

Revista da

CGU

ANO III - Nº 4
Junho/2008
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

**CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR**



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Junho/2008

Jorge Hage
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, a opinião da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano III, nº 4, Junho/2008. Brasília: CGU, 2008.

120 p. Coletânea de artigos.

1. Prevenção da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

*S*umário

Apresentação5

Nota do editor7

Opinião

Sobre cartões e jornalismo..... 10

Pedro Formigli

Artigos

As agências anticorrupção como peças centrais de um sistema de integridade20

Luís de Sousa

Cultura brasileira e corrupção46

Fabiano Mourão Vieira

Regulação de combate à lavagem de dinheiro:
é possível evitar a corrupção nos bancos?63

Luiz Humberto Cavalcante Veiga

Denúncia anônima no Direito Disciplinar à luz do princípio constitucional da vedação ao anonimato79

Aline Cavalcante dos Reis Silva

| | |
|--|----|
| Contratação de obras e serviços de engenharia por meio do pregão | 90 |
| <i>Vagner de Souza Luciano</i> | |

Legislação

| | |
|-----------------------------|-----|
| Atos normativos..... | 106 |
| Legislação em destaque..... | 109 |

Jurisprudência

| | |
|--|-----|
| Julgados recentes do TCU – Acórdãos..... | 112 |
| Julgados recentes de Tribunais..... | 116 |

Cultura brasileira e corrupção

Fabiano Mourão Vieira, graduado e mestre em Economia pela Unicamp (1995 e 2002), doutor em Economia pela USP (2006), Analista de Finanças e Controle da CGU-PR

1. Introdução

O objetivo deste artigo é discutir a relação entre cultura brasileira e corrupção. Este tema, de importância inquestionável, a nosso ver, em virtude da compreensão da corrupção como fato social e não meramente econômico, está em voga desde o lançamento da obra de Almeida (2007), intitulada “A Cabeça do Brasileiro”, que apresenta os resultados de uma pesquisa ampla, a PESB – Pesquisa Sócio-Brasileira – financiada pela Fundação Ford, acerca de temas levantados pela antropologia de Roberto DaMatta.

Além desta publicação, a vinda de Jean Cartier-Bresson ao Brasil, para proferir uma série de palestras no âmbito do Projeto EuroBrasil 2000, também fomentou os debates sobre a influência da cultura, uma vez que, para esse autor expoente internacional no assunto, a cultura não é variável-chave para o entendimento da corrupção.

O texto está estruturado em duas partes. Na primeira, são analisados os temas abordados pela PESB que discutem direta e indiretamente a opinião dos brasileiros sobre a corrupção e o papel do Estado. É forne-

cida uma reinterpretação dos resultados, tendo em vista as diferenças percebidas entre o jeitinho e a corrupção. Neste esforço, mostra-se a complexidade do uso da palavra cultura no âmbito da pesquisa. Em uma segunda parte, discutem-se as possibilidades da existência de uma “cultura da corrupção”.

O artigo é concluído apontando para as dificuldades de se analisar a corrupção a partir da cultura, tendo em vista tratar-se de um fenômeno complexo, que possui muitas causas. Além da cultura, para que se compreenda os níveis praticados de corrupção, faz-se necessário levar em conta outras variáveis, como baixa renda e escolaridade, desigualdade, estruturas de mercado, regimes políticos, instituições legais e de controle, oferta de serviços públicos, instabilidade política, incerteza, etc.

Falar em “cultura da corrupção” pode dar idéia errônea da predominância da cultura na determinação dos níveis de corrupção praticados em um país. Trata-se de um erro com conseqüências sociais graves, pois desacredita os efeitos do esforço de justiça social, conscientização e melhoria institucional em prol de uma economia menos corrupta.

2. A Cabeça do Brasileiro

2.1. O Jeitinho e a Corrupção

A pesquisa publicada em Almeida (2007) fornece uma contribuição ímpar para os estudos da corrupção no Brasil. Quatro dos nove temas abordados (corrupção, hierarquia, familismo e fatalismo, espírito público, punição para violência, sexualidade, presença do Estado, preconceito e política de cotas) têm interesse direto para as pesquisas sobre a corrupção. Abaixo, cada tema de interesse é discutido.

O autor argumenta que *“o jeitinho brasileiro é importante em nossa sociedade. Não apenas por ser muito difundido, mas principalmente pelo fato de nos permitir entender que o Brasil tem tanta dificuldade em combater a corrupção”*. Segundo o autor, com a pesquisa realizada, *“os brasileiros têm a chance de saber por que a “cultura da corrupção” é tão enraizada entre nós. A PESB [a pesquisa] mostra que isso acontece porque a corrupção não é simplesmente a obra perversa de nossos políticos e governantes. Sob a simpática expressão “jeitinho brasileiro”, ela é socialmente aceita, conta com o apoio da população, que a encara como tolerável”*. (p. 45) O autor define o jeitinho como *“instrumento que possibilita a quebra de regras”, “zona cinzenta moral entre o certo e o errado”*. (p. 46-7). Por fim, o autor levanta seu ponto central:

“A questão fundamental é simples: seria o jeitinho a ante-sala da corrupção? Pode-se afirmar

que quanto maior é sua aceitação, maior também é a tolerância social à corrupção? Os resultados da PESB parecem indicar que a resposta a ambas as perguntas é sim. Ao contrário da moralidade norte-americana, a brasileira admite a existência de um meio-termo entre o certo e o errado. Quanto maior for a utilização e a aceitação desse meio-termo, maiores são as chances de que haja uma grande tolerância em relação à corrupção” (p. 48).

A partir de um conjunto de 19 situações, a pesquisa identificou o que o brasileiro crê como jeitinho e como corrupção. Fala-se de moralidade contextual, pois o que é certo ou errado depende do contexto. Em geral, conclui-se:

“As situações classificadas como jeitinho envolvem algum tipo de burocracia, ainda que seja a de um restaurante, e um amigo ou conhecido que, com boa vontade, quebra uma regra geral para ajudar a contornar um problema. Trata-se, portanto, do apelo a uma relação pessoal. Inversamente, no que se considera corrupção, não há interferência de um conhecido ou amigo. As relações são impessoais, o que fica bem caracterizado pelo recurso do dinheiro em vez da boa vontade como forma de solucionar problemas” (p. 57).

No entanto, o próprio autor torna complexa a definição do jeitinho, ao notar que a classificação entre jeiti-

nho e corrupção está relacionada com a familiarização dos pesquisadores em relação às situações levantadas. Isso pode ser verificado nas duas passagens abaixo:

“É significativo que as pessoas que não têm carro inclinam-se mais a considerar corrupção “passar uma conversa no guarda para ele não aplicar uma multa”[...] “Também são práticas distantes da maioria das pessoas: enriquecer por meio de cargos públicos; encontrar meios de não pagar impostos; ter dois empregos e só trabalhar em um deles; e ter ao mesmo tempo bolsa de estudo e emprego. Isso quer dizer que, distante dessas situações, a maioria da população se sente à vontade para classificá-las como claramente negativas: elas são corrupção” (p. 55-6).

No que se refere à análise das regiões, as pesquisas convergem com os trabalhos etnográficos, que apontam o Nordeste como local de maior concentração de práticas corruptas e clientelísticas. Pela influência das obras de DaMatta e Gilberto Freire, a região é sempre lembrada como *locus* de análise ideal para compreender a falta de separação entre o público e o privado na cultura ibérica e brasileira. Em termos damattianos, trata-se da convivência da rua e da casa.

“Pode-se afirmar que há uma diferença importante entre o padrão ético do Nordeste em relação às demais regiões do Brasil. O que para um nordestino é acei-

tável (...) para um habitante de outra região tende a ser errado ou eticamente condenável. Essa ética faz com que a opinião pública nordestina seja mais tolerante com acontecimentos que em outra região do Brasil tenderiam a ser considerados corrupção. A capacidade de indignação e de combate à corrupção da população nordestina é menor pelo simples fato de sua concepção ética ser – na média – diferente do restante do Brasil” (p.65).

A partir de um conjunto de 19 situações, a pesquisa identificou o que o brasileiro crê como jeitinho e como corrupção.

As três perguntas utilizadas para avaliar as diferenças regionais são as seguintes:

- Pedir a um amigo que trabalha no serviço público para ajudar a tirar um documento mais rápido do que o normal;
- Um funcionário público receber um presente de Natal de uma empresa que ele ajudou a ganhar um contrato do governo;
- Alguém consegue um empréstimo do governo que demora muito a sair. Consegue liberar o empréstimo mais rápido porque tem um parente no governo.

É importante notar que as três questões envolvem exemplos em que as relações pessoais e não monetárias são essenciais. Os objetivos são alcançados não por meio de transações em moeda, mas por meio de troca de favores. Não há impessoalidade nem compra de serviços, como a corrupção típica do pagamento de propinas.

No que se refere à escolaridade, na primeira e na terceira pergunta, conforme avança-se em anos de estudo, a percepção muda de favor para jeitinho. O segundo caso é um pouco mais complexo, pois existem leis que estabelecem tal impossibilidade e há informações disponíveis que fazem com que pessoas de maior escolaridade decidam caracterizar tal comportamento como corrupção.

O autor conclui que *“a opinião pública brasileira reconhece e aceita, em grande medida, que se recorra ao jeitinho como padrão moral. [...] Por isso, se os níveis de corrupção no Brasil provavelmente estão relacionados à aceitação social do jeitinho – que é grande e bastante enraizada entre nós – os resultados da pesquisa indicam que temos um longo caminho pela frente se o que desejamos é o efetivo combate à corrupção”* (p. 71).

No entanto, é importante observar que quando as relações são impessoais e envolvem um fluxo monetário na transação, a classificação predominante é de corrupção e não de jeitinho. Por exemplo, tratam-se dos seguintes casos: pagar um funcionário de uma companhia

de energia para fazer o relógio marcar um consumo menor, dar R\$ 20 para o guarda para ele não aplicar uma multa, fazer um gato/gambiarra de energia elétrica, uma pessoa conseguir uma maneira de pagar menos impostos sem que o governo perceba, usar um cargo no governo para enriquecer, uma pessoa ter dois empregos, mas só ir trabalhar em um deles, uma pessoa ter bolsa de estudo e um emprego ao mesmo tempo.

Cumpra observar que a grande maioria dos exemplos de corrupção envolve transações impessoais e monetárias, diferindo do jeitinho, que trata de transações pessoais e não monetárias. Grosso modo, nota-se, portanto, que os indivíduos sabem separar o que é jeitinho do que é corrupção. Nesse sentido, em tese, não se pode falar de um Nordeste menos ético, mas de um Nordeste mais dadivoso, com mais jeitinho. Claro que essa definição que separa jeitinho da corrupção não é exata e rigorosa, pois as transgressões diversas do aparato legal e os favorecimentos no judiciário são, em geral, corrupção, ainda que sejam impessoais e não-monetárias. No entanto, o termo corrupção é demasiadamente amplo e a existência deste tipo de corrupção legal-dadivoso não tira o mérito da tentativa de compreender a corrupção (na maioria das práticas) e o jeitinho de forma separada.

Cartier-Bresson (2000) notou as particularidades do tema, observando que o *“o clientelismo se opõe à corrupção como troca de mercado, mas não à corrupção como troca so-*

cial, conferindo-lhe de certo modo uma legitimação social. Isso equivale a dizer que existe uma economia moral da corrupção e que esta não é apenas uma forma simples de manipulação dos funcionários públicos por parte das elites” (p. 83).

A própria pesquisa não parece confirmar a rigor a conceituação damattiana do jeitinho como ‘instrumento que possibilita a quebra de regras, zona cinzenta moral entre o certo e o errado’.

A própria pesquisa não parece confirmar a rigor a conceituação damattiana do jeitinho como “*instrumento que possibilita a quebra de regras*”, “*zona cinzenta moral entre o certo e o errado*”. O jeitinho não é uma quebra de regras generalizada, justamente porque para ser exercido necessita de relações pessoais e de trocas não monetárias. Ademais, não é uma zona cinzenta moral ou uma região nebulosa, porque a lógica do jeitinho, justamente, repetindo, pela sua natureza pessoal e não monetária, não é redutível à lógica das leis e do Estado, impessoal e, na maioria das vezes, monetária (impostos, multas, empréstimos, compras, etc.). As estatísticas, eventualmente, podem aproximar os conceitos em alguns estratos, mas as tendências mostram dois fenômenos bem distintos.

É apressada, a nosso ver, a conclusão de que existiria uma correlação direta entre a difusão do jeitinho da cultura brasileira e a persistência de altos níveis de corrupção. A literatura especializada aponta inúmeras razões para os altos índices de corrupção, desde instabilidade política, níveis baixos de renda, governança falha, regulamentação excessiva, burocracia, inércia, etc.

Um salto maior ainda é dado quando se associa à existência do jeitinho a tolerância à corrupção. Esse argumento só seria válido em outra cultura, como a norte-americana, por exemplo, que associa livremente o jeitinho à corrupção. Em nossa cultura, em que são observadas diferenças entre essas duas categorias, não há porque dizer que a existência de um conduz à permanência de outro. Ademais, ao que parece, a pesquisa realizada não testou a hipótese aventada. Assim sendo, sem estudos adicionais, não podemos inferir que o jeitinho determina a tolerância à corrupção, ainda que seja possível aceitar previamente, de forma razoável, que possa existir algum grau de influência, dentro dos marcos de um processo de cidadania concedida e não conquistada.

Os estudos sobre o jeitinho e a corrupção podem ser enriquecidos se partirem da extensa literatura que cuida da explicação a respeito das características específicas das transações pessoais e não-monetárias, também conhecidas como dons, dádivas ou transações dádivas. Essa literatura teve início

com a obra paradigmática de Mauss (1925) e deu origem ao Movimento Anti-Utilitarista de Ciências Sociais, o M.A.U.S.S., com obras e autores traduzidos e difundidos no Brasil, como Caillé (2002) e Godbout (1999). Quanto aos autores brasileiros, é digna de menção a obra de Lanna (2002), que embora seja de inspiração damatiana, utiliza o paradigma maussiano para compreender as relações clientelistas e dádivas do Nordeste brasileiro. Também é preciso lembrar da obra de Martins (2002), mais em linha ao movimento anti-utilitarista, em defesa de um modelo teórico capaz de compreender a complexidade social, que não se resume à análise mercantil e estatal, mas consciente das mediações necessárias para o caso brasileiro, alerta para as dificuldades emergentes das dádivas patrimonialistas nos sistemas políticos.

É mais provável que o cidadão se indigne com a corrupção, mas não veja meios de combatê-la, pela falta de visão da existência de um processo de cidadania conquistada.

Além desses textos, Sales (1994) fornece a base conceitual para pensar a corrupção em países em desenvolvimento, ao apontar como a cultura da dádiva pode ser um entrave ao desenvolvimento sócio-econômi-

co e uma barreira para a conquista da cidadania. Com os circuitos dádivos, os direitos dos cidadãos não aparecem como provenientes de um processo de luta e conquista democrática, mas como um presente de políticos poderosos. A dádiva aproxima as pessoas, estabelece vínculos e dificulta a formação de consciência crítica em relação às condições de exploração vivenciadas pelos estratos pobres da população.

A idéia de uma cidadania apresentada pelo Estado é bastante válida para os estudos sobre corrupção. Por exemplo, Oliveira (1994) aponta na época de Vargas, que teria presenteado os trabalhadores com uma regulamentação do trabalho adequada, sem um processo reivindicativo subjacente a essa decisão política. O próprio Estado entra como parte da dádiva e isto pode ser confirmado no restante da pesquisa, que veremos adiante. Todavia, isto não permite dizer que a dádiva, ou o jeitinho, em outras palavras, necessariamente contribui para aumentar a tolerância dos cidadãos à corrupção. É mais provável que o cidadão se indigne com a corrupção, mas não veja meios de combatê-la, pela falta de visão da existência de um processo de cidadania conquistada. Resta ao cidadão não moderno, mais fiel aos circuitos dádivos, rezar para que as pessoas superiores tenham um melhor nível moral.

2.2. A visão hierárquica e patrimonialista

Almeida (2007) mostra que grande parte da população brasileira,

principalmente aquela identificada como arcaica e inserida nos circuitos dadivosos, concorda com a expressão popular “cada macaco em seu galho”, que designa o ‘lugar’ de cada um na sociedade. Os setores menos modernos – baixa escolaridade, população não economicamente ativa (referente à PEA, População Economicamente Ativa), mais idosos, região Nordeste, cidades do interior – são os mais hierárquicos.

“Ter dinheiro, isto é, ganhar na megassena, não é suficiente para que um porteiro (alguém que ocupa a base da pirâmide social de status e renda) possa se mudar para uma área rica da cidade. Como diz o ditado popular, “cada macaco no seu galho” – como porteiro, ele deve saber qual é o seu lugar social. Para quem defende o ponto de vista hierárquico, esse lugar não é determinado exclusivamente pelo dinheiro. Por mais dinheiro que ele tenha, ele sempre será um porteiro e como tal não deve se mudar para uma área mais rica da cidade” (p. 84).

É bastante aceito o fato de que a incapacidade de combater a corrupção é agravada com a visão de mundo hierárquica. Os mais pobres não se sentem no direito de interferir nas decisões tomadas pelos mais ricos, porque não compreendem as relações estatais num mesmo lugar social.

De modo mais geral, as relações de hierarquia no trabalho e na vida social e política, ao estender as relações de submissão para além dos

contextos de origem, conforme a pesquisa observa, são, em conseqüência, prejudiciais para o combate à corrupção. Nesse sentido, uma pessoa hierarquicamente inferior não se sente apta a exercer o controle social necessário para a redução dos índices de corrupção.

Outro agravante da fraqueza do combate à corrupção é a visão patrimonialista do brasileiro. A expressão “cada um deve cuidar somente do que é seu, e o governo cuida do que é público” teve a concordância de 74% da amostra pesquisada que reflete o pensamento da sociedade brasileira. Nas palavras de Almeida,

“A aceitação social do patrimonialismo é muito grande. O caso mais extremo, no qual alguém se utiliza do cargo público como se fosse propriedade particular, é tolerado por 17% da população brasileira! Considerando-se a gravidade da situação, é possível dizer que 17% é uma proporção bastante elevada. No extremo oposto (...) quase $\frac{3}{4}$ da população brasileira afirmam não considerar que o que é público merece ser cuidado por todos. A extensão dessa forma de pensar para a esfera dos tributos implica considerar recursos advindos dos impostos do governo e não de toda a população. Trata-se do oposto da visão republicana, que advoga que o que é público é de todos e, portanto, deve ser zelado por todos” (p. 102).

A pesquisa mostrou, ademais, que os setores menos modernos – cida-

dãos do interior, habitantes do Nordeste, idosos, não PEA e baixa escolaridade – são os mais patrimonialistas. As maiores diferenças se deram de acordo com o nível de escolaridade. 50% dos analfabetos concordam que “já que o governo não cuida do que é público, então ninguém deve cuidar”, enquanto apenas 2% dos cidadãos com ensino superior concordaram com a proposição.

Tendo em vista que o patrimonialismo é tão disseminado, Almeida conclui que *“a margem de manobra dos políticos é muito maior do que seria em um contexto social no qual esse apoio fosse menor. Portanto, dada a visão da população brasileira sobre o tema, não surpreende que a corrupção e suas práticas sejam tão comuns.”* (p. 110) É importante observar que, no caso do patrimonialismo, há uma relação muito mais forte com a variável escolaridade. Assim, um dos melhores caminhos para a expansão do controle social é, certamente, o avanço da educação. A recusa do patrimonialismo produz a consciência de que todos são responsáveis pelo que é público.

No que se refere à falta de espírito público, mensurado pelas perguntas “deve-se colaborar com o governo mesmo que ele não cuide do que é público”, 41% dos pesquisados concordou com tal proposição, contra 56% que optaram pela sentença de que “só se deve colaborar com o governo quando ele cuida do que é público”. A falta de espírito público é agravada nas cidades do interior, na baixa escolaridade e no Nordeste.

Em complemento à obra, Almeida (2007b) apontou que quanto menor a escolaridade, maior a concordância com o político que rouba, mas faz. Houve um debate na mídia em razão de posicionamento do Cláudio Weber Abramo, da Transparência Brasil, contra tal resultado, dizendo que os brasileiros preferem políticos que fazem e não roubam. O debate sobre o livro, em outras instâncias, também polemizou o comportamento e a opinião das classes mais baixas e escolarizadas.

2.3. A hipótese evolucionista da emergência de uma cultura global

Almeida conclui sua obra de modo bastante surpreendente, com uma postura universalista, retirando o jeitinho e a visão patrimonialista e hierárquica como essencialmente brasileiras. Em consonância com as críticas às abordagens damattianas de que os traços culturais supostamente brasileiros não seriam especificidades nacionais, o autor procura resgatar DaMatta, afirmando que *“ele não estaria falando especificamente do Brasil, mas sim da cultura de qualquer sociedade cuja escolaridade geral é muito baixa. E se teria, neste caso, uma antropologia da escolaridade baixa vis-à-vis a da escolaridade alta.”* (p. 276) Aponta-se, assim, uma interpretação no sentido de uma cultura global que engloba a cultura da dádiva e os regionalismos. Até aqui a posição do autor é aceitável. O problema surge quando postula que essa cultura global seria a cultura do liberalismo, de matiz

anglo-saxã. Em dois trechos, o antepenúltimo e o último parágrafo, esta opinião aparece:

“(...) um forte aumento da escolaridade em nosso país aproximará a cultura dos brasileiros de outras culturas, inclusive as dos países anglo-saxões. Para variar o exemplo, podemos afirmar que, após muitos anos de intenso esforço educacional, a população da Coréia do Sul está culturalmente mais próxima dos norte-americanos do que há 50 anos.”

No último parágrafo:

“Não estou negando as especificidades nacionais, apenas enfatizando que culturas nacionais podem ser menos importantes do que as de grupos sociais transnacionais, unidos pela escolarização formal. (...) História e herança não mudam, mas o nível de escolaridade traz alterações de conseqüências bastante profundas para qualquer sociedade. Entre elas, a consolidação da democracia” (p. 276-77).

O exemplo da Coréia do Sul, dado no texto, é particularmente infeliz para os analistas, como nós, que avaliam os resultados da pesquisa tendo em mente o tema da corrupção. Este país obteve taxas expressivas de crescimento econômico nas últimas décadas do século XX convivendo com significativa corrupção, principalmente nos setores estratégicos da economia. Se a cultura desse país aproximou-se da americana, isto se deve a um conjunto amplo de fa-

tores, desde a ajuda pós-guerra proveniente dos EUA até os efeitos diretos do crescimento econômico, que podem anteceder os efeitos do aumento da educação na mudança cultural. Dito isto, cabe ainda lembrar que a estruturação do capitalismo sul-coreano foi muito diferente da americana, por ter presenciado uma participação ativa do Estado no processo de desenvolvimento, conforme notou, dentre outros autores, Canuto (1994).

A nosso ver são de fundamental importância, em primeiro, as observações do caráter antiliberal e patrimonialista do brasileiro e, em segundo, a comprovação de uma relativa separação entre o que é jeitinho (circuitos dadivosos) e o que é corrupção.

As críticas apontadas, no entanto, não devem desdourar a grande contribuição da Pesquisa Social Brasileira, organizada por Alberto Carlos Almeida e Clifford Young, para a compreensão dos temas abordados. A nosso ver são de fundamental importância, em primeiro, as observações do caráter antiliberal e patrimonialista do brasileiro e, em segundo, a comprovação de uma

relativa separação entre o que é jeitinho (circuitos dádivosos) e o que é corrupção.

No primeiro caso, o antiliberalismo mostra como são equivocados os ataques à presença do Estado em razão de práticas ineficientes e corruptas. Essas práticas não induzem as pessoas a desejarem um Estado menor, mas sim um Estado melhor, mais eficiente e menos corrupto, o que acentua a importância de uma política sistemática e vasta de combate à corrupção.

No que se refere ao patrimonialismo, principalmente na idéia de que ‘cada um deve cuidar somente do que é seu, e o governo cuida do que é público’, a grande presença dessa idéia comprova, indiretamente, o fato de nossa cidadania ser vista como concedida e não como conquistada.

No que se refere ao patrimonialismo, principalmente na idéia de que “cada um deve cuidar somente do que é seu, e o governo cuida do que é público”, a grande presença dessa idéia comprova, indiretamente, o fato de nossa cidadania ser vista como concedida e não como conquistada. É possível que a cidadania concedida

seja comum em países em desenvolvimento, de industrialização tardia e de escassa tradição democrática. A implicação do patrimonialismo no combate aos corruptos é a de que a maior transparência e disponibilidade de informações sobre os gastos públicos e os processos decisórios não necessariamente significam maior controle social. Para que este se expanda, faz-se necessária maior conscientização da natureza da cidadania conquistada, do Estado democrático e do processo mais geral de reivindicação de direitos. Essa conscientização deve ser promovida tanto pelos movimentos sociais como pelo próprio Estado, em função de *ombudsman*.

No segundo caso, a pesquisa mostra que os cidadãos sabem diferenciar práticas dádivosas, que envolvem trocas pessoais não monetárias, das práticas corruptas, trocas impessoais monetárias. A existência de uma correlação entre a frequência de práticas dádivosas e a frequência de práticas corruptas nos países mais pobres e atrasados em nenhum momento justificaria postularmos a existência de causalidade nesse processo. Assim, ao menos na realidade contemporânea dos países, não se pode dizer que o jeitinho é a ante-sala da corrupção.

A literatura, principalmente Mauro (1994), apontou como a instabilidade política está relacionada a altos índices de corrupção. Países que passam por crises políticas graves, com guerras civis, por exemplo, que não são poucos, têm sua economia desorganizada, o que favorece o aumento da corrupção, mas também

favorece o aumento dos circuitos dádivosos, de jeitinhos, pois a população busca sua sobrevivência para além das trocas impessoais e monetárias, até mesmo porque grande parte da população vive na informalidade e muitas vezes sem acesso à moeda oficial. Embora o exemplo citado seja bastante extremo, ele pode ser atenuado para entender a vida econômica das populações pobres ou empobrecidas em geral.

O erro de uma análise que conecta a dádiva à corrupção é partir de uma visão evolucionista das sociedades, que postula economias primitivas como totalmente imersas em uma economia da dádiva e as economias modernas em uma economia de Estado e mercado e um destino inexorável conectando primitivos e modernos. Se dependesse do evolucionismo, a corrupção poderia ser vista como própria de um estágio primitivo de desenvolvimento, em que indivíduos têm pouca educação e são despreparados e não adaptados a uma vida social regulada pelo mercado e pelo Estado. Tal evolucionismo não existe, como se pode notar pela análise dos dados da Transparência Internacional, que revelam países como o Chile, de democracia consolidada recentemente, com melhores notas para prevenção e combate à corrupção do que países como os Estados Unidos, com seus mais de dois séculos de democracia.

O controle social e a redução do patrimonialismo não são conquistas definitivas das sociedades. É claro que muitos países pobres estão em processo de constituição de suas ins-

tituições modernas e, assim sendo, a população não está habituada com o exercício democrático. De qualquer forma, a construção institucional é um processo contínuo, e não um estágio que uma vez alcançado garante aos países presença *sine qua non* no rol dos países desenvolvidos respeitados pela qualidade de sua governança.

O controle social e a redução do patrimonialismo não são conquistas definitivas das sociedades. É claro que muitos países pobres estão em processo de constituição de suas instituições modernas e, assim sendo, a população não está habituada com o exercício democrático.

3. Cultura da Corrupção

Almeida (2007) propôs que a “cultura da corrupção” estaria enraizada em nós brasileiros e camuflada pelo chamado jeitinho. Argumentamos, no item anterior, que esta mistura entre corrupção e jeitinho não é aplicável, como a própria pesquisa demonstrou. Os indivíduos têm noção da diferença entre trocas pessoais e não monetárias (jeitinho) e trocas impessoais e monetárias

(corrupção). Não há porque supor que a presença maior de um causa a presença maior de outro, ainda que exista uma correlação forte entre os dois fenômenos.

É importante, para tornar mais rigoroso o debate, nos indagarmos se é possível haver uma cultura do jeitinho e uma cultura da corrupção. Todavia, esta discussão é muito extensa e infelizmente não pode ser abordada por completo neste artigo. De qualquer forma, urge apontar as direções de pesquisa e nos posicionarmos a respeito do tema.

A cultura do jeitinho seria a cultura da dádiva. No entanto, não seria correto falarmos de uma “cultura” da dádiva. A dádiva, tão bem descrita por Mauss (1926), está muito mais para um modelo universal de ação-estrutura do que para uma cultura. Esta perspectiva, do ponto de vista teórico, com suas implicações, foi explicada, com algumas variantes, por Caillé (2002). Já do ponto de vista das práticas dádivas nas sociedades contemporâneas, Godbout (2002) se encarregou de compilar inúmeros exemplos, com o intuito de demonstrar que a dádiva persiste na modernidade, em meio à regulação do mercado e do Estado. Ou seja, não há cultura do jeitinho e nem uma cultura das sociedades de baixa renda-educação, como propôs Almeida (2007, p. 276).

Mais complicada é a discussão sobre a “cultura da corrupção”, pois para esta não temos um gigante como Mauss para nos ombros nos apoiarmos, ainda que tenhamos

Weber para nos auxiliar. A dificuldade inicial é de que se tratam de termos de definição ampla, principalmente o termo “cultura”. A antropologia fornece inúmeras definições e não convém adentrar neste longo debate¹. Para nós, é interessante nos ater a duas abordagens, vistas a seguir.

Em primeiro, a cultura é utilizada como oposição à natureza². Essa discussão é importante, porque as análises da economia da corrupção que usam a matriz neoclássica, postulam um ser humano utilitarista, atomizado e racionalista, que age sem cultura, a partir da lógica do interesse próprio, comum aos seres humanos. A matriz institucionalista já abre espaço para a existência de um vetor de características culturais que influenciam a agência humana. Análises de cunho histórico-estruturalista também levam em consideração a cultura, mas esta é estruturada e os elementos estruturantes são de fundamento econômico.

Em segundo, a cultura é postulada como uma diferença entre grupos. Ações, identidades, práticas, comportamentos, gostos, crenças que diferem quando comparamos duas ou mais coletividades. Esta definição é redutível à primeira, pois a natureza, neste contexto, pode ser entendida como tudo que é fixo e não varia, enquanto a cultura é tudo

1. Para uma discussão ampla sobre o significado do termo cultura, ver Eagleton (2000)

2. Há, também, um interminável debate sobre o que é natureza, a ponto de questionar a validade desta discussão.

o que é variável, ainda que a variação seja configurada estruturalmente.

O termo corrupção, por sua vez, tem pelo ponto de vista legalista a mais estrita definição, a saber, ações ilegais. No entanto, com vistas a abarcar os desafios propostos pela opinião das pessoas pesquisadas pela PSB, propusemos ao longo do texto outra compreensão, de cunho sócio-econômico, que nos pareceu mais operante, qual seja: trocas irregulares impessoais e monetárias. Definindo deste modo, cobre-se a maior parte dos exemplos de corrupção existentes e a chamada zona cinzenta entre corrupção e clientelismo, para fins teóricos, diminui sensivelmente. É uma definição compatível com a opinião dos cidadãos acerca das fronteiras entre corrupção e jeitinho.

Não obstante, cabe um alerta. É claro que para fins legais e de controle social, a discussão muda de teor, porque muitas das trocas pessoais e não-monetárias vistas como socialmente desregradadas ou irregulares podem ser ilegais e causar graves prejuízos à sociedade. Neste caso, dependendo do conteúdo, o fato de ser uma troca dádiva, um jeitinho, não faz omitir a responsabilidade da sociedade de criminalizar tais práticas.

Pode-se explicar, alternativamente, pela via da análise criminal. As práticas ilegais ou desregradadas impessoais e monetárias são, de hábito, reconhecidas como crime e, portanto, são vistas como corrupção. As práticas ilegais ou desregradadas pes-

soais e não monetárias não são normalmente reconhecidas como crime, mas como dádivas, e, portanto, não são vistas como corrupção. O alargamento do que é definido como corrupção depende da criminalização dos atos e da conscientização a esse respeito.

Cartier-Bresson (2000) é um dos autores que apresentam essa linha de análise concisamente. Para ele, na perspectiva de trivialização das superposições entre o público e o privado, *"as fronteiras entre a corrupção e o clientelismo somente podem ser demarcadas mediante a criminalização dos atos. [...] A dinâmica da denúncia (a remarcação das fronteiras) reside na evolução da tolerância em relação ao fosso entre as políticas oficiais e oficiosas e continua sendo uma simples questão de governabilidade"* (p. 82).

Feitas as considerações acima, até que ponto poderíamos falar de uma cultura da corrupção? A cultura influencia a corrupção? As respostas para estas perguntas dependem da matriz teórica utilizada. As teorias de cunho neoclássico, com ênfase na análise microeconômica, assumem que "a oportunidade faz o ladrão" e, desta forma, a cultura pouco influencia a disposição dos indivíduos para se corromperem. As teorias institucionalistas, principalmente a de North (1990), buscam explicar as especificidades das instituições de um país. Assim sendo, contribuem para explicar porque pode haver maiores oportunidades de corrupção em um país do que noutro. Nesse caso, há espaço para influência da cultura, porque esta exerce efeitos na forma-

tação das instituições. Na sociologia, caminho semelhante pode ser trilhado pelas análises weberianas. Quanto às análises histórico-estruturalistas e marxistas em geral, há pouco espaço para a cultura, pois esta, quando reduzida, é vista como produto de forças econômicas.

A cultura influencia a corrupção? As respostas para estas perguntas dependem da matriz teórica utilizada. As teorias de cunho neoclássico, com ênfase na análise microeconômica, assumem que ‘a oportunidade faz o ladrão’ e, desta forma, a cultura pouco influencia a disposição dos indivíduos para se corromperem. As teorias institucionalistas, principalmente a de North (1990), buscam explicar as especificidades das instituições de um país.

Em nossa opinião, é possível falar em cultura de corrupção, de modo comedido, para explicar parte deste

fenômeno complexo. A análise microeconômica neoclássica contribui em muito para entendermos a lógica da corrupção e do combate à mesma. No entanto, como bem alertou Cartier-Bresson (1998), não é capaz de explicar porque nem sempre “oportunidade faz o ladrão”. A despeito das leis de um país, as sociedades têm padrões éticos e morais específicos, que cabem na definição de cultura. A disposição para roubar, *coeteris paribus*, não deixa de ter uma inclinação cultural.

No entanto, seria difícil postular que a cultura, aqui entendida como disposição de fundamento moral e ético para roubar ou transgredir, é fator determinante nos índices de corrupção. Antes, vários outros fatores, em geral não associados à cultura, disputam a primazia, como a instabilidade política, os regimes de Estado, as estruturas de mercado, o rigor das instituições legais e de controle, a baixa renda e escolaridade e a inércia do comportamento grupal corruptivo.

É preciso reconhecer que a presença do problema da amplitude do termo ‘cultura’ pode dificultar a análise. Em uma abordagem inspirada em “A Ética Protestante” de Weber, é lógico pensar que a cultura é determinante na formatação das instituições. Por exemplo, é razoável imaginarmos que diferentes formações religiosas afetam de modo particular a definição das leis e o entendimento sobre o processo de criminalização de atos que desrespeitam os limites entre o público e o privado. Neste, e somente neste sentido, a cultura

torna-se variável determinante, pois podemos dizer que afeta a estabilidade política.

No entanto, seria difícil postular que a cultura, aqui entendida como disposição de fundamento moral e ético para roubar ou transgredir, é fator determinante nos índices de corrupção.

Então, como escolher o melhor tratamento para a cultura? Em nossa opinião, de pouco adiantaria tornar endógenas, dependentes da cultura no longuíssimo prazo, as variáveis tipicamente usadas para explicar a corrupção (instabilidade, governo, mercado, instituições, renda e escolaridade), pois teríamos um retrocesso na qualidade da explicação. O maior potencial explicativo de um modelo que inclui cultura, assim sendo, é limitá-la à influência da disposição moral dos indivíduos em praticar a corrupção. Ademais, enfim, a conclusão mais importante é a de que só com esse limite faz-se operante falar em “cultura da corrupção”.³

Tudo isto dito, podemos nos perguntar se é válido dizer que a “cultura da corrupção está enraizada no Brasil” ou que há uma “cultura da

3. Caso contrário, seria preciso explicar, na linha weberiana, como ao longo dos séculos a suposta cultura da corrupção formou instituições, estruturas de mercado, baixa renda e escolaridade, etc.

corrupção no Brasil”, ou, ainda, que “a cultura brasileira é adequada para corrupção”. Ainda que válido, por certo, a resposta para esta pergunta é bastante complexa, pois exigiria uma nova análise da cultura brasileira, se isto for possível, refazendo a interpretação damattiana e correndo um sem número de riscos teóricos e históricos.

Finalmente, ainda que se aceite a idéia de uma cultura da corrupção no Brasil, influenciando as demais variáveis que alteram os níveis de corrupção, é preciso reconhecer que essa influência não é necessariamente única e dominante. Ou seja, mesmo que a cultura da corrupção, em movimentos de longuíssimo prazo, seja capaz de influenciar a renda, a escolaridade, a legalidade, as estruturas políticas e de mercado, ainda assim há um espaço amplo de mudanças destas variáveis originadas de outros fatores que certamente afetarão os níveis de corrupção praticados no presente.

Portanto, a corrupção é um fenômeno complexo. Assim sendo, não deve ser tratada como passível de explicação por fator isolado, seja ele proveniente da cultura, da economia ou da política.

4. Conclusão

Este pequeno artigo procurou discutir a cultura da corrupção no Brasil. Com este objetivo, foram feitas duas análises. Em primeiro, reanalisamos os dados da PESB, Pesquisa Social Brasileira, e criticamos a obra

de Almeida (2007). Em segundo, avaliamos, em termos teóricos, as dificuldades de se pensar a corrupção a partir da cultura.

Mostramos como a prática do jeitinho não é a ante-sala da corrupção. De acordo com os próprios dados da pesquisa, os entrevistados sabem diferenciar os dois tipos de comportamentos. O jeitinho envolve trocas pessoais e não monetárias em geral, enquanto a corrupção trata de trocas ilegais impessoais e monetárias. A disseminação do jeitinho, neste contexto, não implica deterioração dos padrões éticos. Não se poderia, desta forma, falar, por exemplo, que o Nordeste é menos ético.

Também expusemos que o jeitinho não é uma característica específica da cultura brasileira ou de outras culturas, mas um comportamento relativamente universal tratado na literatura como dádiva e dons. As trocas feitas sob a lógica da dádiva diferem daquelas realizadas sob o comando do Estado e do Mercado. Ainda que em menor grau, as práticas dadivosas estão presentes nas sociedades modernas e não devem ser consideradas arcaicas. Ademais, não há fundamentos para que se imagine que as sociedades caminham, evolutivamente, de uma cultura da dádiva para a cultura moderna, em sucessivos estágios, em direção a um país mais educado e com menos corrupção.

A dificuldade do combate à corrupção não se deve ao enraizamento de uma cultura da corrupção, mas sim à visão de mundo hierárquica e

patrimonialista dos brasileiros, própria de países que experimentaram um processo de cidadania concedida e não conquistada. Isto implica a necessidade de mobilização social para conscientizar os indivíduos quanto à necessidade de controle social. Em nossa opinião, a transparência, por si só, é insuficiente.

A importância do combate à corrupção ganha ênfase tendo em vista que o brasileiro defende um Estado amplo, regulador e participativo, ainda que seja ineficiente. Os indivíduos não querem um Estado menor, mas um Estado melhor. Nesse sentido, combater a corrupção é um ato de defesa do Estado, perante opiniões liberais em prol de um Estado mínimo.

A importância do combate à corrupção ganha ênfase tendo em vista que o brasileiro defende um Estado amplo, regulador e participativo, ainda que seja ineficiente. Os indivíduos não querem um Estado menor, mas um Estado melhor. Nesse sentido, combater a corrupção é um ato de defesa do Estado, perante opiniões liberais em prol de um Estado mínimo.

Quanto ao conceito de cultura da corrupção, concluímos que este deve ser usado apenas para explicar a propensão de cunho moral dos indivíduos e coletividades à corrupção. A cultura justificaria porque nem sempre a “oportunidade faz o ladrão”. As religiões são exemplos de como a cultura pode influenciar os níveis de corrupção.

No entanto, a corrupção é um fenômeno complexo, influenciado por diversas variáveis. A cultura é apenas uma fonte de influência, ao lado da instabilidade política, os regimes de Estado, as estruturas de mercado, o rigor das instituições legais e de controle, a baixa renda e escolaridade e a inércia da reputação de grupos. Exceto pelas análises históricas de longuíssimo prazo, em que se pode buscar na cultura a explicação para o formato moderno das instituições, a compreensão dos níveis presentes de corrupção nos países não pode posicionar a cultura como variável explicativa chave.

O erro de postular a cultura como origem dos maiores ou menores níveis presentes de corrupção pode induzir a sociedade civil e o Estado à inação no que se refere à necessidade de se promover o controle social e o combate. A compreensão errônea de que a corrupção é um mal inevitável porque provém da cultura dá margem para a propagação de idéias liberais favoráveis ao Estado mínimo. Todavia, essas idéias são contrárias aos anseios da maioria da população, que deseja um Estado melhor, capaz de promover o desenvolvimento com justiça social.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Alberto Carlos. *A Cabeça do Brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ALMEIDA, Alberto Carlos. “Polêmica sobre ‘rouba mas faz’ agita debate”. *Valor Econômico*, 31 de agosto de 2007.

CAILLÉ, Alain. *Antropologia do Dom: o Terceiro Paradigma*. Petrópolis: Vozes, 2002.

CANUTO, Otaviano. *Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo: Editora Nobel, 1994.

CARTIER-BRESSON, Jean. *Corrupções, Liberalizações e Democratizações*. Disponível para baixar no sítio do Programa Euro Brasil, MPOG. Publicado originalmente em *Revue Tiers Monde*, nº 161, jan-mar. 2000.

CARTIER-BRESSON, Jean. *Da velha à nova corrupção nos países em desenvolvimento*. Disponível para baixar no sítio do Programa Euro Brasil, MPOG. Publicado originalmente em *Mondes em Developpement*, nº 102, 1998.

EAGLETON, Terry. *The Idea of Culture*. Oxford: Blackwell, 2000.

GODBOUT, Jacques T. *O Espírito da Dádiva*. Rio de Janeiro, FGV, 1999.

LANNA, Marcos P. *A Dádiva Divina*. Campinas: Unicamp, 2002.

MARTINS, Paulo Henrique (org) *A Dádiva entre os Modernos*. Petrópolis: Vozes, 2002.

MAUSS, Marcel. *O Ensaio sobre a Dádiva*. In *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.(1926)

NORTH, Douglas C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

SALES, Teresa. “Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 9 (25), p. 26-37, junho, 1994.

WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Martin Claret, 2005.