

## CORRUPÇÃO SOB UMA PERSPECTIVA CULTURAL E POLÍTICO-ECONÔMICA

Fernanda Maria Afonso Carneiro – UÉVORA - Portugal

Doutoranda da Universidade de Évora

fernandaafonsoadv@hotmail.com

Filomeno Bastos de Mesquita Neto

### Resumo

Este estudo propôs-se analisar a corrupção sob diferentes vertentes, a fim de se aferir analogias mais específicas. Para tal, buscou-se relacionar as causas da corrupção às perspectivas culturais e político-econômicas, visionadas de diversos ângulos por cientistas políticos no cenário internacional. Pode-se concluir que as sociedades mais honestas tendem a alcançar maiores níveis de desenvolvimento humano.

**Palavras-chave:** Corrupção, Cultura, Economia e Política.

### Abstract

This study proposed to investigate the corruption from different angles, in order to assess more specific analogies. To this end, we attempted to link the causes of corruption to cultural perspectives and political-economic, watched from different angles by political scientists in the international arena. It can be concluded that the most honest companies tend to achieve higher levels of human development.

**Keywords:** Corruption, Culture, Economics and Politics.

## INTRODUÇÃO

Sob a ótica internacional, é perceptível e comprovável que a incidência de corrupção varia enormemente entre as sociedades, com a maioria dos países em desenvolvimento tendo mais incidentes com a corrupção do que algumas nações desenvolvidas, de acordo com dados disponíveis pela organização não governamental (ONG) Transparency International (2008).

Essa generalização leva-nos a especular se a corrupção pode ser atribuída a fatores sociais, econômicos e políticos identificáveis. Por exemplo, alguns pesquisadores têm relacionado a corrupção com variáveis tais como o desenvolvimento econômico, a distribuição de renda, a “confiança”, a “qualidade institucional” e outras variáveis econômicas e políticas. Merece a cultura política um lugar ao lado das demais variáveis ou será que a corrupção é simplesmente o reflexo do ambiente político e econômico prevalente?

O presente trabalho objetivou fazer uma análise propedêutica da relação entre corrupção, cultura e economia política, finalizando com uma pequena “profilaxia”, baseada nas análises, à sociedade brasileira, enquanto sociedade política. Esta análise tornou-se possível graças à inovação de índices e estudos internacionais de classificações de corrupção.

## PERSPECTIVA CULTURAL

Partindo de uma perspectiva cultural, podemos retroceder à década passada, onde uma das mais influentes linhas de pesquisa através de um grande banco de dados internacionais – o *World Values Surveys* – sobre cultura política referia-se à “confiança”, tanto definida como confiança nas instituições, como confiança social.

Ao estudar a corrupção, pesquisadores têm abordado o conceito de confiança em todos os seus âmbitos. Por exemplo, La Porta *et al.* (1997, *apud* POWER e GONZÁLEZ, 2003) defendem que a confiança é responsável pelo desempenho superior de todas as instituições políticas (as chamadas sociedades de fins gerais (DALLARI, 2010, p. 73) e empresas privadas (sociedades de fins particulares) (*idem*, p. 72). Esses autores demonstram que quando os cidadãos não confiam no Estado (principalmente em seus dirigentes político-administrativos) para resolver disputas com justiça e eficácia, buscam alternativas como o pagamento de suborno e outros comportamentos corruptos. Dessa forma, concluem que a confiança pode ser um dos instrumentos mais úteis na luta contra a corrupção, uma vez que ela ajuda os burocratas a cooperarem uns com os outros e com os cidadãos individualmente.

De acordo com os autores, “a confiança promove a cooperação, especialmente no [...] desempenho governamental” (LA PORTA *et al.*, 1997, p. 337, *apud* POWER e GONZÁLEZ, 2003).

Outra série de autores analisa as relações entre a confiança e a incidência de comportamento corrupto e chegam a resultados similares. Eles argumentam que a confiança está inversamente relacionada à “incerteza”, e que a incerteza, por sua vez, está positivamente relacionada à corrupção. E este é um dado comprovável no caso brasileiro, aonde se chega a uma consonância entre os dados que analisam os níveis de confiança interpessoal (medidos pelo *World Values Surveys* (2000b, *apud* POWER e GONZÁLEZ, 2003) e o índice de percepção da corrupção (*Corruption Perceptions Index* – CPI) medido pela *Transparency International* (2008).

De acordo com estes dados o nível de confiança interpessoal no Brasil encontra-se, estatisticamente, avaliado em 2,5 numa faixa de zero a setenta – onde zero seria a total desconfiança interpessoal, e 70 uma maior visão de confiança social por parte da população. E, em correspondência a este valor, têm-se os dados apontados pelo CPI, no qual o país é avaliado em indicador de número 6,2, nas margens de zero a dez – onde zero são as menores percepções de corrupção, e dez as maiores.

Alguns estudiosos utilizam o termo “confiança” em um contexto diferente. As pessoas podem confiar umas nas outras por seus laços pessoais, que dependem de ligações familiares, profissionais ou de amizade. Esse tipo de confiança baseada nos laços pessoais e não na competência e na autoridade do Estado pode, na verdade, “facilitar” a canalização indevida de recursos por meio de corrupção. Desse modo, a corrupção pode ser maior no nível local, devido à maior intimidade e freqüência de interações entre indivíduos e funcionários públicos. É o que se percebe em cidades denominadas “pequenas”, em principal foco, as localizadas na região Nordeste do Brasil.

Então, quando se discute a relação entre confiança interpessoal e corrupção política, é importante ser objetivo sobre a forma de “confiança” e a direção da relação esperada. Como afirma La Porta (*idem*, p. 21), “quanto maior o nível de confiança interpessoal em uma determinada sociedade, maior o compromisso com normas universalistas e com o Estado de Direito e menores as taxas esperadas de corrupção política.”

Além da confiança, outro ângulo importante de pesquisas em cultura política diz respeito ao efeito de várias tradições religiosas sobre as atitudes e o comportamento humano. La Porta *et al.* (1981) ainda estendem esse debate para a questão específica da corrupção. Os autores consideram a religião católica, a ortodoxa oriental e a muçulmana, particularmente hierarquizadas. Eles defendem que essas formas hierarquizadas de religião são prejudiciais à participação política e facilitam o comportamento corrupto porque impedem a formação de “redes horizontais de cooperação entre as pessoas” (*idem*, p. 337). Controlando a renda *per capita*, os autores descobriram que “países com religiões hierarquizadas mais dominantes apresentam judiciários menos eficientes, maiores níveis de corrupção, burocracias menos capacitadas e maiores índices de evasão fiscal” (*idem*, p. 336-337).

Desse modo, onde as religiões mais hierarquizadas são dominantes, o questionamento das autoridades públicas tenderia a ser menos frequente do que nas culturas caracterizadas por religiões mais igualitárias e individualistas, como o protestantismo.

Em uma análise quantitativa de 114 países, La Porta *et al.* (1999, p. 262, *apud* POWER; GONZÁLEZ, 2003) observam que “governos muçulmanos e católicos são menos eficientes, inclusive mais corruptos”. Os autores oferecem duas explicações plausíveis para o problema.

“os católicos e muçulmanos são menos produtivos, e isso se traduz em um governo inferior, ou o pior funcionamento dos governos dos países católicos reduz suas rendas, com o resultado de que o efeito negativo da filiação religiosa sobre a qualidade do governo é parcialmente capturado pela renda *per capita*” (*idem*, p. 262-263).

Claramente, é difícil distinguir entre o impacto da economia e o da religião.

Por outro lado, alguns pesquisadores minimizam a importância da confiança e da religião e identificam outros fatores culturais que possam afetar a corrupção. É o que analisa um estudo de Swamy *et al.* (1999, *apud* POWER e GONZÁLEZ, 2003) que investiga o impacto do “gênero” sobre a corrupção. Neste caso, o gênero enquanto analisado numa perspectiva político-social, e não no âmbito denotativo na biologia.

Numa análise estatística de 66 países, os autores determinam a percentagem de mulheres na força de trabalho, e descobrem que esses dois indicadores têm impacto negativo sobre o nível de corrupção.

Para interpretar seus resultados, Swamy *et al.* (*idem*) sugerem a seguinte hipótese: se as sociedades discriminam as mulheres, apenas as mulheres excepcionalmente capazes e honestas podem tornar-se administradoras ou ministras de Estado. Assim, o diferencial de gênero verificado pelos autores pode derivar da diferença entre as mulheres excepcionais e os homens medianos (*ibidem*).

Ora, não se pode, então, desconsiderar o impacto do gênero para uma transformação dos níveis atuais de percepção de corrupção no Brasil, para uma situação mais justa e retentora de tais níveis.

Embora se tenha reduzido a corrupção percebida entre os anos de 2008 e 2009, o país ainda apresenta um índice bastante elevado: de 180 países, o Brasil ocupou, em 2009, a 75<sup>a</sup> colocação no ranking de corrupção percebida elaborado pela ONG *Transparency International* (2008). Então, cabe a interrogação: pode-se esperar que o novo quadro executivo brasileiro (2011 – 2014), tendo como representante maior uma mulher, a presidente eleita Dilma Vana Rousseff, seja direcionado a uma ótica que diminua tais índices de

corrupção? Caberia analogia aos estudos e conclusões de Swamy *et al.* (1999, *apud* POWER e GONZÁLEZ, 2003).

É sabido que não se pode afirmar concretamente o que poderá acontecer num determinado momento futuro, mas pode-se cogitar. Afinal, do ponto de vista *otimista*, perspectivas que sejam “positivas” para qualquer sociedade devem ser mais levadas em consideração que a *mediocridade* de hipóteses “negativas” ao desenvolvimento de qualquer nação.

O impacto do gênero sobre a corrupção tem sido investigado sob diferentes ângulos. Silva (1999) argumenta que os dirigentes políticos em países onde as mulheres são comparativamente mais “poderosas” estariam mais dispostos a enfatizarem questões éticas nas práticas de negócios do que seus contrapartes em países com instituições políticas mais tradicionais, dominadas por homens. Isso porque os homens são “normalmente motivados pelo desejo de acúmulo pessoal de riquezas” (*idem*, p. 344). Uma maior tolerância na percepção de questões éticas nas práticas do governo e da iniciativa privada criaria assim mais espaço para que tais tomadores de decisão aceitassem práticas corruptas.

A conexão entre o nível de corrupção e determinantes culturais não deve sugerir que a cultura anula outros fatores explicativos. Por si mesma, a cultura pode, provavelmente, explicar apenas certa e considerável fração do nível de corrupção.

## **PERSPECTIVA POLÍTICO-ECONÔMICA**

A corrupção pode prejudicar seriamente o desempenho econômico de um país, na medida em que afeta as decisões de investimentos, limita o crescimento econômico, altera a composição dos gastos governamentais, causa distorções na concorrência, abala a legitimidade dos governos e a confiança no Estado.

Destarte, observa-se que países com maior efetividade do governo e maior eficácia das leis, relacionam-se com menores níveis de corrupção percebida do país, medidas pela ONG *Transparency International* (2008). Assim como o afirmado por Power e González (2003), a cerca dos empecilhos sociais, a “elevada burocracia e a fragilidade das instituições reduzem a eficiência da administração pública brasileira”, o que, aliado à baixa eficiência do Sistema Judiciário, refletem o fraco desempenho institucional do Brasil e resultam em baixos índices de governança, compatíveis com o nosso nível de corrupção percebida.

Além de prejudicar o equilíbrio no mercado internacional, ao reduzir a atratividade do investimento produtivo, a corrupção gera consequências negativas sobre o nível do PIB *per capita*, índices sociais de desenvolvimento como o IDH, a competitividade e o potencial de crescimento da economia.

Diversos pesquisadores sugerem que os padrões de corrupção, ao invés de refletirem atributos culturais, são bem melhor atribuídos a fatores políticos e econômicos. Por exemplo, tanto economistas, como é o caso de Rossetti (1980), quanto cientistas políticos frequentemente citam o nível de desenvolvimento econômico como uma variável explicativa importante. Alguns verificam que a corrupção declina com o aumento do desenvolvimento econômico. Esses atribuem declínio no comportamento corrupto a salários mais altos no setor público, que criam menos incentivos para o envolvimento em práticas corruptas.

Treisman (2000 *apud* POWER e GONZÁLEZ, 2003) argumenta que o desenvolvimento econômico também fomenta a alfabetização, a educação e a ampliação de relações não personalizadas, todas aumentando as chances de que a corrupção governamental será reconhecida e enfrentada.

Numa análise política, alguns cientistas, em particular, concentram-se no tipo de regime como um determinante importante do nível de corrupção. De acordo com esse argumento, os níveis de corrupção deveriam ser menores nos sistemas políticos mais democráticos e abertos, por diversas razões.

A primeira é geralmente o mais alto nível de transparência propiciado pela diversidade e a liberdade de uma democracia. Por exemplo, a liberdade de imprensa e de associação permite aos jornalistas e aos grupos de interesse “desmascarar” as práticas de comportamento corrupto.

Outra característica é a de que, num contexto de eleições livres e justas, também característico de democracias, os eleitores têm o poder de “premiar” os ocupantes dos cargos – ao reelegê-los ou elevá-los a um posto mais alto – ou de “punir-los”, ao destituí-los de seus postos. Nessas condições, pode-se esperar que os funcionários corruptos sejam “varridos” da vida pública – mas somente após serem flagrados em atividades corruptas.

O fato de que este *poder social* (“premiar” ou “punir” representantes políticos em um Estado Democrático de Direito) funcione, combinado com a existência de uma imprensa livre e agressiva, ajuda a explicar por que podemos observar, esporadicamente, “escândalos” de

corrupção tornados altamente públicos em democracias consolidadas, enquanto, ao mesmo tempo, nota-se um nível geral mais baixo de corrupção nesses sistemas.

Essas observações sugerem fortemente que qualquer exame do efeito da cultura sobre a corrupção deve controlar tanto o nível de desenvolvimento econômico quanto o grau de democracia política num determinado país. Tanto o desenvolvimento como a democracia têm sido levados em consideração nos estudos internacionais.

## CONSIDERAÇÕES

A partir das perspectivas cultural, econômica e histórica, aplicadas, através do método analógico, à sociedade brasileira, pode-se suscitar uma breve profilaxia “preventiva” (para não dizer “salvadora”), que pode ser, em sua *práxis*, aplicável através de uma séria de medidas. Dentre as muitas, cabe citar-se algumas.

Primeiro, uma reforma política consistente, com regras para se evitar o florescimento de partidos políticos que não tenham representatividade nem ideário e se prestem apenas a conchavos e aluguel de legenda. Além disso, os cidadãos deveriam ficar ineleáveis tão logo condenados em segundo grau, recorram ou não os condenados aos tribunais superiores.

Segundo, um Judiciário fortalecido. O conceito de presunção de inocência necessita ser revisto e melhor analisado, devendo prevalecer somente até a condenação em segundo grau, independentemente de recurso às instâncias superiores. Os prazos prescricionais dos crimes precisam ser ampliados para contenção da impunidade.

O funcionalismo público deve estar a salvo do clientelismo e nepotismo, que já nasce sob a propedêutica ocupação do território brasileiro pelos portugueses, como o ressaltado por Normando (2006), “em um trecho da carta de Pero Vaz de Caminha existe um pedido ao rei de Portugal em favor de um genro do escrivão da frota [...]” (*idem*. p.13) onde, “embora a corrupção propriamente dita não tenha vindo com os portugueses, o nepotismo começou com eles.” (*ibidem*)

Para tal profilaxia, e aplicando o que já se citou de alguns cientistas políticos à realidade brasileira, há que se prestigiar funcionários de carreira, regularmente concursados, e reduzir ao mínimo indispensável os cargos de confiança. Os agentes públicos devem ser bem remunerados para não sucumbirem à tentação do ganho fácil e ilícito.

O sistema tributário merece profunda revisão, mediante redução ousada da carga tributária.

Os recursos públicos devem ser canalizados com prioridade máxima para a educação e a saúde. Quanto mais instruído e saudável o povo, maior a probabilidade de que desperte do seu “estado laico”, passe a votar melhor e exija dos políticos que elegeu o cumprimento das promessas de campanha.

Pode-se aferir que recorrente permissividade social, leis pouco rigorosas, baixo nível de renda, tradições culturais e comportamentais, bem como o modo como essas variáveis interagem entre si, podem levar a maior grau de corrupção e vice-versa.

Por fim, se valida a inferência: sociedades mais honestas tendem a alcançar maiores níveis de desenvolvimento humano.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**, 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NORMANDO, Raimundo Alberto. **Corrupção no Brasil: que fazer com dez bilhões?** Fortaleza: Edições Livro Técnico. 2006.

ROSSETI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. São Paulo: Atlas. 1980.

POWER, T. J.; GONZÁLEZ, J. Cultura política, Capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, p. 51-69, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdfsocpn21a05n21.pdf>. Acesso em: 25. set. 2010.

SILVA, M. F. da. The political economy of corruption in Brazil. São Paulo: **Revista de Administração de Empresas**, v. 39, p. 33-42, jun. 1999. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/21089>. Acesso em: 30. out. 2010.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2008. Disponível em: <http://www.transparency.de/documents/cpi/2000/cpi2000.html#cpi>. Acesso em: 16. out. 2010.