupção. Foi o que fiz, com a colaboração de Felipe Salto (meu excelente aluno, a quem agradeço), usando dados recentes de 146 países.

O resultado é interessante, apesar do fato de não podermos identificar índice de corrupção ou sua percepção. O Brasil encontra-se exatamente sobre a linha de tendência: não é nem mais nem menos corrupto do que se poderia esperar. Já um país rico como são os Estados Unidos apresenta uma percepção de corrupção consideravelmente maior do que a riqueza de seus habitantes deixaria prever.

Índice de percepção de corrupção (de 0 a 10) versus renda per capita (PPP)
- Alguns casos -

Argentina	2,9	15.250
Chile	7,2	13.900
Uruguai	6,9	13.890
Brasil	3,7	10.920
México	3,1	14.360
Estados Unidos	7,1	47.120
Rússia	2,1	19.190
Índia	3,3	3.560
República P. da China	3,5	7.570
África do Sul	4,5	10.280
Japão	7,8	34.780
Israel	6,1	27.630
Noruega	8,6	57.100
Singapura	9,3	55.380

Fonte: World Development Indicators do Banco Mundial e Transparency International.

Mas, poderão contra-argumentar nossa *jeunesse dorée* contemporânea ou nossos neoliberais, sempre liberais e moralistas, a corrupção não é da sociedade, é dos políticos. Mas isto não faz sentido. Naturalmente há políticos e servidores públicos corruptos, que se apropriam do patrimônio público de forma desonesta, geralmente por meio de salários e outros rendimentos abusivos. Mas a grande corrupção dos políticos é geralmente associada à corrupção das empresas. E é essa a corrupção que envolve milhões e milhões de reais, não os simples mil reais que caracterizam a corrupção puramente política, sem envolvimento das empresas. No caso do 'mensalão', por exemplo, os valores envolvidos eram pequenos, embora o escândalo fosse muito grande. Envolvia valores muito menores do que os valores que fazem parte das concorrências públicas e dos contratos de

concessão pública que estão também nos jornais, mas envolvia um comportamento ético inaceitável por parte dos políticos: comprar ou vender votos no parlamento.

Por que, então, a corrupção política aparece com mais força do que a corrupção empresarial? Em primeiro lugar, porque, sociologicamente, a ética dos negócios é diferente da ética do serviço público. Quando avaliamos um político ou um servidor público, esperamos que ele aja de acordo com o interesse público, que ele seja dotado de *éthos* público ou de princípios republicanos, e, portanto, esteja disposto a fazer compensações entre seus interesses legítimos e o interesse público. Já de acordo com a ética dos negócios, o que se espera é que o homem de negócios defenda sempre seus interesses, sem, naturalmente, deixar de cumprir a lei. Não se pede dele mais do que isto. E, por isso, ninguém fica indignado quando um empresário afirma que seu objetivo fundamental é o lucro. Já em relação ao político o quadro é diferente: mais exigente do ponto de vista moral. Se um político disser que seu objetivo fundamental é o ganho pessoal, ele perderá qualquer possibilidade de alcançar o poder, porque deixará os eleitores indignados.

Na verdade, se pensarmos em termos, não em termos normativos mas históricos, há pelo menos três éticas nas sociedades contemporâneas: a dos negócios, que acabei de resumir, e as duas éticas referidas por Max Weber (1919): a ética da convicção e a ética da responsabilidade. A primeira é a ética do cidadão comum, das religiões e dos filósofos; é a ética simples, embora infinitamente complicada, de fazer o certo e rejeitar o errado. Já a segunda é a ética de todos os que detêm poder; é a ética de quem precisa fazer compromissos ou concessões para alcançar a maioria, é a ética que leva em consideração mais os resultados do que os meios empregados. Essa é a ética do político, e os cidadãos comuns têm enorme dificuldade de compreendê-la.

Segundo, a corrupção parece mais generalizada entre os políticos porque sua vida é, por definição, pública. Está sempre e permanentemente sob o escrutínio dos órgãos de auditoria do próprio Estado, da imprensa e das organizações de controle social da sociedade civil. Espera-se transparência do homem público. Já em relação aos capitalistas, a lógica social é diferente. Sua vida é privada, e a burguesia sempre tratou ciosamente de preservar sua "privacidade", transformando-a em um direito civil. Uma privacidade que é legítima na medida em que cada um tem o direito de manter sua vida íntima; mas que se torna abusiva quando seu objetivo real é evitar a fiscalização fiscal.

Terceiro, porque manter os políticos permanentemente sob acusação de serem corruptos é uma forma que a burguesia adota tradi-

cionalmente para neutralizar a democracia. Apenas com a emergência do capitalismo foi possível haver democracia. Nas sociedades pré-capitalistas a democracia era impensável, já que a oligarquia dependia diretamente do controle do excedente econômico para se manter rica e poderosa, e, portanto, a alternância de poder era impensável para ela. Já a burguesia não precisa do controle direto do Estado para ser rica, porque se apropria do excedente através do lucro realizado no mercado. Por isso, não impõe um veto absoluto à democracia, mas isto não significa que esta lhe agrade. O governo dos pobres ou dos trabalhadores é sempre um problema para ela. No século XIX, nos quase 100 anos após os primeiros países hoje ricos completarem sua revolução capitalista, a burguesia liberal resistiu à democracia – que então dependia do sufrágio universal, já que o Estado de Direito havia sido implantado –, com o argumento de que a democracia levaria à “ditadura da maioria”. Afinal, quando tornou-se claro que isto não era verdade, cedeu às pressões populares, e o sufrágio universal foi garantido. Mas a burguesia continuou a temer a democracia e os políticos que a representa. Por isso, trata de comprá-los sempre que pode, financiando suas campanhas, e, por outro lado, procura desmoralizá-los, atribuindo a eles todos os males da sociedade. Segundo o julgamento das pessoas “sérias”, todos aqueles que não se alinham docilmente seriam, senão corruptos, pelo menos “populistas”, fazendo uso dos recursos públicos de forma irresponsável. Esta estratégia de poder alcançou seu auge nos 30 Anos Neoliberais do Capitalismo; todo problema tinha então “origem política”, e a solução era sempre transferir seu poder para agências independentes. Mas a desmoralização dos políticos e da política é uma estratégia permanente das classes dirigentes para limitar o poder popular.

Mas, ao fazer esta defesa dos políticos e da política – a meu ver, a atividade mais nobre que um cidadão pode exercer –, não estaria eu contribuindo para a sua impunidade? Não estou negando sua corrupção. Estou apenas afirmando que a corrupção das elites políticas reflete a corrupção das elites econômicas da sociedade, e que esta se correlaciona com o grau de seu desenvolvimento ou progresso. Não estou, tampouco, sugerindo que deixemos de nos indignar com o que vemos. Um dos grandes problemas de todas as sociedades é o fato de que muitos pobres não se indignam com a corrupção dos ricos; encaram-na como algo “natural”. O desenvolvimento social significa, entre outras coisas, deixar de considerar a corrupção natural. O surgimento de uma classe trabalhadora politizada e de setores de classe média republicanos capazes de fazer a crítica social foram avanços fundamentais na direção da moralização social. Quando vemos algumas sociedades desenvolvidas, como as escandinavas, a suíça e a japonesa,

em que há o respeito à lei, e a identificação desta com a moral legítima, percebemos que o progresso é possível, e que podemos ter sociedades democráticas e razoavelmente honestas, ainda que capitalistas. Este, entretanto, não é o resultado de uma crítica generalizadas dos políticos, como vemos hoje no Brasil, mas de uma longa e difícil construção do Estado – do sistema constitucional-legal e da organização que o garante. É essa construção política do Estado que garante legitimidade à sua lei e efetividade e eficiência à sua administração pública. O moralismo que alimenta a crítica indiscriminada dos políticos é uma manifestação das elites econômicas da sociedade e de seus intelectuais, que, não tendo como criticar os avanços econômicos e sociais que estão sendo alcançados por meio da construção de um Estado melhor, mais capaz e mais democrático, resolvem lançar suas armas contra os políticos em geral. Dessa maneira, atingem tanto aqueles que são caso de polícia – que realmente estariam melhor em uma cadeia pública do que em um Parlamento ou em um departamento público –, quanto aqueles que estão exercendo a nobre tarefa que é a da política e, assim, defendendo os interesses reais da nação.

Referências

FRANK, Robert; GILOVICH, Thomas; REGAN, Dennis Does studying economics inhibit cooperation? *Journal of Economic Perspectives*, 7(2) Spring, 1993, p. 159-171.

_____. Do economists make bad citizens? *Journal of Economic Perspectives*, 10(1) Winter, 1996, p. 187-192.

GALBRAITH, John Kenneth. *The Economics of Innocent Fraud*, Boston: Houghton Mifflin Company. 2004.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. A ideologia da 'jeunesse dorée'. *Cadernos do Nosso Tempo*, n. 4, abr.-ago./1955, p. 101-112. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br>.

WEBER, Max. A política como vocação. In: H. H. Gerth; C. Wright Mills, orgs. (1967) *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, p. 55-89. Publicação original em 1919.