revista técnica
ISSN: 2359-2443

Íntegra

Corrupção: um mapa analítico

Por: James Batista Vieira

INTRODUÇÃO

Como observam Max Weber (1949) e Giovanni Sartori (1970), grande parte do esforço do cientista social consiste na adequada formulação e análise dos conceitos.[1] A pesquisa dedicada à revisão da literatura metodológica, aplicada à análise de um determinado conceito, contribui e antecede o avanço do conhecimento adquirido pela pesquisa empírica, pois a validade da inferência descritiva ou causal depende de uma adequada formulação dos conceitos (BRADY, COLLIER; SEAWRIGHT, 2006, p. 203).

Segundo a perspectiva clássica, a formulação dos conceitos envolve o alinhamento entre o termo (a etiqueta linguística), o fenômeno a ser definido (os referentes empíricos) e as suas propriedades (os atributos da definição), que são os três elementos que constituem o triângulo de Ogden-Richards (1923). A estrutura lógica do conceito assume uma disposição multinível, em que o termo, seu elemento básico, vincula-se aos atributos e aos seus referenciais empíricos correspondentes por meio de condições necessárias e suficientes[2] (GOERTZ, 2005). A questão, porém, não é meramente técnica, pois cada definição está vinculada a uma determinada tradição de estudos – um marco teórico que precisa ser considerado durante o processo de análise da sua estrutura conceitual.[3]

Em decorrência dessa pluralidade de tradições, ainda é uma estratégia comumente presente na literatura a listagem de diversas “práticas de corrupção” sem apresentar uma definição. Como descreve Petter Langseth (2006, p. 9-14), essas abordagens tendem a classificar como corruptas:

a. o desfalque, a fraude, a extorsão e o peculato;
b. as contribuições ilícitas de campanha;
c. o nepotismo e o favoritismo;
d. o abuso de autoridade;
e. o suborno;[4]

A prática de suborno, especialmente no setor público, quando materializada pelo pagamento de propina a políticos e burocratas, ainda é de longe a principal maneira como o senso comum, além de parte significativa da literatura, compreende a corrupção. São exemplos dessas práticas: i) o tráfico de influência, ii) a troca de favores, iii) o pagamento de propinas para eximir o corruptor de taxas, obrigações e/ou favorecer as fraudes, iv) obter informações privilegiadas, v) garantir vantagens em licitações e contratos públicos, etc. (LANGSETH, 2006; PHILP, 2006).

O desafio imposto aos especialistas é, portanto, o de superar essa perspectiva semântica da corrupção em favor de um conceito válido, coerente e que defina os atributos do fenômeno de maneira adequada à pesquisa empírica. Por essa razão, nada mais apropriado do que revisar as tradições de estudo da corrupção, elucidando seu atual fundamento analítico para que seja possível repensar o fenômeno à luz dos recentes avanços metodológicos das disciplinas sociais.

1 AS TRADIÇÕES DE ESTUDO DA CORRUPÇÃO

É possível identificar na literatura especializada a existência de três tradições relacionadas ao estudo da corrupção: a jurídica, a sociológica e a da economia política (FILGUEIRAS, 2004). Essas tradições diferem de um enfoque etimológico-filosófico da corrupção, caracterizado como semântico, segundo a abordagem de

John Gerring (2009). O enfoque semântico, negado pelas referidas tradições, está preocupado com a análise do significado das palavras e a perspectiva filosófica relacionada às definições. Sob este ponto de vista semântico, a corrupção seria dotada de múltiplos significados, de acordo com a etimologia ou a autoridade do sujeito responsável pela definição.

A palavra corrupção advém do latim, corruptio, que significa deterioração, estrago ou apodrecimento da matéria – o vocábulo é oriundo das ciências naturais. O Direito e as demais ciências sociais utilizam essa expressão por analogia, quando, por exemplo, tipificam os crimes de corrupção. Decorrem desse uso analógico a universalidade e a complexidade conceitual do termo corrupção, o qual, desde o princípio, é utilizado tanto em referência a fenômenos oriundos do setor público como privado (BRÜNING, 1997). Razão pela qual, segundo Raulino Brüning (1997, p. 8-9), decorrem expressões como:

a) a inflação corrompe nossa moeda;
b) a mídia está corrompendo nossa linguagem;
c) o juiz do jogo de futebol foi corrupto.

É com o objetivo de superar esse enfoque semântico que as tradições de estudo apresentadas a seguir se desenvolveram. Cada uma delas apresenta um critério próprio para determinar a ocorrência do fenômeno e carrega consigo os parâmetros para a análise e a avaliação das proposições descritivas e causais decorrentes da definição.

A Tradição Jurídico-positivista

A tradição jurídica, inspirada pelo positivismo jurídico, assume que o ato corrupto é o delito tipificado na lei dos diversos países. As definições acerca da corrupção estão descritas no Direito Penal e Administrativo dos países, que regulamentam as relações entre o funcionário público e a coisa pública – tipificando a corrupção na forma de um delito ou crime. Em suma, é o critério legal que é utilizado para determinar a ocorrência ou não do fenômeno.[5] No Direito brasileiro, por exemplo, o Código Penal distingue a corrupção em passiva (artigo 317) e ativa (artigo 333) (BRASIL, 1940).

Todavia, segundo os cânones da criminologia, o conceito abrangeria outras infrações penais e civis contra a administração pública, tais como: o peculato, a prevaricação, o desvio de verbas públicas e outros atos de improbidade previstos nos artigos 9, 10, 11, da Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992; OLIVEIRA, 1991, p. 83; HABIB, 1994, p. 147-148). Assim, de acordo com a tradição jurídico-positivista, é possível afirmar que são características da corrupção:

a. a antijuridicidade da conduta – ilícitos penais e civis;
b. a busca de benefício privado, material ou imaterial, alcançado ou não;
c. o prejuízo ao patrimônio público (BRÜNING, 1997, p. 17).

O critério da ilegalidade é central em muitas definições de corrupção, entretanto, a conceituação jurídico-positivista parece insatisfatória, uma vez que a corrupção é um fenômeno que transcende os limites da norma jurídica. A noção de que a corrupção é uma infração da lei desconsidera que a própria lei é oriunda da concepção ética e moral em torno do bem comum que a antecede e sustenta sua eficácia (GARCIA, 2003).

Além disso, as leis não são consistentes em sua interpretação e aplicação nos diferentes países, pois o que é ilegal em um país pode não ser em outro, levando a situações em que o mesmo fenômeno (a prática da corrupção) pode ser definido como corrupção, ou não, de acordo com o regime jurídico ao qual estiver submetido. Além disso, tal abordagem desconsidera que, mesmo quando existir de fato um acordo corrupto, será necessária uma determinação judicial que pode não ser apropriada (HEYWOOD, 2002). Em termos lógicos, isso implica afirmar que, em regimes em que não existem regras de conduta sobre o assunto, a corrupção simplesmente não existirá – como se fosse possível abolir o fenômeno por meio de uma lei (HARRIS, 2003).

Os acordos corruptos também podem ocorrer dentro da esfera política e judiciária, gerando uma situação em que o agente corrupto seria responsável por criar, interpretar e executar as leis. Definir a corrupção por sua ilegalidade implica omitir toda a dimensão transacional deste fenômeno – seu modus operandi. A tradição conceitual jurídico-positivista da corrupção desconsidera que a própria lei é objeto passível de formulação, interpretação e execução parcial. Razão pela qual, é possível afirmar que a norma pode ser tanto um produto como um instrumento da corrupção (GARCIA, 2003).

A Tradição Sociológica

A tradição sociológica apresenta muitas definições, que afirmam o papel das estruturas sociais e das normas morais e éticas na determinação do fenômeno da corrupção. Nesse caso, os acordos corruptos seriam peculiares a contextos socioculturais específicos, difíceis de capturar em análises comparativas com um grande número de casos. A descrição e a interpretação sociológica enfatizam as diferentes tradições culturais e seus valores sociais, fazendo uso de categorias analíticas como o custo moral, o grau de institucionalização, a modernização e o desenvolvimento socioeconômico (BANFIELD, 1958; PIZZORNO, 1992; COLEMAN, 1987).

Essa corrente enfatiza o relativismo sociocultural em suas análises, ao permitir que determinada situação possa ser entendida como corrupta ou não em razão do contexto histórico ou sociocultural. Assim, o que é considerado corrupto em um país, num determinado momento, pode constituir-se em um comportamento plenamente aceitável em outra região ou momento histórico. As definições sociologicamente enraizadas envolvem uma noção de legitimidade. Por isso, segundo Marcos Fernandes da Silva (2001), o que pode ser considerado corrupto em um Estado moderno e democrático não precisa ser em regimes tradicionais e monárquicos. Isso porque as definições são condicionadas pela evolução histórica das instituições públicas e pelo conjunto de valores da sociedade.

Desse modo, a tradição sociológica incorpora a característica relativista da tradição jurídico-positivista ao afirmar que a identificação e a própria existência da corrupção são determinadas pelo sistema social (de acordo com o critério da legitimidade, ao invés da legalidade da tradição jurídico-positivista). Além disso, essa tradição é, em grande medida, responsável por difundir o enfoque ético utilitarista de que a corrupção implica no abuso do poder público (o interesse da maioria materializado na lei ou nos valores sociais) pelo interesse privado. É a partir dessas tradições que o entendimento da corrupção como o “abuso do poder público pelo interesse privado” floresce na literatura especializada.[6] No Brasil, Fernando Filgueiras (2004, p. 145-146), por exemplo, afirma que as ações dos agentes públicos devem pautar-se nos princípios e nas normas éticas que objetivam a realização do bem comum – como se a corrupção pudesse ser resumida adequadamente como a infração deste imperativo moral, inerente às funções públicas.[7]

O relativismo conceitual intrínseco à perspectiva sociológica pode ser exemplificado no estudo de Arnold Heidenheimer (1978), que toma como referência a conceitualização da corrupção pelos atores sociais, para afirmar que cada indivíduo – no conjunto, cada sociedade – percebe diferentemente um ato corrupto. Segundo o autor:

> [...] embora certos comportamentos possam ser corruptos por determinados cidadãos conscientes das normas oficiais, o compartilhamento desse ponto de vista por outros cidadãos se dá em diversos graus. Indivíduos diferentes percebem um mesmo fato, apresentado como corrupto, de diversas formas, baseado apenas nos seus interesses, quando há percepção da violação de preceitos éticos e morais, e numa correlação de similaridade entre os fatos e as suas próprias atitudes diante deles (HEIDENHEIMER 1978, p. 65, tradução nossa).

Uma das reflexões clássicas da literatura sobre a corrupção foi estabelecida por Vilfredo Pareto (1984), ao afirmar que a diferença entre os países será identificada, substancialmente, no sentimento do povo, ou seja, onde o povo for mais honesto haverá um governo honesto. Além desse, Samuel Huntington (1968) afirma que a corrupção é uma função da modernização, acompanhada da baixa institucionalização política, que gera incentivos para que os grupos sociais explorem o poder público para auferir benefícios privados.

> O comportamento que era aceito e legítimo pelas normas tradicionais, torna-se inaceitável e corrupto quando visto de um ângulo moderno. Numa sociedade em modernização, a corrupção é, em parte, portanto, não tanto o resultado do desvio do comportamento das normas aceitas quanto do desvio das normas dos padrões estabelecidos de comportamento (HUNTINGTON, 1968, p. 73, tradução nossa).

Segundo Samuel Huntington (1968) e Arnold Heidenheimer (1978), a corrupção pode assumir um significado social ao ser motivada por razões alheias aos incentivos financeiros e materiais, usualmente atribuídos à corrupção. Por isso,

um acordo corrupto pode assumir a condição de uma troca de posição social com inúmeros significados morais e culturais. Aliás, é um fenômeno social integrado a outras práticas sociais, tais como o clientelismo e o nepotismo.

No bojo da teoria da modernização, que busca averiguar as regularidades funcionais do desenvolvimento econômico e político, a corrupção foi analisada como o resultado do desequilíbrio entre diferentes subsistemas durante o processo de modernização – de maneira a contribuir ou emperrar sua consolidação. Assim, caso o desenvolvimento econômico fosse mais acelerado que as reformas do sistema legal, ou as novas instituições políticas se confrontassem com a cultura tradicional, a corrupção seria uma forma de ajuste entre os diversos subsistemas (DELLA PORTA; ROSE-ACKERMAN, 2002). Dessa forma, no sentido atribuído pelos modernos, em sociedades cuja estrutura é tradicional, a corrupção é de fato a própria norma (FILGUEIRAS, 2006).

De acordo com a perspectiva da teoria da modernização, a prática da corrupção representa uma ação intencional por parte de uma autoridade, no interior de um sistema social, que tende a sobrepor seus interesses privados ao interesse comum, tendo em vista uma estrutura normativa institucionalizada, a qual determina as fronteiras de uma ação aceita ou não no interior desse mesmo sistema (FILGUEIRAS, 2006). Huntington (1968) assevera que a corrupção tende a ampliar-se em períodos de crescimento e modernização acelerados, em função da mudança de valores, de novas fontes de riqueza e poder e da expansão do governo (GARCIA, 2003). De acordo com o autor:

> [...] a modernização gera corrupção ao transformar os valores básicos da sociedade, ao criar novas fontes de riqueza e ao expandir a autoridade e a regulamentação governamental (HUNTINGTON, 1968, p. 378, tradução nossa).

De acordo com a teoria da modernização, o combate à corrupção depende da institucionalização política - a aceitação de normas por parte de uma comunidade. As sociedades modernizadas, com baixa institucionalização política estariam mais sujeitas às práticas de corrupção porque, entre modernização e institucionalização, existiria um hiato político no qual a corrupção ocorreria, possibilitando um agir orientado para a obtenção de bens e de vantagens ilegais (FILGUEIRAS, 2004; 2006).

A tradição sociológica desenvolve categorias importantes para discutir os custos e os benefícios da corrupção, porém algumas de suas recomendações parecem bastante controversas. Joseph Nye (1967), por exemplo, discute as vantagens da corrupção para o desenvolvimento econômico, a integração nacional e o aumento da capacidade do governo, mas faz a ressalva de que é preciso observar o desenvolvimento político de cada país, pois a corrupção só seria "benéfica" em "contextos sociais favoráveis" – sem especificar adequadamente tais condições, certamente controversas.

A Tradição da Economia Política

A tradição da economia política nega a hipótese da funcionalidade sistêmica da corrupção – a afirmação de que a corrupção pode promover a eficiência nas sociedades tradicionais (ROSE-ACKERMAN, 1999; DELLA PORTA; ROSE-ACKERMAN, 2002). A economia política analisa a corrupção sob duas perspectivas distintas: micro e macroeconômicas. A perspectiva microeconômica que analisa a corrupção a partir dos modelos do comportamento individual maximizador de utilidade teve início com os estudos da economia do crime e continuidade por meio da teoria do rent-seeking. A perspectiva macroeconômica, por sua vez, está interessada em estimar os efeitos da corrupção sobre fenômenos como o crescimento econômico, o investimento, a qualidade da infraestrutura, a inflação (GARCIA, 2003).

Os modelos microeconômicos desenvolveram-se a partir do modelo proposto por Gary Becker (1968), em que a escolha de participar ou não do crime [acordos corruptos] envolveria a mensuração dos seus custos e benefícios esperados. Integrar um esquema corrupto, como no crime, exigiria um benefício líquido esperado positivo. O envolvimento na prática criminosa, incluindo os acordos corruptos, seria o resultado de decisões individuais, nas quais seriam ponderados o retorno esperado do ato criminoso e o custo a ele associado, tanto no presente quanto no futuro. Entretanto, essa decisão não ocorreria no vácuo, pois seria influenciada por fatores como o emprego, a efetividade do sistema criminal, o nível de investimentos na segurança pública, etc.

A economia do crime, contudo, não distingue a corrupção do simples roubo,

fraude ou qualquer outra atividade ilegal. O crime comum envolve uma relação bilateral entre um agente criminoso e outro inocente, enquanto nos acordos corruptos constitui-se uma relação multilateral, na qual a autoridade pública e o agente da sociedade civil são parceiros em um mesmo crime, cooperando contra os interesses do conjunto da sociedade. Como referencial analítico, a economia do crime oferece recomendações úteis no combate ao ato criminoso, porém não apresenta critérios coerentes para a determinação do fenômeno da corrupção (resumindo adequadamente suas especificidades).

A perspectiva da teoria da escolha pública (public choice), denominada rent-seeking, promoveu um avanço, frente à tradição anterior, ao tratar a corrupção como o resultado da busca, por parte de alguns agentes ou grupos, de rendas monopolistas concedidas pelo Estado. Essa abordagem analisa a corrupção como um caso especial de comportamento rent-seeking, em que há pagamentos indevidos ao agente público e existe a possibilidade de o processo decisório não ser claro a todos os participantes (JAIN, 2001). Se alguma dessas condições estiver presente, a atividade de rent-seeking ficaria caracterizada como corrupção. A busca de proteção, título, licença, direito, torna possível que agentes ou grupos busquem na corrupção uma forma complementar - ou substituta - a outras estratégias como o lobby, a captura de burocratas ou a simples pressão de grupos de interesse com o intuito de obter rendas monopolísticas do Estado (LAMBSDORFF, 2002).

Segundo essa perspectiva, a corrupção do setor público é a confirmação de que o resultado político provém de decisões tomadas por indivíduos pertencentes a grupos que possuem agendas próprias de interesse, motivadas pelo desejo de maximizar seus ganhos privados. Nesse sentido, a teoria explica muito bem por que um conjunto de políticas governamentais, sem fundamento econômico racional, é sistematicamente adotado enquanto medidas liberalizantes podem permanecem ao largo das reformas institucionais.

Uma vez que os empreendedores desejam o monopólio, comprando essas posições em mercados monopolizados pela autoridade pública – buscando ou não dirimir as perdas impostas pela própria regulação governamental – a autoridade pública, política e burocrática pode capturar parte das rendas geradas pelo monopólio, por meio de propinas. De acordo com a perspectiva do *rent-seeking*, a corrupção é uma atividade diretamente proporcional ao tamanho do Estado e de seu controle sobre os agentes privados. Por esta razão, se o sistema econômico fosse desregulado e o acesso aos mercados irrestrito, deixaria de haver a motivação econômica para a corrupção (ROSE-ACKERMAN, 1999).

A *public choice* defende que as reformas institucionais de prevenção e combate à corrupção, no plano político e econômico, devem criar regras fixas de interação entre os interesses privados e o interesse público, associando-as a mecanismos institucionais que impeçam a existência de monopólios e a captura da burocracia estatal por parte dos funcionários públicos. As reformas deveriam optar pela constituição de instituições competitivas, que trabalhem com a idéia de controle externo, sobreposição de jurisdições, *ombudsman* e múltiplos veto *powers* (ROSE-ACKERMAN, 1999).

No entanto, o excesso de controle com o intuito de coibir a corrupção pode implicar na ineficiência da administração pública, fazendo com que a busca da integridade mediante as reformas institucionais caminhem, necessariamente, no aumento gradativo e sistemático dos custos de controle e dos espaços de poder discricionário que permitem a extração de propinas (gerando um círculo vicioso). Além disso, como discorre Vito Tanzi (1997), a relação entre a corrupção e a expansão da atividade governamental não é linear, pois:

> [...] as hipóteses de Rose-Ackerman parecem ser contraditas pela realidade, pois países como Canadá, Dinamarca, Finlândia, Suécia e Holanda têm significativa participação do setor público na economia, tanto no que se refere ao nível de impostos como de gastos governamentais. (TANZI, 1997, p. 582, tradução nossa)

Não obstante, perseguir o interesse privado, como procura distinguir insuficientemente James Buchanan e Gordon Tullock (1962), é uma característica ordinária das relações humanas na economia (mercado) e na política (Estado). Em todas as sociedades existem indivíduos que exploram o sistema institucional, mas esses indivíduos não ascendem e se perpetuam no poder em todos os Estados[8]. Ou seja, o diagnóstico da economia política não permite inferir que a redução do tamanho do Estado é a única, ou a melhor, solução para evitar a corrupção – com o agravante de que tal proposta certamente aprofundaria os problemas cujas soluções passam, necessariamente, pelo adequado

funcionamento das instituições públicas.

Em termos conceituais, o problema diagnosticado desde a economia do crime persiste, pois a definição de corrupção como rent-seeking apesar de oferecer um amplo referencial analítico para os fenômenos econômicos e políticos, não esclarece quais os critérios necessários para determinar a separação entre o comportamento corrupto e íntegro. A tradição econômica adota uma abordagem conceitual minimalista, que assume como o fundamento da corrupção a condição suficiente do abuso do poder público pelo interesse privado. Por isso, é incapaz, por exemplo, de diferenciar a pressão política legal e legítima, fruto do exercício da democracia, do comportamento corrupto dos políticos – fenômenos empíricos, reconhecidamente, distintos.

Em termos macroeconômicos, a pesquisa pioneira de Paolo Mauro (1995) foi exemplar, ao demonstrar os efeitos negativos da corrupção sobre os indicadores de crescimento econômico, produtividade do setor público, investimento e instabilidade política. A partir de então, as evidências empíricas do efeito da corrupção sobre as diversas variáveis agregadas proliferaram-se na literatura, constituindo um aparente consenso entre os especialistas de que a corrupção seria o resultado, fundamentalmente, da intervenção estatal na economia e da alocação política de recursos (KRUEGER, 1974; MBAKU, 1992; ROSE-ACKERMAN, 1978), do poder discricionário dos agentes públicos e da fraqueza das instituições públicas (ADES; DI TELLA, 1995; 1996; MBAKU, 1992; ROSE-ACKERMAN, 1975), do monopólio econômico estatal e do próprio processo de privatização, além da ausência de um ambiente competitivo (ADES; DI TELLA, 1995; BUSCAGLIA, 2001; ROSE-ACKERMAN, 1975; TANZI, 1997; VISHNY; SHLEIFER, 1993).

2 O FUNDAMENTO ANALÍTICO DA CORRUPÇÃO

Na tentativa de superar os limites da relativização jurídico-positivista e sociológica, desenvolveu-se outra perspectiva, hoje majoritária, centrada no entendimento de que o fundamento analítico da corrupção é a confiança (ALATAS, 1990; BACHARACH; GAMBETTA, 2000; BROWN, 2006; GAMBETTA, 2002). Segundo Gambetta (2002, p. 35–36). A corrupção é, necessariamente, uma relação multilateral que parasita as relações de confiança (o elemento essencial das instituições sociais).

Segundo este modelo, o depositário de confiança (the truster) atribui recursos ao seu agente (fiduciary), ao acreditar que esse servirá aos seus interesses, dentro de termos previamente acordados, ao invés de agir em benefício próprio. Estabelecida a relação, a corrupção ocorreria quando os interesses de um terceiro – o corruptor – estivessem em oposição aos interesses do truster, pois nesse caso o corruptor estaria disposto a promover ações para que o agente abusasse da confiança depositada nele para beneficiá-lo (GAMBETTA, 2002, p. 36–38).[9]

> Corruption is parasitic on the existence of trusting relations; corruption corrupt first and foremost the trust between T and F, and, by implication, between T and whoever else trusts T´s rules of allocation. It follows that the greater the number of trusting relations, the greater is the potential for corruption. (GAMBETTA, 2002, p. 54)

Esse fundamento analítico promoveu um avanço conceitual significativo ao apontar de maneira inequívoca a confiança como o elemento corrompido que as tradições jurídica e sociológica haviam relativizado. No entanto, a ênfase nas definições baseadas em uma única condição suficiente para determinar o fenômeno e a falta de um quadro de referência teórico apropriado para a análise do conceito são as principais causas de uma extensa discussão metodológica, centrada no conceito de corrupção.

Mesmo assim, o referido fundamento está no cerne das definições de autores das ciências sociais como Diego Gambetta (2002), Robert Putnan (1996) e Peter Graeff (2005). Em especial para os autores da tradição da economia política que logo passaram a associar o “abuso da confiança” ao “abuso da confiança pública”, tanto sob o ponto de vista da prática de suborno, quanto da corrupção enquanto prejuízo ao “interesse público” em sentido amplo (PHILP, 2006).

A definição de corrupção como o abuso do poder público para ganhos privados [abuse of public power for private gain] é antiga. Suas origens remontam a enciclopédia de Ciência Sociais de J.J. Senturia, de 1931, que já identificava a corrupção nesses termos [the misuse of public power for private gain] (THEOBALD, 1990, p. 02). Entretanto, a moderna difusão dessa definição está associada ao sucesso dos principais autores da economia política, dentre os quais

se destacam Susan Rose-Ackerman (1978; 1999), Robert Klitgaard (1994), Vito Tanzi (1997), Paolo Mauro (1995; 1998) e outros adeptos do conceito como Joseph Lapalombara (1994), Robert Kaufmann e Paul Siegelbaum (1997) e Michael Collier (2002). No Brasil, essa definição também é predominante, pois orienta os estudos de David Fleischer (1997a; 1997b), Bruno Speck (1998; 2000; 2002), Timothy Power e Júlio González (2003), Leonardo Avritzer e Fernando Filgueiras (2010; 2011).

Em termos estritamente metodológicos, tal perspectiva centrada no poder público não diferencia adequadamente fenômenos distintos como o peculato, a fraude, o tráfico de influência, as práticas patrimonialistas e clientelistas ou qualquer outro tipo de "abuso do poder público" (LANCASTER; MONTINOLA, 1997; SAJO, 2002). Ao alegar que tal abuso e a corrupção são a mesma coisa, os pesquisadores estendem os limites do conceito a uma inutilidade subjetiva extrema (BROWN, 2006, p. 64). Afinal, sob o ponto de vista dos usuários do serviço público, por exemplo, as ineficiências e iniquidades do serviço não corresponderiam a um abuso do poder público? (LANGSETH, 2006, p. 07). Além disso, se o fundamento analítico é o abuso da confiança, será que tal abuso não poderia ocorrer também no setor privado? Nesse caso, não deveria ser igualmente denominado de corrupção?

Embora o fundamento analítico seja parcimonioso, ressonante e analiticamente útil às referidas tradições, existem fragilidades evidentes nesse constructo se considerarmos critérios importantes de formulação conceitual, como:

a. Coerência: a definição não estabelece fronteiras adequadas em face dos conceitos vizinhos;
b. Operacionalização: a definição não permite determinar adequadamente os referentes empíricos do conceito;
c. Amplitude: a definição amplia excessivamente o grau de generalização do conceito;[10]
d. Validade: a definição impede a construção de medidas confiáveis do fenômeno.

Adotar essa definição implica em consentir com essas limitações, incorporando um grau talvez excessivamente elevado de incerteza às proposições decorrentes dessa estrutura conceitual. Por isso, é preciso aprimorar o conceito de corrupção, antes de dar continuidade à elaboração de proposições descritivas ou causais sobre o fenômeno. A atual fragilidade dessas proposições não se deve exclusivamente à impossibilidade de mensurar objetivamente o fenômeno oculto da corrupção, mas antes na incapacidade, também metodológica, de conceituar adequadamente o fenômeno em questão.

É preciso aprimorar o conceito, começando pelo reconhecimento de que a corrupção é também um elemento presente nas atividades do setor privado e que a sua ocorrência, em ambas as esferas, está interconectada. Manter essa definição restrita ao setor público, "para evitar a complexidade do fenômeno", não parece uma justificativa válida (ELLIOT, 1997, p.178).

O fundamento analítico da corrupção baseado na confiança não precisa ser abandonado, pois sua perspectiva, transacional, exige do analista a explicitação:

> i. dos agentes que compõem a relação multilateral (the truster, the fiduciary, e o corruptor);
>
> ii. dos padrões sociais, políticos ou legais que compõem o contexto da relação de confiança e de sua violação (GAMBETTA, 2002; BROWN, 2006; PHILP, 2006).

Assim, em oposição à ideia de que somente os padrões legais pré-estabelecidos são relevantes para a identificação da corrupção, torna-se evidente que qualquer outro padrão existente (legal, ético, moral, etc.) pode ser utilizado para interpretar se a integridade do "poder confiado" foi violada. Por isso, a investigação do fenômeno da corrupção exige que o analista, ou reformador, faça referência explícita ao contexto, dentro do qual o comportamento corrupto está inserido, antes de promover qualquer tentativa de mensuração ou reforma (BROWN, 2006, p. 75). Além disso, é preciso reconhecer que nem todas as relações de confiança são um objeto de estudo relevante para os especialistas da corrupção, de forma que as futuras definições precisarão também contemplar critérios de relevância que solucionem esses dilemas de classificação do fenômeno.[11]

Antes de propugnar reformas institucionais ou tentar mensurar a ocorrência ou a percepção do fenômeno para testar hipóteses ou avaliar medidas de intervenção, faz-se indispensável oferecer uma solução metodologicamente adequada para os desafios conceituais que permeiam essas iniciativas. O conceito de corrupção,

como foi possível demonstrar, ainda carece de esforços para o seu desenvolvimento – em especial, se considerarmos sua relevância no debate público e, sobretudo, sua limitações ainda não resolvidas pelos círculos acadêmicos especializados.[12]

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como destaca John Gerring (1999, p. 37), para muitos especialistas a confusão semântica das ciências sociais não representa um problema, nem um desafio, pois a imprecisão conceitual é: (a) um aspecto natural da linguagem ordinária, (b) não erradicável do discurso social e, talvez, até mesmo, (c) desejável. Nesse sentido, o presente estudo não deixa de estar revestido de um indesejável sentido positivista, ao considerar a possibilidade de reformular conceitos clássicos das ciências sociais, tais como o de corrupção.

Ao concluir esse estudo, não deve ser motivo de estranhamento o fato de existirem várias tradições de estudo da corrupção, cada uma procurando apreender e enfatizar um aspecto que os especialistas consideram relevante. Tal situação, incluindo os efeitos prejudiciais para o conhecimento e a avaliação das medidas de reforma, é amplamente reconhecida pela literatura.[13] Superar essa limitação exigirá um maior rigor metodológico no uso das definições, caso contrário, o atual desentendimento será inevitável, prejudicando o conhecimento necessário às medidas de prevenção e combate à corrupção que nossas sociedades aspiram em prol do seu pleno desenvolvimento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. 1996. “Causes and Consequences of Corruption: A Review of Empirical Contributions.” IDS Bulletin: Liberalization and the New Corruption 27(2):6-11.

_____. 1995. “La nueva economía de la corrupción.” Estudios IEERAL 18(75):119-139.

ALATAS, Syed. 1990. Corruption: Its Nature, Causes and Functions. Aldershot: Avebury.

AVRITZER, Leonardo. 2011. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In: Leonardo Avritzer e Fernando Filgueiras (Org.). Corrupção e Sistema Político no Brasil. 1 ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira. p. 43-62.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil. Estado, instituições e democracia: república. Brasília : IPEA, 2010

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa. 2008. Corrupção: Ensaios e Críticas. Belo Horizonte : Editora UFMG.

BACHARACH, Michael; GAMBETA, Diego. 2000. Trust in Signs. In: COOK, Karen (ed.) Social Structure and Trust. Nova York, Russell Sage Foundation.

BANFIELD, Edward. 1958. The Moral Basis of Backward Society. New York : Free Press.

BECKER, Gary. 1968. “Crime and Punishment: An Economic Approach.” Journal of Political Economy 76.

BENDIX, Reinhard. 1963. Concepts and Generalizations in Comparative Sociological Studies. American Sociological Review. vol. 28, n. 4, p. 532-539.

BENTHAM, Jeremy. 2000 [1789]. An Introduction to the principles of morals and legislation. Batoche Books : Kitchener.

BRADY, Henry, COLLIER, David; SEAWRIGHT, Jason. (2006). “Toward a Pluralistic Vision of Methodology.” Political Analysis 14(3):353-368.

BRASIL. 1940. Código Penal. Acesso: 14 abr. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del2848.htm>.

BROWN, A.J. 2006. “What We Are Trying to Measure? Reviewing the Basis of Corruption Definition.” In Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance), Burlington: Ashgate Publishing.

BRÜNING, Raulino Jacó. 1997. Corrupção : Causas e Tratamento. Tese. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.

BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. 1962. The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy. [S.l.]: Ann Arbor.

BUSCAGLIA, Edgardo. 2001. “An Analysis of Judicial Corruption and its Causes: An Objective Governing-based Approach.” International Review of Law & Economics 21(2):233-249.

COLEMAN, James. 1987. Toward an Integrated Theory of White Collar Crime. New York: Rinehart.

COLLIER, Michael. 2002. Explaining corruption: An Institutional Choice Approach. Crime, Law and Social Change. vol. 38, p. 1-32.

COLLIER, David; MAHON, James. 1993. Conceptual “Stretching” Revised: Adapting Categories in Comparative Analysis.American Political Science Review. vol. 87, n. 4, p. 845-855.

DELLA PORTA, Donatella; VANUCCI, Alberto. 1999. Corrupt Exchanges, Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption. New York, De Gruyter.

DELLA PORTA, Donatella; ROSE-ACKERMAN, Susan. 2002. Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption. 1st ed. Baden-Baden: Nomos.

DOBEL, J. Patrick. 1999. Public Integrity. Johns Hopkins University Press.

ELLIOT, Kimberly. 1997. Corruption as an international policy problem: An overview and recommendations. In Kimberly Elliot (Org.) Corruption and the global economy. Institute for International Economics. Washington DC. p. 175-233.

FILGUEIRAS, Fernando. 2006. A Corrupção na Política: Perspectivas Teóricas e Metodológicas. Cadernos CEDES n. 5. Rio de Janeiro.

_____. 2004. “Notas sobre o conceito de Corrupção: Um debate com juristas, sociólogos e economistas.” Revista de Informação Legislativa.

FLEISCHER, David V. Political Corruption in Brazil. Crime, Law and Social Change. n. 25. 297-321. Dordrech, 1997a.

FLEISCHER, David V. Corruption in Brazil. Defining, Measuring and Reducing. CSIS. Washington, 1997b.

GAMBETTA, Diego. 2002. Corruption: An Analytical Map. In Political Corruption in Transition: A Skeptical Handbook, Budapest: Central Europe University.

GARCIA, Ricardo Letizia. (2003). A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências: Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul. Tese. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

GERRING, John. 2009. Social Science Methodology: A Criterial Framework. Cambridge, Cambridge University Press. 2nd edition.

GOERTZ, Gary. 2005. Social Science Concepts: A User’s Guide. Princeton, Princeton University Press.

GONZALEZ, Júlio, e Timothy POWER. 2003. “Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre Corrupção: Uma Investigação Quantitativa em Nível Mundial.” Revista de Sociologia e Política 21.

GRAEFF, Peter. 2005. “Why Should One Trust in Corruption? The Linkage between Corruption, Norms and Social Capital.” Em The New Institutional Economics of Corruption, New York: Routledge.

HABIB, Sérgio. 1994. Quinhentos Anos de Corrupção. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris.

HARRIS, Robert. 2003. Political Corruption: In and Beyond the Nation State. London: Routledge.

HEIDENHEIMER, Arnold. 1978. Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. New York: Holt Rinehart and Winston.

HEYWOOD, Paul. 2002. “Analysing political corruption in Western Europe: Spain and the UK in comparative perspective.” Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

HUNTINGTON, Samuel P. 1968. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press.

JAIN, Arvind K. 2001. “Corruption: a Review.” Journal of Economics Surveys 15(1).

KAUFMANN, Daniel; SIEGELBAUM, Paul. 1997. Privatization and Corruption in Transition Economies. Journal of International Affairs. vol. 50, n. 2, p. 419-459.

KLITGAARD, Robert. 1994. A Corrupção sob Controle. São Paulo: Zahar.

KRUEGER, Anne. 1974. “The Political Economy of Rent-Seeking.” American Economic Review 64.

LAMBSDORFF, Johann Graf. 2002. “Making Corrupt Deals – Contracting in the Shadow of Law.” Journal of Economic Behavior and Organization 48(3).

LANCASTER, Thomas; MONTINOLA, Gabriela. 2001. Comparative political corruption: Issues of Operationalization and Measurement. Studies in Comparative International Development. vol. 36, n. 3, p. 3-28.

LANGSETH, Petter. 2006. Measuring Corruption. In Charles Sampford et al (Org.) Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance), Burlington: Ashgate Publishing.

LAPALOMBARA, Joshep. 1994. Structural and Institutional Aspects of Corruption. Social Reaserch. vol. 61, n. 2, p. 325-351.

MAURO, Paolo. 1995. “Corruption and Growth.” Quarterly Journal of Economics 110(3):681-712.

MAURO, Paolo. 1998. “Corruption and the composition of government expenditure.” Journal of Public Economics 69(2):263-279.

MBAKU, John Mukum. 1992. “Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior.” Konjunkturpolitik 38.

NYE, Joseph. 1967. “Corruption and Political Development: a cost-benefit analysis.” American Political Science Review 61(4).

OGDEN, Charles; RICHARDS, Ivor. 1923. The Meaning of Meaning: A Study of the Influence of Language Upon Thought and of the Science of Symbolism. London: Routledge & Kegan Paul.

OLIVEIRA, Edmundo. 1991. Crimes de Corrupção. Rio de Janeiro: Editora Forense.

PARETO, Vilfredo. 1984. Tratado de Sociologia Geral. São Paulo: Ática.

PHILP, Mark. 2006. Corruption Definition and Measurement. In Charles Sampford et al. (Org.) Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance). Burlington: Ashgate Publishing.

PUTNAN, Robert. 1996. Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV.

PIZZORNO, Alessandro. 1992. La corruzione nel sistema político. Em Scambio occulto, Bologna.

POWER, Timothy; GONZALEZ, Julio. Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre Corrupção: Uma Investigação Quantitativa em Nível Mundial. Revista de Sociologia e Política, v. 21, 2003.

ROSE-ACKERMAN, Susan. 1999. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. London: Cambridge University Press.

ROSE-ACKERMAN, Susan. 1978. Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press.

ROSE-ACKERMAN, Susan. 1975. “The Economics of Corruption.” Journal of Public Economics 4(2):187-203.

SAJO, András. 2003. From corruption to extortion: conceptualization of post-communist corruption. Crime, Law and Social Change. vol. 40, p. 171-194.

SARTORI, Giovanni. 1970. Concept Misformation in Comparative Politics. American Political Science Review. 64: 1033-1053.

SILVA, Marcos F. 2001. A Economia Política da Corrupção no Brasil. São Paulo: SENAC.

SPECK, Bruno W. 2002. O Controle da Corrupção como Desafio Transnacional, in: Bruno Wilhelm Speck (org.): Caminhos da transparência, Campinas: Editora Unicamp.

SPECK, Bruno W. Mensurando a Corrupção: Uma Revisão de Dados Provenientes de Pesquisas Empíricas in: Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, n. 10. dezembro de 2000, p. 7-46

SPECK, Bruno. W. Fraude e Corrupção como Desafio para as Democracias Contemporâneas. Debates, São Paulo, v. 17, p. 39-58, 1998.

TANZI, Vito. 1997. “Corruption, governmental activities and markets.” Trends in Organized Crime 2(4):67-67.

THEOBALD, Robin. 1990. Corruption, Development, and Underdevelopment. Duke University Press.

TREISSMAN, Daniel. 2007. “What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?.” Annual Review of Political Science 10.

UNODC. 2002. Draft United Nations Convention against Corruption (Ad Hoc Committee for the Negotiation of a Convention against Corruption). . [S.l.]: UNODC. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption /session_1/261_3_p1_e.pdf>.

UNODC. 2003. United Nations Convention Against Corruption. . [S.l.]: UNODC. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications /Convention/08-50026_E.pdf>.

VIEIRA, James B. 2009. Os Microfundamentos da Corrupção: Por que e Como as Medidas Anti-Oportunistas Devem Gerenciar os Riscos de Corrupção? In. III Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União. Brasília: CGU. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/3552>.

VISHNY, Robert, e Andrei SHLEIFER. 1993. “Corruption.” Quarterly Journal of Economics.

WARREN, Mark E. 2004. What Does Corruption Mean in a Democracy? American Journal of Political Science. vol. 48, n. 2, p. 328-343.

WEBER, Max. 1949. The Methodology of the Social Sciences. New York: Free Press.

NOTAS

[1] Segundo Max Weber (1949, p. 104-105, tradução nossa): “A história das ciências sociais é, e continua sendo, um processo contínuo na tentativa de ordenar a realidade analiticamente por meio da formulação de conceitos [...]. Os grandes avanços na esfera das ciências sociais estão substantivamente ligados com as mudanças dos problemas culturais práticos e o esforço crítico na construção dos conceitos.”

[2] Maiores informações sobre os desafios da conceitualização podem ser obtidas em Reinhard Bendix (1963), Giovanni Sartori (1970), David Collier e James Mahon (1993).

[3] Infelizmente não existe uma definição única, abrangente e universalmente aceita de corrupção. A prova disso é que em 2002 os participantes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção decidiram não adotar nenhuma definição explícita de corrupção, embora houvesse propostas para listar “tipos” ou “atos” específicos de corrupção (UNODC, 2003).

[4] Tais abordagens podem ser encontradas nos artigos que compõem a obra “Corrupção: Ensaios e Críticas” de Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juarez Guimarães e Heloisa Murgel Starling (2008).

[5] Art. 317: solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida ou aceitar promessa de tal vantagem. Art. 333: ao prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de oficio (BRASIL, 1940).

[6] Nesse sentido a corrupção corresponderia a uma infração da ética utilitarista cristalizada na máxima do: “maior bem ao maior número de pessoas” (BENTHAM, 2000 [1781]).

[7] Neste sentido, a definição de corrupção centrada no setor público envolve uma concepção moderna do Estado, no sentido cunhado pela ideologia liberal, que busca assegurar a divisão entre o Estado (res publica) e a sociedade (res privada) (SILVA, 2001; WARREN, 2004). Este desejo implícito de separação é reforçado pelo ideal de honestidade e imparcialidade da administração pública que oferece às definições de corrupção certa “precisão espúria”, quando informadas pelo tipo ideal weberiano da burocracia racional legal, baseada no universalismo e na impessoalidade que, na realidade, são valores peculiares a somente uma parcela das sociedades humanas (THEOBALD, 1990, p. 73).

[8] Como salienta Patrick Dobel (1999, p. 130), a noção de corrupção como “poluição” do público pelo privado não é adequada, pois não há nada errado em perseguir o interesse próprio, o problema consiste na falha pessoal de não limitar estes objetivos. Na verdade, este desejo implícito de separação do conceito de corrupção é reforçado pelo ideal de honestidade e imparcialidade da administração pública que oferece as definições ocidentais de corrupção certa “precisão espúria”, quando informadas pelo tipo ideal weberiano da burocracia racional legal, baseada no universalismo e na impessoalidade que, na realidade, não são familiares a muitas sociedades. (THEOBALD, 1990, p. 73)

[9] Com pequenas alterações esse modelo multilateral também foi explorado por Donatella Della Porta e Alberto Vanucci (1999).

[10] O ladder of generality, na linguagem de Giovani Sartori (1970).

[11] As relações de confiança estabelecidas entre os cônjuges ou entre professores e alunos, por exemplo, não constituem um objeto válido de estudos da corrupção.

[12] Uma proposta de superação dessas dificuldades pode ser encontrada em James Vieira (2009).

[13] As recentes descobertas realizadas pela investigação empírica acerca das causas e consequências da corrupção vêm sendo marcadas pela controvérsia a respeito da validade, confiabilidade, amostragem, e pelo fato dos índices de corrupção baseados na experiência não estarem correlacionados aos índices de percepção (TREISSMAN, 2007).

Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, possui graduação em Ciência Política pela Universidade de Brasília (2005) e mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2007).