Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso*

Zani Andrade Brei**

Sumário: 1. Introdução; 2. Definições centradas no mercado; 3. Definições centradas no interesse público; 4. Definições centradas na lei e em outras regulamentações; 5. Definições centradas na opinião pública; 6. Conclusões.

Palavras-chave: corrupção; ética e administração; corrupção e moralidade na administração pública; corrupção política; corrupção administrativa.

Resumo das correntes de pensamento e dos estudos sobre a corrupção. O processo de valoração individual e a inserção dos estudiosos em campos disciplinares específicos conferem ao fenômeno da corrupção significações variadas, dificultando um consenso até mesmo conceitual.

A conceptual approach for corruption in social tissue and related misconceptions on the subject

The corruption phenomenon has been approached in the social organization by several means, such as focused on the underlying causes, consequences, functions envolved or solutions for the problem. Even the conceptualization of the phenomenon has produced several models, being low the level of consensus on the subject. Because of that, personal behaviors and acts ranging from the least to the most severe are qualified under the heading of corruption. The lack of precision on the initial classification of what really is corruption has led to a grouping of corruption definition in four groups, focused on: (a) the market; (b) the public opinion; (c) the public attention and media coverage; d) the formal rules and norms.

This article sumarizes each one of the approaches on the subject and for the purpose of explaining such a diversity of understanding. It suggests that the individual value process and the insertion of the researches in specific area of study may cause different meanings and interpretations to the phenomenon of corruption.

1. Introdução

As maiores divergências entre os vários autores que já se dedicaram ao estudo da corrupção surgem da falta de consenso quanto à conceituação do que seja uma ação corrupta. Isso faz sentido, considerando-se o estágio pré-paradigmático em que se encontra a pesquisa em ciências sociais. Denuncia o atraso da investigação sobre o fenômeno, uma vez que esse acordo deveria representar o ponto de

* Artigo recebido em jul.1994 e aceito em ago.1995.

** Mestre em psicologia social; especialista em educação e administração pública; ex-professora da UFMG, UCMG e Enap; técnica da Embrapa.

partida e a base mínima sobre a qual se desenvolveriam explanações subseqüentes. Mas seria mesmo isso possível?

O termo corrupção inclui uma enorme diversidade de atos: trapaça, velhacaria, logro, ganho ilícito, desfalque, concussão, falsificação, espólio, fraude, suborno, peculato, extorsão, nepotismo e outros. Isso cria razoável dificuldade para se chegar a uma definição consensual. O fenômeno pode ser observado numa gradação quase infinita. Vai de pequenos desvios de comportamento à total impunidade do crime organizado, por parte das várias áreas e níveis governamentais. Pode ocorrer suborno para a compra de um benefício legalmente previsto — e o que se compra é maior rapidez ou precedência sobre outros interessados —, como pode haver compra de um benefício ilegal. A natureza da ação, suas conseqüências e a punição prevista serão totalmente diferentes.

Pode-se considerar um ato como corrupção numa perspectiva, e noutra, não. Por exemplo, um funcionário público que atende às suas afiliações é nepotista. A mesma ação, porém, praticada por um político, é mais aceita socialmente, podendo ser ele até mais admirado como político competente. Existe moralmente diferença entre eles? Pode não haver nenhuma. A questão, no caso, está no papel ou nas expectativas que a sociedade tem de cada um. A contradição é, em princípio, social e aparece quando se pergunta: onde fica o dever de um político colocado entre os interesses de seus eleitores e os interesses maiores de seu país? Como a sociedade se comporta diante disso, e como se comporta o político? Em outros termos: o que deve e o que não deve ser considerado corrupto? Que é a corrupção?

Apesar da dificuldade de se chegar a consenso quanto ao significado do termo, as definições podem ser reunidas em quatro grupos: definições com foco no mercado, no interesse público, em regulamentações formais e na opinião pública. A seguir, elas serão descritas e discutidas.

2. Definições centradas no mercado

São escassos os adeptos dessa linha de definição. Nela utilizam-se teorias econômicas para melhor entender o fenômeno.

Seus seguidores acreditam que as críticas existentes são moralistas ou baseadas em auto-interesse e ideologias (Leff, 1970). Identificando-se, porém, fontes específicas de tendenciosidade e quebrando-se a censura generalizada, pode-se fazer avaliação diferente.

Para Leff, em países subdesenvolvidos, o suborno pode ser apenas um mecanismo que permite a outros grupos de interesse conseguir articulação e representação no processo político. Nesses termos, a corrupção é definida como uma instituição extralegal utilizada por indivíduos ou grupos para ganhar influência sobre as ações da burocracia durante a formulação e a implementação de políticas.

Essa definição se aplica a um tipo particular de corrupção: a prática da compra de favores de burocratas responsáveis pela formulação e administração de

políticas econômicas do governo. Exemplos típicos são os subornos para obter taxas externas de câmbio, importação, exportação, investimento ou liberação de licenças para evitar pagamento de taxas. Tais pagamentos não são legitimados por processos políticos e administrativos corretos. São apropriados pelos burocratas, e não pelo Estado mediante o recolhimento devido.

Outra maneira de compreender a corrupção, numa abordagem de mercado, é analisá-la segundo o princípio da livre competição. Klaveren (1970) desenvolve essa teoria afirmando que existe na sociedade um princípio regulador que dá existência pública e direitos próprios aos funcionários e aos grupos intermediários entre o Estado e os indivíduos.

Por um lado, tais sujeitos econômicos tentam maximizar suas rendas ou seus lucros, ou ambos. Dado um sistema de livre competição, onde numerosos compradores trocam com numerosos vendedores, encontram-se os dois lados do mercado igualmente fortes, e o equilíbrio é assegurado no ponto de interseção das duas curvas de troca. Porém, quando um dos lados assume uma condição monopolística, ele seleciona o ponto de máximo benefício na curva de troca do outro lado do mercado. É o que se pode denominar de exploração.

Por outro lado, uma economia de mercado opera sob proteção de alguma ordem pública. A instituição do governo é ato de toda a sociedade para a promoção do bem comum. Logo, não é um fim em si mesmo. Os funcionários são apenas servidores da comunidade, depositários do bem comum. Sendo o governo um corpo externo à esfera do mercado, não pode ter a renda dos seus servidores definida por mecanismos de livre mercado. Ela é determinada por considerações históricas e socioéticas. A linha desse argumento está no contrato social que deu origem aos Estados democráticos no século XIX.

O funcionário que renuncia a servir à comunidade passa a confrontar o público como se ele, funcionário, fosse um poder independente investido de um monopólio legal. Se quiser, pode abusar de sua posição de monopólio, usando seu poder para explorar o público, extorquindo dele, em troca de atos oficiais, o máximo de compensação. No caso, a parte da ordem pública explorada é a parte eleitora tratada como se fosse esfera do mercado. Nessa concepção de corrupção, o servidor considera seu cargo um negócio, cuja renda buscará maximizar. Sua renda, no caso, não depende de avaliação ética de sua utilidade para a manutenção e a defesa do bem comum, mas da situação de mercado e do talento do indivíduo para descobrir o ponto de ganho máximo na curva de demanda do público.

Uma autora que confirma a tese explicativa anterior é Ackerman (1978), ao definir a corrupção como o uso ilegal de mecanismos de mercado em decisões alocativas estabelecidas à parte do sistema político democrático. Políticos, eleitores e burocratas, entre outros, são seres racionais que avaliam o potencial para ganhos em atos corruptos, tomando decisões baseadas em princípios típicos de mercado, como oportunidades, incentivos e custos. A corrupção depende da existência de oportunidades e dos incentivos percebidos por aqueles que com ela se envolvem.

A mais importante crítica que se pode fazer às definições de corrupção centradas no mercado é a da despreocupação com o impacto ético do fenômeno. Essas definições transformam a tomada de decisões pública numa função da demanda. As leis que regem esse processo são as leis do mercado, sem maiores menções a outras leis sociais tão ou mais importantes que aquelas.

Responsabilidade e justiça, lealdade profissional e organizacional não são incluídas na análise. O conjunto dos valores político-sociais que constituem a base do comportamento ético da administração pública é deixado de lado. Logo, tais definições parecem ser claramente deficientes ou, no mínimo, unilaterais. Tal avaliação não se aplica a Ackerman (1978), que toma o fenômeno numa perspectiva descritiva, mas o interpreta também como solapador das decisões políticas, levando ao uso ineficiente dos recursos e gerando benefícios para os inescrupulosos.

3. Definições centradas no interesse público

Essa linha de conceituação se baseia em fundamentos estritamente ético-morais. Assenta-se sobre juízo de bem que implica juízo de finalidade: algo é bom na medida em que foi feito ou instituído para tal fim e realiza de fato este fim. Órgãos e funcionários públicos são bons na medida em que cumprem com sua missão e suas funções.

A corrupção é definida como padrão de comportamento que se afasta das normas predominantes em um dado contexto (Friedrich, 1966). Esse comportamento desviante se associa a uma particular motivação, que é o ganho privado a expensas do público. No ato corrupto existe sempre ganho para o corruptor e o corrupto e perda para outros, especialmente o público.

Violações do interesse comum, por vantagens especiais, são corruptas (Rogow & Lasswell, 1970). Um ato corrupto viola responsabilidades em relação a pelo menos um sistema de ordem pública ou cívica que se baseia na precedência do interesse comum sobre o interesse específico.

A corrupção implica compra e venda de decisões públicas, por benefícios ou interesses privados. Para Hoetjes (1986), de modo geral a corrupção administrativa pode ser definida como uma classe geral de abusos ou violações do interesse público. De modo estrito, ocorre quando um funcionário público, agindo conscientemente em sua capacidade oficial, é envolvido em uma transação que beneficia interesses impróprios, especialmente privados.

As definições centradas no interesse público têm recebido inúmeras críticas. Inicialmente, pela própria dificuldade de definir o que é interesse público.

Para Scott (1972), esse critério encontra pouca aceitação por representar uma tentativa, em última análise, de dar solução a uma questão essencialmente ideológica ou normativa. Tal critério requereria uma definição não-ambígua de interesse público, para que se pudesse concluir se os atos atendem ou não a esses in-

teresses. E isso se torna difícil, em função das conotações ideológicas próprias da ação dos grupos de interesse em competição.

Para Johnston (1982), o interesse público não é mais que um padrão caleidoscópico de interesses privados conflitantes e substituíveis, perseguidos por um número variado de pessoas com diferentes graus de habilidade e recursos. Uma política pública significativa envolve não dois ou três, mas dezenas de interesses privados.

O próprio público possui idéias divergentes quanto ao conteúdo que considera válido para uma política. Quando vários subgrupos discordam entre si, torna-se difícil também distinguir o que se poderia denominar *interesse público*.

Johnston (1982) argumenta que, além de não ser um padrão suficientemente claro para a definição de corrupção, o interesse público sugere que os fins da ação política podem justificar os meios, como, por exemplo, o crime ou o assassinato em nome da *segurança nacional*. Além disso, o critério não permite, segundo ele, avaliar os resultados benéficos que a corrupção pode trazer para amplos segmentos do público, quando vista pela ótica dos obstáculos colocados pelo sistema e não como causada pela maldade individual.

Observa-se que a especificação do que seja o interesse público é de grande importância para a definição da conduta ético-profissional no serviço público. Na literatura, porém, há grandes divergências quanto a essa especificação. São variadas e complexas as perspectivas em que se pode analisar essa questão. Diversas interpretações e visões sócio-políticas do bem público são cabíveis, consistindo o problema, no final, em aspectos filosófico-ideológicos que dificilmente podem ser reunidos numa visão total, sob pena de se ter que reconhecer o alcance limitado de todo e qualquer ponto de vista fixado, ou de chegar-se a múltiplas visões de corrupção.

4. Definições centradas na lei e em outras regulamentações

O *Webster's Third New International Dictionary* (1961) define corrupção como a "indução (como de um funcionário público), por meios impróprios (como suborno), a cometer violação do dever ou obrigação. O suborno é um preço, recompensa, presente ou favor concedido ou prometido com o objetivo de perverter o julgamento ou a conduta específica de uma pessoa em posição de confiança (como um funcionário público)".

Já para McMullan (1970), funcionário público corrupto é aquele que aceita dinheiro ou o equivalente a dinheiro para fazer algo que é seu dever fazer de qualquer forma, ou que é seu dever não fazer; ou, ainda, aquele que exerce um poder legítimo por razões impróprias.

A aceitação de presentes oferecidos por pessoa privada com o objetivo de induzir o funcionário a ter especial consideração com os interesses do doador é considerada corrupção. O mesmo se dá com a extorsão por parte do funcionário para execução do dever público (Wertheim, 1963).

A dissimulação chama a atenção de Brasz (1963), para quem o ato corrupto é o exercício furtivo do poder e da autoridade formais, com pretensão de legalidade. Leys (1965) define a ação corrupta como aquela que viola alguma norma escrita ou não-escrita a respeito das finalidades próprias para as quais um órgão ou instituição pública foi criado.

Das definições centradas em regulamentações, a mais comumente aceita é a de Nye (1967), para quem "corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público em razão de vantagens pecuniárias ou de *status* oferecidas a seu titular, familiares ou amigos íntimos; ou que viola normas que impedem o exercício de certas modalidades de influência do interesse de particulares, tais como: a) suborno (uso de recompensa para perverter o julgamento do ocupante de um cargo público); b) nepotismo (concessão de cargo público sem prévia avaliação do mérito do candidato); e c) peculato (apropriação ilegal de recursos públicos para uso particular)".

Para Bayley (1970), a corrupção é um termo geral que abrange o mau uso da autoridade como resultado de considerações de ganho pessoal, o qual não precisa ser necessariamente monetário. Corrupto é também o comportamento condenado e censurado.

Tal como McMullan (1970), Brooks (1970) e Gardiner (1970) conceituam corrupção como negligência ou não-desempenho intencional de um dever reconhecido, ou exercício de um poder não autorizado por motivo de vantagens mais ou menos imediatas e diretamente pessoais.

São ainda vários os autores que conceituam a corrupção como o abuso do papel público em troca de benefícios privados, em razão do que se transgride a lei ou regulações administrativas formais. Destacam-se Huntington (1970), Benson (1978), Johnston (1982), Medard (1986), Hope (1987) e Becquart-Leclercq (1989).

Um ponto de vista sobre a corrupção que inclui a referência legal, mas vai além dela, é o de Gronbeck (1989), que a situa no largo espectro de patologias políticas, sendo estas atos e intenções que violam leis, procedimentos e expectativas ideológico-culturais de um sistema político.

Dobel (1976) define a corrupção moral como a perda da capacidade de lealdade e de compromissos desinteressados que levem em conta o bem comum. É a decadência das ordens moral e política. A lealdade a causas comuns é que leva as pessoas ao exercício da autodisciplina indispensável à superação do interesse próprio. Pessoas totalmente egoístas são totalmente corruptas, no sentido de que não possuem nem lealdade, nem são capazes de ação desinteressada ou compromisso com o bem comum.

São muitas as críticas que se pode fazer às definições de corrupção centradas na lei ou em outras regulamentações formais. Uma delas diz respeito à insuficiência de parâmetros oferecidos por leis e normas para cobrir toda a extensão do conceito, do ponto de vista da ciência política e da ética; outra, feita por Heidenheimer (1970), questiona a idoneidade de quem estabelece as normas

que funcionarão como critérios para que se distinga um ato corrupto de um não-corrupto.

Pode-se afirmar, pois, que a essência da corruptibilidade política ou administrativa não se encontra na transgressão da lei ou da norma, mesmo porque nem toda transgressão da lei ou da norma constitui corrupção. A essência do conceito está na ameaça à solidariedade social, na inversão da subordinação dos interesses particulares aos interesses gerais, o que fere sentimentos fortes da consciência comum, colocando em risco a coesão social.

Algumas dessas ofensas são sancionadas pela lei e outras regulamentações. Outras tantas estão difusas na sociedade, sendo necessário, para conhecê-las, identificar e analisar a ação dos grupos que se interpõem entre o Estado e os indivíduos.

O Estado encontra-se por demais distante dos indivíduos, tornando-se necessário, para a socialização dos mesmos, a atuação de grupos secundários que desempenham também papéis normativos. Estes são, para Senturia (1962), as elites, cujos julgamentos normativos deveriam ser usados como critério para a definição da corruptibilidade das ações. As elites, em princípio, penetrariam mais profundamente as consciências individuais, socializando-as e, ao mesmo tempo, captando-lhes e traduzindo-lhe os conteúdos e as expectativas.

Heidenheimer (1970) aponta dificuldades para a efetivação desse conhecimento:

• dificuldades para identificação das elites por falta de técnicas que selecionem uma amostra que represente *a melhor opinião daquele tempo*;

• dificuldades operacionais, uma vez que seria necessário um corpo muito grande de elites para servir de júri em cada caso particular;

• dificuldades em relação à manutenção de uma unidade de julgamento, seja pela diferença de épocas, seja por substituição das elites devido a revoluções ou fim de poder colonial.

As definições, portanto, centradas no cargo, nas leis, nas normas, nas regulamentações, no dever e nas proibições esbarram nas dificuldades apontadas. Tais parâmetros formais são insuficientes e algumas vezes dúbios, possibilitando interpretações variadas. Resta, pois, a alternativa de complementá-los, tentando, na prática da investigação, solucionar os problemas apontados. O trabalho dos que a isso se propuseram deu origem ao quarto grupo de conceituações: as definições sociais de corrupção.

5. Definições centradas na opinião pública

Estas são definições que se baseiam em aspectos atitudinais e em concepções e significados de corrupção política expressos pela opinião pública. São de natu-

reza social e constituem a única abordagem que deu origem a estudos empíricos sobre o problema, ainda que pouco numerosos. Porém, um deles se sobressai pela influência que exerceu sobre as pesquisas realizadas nas duas últimas décadas: o de Heidenheimer (1970).

Afirma ele que a maioria das ações consideradas corruptas por críticas internas e externas ao sistema político são basicamente variedades de transações de troca. Dependendo da técnica empregada, as transações criam vários graus de especificidade de obrigações entre as partes. O suborno é a técnica de corrupção mais freqüentemente citada, porque cria uma obrigação muito específica por parte do funcionário público.

Existem outros tipos de acordos de trocas políticas baseados em obrigações que são mais vagas e envolvem quantidades menos específicas. Quanto mais desenvolvida a economia, menos específicos parecem ser os benefícios. E quanto mais uma troca política se assemelha a uma troca social, mais difícil é classificá-la em termos de corrupção.

As sociedades mais desenvolvidas politicamente são também mais altamente integradas e tendem a socializar seus cidadãos contra as tentações de ganho material. As normas são efetivamente internalizadas por seus membros, que tendem a assumir subjetivamente os interesses comunitários.

Heidenheimer (1970) afirma que, embora certos comportamentos possam ser considerados corruptos por alguns cidadãos conscientes das normas oficiais, o compartilhamento desse ponto de vista por outros cidadãos se dá em vários graus. Alega-se, porém, que, se a grande maioria da comunidade discorda nas avaliações, a ação não é ali considerada corrupta. Esse é o problema da avaliação normativa, que ele aborda em três conceitos sintéticos:

• *corrupção negra*: a que público e elite, por maioria e consenso, julgam, em tese, condenável e desejam ver punida por questão de princípio;

• *corrupção branca*: a que a maioria do público e da elite considera tolerável, não apoiando firmemente a necessidade de sua punição;

• *corrupção cinza*: a que indica que alguns elementos, usualmente elites, podem querer ver a ação punida e outros não. É possível, ainda, que a maioria seja ambígua.

O último tipo é considerado pelo autor o mais difícil de definir e detectar e, potencialmente, o mais destrutivo para o sistema democrático. Não raro os políticos transpõem, em nome do interesse público, a indistinta linha divisória entre a corrupção *cinza* e a *negra*.

Após Heidenheimer (1970), Peters e Welch (1978) deram prosseguimento à mesma linha de estudos, buscando o aperfeiçoamento metodológico que permitisse maior aproximação da realidade.

O esquema de Heidenheimer lhes parece apenas suficiente para classificar atos politicamente corruptos num sentido geral, mas não para explicar as muitas variações nas percepções de gravidade ou aceitação da corrupção.

Peters e Welch (1978) propõem que as diferenças de julgamento sejam explicadas pela análise dos elementos componentes, aparentemente incluídos em todo ato político de natureza corrupta. São eles:

a) a posição e o papel do funcionário público envolvido;

b) o favor prestado pelo funcionário;

c) o pagamento recebido pelo funcionário; e

d) o autor do pagamento ou recebedor do favor prestado.

Cada um desses quatro componentes de um ato potencialmente corrupto se relaciona com algumas características salientes especificadas, que aumentam ou diminuem o potencial de corruptibilidade do ato.

Segundo os autores, identificar "que componentes são mais importantes na determinação da corruptibilidade é uma questão não respondida pelo estudo e, portanto, ainda pesquisável" (Peters & Welch, 1978:978). Afirmam que o esquema de componentes é adequado à análise do fenômeno de acordo com qualquer definição: baseada na lei, no interesse público ou na opinião pública. Isso porque os componentes utilizados fazem parte de qualquer ato corrupto.

Acrescentam os mesmos autores que muitas são as questões que podem ser formuladas para explicar as áreas *cinzentas* no julgamento das pessoas. E que o esquema de componentes pode vir a fornecer não só essa explicação, mas também uma estrutura para o desenvolvimento de estudos comparados, numa perspectiva internacional.

Após Peters e Welch, Gibbons (1985) ocupa-se da definição de corrupção por parte dos cidadãos. Afirma que o conceito tem dimensões definíveis que são reconhecidas pelo público e permitem uma análise complexa à luz da opinião pública. Desse tipo de análise, adviriam subsídios para o melhor entendimento do conceito e seu significado. A compreensão é ampliada pela utilização de algumas variáveis independentes, que podem apoiar explanações quanto ao porquê de certas concepções de corrupção (idade, sexo, área de residência, preferência por partido, nível de estudos etc.).

Para o autor, os componentes da corrupção política incluem conceitos que podem ser utilizados pelos respondentes para definir o que é um ato corrupto: o que é ou não comum, ou democrático, ou necessário. Esses componentes não devem ser confundidos com tipos de corrupção, os quais constituem subconceitos do conceito.

Os tipos de corrupção que permeiam a literatura sobre o assunto podem, segundo o autor, ser definidos em termos de certas dimensões:

• o grau do envolvimento;

- o *status* dos atores envolvidos;
- os tipos de recompensas oferecidas;
- a seletividade dos incentivos;
- o local ou área da atividade; e
- o nível de condenação.

Inclui ele, em sua pesquisa, sob a rubrica de potencialmente corruptos, pelo menos nove tipos de atos: clientelismo, compra de votos, curral eleitoral ou apadrinhamento, suborno, extorsão, conflito de interesses, nepotismo, tráfico de influência e campanha financeira corrupta para fundos eleitorais. Estabelece, em seguida, com base na análise da literatura, o relacionamento entre os tipos de corrupção e as seis dimensões por ele especificadas. Conclui-se, por sua pesquisa, que pessoas vêem a corrupção como comum, desnecessária, importante e antidemocrática.

Outra linha de pesquisa foi a desenvolvida por Johnston (1986), de natureza também bastante exploratória, sem seguir, em nenhum aspecto, as propostas anteriores. Ele analisa as concepções populares de corrupção, começando por identificar, com relação às políticas americanas, diferenças e conflitos no conceito do que é considerado certo e errado. Parte do pressuposto de que os quadros idealizados dos processos políticos não são a única influência na definição social de corrupção. Políticas e planejamento político são palavras distantes para a maioria das pessoas. Portanto, não é certo que a maioria dos cidadãos tenha idéia clara e consistente sobre o papel do governo nessas atividades. Ao contrário, quando ações governamentais questionáveis vêm à luz, as pessoas recorrem à própria experiência diária e à sua realidade doméstica para formar o julgamento. A crença de que o governo poderia ser feito de *gente como nós* pode levá-los a relaxar tais julgamentos nesses casos.

Conclui Johnston que as pessoas comuns aplicam o termo corrupção a uma grande variedade de atividades. Suas reações vão da irritação à gozação, passando pelo cinismo e a resignação. Os julgamentos são complexos e contraditórios, mas envolvem invocação de valores e tradições profundamente enraizadas na cultura política americana. Nesse sentido, corrupção é o que o povo pensa que é. O resultado não é, pois, um conjunto claro de distinções, mas um espectro de julgamentos levemente graduados, refletindo padrões de certo e errado.

Dando continuidade à busca de uma metodologia mais adequada à pesquisa de opinião pública no campo da corrupção, Dolan, Mckeown e Carlson (1988) realizaram mais uma pesquisa, na qual salientam que a corrupção explicita um problema de grau de desvio, variando, num *continuum*, de grave (prejudicial e disfuncional) a aceitável, se não permissível.

Diferentes pessoas percebem a corrupção diferentemente. E, segundo Dolan e outros, as reações à corrupção ou sua tolerância podem envolver crenças e sen-

timentos pessoais intensos, derivando ambas da subjetividade individual profunda.

A grande questão está na compatibilidade entre o que é percebido pelas pessoas e a orientação ou as idéias dos próprios cientistas sociais. Estes são geralmente acadêmicos cujo ponto de vista é o de uma *elite* que, conhecendo o problema *de fora*, conhece-o diferentemente, modificando hipóteses e metodologias e provavelmente alterando também o que é descoberto. Por isso a metodologia ocupa o lugar central nas preocupações desses autores. Ela é que assegurará ou não a captação da subjetividade pessoal.

Para que o estudo do comportamento subjetivo não se transforme no estudo do comportamento e da subjetividade do pesquisador, é necessário desenvolver métodos objetivos para o estudo da subjetividade.

A abordagem metodológica selecionada para esse fim foi a metodologia-Q de regressão, que é uma técnica para ordenação contextual de estímulos baseados em método de pesquisa social que assume a centralidade da auto-referência. Trata-se de um método adequado à análise objetiva da subjetividade, pois evita a imposição, *a priori*, das noções do pesquisador a respeito da realidade.

Observou-se que as categorias estabelecidas por Heidenheimer são úteis dentro de certos limites. Os fatores claramente diferenciados em opiniões fortes se referem a alguns casos (a negra e a branca), mas, exceto para dois fatores, a comparação entre os demais não é tão simplista quanto a classificação *negra* e *branca*. Inferiu-se que existem outras variáveis operando, além de classe social e distinções de elite/massa. Essas variáveis seriam mais obscuras do que os pesquisadores anteriores estariam inclinados a admitir. Mas, infelizmente, os dados obtidos não permitiram explorar o tema de maneira mais profunda. Mais estudos se tornam necessários a partir daí.

Pode-se concluir que a definição social da corrupção constitui ainda um desafio para os cientistas sociais. Esta é a abordagem que mais pode trazer elementos novos que contribuam para a compreensão e conceituação mais claras do fenômeno. Por ela pode-se chegar ao conhecimento de crenças, valores, sentimentos e atitudes da população. Isso pode ser insuficiente para garantir a previsão de comportamento das pessoas, pois, do julgamento à ação, uma série de variáveis contextuais atua sobre a tomada de decisão. Contudo, esse tipo de informação elucida outras questões como: por que existe maior ou menor aceitação do fenômeno por parte da população? Que orientações se deve e se pode seguir, tendo em vista intervenções que objetivem mudanças, seja no nível de indivíduos, seja no de grupos?

Considerando-se que todos os comportamentos sociais são também reflexos da subjetividade, conclui-se pela grande importância da definição social da corrupção. Restam, porém, grandes dificuldades para operacionalizá-la, seja do ponto de vista teórico, seja do prático. Verifica-se a inexistência de um paradigma constituído, contando-se, até agora, com poucos estudos empíricos, sendo todos eles de natureza exploratória.

6. Conclusões

Após revisar a literatura no que diz respeito à definição de corrupção, pode-se também concluir que parece difícil haver consenso quanto à definição do que seja ato corrupto. Existe mesmo a impressão de que uma nova atitude está começando a emergir: a de considerar esgotado o prazo para as tentativas de se chegar a uma superdefinição (Deysine, 1980). Muitos investigadores parecem admitir, implicitamente, que todos sabem o que é corrupção, o que lhes possibilita ir além do problema conceitual. A escolha ficaria entre uma definição *estreita* ou *ampla*.

O que parece transparecer é que, tanto entre as pessoas em geral quanto entre os que estudam o problema, a análise e a avaliação da corrupção estão sujeitas a um julgamento que é também de natureza moral. Quando se enuncia um juízo ético, não se é neutro ou indiferente: avalia-se, aprova-se, reprova-se, expressa-se atitude a favor ou contra. E, como já havia salientado Durkheim (1970:56 e 62), as diversas consciências percebem diferentemente os aspectos, mesmo os mais essenciais, da moral: "cada um de nós tem seu daltonismo moral especial".

Ao buscarmos dar sentido à realidade, encontramo-nos todos, porém, como seres históricos vinculados a determinadas idéias de valor num processo de significação que é individual, mas também cultural. As idéias de valor orientam o investigador, determinando o objeto e os limites de cada estudo.

As investigações sobre a corrupção não parecem escapar a todos esses limites. Assim, também a inserção dos estudiosos em campos disciplinares específicos determina influências decorrentes dos paradigmas em vigor nesses vários campos e que funcionam como base mínima de referência para conceituações e formulações teóricas. Sucede que, para a maioria das ciências sociais, o desenvolvimento científico é ainda pré-paradigmático. Na falta de debates mais aprofundados acerca de seus fundamentos e na ausência de teorias bem articuladas e aceitas sem restrições, tornam-se mais claras as razões da grande dificuldade de haver um consenso inicial sobre a própria definição do que seja um ato corrupto.

Referências bibliográficas

Ackerman, R. S. *The economics of corruption: an essay in political economy.* New York, Academic Press, 1978.

Bayley, D. H. The effects of corruption in a developing nation. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption — readings in comparative analysis.* New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Becquart-Leclercq, J. Paradoxes of political corruption: a French view. In: Heidenheimer, A. J.; Johnston, M. & Vine, V. T. (eds.). *Political corruption — a handbook.* New Brunswick, Transaction Publisher, 1989.

Benson, J. *Political corruption in America.* MA, Lexington Books, 1978.

Brasz, H. A. Some notes on the sociology of corruption. *Sociologia Neerlandica, 1*(2):117-25, 1963.

Brooks, R. C. The nature of political corruption. In: Heidenheimer, A. J. (ed.). *Political corruption — readings in comparative analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Deysine, A. Political corruption: a review of the literature. *European Journal of Political Research*, *8*:447-62, 1980.

Dobel, J. P. The corruption of a state. *The American Political Science Review*, *72*:958-73, 1976.

Dolan, K.; Mckeown, B. & Carlson, J. M. Popular conceptions of political corruption: implications for the empirical study of political ethics. *Corruption and Reform*, *3*(1):3-24, 1988.

Durkheim, E. *Sociologia e filosofia*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1970.

Friedrich, C. J. Political corruption. *Political Quarterly*, *37*(1):74-85, 1966.

Gardiner, J. A. The politics of corruption in an American city. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption — readings in comparative analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Gibbons, K. M. Variations in attitudes toward corruption in Canadá. In: Heidenheimer, A. J.; Johnston, M. & Vine, V. T. (eds.). *Political corrutpion — a handbook*. New Brunswick, Transaction Publishers, 1985.

Gronbeck, B. E. The rhetoric of political corruption. In: Heidenheimer, A. J. Johnston, M. & Vine, V. T. (eds.). *Political corrutpion — a handbook*. New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.

Heidenheimer, A. J. The context of analysis. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption — readings in comparative analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Hoetjes, B. J. S. Administrative corruption in the Netherlands: recent cases and recent developments. *Corruption and Reform*, *1*(2):133-41, 1986.

Hope, K. R. Administrative corruption and administrative reform in developing states. *Corruption and Reform*, *2*(2):127-47, 1987.

Huntington, S. P. Modernization and corruption. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption — readings in comparative analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Johnston, M. *Political corruption and public policy in America*. Monterey, Brooks/Cole Publishing Company, 1982.

————. Right and wrong in American politics: popular conceptions of corruption. *The Journal of the Northeastern Political Science Association*, *18*(3):367-91, 1986.

Klaveren, J. The concept of corruption. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption — readings in comparative analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Leff, N. H. Economic development through bureaucratic corruption. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption — readings in comparative analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Leys, C. What is the problem about corruption? *Journal of Modern African Studies*, *3*(2):215-24, 1965.

McMullan, M. Corruption in the public services of British colonies and ex-colonies in West Africa. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption — readings in comparative analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Medard, J. F. Public corruption in Africa: a comparative perspective. *Corruption and Reform, 1* (2):115-31, 1986.

Nye, J. S. Corruption and political development: a coast-benefit analysis. *American Political Science Review, 61* (2):417-27, 1967.

Peters, J. G. & Welch, S. Political corruption in America: a search for definitions and a theory. *The American Political Science Review, 72*:974-84, 1978.

Rogow, A. A. & Lasswell, H. D. The definition on corruption. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption — readings in comparative analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Scott, J. C. Comparative political corruption. In: Palombara, J. La (ed.). *Contemporary comparative politics series*. Englewood Clifts, Prentice-Hall, 1972.

Senturia, J. J. Political corruption. In: Seligman, E. R. A. (ed.). *Encyclopaedia of the Social Sciences*, v. 3. New York, McMillan Company, 1962.

Weber, M. *Sociologia*. São Paulo, Ática, 1979.

Wertheim, W. F. Sociological aspects of corruption in Southeast Asia. *Sociologia Neerlandica, 1* (2):129-52, 1963.