

## **Combate à Corrupção no Brasil: Identificando Entraves à Luz da Versão Revisitada da Teoria da Modernização<sup>1</sup>**

**Ana Rita Silva Sacramento e José Antonio Gomes de Pinho**

### **Resumo**

O objetivo geral deste artigo consistiu em identificar aspectos do contexto sociopolítico-econômico brasileiro que, à luz dos pressupostos da *versão revisitada da teoria da modernização*, são reconhecidos como entraves para um efetivo combate à corrupção. Para tanto, foi desenvolvida uma investigação de caráter qualitativo-interpretativista, na qual se relacionou o referencial teórico – neste caso, a versão revisitada da teoria da modernização – com informações disponíveis na literatura especializada e em sites oficiais.. Inferiu-se que privações relacionadas a valores de sobrevivência e o baixo nível educacional são fatores cruciais que obstaculizam essa específica batalha no Brasil, onde ainda se precisa lutar por metas materialistas. Não obstante, e em face da identificação de alterações institucionais que foram processadas no período investigado e, principalmente, pelos esforços de mobilização da sociedade civil que se verificou em prol da aprovação de algumas delas, reconheceu-se que, ainda que lentamente, valores seculares-rationais e de autoexpressão emergem no país.

### **Palavras-chave**

Palavras-chave Corrupção. Desenvolvimento. Teoria da Modernização.

### **Abstract**

The general objective of this research was to identify aspects of the Brazilian sociopolitical-economic context recognized as obstacles to an effective fight against corruption according to the assumptions of the revisited version of the modernization theory. To achieve this objective, a qualitative and interpretative research was carried out, relating the theoretical reference, which, as mentioned above, was the revisited version of the modernization theory, with empirical data extracted from specialized literature and official documents. The findings suggest that deprivations related to elements of survival, as well as the low level of education, are factors that seriously hinder the aforementioned fight against corruption. This is so, because, under these

circumstances, individuals are still heavily involved in achieving goals related to their survival. Nonetheless, as a result of some institutional changes that occurred in the observed period, and mainly due to the mobilization of segments of the civil society for such institutional changes, it can be noted that, even slowly, secular-rational values and self-expression emerge in the country.

**Keywords** Corruption. Development. Modernization Theory.

## INTRODUÇÃO

Não é exagero afirmar que a percepção dominante no Brasil sobre corrupção é a de que este fenômeno assumiu um caráter sistêmico no país. Esse entendimento, o qual pode até ser consequência da exposição, praticamente diária, de escândalos envolvendo tanto os poderes do Estado como as organizações privadas, e em todas as esferas de governo, tem predominado nos relatórios e pesquisas divulgados por instituições que efetuam esse tipo de aferição, a exemplo do *ranking* da *Transparency International* no qual o Brasil ocupa o 79º lugar na lista que pesquisou 176 países em 2016.

Seja assimilada como crime, por uns, ou como malfeito, por outros, o consenso que emerge da literatura, conforme Power e Taylor (2011), é que a corrupção não mais é considerada como um “lubrificante das engrenagens” do desenvolvimento econômico, mas como um fenômeno que piora o investimento, agrava as condições de negócio e reduz o bem-estar total (Idem). Disso podemos depreender que os efeitos da corrupção são ainda mais nefastos em Estados menos desenvolvidos, como o brasileiro, o qual, devido às suas carências estruturais, não supre as condições mínimas de serviços básicos a grande parte de sua população.

Também não é exagero admitir que a profusão de escândalos de corrupção que eclodem cotidianamente já revelou que esse fenômeno no Brasil é suprapartidário, pois não se vincula ou se subordina a partidos políticos específicos. De forma bem panorâmica, e para ficarmos apenas em alguns escândalos envolvendo o âmbito federal da administração pública brasileira no período pós-redemocratizado, é conhecedor que o período José Sarney foi marcado pelo escândalo de concessões de rádios e TVs em troca de votos ou apoio ao presidente; na sequência, Fernando Collor de Mello sofreu um *impeachment*; o escândalo dos “anões do orçamento” fixou uma marca no Governo Itamar Franco; a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso frequentemente é associada às denúncias de compra de votos para viabilizar a aprovação da emenda constitucional com vistas à própria reeleição; a compra de votos e suborno por meio de cargos em empresas públicas também foi uma das características do Mensalão, escândalo do primeiro Governo Lula; nos dias atuais, presenciamos a apuração, pela Polícia Federal, do escândalo denominado por Petrolão, do qual, embora ainda não se conheça a real dimensão, porquanto em andamento, se noticia

o envolvimento de agentes públicos e políticos integrantes da gestão – anterior e atual – Dilma Rousseff e Michel Temer.

Em face do acima exposto, crê-se que a persistência da corrupção no Brasil é fato digno de esforços de investigação sob o enfoque de estudos que explicam o surgimento, consolidação e aprofundamento de sistemas políticos democráticos e, mais especificamente, pela *versão revisitada da teoria da modernização*, visto que este pensamento adota como premissa básica que o “desenvolvimento socioeconômico gera grandes mudanças na sociedade, na cultura e na política, ou seja, dá nova forma às sociedades” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 22). Para tanto, a investigação foi norteada pela seguinte questão de partida: à luz dos pressupostos da *versão revisitada da teoria da modernização*, quais aspectos do contexto sociopolítico-econômico brasileiro são reconhecidos como entraves para um efetivo combate à corrupção? A resposta ao problema formulado foi obtida por meio do desenvolvimento de uma investigação de caráter qualitativo-interpretativista. Esta escolha não foi aleatória, pois decorre da compreensão dos pesquisadores sobre o alcance dessa metodologia, a qual, como está evidenciado no decorrer do trabalho, possibilitou relacionar o referencial teórico – neste caso, a versão revisitada da teoria da modernização – com autores que, na visão destes pesquisadores, devem ser destacados na literatura especializada, porquanto desenvolveram estudos sobre a relação entre corrupção e o contexto histórico e sociopolítico-econômico do Brasil. Adicionalmente fez-se também uso de informações de documentos disponíveis em sites oficiais (e. g. IBGE, INEP, MDS e MPF). Portanto, considerando os meios aqui utilizados, a pesquisa deve ser compreendida ainda como bibliográfica e documental.

## **A VERSÃO REVISITADA DA TEORIA DA MODERNIZAÇÃO: PRINCIPAIS ASPECTOS**

Os estudos que abordam o fenômeno da corrupção sob a ótica da teoria da modernização podem ser agrupados em duas grandes vertentes. Em uma delas, o sistema político democrático é compreendido como consequência lógica do desenvolvimento socioeconômico. Na outra, os valores componentes da cultura política são o elemento explicativo para o surgimento, consolidação e aprofundamento da democracia em um determinado país.

A versão revisitada da teoria da modernização apresentada por Ronald Inglehart e Christian Welzel no livro *Modernização, Mudança Cultural e Democracia: A Sequência do Desenvolvimento Humano* (2009) concilia ambas as perspectivas acima citadas. Nesta obra, os autores, além de reconhecerem que existe associação entre o desenvolvimento socioeconômico com mudanças nos sistemas de normas e valores de uma sociedade, postulam que tais mudanças se processam de maneiras diferentes, porque as tradições culturais de cada nação influenciam todo esse processo.

O *insight* fundamental da teoria da modernização, qual seja, o reconhecimento de que o desenvolvimento econômico produz mudanças sistemáticas na vida política, social e cultural, é admitido também na versão revisitada e produzida por Inglehart e Welzel (2009). Não obstante, nas formulações efetuadas por estes autores, alguns dos pressupostos fundamentais

apresentados por Marx e Weber sobre os processos de industrialização e constituição da moderna sociedade capitalista são recuperados de forma crítica.

Deve-se destacar que modificações no arcabouço teórico da teoria da modernização introduzidas por Inglehart e Welzel (2009) foram baseadas em pesquisas efetuadas em 81 sociedades detentoras de 85% da população mundial. Concluíram esses autores, por meio da utilização de modelos de regressão, que os valores e crenças dos membros de sociedades desenvolvidas diferem sobremaneira daqueles encontrados em sociedades menos desenvolvidas. Nesta nova concepção, a substituição de valores materialistas ou de sobrevivência por pós-materialistas ou de autoexpressão se constitui na explicação para a efetividade das instituições democráticas e, por conseguinte, para a emergência de uma sociedade civil apta ao combate à corrupção. A ênfase em valores materialistas pode ser constatada quando as demandas se concentram em saúde, moradia, educação, transporte etc. Já demandas por qualidade de vida, defesa do meio ambiente, participação nos processos decisórios, liberdades civis e políticas etc. sinalizam ênfase em valores de autoexpressão.

Inglehart e Welzel (2009) destacam que a previsão do processo de transformação das sociedades por meio do desenvolvimento econômico é probabilística e não determinística-linear, como conjecturaram os teóricos clássicos da modernização. Os estudos daqueles demonstraram que, “apesar da globalização, o mundo não está se tornando homogêneo e a marca das tradições culturais não está desaparecendo” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 20). Mais ainda, eles asseguram que a diversidade de valores culturais básicos auxilia na explicação para as diferenças verificadas na forma de atuação das instituições em sociedades em todo o mundo.

Vê-se, portanto, que, ao chamar a atenção para a resistência da herança cultural, os autores evidenciam que as mudanças sistemáticas na vida política, social e cultural não se processam de forma análoga em todas as sociedades. Importante deixar claro também que o reconhecimento quanto à influência das tradições culturais não implica na admissão de que os valores são imutáveis. Pelo contrário, para eles “embora os valores possam mudar – e efetivamente mudem – eles continuam a refletir a herança histórica de uma sociedade. A mudança cultural depende da trajetória” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 41), o que equivale a afirmar que as mudanças não se processam mundialmente de maneira uniforme.

Outro aspecto importante nos estudos produzidos por Inglehart e Welzel diz respeito ao impacto que o desenvolvimento socioeconômico produz na mudança cultural, tanto das sociedades do tipo industrial como nas que já alcançaram o *status* de pós-industrial. A análise desses estudiosos considera que altos níveis de segurança existencial e autonomia aumentam os horizontes das pessoas, gerando um grau mais elevado de conscientização, fato que explica a diferença nos tipos de valores encontrados nas sociedades desenvolvidas e nas menos desenvolvidas. Em face desta premissa, os autores classificam a variação transcultural em duas dimensões subjacentes: uma que explora a polarização entre valores tradicionais e valores seculares-rationais e outra que explora a polarização entre valores de sobrevivência e valores de autoexpressão. Tais dimensões com seus respectivos valores serão explorados na sequência deste trabalho.

Lembram os autores que, nas sociedades em vias de industrialização, a busca pela maximização do produto material condicionava as atitudes de seus membros, sendo esta a estratégia utilizada para viabilizar o alcance de metas relacionadas com a segurança física e econômica, tais como o alívio da fome e o aumento da expectativa de vida. Vivendo basicamente da agricultura, “rezava-se por tempo bom e para se estar livre de doenças ou de pragas de insetos” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 48), já que o controle físico sobre o ambiente ainda não era concebível. Nesse cenário de insegurança física e econômica, valores tradicionais como a religião, com seus dogmas e deuses, surgem em atendimento a uma necessidade psicológica, tornando-se fonte de autoridade que desempenha papel crucial no sentido de disciplinar as massas.

Com o advento da industrialização, ainda seguindo esses estudiosos, modificações profundas foram processadas nas experiências das pessoas e nas suas visões de mundo, até então, predominantes. O surgimento das máquinas, dos fertilizantes e dos inseticidas garantia uma produtividade que superava o crescimento populacional. O descobrimento dos germes e dos antibióticos fez das doenças um problema sob controle tecnológico. Neste novo cenário, “Deus se tornava menos crucial”; “a necessidade de reafirmação tradicionalmente proporcionada pela religião diminuiu” e “a ciência racional e suas crenças no progresso tecnológico se tornam uma nova fonte de autoridade” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 49).

Mudanças culturais substanciais somente são observadas pelos autores a partir do surgimento da era pós-industrial. Citando sociedades como a dos Estados Unidos, do Canadá, da Europa Ocidental e de uma parte do Leste da Ásia, Inglehart e Welzel (2009) pontuam que os níveis de prosperidade atingidos nestes países proporcionam aos seus membros níveis de segurança material jamais vistos na História. Esse sentimento de segurança decorre da redução das suas restrições objetivas, uma vez que alimentos, roupas, abrigos, moradias, educação e serviços de saúde são metas praticamente superadas por todos os membros nestas sociedades.

Os autores também assinalam que, nesses países, as restrições cognitivas e sociais também estão drasticamente reduzidas, porque, graças ao alto nível educacional formal e à proliferação do conhecimento por meio da mídia de massa, as pessoas tornam-se intelectualmente independentes e autônomas, “elas não dependem mais das interpretações de terceiros em relação ao mundo” (INGLEHART; WELZEL, 2009 p. 51). Tal nível educacional indica ainda que os membros dessa sociedade cresceram com um nível de segurança existencial suficientemente alto para garantir a sua sobrevivência. Ademais, esses pesquisadores constataram que, nas sociedades pós-industriais, as atividades econômicas e a vida social despadronizam-se, rompendo drasticamente com o padrão de controle vigente nas sociedades industriais. Isto se dá porque os esforços humanos não estão concentrados na produção de bens com vistas ao consumo, mas em bens que visam satisfazer o estilo de vida, exigindo, portanto, inovação, criatividade e idéias. Tal situação, naturalmente, exige organizações mais flexíveis e trabalhadores com maior autonomia cognitiva e intelectual.

Em resumo, os autores constataram que, na sociedade pós-industrial, ocorre o deslocamento da ênfase dos valores materialistas, tão comuns nas fases da pré-industrialização até a fase industrial, para outros tipos de valores, os quais os autores designam por pós-materialistas ou de autoexpressão. Isto não quer dizer que os membros dessas sociedades se tornaram antimaterialistas, mas que os níveis crescentes de segurança existencial proporcionado pelo desenvolvimento socioeconômico permitem aos seres humanos a superação da meta da sobrevivência, fazendo emergir metas relacionadas à emancipação humana. Noutras palavras, metas pós-materialistas surgem depois de alcançadas metas materialistas. O quadro a seguir evidencia a diferença que, de acordo com os autores, o desenvolvimento socioeconômico produz nos valores humanos nas duas fases (industrial e pós-industrial):

**Quadro 1** - Diferenças produzidas pela modernização nos valores humanos das fases industrial e pós-industrial

Fase 1: industrialização		Fase 2: pós-industrialização	
Exploração intensa de recursos materiais	Organização controlada de atividades humanas	A exploração contínua da natureza aumenta os riscos ecológicos.	Organização individualizada de atividades humanas
Sentimento de controle tecnológico sobre forças naturais	Sentimento fraco de autonomia individual na sociedade	Ressurgimento de preocupações espirituais com a proteção da Criação	Sentimento de autonomia individual na sociedade
Ênfase maciçamente crescente em valores seculares-rationais	Ênfase lentamente crescente nos valores de autoexpressão	Ênfase lentamente crescente nos valores seculares-rationais	Ênfase maciçamente crescente em valores de autoexpressão

Fonte: Adaptado de Inglehart e Welzel, 2009, p. 54.

Como se observa, o desenvolvimento socioeconômico exerce influência nas duas fases e tanto os valores seculares-rationais quanto os de autoexpressão estão presentes em ambas. O que muda é a ênfase atribuída nestas fases a cada um destes valores. Os valores de autoexpressão que lentamente surgem ainda no período industrial tendem a dominar no pós-industrial. O inverso ocorre com os valores seculares-rationais, os quais, de predominantes no período industrial, passam a ser enfraquecidos no pós-industrial. Tudo isso ratifica que as experiências básicas de vida das pessoas influenciam a sua visão de mundo bem como as suas orientações de valores. Sob esta ótica, desenvolvimento socioeconômico é condição necessária, mas insuficiente para gerar a emancipação. Esta somente é alcançada quando valores pós-materialistas se incorporam à cultura em substituição aos valores de sobrevivência, conforme se evidencia na figura a seguir:

**Quadro 2 - O Processo de Desenvolvimento Humano**

	Dimensões		
	Socioeconômica	Cultural	Institucional
<b>Processos que promovem o desenvolvimento humano</b>	Modernização	Mudanças de valores	Democratização
<b>Componentes do desenvolvimento humano</b>	Recursos socioeconômicos	Valores de autoexpressão	Liberdades civis e políticas
<b>Contribuições ao desenvolvimento humano</b>	Aumentar a capacidade das pessoas para agir conforme suas escolhas	Aumentar a prioridade das pessoas para agir conforme suas escolhas	Aumentar os direitos das pessoas para agir conforme suas escolhas

Fonte: Adaptado de Inglehart e Welzel, 2009, p. 19.

Nota-se que os autores consideram a modernização como fator crítico para a democracia. Tanto é assim que os autores fazem a distinção entre democracia formal e democracia efetiva, sendo a primeira baseada em uma engenharia constitucional e a segunda em valores de autoexpressão. O impacto do desenvolvimento socioeconômico na democracia ocorre a partir de sua tendência a produzir impactos também na dimensão dos valores culturais. Desencadeado tal processo, a tendência é que, à luz dessa teoria, se estabeleça um ciclo virtuoso, o qual se propaga por todos os grandes domínios da vida, inclusive no que se refere à participação política.

Depreende-se, portanto, que dificuldades para combater a corrupção são esperadas em sociedades cuja democracia está limitada ao modelo formal e onde metas do tipo materialista sequer foram atingidas. Nessas sociedades, é natural que os valores de sobrevivência prevaleçam e que os de autoexpressão, componentes fundamentais no processo de mobilização de grandes segmentos do público em campanhas de massa em prol de governos *accountable*, tenham dificuldades para emergir.

## **CORRUPÇÃO À LUZ DA VERSÃO REVISITADA DA TEORIA DA MODERNIZAÇÃO**

Inglehart e Welzel (2009) lecionam que a possibilidade de comportamento corrupto é menor quanto mais alto o nível de desenvolvimento econômico e social de uma sociedade. Também, para esses autores, a corrupção “envolve nepotismo, favoritismo e outros mecanismos ilegais usados pelas elites para burlar a lei e usar o seu poder em benefício próprio” (p. 234). Não deixando escapar o sentido de violência subjacente ao termo, os autores vaticinam: “A corrupção distribui privilégios de forma altamente discriminatórias e seletivas, privando as massas de seus direitos civis. A corrupção destrói o poder do povo.

Ela é o oposto do estado de direito e pode minar os direitos civis e políticos a ponto de torná-los inexpressivos” (p. 234).

Outro ensinamento importante que se adquire com esses autores é que a democracia formal, por si só, não garante a inviolabilidade desses direitos, visto que estes se tornarão irrelevantes se o país for governado por elites corruptas. Aliás, a elite política é reconhecida pelos autores como um fator crucial na distinção entre democracia formal e efetiva, portanto, condição imprescindível para que os direitos civis e políticos, formalmente institucionalizados sejam respeitados. Assim, a elite política, quando corrupta, não presta os serviços às pessoas da forma como a lei lhes assegura, pois privilegia aqueles que, por meio de propinas ou favores, podem pagar por tais serviços. Essa forma seletiva de prestação de serviços, segundo os autores, priva as massas de seus direitos civis e políticos e, conforme já exposto acima, pode torná-los inexpressivos (INGLEHART; WELZEL, 2009).

A cultura emancipadora, alicerçada nos valores de autoexpressão, e, portanto, pós-materialista, desaprova em massa o favoritismo e a corrupção. “Essas orientações motivam as pessoas a exigir liberdade e governos responsivos e a agir para assegurar que as elites governantes continuem a lhes dar respostas” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 18). Porém, seguindo esses estudiosos, mesmo em regimes democráticos formais, quando os valores de autoexpressão estão relativamente difundidos, a população tende a protestar contra ações impopulares das elites políticas e a dispor de meios para tornar seus protestos efetivos a ponto de influenciar que a mídia de massa passe a “patrulhar a corrupção das elites e mostrar o fracasso mais de perto” (INGLEHART; WELZEL, 2009, p. 271). Já se sabe, entretanto, que esse tipo de cultura depende da trajetória, portanto, não emerge de uma hora para outra, inclusive porque, conforme nos lembram os autores, a elite governante é recrutada na própria sociedade. Sobre a lentidão presente no desenvolvimento desse processo, os autores lecionam que: “Regimes políticos podem mudar de autocracia para democracia da noite para o dia, mas as sociedades precisam de décadas para passar da pobreza para a prosperidade, ou de uma cultura que enfatiza valores de sobrevivência para uma cultura que enfatiza valores de autoexpressão” (INGLEHART E WELZEL, 2009, p. 255).

Destaque-se que, sob esse enfoque, na medida em que as mudanças geracionais ocorrem, a elite política também tende a se transformar. Em outras palavras, a elite política nada mais é que um subconjunto da sociedade, portanto, se a cultura de massa de uma sociedade se tornar hostil à corrupção, a cultura da elite provavelmente também o fará. Para que se tenha uma ideia da importância atribuída à mudança geracional, os autores chegam a admitir a possibilidade de que, em sociedades pós-materialistas, a população sequer necessite constranger as elites a assumir um comportamento responsivo e cumpridor das leis, uma vez que os valores de autoexpressão são comuns a ambas as partes.

## ANÁLISE DE ASPECTOS SOCIOPOLÍTICO-ECONÔMICOS DA REALIDADE BRASILEIRA À LUZ DA TEORIA DA MODERNIZAÇÃO

O objetivo desta seção é apresentar e discutir resultados obtidos de alguns estudos anteriores sobre aspectos da realidade sociopolítico-econômica brasileira que, sob a ótica da teoria da modernização, são considerados relevantes para a emergência de valores de autoexpressão e, conseqüentemente, uma sociedade hostil à corrupção. Antes, porém, e só para situar o leitor, convém apresentar e discutir a posição do Brasil no *ranking* de percepção divulgado pela *Transparency International*, o qual, em uma escala que vai de 1 a 100, na qual o grau menor de corrupção percebida é 100 e o maior é 1, classifica os países pesquisados.

**Quadro 3** - Percepção da corrupção no Brasil - Transparency International

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Score Brasil	35	35	35	37	37	38	43	42	43	38	40
Posição	70 <sup>a</sup>	72 <sup>a</sup>	80 <sup>a</sup>	69 <sup>a</sup>	69 <sup>a</sup>	73 <sup>a</sup>	69 <sup>a</sup>	72 <sup>a</sup>	69 <sup>a</sup>	76 <sup>a</sup>	79 <sup>a</sup>

Fonte: Elaboração dos autores com base em <http://www.transparency.org>

Observa-se que, no período analisado, o Brasil sequer atingiu o ponto médio da escala, 50, e que, nesse *ranking* de percepção, a sua elite é considerada corrupta. Constata-se uma relativa estabilidade na percepção no período 2006-2011, a qual melhora um pouco no período 2011-2014, mas volta a cair em 2015. Essa queda pode estar relacionada ao escândalo já mundialmente conhecido por Petrolão, envolvendo a Petrobrás e as grandes empreiteiras (p. ex. Camargo Corrêa, Odebrecht, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão) por ela contratadas.

Um dos efeitos desse escândalo que já se constata no curto prazo impacta diretamente, e de forma negativa, o atingimento de metas relacionadas à existência material: o desemprego de milhares de brasileiros que “não tomaram as decisões que levaram ao escândalo, mas vivem com as consequências” (*Transparency International*, 2015). E por falar em desemprego, dados constantes na PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) Contínua, do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) indicaram que essa situação atingiu a marca de 12,6% no trimestre encerrado em agosto de 2017. Nesse período, o número de desempregados no Brasil chegou a 13,1 milhões de pessoas, o maior nível registrado pela pesquisa, a qual começou a ser feita em 2012.

Considera-se também importante identificar as nações que têm ocupado a primeira e as últimas colocações nesse *ranking*:

**Quadro 4** - Percepção da corrupção: Posições extremas no *ranking Transparency International*

Ano	Posição que ocupa no ranking	
	Último lugar	Primeiro lugar
2006	Iraque Mianmar Haiti	Finlândia Islândia Nova Zelândia
2007	Iraque Mianmar Somália	Dinamarca Islândia Nova Zelândia
2008	Iraque Mianmar Somália	Dinamarca Nova Zelândia Suécia
2009	Afeganistão Mianmar Somália	Dinamarca Nova Zelândia Cingapura
2010	Iraque Afeganistão Mianmar	Dinamarca Nova Zelândia Cingapura
2011	Mianmar Coreia Norte Somália	Dinamarca Nova Zelândia Finlândia
2012	Afeganistão Coreia Norte Somália	Dinamarca Nova Zelândia Finlândia
2013	Sudão Coreia Norte Somália	Dinamarca Nova Zelândia
2014	Afeganistão Coreia Norte Somália	Dinamarca Nova Zelândia Finlândia
2015	Sudão Coreia Norte Somália	Dinamarca
2016	Afeganistão Coreia Norte Somália	Dinamarca Nova Zelândia

Fonte: Elaboração dos autores com base em <http://www.transparency.org>

Vê-se acima que as sociedades percebidas como menos corruptas são também desenvolvidas nos âmbitos sociopolítico e econômico (Finlândia, Islândia, Nova Zelândia, Dinamarca, Suécia e Cingapura), as quais estão situadas em polo oposto às menos desenvolvidas (Iraque, Mianmar, Haiti, Somália, Afeganistão e Coreia do Norte), reforçando o que pressupõe a teoria da modernização.

Particularizando mais a análise Brasil, acha-se oportuno compartilhar algumas conclusões da análise empírica de *survey* do Centro de Referência do Interesse Público (CRIP - UFMG), realizada por Filgueiras (2009). Este pesquisador procurou compreender o modo como o

brasileiro percebe o problema da corrupção na política, de maneira a configurar uma visão geral que permitisse compreender noções gerais de conceitos políticos e o modo como essa percepção é construída. A pesquisa concluiu que, no Brasil, a corrupção é tolerada, porquanto existe uma contradição entre normas morais e a prática social, ou seja, a disposição prática do brasileiro a entrar em esquemas de corrupção contrasta com sua configuração moral. De acordo com esse autor: “Somos capazes de, consensualmente, concordar com determinados valores morais, mas toleramos certa corrupção porquanto ela esteja referida a um capital cultural que a torna cotidiana e latente, com uma natureza extremamente flexível, sendo aplicada a situações muito diferentes” (FILGUEIRAS, 2009, p. 418).

A pesquisa revelou que os entrevistados reprovam práticas do tipo um político receber dinheiro para favorecer uma empresa em uma licitação, ou um empresário financiar campanhas esperando receber algo em troca, mas toleram um pouco de corrupção se, por exemplo, é para proteger a família, um dos indicadores relacionados com a segurança física e econômica de uma sociedade mais tradicional. Para o autor, os entrevistados revelaram possuir noção dos valores públicos, mas os juízos de necessidade os corrompem. Essa dicotomia, a qual poderia soar estranha em sociedades pós-materialistas, já pode ser vista como um indicador de que valores de sobrevivência obstaculizam o combate e o controle da corrupção no Brasil.

No que se refere aos recursos socioeconômicos, indicados na teoria como componente essencial do desenvolvimento humano, porquanto responsável pelo aumento da capacidade das pessoas para agir conforme suas escolhas, verificou-se alguns como sendo escassos no Brasil. De acordo com Iquiapaza e Amaral (2007), por exemplo, as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, alcançadas nas últimas décadas, apresentaram consideráveis reduções quando comparadas a períodos anteriores. Lembram esses estudiosos que, de 1930 a 1980, a taxa média de crescimento foi 7% ao ano, situação que contrasta com a observada após essa data, com uma média de crescimento do PIB de 2,5% ao ano. Durante 2005, ano marcado pela relativa estabilidade internacional, o país cresceu à taxa de 2.3%, a menor taxa entre os países latino-americanos (IQUIAPAZA; AMARAL, 2007). Convém pontuar que a situação presente não altera positivamente esse quadro, ao contrário, pois a retração da atividade econômica brasileira já é uma constatação, especificamente nos últimos dois anos (2015 e 2016), conforme se evidencia na figura abaixo:

**Quadro 5 - Evolução do PIB Brasil (2006-2016)**

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Evolução em %	4,5	6,1	5,2	-0,2	7,5	3,9	1,9	3,0	0,1	-3,8	-3,6

Fonte: Elaboração própria com base em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

Como se pode observar, o maior desempenho do PIB, na série histórica representada no quadro acima, ocorreu em 2010 (7,5%, Governo Lula) e o pior em 2015, com queda de 3,8%, (Governo Dilma), sendo este o maior decréscimo registrado desde o início da série atual, iniciada em 1996. Convém alertar que as projeções para 2017 e 2018

também não são tão animadoras, qual sejam, crescimento ínfimo de 0,3% para 2017 e 1,8% para 2018 (THE WORLD BANK, 2017).

Esse diagnóstico torna-se ainda mais grave, porque implica em retração do PIB *per capita*, um dos índices utilizados, embora com controvérsias, para avaliar o padrão de renda da população. E, sendo notório que a distribuição desses recursos também se processa de forma desigual no Brasil, depreende-se que, de maneira geral, o atendimento às demandas materialistas (saúde, educação, habitação etc.) pelas classes brasileiras mais pobres não está garantida, o que equivale a dizer que, sob o enfoque da teoria da modernização, o alto nível de segurança existencial que se verifica nas sociedades pós-industriais está longe de acontecer por aqui. Essa desigualdade é reconhecida por Nogueira (1998) quando assinala que “enclaves de miséria e subdesenvolvimento” estão presentes em muitas localidades, onde “ainda parece vivo o passado colonial, especialmente no que diz respeito às relações de trabalho e às condições de vida e alimentação. Nesses enclaves, lembra o autor, “são elevados os índices de mortalidade infantil, insalubridade e analfabetismo” (p. 218).

Para que se tenha uma noção mais aproximada a respeito da carência material que vitimiza grande parte da população brasileira, pode-se recorrer a dados produzidos pelo próprio Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome a respeito do Programa Bolsa Família (PBF), o carro-chefe das políticas sociais do governo federal e que apoia “milhões de famílias brasileiras que precisam superar a pobreza, buscando garantir seu acesso à renda, a direitos sociais e a ações complementares” (MDS, 2016). Apenas no mês de março de 2016, atingiu 13.840.988 famílias, as quais receberam benefícios com valor médio de R\$ 160,63 (MDS, 2016). Esse montante de pessoas na área da pobreza – seguramente mais de 50 milhões – impressiona e torna-se mais dramático, porque se sabe que existe um contingente também apreciável apenas um pouco acima desta linha e, portanto, portadora de carências materiais relevantes.

No tocante ao alto nível educacional formal, apontado pelos teóricos da modernização como um fator crítico para a autonomia cognitiva das pessoas, a situação do Brasil é igualmente preocupante, muito embora, e de acordo com a última PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – IBGE), políticas educacionais importantes tenham sido adotadas, continuadas e aprofundadas no período 2004-2014. Não obstante tais políticas, 8,3% da população brasileira acima dos 15 anos (13,2 milhões) permanecem na condição de analfabeta e mais da metade da população a partir dos 25 anos de idade ainda é composta por quem tem apenas ensino fundamental incompleto (32%) e médio completo (25,5%). No que se refere ao nível superior completo, apenas 13,1% encontra-se nessa condição (IBGE, 2015). Ainda de acordo com essa edição da PNAD, a escolaridade média da população brasileira de 25 anos ou mais de idade aumentou de 2004 a 2014, passando de 6,4 para 7,8 anos de estudo completos, mas isso sequer equivale ao ensino fundamental completo. A pesquisa ainda alerta que essa média de 6,4 anos de estudo possuía o Chile em 1980, ou seja, “o Brasil demorou quase 25 anos para atingir o patamar chileno” (IBGE, 2015, p. 55). Fazendo referência ao relatório publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – o

*Human Development Report 2014* – a PNAD informa que o Brasil e a Colômbia são os países que apresentaram menores médias de anos de estudo da América do Sul para esse segmento.

Para se conhecer o hiato em termos de educação em sociedades desenvolvidas e o encontrado na realidade brasileira, crê-se que o resultado do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA, na sigla em inglês) também pode ser uma importante fonte. Este programa, desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a cada três anos avalia a capacidade de alunos, na faixa de 15 anos de idade, fase em que, na maioria dos países, os jovens estão concluindo a escolaridade básica obrigatória, em adquirir e aplicar conhecimentos nos domínios da Leitura, Matemática e Ciências. Tal avaliação, a qual é aplicada a cada três anos nos países da OCDE e em países convidados, divide em 06 (seis) os níveis alcançados pelos estudantes participantes. Cumpre informar que, de acordo com essa escala, o nível 02 (dois) é o mínimo em que se poderia considerar que o estudante está apto a tornar-se um cidadão capaz de incorporar-se à sociedade de forma ativa e consciente. Por esse critério, “os estudantes situados no Nível 1 de desempenho, ou abaixo desse nível, não demonstram possuir competência científica para assumir plenamente seu papel de cidadão na sociedade contemporânea” (INEP, 2008 p. 39). Nesse ponto, considerou-se conveniente conhecer a evolução do estudante brasileiro por meio da comparação das médias obtidas em cada uma das edições do PISA já realizadas e divulgadas. O quadro abaixo evidencia este comparativo:

**Quadro 6 - Desempenho Brasil no PISA – Médias Obtidas por Domínio e Média Geral**

Ano/ Domínios	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Leitura	396	403	393	412	410	407
Matemática	334	356	370	386	391	377
Ciências	375	390	309	405	405	401
Média Geral Brasil	368	383	384	401	402	395
Média OCDE	500	497	497	500	498	492

Fonte: Elaboração própria com base em INEP (2017).

O Quadro 6 demonstra que a média geral obtida pelos estudantes brasileiros vinha crescendo a cada edição do exame, passando de 368, no ano 2000, para 402, no ano de 2012, mas uma queda acentuada nas três áreas avaliadas foi observada em 2015. Observa-se ainda que, mesmo aquele crescimento, o qual vinha ocorrendo de forma muito lenta, não se sustentou e que, quando comparado com países emergentes que participaram do mesmo exame em 2012 e 2015 – Rússia e China –, o Brasil é o que apresenta menor média geral (405 e 401), pois a Rússia alcançou, nessas mesmas edições, 481 e 490, e a China 554 e 514 (INEP, 2017).

A edição do PISA 2012 revelou ainda que, no Brasil, no domínio da Leitura, 49,2% dos estudantes demonstraram saber apenas o básico, situando-se no nível 2 de conhecimento no

espectro da avaliação, considerado “abaixo da linha de base da proficiência”; 67,1% dos estudantes estão no nível 1 ou inferior em Matemática, ou seja, são capazes de fazer operações básicas e resolver problemas simples e que apenas 1,1% dos estudantes está no nível máximo de proficiência (5-6); no domínio das Ciências, a figura prossegue desalentador, pois 61% dos estudantes estavam no patamar considerado de “baixo desempenho”, ou seja, demonstraram capacidade de apresentar apenas explicações científicas óbvias e seguir somente evidências explícitas. Em 2015, a situação continuou vexatória, pois, em todas as três áreas, mais da metade dos estudantes ficaram abaixo do nível 2: em Ciências, 56,6%; em Leitura, 50,99%; em Matemática, 70,25% (INEP, 2017).

Estes resultados são preocupantes, pois indicam que mais do que frequentar a escola é necessário que esta seja de qualidade, situação da qual, inapelavelmente, o resultado do PISA indica que o Brasil ainda não dispõe. Mais especificamente, afirma-se que, para grande parte da população brasileira, não existe a possibilidade de se tornar intelectualmente independente e autônoma. Dependente das interpretações de terceiros em relação ao mundo, conforme os ditames da teoria, é provável que, para esse grupo social, a corrupção não seja compreendida como causa principal da privação de seus direitos civis e políticos.

Já quanto à possibilidade de existir um *gap* entre democracia formal e democracia efetiva, tal qual admitida pela teoria da modernização, pode-se dizer que o Brasil precisa avançar muito para reduzi-lo. Isto porque já existe uma vasta literatura apontando que, na América Latina, o Brasil incluído, vive-se uma situação paradoxal, ou seja, ao mesmo tempo em que traços da “arquitetura institucional da democracia” (DINIZ, 2001, p. 16) são adotados – liberdade de expressão e organização, eleições livres e idôneas – traços políticos convencionais como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo e personalismo prevalecem, resultando numa cultura política na qual o interesse individual se sobrepõe ao interesse coletivo. É a prevalência desses traços tradicionais que motiva O’Donnell (1988) a considerar a democracia da América Latina como um tipo particular de democracia e a adjetivá-la como “delegativa”.

Cumprir informar que essa característica da democracia brasileira tem se confirmado em outras pesquisas desenvolvidas mais recentemente. Exemplo disso é o estudo desenvolvido pelo “The Economist Intelligence Unit” no qual cinco categorias gerais foram estabelecidas (processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdade civil) para análise de 167 países, classificando seus regimes em: democracia plena (*full democracies*); democracia imperfeita (*flawed democracies*); regime híbrido (*hybrid regimes*) e; regime autoritário (*authoritarian regimes*). Na pesquisa desenvolvida em 2015, o Brasil alcançou alto *score* na análise do processo eleitoral e liberdade civil (9,58 e 9,12 respectivamente), mas os índices obtidos nas categorias funcionamento do governo (6,79), participação política (5,56) e cultura política (3,75) levam-no à 51ª posição, estando enquadrado na categoria de democracia imperfeita (*flawed democracies*), atrás, inclusive, de outros latino-americanos - Argentina, 50º; Chile, 30º; Costa Rica, 23º; Uruguai, 19º. Pode-se observar que os pontos fracos da democracia brasileira indicados na pesquisa estão concentrados nos dois últimos fatores (participação política e cultura política), atributos estes típicos da democracia efetiva, conforme exposto na teoria da modernização.

No que se refere à ênfase de valores, vale salientar ainda que a preocupação com a substituição de valores tradicionais por modernos é uma das condições que foram apontadas, há vinte e cinco anos, por Campos (1990) para que o processo de *accountability*, mecanismo imprescindível de combate à corrupção em democracias efetivas, e, sem dúvida alguma, um valor pós-materialista de acordo com os preceitos da teoria da modernização, passasse a existir no Brasil. Naquela oportunidade, a autora expôs a sua preocupação quanto à ausência desse conceito no léxico político brasileiro e indicou que a possibilidade de tornar a administração pública brasileira *accountable* estava diretamente relacionada às chances das seguintes ocorrências: a) organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; b) descentralização e transparência do aparato governamental e; c) substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes (CAMPOS, 1990, p. 48). Como se vê, à luz da teoria da modernização, se estas ocorrências, típicas de sociedades do tipo pós-industrializadas e componentes básicos de democracias efetivas ainda não se faziam presentes quando da investigação de Campos (1990), pode-se deduzir que a democracia no Brasil, naquele momento, ainda seria do tipo apenas formal.

Mais tarde, em 2009, Pinho e Sacramento propuseram-se a reinvestigar a questão apresentada por Campos, desta feita por meio da identificação das alterações políticas, sociais e institucionais recém-processadas no Brasil e relacionadas às ocorrências apontadas pela autora, no intuito de verificar suas possíveis contribuições à efetivação da *accountability* e, quiçá, a sua tradução para o idioma Português. Pinho e Sacramento (2009) justificaram seus esforços alegando que quando Campos publicou o seu artigo

o país desfrutava de ventos mais democráticos, uma vez que o regime militar já havia sido encerrado, mas muito longe ainda de qualquer prática efetiva de *accountability* [...] desde então, o cenário político brasileiro teria mudado substancialmente, pois uma nova Constituição Federal foi elaborada, a democracia se consolidou e reformas no aparelho do Estado foram empreendidas com a promessa de tornar a administração pública mais eficiente e, inclusive, mais controlável (p. 1345).

Os autores constataram, de fato, criação de novas instituições e fortalecimento institucional em geral, mas concluíram que tais avanços foram importantes, contudo, insuficientes para incorporar o conceito no léxico da vida política brasileira.

Ainda quanto à resistência dos valores tradicionais no Brasil, convém pontuar que essa visão é partilhada por vários outros estudiosos. Simon Schwartzman, ainda na década de 80, cunha o termo “neopatrimonialismo” (SCHWARTZMAN, 1988) para definir a sociedade brasileira contemporânea, a qual, em sua perspectiva, não seria uma sociedade plenamente industrial nem uma sociedade moderna. Esta situação tem, por sua vez, origem nos interesses do que Faoro (1979) chama de estamento, grupo que controla o Estado e tem sido resistente às transformações fundamentais à modernização, mantendo um “capitalismo politicamente orientado”. Já Pinho (1998), quando analisa a reforma do Estado protagonizada durante o Governo FHC, destaca a resistência do patrimonialismo frente ao gerencialismo, o que teria resultado em uma convivência entre uma estrutura tradicional com uma mais moderna. Como se vê, a incapacidade brasileira para a realização de grandes rupturas com valores

tradicionais, tal qual acima exposto, costuma ser destacada por estudiosos que abordam momentos marcantes da História do Brasil.

Sorj (2001) também desenvolve uma exegese da trajetória brasileira, guardando relações com a teoria da modernização aqui apresentada. Segundo ele, as interpretações do Brasil no século XX, as quais, seguramente, podem adentrar o século em marcha, podem ser agrupadas em duas grandes vertentes. Na primeira, o país é contraposto às experiências europeia e norte-americana : que serviram de referência e, diga-se, de *benchmark*, no sentido de checar o que “o Brasil não é ou não conseguiu ser” (SORJ, 2001, p. 120). A segunda assenta-se fundamentalmente na obra de Gilberto Freyre, evocando um país com “sentido lúdico e o prazer da sociabilidade, em boa parte perdida nos países capitalistas avançados sob o peso de uma modernidade disciplinadora do corpo e da alma” (SORJ, 2001, p. 120). Conforme esse autor, o processo de racionalização demandado pelo capitalismo avançou no Brasil na área econômica, mas o “poder econômico e o poder político continuaram, contudo, profundamente imbricados” limitando “a criação de um espaço político”, bem como uma burocracia pública “orientada por critérios universais” (SORJ, 2001, p. 120). Seria uma modernização inconclusa, com efeitos deletérios, pois com o estabelecimento de um espaço marcado por “práticas patrimonialistas de apropriação privada do poder de Estado e o assalto aos cofres públicos, também favoreceu o desenvolvimento de uma sociabilidade particularista, clientelista” (SORJ, 2001, p. 121), entre outros aspectos. Ao inverso, o Brasil seria, ou é, tolerante e permissivo com ausência de disciplina. Assim, qualificando melhor, seria uma modernização inconclusa até hoje, mas com efeitos danosos para a coletividade e um freio para atingimento da modernização.

O que se pode depreender desta análise é como o Brasil foge dos padrões estabelecidos nas sociedades centrais, avançadas, o que já torna difícil pensar em estabelecer uma mesma régua para medir ou avaliar determinados aspectos da vida na modernidade, na economia, nos índices sociais, nas transgressões etc. Prossegue Sorj (2001) expondo que na trajetória brasileira “a racionalização da vida social não é necessariamente acompanhada de ou associada a sistema de valores centrados na aversão à ambiguidade, no disciplinamento sistemático do corpo e na sexualidade, no controle do risco ou na colonização do mundo da vida” (p. 127). Pondera o autor, no entanto, que “esses processos fazem-se presentes, porém digeridos e transformados pelos padrões culturais próprios da sociabilidade brasileira” (Idem).

Esta sociabilidade brasileira contém, na perspectiva dos países avançados, “elementos idílicos” convivendo com “uma sociedade profundamente desigual e injusta” (Idem). Em poucas palavras, o Brasil é outra *coisa*, onde “os sistemas classificatórios baseados em valores individualistas e universais só são predominantes no Brasil em contextos de mercado” (SORJ, 2001, p. 128). Quando se trata das demais instituições sociais, “os sistemas classificatórios baseados na cidadania convivem, em geral de forma subordinada, com valores particularistas” (Idem). Ao tratar das desigualdades, o autor destaca que “o desafio é quebrar os círculos viciosos do patrimonialismo” (SORJ, 2001, p. 130), no sentido de avançar no processo de modernização, alertando, porém, que, devido à estrutura social e política imperante no país, “as mudanças são lentas e fragmentárias, enquanto os processos de deterioração social correm o risco de virar epidêmicos” (SORJ, 2001, p. 131). Parece correto situar a questão da corrupção nessa trajetória.

Mostra-se pertinente também absorver a perspectiva desse pesquisador quando observa ser o Brasil “em desenvolvimento”, ou seja, “um país que chegará algum dia a ser moderno” (SORJ, 2001, p. 133), revelando a complexidade de analisar países que saem da trajetória descrita por países de capitalismo avançado, construído em outras bases sociais e políticas. Ao que tudo indica, essa obra mostra-se, se possível, hercúlea quando ameahamos alguma evidencia considerada por Sorj. Assim, “uma dimensão do patrimonialismo” encontra-se nas “relações de extorsão que se estabelecem entre alguns fiscais e empresários” (SORJ, 2001, p. 134), onde “o empresário prefere pagar a propina, pois esta é inferior ao imposto devido” (Idem).

Quando se fala aqui de empresários, consideramo-nos como *stakeholders* poderosos, mas os efeitos sistêmicos desta realidade se espraiam quando se considera que, de algum jeito, “o sistema funciona com base no subentendido de que a maioria das pessoas vive fora da lei - fiscal” (SORJ, 2001, p. 134). Isto posto, parece possível considerar a distância enorme que se encontra o Brasil dentro dos parâmetros do que se entende por modernidade. Entretanto, como diria Galileu, *Epuur si muove*, e o Brasil tem avançado nos últimos anos no sentido de controlar as forças que se beneficiam do patrimonialismo, inclusive por meio da ação incisiva de algumas instituições (Ministério Público e Polícia Federal, por exemplo), mostrando também que não existe determinismo ou fatalismo quanto ao que se é. Talvez não necessariamente o que o Brasil atualmente é, o será sempre

Quando Inglehart e Welzel (2009) chamam a atenção para a resistência da herança cultural em uma sociedade, eles também pontuam que os valores são resistentes, mas não imutáveis, pois a mudança cultural depende da trajetória. Em face dessa afirmação, achou-se que a linha do tempo construída por Sacramento e Pinho (2016) quando se propuseram a investigar a trajetória da *answerability*, uma das dimensões da *accountability*, a qual, como se sabe, está relacionada às exigências de informação e justificação dos atos praticados pelos agentes que ocupam cargos públicos, e que, em tese, evitaria a prática de atos corruptos, pode contribuir para entender a situação brasileira. Os achados dos autores estão evidenciados no quadro a seguir, no qual foram acrescentadas leis aprovadas no período que, especificamente, objetivam combater a corrupção.

**Quadro 7** - Ocorrências que se relacionam ao combate à corrupção no Brasil

Ano	Ocorrências
1987	Criação do SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira
1988	Aprovação da Lei dos Crimes de Lavagem de Dinheiro
1991	Aprovação da Lei dos Arquivos
1992	Aprovação da Lei de Improbidade Administrativa.
1993	Aprovação da Lei de Licitações.
1999	Aprovação da Lei contra a Corrupção Eleitoral.

Ano	Ocorrências
2000	Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)
2001	Criação da Corregedoria Geral da União
2003	Criação da Controladoria Geral da União
2005	Criação do Portal da Transparência
2009	Aprovação da Lei da Transparência
2010	Aprovação da Lei da Ficha Limpa.
2011	Aprovação das Leis Acesso à Informação (LAI)
2013	Aprovação da Lei da Colaboração Premiada.

Fonte: Sacramento e Pinho (2016) - com alterações.

A continuidade da trajetória de ocorrências evidenciada no quadro acima demonstra que, apesar das nossas restrições materiais e cognitivas, existe formalização de esforços contra a corrupção no Brasil e que não é por falta de arranjos institucionais formais que o ato é tão comumente praticado.

Outro aspecto para o qual se deve chamar a atenção é o fato de que duas dessas leis são resultantes de projetos de iniciativa popular: a Lei contra a Corrupção Eleitoral (Lei 9.840/99), a qual, por meio do movimento organizado pela Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP-CNBB), contou com a ajuda de uma série de outros grupos e arregimentou apoio de mais de um milhão de assinaturas; e a Lei da Ficha Limpa, cuja proposta foi apresentada pelo MCCE – Movimento Contra Corrupção Eleitoral - com cerca de 1.300.000 assinaturas.

É salutar pontuar que a Lei da Colaboração Premiada resulta de conversão de projetos que há muito adormeciam no Congresso Nacional e que sua aprovação, e posterior sanção pela Presidente Dilma Rousseff, só ocorreu após as pressões dos protestos realizados durante o mês de junho de 2013. Como se sabe, esse movimento originou-se de uma demanda específica – contra o aumento da tarifa dos transportes coletivos – mas cresceu ao incorporar várias outras demandas, inclusive o fim da corrupção. Estima-se que, durante o mês de junho/2013, mais de um milhão saíram às ruas em protestos pelo país.

Ademais, deve-se reconhecer que é graças à aprovação da Lei da Colaboração Premiada – 2013 – que as investigações no âmbito da Operação Lava Jato, desenvolvida pela Polícia Federal continua avançando. Segundo o Ministério Público Federal (MPF), o instituto da colaboração premiada é extremamente relevante na investigação de certos crimes, como o de organização criminosa, lavagem de dinheiro e de corrupção (MPF, 2016a). Para que se tenha uma ideia de seus impactos, e de acordo com informações contidas no *site* do MPF, a Operação Lava Jato já contabiliza 93 condenações e recuperação de quase três bilhões de reais (MPF, 2016b).

Contudo, os esforços não pararam por aí, pois é também sabido que, recentemente, o

MPF apresentou vinte anteprojetos de leis ao Congresso Nacional, os quais, por meio de campanha “10 Medidas contra a Corrupção”, de iniciativa do mesmo MPF, reúnem mais de dois milhões de assinaturas em apoio às medidas propostas. Entre as sugestões contidas nos anteprojetos, os procuradores propõem: criminalizar o enriquecimento ilícito por agentes públicos; aumentar as penas para crimes de corrupção, tornando-o hediondo e; reduzir o número de recursos possíveis num processo penal (MPF, 2016a). Em face do exposto, não parece otimismo inferir que, mesmo ainda não tão disseminado, algum estoque de valores de autoexpressão já existe no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa consistiu em identificar aspectos do contexto sociopolítico-econômico brasileiro que são reconhecidos como entraves para um efetivo combate à corrupção, à luz dos pressupostos da *versão revisitada da teoria da modernização*. A análise efetuada permitiu inferir que as privações relacionadas a valores de sobrevivência e o baixo nível educacional são fatores cruciais nessa específica batalha.

Pelo que observamos, o Brasil não tem apresentado um padrão de crescimento econômico apreciável, exceto durante o Governo Lula, mas foi, nesse contexto, que eclodiu o Mensalão. Sob esse enfoque, grande parte dos brasileiros ainda tende a conferir maior ênfase aos valores materialistas do que aos seculares-rationais e de autoexpressão, afinal metas relacionadas a esses dois últimos tipos de valores estão situadas abaixo das necessidades básicas, as garantidoras de segurança física e econômica – como emprego e renda, por exemplo. No que se refere à educação, fator crítico para a autonomia cognitiva das pessoas, a situação brasileira está longe do que se poderia chamar de alto nível educacional. Infere-se que um cenário com tais características é propício ao clientelismo e à aceitação de lemas do tipo “rouba, mas faz”.

Não obstante, a literatura estudada também indicou haver certo embate entre valores tradicionais e modernos e que, ainda que lentamente, valores seculares-rationais e de autoexpressão emergem no país. Essa inferência baseia-se também no fato de que alterações institucionais importantes – ver Quadro 7 – vêm sendo processadas no nosso sistema legal e político, algumas dessas, inclusive, produto de demandas que mobilizaram esforços da própria sociedade civil para aprovação, o que vai ao encontro de preceitos da *versão revisitada da teoria da modernização*, especificamente quando afirma que mesmo em regimes democráticos formais, quando os valores de autoexpressão estão relativamente difundidos, a população tende a protestar contra ações impopulares das elites políticas e a dispor de meios para tornar seus protestos efetivos. E se ainda não podemos sequer falar na possibilidade de, no médio ou longo prazo, o Brasil dispor de uma elite governante não corrompida, porquanto seu recrutamento ocorrer na própria sociedade, crê-se que já se pode começar a imaginar que, algum dia, o Brasil poderá ser moderno.

## NOTA

1 Submetido à RIGS em: out. 2017. Aceito para publicação em: fev. 2018.

## REFERÊNCIAS

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-35, fev./abr. 1990.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. A formação do patronato brasileiro. 5. ed. Porto Alegre: Editora Globo. 1979.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

\_\_\_\_\_. **PNAD Contínua**: taxa de desocupação fica em 10,9% no trimestre encerrado em março de 2016. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3151>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Brasil no PISA 2015**. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015\\_completo\\_final\\_baixa.pdf](http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015_completo_final_baixa.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização, Mudança Cultural e Democracia**: A Sequência do Desenvolvimento Humano. Tradução de Hilda Maria Lemos Pantoja Coelho. São Paulo: Francis, 2009.

IQUIAPAZA, Robert Aldo; AMARAL, Hudson Fernandes. Reflexões do Impacto da Corrupção no Desenvolvimento Econômico: Uma Revisão na Economia Brasileira. **MPRA Paper**, n. 1818, 2007. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MDS - MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral%20Brasil>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Campanha 10 Medidas contra a Corrupção supera um milhão e meio de assinaturas em todo o país**. Publicado em: 25 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/modules/noticias/article.php?storyid=6161&tit=Campanha-10-Medidas-contr-a-Corruptcao-supera-um-milhao-e-meio-de-assinaturas-em-todo-o-pais>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resultados da Operação Lava Jato**. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/>>

atuacao-na-1a-instancia/resultados>. Acesso em: 23 abr. 2016b.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: Limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, n. 12, p. 59-78, 1998.

\_\_\_\_\_; SACRAMENTO, Ana Rita Silva de. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, dez. 2009.

\_\_\_\_\_; SACRAMENTO, Ana Rita Silva de. O Programa Bolsa Família no Contexto do Processo Histórico Brasileiro: a Renúncia à Educação e a Criação dos Dependentes Sociais. In: ENAPEGS - ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL. 4. **Anais...** Lavras-MG, 2010.

POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. The web of Accountability Institutions in Brazil. In: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Ed.). **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. Notre Dame. University of Notre Dame Press, 2011.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antonio Gomes de. The process of implementing answerability in contemporary Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 193-213, 2016.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2011.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro Editora Campus, 1988. Disponível em: <[www.schwartzman.org.br](http://www.schwartzman.org.br)>. Acesso em: 20 mar. 2016.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Index of Democracy**. Disponível em: <[www.economist.com](http://www.economist.com)>. Acesso em: 26 jan. 2016.

THE WORLD BANK. **Perspectivas Econômicas Globais**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/publication/global-economic-prospects>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perception Index 2015**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2015>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

**Ana Rita Silva  
Sacramento**

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia e Coordenadora do Curso de Administração da Faculdade Anísio Teixeira de Feira de Santana.

**José Antonio  
Gomes de  
Pinho**

Doutor em Regional Planning pela University of London, Inglaterra, e Professor Titular da Universidade Federal da Bahia.