Corrupção: tentativa de uma definição funcional*

Maurício Silva**

Sumário: 1. Introdução; 2. Entre o público e o privado; 3. Conclusão.
Palavras-chave: corrupção; definição funcional; modalidades de corrupção; institucionalização da corrupção.

Definição formal da corrupção. Corrupção como ruptura de um comportamento determinado. Relação colusiva entre administração pública e privada. Proposta de definição funcional da corrupção.

Corruption: attempting a functional definition

The problem posed by the functional definition of corruption has deserved a particular attention from the academical milieu but, up to now, it has been impossible to reach a desirable consensus.

Starting from the idea of corruption as the rupture of a certain deportment, the fraudulent relationship between public and private administrations has been object of examination, with a view at the propositions of a functional definition of bribery.

1. Introdução

Embora a corrupção seja uma prática tão antiga quanto as primitivas sociedades organizadas, pode-se dizer que apenas recentemente tem sido objeto sistemático de estudo por parte de sociólogos e economistas, como nos prova a relativa abundância de teorias a seu respeito, surgidas principalmente a partir da década de 50. 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 80 que começa a surgir uma preocupação teórica contínua com a corrupção, realidade facilmente compreendida, sobretudo se considerarmos o largo período de exceção que vivemos (1964-84). 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, inclusive, as 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, uma grande dificuldade entre os teóricos de definir objetivamente uma prática cuja principal característica talvez seja a própria dissimulação, já que, subjacente

* Este artigo foi descrito durante pesquisa realizada no Núcleo de Estudos da Violência, da Universidade de São Paulo (1990-92), e apresentado, com modificações, na 8ª Semana Especial de Estudos do Curso de Administração: A Amplitude da Administração, na Faculdade Anhembi, Morumbi, em abr. 1992.

** Professor das Faculdades Metropolitanas Unidas. (Endereço: Rua Heitor Peixoto, 725/801, bl. B, Cambuci, São Paulo, SP — CEP: 01543-001.)

a qualquer definição que se possa dar à corrupção, encontra-se a noção precisa de ocultamento e, em um 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 como o de se tentar uma definição para o termo em causa — antes, urge aceitá-la como um autêntico estímulo àquela que deseja ser, aqui, nossa principal tarefa: a tentativa de forjar uma definição funcional de corrupção.

Nesse sentido, poder-se-ia fazer — a título de explanação introdutória — algumas primeiras 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 uma determinada comunidade; estas atitudes teriam como característica principal o já aludido ocultamento ou sub-repção, sobretudo se as considerarmos *processos* de favorecimento pessoal ou grupal. Assim podemos 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, íntima relação com a idéia de fragmentação do tecido social, comumente relacionada às mais diversas análises da corrupção.[3]

Diante dessas observações preliminares e a partir das noções primevas 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 aludidas. Assim, teríamos um quadro complexo de definições, marcado pela convivência — aliás, nem sempre pacífica — de diversos conceitos do ato corrupto.

Para os moralistas, nesse 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 social;[4] nesse contexto, é na intenção moral que enforma o ato colusivo que residiria a essência da corrupção.[5]

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 falacio-

---

[1] Debrun, Michel. *A conciliação e outras estratégias*. São Paulo, Brasiliense, 1983.

[2] Barbosa, Lívia. *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*, 72(3): 958-73, 1978.

[4] Aikin, Charles. Corrupção. In: Silva, Benedicto (coord.). *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro, FGV, 1986. p. 278-79.

[5] Senturia, Joseph J. Corruption, political. In: Seligman, Edwin R. A. (ed.in-chief)/ Johnson, Alvin (ed. assoc.). *Encyclopedia of the social science*. New York, Macmillan, 1985. v. 4, p. 448-52.

sos, como já ressaltou mais de um estudioso do assunto.[6] É partindo desse pressuposto que a corrente legalista da corrupção procura contrapor-se frontalmente à moralidade, 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 concordância entre grande parte dos teóricos — revisionistas ou não — no sentido de considerar a corrupção benéfica, principalmente num contexto administrativo altamente burocratizado.[8] 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 mesma,[9] já que a corrupção pode emergir, para essa corrente teórica, como um autêntico fator de desenvolvimento.[10]

Não nos 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. Nesse sentido, as definições já 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 estariam se apoiando os moralistas como base de 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 questões reconhecidamente polêmicas, que, por si sós, dariam margem a uma discussão de grandes dimensões. Por isso, sem entrarmos no mérito da disputa, cumpre-nos aqui apenas esclarecer que, se por um lado tais indagações colocam essas definições sob suspeição, por outro lado 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 dessa realidade que tentaremos forjar uma definição mais precisa — ou, como dissemos antes, mais funcional — de corrupção.

2. Entre o público e o privado

A polarização entre duas esferas distintas de poder, caracterizadas como espaço público e espaço privado, não é nova: com efeito, desde a chamada Antigüidade Clássica já se procurou fazer, *grosso modo*, semelhante distinção. Ligada primeiramente à noção

---

[6] Rios, José Arthur. A fraude social da corrupção. In: Leite, Celso Barroso (org.). *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro, Zahar, 1987. p. 83-123; e Padioleau, Jean G. De la corruption dans les oligarchies pluralistes. *Revue Française de Sociologie*, *16*(1): 33-58, 1975.

[7] Pasquino, Gianfranco. Corrupción. In: Bobbio, N.; Matteuci, V. & Pasquino, G. *Diccionario de politica*. México, Siglo Veintiuno, 1981. p. 438-40.

[8] Id. ibid., p. 439.

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

[10] Batista, Antenor. *Corrupção. Fator de desenvolvimento?* São Paulo, Letras & Letras, 1991.

de utilidade (*singulorum utilitas/utilitas comunione*), que tem sua raiz na diferenciação entre o que pertence a determinado indivíduo e o que pertence a determinado grupo,[11] a dicotomia público/privado encontra-se subjacente a todas as tendências de definição 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 dar-se-ia principalmente na medida em que um conjunto de valores morais fosse menosprezado 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 um 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 o privado.

Diante da idéia inicial 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 aqui citadas. Ao mesmo tempo em que nossa definição se particularizou, 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, isso nos leva diretamente à possibilidade de uma definição mais funcional de corrupção, conforme vínhamos prometendo desde o início do artigo. Nesse 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 numa determinada sociedade.[12]

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 anteriores propostas por alguns teóricos, principalmente

---

[11] Bobbio, Norberto. *Estado, governo, sociedade. Para uma teoria geral da política.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

[12] O'Donnell, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos Cebrap* (31): 25-40, 1991.

aqueles que vêem em algum tipo de *desvio* a própria essência da corrupção, como C. J. Friedrich, para quem "corrupção é um padrão de comportamento que desvia da norma realmente predominante ou que se acredita predominar num dado contexto (...) Trata-se de comportamento divergente associado a uma particular motivação, isto é, aquele que revela um ganho privado à custa de patrimônio público";[13] ou o já citado J. S. Nye, para quem "corrupção é um comportamento que desvia das obrigações formais de uma função pública por causa de interesses pecuniários privados ou aquisição de *status*".[14]

Embora muito próxima de ambas as definições, nossa proposta apresenta pequenas variações que consideramos imprescindíveis para uma utilização ao mesmo tempo mais precisa e mais ampla do termo. Diferenciadamente da primeira, não acreditamos que a corrupção possa ser considerada um "padrão de comportamento" (*pattern of behaviour*) pelo simples motivo de não considerarmos possível se depreender um modelo comportamental de um processo tão complexo como é o da corrupção — o que equivale a dizer que a forma como o 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 atualmente 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 a norma predominante num dado momento (*norm actually prevalent*) pode ser muito diferente da institucionalizada, tendo a possibilidade de ser inclusive, em alguns casos crônicos, a própria corrupção. Nesse 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 anteriormente transcrita, acreditamo-la demasiadamente restritiva, uma vez que considera a corrupção um desvio das "obrigações formais de uma função pública" (*formal duties of a public role*), quando, ao contrário, consideramos essa 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 é indubitavelmente a mais importante.

Como já aludimos, a corrupção — tal e qual a definimos aqui — pode incidir sobre várias categorias analíticas. Assim, teríamos a 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 os grupos de coerção que compõem determinada sociedade, estando pelo menos um dos elementos da relação ligado direta 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 conseqüência direta benefícios estritamente de natureza política: nepotismo, tráfico de influência, financiamento ilegal de campanha eleitoral e outras.[15] 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.

---

[13] Friedrich, Carl J. Political pathology. *The Political Quarterly*, 37(1): 70-85, 1966 (p. 74).

[14] Nye, J. S. Op. cit., p. 419.

[15] Rose-Ackerman, Susan. *Corruption. A study in political economy*. New York, Academic Press, 1978.

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

3. Conclusão

Como conclusão, apenas lembraríamos 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; 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 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 dessa tão polêmica questão.