

GUILHERME MONTEIRO ANDRADE DE SENA

CORRUPÇÃO NO BRASIL:

**FATORES HISTÓRICOS E SOCIOCULTURAIS E AÇÕES
EDUCATIVAS PARA PREVENÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia.

Orientador: Engenheiro Márcio José Borges.

Rio de Janeiro
2018

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG

Guilherme Monteiro Andrade de Sena

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S474c Sena, Guilherme Monteiro Andrade de.

Corrupção no Brasil: fatores históricos e socioculturais e ações educativas para prevenção / Auditor Federal de Finanças e Controle
Guilherme Monteiro Andrade de Sena. - Rio de Janeiro: ESG, 2018.

55 f.: il.

Orientador: Engenheiro Marcio José Borges.

Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2018.

1. Corrupção no Brasil. 2. Formação da sociedade brasileira. 3. Patrimonialismo. 4. Antinomia entre normas morais e prática social. 5. Educação para ética social e cidadania. I. Título

CDD- 364.1323

A todos da família que durante o meu período de estudos contribuíram com o apoio necessário para que eu concluísse este Curso.

A minha gratidão, em especial, a minha querida mãe pelos incentivos costumeiros e a minha esposa pela compreensão de minhas ausências, em dedicação às atividades da ESG.

AGRADECIMENTOS

Aos meus professores de todas as épocas por terem sido responsáveis por parte considerável da minha formação.

À Controladoria-Geral da União, em especial aos Superintendentes da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro, Fabio Valgas e Vinícius Nery, pelo reconhecimento profissional e por possibilitarem minha participação neste curso, que muito contribuiu para o meu desenvolvimento como servidor público.

Aos estagiários da Turma Ética e Democracia pelo rico convívio e pela grata satisfação de fazer novos amigos.

Ao Corpo Permanente da ESG pelos ensinamentos e orientações que me fizeram refletir, cada vez mais, sobre a importância de se estudar o Brasil com o propósito de contribuir para o desenvolvimento do nosso País.

[...] valia a pena correr o risco do erro para procurar entender melhor não uma sociedade ou um sistema abstrato, mas a terra sem a qual o mundo fica deslocado. Pois acima de todas as divergências, interpretações, metodologias e perspectivas, jaz o Brasil, que é maior do que tudo.

Roberto DaMatta

RESUMO

Esta monografia tem como propósito analisar em que medida os fatores históricos e socioculturais propiciam a ocorrência da corrupção no Brasil. O estudo realizou um diagnóstico do processo histórico de formação da sociedade brasileira, com foco no processo de colonização, buscando compreender o País e prover subsídios que sirvam de base à identificação de ações governamentais capazes de mitigar a influência de tais fatores no comportamento do povo brasileiro e de reduzir os níveis de corrupção no País. A metodologia adotada comportou pesquisas bibliográficas, documentais e na internet. O campo de estudo delimitou-se à análise da sociedade brasileira, não abrangendo eventuais deficiências de instituições públicas ou normativas. Assim, abordou-se a antinomia existente na sociedade brasileira entre normas morais e prática social. Identificou-se, portanto, a urgente necessidade de implementação de um processo educativo para mudar a mentalidade do povo brasileiro e reforçar os valores morais. A conclusão indica que a resolução do problema da corrupção no Brasil requer investimentos maciços em educação, com foco no fortalecimento dos valores morais e na construção de uma ética social e uma cidadania plena, mediante a instituição de diretrizes e iniciativas educativas voltadas aos ensinamentos fundamental, médio e superior, em instituições de ensino públicas e particulares, mediante o fortalecimento do ensino da ética aplicada na vida em sociedade, no currículo dos cursos de formação de professores, e mediante a promoção de campanhas de comunicação educativas. Tais ações educativas contribuirão para a fortificação dos valores da democracia e para o alcance dos objetivos fundamentais do Brasil.

Palavras chave: Corrupção no Brasil. Formação da sociedade brasileira. Patrimonialismo. Antinomia entre normas morais e prática social. Educação para ética e cidadania.

ABSTRACT

This monograph has the propose to analyze the extent to which historical and sociocultural factors lead to the occurrence of corruption in Brazil. The study made a diagnosis of the historical process of formation of the Brazilian society, focusing on the colonization process, in order to understand the country and provide subsidies that serve as a basis for the identification of governmental actions capable of mitigating the influence of such factors on the behavior of the Brazilian people and to reduce the levels of corruption in the country. The methodology adopted included bibliographic, documentary and internet research. The field of study was delimited to the analysis of the Brazilian society, not covering possible deficiencies of the public institutions or laws. Thus, the antinomy existing in Brazilian society between moral norms and social practice was addressed. It was therefore identified the urgent need to implement an educational process to change the mentality of the Brazilian people and strengthen moral values. The conclusion indicates that solving the problem of corruption in Brazil requires massive investments in education, focusing on the strengthening of moral values and the construction of a social ethic and full citizenship, through the establishment of educational guidelines and initiatives aimed at elementary, middle and high schools and college education in public and private educational institutions, strengthening the teaching of applied ethics for life in society, in the curriculum of teacher training courses, and the promotion of educational communication campaigns. Such educational actions will contribute to the fortification of the values of democracy and to the achievement of the fundamental objectives of Brazil.

Keywords: *Corruption in Brazil. Formation of the Brazilian society. Patrimonialism. Antinomy between moral norms and social practice. Education for ethics and citizenship.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1	Interesse Público e Responsabilidade do Estado	34
FIGURA 1	10º Concurso de Desenho e Redação.....	46
FIGURA 2 e Cidadania	Material Didático Programa Um Por Todos, Todos Por Um! Pela Ética	55
FIGURA 3 e Cidadania	Material Didático Programa Um Por Todos, Todos Por Um! Pela Ética	55
FIGURA 4 e Cidadania	Material Didático Programa Um Por Todos, Todos Por Um! Pela Ética	55
FIGURA 5 e Cidadania	Material Didático Programa Um Por Todos, Todos Por Um! Pela Ética	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Situações de corrupção.....	35
Tabela 2	Médias da intensidade da corrupção em situações concretas	36
Tabela 3	Concepções a respeito da corrupção no Brasil (%)......	37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEP	Comissão de Ética Pública
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)
CRIP	Centro de Referência do Interesse Público
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EV.G	Portal Único de Escolas de Governo
MEC	Ministério da Educação
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	DEFINIÇÕES DE CORRUPÇÃO	13
2.1	ORIGEM ETIMOLÓGICA DA PALAVRA.....	13
2.2	PRINCIPAIS DEFINIÇÕES RELACIONADAS À CORRUPÇÃO.....	13
3	CAUSAS E ORIGENS DA CORRUPÇÃO NO BRASIL	18
3.1	CAUSAS.....	18
3.2	PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA.....	19
3.2.1	Patrimonialismo e Estamento	19
3.2.2	A Cultura da Personalidade.....	23
3.2.3	Sociedade Personalística	24
3.2.4	A Família Patriarcal Brasileira.....	26
3.2.5	O Homem Cordial	27
3.2.6	Distinção entre Indivíduo e Pessoa no Brasil	28
3.3	ANTINOMIA ENTRE NORMAS MORAIS E PRÁTICA SOCIAL.....	32
4	EDUCAÇÃO VOLTADA PARA A ÉTICA SOCIAL	40
5	AÇÕES GOVERNAMENTAIS EDUCATIVAS	44
6	CONCLUSÃO	49
	REFERÊNCIAS	52
	ANEXO I - MATERIAL DIDÁTICO PROGRAMA UM POR TODOS, TODOS POR UM! PELA ÉTICA E CIDADANIA.	55

1 INTRODUÇÃO

Habitualmente, ao assistirmos aos noticiários, em nosso País, temos nos defrontado com casos e mais de casos de corrupção nas mais diversas esferas estatais, envolvendo agentes públicos e privados.

Segundo Avritzer e Filgueiras (2011), a corrupção tornou-se um dos principais problemas para a gestão pública e para a democracia no Brasil, tema discutido frequentemente no âmbito da sociedade brasileira, uma vez que 73% dos brasileiros percebem a corrupção como sendo muito grave, e 24%, como grave.

A corrupção é um fenômeno social que tem corroído severamente o patrimônio público do Estado brasileiro e prejudicado significativamente a efetividade e a eficiência das políticas públicas em nosso País. Além disso, conforme salientado pelo *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*¹, a corrupção danifica ainda as instituições democráticas, deteriora o desenvolvimento econômico e contribui para a instabilidade do governo em um País.

Frequentemente, atribui-se como uma das causas que propiciam a ocorrência do fenômeno da corrupção no Brasil a herança histórica deixada pela colonização portuguesa. O patrimonialismo ibérico associado ao famoso “jeitinho brasileiro” e à cultura da personalidade teriam contribuído para a formação dos traços característicos de nossa sociedade.

Nesse contexto, no Brasil, houve forte preferência pelo universo das relações pessoais, em detrimento do universo das relações impessoais, onde há regras universais para todos. Há um sistema dual: de um lado, encontra-se um sistema de relações pessoais estruturadas; e de outro, um sistema legal e individualista (fundado no indivíduo). Tal dicotomia deu azo, então, ao surgimento da seguinte expressão: “Aos inimigos, a lei; aos amigos, tudo!”, ou melhor dizendo: “aos bem relacionados, tudo; aos indivíduos (os que não têm relações), a lei”. (DAMATTA, 1997, p. 24).

Devemos, contudo, a partir de tal leitura, atribuir ao legado deixado pelo processo de colonização português ou ao caráter do brasileiro as principais causas para a corrupção percebida em nossa sociedade e interpretar tal fato como consumado e imutável, aguardando passivamente por uma ruptura conduzida por um

¹ UNODC é uma entidade global que atua na luta contra as drogas ilícitas e o crime internacional. Cabe destacar o documento elaborado pelo UNODC, a saber, "A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção", aprovado pela Assembleia Geral da ONU, que consiste em um instrumento universal anticorrupção. A grande maioria dos Estados-Membros das Nações Unidas é parte na Convenção, sendo o Brasil um de seus signatários.

salvador da pátria, para que ocorra a transformação da sociedade brasileira? O que há, em nosso País, tão diferente em comparação com outros países desenvolvidos?

A corrupção está relacionada a uma construção social em que ocorre um divórcio entre normas morais e prática social, ou seja, um conflito entre os juízos morais de valor - pautados pela vida em excelência - e os juízos de necessidade - pautados pela vida cotidiana. Desse modo, diante da antinomia entre normas morais e prática social, há uma flexibilização dos juízos dotados de valores públicos, que se curvam diante dos juízos de necessidade, sejam quais forem estes, propiciando, dessa forma, a ocorrência da corrupção. (FILGUEIRAS, 2009).

Assim, faz-se premente uma profunda reflexão sobre o assunto em nossa sociedade, com vistas a conscientizar as elites, os governantes e a sociedade, sobre as verdadeiras causas da ocorrência da corrupção e sobre a importância de se buscar soluções efetivas para o problema.

Conforme Brei (1996b, p. 106) esclarece, o problema da corrupção não se restringe aos países subdesenvolvidos. “Não há monopólio americano ou europeu da moral”, ressalta. As razões e causas é que se diferem de países subdesenvolvidos para desenvolvidos, assim como suas consequências sociais.

Portanto, refletir sobre a importância da implementação pelo Estado de processos educativos de conscientização social, com foco no fortalecimento de valores morais, visando à mudança de mentalidade do nosso povo e à construção de uma ética social, torna-se essencial para reduzir os níveis de corrupção em nossa sociedade.

Nesse sentido, surge a seguinte reflexão: em que medida os fatores históricos e socioculturais propiciam a ocorrência do fenômeno da corrupção no Brasil? E quais seriam as principais ações a serem implementadas pelo Estado com o propósito de reduzir a influência de tais fatores no comportamento da sociedade brasileira, contribuindo, assim, para o Desenvolvimento Nacional?

2 DEFINIÇÕES DE CORRUPÇÃO

Inicialmente, cabe identificar as principais definições e conceitos existentes sobre o termo corrupção, a fim de que tenhamos uma melhor compreensão sobre o assunto.

2.1 ORIGEM ETIMOLÓGICA DA PALAVRA

A propósito da origem etimológica da palavra corrupção, vale mencionar a definição trazida por Zancanaro (1995), o qual ensina que o termo provém do verbo, em latim, *rumpere* e do substantivo *corruptio*. *Rumpere* traduz-se por romper, fender, separar, quebrar, decair, interromper; e o substantivo *corruptio* pode ser traduzido por: depravação, deterioração, prostituição, corrupção.

Deduz-se, com base nessa definição, que a corrupção seria a deterioração do ser humano em razão de motivações ou fatores internos e/ou externos.

De acordo com Ferreira Filho (2001, p. 213), *corruptio*, em latim, é “a explosão do âmago de um fruto, em razão da sua podridão interna”. A corrupção, em sua análise, não seria apenas uma falta grave com efeitos restritos ao transgressor, mas sim, um erro que põe em risco a sociedade como um todo, destruindo os fundamentos do regime democrático.

2.2 PRINCIPAIS DEFINIÇÕES RELACIONADAS À CORRUPÇÃO

Diversos autores americanos trazem contribuições importantes para o estudo do fenômeno da corrupção. No entanto, há diferentes entendimentos sobre a definição do que seja corrupção, entre os autores que se dedicam ao tema, não havendo consenso em torno de um conceito único. (BREI, 1996a).

A expressão corrupção, explica Brei (1996a), está relacionada a inúmeras definições, como, por exemplo, trapaça, ganho ilícito, desfalque, concussão, fraude, suborno, extorsão, nepotismo, entre outras, o que dificulta um consenso sobre um significado preciso para o termo. A expressão abrange desde os pequenos desvios de conduta até as grandes fraudes e desvios praticados contra à Administração Pública, nos diferentes entes federados e em suas várias esferas e áreas de governo.

No que concerne às definições relacionadas à corrupção, este trabalho foi fundamentado nos estudos formulados por Zani Andrade Brei.

Nesse contexto, a referida autora explica, ainda, que pode haver corrupção para obtenção de um benefício do Estado previsto em lei, sendo a vantagem pretendida uma maior agilidade ou preferência no atendimento estatal, como pode ocorrer também a usufruição de um benefício ilegal.

Assim, as conceituações sobre o assunto são concentradas em quatro grupos principais: a) definições com foco no mercado; b) baseadas no interesse público; c) na lei ou em regulamentações formais; e d) na opinião pública, conforme será brevemente descrito a seguir. (BREI,1996a).

a) Definições baseadas no Mercado

O suborno, em países subdesenvolvidos, conforme explica Leff (1970 apud BREI, 1996a), pode ser considerado um meio, a partir do qual certos grupos ou associações sejam representados e tenham seus pleitos atendidos no âmbito do processo de formulação e execução de políticas públicas. Nesse contexto, esse tipo de definição abrangeria a compra de favores de políticos ou funcionários públicos para atenderem certos pedidos relacionados à implementação de determinadas políticas econômicas de governo.

Ackerman (1978 apud BREI, 1996a, p. 66) define a corrupção como “o uso ilegal de mecanismos de mercado em decisões alocativas estabelecidas à parte do sistema político democrático.” Desse modo, políticos e burocratas decidiriam sobre a prática ou não de um ato corrupto, a partir de seus custos, vantagens e oportunidades.

A grande crítica apresentada a esta definição diz respeito à falta de preocupação com o impacto ético da corrupção. Esta definição enxerga a tomada de decisões como reflexo do assédio imoral ocorrido junto aos políticos e tomadores de decisões no âmbito das políticas públicas. As leis de mercado, nesse processo, tornam-se equivocadamente mais importantes do que as leis legitimamente elaboradas em prol da população.

O governo deve gerir toda a sociedade, de forma ética e justa, para promoção do bem comum, e seus funcionários constituem-se servidores de toda a sociedade e fiéis zeladores do bem comum. Nessa concepção, justiça, lealdade profissional e reponsabilidade não são considerados. (BREI,1996a).

b) Definições baseadas no interesse público

Nesta concepção, a corrupção é percebida a partir de avaliações éticas e morais, que consideram determinado ato bom, se este alcança a finalidade pública a que se destina. Assim, um ato é considerado corrupto, quando se afasta das normas que regem determinado assunto ou comportamento. (FRIEDRICH, 1966 apud BREI, 1996a).

A corrupção ocorre quando há algum ganho privado às custas do patrimônio público, ou seja, corruptor e corruptores se beneficiam, enquanto o bem público e a sociedade são lesados. Benefícios particulares, em detrimento do interesse público, são considerados atos corruptos, uma vez que, em uma sociedade de regime democrático, o interesse comum deve prevalecer sobre o particular. (BREI, 1996a).

Nesse contexto, a corrupção ocorreria quando decisões governamentais fossem compradas para satisfazer interesses privados. Segundo Hoetjes (1986 apud BREI, 1996a, p. 67), “a corrupção administrativa pode ser definida como uma classe geral de abusos ou violações do interesse público”. A corrupção se materializa quando um servidor público, de forma consciente e exercendo seu ofício, atende a interesses impróprios, em geral privados, em detrimento do interesse público.

As críticas existentes relacionadas a esta definição dizem respeito à dificuldade de se definir e distinguir o que é interesse público.

c) Definições baseadas na lei ou em regulamentações formais

Nesta definição, a corrupção ocorre quando um servidor público age em violação aos seus deveres funcionais, ou seja, quando aceita dinheiro ou vantagem para exercer algum ato que é sua obrigação fazê-lo, ou deixar de fazer. Outrossim, o aceite de presentes concedidos por pessoas para influenciar o servidor público a atuar em favor dos interesses particulares também é considerado um ato corrupto. (McMullan, 1970 apud BREI, 1996a).

Entre as definições baseadas na lei ou em regulamentações, merece destaque a lição de Nye (1967), a qual esclarece o seguinte:

Corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público em razão de vantagens pecuniárias ou de status oferecidas a seu titular, familiares ou amigos íntimos; ou que viola normas que impedem o exercício de certas modalidades de influência do interesse de particulares, tais como: a) suborno (uso de recompensa para perverter o julgamento do ocupante de um cargo público); b) nepotismo (concessão de cargo público sem prévia avaliação do mérito do candidato); e c) peculato (apropriação ilegal de recursos públicos para uso particular). (NYE, 1967 apud BREI, 1996a, p. 69).

Outrossim, a corrupção, segundo Bayley (1970 apud BREI, 1996a), seria ainda a utilização da autoridade inerente à função pública exercida, para auferir vantagens de ordem pessoal ou privada, sem necessariamente envolver aspectos financeiros.

Assim, este tipo de definição pautada nas leis ou em outras regulamentações também é detentora de inúmeras críticas, uma vez que a legislação existente é incapaz de prescrever todas as situações e deveres funcionais possíveis. Ademais, não seria o descumprimento da norma a grande razão para a ocorrência da corrupção, mesmo porque nem toda inobservância à norma é ato corrupto, mas sim “a ameaça à solidariedade social, na inversão da subordinação dos interesses particulares aos interesses gerais [...]”. (BREI, 1996a, p. 70).

d) Definições baseadas na opinião pública

Tal definição baseia-se em concepções formadas pela opinião pública, sendo de natureza social, e deu origem a um importante estudo, no qual os atos de corrupção são, em geral, acordos que versam sobre trocas, com formação de diversos níveis de obrigações entre as partes, sendo o suborno o mais comum. (HEIDENHEIMER, 1970 apud BREI, 1996a).

De acordo com o referido autor, determinados comportamentos podem ser considerados como corruptos por uma parcela da população mais consciente das leis, enquanto outros membros da mesma sociedade podem avaliar, diferentemente, e em diversos graus, se determinado ato deve ser tido como corrupto ou não. Surge ainda a possibilidade de haver grande discordância, no âmbito da sociedade, sobre atos específicos, e estes não seriam considerados corruptos. Esse seria o maior problema associado à classificação de Heidenheimer, a qual divide a corrupção em três categorias, a saber:

- *Corrupção Negra*: a que público e elite, por maioria e consenso, consideram condenável e desejam punição por princípio.

- *Corrupção Branca*: a que público e elite, por maioria, julgam tolerável, sem apoiar firmemente a necessidade de punição;

- *Corrupção Cinza*: Não há um consenso. Alguns querem ver a ação punida, enquanto outros, não. Inclusive, a maioria pode ser ambígua.

Segundo Heidenheimer (1970), este último tipo seria o mais nocivo para a sociedade, pois seria difícil de definir e identificar. Complementa, ainda, salientando

que, frequentemente, os políticos colocam-se no espaço entre a corrupção cinza e a negra, afiançando-se no interesse público.

O julgamento quanto a um determinado ato ser considerado corrupto ou não envolve, sobretudo, questões de ordem moral, as quais variam de pessoa a pessoa. Como bem ensina Durkheim, “as diversas consciências percebem diferentemente os aspectos, mesmo os mais essenciais, da moral: ‘cada um de nós tem seu daltonismo moral especial’ ”. (DURKHEIM, 1970, p. 56 e 62 apud BREI, 1996a, p. 75).

Nesse contexto de diversas definições sobre o termo corrupção, percebe-se que não há um consenso para se estabelecer uma definição única do que é corrupção. Os estudiosos entendem que todos compreendem, em seu íntimo, o que é, na verdade, corrupção. (BREI, 1996a).

Por relevante, vale citar o significado estabelecido pelo Dicionário Houaiss da língua portuguesa para a palavra corrupção:

1 deterioração, decomposição física de algo; putrefação <c. dos alimentos>
 2 modificação, adulteração das características originais de algo <c. de um texto>
 3 *fig.* depravação de hábitos, costumes etc.; devassidão
 4 ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia, ger. com oferecimento de dinheiro; suborno <usou de c. para aprovar seu projeto>
 5 usou de meios ilegais para apropriar-se de informações privilegiadas, em benefício próprio <é grande a c. no país> [...] (HOUAISS e VILLAR, 2009, p. 557).

Por fim, mas não menos importante, cumpre relatar a definição legal do termo, instituída por meio do Código Penal, em relação aos crimes de corrupção passiva (artigo 317), corrupção ativa (artigo 333) e corrupção ativa em transação comercial internacional (artigo 337-B), vejamos *ipsis litteris*:

Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:[...] (BRASIL, 1940).
 [...]

Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: [...] (BRASIL, 1940).
 [...]

Corrupção ativa em transação comercial internacional

Art. 337-B. Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, ou a terceira pessoa, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado à transação comercial internacional:[...] (BRASIL, 1940).

3 CAUSAS E ORIGENS DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

3.1 CAUSAS

Ao se analisar os principais estudos elaborados, com predomínio dos trabalhos acadêmicos americanos, que se propõem a entender as causas da corrupção em uma sociedade, explica Brei (1996b), observa-se a existência de três principais abordagens sobre o assunto.

A primeira, chamada de funcionalista, entende a corrupção como preenchedora das lacunas e deficiências existentes no sistema, sobretudo no que tange à integração da população junto ao governo e ao seu desenvolvimento político. Esta abordagem não se preocupa com causas e soluções da corrupção, somente com seus efeitos e sua função. Posteriormente, conforme ensina Filgueiras (2009), houve o entendimento, segundo a literatura, que os custos da corrupção superavam os benefícios que a teoria funcionalista então indicava. A segunda abordagem destaca os aspectos positivos e negativos da corrupção. E a terceira, que se opõe fortemente à abordagem funcionalista, aponta os efeitos nocivos da corrupção sobre uma sociedade e busca identificar suas causas, com vistas a mitigar seus efeitos. (BREI, 1996b).

Assim, adotando como base a terceira abordagem, que se caracteriza por uma forte oposição ao comportamento oportunista e à teoria funcionalista, cabe esclarecer que os autores que subscrevem esta teoria dividem-se em dois grupos:

- a) os que entendem que as causas da corrupção encontram-se tanto no nível individual, quanto no nível social;
- b) aqueles que acreditam que as causas da corrupção situam-se, preponderantemente, no nível institucional. (BREI, 1996b).

Para Hope (1987 apud BREI, 1996b), as causas que contribuem para a ocorrência do fenômeno da corrupção em países em desenvolvimento seriam as seguintes, vejamos:

- a) Ausência de uma ética do trabalho na Administração Pública, falta de comprometimento e responsabilidade, bem como inobservância às normas vigentes;
- b) Pobreza e desigualdade, fazendo com que indivíduos tolerem ou pratiquem atos de corrupção;

- c) Liderança e disciplina ineficiente oriunda dos políticos, pela debilitada consciência do que seja o interesse nacional;
- d) Expansão da atuação do Estado, com crescimento do poder discricionário do servidor público, propiciando a ocorrência de abusos;
- e) Atitudes culturais e padrões de comportamento fundamentados em orientações tradicionais, em vez de modernas;
- f) Opinião pública fraca e apática, que não exerce o controle social necessário em relação aos políticos e gestores públicos;

Assim sendo, faz-se necessário realizar um recorte no estudo, e o escopo do trabalho ficará restrito às causas associadas à ocorrência da corrupção nos planos individual e social. Outrossim, adotar-se-á como foco do estudo o processo histórico de formação da sociedade brasileira, sobretudo no que tange ao seu processo de colonização, a fim de identificar os possíveis fatores históricos e socioculturais que possam propiciar a ocorrência do fenômeno da corrupção no Estado brasileiro.

3.2 PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

Sobre as origens da corrupção no Brasil, atribui-se, comumente, o legado deixado pela colonização portuguesa como um dos fatores que podem propiciar a ocorrência do fenômeno da corrupção no seio da sociedade.

Assim, ante o propósito de melhor compreender a sociedade brasileira, em seus traços culturais, valores e idiossincrasias, não há como prescindir de uma análise sobre o legado deixado pelo Estado patrimonial português, berço de nossa Nação. Nesse sentido, importa, inicialmente, analisar o processo histórico de formação da sociedade brasileira, com foco em seu processo de colonização, com vistas a amadurecer o entendimento das características sociais e culturais do povo brasileiro.

3.2.1 Patrimonialismo e Estamento

Nos primórdios do Estado português, remontando-se assim às origens de sua constituição, por ocasião das guerras de reconquista na Península Ibérica, as terras tomadas eram incorporadas ao patrimônio da Coroa, formando, então, imenso patrimônio, cuja propriedade se confundia com os bens da casa Real, ocorrendo

grande dificuldade na distinção entre o que era considerado como bem público e o que era bem particular do rei, conforme ensina Faoro (2001).

Nessa época, o patrimônio do Rei – terras e tesouros – era utilizado em prol de interesses públicos e particulares, ou seja, em serviços e obras de carácter público, bem como nas despesas da família real. (FAORO, 2001). Vejamos o que ensina Faoro sobre o estado patrimonial português:

Patrimonial e não feudal o mundo português, cujos ecos soam no mundo brasileiro atual, as relações entre o homem e o poder são de outra feição, bem como de outra índole a natureza da ordem econômica, ainda hoje persistente, obstinadamente persistente. [...] Dominante o patrimonialismo, uma ordem burocrática, com o soberano sobreposto ao cidadão, na qualidade de chefe para funcionário, tomará relevo a expressão. (FAORO, 2001, p.35).

O rei, centralizador e dirigente, conduzia as operações comerciais do Estado, como se fosse sua empresa, intervindo em tudo, ávido por riquezas e glória. (FAORO, 2001). O foco dos negócios da Coroa, à época, estava voltado para o mar, com sua empresa marítima de comércio direcionando-se à Flandres (região norte da Bélgica), ao norte da Europa e ao mundo árabe, para realizar o comércio de especiarias, açúcar e outros produtos. A gestão do empreendimento econômico marítimo português era realizado por um grupo de conselheiros e executores, ao lado do rei, sempre sob o poder do soberano. Ao príncipe caberia, então, todos os lucros, vantagens e receitas.

Surgia, então, no Estado português, uma categoria chamada “estamento” (patronato ou estado-maior do governo), formada por indivíduos livremente escolhidos pelo rei, os quais, junto ao soberano, mandavam, governavam, dirigiam e orientavam a economia e a sociedade. (FAORO, 2001).

Nesse contexto, o patrimonialismo português era exercido mediante o estamento, por meio de quem o rei dirigia todas as ações. O Padre Antônio Vieira esclarece, em 1655, que “neste Estado há uma só vontade e um só entendimento e um só poder, que é o de quem governa”. (VIEIRA, 1925, tomo I, p. 458 apud FAORO, 2001, p. 236).

A ideia do estado mínimo liberal não prosperou em Portugal.

Os membros do estamento dependiam dos tesouros do rei. Desse modo, a característica das relações que se construíam entre a Coroa e os membros do estamento não eram de impessoalidade ou generalidade. Vale citar a lição de Faoro: “[...] a troca de benefícios é a base da atividade pública, dissociada em interesses reunidos em uma única convergência: o poder e o tesouro do rei”. Nesse estamento

burocrático, os funcionários do Estado apropriavam-se de seus cargos para usurparem dos benefícios do tesouro real, alimentado pelo comércio controlado pelo príncipe. (FAORO, 2001, p. 67 e 103).

Assim, nota-se que o patrimonialismo existente no Brasil tem suas origens em épocas remotas do Estado português. Observe-se que o rei não designou, para administrar a “Empresa” Brasil, homens de negócio ou trabalhadores especializados no lucro e na produção, mas sim homens próximos da Coroa, ávidos por riquezas e honras. (FAORO, 2001).

No Brasil colonial, segundo Faoro (2001), os funcionários públicos que exerciam as atividades administrativas, na qualidade de representantes do rei, possuíam bastante poder e, devido à distância da Coroa, tornavam-se, inclusive, mais influentes que o próprio soberano, o que favorecia a eles exorbitarem de suas competências, sobretudo, em face das lacunas normativas existentes à época.

Desse modo, a impessoalidade e a objetividade necessárias às relações entre administrados e administradores inexistiam. Mais uma vez, nota-se o traço deixado pela colonização portuguesa aqui no Brasil, caracterizado por uma administração pautada pela pessoalidade nas relações entre governados e governantes, conforme a seguinte expressão: “[...] o sistema é o de manda quem pode e obedece quem tem juízo, aberto acesso ao apelo retificador do rei somente aos poderosos”. (FAORO, 2001, p.198).

Nesse Brasil colônia, o comércio das principais mercadorias (pau-brasil, tabaco, açúcar, sal, diamantes, etc.) era exercido como monopólio do rei, que, no caso do pau-brasil, concedia o arrendamento das terras e, em seguida, delegava a exploração do negócio.

Desde o primeiro arrendamento de terras no Brasil, no período quinhentista, houve práticas de corrupção (luvas aos intermediários e governadores nas capitanias), em face dos contratos vultosos que se firmavam com arrendatários e contratadores para exploração do monopólio do pau-brasil. Posteriormente, a partir do século XVIII, até mesmo os cargos públicos no Brasil eram vendidos.

O cargo público, que dirige toda a economia do Brasil colonial e controla todo o Estado, a serviço do rei, torna-se via de acesso ao poderoso estamento, incluindo até mesmo a burguesia em sua dinâmica de ascensão social. Burguesia e nobreza se uniam num estamento – estado maior da administração – no intuito de obterem

vantagens para si mesmos, mediante a exploração da atividade econômica, e de apropriarem-se dos privilégios do Estado. (FAORO, 2001).

Verifica-se, então, que, na estrutura social e econômica do Brasil colonial, a burguesia nunca logrou se emancipar da tutela estatal, ao contrário, sua ambição constituía-se em ingressar no estamento, que era a elite política da época e que exercia efetivamente a administração do governo, tal qual uma aristocracia que buscava se apropriar do poder. (FAORO, 2001).

Observa-se, então, a aproximação e a junção da burguesia ao poder público, em razão de interesses escusos e ganhos fáceis. Vale lembrar a lição de Faoro:

O paraíso dos enganados de Pero Vaz de Caminha, no curso de três séculos, se converte no inferno da cobiça e da exploração. Domínio altaneiro de ultramar, gozo da riqueza sem retribuição, tomada dos frutos do trabalho sem suor – este o mundo da colônia. (FAORO, 2001, p. 274).

O estamento - que assegurava o funcionamento do governo - se beneficiava dos proveitos dos negócios e dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado. (FAORO, 2001).

Assim sendo, o estamento burocrático, forjado pelo capitalismo político e pelo patrimonialismo, assume um caráter aristocrático. Nem mesmo as pressões do liberalismo e do ideário democrático lograram desconstruir o patronato político brasileiro. As eleições propiciavam eleger políticos sem identificação com o povo, os quais não foram propostos por ele, tampouco o representavam. Vejamos o que ensina Faoro: “o poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, do povo simples e pobre.” (FAORO, 2001, p. 837).

Herdou-se, portanto, a estrutura estatal patrimonialista deixada pela colonização portuguesa, desde a chegada de Tomé de Souza, reforçada pela chegada da família real portuguesa, posteriormente. O povo ainda não lograra superar os costumes e hábitos legados pelos oficiais da grande empresa marítima lusitana. (FAORO, 2001).

Por relevante, vale citar ainda o trabalho desenvolvido por Figueiras (2009), o qual, apesar de discordar da leitura comumente adotada acerca da interpretação do Brasil na vertente do patrimonialismo, expõe que, segundo o pensamento de Faoro, o patrimonialismo seria a mazela da construção da República, onde funcionários e governantes utilizavam suas funções e posições com objetivos particularísticos. Nesse sentido, a corrupção tornou-se um hábito conhecido e aceito, de forma tácita,

pela sociedade, sobretudo, em razão uma tradição estamental herdada do mundo ibérico. Tal herança não contribuiria para que fosse construída, no Brasil, uma sociedade estruturada em processos funcionais e impessoais.

Filgueiras (2009) - ainda dissertando sobre o pensamento de Faoro - cita que o patrimonialismo, nosso vício de origem herdado do mundo ibérico, resultaria de um Estado que dirige o monopólio da exploração e do comércio instituído no Brasil colonial.

A propósito, vejamos o que Faoro ensina:

Tudo acabaria - mesmo alterado o modo de concessão do comércio - em grossa corrupção, com o proveito do luxo, que uma geração malbaratara, legando à estirpe a miséria e o fumo fidalgo, avesso ao trabalho. A corte, povoada de senhores e embaixadores, torna-se o sítio preferido dos comerciantes, todos, porém, acotovelados com a chusma dos pretendentes - pretendentes de mercês econômicas, de cargos, capitânias e postos militares. [...] A expressão completa desta comédia se revela numa arte, cultivada às escondidas: a arte de furtar. (FAORO, 2000. p. 99-100 apud FILGUEIRAS, 2009, p. 3).

Por fim, o patrimonialismo tem suas origens na cultura da personalidade, onde não há relações impessoais entre os indivíduos integrantes da sociedade e entre esses indivíduos e o Estado, de acordo com o exposto por Holanda (1995), quando trata de certas características relacionadas aos povos ibéricos, vejamos:

O que principalmente os distingue é, isto sim, certa incapacidade, que se diria congênita, de fazer prevalecer qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica sobre as relações de caráter orgânico e comunal, como o são as que se fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade. (HOLANDA, 1995, p.137).

3.2.2 A Cultura da Personalidade

Ao prosseguir no estudo, faz-se imprescindível mencionar as lições do historiador Sérgio Buarque de Holanda contidas em sua obra *Raízes do Brasil*, na qual aborda características próprias da sociedade brasileira, como a questão da “cultura da personalidade” e a do “homem cordial”, entre outras.

Conforme ensina Holanda (1995), Portugal e Espanha desenvolveram, à época dos grandes descobrimentos marítimos, de forma muito mais intensa que os demais países europeus, a cultura da personalidade, que consiste na grande importância dada ao valor próprio da pessoa e à autonomia de cada um perante os demais integrantes da sociedade.

Na cultura da personalidade, o valor de um homem estava diretamente relacionado ao quanto ele não precisasse depender dos demais membros de uma sociedade e fosse suficiente em si mesmo, dependente apenas de seu esforço próprio e de suas virtudes. Valorizava-se, dessa forma, o prestígio pessoal de um indivíduo dentro de um grupo. Naquela época, a proeminência herdada por laços de sangue valia menos do que a fartura de bens e os grandes feitos conquistados por suas próprias virtudes. (HOLANDA, 1995).

O mérito pessoal sempre possuiu grande importância na sociedade portuguesa, sendo o maior óbice para a instituição do espírito de organização coletiva, traços típicos de povos protestantes, sobretudo, calvinistas, onde havia uma forte valorização do trabalho. A ausência de uma moral baseada na valorização do trabalho - metódico e contínuo - não contribuiu para o aprimoramento da sua capacidade de organização social, tampouco para o fortalecimento da coesão entre eles. Nesse contexto, a cultura da personalidade contribuiu para fragilizar a solidariedade social, pois, “em terra onde todos são barões não é possível haver acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitada e temida”, conforme salientou Holanda (1995, p.32).

Nas nações ibéricas, os valores existentes à época não favoreciam a associação entre os homens, sendo a força unificadora sempre proveniente dos governos. Não havia solidariedade pelo vínculo do trabalho, apenas por vínculos construídos com base em sentimentos. Fazia-se necessário, então, renunciar à exaltação extrema da personalidade para o atingimento de um bem maior. (HOLANDA, 1995).

A cultura da personalidade faz com que o brasileiro se comporte na esfera pública da mesma forma que na esfera privada, dificultando o estabelecimento de relações independentes da personalidade.

3.2.3 Sociedade Personalística

Conforme ensina Holanda (1995), vale esclarecer a existência de dois comportamentos que regem as atividades dos homens: o aventureiro e o trabalhador. O primeiro valoriza a conquista imediata, o objeto final, esquecendo, muitas vezes, dos procedimentos necessários para alcançá-lo, como, por exemplo, pensar em colher um fruto sem plantar a árvore. O segundo pensa, inicialmente, nos obstáculos

a serem superados, nos esforços contínuos e não reconhecidos para alcance do propósito final.

A conquista do novo mundo pelos portugueses ocorreu, em grande medida, em razão do espírito aventureiro que predominava em Portugal naqueles tempos. Esse espírito de aventura - que ansiava prosperidade sem custos, riquezas fáceis e funções governamentais, mas que também levou homens a enfrentar, de forma intrépida, as dificuldades e resistências da natureza de nossa terra - teve grande influência na conformação da sociedade brasileira.

Compartilhando pensamento semelhante ao de Holanda, Faoro destaca o caráter da riqueza obtida por Portugal, fruto da astúcia e da aventura temerária, em vez do trabalho contínuo, metucioso e previdente. (FAORO, 2001). Nesse sentido, o que Portugal intencionava encontrar no novo mundo era a riqueza, no entanto, a oriunda da ousadia, conforme procedia na Índia com as especiarias. Predominava, no então Brasil colonial, o amor ao ganho fácil, que constituía sério óbice à formação de profissionais de trabalhos especializados, pois isso requeria longa capacitação para obtenção da perícia exigida. (HOLANDA, 1995).

Nesse contexto, faltava, à época, uma forte capacidade de associação entre os homens empreendedores para o desenvolvimento das atividades produtivas no País. A cooperação praticada entre os homens era motivada mais por vínculos baseados na amizade e na vizinhança, ou ainda por outras motivações pessoais, do que pela satisfação de atingir o objetivo final planejado. Não havia tendência para uma associação livre, disciplinada e duradoura.

Para se obter bom êxito nas relações comerciais com os portugueses quinhentistas, fazia-se inevitável estabelecer relações baseadas em vínculos mais pessoais, como a amizade, do que em contratos e tratados formais. Nesse sentido, vale citar a história contada por André Siegfried - citada por Holanda (1995) - sobre um negociante da Filadélfia que “verificou ser necessário, para conquistar um freguês no Brasil ou na Argentina, principiar por fazer dele um amigo”. (HOLANDA, 1995, p. 133). Desse modo, na esfera dos negócios, os clientes tinham que se tornar amigos para o bom êxito das transações.

Portanto, nesse comportamento social, em que as relações negociais são construídas mediante laços afetivos entre pessoas, configurou-se no Brasil e em Portugal, um grande óbice à instituição e à aplicação de normas impessoais, dirigidas a todos de forma justa.

O que diferenciava, segundo Holanda (1995), os portugueses dos demais povos de mentalidade capitalista da época, não era o grande apreço que possuíam pelas riquezas, mas, sobretudo, a incapacidade de estabelecer relações impessoais, em vez de relações de caráter pessoal e íntimo, como as que são construídas com base na amizade, no parentesco e na vizinhança.

Dessarte, a construção de uma sociedade personalística – em que os vínculos pessoais eram, quase sempre, os mais importantes - contribuiu para o estabelecimento de relações sociais baseadas no afeto, no sentimento e na passionalidade, em detrimento do desenvolvimento de virtudes organizadoras, disciplinadoras, impessoais e racionais, em uma nação que se encontrava em formação. (HOLANDA, 1995).

3.2.4 A Família Patriarcal Brasileira

Outra questão que merece ser comentada, ao se refletir sobre o processo histórico de formação da sociedade brasileira, diz respeito à família patriarcal que se desenvolveu no Brasil colonial.

Nas fazendas da época, onde se realizavam as atividades rurais de produção, destacava-se a autoridade dos fazendeiros. Os engenhos eram organizações autônomas e completas, que possuíam em seu interior capelas, escolas primárias, plantações, entre outras estruturas necessárias aos habitantes das fazendas. A família, à época, era a base de toda organização social do Brasil colonial, e todos que viviam nas fazendas e plantações, como os escravos e os agregados, submetiam-se ao poder familiar dominante no local. Assim, o quadro familiar desenvolveu grande poder, contribuindo para que a instituição privada família precedesse à instituição pública.

Como resultado desse processo, nossa sociedade acabou por desenvolver fortes preferências por laços afetivos em todas as atividades exercidas, inclusive na esfera pública, com predomínio de sentimentos particularísticos característicos à entidade familiar, contribuindo para a inserção da esfera privada na esfera pública, e da família no Estado. Assim, as sociedades civil e política da época eram uma continuação da comunidade doméstica. (HOLANDA, 1995).

Com a chegada da família real ao Brasil, em 1808, e o crescimento dos centros urbanos, os donos de engenho e trabalhadores rurais migraram, em parte,

para as cidades, a fim de aproveitarem as novas oportunidades e de exercerem as principais ocupações que surgiam, naquele momento. No entanto, eles trouxeram consigo os mesmos princípios e a mentalidade que praticavam em seus domínios rurais. Vale citar o pensamento de José da Silva Lisboa, Visconde de Cairu (1804 apud HOLANDA, 1995), que, à época, exclamava o seguinte:

O primeiro princípio da economia política é que o soberano de cada nação deve considerar-se como chefe ou cabeça de uma vasta família, e conseqüentemente amparar a todos que nela estão, como seus filhos e cooperadores da geral felicidade [...] Quanto mais o governo civil se aproxima a este caráter paternal e forceja por realizar essa ficção generosa e filantrópica, tanto ele é mais justo e poderoso [...]. (LISBOA, 1804, p. 39 e 42 apud HOLANDA, 1995, p. 85).

Percebe-se, portanto, que a família patriarcal foi o grande modelo adotado no Brasil colonial para reger as relações políticas entre governantes e governados.

Desse modo, muitas das deficiências existentes em nossos serviços públicos, desde remotamente, têm como origem essa mentalidade patriarcal. A Administração Pública existente no Império e mesmo no regime republicano abarcou elementos trazidos do velho sistema colonial. Temos resistência em aceitar uma organização social baseada em princípios individuais, pois sempre houve uma forte vinculação aos valores da personalidade proveniente do ambiente familiar. (HOLANDA, 1995).

3.2.5 O Homem Cordial

O Estado, contudo, ensina Holanda (1995), não é uma extensão da família. Pelo contrário, o que há, de fato, é uma descontinuidade entre o Estado e a família. Estado e família possuem essências distintas, e o indivíduo somente se torna cidadão, contribuinte ou responsável, ao transcender o plano familiar. Fora da ordem familiar, o geral prevalece sobre o particular, e o abstrato, sobre o concreto.

Um conhecido exemplo de conflito entre interesses pessoais de ordem familiar e interesses do Estado encontra-se no mito de Antígona, que sepulta seu irmão Polinice contra as ordenações de Creonte, Rei de Tebas. Essa desobediência representava o conflito entre os interesses pessoais relacionados à família e a vontade do rei, em nome do Estado, conforme bem ilustra o texto a seguir: “E todo aquele que acima da Pátria coloca seu amigo, eu o terei por nulo.” (HOLANDA, 1995, p. 141).

No Brasil, onde perpetuou, por longo tempo, os princípios da família patriarcal, era difícil aos agentes públicos da alta administração entenderem que a dimensão

pública e a privada possuem essências diferentes. Conforme ensina Max Weber (1925 apud HOLANDA, 1995), o funcionário “patrimonial” considera que a gestão política pertence à dimensão dos interesses particulares e que as funções e benefícios obtidos são direitos pessoais do funcionário.

Para Holanda (1995), no Brasil, pode-se observar o predomínio dos interesses pessoais, que surgem a partir de grupos fechados, em detrimento dos interesses impessoais, sendo o ambiente da família o mais relevante em nossa sociedade. Nesse contexto, as relações aprendidas no seio da família sempre foram a referência para o desenvolvimento de quaisquer relações no âmbito de nossa sociedade.

Assim, surge, no Brasil, como bem define Holanda (1995), a figura do “homem cordial”, cuja afabilidade, hospitalidade, generosidade tornam-se traços característicos da personalidade do brasileiro, em geral.

Essa cordialidade, no entanto, não pode ser confundida com civilidade, bondade ou com polidez, mas deve ser entendida como um comportamento caracterizado pelo afeto. A partir da prática da “cordialidade”, o indivíduo se sobrepõe ao elemento social, enquanto a polidez, comportamento característico da sociedade japonesa, contribui para a integração do indivíduo na sociedade.

Consoante Holanda (1995), o “homem cordial” é uma forma de o indivíduo se sobrepor ao comportamento impessoal, abstrato e geral, característicos do Estado, para não ser tratado como indivíduo, como responsável, mas sim de forma personalística, mediante relações baseadas na pessoalidade e no afeto. O homem cordial admite protocolos formais de convívio, enquanto estes não afastem a possibilidade de um convívio mais familiar, fazendo com que, no Brasil, o rigor dos rituais tenda a se flexibilizar e se humanizar, em face da necessidade de relacionamentos mais personalísticos.

Nesse contexto, observa-se que o “homem cordial”, geralmente, tende a estabelecer relacionamentos baseados na intimidade e em sentimentos, sendo incompatível com relações fundamentadas na impessoalidade de um indivíduo.

3.2.6 Distinção entre Indivíduo e Pessoa no Brasil

No Brasil, sempre houve forte preferência pelo universo das relações pessoais, em detrimento do universo das relações impessoais, no qual há regras

exigentes e sacrificantes que submetem todos os desprotegidos, ou seja, aqueles que não têm relacionamentos privilegiados.

Há um sistema dual: de um lado, encontra-se um sistema de relações pessoais estruturantes, importantes para a formação do ser humano como um todo; e de outro, há um sistema normativo e individualista (com esteio no indivíduo). (DAMATTA, 1997).

Portanto, ao se analisar a complexidade da sociedade brasileira, vale refletir sobre uma indagação bastante conhecida por nós, expressa pelos seguintes termos: “Sabe com quem está falando?” A referida expressão, conforme ensina DaMatta (1997), é o resultado da separação social existente em nossa sociedade e nos apresenta um comportamento contrário ao do “homem cordial”.

O “Sabe com quem está falando?” nos mostra uma característica renegada da cultura brasileira, uma vez que, por ser um comportamento autoritário, leva a uma situação de conflito, desalinhada com o perfil cordial do brasileiro. Essa expressão corrobora a tese de que, em nossa sociedade, temos características conhecidas, mas não reconhecidas por todos. Muitos consideram inadequada a utilização da expressão, mas a utilizam sempre que podem, reforçando, assim, o divórcio habitualmente praticado, em nossa sociedade, entre regra e prática. (DAMATTA, 1997).

Conforme ensina DaMatta (1997), a mencionada expressão demonstra o domínio da dimensão pessoal e das relações pessoais sobre a dimensão das relações impessoais decorrente das leis e das normas gerais. Com efeito, a grande razão para se utilizar a expressão supracitada é com o intuito de sobrepor o domínio das pessoas e de suas relações pessoais à dimensão impessoal das leis e das regras universais. O uso do mencionado questionamento permite a formação de vínculos pessoais em atividades de natureza impessoal.

Em países cujo fundamento da sociedade é o indivíduo², como é o caso dos Estados Unidos, afirma DaMatta (1997), a expressão tem sentido contrário, quando um cidadão pretende obter algum privilégio indevido do Estado, em razão de sua pseudo superioridade ou distinção. Surge, então, a seguinte expressão: “Quem você pensa que é?” (*Who do you think you are?*).

² Indivíduo - Centro e foco do universo social. É igual a todos os demais membros de um corpo social. Foco abstrato das normas de uma sociedade. (DAMATTA, 1997).

A pergunta no caso americano possui sentido oposto, que coloca o homem como igual, no mesmo plano dos demais membros da sociedade e com os mesmos direitos. Conforme observa Amoroso Lima (1955 apud DAMATTA, 1997), nos Estados Unidos, a sociedade é formada por indivíduos, enquanto no Brasil, por pessoas.

Quando uma norma geral e impessoal é relativizada, diante de alguém que possui laços de amizade, parentesco ou compadrio com outra pessoa poderosa, configura-se uma situação bastante preocupante, uma vez que há, de um lado, normas universais e individualistas elaboradas com o fito de reger a sociedade, e, de outro, relações pessoais de amizade ou familiares que permitem burlar a regra geral.

Dessa forma, torna-se concreta a expressão: “Aos indivíduos, a lei; às pessoas, tudo!”. Ou seja: àqueles que se encontram inseridos em um sistema estratégico de interdependência pessoal, tudo; aos que estão isolados e sem relações de interdependência na sociedade, a lei. (DAMATTA, 1997, p. 235).

A utilização da expressão “Sabe com quem está falando?”, muitas vezes, tem por finalidade burlar uma regra ou uma lei universal de um sistema social. Desse modo, diante de uma indesejável lei, pode se tentar fugir, causando uma separação entre a norma e o cidadão, que se considera distinto e digno de um tratamento especial e pessoal. Esse comportamento contribui para suprimir a igualdade perante a lei e para construir uma sociedade cujo elemento central seja a pessoa, em vez do indivíduo. (DAMATTA, 1997).

Quando se trata de leis gerais, ensina DaMatta (1997), estamos no plano da impessoalidade e universalidade. No entanto, ao nos depararmos com os casos concretos, agimos em consonância com o sistema das relações, fazendo uso do famoso “jeitinho brasileiro” e da “malandragem”. Assim, observa-se que a pessoa recebe consideração e tratamento especial – cultura da personalidade -, enquanto o indivíduo, o rigor da lei.

Nesse contexto, a consagrada expressão permite transportar um indivíduo de uma situação igualitária e individualista para um plano hierarquizado, onde a pessoa tem um tratamento diferenciado, ou seja, transforma um indivíduo em uma pessoa detentora de privilégios. De um lado temos uma lei geral, cujo sujeito é o indivíduo, a ser aplicada a todos indistintamente, e, de outro, temos um posicionamento de alguém que se considera uma pessoa diferenciada e exige uma curvatura especial da lei. Obedecer à letra fria e dura da lei universalizante é prova de ser indivíduo, contudo

obter uma exceção à lei é demonstração de que se é uma pessoa. Eis o desafio a ser superado pelo Brasil. (DAMATTA, 1997).

DaMatta (1997) argumenta ainda que o Brasil se posiciona entre a hierarquia e a igualdade, entre a impessoalidade que rege o mundo igualitário e a pessoalidade exercida a partir da relativização da lei para aqueles que têm padrinhos, parentes ou amigos poderosos. Assim, há toda uma atmosfera de nuances, flexibilizações e relativizações que diversificam os posicionamentos previstos do Estado perante seus subordinados, não mais havendo diferenciações exatas como o sim e o não, o dentro e o fora, ou o certo e o errado, mas uma gradação de possibilidades.

Por relevante, os sistemas universais existentes em nossa sociedade, com foco no indivíduo, têm sido contaminados pelos sistemas baseados em relações pessoais, fato que também ocorre em outras sociedades como na Itália, Espanha, Portugal e Grécia, sem falar nos países da América Latina. (WAGLEY, 1968 apud DAMATTA, 1997).

Assim, verifica-se que o sistema de relações pessoais baseados na amizade, no parentesco e no clientelismo compõe a estrutura de nossa sociedade. (DAMATTA, 1997). Há, desse modo, uma sociedade dual, em que os domínios pessoais e impessoais se alternam, na cinemática das relações sociais, conforme o caso específico.

Ante o exposto, verifica-se que o legado deixado pela colonização portuguesa em nosso País contribuiu para a formação histórica de uma sociedade, em que determinadas características sociais de nosso povo, perante o Estado, como, por exemplo, o patrimonialismo, a cultura da personalidade e do homem cordial, bem como o predomínio de relações e de interesses pessoais sobre relações impessoais e interesses públicos, propiciam a ocorrência do fenômeno da corrupção no Brasil.

3.3 ANTINOMIA ENTRE NORMAS MORAIS E PRÁTICA SOCIAL

Uma análise mais amadurecida sobre a ocorrência do fenômeno social da corrupção na sociedade brasileira exige, contudo, a compreensão sobre a relação existente entre os conceitos morais existentes na Nação³ brasileira e o comportamento do brasileiro, em geral.

As interpretações da sociedade brasileira tendem, comumente, à uma leitura mais voltada aos vícios e aos erros praticados pelo brasileiro, em que a corrupção seria fruto do patrimonialismo herdado do mundo ibérico, do caráter do brasileiro e da cultura da personalidade, em vez de um exame mais detalhado sobre as dinâmicas sociais que permitem a sua prática, consoante ensina Filgueiras (2009).

No entanto, conforme expõe Filgueiras (2009, p. 4), “a corrupção não está relacionada ao caráter do brasileiro, mas a uma construção social que permite que ela seja tolerada como prática.” Da mesma forma, não há nos genes brasileiros alguma característica que favoreça uma predisposição à corrupção, tampouco se pode dizer que o brasileiro seja desprovido de virtudes.

Faz-se necessária a compreensão da corrupção, a partir de uma análise sistêmica e sociológica, onde, de um lado, há valores e normas dotadas de conteúdo moral em uma sociedade, as quais estabelecem os significados da corrupção, e, de outro, o comportamento cotidiano de seus membros. (FILGUEIRAS, 2009).

A corrupção deve ser compreendida, tomando como base os valores morais assumidos em âmbito social. Nesse sentido, a corrupção seria percebida a partir da confrontação de um comportamento adotado com os valores morais vigentes em um grupo social. Como bem esclarece Filgueiras (2009, p. 6) a respeito do assunto, “[...] a corrupção deve ser analisada em uma dimensão sistêmica que considere, de um lado, a existência de valores e normas que tenham uma conformação moral e, de outro, a prática social realizada no âmbito do cotidiano de sociedades.”

A análise da corrupção passa a ser realizada, a partir da formação de juízos morais que uma sociedade ou determinados grupos de influência desenvolvem sobre certos comportamentos públicos. Tomando por base tais juízos morais, uma ação é

³ Nação – Grupo complexo constituído por grupos sociais distintos que, ocupando ou não um mesmo espaço territorial, compartilham a mesma evolução histórico-cultural e os mesmos valores, movidos pela vontade de comungar um mesmo destino. (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), 2018, p. 15).

considerada corrupta ou não, funcionando como uma referência normativa, segundo os valores morais existentes. (FILGUEIRAS, 2009).

Nesse diapasão, conforme ensina Filgueiras (2008 apud Filgueiras, 2009), os juízos morais são divididos em juízos de valor e juízos de necessidade. Os juízos morais de valor caracterizam-se pelas ações virtuosas, pela excelência e pelo alinhamento com os valores e costumes de determinado meio social. Por outro lado, os juízos morais de necessidade estão relacionados à vida cotidiana, à defesa de interesses econômicos e defensivos, construindo uma solidariedade em torno de necessidades em um meio social.

Desse modo, o conflito existente entre a vida por excelência e a vida cotidiana, esclarece Filgueiras (2009), ou seja, entre os juízos de valor e os juízos de necessidade, proporcionam a ocorrência de uma antinomia da moralidade política, sobretudo, da moralidade relacionada à Administração Pública. A corrupção ocorre no espaço situado entre os juízos de valor e os juízos de necessidade, entre o limite dos valores morais e o limite das necessidades.

Percebe-se, então, a ocorrência de uma contradição, e ao que tudo indica, um conflito entre moralidade e prática social, uma vez que um indivíduo pode concordar com um valor moral específico, como, por exemplo, o valor da honestidade, no entanto, diante de determinadas necessidades e interesses pessoais, permite-se praticar uma ação desonesta. Essa antinomia entre normas morais e prática social contribui para o surgimento de uma certa tolerância à prática da corrupção em um contexto social.

Filgueiras ensina, ainda, que “Os juízos morais de valor - pautados pela vida pela excelência - e os juízos de necessidade - pautados pela vida cotidiana - explicam a antinomia existente entre normas morais e prática social da corrupção [...]” (FILGUEIRAS, 2009, p. 8).

Assim, é, a partir desse conflito social, que determinadas pessoas detentoras de papéis importantes em uma sociedade podem possuir, em seu íntimo, uma convicção acerca de determinados valores morais, como a honestidade, a impessoalidade na gestão pública, o zelo pelo bem público, assim como o compromisso com o interesse público, contudo acabam aceitando, contribuindo ou praticando desvios de conduta na política, ou ainda no exercício de funções públicas, diante de necessidades, também, de foro íntimo e pessoal.

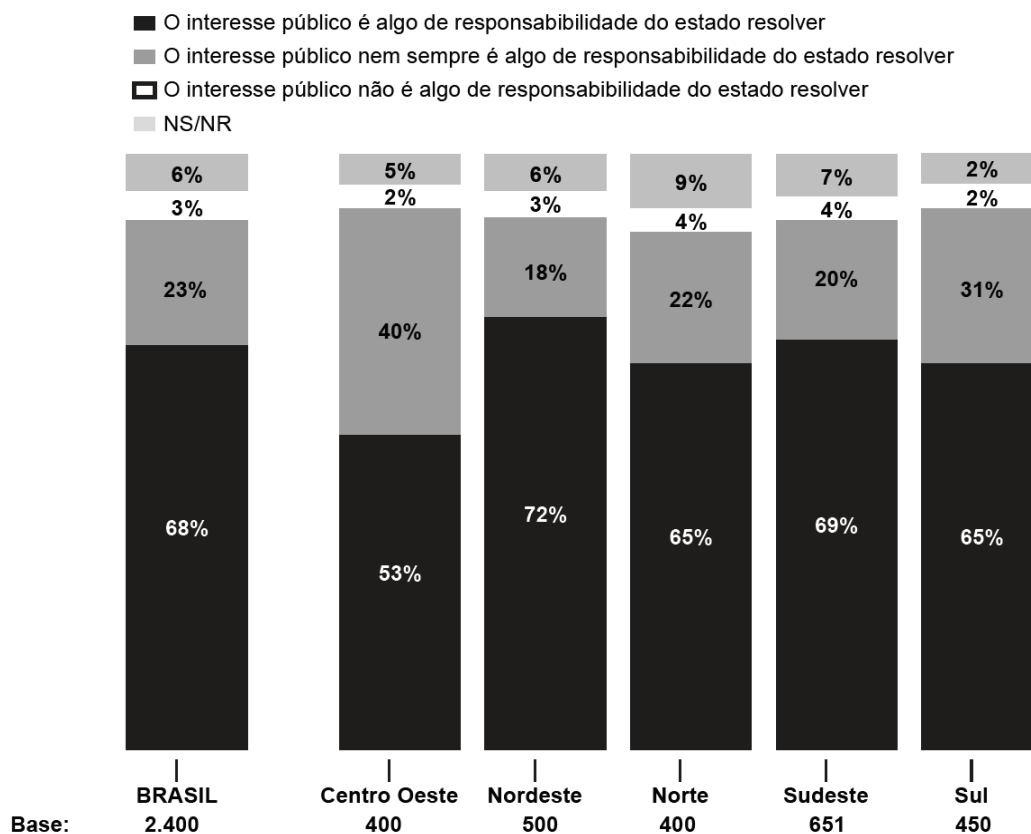
Há, nesses casos, uma ruptura com os valores morais do indivíduo, que, especificamente, no âmbito da Administração Pública, leva ao distanciamento entre o comportamento do agente público ou político e a real finalidade de sua função. (ZANCANARO, 1995).

No intuito de melhor compreender a percepção do brasileiro, em geral, sobre a corrupção na política brasileira, Filgueiras utilizou pesquisas realizadas (*survey*) pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), nos anos de 2008 e 2009, as quais buscavam identificar na população entrevistada noções gerais sobre conceitos políticos e como essa percepção contribui para tornar a corrupção tolerada em nossa sociedade. Nesse sentido, utilizou os dados da pesquisa para auxiliar sua análise acerca da antinomia existente entre normas morais e prática social.

Inicialmente, foi abordado como o brasileiro compreende o conceito de interesse público. Dessa forma, com base nos dados obtidos nas pesquisas realizadas em 2008 e 2009, observou-se que o brasileiro entende, de forma predominante, que a corrupção é algo ilegal praticado por funcionários públicos. Nessa linha de raciocínio, o brasileiro, em geral, vê a corrupção como um fato que ocorre no âmbito do Estado, mas não a enxerga como proveniente também do plano privado ou pessoal da sociedade.

Na pesquisa realizada pelo CRIP, em 2009, que abrangeu a percepção do brasileiro sobre a relação existente entre interesse público e responsabilidade do Estado, evidenciou-se que os entrevistados entenderam, majoritariamente, que o interesse público era algo de responsabilidade do Estado resolver. Vejamos o Gráfico a seguir (Gráfico 1), que trata da relação mencionada: (FILGUEIRAS, 2010).

Gráfico 1 – Interesse público e responsabilidade do Estado



Fonte: Filgueiras, 2010, p. 325.

Com base no Gráfico 1 acima, verifica-se que a maioria dos entrevistados acredita que interesse público é algo de responsabilidade do Estado resolver.

Na pesquisa realizada em 2008, perguntou-se também qual corrupção prejudicaria mais o Estado, se a praticada por funcionários públicos ou a exercida por qualquer cidadão. Como resultado, identificou-se, como percepção preponderante, que, cerca de, 45% dos entrevistados entenderam que um ato lesivo ao Estado praticado por funcionário público seria a mais corrupta das situações, conforme pode ser observado na tabela a seguir (Tabela 1): (FILGUEIRAS, 2009).

Tabela 1 - Situações de corrupção

Categorias	N	%	% Válido
Um ato que prejudica o Estado praticado por funcionários públicos ou políticos	1099	45,4	46,9
Um ato que prejudica o Estado praticado por qualquer pessoa	704	29,1	30,1
As duas situações são igualmente corruptas	530	21,9	22,6
Nenhuma das situações é corrupta	8	0,3	0,3
Não sabe	77	3,2	
Não respondeu	3	0,1	
Total	2421	100	

Fonte: Filgueiras, 2009, p. 11.

O fato de o brasileiro entender que o interesse público é atribuição do Estado resolver e que os atos praticados por funcionários públicos são os mais nocivos ao Estado contribui para a concepção geral de que a corrupção é um fenômeno relacionado à esfera pública e praticado por funcionários públicos ou políticos, excluindo conjecturas em que a sua prática pode ocorrer no plano privado das relações, ou se originar da dimensão da sociedade. É uma corrupção sempre vista no outro, nunca em si mesmo. (FILGUEIRAS, 2009).

No entanto, para haver corrupção, em geral, tem que haver um corrupto e um corruptor. É uma relação que, na maioria dos casos, tem dois pólos. Em alguns tipos de fraude, pode não envolver o lado estatal, mas somente, o particular.

Outro questionário buscou avaliar a percepção do brasileiro sobre situações específicas ocorridas em uma sociedade, onde o entrevistado deveria atribuir uma nota de zero a dez para sua percepção de ocorrência de corrupção relacionada ao fato, sendo a nota zero para percepção de nenhuma corrupção, e a nota dez, para muita corrupção. A tabela a seguir (Tabela 2) contém as médias das notas atribuídas pelos entrevistados. A intenção era mensurar como os entrevistados percebiam certos comportamentos, de forma muito ou pouco corrompidos ou corruptores.

Tabela 2 - Médias da intensidade da corrupção em situações concretas

Casos	Média	Desvio padrão	Limite inferior	Limite superior	Casos válidos
Um policial usar seu poder para tirar vantagem ou dinheiro de alguém	9,25	1,38	9,20	9,31	n=2413
Um empresário financiar a campanha de um político esperando receber algo em troca	9,12	1,47	9,06	9,18	n=2408
Um político receber dinheiro para favorecer uma empresa em uma licitação	9,08	1,61	9,01	9,14	n=2397
Um promotor de justiça fazer “vista grossa” aos erros cometidos por outro promotor	8,95	1,70	8,88	9,02	n=2405
Um político financiar uma ONG, esperando apoio em eleições	8,75	1,82	8,68	8,83	n=2383
Um funcionário público deixar de denunciar as fraudes cometidas por seu chefe	8,67	1,87	8,60	8,75	n=2409
Pagar um funcionário público para tirar um documento que precisa mais rápido	8,43	2,05	8,35	8,51	n=2394
Uma pessoa (ou família) invadir terras do governo e explorar essa terra economicamente	7,94	2,35	7,84	8,03	n=2320
MÉDIA DAS MÉDIAS	8,76	1,31	8,70	8,81	n=2418

Fonte: Filgueiras, 2009, p. 13.

Como resultado da pesquisa, verificou-se, na Tabela 2, a existência de notas altas para os casos descritos de corrupção, sendo as notas mais baixas para os casos de suborno de um funcionário público para obter um documento e de invasão e exploração de terras do governo. A principal conclusão foi no sentido de que há uma valoração moral por parte da sociedade pertinente a atos errados.

No entanto, considerando outro levantamento conduzido pelo CRIP, que continha a opinião de entrevistados sobre outros casos possíveis de serem entendidos como atos de corrupção, verificou-se que alguns, entre os mesmos entrevistados, consideraram que, em certas situações, a corrupção poderia ser tolerada, conforme pode ser observado na tabela a seguir (Tabela 3):

Tabela 3 – Concepções a respeito da corrupção no Brasil (%)

Concepções	Concorda	Não concorda nem discorda	Discorda	NS/NR	Total
Em algumas situações é bobagem a pessoa não entrar em um sistema de corrupção, pois se ela não entrar, outro entra.	30	7	60	3	100
Qualquer um pode ser corrompido, dependendo do preço que for pago ou da pressão que for feita.	39	7	51	3	100
Corrupção e honestidade vêm de berço, ou a pessoa é corrupta ou não é.	55	9	34	2	100
Se for para ajudar alguém muito pobre, muito necessitado, não faz mal um pouco de corrupção.	26	11	62	2	100
Se você ficar sabendo de algum esquema de corrupção, deve sempre denunciar às autoridades.	73	11	13	2	100
Algumas coisas podem ser um pouco erradas mas não corruptas, como por exemplo sonegar algum imposto, quando ele é caro demais.	36	12	49	4	100
Se as leis que existem fossem cumpridas e não existisse tanta impunidade, a corrupção diminuiria.	84	5	9	2	100
O conceito de honestidade é relativo, depende da situação.	48	11	38	3	100
Em qualquer situação, não interessa qual, existe sempre chance da pessoa ser honesta.	85	5	10	1	100
Não tem jeito de fazer política sem um pouco de corrupção.	31	8	59	2	100
Se for para proteger alguém de sua família, está certo fazer alguma coisa um pouco corrupta.	25	11	61	3	100
Se estiver necessitada e um político oferecer benefícios em troca de voto, não está errado a pessoa aceitar.	26	10	62	2	100
Dar um dinheiro para um guarda para escapar de uma multa não chega a ser um ato corrupto.	24	8	66	2	100
Para diminuir a corrupção, estão faltando novas leis, com penas maiores e mais duras.	82	6	11	1	100

Fonte: Filgueiras, 2009, p. 14.

Ao se analisar as informações da Tabela 3, explica Filgueiras (2009), pode-se inferir que os entrevistados, apesar de alguns concordarem com certos valores morais importantes, como o da honestidade, consideraram aceitável a possibilidade de participar de alguma situação ou ato de corrupção que avaliem como de menor poder ofensivo ou como necessário para defender alguma necessidade pessoal ou familiar. Vale destacar um fato lamentável, entre outros, referente ao fato de que 30% dos entrevistados entenderam ser inútil não se envolver em algum esquema de corrupção, pois, se uma pessoa não aceitar, outra certamente aceitará.

Cotejando as Tabelas 2 e 3, verifica-se que, apesar de os entrevistados perceberem, com base em valores morais, certos atos como corruptos e errados, em outras situações, sobretudo nas elencadas na Tabela 3, houve certa flexibilização de seus comportamentos para atender a necessidades de cunho pessoal.

A contradição entre as percepções constantes das Tabelas 2 e 3 demonstram a antinomia que ocorre, no Brasil, entre normas morais e prática social, como bem esclarece Filgueiras (2009).

A ocorrência da corrupção na sociedade brasileira não pode ser compreendida como fruto do caráter do brasileiro, uma vez que este, em geral, possui conceitos e valores morais capazes de identificar e discordar de situações de corrupção. Os entrevistados consideraram como corrupção quando um político recebe dinheiro para favorecer uma empresa em uma licitação, assim como quando um empresário financia a campanha de um político para receber algum favor em troca. Todavia, alguns entrevistados entendem que subornar um funcionário público para escapar de uma multa não seria um ato corrupto, que, se for para proteger alguém da família, estaria certo cometer alguma conduta corrupta, que não há jeito de fazer política sem um pouco de corrupção e que o conceito de honestidade é relativo, dependendo da situação. Assim, os juízos morais dotados de valores públicos são flexibilizados, ou seja, se curvam, se envergam, perante os juízos de necessidade, propiciando a ocorrência da corrupção. (FILGUEIRAS, 2009).

Nesse diapasão, considerando os resultados das pesquisas mencionadas, observa-se que o brasileiro não é incapaz de discernir entre valores corretos e situações corruptas, como bem explica Filgueiras (2009). Entretanto, não se pode confiar somente nas virtudes morais de um povo ou no seu discernimento quanto ao que é certo ou errado.

Por relevante, Filgueiras (2009, p. 15) ressalta, ao refletir sobre possíveis soluções para a corrupção, que “Falta, nesse sentido, uma noção mais ampla de público a partir da qual se deve pensar o tema da corrupção não apenas no plano das instituições formais da democracia, mas na ideia de vida democrática.” Filgueiras (2009) acrescenta que a democracia brasileira carece ainda de uma maior transparência, mediante a qual se fortalecerá a cidadania, a responsabilidade na gestão pública, a probidade administrativa e a participação social.

A superação da corrupção constitui um desafio no plano da cultura política, da Administração Pública e da educação do povo brasileiro, o que demanda a adoção de processos educativos destinados ao reforço dos valores públicos em nosso povo e ao aperfeiçoamento de sua consciência sobre o convívio em sociedade. Segundo Filgueiras (2009, p. 15), “o que pode tornar a corrupção no Brasil endêmica seria a possibilidade dos valores públicos degenerarem.”

A resolução do problema está relacionada diretamente à implementação de um processo educativo voltado ao fortalecimento de uma ética voltada para a vida em sociedade e ao reforço da cidadania do povo brasileiro, sem prejuízo de outras medidas a serem adotadas pelo Estado, como, por exemplo: redução da impunidade, sequestro dos bens desonestamente acumulados, ressarcimento ao erário dos recursos públicos desviados, e ainda fortalecimento das auditorias, fiscalizações e dos controles internos administrativos dos órgãos e entidades públicas, como medida de prevenção à corrupção.

4 EDUCAÇÃO VOLTADA PARA A ÉTICA SOCIAL

O que fazer, então, para diminuir a influência no comportamento da sociedade brasileira de tais fatores que podem propiciar, em alguma medida, a ocorrência da corrupção, com vistas a mudar o atual quadro social brasileiro?

O sistema patrimonialista herdado pelo Brasil não favoreceu a construção de um modelo de relações sociais que tivessem como foco o alcance do interesse público e que limitasse o comportamento dos agentes públicos dentro de uma racionalidade necessária, para conter a ocorrência da corrupção. (ZANCANARO, 1994).

Nesse contexto, torna-se imprescindível uma reflexão profunda acerca da necessidade de se estabelecer, na Nação brasileira, uma ética efetiva voltada para a vida em sociedade, em que um indivíduo alcance a liberdade na vida social ao observar as leis que ele mesmo prescreveu para si, por meio do Estado e no âmbito de um Contrato Social, com vistas a garantir os direitos da coletividade.

Com efeito, um indivíduo, ao respeitar os limites e as obrigações instituídas pelo Estado, contribui para o desenvolvimento da sociedade como um todo e, em última instância, para o seu próprio bem, uma vez que, se todos cumprirem as normas pré-definidas, os serviços prestados pelo Estado funcionarão com mais eficiência e poderão atender melhor a todo o corpo social, inclusive, ao próprio indivíduo.

Do contrário, se os indivíduos não cumprirem as obrigações e as regras previstas, os serviços a serem prestados pelo Estado não funcionarão a contento, ensejando, inclusive, a necessidade de criação de maiores controles administrativos sobre a prestação dos serviços e usufruição dos benefícios estatais, bem como o incremento das provisões financeiras, implicando no aumento dos custos e das tarifas inerentes aos serviços prestados pelo Estado.

Em última instância, é o cidadão o maior beneficiado pelo cumprimento da regras e obrigações por toda coletividade, ou o maior prejudicado pela inobservância das mesmas pelos membros de uma sociedade.

Em um Estado cuja finalidade seja o alcance do bem comum, os indivíduos devem ter como propósito o desenvolvimento de sua sociedade e de seu país. Destarte, os cidadãos devem estar comprometidos com as obrigações que surgem do Estado e devem estar conscientes das normas, limites e direitos existentes. É o que Zancanaro (1995) conceitua de ética social.

Nesse sentido, a corrupção no Brasil deve-se, também, à ausência de uma ética social, afirma Zancanaro (1995). O que se vê, frequentemente, em nossa sociedade, é um alto nível de exigência de direitos, mas um baixo grau de aderência aos deveres, por parte do povo brasileiro. Em nossa sociedade, cidadãos e seus grupos de influência visam, habitualmente, à promoção de seus interesses pessoais e à obtenção de vantagens particulares, de forma exclusivista, esquecendo-se do bem comum, o qual deveria sempre prevalecer em suas decisões.

Vejam os ensinamentos ministrados pela Escola Superior de Guerra sobre o bem comum:

Os valores da proeminência da pessoa, da liberdade individual, da igualdade fundamental entre os homens e da fraternidade foram, portanto, os inspiradores do conceito de bem comum, traduzindo uma visão tomista que conduz ao seguinte entendimento: 'Ideal de convivência que, transcendendo à busca do bem-estar, permite construir uma sociedade em que todos tenham condições de plena realização de suas potencialidades como pessoas e de conscientização e prática de valores éticos, morais e espirituais'.

O bem comum tem um sentido próprio que não se confunde com o simples agregar dos bens individuais. É algo que transcende aos interesses, às aspirações e às necessidades individuais e se projeta no todo social, no conjunto dos membros da sociedade e, por conseguinte, pode ser identificado como distinto do bem individual, sem que este tenha de ser suprimido em nome daquele. (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (BRASIL), 2018, p.12).

A corrupção é potencializada pela deficiência existente em nosso processo de formação de consciência cívica. Um processo racional de formação cívica deve construir nos integrantes de nosso povo os valores inerentes à dupla face de sua condição política, quais sejam: valores e interesses individuais, na condição de indivíduo, e valores e interesses coletivos, como ser social. Os interesses peculiares da vida individual não podem se sobrepor às aspirações da coletividade, na qual o indivíduo está inserido. Deve haver uma moralidade dominante que equilibre os valores e direitos do indivíduo com os valores e direitos de todo o corpo social. Portanto, somente um processo educativo para reforço da ética e da cidadania, de longo prazo, conduzido pelo Estado, pode lograr tal êxito. (ZANCANARO, 1994).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, estabelece claramente que "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho." (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, Zancanaro (1995) destaca que é fundamental investir num processo educativo destinado a aprimorar a cidadania de nosso povo, incluindo as elites e os políticos, a fim de reduzir os níveis de corrupção no Brasil. Nesse cenário,

torna-se imprescindível mudar a mentalidade de governantes e governados, a fim de reforçar os valores morais necessários ao desenvolvimento de nossa sociedade, os quais devem estar insculpidos na consciência do povo brasileiro.

Faz-se necessário mudar a mentalidade do povo brasileiro, deixando de lado concepções egoístas, voltadas para atender interesses pessoais, para passar à definição de valores morais e condutas que permitam a construção de uma sociedade, onde a prioridade seja o alcance dos objetivos fundamentais do País.

Agentes políticos e servidores públicos devem estar comprometidos com a probidade administrativa no exercício de suas funções públicas, de forma a contribuir efetivamente com a melhoria da gestão pública e com o desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, agentes políticos, servidores públicos, empresários e cidadãos não devem buscar lograr vantagens e benefícios próprios e espúrios em licitações e contratações públicas, em detrimento do patrimônio público e da isonomia que deve reger todas as relações estabelecidas pelo Estado.

Por sua vez, agentes políticos da alta administração não devem conceder privilégios, financiamentos de recursos públicos, isenções fiscais, perdões de dívidas, ou ainda legislar em benefício de certos grupos, para conceder ou obter vantagens de cunho pessoal ou financeiro, em detrimento do erário, por interesses escusos ou por relacionamentos pessoais, quaisquer estes que sejam.

Outrossim, um servidor público encarregado de receber um determinado bem adquirido pela Administração Pública, ao identificar que o mesmo está sendo entregue em desacordo com a quantidade, qualidade, especificidade ou prazo previstos, deve adotar as devidas medidas administrativas para que o bem seja recebido, conforme as especificações constantes do edital de licitação e/ou do contrato, com vistas a evitar qualquer dano ao erário. Não devem ocorrer concessões, favores ou omissões, no acompanhamento de contratos públicos, em razão de interesses pessoais, pois os recursos envolvidos não pertencem a uma pessoa ou a uma empresa específica, mas sim a toda a sociedade.

Percebe-se, então, que a corrupção nas instituições públicas não é causa, todavia, efeito da ausência de uma ética voltada para a vida em sociedade, podendo alcançar políticos, servidores públicos, empresários e ainda quaisquer cidadãos.

Por relevante, vale citar a lição ministrada por Tocqueville (1969 apud DaMatta, 1997), na qual ressalta a importância do exemplo a ser dado pelas altas

elites e governantes de uma sociedade, pois servirá de modelo a todas as outras classes sociais, vejamos *ipsis litteris*:

Os costumes e praxes estabelecidos pela primeira classe da sociedade servem de modelo a todas as outras, cada uma das quais, por sua vez, estabelece seu código próprio, a que todos os seus membros são obrigados a obedecer. (TOCQUEVILLE, 1969, p. 257-258 apud DAMATTA, 1997, p.188).

Nossos políticos - representantes do real detentor do poder do Estado, qual seja, o povo - são genuínos espelhos da sociedade que os elege. Assim, é imprescindível que todos os cidadãos também sejam comprometidos com o alcance do bem comum, para que seus representantes possam exercer as funções político-administrativas e legislativas de modo probo e com compromisso semelhante.

Nessa leitura, a simples substituição dos governantes mostra-se uma medida de eficácia questionável, sendo necessárias transformações profundas e estruturantes da nossa sociedade, consoante dispõe Holanda (1995).

A democracia somente vencerá em nosso País, quando forem extintos os valores personalísticos e aristocráticos ainda existentes na gestão e no governo de nosso País, conforme texto transcrito a seguir:

Lembrai-vos de que os brasileiros estão hoje expiando os erros dos seus pais, tanto quanto os próprios erros. A sociedade foi mal formada nesta terra, desde as suas raízes. Se as classes cultas se acham isoladas do resto da nação, não é por culpa sua, é por sua desventura. Não ousou afirmar que, como classe, os operários e tendeiros sejam superiores aos cavaleiros e aos grandes negociantes. A verdade é que são ignorantes, sujos e grosseiros; nada mais evidente para qualquer estrangeiro que os visite. Mas o trabalho dá-lhes boa têmpera, e a pobreza defende-os, de algum modo, contra os maus costumes. Fisicamente, não há dúvida que são melhores do que a classe mais elevada, e mentalmente também o seriam se lhes fossem favoráveis as oportunidades. (HOLANDA, 1995, p. 181).

Ressalta-se que “A corrupção do Estado e a corrupção do povo caminham juntas”. (BREI, 1996b, p. 107).

Compreende-se que a resolução da questão requer, necessariamente, o aprimoramento da educação de nosso povo, mediante um projeto educativo que contemple o fortalecimento de uma ética aplicada à vida em sociedade e que aborde o reforço da cidadania, sem prejuízo de outras medidas a serem implementadas pelo Estado brasileiro, a fim de combater a corrupção existente no País.

Cumpramos ressaltar que o ensino dos valores supracitados deve ser despido de qualquer ideologia relacionada a interesses particulares, a grupos sociais ou ainda a grupos políticos, uma vez que visa, tão somente, a contribuir para a conquista dos objetivos fundamentais preconizados em nossa Constituição Federal.

5 AÇÕES GOVERNAMENTAIS EDUCATIVAS

Considerando o exposto, verifica-se que um projeto de educação para o fortalecimento da ética e da cidadania é urgente para o Brasil, seguindo o pensamento de Zancanaro (1995).

Assim, três linhas de ação de cunho educativo devem ser propostas:

a) Instituição formal de diretrizes e iniciativas educativas voltadas à educação básica e superior capazes de formar uma consciência ética e cidadã nos alunos dos ensinos fundamental, médio e superior, em instituições de ensino públicas e particulares;

b) Fortalecimento do ensino de uma ética aplicada para a vida em sociedade, no currículo dos cursos de formação de professores, com vistas a formar uma consciência ética e cidadã nos futuros professores e a prepará-los para lecionar esses temas; e

c) Implementação de campanhas de comunicação de caráter educativo que envolvam a mídia, a fim de sensibilizar toda a sociedade sobre a importância de se estabelecer uma ética aplicada na vida em sociedade no País.

Como primeira linha de ação, o Ministério da Educação (MEC) deve definir diretrizes e iniciativas educativas destinadas ao reforço dos valores morais e cívicos necessários ao exercício da cidadania, de forma transversal às disciplinas constantes da matriz curricular vigente, complementarmente à educação fornecida no âmbito da família. O ensino desse conteúdo tem como público alvo estudantes da educação básica, nos segmentos fundamental e médio, e do ensino superior, em instituições de ensino públicas e particulares, e contempla o ensino dos valores morais necessários ao convívio em sociedade, ao exercício da cidadania e à construção de um país mais justo e desenvolvido.

Essa iniciativa educativa deve abordar a importância de os cidadãos pertencentes a uma sociedade desenvolverem valores nobres, como a honestidade, a igualdade, o respeito, a democracia, o compromisso com o bem comum, a solidariedade, a participação social, o valor do trabalho e do estudo, a importância do desenvolvimento nacional, o equilíbrio que deve haver entre interesses individuais e interesses coletivos, os deveres e direitos individuais e coletivos, que coexistem em uma sociedade, e seus limites. Enfim, a ação educativa proposta se propõe a versar sobre os valores necessários para que crianças e jovens tenham uma boa formação

moral, contribuindo, assim, para o fortalecimento da ética e da cidadania plena em nossa sociedade.

O ensino desses valores propiciará, certamente, a formação de cidadãos mais amadurecidos e comprometidos com o desenvolvimento nacional e com o bem comum, os quais se encontram alicerçados nos objetivos fundamentais do País.

Nesse sentido, merece destaque a parceria firmada entre o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o MEC para a realização de ações de educação cidadã em escolas brasileiras, no âmbito do Programa “Um Por Todos, Todos Por Um! Pela Ética e Cidadania”.

O propósito do Programa é disseminar entre os alunos do ensino fundamental (1º ao 9º ano) temas relacionados à ética e à cidadania, à gestão do Estado e à organização da sociedade, de forma contínua e com material didático de qualidade. A Portaria n.º 1.840/2018, que regulamenta o Programa, permite a adesão de entes públicos federais, estados, prefeituras e instituições privadas de ensino que tenham interesse em executar o Programa em suas escolas. O resultado esperado é a formação de uma geração atenta aos atos do governo e apta a cumprir seus deveres e a exigir transparência e efetividade dos governantes.

A iniciativa, criada pela CGU em 2008, conta com o apoio do Instituto Mauricio de Sousa e dos personagens da Turma da Mônica, para disseminar valores relacionados à democracia, participação social, responsabilidade cidadã e respeito à diversidade aos estudantes com idade entre 6 e 14 anos, conforme ilustrações constantes do ANEXO I deste estudo. No período de 2009 a 2014, 400 mil alunos e 13 mil professores, em 1.600 escolas, participaram do Programa.

Outra iniciativa digna de nota é o “Concurso de Desenho e Redação” promovido pela CGU, desde 2007, cujo objetivo consiste em criar nos estudantes o interesse pelo controle social da gestão pública, pela ética e pela cidadania, mediante incentivo à reflexão e à discussão desses assuntos nas escolas. O concurso destina-se a alunos matriculados em escolas públicas e particulares, sendo dividido em 14 categorias, a saber: a) Trabalhos do Tipo Desenho: Alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental; b) Trabalhos do Tipo Redação: Alunos do 6º ao 9º ano do ensino fundamental e alunos do 1º ao 3º ano do ensino médio, incluindo a modalidade de educação para jovens e adultos (EJA).

Em 2018, realizou-se a 10ª edição do Concurso de Desenho e Redação, cujo tema é “Ser Honesto É Ser Legal!”, como pode ser observado na ilustração a seguir:

Figura 1 – 10º Concurso de Desenho e Redação



Fonte: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/educacao-cidada/concurso-de-desenho-e-redacao>

A segunda linha de ação a ser adotada pelo Governo refere-se ao fortalecimento do ensino de uma ética voltada para a vida em sociedade e dos conceitos relacionados a uma cidadania plena, no currículo dos cursos de formação de professores, tais como Licenciatura, Normal Superior, Magistério e Pedagogia, com vistas a formar uma consciência ética e cidadã nos futuros professores e a prepará-los a lecionar esses temas.

Mais que o aprendizado dos referidos temas a serem lecionados, o professor deve estar apto a contribuir, enquanto educador e responsável pela formação de futuros cidadãos, para o desenvolvimento de seus alunos enquanto integrantes de uma sociedade, para o autoconhecimento dos seus deveres sociais e da importância da ética social como elemento essencial ao alcance dos objetivos fundamentais do Brasil.

Como terceira linha de ação, recomenda-se a implementação de campanhas de comunicação de caráter educativo pelo Governo, envolvendo a mídia, que sejam capazes de sensibilizar e conscientizar a população, acerca da urgência de se estabelecer, no Brasil, uma ética social e uma cidadania plena.

Destarte, o Governo poderia realizar campanhas educativas de comunicação em prol da prevenção à corrupção, em âmbito nacional, por meio de mídias, tais como a internet (redes sociais), os aplicativos de troca de mensagens instantâneas de texto, a televisão, o rádio, os ônibus, ou ainda promovendo eventos relacionados à prevenção da corrupção, inclusive participando de eventos esportivos, com a finalidade de conscientizar a população sobre os efeitos nocivos da corrupção para o País e sobre a importância do povo brasileiro comprometer-se com os valores morais necessários ao alcance do bem comum e do desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, vale ressaltar o êxito obtido, anteriormente, em diversas campanhas de comunicação de caráter educativo, as quais conseguiram trazer

mudanças no comportamento da sociedade, tais como: campanha que reforça a importância de não dirigir sob a influência de bebida alcoólica (Lei Seca), campanha contra o tabagismo, campanha que alerta os foliões para o uso de camisinha no carnaval, campanha para o uso racional da água, campanhas de vacinação (Zé Gotinha), campanhas de combate ao preconceito contra portadores do vírus HIV, entre outras.

Outra iniciativa digna de nota diz respeito às campanhas de comunicação e aos eventos realizados, anualmente, pelo *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), em âmbito mundial, em alusão ao dia internacional contra a corrupção (nove de dezembro), com vistas a apoiar e fomentar comportamentos proativos contra corrupção. No Brasil, a CGU capitaneia essa iniciativa contra à corrupção, promovendo solenidades, palestras e eventos, em referência à mencionada data, em Brasília/DF e em suas Superintendências localizadas nos estados, com programações específicas.

Outrossim, vale citar outra ação relevante para o fortalecimento da consciência ética dos servidores públicos brasileiros e de toda a sociedade. A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) disponibiliza, gratuitamente, por meio do Portal Único de Escolas de Governo (EV.G), capacitações em temáticas diversas, como, por exemplo, “Ética e Cidadania”, que, por sua vez, abrange, entre outros, os seguintes cursos: “Controle Social”, “Ética e Serviço Público”, “Controles Institucional e Social dos Gastos Públicos” e “Um por Todos e Todos por um – Pela Ética e Cidadania”.

Cabe ainda mencionar outras ações conduzidas pela CGU e voltadas à promoção da ética e à prevenção à corrupção, tais como:

- Programa de Integridade: estabelece procedimentos para estruturação, execução e monitoramento de programas de integridade em ministérios, autarquias e fundações públicas do Governo Federal.

- Coleção de cartilhas sobre integridade pública, integridade privada e estatais: auxiliar órgãos, entidades e empresas estatais a implementarem programas de integridade para mitigar a ocorrência de casos de corrupção e de desvios éticos.

- Pró-Ética: Consiste em fomentar a implementação de medidas de integridade pelas empresas, por meio do reconhecimento público daquelas que se comprometam em implementar ações destinadas à prevenção, à detecção e

remediação de atos de corrupção e fraude. Conscientizar empresas sobre o seu importante papel no combate à corrupção é um dos objetivos do Pró-Ética.

- Conflito de Interesses: Cabe à CGU e à Comissão de Ética Pública (CEP), entre outras funções, orientar e responder dúvidas acerca da interpretação das normas que regulam a questão do conflito de interesses; manifestar-se sobre a existência ou não de conflito de interesses nas consultas submetidas por servidores e empregados públicos; fiscalizar a ocorrência de situações que configurem conflito de interesses, determinando medidas para a prevenção ou eliminação do conflito.

Por relevante e de suma importância, é imprescindível a continuidade da execução de auditorias e fiscalizações com vistas a averiguar a aplicação dos recursos públicos no âmbito dos entes federados, em relação à execução de seus orçamentos, programas e convênios, tendo como foco o combate à corrupção, sobretudo mediante ações interagências. Outrossim, faz-se necessário prosseguir nas ações de aprimoramento da gestão pública e de fortalecimento da transparência e dos controles internos administrativos nos órgãos e entidades públicas.

Nesse sentido, a CGU tem realizado, desde 2003, diversas operações especiais, em todo o Brasil, tendo por foco o combate à corrupção, em conjunto com os órgãos de Defesa do Estado, notadamente, o Ministério Público, tanto no âmbito Federal como no Estadual, e a Polícia Federal. Ao todo, já foram mais de 340 operações realizadas pela CGU em conjunto com os órgãos supracitados, havendo sido apurado, no total, um prejuízo potencial de, aproximadamente, R\$ 5 bilhões.

6 CONCLUSÃO

Apesar da diversidade de conceitos e definições relacionadas ao termo corrupção, pode-se considerar que a corrupção político-administrativa ocorre, sobretudo, quando há o uso das prerrogativas inerentes à função pública ou política para obtenção de benefícios pessoais ou para concessão de vantagens a terceiros, de qualquer natureza, em prejuízo do patrimônio público, da lei e dos valores da democracia. Tal fenômeno é extremamente danoso, podendo se espalhar por toda a sociedade e alcançar políticos, servidores públicos e cidadãos.

O legado deixado pelo processo de colonização português no Brasil contribuiu para a formação de traços culturais na sociedade brasileira, como, por exemplo, o patrimonialismo, extremamente nocivo à gestão pública. Esse patrimonialismo associado ao comportamento característico do povo brasileiro de estabelecer relações fundamentadas, preferencialmente, em vínculos personalísticos, como a amizade e o parentesco, propiciou a conformação de uma cultura onde a construção de relacionamentos pessoais com o Estado foi amplamente adotada, ao invés da impessoalidade necessária a esse tipo de relação.

No entanto, apesar do patrimonialismo herdado e de outros fatores históricos e socioculturais mencionados neste estudo, cuja influência no comportamento da sociedade brasileira, de modo geral, é inegável, pode-se entender, com esteio nas pesquisas mencionadas, que o povo brasileiro é dotado de conceitos e valores morais capazes de identificar e de discordar de situações de corrupção e de discernir o que é certo do que é errado.

Nesse sentido, o que ocorre, portanto, é uma construção social em que há um divórcio entre as normas morais e a prática social, ou seja, os juízos dotados de valores morais do indivíduo se flexibilizam, se curvam, se envergam, perante os juízos de necessidade da vida cotidiana do brasileiro, quer sejam estes legítimos ou não, propiciando, dessa forma, a ocorrência do fenômeno da corrupção no Brasil.

Não podemos, contudo, considerar tal fato como consumado ou imutável. Faz-se necessária uma profunda reflexão sobre o assunto em nossa sociedade para que seja revertido o quadro de comprometimento de valores do povo brasileiro e haja a redução dos níveis de corrupção no País. A corrupção, no Brasil, está diretamente relacionada à falta de uma ética relacionada à vida em sociedade.

A resolução do problema requer, necessariamente, um investimento maciço na educação do nosso povo, com ênfase no reforço das questões éticas e dos valores morais, sobretudo, dos valores públicos, bem como o aperfeiçoamento da participação do povo no processo político, sem prejuízo de outras medidas a serem adotadas pelo Estado, como, por exemplo: redução da impunidade, mediante sanções céleres e efetivas dos infratores, sequestro dos bens desonestamente acumulados, ressarcimento ao erário dos recursos públicos desviados e ainda fortalecimento dos controles internos administrativos dos órgãos e entidades públicas como medida de prevenção à corrupção.

Nesse sentido, a instituição formal de diretrizes e iniciativas educativas voltadas ao ensino fundamental, médio e superior, em escolas públicas e privadas, bem como a realização de campanhas de comunicação de viés educativo, promovidas pelo governo federal, em mídias como, as redes sociais, a televisão, o rádio, os outdoors e os ônibus, ambas as ações, com o propósito de fortalecer os valores morais, a ética social e a cidadania do nosso povo mostram-se urgentes para o amadurecimento da sociedade brasileira e para a transformação do País.

Outrossim, faz-se premente o fortalecimento do ensino da ética aplicada à vida em sociedade e dos conceitos relacionados a uma cidadania plena, no currículo dos cursos de formação de professores, tais como Licenciatura, Normal Superior, Magistério e Pedagogia, com vistas a formar uma consciência ética e cidadã nos futuros professores e a prepará-los a lecionar esses temas.

Não se pode pensar que a solução do problema da corrupção resida somente na redução da impunidade ou ainda no aprimoramento das instituições públicas. Faz-se imprescindível entender que o processo de evolução de nossa sociedade demanda processos educativos voltados para instituição de uma ética aplicada e de uma cidadania plena, que mudem a mentalidade do povo, quanto a sua concepção de vida republicana, para que este conceito que se torne mais nítido, claro e efetivo.

Nesse sentido, é de extrema importância robustecer em nossa sociedade valores nobres como a honestidade, a igualdade, o respeito, a democracia, o compromisso com o bem comum, a solidariedade, a participação social, o valor do trabalho e do estudo, a importância do desenvolvimento nacional, o equilíbrio necessário entre interesses individuais e coletivos, assim como a supremacia do interesse público e o zelo pelo patrimônio público.

Com efeito, o indivíduo - fonte de discernimento, de necessidade e de ação em uma sociedade – deve ser o foco de todos esses processos educativos cujo propósito é o aprimoramento da ética social e da cidadania do povo brasileiro.

Por relevante, e não menos importante, é de fundamental importância para que haja a redução dos níveis de corrupção no País a continuidade das ações de auditoria e fiscalização destinadas a verificar a correta aplicação dos recursos públicos no âmbito dos programas de governo em nosso País, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como prosseguir no aprimoramento da gestão pública, por meio do fortalecimento da transparência e dos controles internos administrativos, nos órgãos e entidades públicas. Por conseguinte, a diminuição de desvios de recursos financeiros nos orçamentos públicos propiciará oportunidades para o aprimoramento das Políticas Públicas brasileiras, inclusive as relacionadas às áreas de Segurança e de Defesa Nacionais.

Conclui-se, portanto, que a promoção de ações educativas por parte do Estado visando à incorporação pela sociedade brasileira de uma ética voltada para a vida em sociedade e de uma cidadania plena contribuirá, efetivamente, para a redução dos níveis de corrupção na sociedade brasileira, bem como para a fortificação dos valores da democracia em nosso País e para o alcance do desenvolvimento nacional e do bem comum, os quais se encontram alicerçados nos objetivos fundamentais do Brasil.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: Cepal, 2011. 40 p. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1550.pdf>. Acesso em: 04 set. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. Decreto Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Rio de Janeiro: **Diário Oficial da União**, 21 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 14 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **10º Concurso desenho e redação**. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controlador-social/educacao-cidada/concurso-de-desenho-e-redacao>>. Acesso em: 04 set. 2018.

_____. **Coleção programa integridade**. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade>>. Acesso em: 04 set. 2018.

_____. **O papel da CGU**. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/conflito-de-interesses/papel-da-cgu>>. Acesso em: 11 set. 2018.

_____. **Operações Especiais**. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/operacoes-especiais>>. Acesso em: 11 set. 2018.

_____. Portaria nº 1.809, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 26 set. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/cgu-lanca-regulamentacao-para-programas-de-integridade-no-governo-federal/portaria-cgu-1089-2018.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2018.

_____. Portaria nº 1.840, de 10 de julho de 2018. Regulamenta o Programa “Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e Cidadania”. Brasília: **Diário Oficial da União**, 16 jul. 2018. Disponível em: <http://www.impresanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/31547243>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Pró-Ética**. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica>>. Acesso em: 04 set. 2018.

_____. **Programa integridade**. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade>>. Acesso em: 04 set. 2018.

_____. **Um por Todos e Todos por Um**. 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/educacao-cidada/um-por-todos-e-todos-por-um-pela-etica-e-cidadania>>. Acesso em: 04 set. 2018.

BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p.64-77, jan 1996a. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8088/6904>>. Acesso em: 04 set. 2018.

_____. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p.103-115, maio 1996b. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128/6943>>. Acesso em: 04 set. 2018.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP (Brasil). Ministério do Planejamento. **ENAP**. 2018. Disponível em: <<https://www.enap.gov.br/index.php/pt/>>. Acesso em: 04 set. 2018.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Fundamentos do poder nacional**. Rio de Janeiro: EDESG, 2018. 142p.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronado político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Corrupção e democracia. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 226, p.213-218, 9 mar. 2015. Fundação Getúlio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v226.2001.47241>. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47241>>. Acesso em: 04 set. 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, [s.l.], v. 15, n. 2, p.386-421, nov. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762009000200005>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005>. Acesso em: 04 set. 2018.

FILGUEIRAS, Fernando et al. Corrupção, cultura política e reformas no Brasil. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 10, n. 2, p.318-334, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.cch.ufv.br/revista/pdfs/vol10/artigo7vol10-2.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME - UNODC. **UNODC's Action against Corruption and Economic Crime**. 2018. Disponível em: <<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuse>>. Acesso em: 04 set. 2018.

ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

_____. _____. **Akrópolis**, [s.l.], v. 3, n. 10, p.11-15, abr. 1995. Disponível em: <<http://revistas.unipar.br/index.php/akropolis/article/view/1633/1412>>. Acesso em: 04 set. 2018.

ANEXO I - MATERIAL DIDÁTICO PROGRAMA UM POR TODOS, TODOS POR UM! PELA ÉTICA E CIDADANIA.

Figura 2, 3, 4 e 5– Material Didático Programa Um Por Todos, Todos Por Um! Pela Ética e Cidadania.



Fonte: Sítio eletrônico na internet: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/educacao-cidada/um-por-todos-e-todos-por-um-pela-etica-e-cidadania>>