

CORRUPÇÃO: UMA DEFINIÇÃO FUNCIONAL

*Maurício Silva
FMU— SP*

Resumo: *Corrupção: uma definição funcional.* Atualmente, nota-se que as ciências políticas e econômicas ainda carecem de uma definição mais precisa e funcional de corrupção, evidenciando a existência de uma lacuna conceitual no âmbito das pesquisas científicas. O presente ensaio pretende contribuir com uma nova proposta de definição da corrupção, baseada principalmente na dicotomia entre os poderes público e privado.

Palavras-chave: Corrupção, Poder Público, Vida Privada, Cidadania.

Summary: *Corruption: A functional definition.* This paper focuses on the definition of corruption, an unsolved problem of economy and politics. It analyses several definition tendencies and proposes a particular functional one, especially based on the dichotomy between public and private powers.

Key-words: Corruption, Public Power, Private Life, Citizenship.

Introdução

Embara a corrupção seja uma prática tão antiga quanto as primitivas sociedades organizadas, pode-se dizer que apenas recentemente ela tem sido objeto sistemático de estudos por parte de sociólogos e economistas, como nos prova a relativa abundância de teorias a respeito, surgidas principalmente a partir da década de cinquenta. No Brasil em especial, apesar do surgimento de estudos mais ou menos esparsos sobre o assunto em épocas consideravelmente remotas, é sobretudo a

partir da década de oitenta que começa a surgir uma preocupação teórica contínua com a corrupção, realidade facilmente compreendida, sobretudo se considerarmos o largo período de exceção que vivemos (1964-1984). Com o surgimento na imprensa dos chamados casos de corrupção, sobretudo aqueles ligados aos governos dos últimos anos, o interesse pelo tema parece ter se expandido consideravelmente, atingindo camadas sociais que tradicionalmente são mantidas ou se mantêm alheias às discussões de caráter político e/ou econômico.

Contudo, embora estejamos assistindo a uma verdadeira popularização das discussões em torno do assunto, pode-se constatar uma espécie de lapso conceitual no âmbito dos estudos relativos à corrupção enquanto prática colusiva generalizada: carecemos ainda de uma definição funcional de corrupção, mais manipulável do que as diversas noções que um termo tão polissêmico como este pode sugerir.

Há, é verdade, grande dificuldade, entre os teóricos, para definir objetivamente uma prática cuja principal característica talvez seja a própria dissimulação, já que, subjacente a qualquer definição que se possa dar à corrupção, encontra-se a noção precisa de ocultamento e, num sentido mais judicatório, de sub-repção. Contudo, tal dificuldade não deve ser encarada como um empecilho ao julgamento de atos caracterizados como corruptos, muito menos ser tomada como justificativa para uma possível omissão diante de um trabalho tão complexo quanto o de tentar uma definição para o termo em causa — antes, urge aceitá-la como um autêntico estímulo àquela que deseja ser, aqui, nossa principal tarefa: de forjar uma definição funcional de corrupção.

Definição comum e tendências

Neste sentido, poder-se-ia fazer — a título de explanação introdutória — algumas considerações a respeito de uma eventual definição comum da corrupção.

Partindo do geral para o particular, cumpre-nos, em primeiro lugar, inseri-la num conjunto amplo de atitudes diversas que permeiam as relações sociais de determinada comunidade. Tais atitudes teriam como característica principal o já aludido ocultamento ou sub-repção, sobretudo se as considerarmos como *processos* de favorecimento pessoal ou grupal. Assim, podemos

1. DEBRUN, Michel. *A Conciliação e Outras Estratégias*. São Paulo, Brasiliense, 1983.

2. BARBOSA, Livia. *O Jeitinho Brasileiro. A Arte de ser mais Igual que os Outros*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

3. DOBEL, J. Patrick. "The Corruption of a State", *The American Political Science Review*, Vol. 72, n. 3: 958-973, 1978.

4. Cf. AIKIN, Charles. "Corrupção". In: SILVA, Benedito (coord.). *Dicionário de Ciências Sociais*. São Paulo, FGV, 1986, pp. 278-279.

5. SENTURIA, Joseph J. "Corruption, political". In: SELIGMAN, Edwin R. A. (ed. -in. chief); JOHNSON, Alvin (ed. assoc.). *Encyclopedia of the Social Science*. Vol. Four, New York, The Macmillan Inc., 1985, pp. 448-452.

6. Cf. RIOS, José Arthur. "A Fraude Social da Corrupção". In: LEITE, Celso Barroso (org.) *Sociologia da Corrupção*. Rio de Janeiro, Zahar, 1987, pp. 83-123; e PADIOLEAU, Jean G. "De la Corruption des les Oligarchies Pluralistes", *Revue Française de Sociologie*, Vol XVI, n. 1: 33-58, 1975.

7. PASQUINO, Gianfranco. "Corrupción". In: BOBBIO, N.; MATTEUCI, V.; PASQUINO, G. *Diccionario de política*. Mexico, Siglo Veintiuno, 1981, pp. 438-440.

dizer que a corrupção faz parte de um universo extenso de atos colusivos, sendo, ela própria, uma modalidade de conluio, ao lado de outras modalidades de igual natureza, que, particularmente no Brasil, podem ser exemplificadas com a "conciliação"¹ e o "jeitinho"².

Etimologicamente, contudo, a definição se particulariza, deixando revelar a noção primeira que o próprio vocábulo carrega, o qual, não obstante as vicissitudes sofridas pela história ocidental, persistiu no tempo: com efeito, o sentido de "rompimento" (do latim, *cum-rumpo/corruptio*) parece prevalecer sobre todas as demais nuances semânticas do termo, além de manter, ainda hoje, uma íntima relação com a idéia de fragmentação do tecido social, comumente relacionada às mais diversas análises da corrupção³.

Diante destas observações preliminares e a partir das noções primeiras que a corrupção carrega consigo, podemos distinguir, fundamentalmente, três tendências básicas de definição do conceito: as correntes moralista, legalista e revisionista.

De fato, insatisfeitos com uma definição meramente etimológica do termo — que, na verdade, não acompanha as transformações políticas, sociais e econômicas pelas quais sempre passou a humanidade —, teóricos de diverso matiz buscaram formular uma definição um pouco mais precisa do mesmo, agrupando-se, em maior ou menor grau, nas tendências acima aludidas. Assim, teríamos um quadro complexo de definições, marcado pela convivência — aliás, nem sempre pacífica — de diversos conceitos do ato corrupto.

Para os moralistas, neste sentido, a corrupção se liga principalmente a uma questão de natureza ética: ela seria, antes de tudo, uma subtração de padrões éticos estabelecidos por determinada comunidade social⁴. Neste contexto, é na intenção moral que informa o ato colusivo que residiria a essência da corrupção⁵.

Evidentemente, uma definição que parta puramente de categorias morais e éticas possui seus méritos, mas também carece de uma fundamentação científica mais precisa, de uma racionalização do processo analítico, podendo levar inclusive a resultados falaciosos, como já ressaltou mais de um estudioso do assunto⁶. É partindo deste pressuposto que a corrente legalista da corrupção procura contrapor-se frontalmente à moralista, defendendo a idéia de que a corrupção é, em primeiro lugar, a ruptura de um conjunto de leis positivas instituídas ou, em outras palavras, dos "padrões normativos do sistema"⁷.

Sem entrar na disputa travada entre as questões moral e legal, relacionadas à corrupção, os revisionistas vêem nesta uma espécie de benefício limitado à sociedade ou, no rigor da expressão, uma *possibilidade* de benefício. Além disso, parece haver uma concordância entre grande parte dos teóricos — revisionistas ou não — em considerar a corrupção benéfica principalmente num contexto administrativo altamente burocratizado⁸. Também a consideração do grau de desenvolvimento de um país é relevante no eventual benefício da corrupção: países subdesenvolvidos seriam, em casos específicos, beneficiados com a mesma⁹, já que a corrupção pode emergir, para esta corrente teórica, como um autêntico fator de desenvolvimento¹⁰.

8. Idem, *ibidem*, p. 439.

9. NYE, J.S. "Corruption and Political Development: a Cost-benefit Analysis", *The American Political Science Review*, Vol. LXI (02): 417-427, 1967.

10. BATISTA, Antenor. *Corrupção. Fator de desenvolvimento?* São Paulo, Letras & Letras. 1991.

Não cabe, aqui, optar por uma ou outra das definições apresentadas, mas antes expô-las como subsídio à nossa própria tentativa de definição. Entretanto, não nos podemos omitir diante de questões tão importantes. Neste sentido, as definições acima apresentadas parecem-nos algo imprecisas, pecando ora por excessiva flexibilidade, ora por demasiada restrição. Mas, sobretudo, por apresentarem uma visão parcial do processo de corrupção: cabe perguntar, assim, em que tipo de padrão ético apoiar-se-iam os moralistas para basear suas afirmações? Ou que espécie de *corpus* legal estariam tomando os legalistas como paradigma de suas considerações teóricas? E, finalmente, em que sentido preciso a corrupção seria benéfica no entender dos revisionistas? Ora estas são as questões reconhecidamente polêmicas, que, por si só, dariam margem a uma discussão de grandes dimensões. Por isso, sem entrar no mérito da disputa, cumpre-nos apenas esclarecer que, se por um lado tais indagações colocam as definições acima sob suspeição, por outro, é possível encontrar, subjacente a todas elas, um verdadeiro elo de ligação, um elemento comum que, desde o início, se impõe a todas as variantes nocionais do termo aqui estudado: a prevalência, ao lado do seu já aludido sentido etimológico, da complexa e fecunda dicotomia entre as esferas pública e privada.

É a partir desta realidade que tentaremos forjar uma definição mais precisa — ou, como dissemos antes, mais funcional — de corrupção.

Definição funcional e categorias

A polarização entre duas esferas distintas de poder, caracterizadas como espaço público e espaço privado não é nova: com

11. BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade. Para uma Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

feito, desde a chamada antigüidade clássica já se procurou fazer, grosso modo, semelhante distinção. Ligada primeiramente à noção de utilidade (*singulorum utilitas/ utilitas comunione*), que tem sua raiz na diferenciação entre o que pertence a determinado grupo¹¹, a dicotomia público/privado encontra-se subjacente a todas as tendências de definição acima apontadas, via de regra, emergindo como uma eventual combinação espúria entre as duas esferas — isto é: como a utilização do público em benefício privado.

Assim, poder-se-ia dizer que, para os moralistas, a subtração de padrões éticos se daria principalmente na medida em que um conjunto de valores morais seriam menosprezados para que determinado grupo ou indivíduo desfrutasse, privativamente, de determinado bem público. Para os legalistas, a violação legal se daria, igualmente, no sentido de que o usufruto de componentes ligados exclusivamente à esfera pública para benefício privado poderia ser considerado uma flagrante afronta à legalidade institucional. E, finalmente, para os revisionistas a corrupção revelar-se-ia benéfica sobretudo na medida em que fosse utilizada como instrumento destinado a romper determinados entraves políticos e administrativos que têm origem na intervenção estatal na economia, ou seja, uma intervenção do público no que, pelo menos para os revisionistas, deveria ser estritamente de responsabilidade da esfera privada.

Desta feita, podemos concluir que, qualquer que seja a definição que se faça da corrupção, persiste invariavelmente um elemento nuclear e comum: a relação espúria entre o público e privado.

Diante da idéia primeira que tínhamos da corrupção (colusão de natureza abrangente e marcada pela noção de “rompimento”), a que emerge agora parece adquirir uma feição, senão nova, pelo menos inegavelmente singular: aliada às noções de colusão e ruptura, temos a prevalência de uma idéia ligada à dicotomia público/privado, sustentada pelas três correntes teóricas citadas. Ao mesmo tempo em que nossa definição se particularizou, ela logrou expandir-se o suficiente para abarcar não apenas facções diversas de definição, mas também — como se verá adiante — várias categorias analíticas sobre as quais a corrupção pode incidir.

Ora, isto nos leva diretamente à possibilidade de uma definição mais funcional de corrupção, conforme vínhamos prometendo desde o início do ensaio. Neste sentido, a corrupção pode ser definida como uma espécie de *desvio de um padrão de conduta institucionalizado que se caracteriza principalmente pela utilização do público pelo privado com um manifesto propósito de favorecimento*

pessoal ou grupal. Do suborno ao peculato, da concussão ao tráfico de influências, do nepotismo à malversação do dinheiro público, todas as atitudes tidas tradicionalmente como corruptas encontrariam um espaço devidamente reservado na definição aqui proposta. Além disso, como já se procurou demonstrar, em situações crônicas de desvio, causadas, entre outras coisas, pela fragilidade das instituições democráticas, a própria corrupção pode acabar se institucionalizando no lugar destas, o que aguçaria ainda mais a crise social em determinada sociedade¹².

Evidentemente, esta não busca ser uma definição conclusiva e indiscutivelmente precisa da corrupção, embora acreditemos que a mesma tenha o mérito de ser um pouco mais manipulável do que as definições generalizantes e demasiadamente flexíveis que grassam por estudos teóricos de toda espécie. É preciso ressaltar também que ela se aproxima bastante de definições anteriormente propostas por alguns teóricos, principalmente aqueles que vêem nalgum tipo de desvio a própria essência da corrupção, como C. J. Friedrich, para quem "corrupção é um padrão de comportamento que se desvia da norma efetivamente predominante ou que se acredita predominar em determinado contexto (...) É um comportamento deformado, associado a uma motivação particular, vale dizer, a do ganho privado à custa do público"¹³; ou o o já citado J. S. Nye, para quem "corrupção é um comportamento que se desvia das obrigações formais de uma função pública em função de interesses pecuniários privados ou de vantagens de status"¹⁴.

Embora muito próxima de ambas as definições, nossa proposta apresenta pequenas variações que consideramos imprecindíveis para uma utilização ao mesmo tempo mais precisa e mais ampla do termo. Diferentemente da primeira, não acreditamos que a corrupção possa ser considerada um "padrão de comportamento" (*pattern of behaviour*) pelo simples fato de que não consideramos possível se depreender um modelo comportamental de um processo tão complexo quanto o da corrupção — o que equivale a dizer que a forma em que elemento corrupto se manifesta depende, antes de mais nada, do contexto em que ele está inserido, com todas as variantes situacionais contribuindo para o emprego de determinado comportamento colusivo; além disso, vemos com reservas a afirmação de que a corrupção se manifesta enquanto desvio de uma "norma efetivamente predominante ou que se acredita predominar": no rigor do termo, preferimos manter a posição de que o desvio se dá estritamente em relação a uma *norma institucionalizada*, já que que a norma efetivamente predominante (*norm actually prevalent*) pode ser muito diferente da institucionalizada, tendo a possibilidade de ser in-

12. O'DONNELL, Guillermo. "Democracia Delegativa?". *Novos Estudos Cebrap*, n. 31: 25-40. 1991.

13. FRIEDRICH, Carls J. "Political Pathology", *The Political Quarterly*, vol. 37. n. 1: 70-85, 1966, p.74.

14. NYE, J. S., op. cit., p. 419.

clusive, em alguns casos crônicos, a própria corrupção — neste sentido, seria no mínimo insensato querer definir a corrupção como desvio de uma norma caracterizada por um comportamento já colusivo. No que diz respeito à segunda definição acima transcrita, acreditamo-la demasiado restritiva, uma vez que considera a corrupção como um desvio das “obrigações formais de uma função pública” (*formal duties of a public role*), quando, ao contrário, consideramos esta espécie de desvio apenas uma entre tantas outras modalidades de corrupção — se a nossa definição limita-se a citar a relação espúria entre as esferas pública e privada, não é porque esta seja a única possível, mas porque ela é indubitavelmente a mais importante.

Como aludimos acima, a corrupção — tal e qual a definimos aqui — pode incidir sobre várias categorias analíticas. Assim, teríamos, em princípio, três categorias fundamentais de análise ou, em outros termos, três espécies básicas de ações venais ligadas à corrupção. A corrupção social estaria representada, por exemplo, pelas relações conspiratórias travadas entre grupos de coerção que compõem determinada sociedade, estando pelo menos um dos elementos da relação ligado diretamente ou indiretamente ao poder público: polícia e traficantes, militares e grupos de extermínio, etc. A corrupção política estaria representada por atitudes classicamente definidas como corruptas e que teriam como consequência direta benefícios estritamente de natureza política: nepotismo, tráfico de influência, financiamento ilegal de campanhas eleitorais e outras¹⁵. Finalmente, a corrupção econômica estaria representada por toda atitude que, a partir da utilização do público pelo privado, resulte em benefícios pecuniários imediatos: peculato, concussão e, principalmente, suborno.

Parece desnecessário ressaltar mais uma vez que na base de todas estas categorias de corrupção encontram-se necessariamente os pressupostos fundamentais que definem determinada atitude como sendo de natureza corrupta.

Conclusão

Como conclusão, apenas lembrariamos o recurso aqui empregado para chegar a uma definição funcional de corrupção: partindo do geral para o particular, procuramos estabelecer uma definição ao mesmo tempo limitada e ampla do termo. Limitada, porque, diferenciando-se de modalidades universalizantes de conluio, procura se restringir ao essencial, ressaltando sobretudo a relação conspiratória que mescla o público e o privado;

15. ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption. A study in political Economy*. New York. Academic Press. 1978.

ampla porque consegue abarcar, além das três tendências básicas de definição, diversas categorias de venalidade.

Assim, da corrupção como colusão genérica e como ruptura, chegamos a um termo sensivelmente mais manipulável e satisfatório: a corrupção como desvio de condutas institucionalizadas, representado sobretudo pelo usufruto do público em benefício privado, com o intuito de autofavorecimento. Disso tudo resulta, em última instância, a sua própria funcionalidade, com o que acreditamos ser possível desfazer inúmeros equívocos presentes nas análises de comportamentos corruptos na nossa sociedade e, principalmente, contribuir para um maior aprofundamento da reflexão acerca desta tão polêmica questão.

Endereço do autor:

R. Heitor Peixoto, 725/801-B

01543-001 — São Paulo — SP