



Uma análise sobre as inter-relações entre concepções e *quasi-myths* acerca da corrupção

Saada Luedy Matos Soares Oliveira¹

Resumo: O presente artigo centraliza sua análise em uma compreensão tridimensional das causas e dos impactos da corrupção. O objetivo foi elucidar a intersecção entre o fenômeno da corrupção e os contextos econômico, político e cultural de uma nação, a fim de promover um melhor entendimento diante da complexidade que envolve o tema. Para tanto, foram examinados conceitos e dados colhidos da literatura científica especializada e de materiais técnicos publicados por estudiosos da área, processo que teve como ponto de partida as investigações desenvolvidas pelo professor Matthew Stephenson. Ao longo do estudo, ficou demonstrado que, apesar dos efeitos nocivos que causam para a sociedade, práticas corruptas persistem e podem ser estimuladas por visões distorcidas acerca das concepções econômica, política e cultural que qualificam o conceito de corrupção. Algumas dessas narrativas (*quasi-myths*), analisadas por Stephenson, são amplamente difundidas e capazes de inibir tentativas de combater a corrupção de forma efetiva. Como conclusão, pode-se observar um movimento que se caracteriza por uma atuação ativa, ao influenciar e moldar o funcionamento da economia, da política e da cultura de um país, como também por uma atuação passiva, que decorre e se desenvolve a partir desses contextos.

Palavras-chave: Corrupção. Cultura. Economia. Política. *Quasi-myths*.

An analysis on the interrelations between conceptions and quasi-myths about corruption

Abstract: This article centers its analysis on a three-dimensional understanding of the causes and impacts of corruption. The objective was to elucidate the intersection between the phenomenon of corruption and the economic, political and cultural contexts of a nation, in order to promote a better understanding of the complexity that surrounds the subject. In order to achieve this goal, concepts and data collected from the specialized scientific literature and technical materials published by scholars in the area were examined, a process that had as its starting point the investigations carried out by Professor Matthew Stephenson. Throughout the study, it was demonstrated that, despite the harmful effects they cause to society, corrupt practices persist and can be stimulated by distorted views about the economic, political and cultural conceptions that qualify the concept of corruption. Some of these narratives (*quasi-myths*), analyzed by Stephenson, are widespread and capable of inhibiting attempts to fight corruption effectively. In conclusion, one can observe a movement that is characterized by an active role, by influencing and shaping the functioning of the economy, politics and culture of a country, as well as by a passive role, which stems and develops from these contexts.

Keywords: Corruption. Culture. Economics. Politics. *Quasi-myths*.

¹Pós-Graduada em Direito Penal, Anticorrupção e Compliance. Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3058-3417>. E-mail: saadaluedy@hotmail.com.

Introdução

Uma das definições de corrupção mais amplamente usadas, inclusive pelo Banco Mundial, é a concebida por Treisman (2000, p. 399-457), o qual afirma que corrupção é “*the abuse of public office for private gain*”. É dessa forma que a Transparência Internacional também define corrupção: como o abuso de poder para ganho privado (Transparency International. Corruption Perception Index). Trata-se de um conceito que foca na ideia de suborno (ou seja, pagamentos informais a funcionários e autoridades públicas) e que se relaciona com o chamado *pocket book evaluation*: julgamentos e avaliações subjetivas baseados em experiências pessoais (Klašnja; Tucker; Deegan-Krause, 2014). A assertividade desse conceito, contudo, não reconhece a complexidade de um problema cujas características e efeitos são objeto de análise por estudiosos do mundo inteiro.

Diante do processo globalizatório e do conseqüente aperfeiçoamento da tecnologia e das interações políticas, econômicas e sociais, o próprio conceito de corrupção passou por um incremento a fim de refletir o quão intrincadas se tornaram as práticas corruptas. É por conta disso que se faz necessário destacar uma definição menos focada em irregularidades esporádicas e individuais e mais centrada no interesse público.

Sendo assim, hoje a corrupção não está mais relacionada apenas à antiga noção do exercício de pressão ilícita por meio de incentivos materiais e imateriais por parte dos atores do mercado sobre os funcionários públicos, a fim de manipular, em seu proveito, procedimentos burocráticos e decisões políticas. Uma visão contemporânea da corrupção considera também a ocorrência de uma série de estratégias de poder desenvolvidas por certos agentes econômicos com o intuito de manipular as políticas públicas e a regulação do mercado em seu benefício, tudo isso acontecendo sob o manto da legalidade.

Para Philp, corrupção é a forma por meio da qual “*the exercise of political authority in a liberal democracy can go awry, subverting one or more of: the norms governing access, the legitimated exercise of authority, and/ or the efficacy of accountability procedures*” (Philp, 2001, p. 358). A política se transforma em uma plataforma na qual representantes políticos e empresários se articulam para perpetuar seus próprios ganhos, aproveitando-se de um suporte normativo que confere ao ambiente institucional apenas a aparência de ser democrático.

Nesse sentido de abarcar novas variáveis para definir práticas corruptas, Kaufmann e Vicente cunharam o termo *legal corruption*. Segundo essa concepção, a corrupção “*is defined at the political level (and represents) a decision variable of the elite in power (and serves to) the elite (to) build a legal framework to protect its own conduct*” (Kaufmann; Vicente, 2011, p. 195-219). A corrupção legal se caracteriza por envolver três aspectos: tráfico de influência, informalidade de financiamento político e captura política.

Lessig (2013, p. 553-555), por sua vez, desenvolveu a ideia de *institucional corruption*: uma influência sistêmica e estratégica que, apesar de ser permitida por lei, é capaz de minar a eficácia de uma instituição ao desviá-la de seu propósito e enfraquecer a sua capacidade de alcançar as suas finalidades. Com isso, ocorre o declínio do nível de confiabilidade pública nessa instituição.

É possível visualizar, portanto, novas tentativas de conceituar e analisar o fenômeno da corrupção de acordo com a complexidade que o tema ganhou no mundo moderno. Há estudiosos, inclusive, que chegam a dividir a corrupção em dois tipos primários: “grande corrupção” (*grand corruption*) ou “corrupção política”, e “pequena corrupção” (*petty corruption*), também chamada de “corrupção burocrática” (Bohn, 2013). Essa distinção tem relevância quando do estudo dos efeitos da corrupção no âmbito econômico, em especial diante das teses do *grease the wheels* e *sand the wheels*.

O que uma compreensão mais ampla sobre a corrupção demonstra é que o problema não se restringe a uma análise meramente jurídica, que pode ser solucionada por meio da subsunção de um fato a uma moldura normativa. Trata-se de uma questão que envolve aspectos multidisciplinares, já que práticas corruptas decorrem das relações econômicas, da estrutura política e da própria cultura de um povo, ao mesmo tempo em que produzem efeitos em cada uma dessas áreas.

A partir dessa conclusão, pode-se vislumbrar o cenário de retroalimentação entre a corrupção e os contextos econômico, político e cultural de uma nação. O modelo econômico-cultural de Paldam (2012, p. 215) reforça a relação entre a disseminação da corrupção e o cenário econômico de um país. Países com serviços públicos de má qualidade e com menos estabilidade financeira apresentam maior corrupção generalizada, estimulada por condutas arbitrárias e pela diminuição do crescimento econômico.

Por outro lado, o enfraquecimento da responsabilização das autoridades associada à disseminação da corrupção e a uma maior arbitrariedade também pode se relacionar com a cultura política de um país. Uma cultura política que facilita o comportamento corrupto cria um cenário no qual as pessoas tendem a usar o poder para obter ganhos pessoais. Há, assim, uma correlação entre cultura política de um país, ausência de responsabilidade como parte dessa cultura política e a disseminação da corrupção.

Ademais, a disseminação da corrupção é intensificada por fatores relacionados ao conjunto de valores de uma sociedade de forma geral. Esses valores se embrenham nas instituições e ajudam a moldá-las. Em razão disso, para Sung (2002, p. 137-160), a presença da corrupção é mais esperada em países onde não há um Judiciário forte, uma imprensa livre e uma

oposição política efetiva, já que as formas de coibição da disseminação da corrupção são menos efetivas e a probabilidade de cometimento de ações arbitrárias aumenta.

Apesar de evidentes todos esses efeitos, observa-se a existência de narrativas que vão de encontro à necessidade de priorização das medidas anticorrupção. Três dessas narrativas foram identificadas por Matthew Stephenson, professor da Harvard Law School, e são por ele denominadas de *quasi-myths*. Embora seja possível afirmar que existe um núcleo verdadeiro por trás dessas três ideias, elas são caracterizadas pela falácia e induzem em erro, o que torna necessária uma análise mais aprofundada acerca de cada uma delas.

Em razão disso, este artigo aborda as três narrativas citadas e destina uma seção para cada uma delas, a fim de perscrutar os reflexos das concepções política, econômica e cultural no desenvolvimento da corrupção. Na seção destinada à concepção política, é abordado o sentimento de impotência que pode surgir diante de um quadro de corrupção crônica em determinada sociedade. Na seção em que se analisa a concepção econômica, é feito um estudo das teorias *grease the wheels* e *sand the wheels*, estreitamente conectadas à discussão sobre os impactos da corrupção na economia de um país. Por fim, na seção que trata da concepção cultural, se discute o quanto a cultura nacional é capaz de inibir um efetivo combate à corrupção.

Concepção política e o sentimento de impotência

De acordo com o primeiro *quasi-myth*, alusivo à concepção política de corrupção e explicado pelo professor Matthew Stephenson, a corrupção se tornou um problema tão profundamente enraizado em determinadas sociedades que não há nada que possa ser feito para combatê-la de forma efetiva. Reformas políticas ou institucionais não seriam capazes de agir contra uma prática que já é tão arraigada, e nenhum progresso visando à redução da corrupção poderá ser alcançado.

Por um lado, há um núcleo verdadeiro nessa narrativa, já que a corrupção tem por peculiaridade ser um sistema que se retroalimenta, o que dificulta a sua supressão. No entanto, o que é possível observar, de fato, é a experiência de países que, apesar de conhecerem um passado marcado pela corrupção sistêmica, hoje apresentam um desempenho relativamente bom em relatórios como o Índice de Percepção de Corrupção, da Transparência Internacional. É o caso, por exemplo, da Finlândia e da Suécia, que já enfrentaram períodos de corrupção extrema e, atualmente, são países considerados de alta integridade, nos quais a corrupção ainda existe, mas se tornou um problema administrável.

A experiência desses países mostra que é possível e factível a transição de um cenário em que a corrupção é sistêmica e está arraigada no funcionamento das instituições para uma conjuntura na qual a prática corrupta pode ser controlada e limitada. Entre algumas das prescrições citadas pelo professor Stephenson e indicadas para se alcançar o sucesso nessa transição está a democratização.

É plausível estabelecer uma relação entre corrupção e tipos de regime de governo. Para muitos estudiosos, como Johnston (1997, p. 61-82), sistemas de votação democráticos podem fornecer incentivos para compras de votos ou financiamentos ilegais de partido. Apesar disso, muitas pesquisas teóricas concluem que o regime democrático reduz a corrupção em um país. Da Silva (2000, p. 173-192), por exemplo, afirma que democracias enfatizam a proteção da liberdade de expressão, a qual, por meio do jornalismo investigativo e do escrutínio público, aumenta o custo do comportamento corrupto.

Barro (1973, p. 481-499) sugere que um sistema de votação regular oferece uma ferramenta para o combate à corrupção por meio do aumento do controle por parte da sociedade. No mesmo sentido, para Treisman (2000, p. 399-457), a votação democrática proporciona incentivos para representantes políticos serem menos corruptos, já que muitos irão lutar ativamente contra a corrupção a fim de aumentarem suas chances de reeleição. Por fim, aspectos como maiores liberdades civis e mais independência do Judiciário em democracias aumentam a eficácia das medidas anticorrupção.

Quanto à relação entre instabilidade política e corrupção, esta conexão é um consenso já bem estabelecido há muito pela literatura que estuda o tema. Leite e Weidman (1999, p. 1-34) afirmam que instabilidade propicia um cenário no qual as autoridades do governo deixam de possuir influência política suficiente para promover medidas de anticorrupção efetivas. Treisman (2000, p. 399-457), por sua vez, reitera que, em um ambiente caracterizado pela estabilidade política, a preocupação com a importância de se construir uma reputação positiva aumenta, o que acarreta menos corrupção.

Há, contudo, uma situação peculiar vivenciada por alguns países nos dias atuais: de um lado, existem autocracias politicamente estáveis; de outro, democracias formadas recentemente, e, por isso, instáveis. Ditaduras vigentes há um longo período de tempo conseguem fornecer estabilidade política e econômica, enquanto que novas democracias, ao menos em um primeiro momento, não conseguem sustentar esse cenário.

Ressalte-se, porém, um alerta: a tendência global no sentido de se estabelecerem sociedades mais abertas não deve ser retráida em razão dessa constatação. Isso porque, se existe algum aumento da corrupção durante o processo de democratização, isso se deve, muito

provavelmente, à instabilidade vivenciada durante os primeiros anos de transição do regime autocrático.

Mesmo reconhecendo a robustez desse fato, as conclusões de um estudo realizado por Nur-Tegin e Czap (2012, p. 58-63) são no sentido de que o nível de corrupção é menor em democracias instáveis do que em ditaduras estáveis, e que, por conta disso, é recompensador para um país, em termos de corrupção, trocar um regime autocrático que desfruta de estabilidade por um regime que protege liberdades políticas, mas que enfrenta instabilidade, mesmo que transitória. Segundo esses autores, existem fortes evidências empíricas de que democracias, mesmo que politicamente instáveis, têm representantes políticos que são menos corruptos do que seus congêneres em países com regimes autoritários.

Cabe ressaltar que, assim como acontece com muitas variáveis levadas em consideração em estudos acerca da corrupção, a relação entre corrupção e regimes autocráticos também é dual. A prática corrupta pode ajudar a sustentar uma autocracia, à medida que fornece recursos financeiros para a elite governante, beneficiando, com isso, a estabilidade do regime. Todavia, a corrupção também pode levar a uma revolução no âmbito dessa autocracia, ao possibilitar a formação de poderosos clãs políticos.

A conclusão que resulta dessas considerações é que existe um consenso no meio acadêmico no sentido de que democracias estabelecidas há muito tempo possuem menos governos corruptos. É manifesto que corrupção é um problema devastador em países menos desenvolvidos e que são, muitas vezes, submetidos a regimes autocráticos. Apesar disso, países com instituições democráticas recentemente estabelecidas não estão livres desse problema. Nestes casos, a corrupção ainda pode ser alta devido, entre outros motivos, à instabilidade política.

Reconhecidas essas premissas, torna-se relevante investigar os motivos que levam uma população a sentir uma crescente insatisfação com a democracia. Isso porque pode ser observado um outro consenso na literatura sobre o tema: as democracias têm lidado com níveis críticos de apoio público nos dias atuais.

Para Magalhães (2014, p. 81-93), a situação econômica pessoal e as percepções sobre a eficácia do governo são justificativas suficientes para entender esse fenômeno. A falta de correspondência entre necessidades e expectativas dos cidadãos e os resultados das políticas adotadas pelo governo gera descontentamento com a forma como a democracia está funcionando, já que as pessoas não conseguem perceber melhora na sua qualidade de vida, nem como seus problemas estão sendo efetivamente resolvidos.

Alguns outros estudiosos enfatizam a qualidade do desempenho do governo como um fator para explicar o descontentamento com os rumos da democracia de um país. O motivo de insatisfação das pessoas se relaciona com a forma como as instituições atuam: muitos entendem que essas instituições não agem de acordo com padrões éticos universalistas nem estão preocupadas em proteger ou promover o bem público. A sensação, pelo contrário, é de que o bem público está sendo utilizado apenas para o benefício de alguns, em uma evidente deturpação de sua natureza e finalidade (Philp, 2001).

Tudo isso demonstra o quanto a corrupção política afeta os níveis de satisfação ou insatisfação com relação ao funcionamento democrático. Esse aspecto da corrupção atinge a eficiência da formulação de políticas públicas, o que compromete a capacidade de amplo atendimento da população por meio de serviços públicos adequados e naturaliza a mitigação de atos ilícitos, que se disseminam e permanecem na impunidade.

Alguns autores discordam desse entendimento e afirmam que a corrupção tem pouca influência no apoio público à democracia, visto que aquilo que realmente importa, na verdade, é o desempenho econômico e o formato do sistema político, e não a preocupação sobre se as políticas públicas fornecidas por esse sistema são entregues ou não através de práticas corruptas (Newton, 2006). Apesar dessa percepção contrária, a verdade é que os cidadãos não expressam sua decepção com as instituições democráticas apenas em termos econômicos; e, mesmo se assim fosse, não se pode esquecer dos efeitos deletérios que a própria corrupção causa à economia de um país.

A insatisfação generalizada com a democracia é o resultado de um processo longo e corrosivo, gerado pelos persistentes efeitos da corrupção em diversos âmbitos, e traz para a população a sensação de estar sendo enganada pelo funcionamento democrático. A partir disso, diante de um sentimento de letargia, surge uma completa descrença quanto a eventual sucesso de algum tipo de medida anticorrupção, o que leva ao surgimento de narrativas como as que ilustram o *quasi-myth* ora em análise.

Concepção econômica e a teoria da graxa sobre as rodas

O segundo *quasi-myth* se refere à ideia de que a corrupção pode se mostrar uma ferramenta eficiente, ao menos nos países em desenvolvimento e que enfrentam dificuldades econômicas. De acordo com essa ideia, quando as leis são ineficientes, a corrupção se apresenta como a única maneira para que algo possa ser feito, como dar início ao próprio negócio, por

exemplo. Assim, ao invés de ser um empecilho ao desenvolvimento econômico, a corrupção, na verdade, ajudaria a fomentar a economia de um país.

Trata-se do chamado *grease the wheels*, princípio que analisa a possibilidade de a pequena corrupção burocrática na forma de propina ser capaz de impulsionar a economia. De acordo com essa narrativa, apenas a grande corrupção política, tal como o desvio de fundos estatais, poderia travar (*sand the wheels*) o crescimento econômico.

Nathaniel Leff explica essa teoria de forma sucinta ao afirmar que "*if the government has erred in its decision, the course made possible by corruption may well be the better one*" (Leff, 1964, p. 8-14). No mesmo sentido, segundo Samuel Huntington, em termos de crescimento econômico, "*the only thing worse than a society with a rigid, over-centralized, dishonest bureaucracy is one with a rigid, overcentralized, honest bureaucracy*" (Huntington, 1968, p. 386).

A ideia central desse argumento surgiu a partir do questionamento acerca das condições que levam a corrupção a ser economicamente menos prejudicial em determinadas circunstâncias do que em outras. Um determinado grupo de pesquisadores passou a estudar os efeitos da corrupção sobre a economia, questionando se as práticas corruptas estimulam o desempenho econômico ou se obstruem a economia. Um exemplo de hipótese que defende o efeito de estímulo à economia é explanado por Johnson Noel *et al.* (2012, p. 11-12), que considera que a corrupção inibe menos a atividade econômica onde a regulação é mais vigorosa.

É claro que, em razão da grande quantidade de capital, tanto financeiro quanto político, despendido para os esforços anticorrupção, parece ser razoável analisar sob quais condições esses esforços são inefetivos ou até mesmo contraproducentes. Contudo, o que as evidências mostram é que a corrupção funciona muito mais como um impedimento ao crescimento econômico e ao desenvolvimento do que como um facilitador.

Os estudos de Robert Mayo (2013, p. 12) afirmam que suborno não leva ao aumento da eficiência no âmbito de ambientes regulatórios deficientes. Esse resultado foi alcançado a partir de uma análise do PIB *per capita*, que reflete o comportamento acumulado de uma economia ao longo do tempo; taxa de alfabetização; gastos do governo como uma fração do PIB; taxa de suborno e facilidade para fazer negócios. A partir de todas essas variáveis, concluiu-se que, considerando o tipo específico de corrupção e levando-se em conta um ambiente institucional mais propício a um aumento da eficiência, práticas como o suborno diminuem a eficiência de ambientes institucionais já deficientes. De acordo com Mayo, "*corruption is always and everywhere a bad thing*".

É nesse sentido que surge a teoria *sand the wheels*, a qual afirma que, embora possam existir algumas variações no efeito, a corrupção nunca é benéfica. Estudiosos como Banerjee (1994, p.

1289-1332) declaram que, em vez de reduzir o fardo da regulação ineficiente, a corrupção pode fazer com que essa ineficiência aumente, já que os funcionários do governo passariam a ter um incentivo para criar bloqueios econômicos que exigem o pagamento de subornos para que sejam evitados.

O desenvolvimento econômico é definido pelo Deardorff's Glossary of International Economics como “*sustained increase in the economic standard of living of a country's population, normally accomplished by increasing its stocks of physical and human capital and improving its technology*” (Deardorff, 2016). O Produto Interno Bruto (PI) *per capita* é um indicador muito utilizado para medir o nível de desenvolvimento e prosperidade de um país. Com base nisso, as análises de Mauro (1995, p. 681-712) concluíram que há uma associação negativa bastante significativa entre corrupção e investimento, o que resulta em menor PIB naqueles Estados que apresentam alta corrupção.

Sendo assim, apesar das pesquisas que defendem a teoria *grease the wheels*, muitas evidências demonstram o papel destrutivo da corrupção sobre o desenvolvimento econômico e sustentável de países em todo o mundo. Um alto nível de corrupção impede novas oportunidades de investimento e atinge a eficiência das políticas orçamentárias; dificulta a entrada no mercado de novas empresas, o que diminui o empreendedorismo e reduz o desenvolvimento de negócios; ocasiona o aumento dos gastos públicos e a redução da arrecadação de impostos. Esses efeitos tendem a ser ainda mais graves em países que enfrentam sérios problemas institucionais.

Quanto aos efeitos deletérios na economia decorrentes da prática reiterada da corrupção em contratações públicas, Adán Nieto Martín (2013), *apud* Knoerr, Guaragni e Knesebeck (2019, p. 2-3), identificou dois: o efeito *kickback* (ou “efeito de ressaca”) e a limitação do investimento. O “efeito de ressaca” se verifica na corrupção manifestada por meio do suborno. Em uma contratação pública fraudulenta, o corruptor realiza um “investimento” correspondente ao valor pago a título de propina. Esse valor será revertido ao agente corruptor através de superfaturamento. Conforme explicam Knoerr, Guaragni e Knesebeck (2019), o valor pago pelo suborno “vem embutido no preço pago pela Administração Pública no produto ou serviço contratado”. Desse modo, enquanto o erário público é desfalcado em virtude dessa negociação, o empresário corrupto experimenta lucro.

Além de demonstrar desrespeito aos princípios da impessoalidade, moralidade e legalidade (já que não importa a capacidade técnica do contratado e a qualidade do produto ou serviço a ser prestado, e sim os vultosos valores ilícitos envolvidos), o efeito *kickback* também prova que contratações públicas fraudulentas afetam a regularidade do fluxo econômico e geram gastos públicos ilegítimos, devido aos custos suportados pelo erário para cobrir a propina paga pelo corruptor.

De acordo com o efeito da limitação do investimento, em um quadro de corrupção sistêmica, uma empresa que pretende conseguir uma contratação de grande vulto com o Poder Público irá se preocupar em reservar recursos para investir em pagamentos de propina, e não para investir no setor econômico em que está inserida. Além disso, como o que importa para a efetivação da contratação não são a eficiência e as qualidades técnicas do contratado, mas sim o pagamento de propina, há uma redução do estímulo ao investimento na produção e no desenvolvimento de tecnologia. Esse efeito, ao fim e ao cabo, gera estagnação do desenvolvimento econômico dos setores atingidos pela corrupção e, conseqüentemente, afeta o progresso econômico de todo o país.

Por fim, pode-se adicionar mais um argumento contra a ideia amparada pela teoria *grease the wheels*: a prática reiterada de corrupção no âmbito das contratações públicas ofende diretamente a livre concorrência. Isso porque, nesse cenário, o que interessa é a capacidade que a empresa possui de corromper o agente público para ser beneficiada com a contratação. Ademais, muitos dos agentes corruptores se cartelizam, a fim de ajustarem quando cada um será favorecido com o contrato público. A cartelização gera uma concorrência fictícia, existente apenas virtualmente, já que desnatura as condições de igualdade necessárias para um ambiente competitivo saudável e permite que poucas empresas controlem o mercado.

Em face do exposto, conclui-se que os prejuízos causados pela corrupção à Ordem Econômica são tão vastos e tão manifestos que o *quasi-myth* ora em análise não se sustenta. A defesa da teoria *grease the wheels* possibilita que discursos desse tipo encorajem a prática de condutas corruptas e a disseminação desse fenômeno destrutivo, o que, ao final, gera concentração de renda, desequilíbrio econômico e pobreza. Uma solução seria repensar toda a problemática da corrupção não somente a partir de uma perspectiva jurídica, mas também como um problema econômico, que exige uma atuação voltada para a proteção da Ordem Econômica, como bem jurídico, em todos os seus aspectos.

Concepção cultural e a relativização do que é corrupto

O terceiro *quasi-myth* identificado pelo professor Matthew Stephenson e que pode ser relacionado com a concepção cultural de corrupção é aquele que diz que as práticas tidas como corruptas são assim reconhecidas a depender do contexto analisado. Assim, condutas que são associadas com corrupção em países Ocidentais, por exemplo, podem muito bem ser consideradas adequadas em países de outras regiões.

Essa narrativa defende que o conceito de corrupção é culturalmente específico e abre margem para que se entenda que a priorização de medidas anticorrupção é, na verdade, a imposição de valores que podem nem mesmo ser apropriados em outros contextos culturais. Trata-se de um argumento utilizado, muitas vezes, com a pretensão de distorcer a ideia do que é corrupção, depreciar a necessidade de seu efetivo combate e deturpar a percepção sobre quais condutas realmente são consideradas legítimas.

Por certo que, em razão das diferenças culturais existentes, nem todas as sociedades enxergam um determinado comportamento governamental da mesma maneira. Contudo, para Stephenson, “*it seems that the attitude that prevails in societies beset by endemic corruption is less acceptance and more something like cynical resignation*”². O que esse *quasi-myth* revela é que, no fundo, as pessoas se enxergam presas a um sistema falho e se sentem incapazes de mudá-lo ou de fazer algo a respeito; mas isso não significa que elas entendem que determinadas condutas são aceitas como não corruptas.

Toda essa discussão mostra o quanto a cultura nacional pode ser uma importante variável que influencia a corrupção. Em um primeiro momento, a ligação entre cultura e corrupção leva à percepção acerca do impacto das normas sociais quanto a um comportamento apropriado. Alguém que não vê mais ninguém se envolvendo em determinada conduta ilícita tende a sentir mais vergonha ou culpa quando a pratique, já que vê que a prática dessa conduta é rara. No entanto, se a conduta for difundida, ou seja, se muitas pessoas praticam aquele ato corrupto, naturalizando-o, a dor moral a ser sentida será muito menor.

Há, todavia, uma problemática que demanda uma análise mais acurada: a influência da cultura nacional no funcionamento das instituições. É certo que o ambiente institucional concede legitimidade aos representantes políticos e funcionários públicos com base na conformidade e no nível de aceitação de certas práticas. Por outro lado, arranjos institucionais são moldados pela cultura nacional de um país e são, por conta disso, bastante específicos. Assim, práticas de gestão são mais bem compreendidas se a cultura nacional e as instituições sociais forem levadas em consideração. O processo institucional e o de gestão não podem ser separados do contexto cultural. Valores culturais de uma sociedade, sua história e até mesmo influências coloniais definem os tipos de instituições que uma sociedade cria para ela mesma.

Existem algumas teorias que buscam entender a ligação entre cultura nacional e corrupção. Messner e Rosenfeld (1997, p. 1396) desenvolveram a teoria da “anomia” institucional. Essa teoria, baseada na teoria sociológica de anomia de Durkheim, defende que uma mudança cultural e institucional associada com a modernização causa um declínio em controles

²(Harvard Law School. Corruption and Anticorruption: A talk by Professor Matthew Stephenson. YouTube: 2019).

sociais tradicionais. O resultado é “anomia”, ou seja, o enfraquecimento das normas (desinstitucionalização), fato que resulta em comportamentos inaceitáveis.

Becker (1968, p. 169-217) desenvolveu a noção de análise do *principal-agent* (análise do principal-agente). De acordo com essa abordagem, a disseminação da corrupção é promovida através de trocas corruptas que encorajam ganhos privados no processo de tomada de decisões públicas. A análise de Becker examina as relações entre três protagonistas: o cidadão, o *principal* (o governo) e um agente que administra a relação entre o cidadão e o governo (o gestor público, ou seja, políticos e servidores públicos). Considerando o grau de discricionariedade usufruído quando do exercício do poder, agentes são mais propensos à corrupção quando gozam de ampla discricionariedade e pouca responsabilidade.

A teoria institucional, por sua vez, tem sido utilizada para explicar ações individuais e ações institucionais, assim como aspectos da prática administrativa e gerencial. De acordo com essa teoria, variáveis institucionais refletem um padrão de fatores culturais que evoluem com o passar do tempo e se tornam validados dentro de uma instituição e de uma sociedade (Eisenhardt, 1988). Nesse sentido, como os arranjos institucionais definem o contexto social de instituições e o ambiente delas, esses arranjos irão invariavelmente moldar as ações dos representantes políticos e de funcionários públicos.

Levando-se em conta que cultura nacional é um pré-requisito para entender as práticas de gestão nacionais e internacionais, é importante destacar que, entre os vários modelos de cultura nacional, o modelo construído por Hofstede apresenta correspondência teórica com a teoria institucional. A ideia trabalhada por Hofstede é utilizada para explorar as dimensões da cultura nacional relacionadas à corrupção. Algumas dessas dimensões importantes para fins de análise são: *power distance*, *uncertainty avoidance*, *individualism*, and *time orientation* (Hofstede, 1980, p. 46-74).

O conceito de *power distance* destaca as consequências de um processo decisório centralizado por uma elite, marcado por uma distribuição não igualitária do poder. Para Hofstede, esse cenário proporciona um ambiente cultural no qual a corrupção é mais suscetível de ocorrer. A arbitrariedade que gera corrupção é reforçada em culturas caracterizadas por um alto *power distance*, enquanto que a disseminação de práticas corruptas diminui nas sociedades marcadas por um baixo índice dessa dimensão.

Um *power distance* significativo implica menos *checks and balances* contra o abuso de poder, já que a distribuição desigual do poder desencoraja os subordinados a questionar decisões de uma autoridade. Um sistema assim se baseia em decisões que não são tomadas com base no mérito e tende a ser paternalista, o que incentiva o favoritismo e o nepotismo. Em tais sociedades, é comum que escândalos envolvendo pessoas com autoridade sejam encobertos por subordinados

leais, que estão, na verdade, sob pressão. Nesses casos, o *whistleblowing* enfrenta o dilema ético de ser considerado desleal à sua autoridade.

De acordo com Husted (1999, p. 339-360), uma cultura que apresenta um alto *power distance* leva as pessoas a julgarem como ética uma transação comercial que é, de fato, questionável. Ademais, no cenário do comércio internacional, países exportadores com um alto *power distance* são mais propensos a se valer de subornos nos relacionamentos com seus clientes no exterior, em comparação aos países com baixo *power distance*.

Já em culturas caracterizadas por um baixo *power distance*, os subordinados esperam que seus líderes sejam responsabilizados por seus atos, além de se sentirem mais à vontade para questionar as ações dos seus superiores. Tais organizações são bastante descentralizadas e possuem sistemas hierárquicos “planos”, ou seja, as estruturas burocráticas são mais planas e mais horizontais. Ademais, o comum é que os superiores estejam disponíveis para consulta. Em razão disso, o nível de corrupção se torna reduzido em culturas marcadas por um menor *power distance*.

A segunda dimensão é chamada por Hofstede de *uncertainty avoidance* e estabelece até que ponto membros de uma cultura se sentem ameaçados por situações caracterizadas pela incerteza. Trata-se de saber, portanto, até que ponto a cultura induz os membros de uma sociedade a se sentirem desconfortáveis em determinadas situações.

Uma sociedade que apresenta um alto índice de *uncertainty avoidance* possui maior preocupação com estabilidade e segurança, o que gera fé no conhecimento de especialistas e experts. Por outro lado, culturas de menor *uncertainty avoidance* são menos estruturadas em suas atividades e apreciam correr riscos. Em virtude desse cenário, tais sociedades experimentam menor rotatividade de mão de obra, e a discricionariedade de autoridades e funcionários públicos no âmbito de processos decisórios é significativa. Tudo isso demonstra que, em culturas com menos *uncertainty avoidance*, autoridades e funcionários públicos tendem a agir de maneira mais arbitrária do que aqueles inseridos em culturas que apresentam essa dimensão em maior nível.

A terceira dimensão, *individualism*, diz respeito a até que ponto as pessoas se reconhecem como indivíduos ou como membros integrados a grupos. Essa dimensão influencia em muitos fatores relacionados à extensão e às características da corrupção em uma sociedade. Em sociedades coletivistas, os interesses do grupo prevalecem sobre os interesses do indivíduo. Isso inibe a prática do *whistleblowing* e reforça a disseminação da corrupção. Para Banfield (1958, p. 69-104), coletivismo pode ser associado com a questão do favoritismo a membros de determinada família, o que leva a transações ilegais envolvendo propinas. Além disso, autoridades tendem a

praticar nepotismo, já que redes de parentes e de amigos criam relações leais e estimulam o favoritismo.

Por outro lado, o individualismo enfatiza a autonomia e a autossuficiência, além de estimular o desinteresse pelo coletivo. Sociedades individualistas são marcadas por indivíduos que não se consideram dependentes de grupos e que são motivados por seus próprios interesses e preferências. Isso pode levar ao enfraquecimento dos controles sociais. Ademais, autoridades e funcionários públicos usufruem de mais discricionariedade, o que pode estimular a arbitrariedade que caracteriza práticas corruptas.

Por fim, quanto à dimensão *time orientation*, Hofstede se refere a até que ponto uma cultura induz os membros de uma sociedade a se sentirem satisfeitos com uma gratificação diferida no tempo. Nesse sentido, autoridades e funcionários públicos que valorizam recompensas de curto-prazo podem ser mais propensos a agir de maneira arbitrária. Contudo, autoridades corruptas que desenvolveram uma visão a longo prazo tendem a ser mais pacientes com relação a quando poderão usufruir do seu suborno.

Diante dessas quatro dimensões dos estudos de Hofstede, é possível perceber que a análise dos níveis de corrupção pode capturar aspectos significativos da cultura nacional de uma sociedade, refletindo como os arranjos institucionais são específicos de determinado país, já que são moldados pela cultura nacional. Apesar de críticas que apontam que se trata de um trabalho desatualizado e inconsistente com a realidade (Mcsweeney, 2002), torna-se possível às autoridades políticas se guiarem por essas conclusões a fim de instituírem estratégias específicas de combate à corrupção.

Conclusão

As concepções política, econômica e cultural de corrupção estão intrinsecamente relacionadas com os efeitos desse fenômeno no desenvolvimento de um país. Quanto ao aspecto político, é possível observar que a corrupção mina a confiança nos governos e a fé na democracia, além de desencadear instabilidade política, devido ao enfraquecimento das instituições. No aspecto econômico, contribui para a instalação de pobreza generalizada e gera dificuldades para o empreendedorismo, por comprometer a livre concorrência. Por fim, com relação à questão cultural, verifica-se o aumento da frustração social diante da diminuição das oportunidades de mobilidade econômica e da constante divulgação de escândalos de corrupção envolvendo autoridades públicas.

O presente estudo partiu do pressuposto de que, do mesmo modo que é possível relacionar alguns dos principais efeitos da corrupção no desenvolvimento das sociedades às já referidas concepções política, econômica e cultural, também é possível traçar um paralelo entre os três *quasi-myths* estudados pelo professor Matthew Stephenson e aqueles três aspectos da compreensão do complexo fenômeno da corrupção.

Formas institucionalizadas de corrupção levam os cidadãos a enxergarem práticas corruptas como uma condição natural da política e a concluírem que não há nada que possa ser feito a respeito para mudar esse estado de coisas. Em razão disso, as estratégias anticorrupção devem enfatizar o respeito a sólidos padrões éticos e o aperfeiçoamento da qualidade e da adequação institucionais, focando, em especial, na problemática da corrupção legal como forma de solucionar a desconfiança da população quanto ao funcionamento das democracias e a descrença na capacidade que este regime possui de combater práticas corruptas.

Da mesma forma, a influência evidente e perversa da corrupção sobre a economia e o desenvolvimento sustentável dos países torna insustentável a teoria *grease the wheels*. A corrupção se estabelece como um dos maiores obstáculos para crescimento econômico, desenvolvimento social e redução da pobreza no âmbito de uma sociedade. Não apenas os agentes envolvidos diretamente nas negociações eivadas de práticas corruptas são afetados, como também toda a coletividade sofre as consequências das agressões à dinâmica econômica do Estado.

Além disso, uma compreensão acerca das dimensões culturais da corrupção dentro de uma específica sociedade gera a necessidade de se conhecer sobre a cultura nacional e de analisar o conceito de corrupção dentro do contexto dessa cultura. É necessário o estudo cauteloso dessas duas variáveis, já que ligações genéricas entre cultura nacional e corrupção tendem a oferecer explicações simplistas a um fenômeno essencialmente complexo.

Por fim, evitar a compreensão da corrupção apenas como um termo geral e conduzir análises a partir de cada aspecto que influencia esse fenômeno e que é influenciado por ele são ações importantes para identificar e prescrever soluções de forma adequada. A elaboração de medidas anticorrupção eficazes passa pelo estudo dos diferentes aspectos da corrupção e do combate direcionado para cada um deles de forma sistemática, inclusive com o objetivo de esclarecer narrativas e *quasi-myths* que podem embaraçar uma real percepção acerca dos efeitos deletérios de práticas corruptas e do que realmente pode ser feito para contorná-los.

Referências

- BANERJEE, Abhijit. **A Theory of Misgovernance**, The Quarterly Journal of Economics, volume 112, issue 4, p. 1289-1332. Disponível em: <<https://bityli.com/Z1jyu>>. Acesso em: 19 jun. 2021.
- BANFIELD, Edward C. **The Moral Basis for a Backward Society**, The Free Press, Glencoe, Illinois. Disponível em: <<https://bityli.com/TNjNI>>. Acesso em: 28 mai. 2021.
- BARRO, Robert J. **The control of Politicians: an Economic Model**, Public Choice, p. 19-42. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/BF01718440>>. Acesso em: 04 jul. 2021.
- BECKER, Gary S. **Crime and punishment: an economic approach**. Disponível em: <<https://bityli.com/5bOdg>>. Acesso em: 04 jul. 2021.
- BOHN, Frank. **Grand corruption instead of commitment? Reconsidering time-inconsistency of monetary policy**, Journal of International Money and Finance, volume 32,2013, p. 478-490. Disponível em: <<https://bityli.com/qpbDx>>. Acesso em: 13 jun. de 2021.
- DA SILVA, Carlos Eduardo Lins. **Journalism and corruption in Brazil**, Combating Corruption in Latin America, p. 173. Disponível em: <<https://bityli.com/1fUfB>>. Acesso em: 17 jul. 2021.
- DEARDORFF, A.V. **Deardorffs' Glossary of International Economics**. Disponível em: <<http://www-personal.umich.edu/~alandear/glossary/>>. Acesso em: 18 jun. 2021.
- EISENHARDT, Kathleen M. **Agency and institutional theory explanations: the case of retail sales compensation**, The Academy of Management Journal, vol. 31, 1988, p. 488-511. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/256457>>. Acesso em: 13 jun. 2021.
- HARVARD LAW SCHOOL. **Corruption and Anticorruption: A talk by Professor Matthew Stephenson**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=V6t0Tzn2ZSU>>. Acesso em: 15 mai. 2021.
- HOFSTEDE, Geert. **National cultures in four dimensions**. International Studies of Management and Organisation, vol. 13, p. 46-74. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/40396953>>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- HUNTINGTON, Samuel. **Political order in changing societies**. Disponível em: <https://brandonkendhammer.com/politics_of_development/wp-content/uploads/2018/09/Huntington-1968.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.
- HUSTED, Bryan W. **Wealth, Culture, and Corruption**, Journal of International Business Studies, 1999, vol. 30, issue 2, p. 339-359. Disponível em: <<https://bityli.com/CK77S>>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- JOHNSTON, Michael. **Public Officials, Private Interests, and Sustainable democracy: When Politics and corruption Meet**. Disponível em: <<https://bityli.com/9vXJ5>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

KAUFMANN, Daniel; VICENTE, Pedro C. **Legal corruption**. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=829844>. Acesso em: 17 jul. 2021.

KLAŠNJA, Marko; TUCKER, Joshua A.; DEEGAN-KRAUSE, Kevin. **Pocketbook vs. sociotropic corruption voting**, British Journal of Political Science. Disponível em: <<https://bityli.com/81cIh>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

KNOERR, Fernando Gustavo; GUARAGNI, Fábio André; KNESEBECK, Eduardo Henrique. **Efeitos econômicos da corrupção**. Disponível em: <<https://bityli.com/ryFzl>>. Acesso em: Acesso em: 17 jun. 2021.

LEFF, Nathaniel. **Economic Development through Bureaucratic Corruption**, American Behavioral Scientist, vol. 8, issue 3, p. 8–14. Disponível em: <<https://bityli.com/NlctU>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

LEITE, Carlos; WEIDMAN, Jens. **Does Mother nature corrupt? Natural resources, corruption, and Economic Growth**. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9985.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

LESSIG, Lawrence. Foreword: **“Institutional corruption” defined**, Journal of Law, Medicine & Ethics, vol. 41, issue 3, p. 553-555. Disponível em: <<https://bityli.com/5Krwi>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

MAGALHÃES, Pedro C. **Government effectiveness and support for democracy**. Disponível em: <<https://www.ics.ulisboa.pt/fcteval/papers/Magalhaes14.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

MAURO, Paolo. **Corruption and Growth**, The Quarterly Journal of Economics, vol. 110, 1995, p. 681-712. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2946696>>. Acesso em: 18 jun. 2021.

MAYO, Robert L. **Does bribery grease the wheels of economic growth?** Disponível em: <<https://bityli.com/BhYLO>>. Acesso em: 18 jun. 2021.

MCSWEENEY, Brendan. **Hofstede’s model of national culture differences: a triumph of faith – a failure of analysis**, Human Relations, p. 89-118. Disponível em: <<https://bityli.com/ELHr7>>. Acesso em: 28 mai. 2021.

MESSNER, Steven F.; ROSENFELD, Richard. **Political restraint of the market and levels of criminal homicide: a cross national application of the institutional anomie theory**. Disponível em: <<https://bityli.com/jF6uD>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

NOEL, Johnson; WILLIAM, Ruger; JASON, Sorens; STEVEN, Yamarik. **Corruption as a response to regulation**. Disponível em: <<https://bityli.com/mBZNr>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

NUR-TEGIN, Kanybek; CZAP, Hans J. **Corruption: Democracy, Autocracy, and Political Stability**, Economic Analysis and Policy, Elsevier, vol. 42, p. 51-66. Disponível em: <<https://bityli.com/ZOsYD>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

PALDAM, Martin. **The cross-country pattern of corruption: economics, culture and the seesaw dynamics**. Disponível em: <<https://bityli.com/hMryG>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

PHILP, Mark. **Access, accountability and authority: Corruption and the democratic process**, Crime, Law and Social Change, vol. 36, p. 357–377. Disponível em: <<https://doi.org/10.1023/A:1012075027147>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

SUNG, Hung-En. **A convergence approach to the analysis of political corruption: a cross national study**, Crime, Law and Social Change, vol. 38, p. 137–160. Disponível em: <<https://bityli.com/Xevc9>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perception Index**. Disponível em: <<https://www.transparency.org/>>. Acesso em: 17 jun. 2021.

TREISMAN, Daniel. **The causes of corruption: A cross-national Study**, Journal of Public Economics, p. 399–457. Disponível em: <<https://bityli.com/N5qkN>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

Recebido em: 29/11/2022.
Aprovado em: 06/07/2023.