

# Considerações acerca das teorias e dimensões do pensamento sobre a corrupção

Geyza Maria Pacífico Soares de Brito\*

Maurício Resende Sant'Ana de Oliveira\*\*

Fernando Lobo Lemes\*\*\*

## Resumo

O presente estudo divide-se em duas partes. Inicialmente, pretende-se mapear parte da produção teórica a respeito da corrupção, buscando identificar e compreender as diferentes contribuições, a partir da identificação dos aspectos e dimensões presentes na literatura disponível no Brasil. Em seguida, foi realizada uma breve exposição a respeito das teorias associadas à corrupção na história do pensamento da civilização ocidental, através da leitura de autores expressivos em diferentes períodos, tendo em vista a compreensão e contextualização do conceito, bem como suas alterações e redefinições perceptíveis ao longo do tempo.

**Palavras-chave:** Corrupção; teorias da corrupção; história da corrupção.

## CONSIDERATIONS CONCERNING THE THEORIES AND DIMENSIONS OF THINKING ABOUT CORRUPTION

### *Abstract*

*This study aims to map the theoretical production regarding corruption, seeking to identify and understand the different contributions of the various authors in various fields of study. Secondly, it was realized a brief report regarding the theories about corruption in the history of the Western civilization thought, by reading authors who treated the theme in different historical periods, with the aim to understand the contextualization of the term "corruption", as well as their changes and conceptual redefinitions noticeable over time.*

**Keywords:** *Corruption. Theories of the Corruption. History of Corruption.*

---

\* Estudante do Curso de Graduação em História da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Bolsista PIBIC/CNPq (CSEH).

\*\* Estudante do Curso de Graduação em História da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Bolsista PIBIC/UEG (CSEH).

\*\*\*Professor do Curso de Graduação em História e do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER) da Universidade Estadual de Goiás (UEG/CSEH).

## Introdução

Leituras recentes a respeito da corrupção apontam para novas interpretações, provocando uma guinada teórica importante para a compreensão do fenômeno (FILGUEIRAS, 2009; SCHILLING, 2001; MOISÉS; CARNEIRO, 2008; LIPSET; LENZ, 2002; CARVALHO, 2008; ABRAMO, 2005; LEITE, 1987; OCAMPO, 1993). É neste contexto que se insere o presente artigo, cujo escopo é mapear e discutir a produção intelectual a respeito da corrupção, buscando compreender as diferentes contribuições e abordagens nos variados campos de estudo presentes na literatura disponível no Brasil. Está dividido em seis partes: introdução; perspectivas teóricas; os tipos de corrupção; os modelos de estudo; a dificuldade em se medir o fenômeno; e, finalmente, um rápido esboço de algumas concepções sobre a corrupção na história do pensamento ocidental.

Antes do ano de 1978, divisor de águas para os estudos sobre corrupção, o assunto era pouco retratado na literatura acadêmica. Existiam os economistas que se dedicavam a estudar os efeitos do desequilíbrio de informação em leilões (desequilíbrio adquirido através da propina), mas os estudos a respeito de seu impacto sobre a economia eram muito raros. A maioria desses estudiosos tendia a concluir que a corrupção seria “uma ‘graxa’ que lubrifica a economia, uma acidentalidade pouco importante na ordem das coisas e, para alguns, benéfica para a eficiência econômica” (ABRAMO, 2005, p. 33).

Em 1978, o grande ano da mudança nos estudos sobre corrupção, Susan Rose-Ackerman publicou o livro *Corruption: a study in political economy*, em que argumenta que o papel e o impacto da corrupção sobre a economia e as organizações políticas são mais extensos e profundos do que até então se pensava. O surgimento do trabalho de Rose-Ackerman fez repensar todo o universo pré-concebido associado ao problema e, a partir daí, perdendo-se a ideia da corrupção como um lubrificante, passou-se a uma atenção maior aos prejuízos que ela traz tendo em vista a eficiência econômica.

Atualmente, uma grande quantidade de artigos acadêmicos sobre a questão da corrupção vem sendo produzida, bem como a presença de organizações internacionais se unindo para combatê-la, tornando-a um assunto de âmbito global. Sabe-se hoje que ela influencia diretamente no desenvolvimento social e econômico global, tendo um impacto danoso na economia como um todo. Ela afeta “o nível de investimento, os incentivos aos empresários e o desenho ou implementação de regras ou regulações que digam respeito

aos recursos de um país” (MIRANDA, 2011, p. 2). Essa preocupação se dá pelo fato de que ela está presente na vida cotidiana em diversas formas, em diversos espaços, pela dificuldade em medi-la (devido à sua clandestinidade), e, ainda, pela dificuldade de defini-la de forma concreta e satisfatória.

### **Perspectivas teóricas sobre a corrupção**

No século XX, as perspectivas teóricas sobre a corrupção se organizaram a partir de duas grandes agendas de pesquisas. A primeira delas, utilizada predominantemente até a década de 1990, baseia-se na Teoria da Modernização, utilizando como conceito principal o patrimonialismo, enquanto a segunda, usada até hoje de forma hegemônica, utiliza a perspectiva do neo-institucionalismo econômico, tendo o “rent-seeking” como conceito central. Estas duas perspectivas são resultado do avanço e evolução do pensamento sobre este fenômeno, que, sendo de cunho histórico, no decorrer do tempo, possui tanto os sentidos que lhe são atribuídos quanto as ideias sobre as melhores medidas para seu enfrentamento alterados e reavaliados.

A primeira grande agenda citada se baseia primordialmente nos estudos de Max Weber (1982; 2008) sobre os “tipos de dominação legítima, às formas de orientação da ação, bem como aos conceitos a elas relacionados, principalmente do patrimonialismo, da burocracia e do estamento, partindo de uma epistemologia centrada na construção da compreensão dos fatos sociais a partir da concepção de modelos ideais” (JÚNIOR; MENDES; COSTA, 2014, p. 2).

Estes estudos tem o patrimonialismo como conceito principal para a definição da situação institucional das sociedades onde tal fenômeno é mais disseminado, nas quais são predominantes as relações de dominação legitimadas pela tradição. Com uma visão de sociedades distintas, esta teoria explica a corrupção como um fenômeno “mais presente em sociedades pouco desenvolvidas, relacionando-a a possíveis disfunções das instituições políticas que ocorrem por conta da cultura política predominante ou por processos de mudança social” (FILGUEIRAS, 2012, p. 304).

Filgueiras afirma que a agenda da Teoria da Modernização acaba por estabelecer o entendimento da corrupção “a partir de análises dicotômicas e evolucionistas, entendendo que tal fenômeno é inerente às sociedades subdesenvolvidas, devendo o combate a tal

fenômeno ser dado por reformas voltadas à afirmação dos valores próprios da racionalidade moderna, como a adoção da burocracia profissional e a meritocracia” (2012, p. 300).

Segundo Frederico Lustosa da Costa, um exemplo de enfrentamento da corrupção através desta perspectiva foi a reforma administrativa do Estado Novo no Brasil, iniciada em 1938, durante o governo de Getúlio Vargas, visando a burocratização do Estado brasileiro e a implementação de processos de centralização, impessoalidade e hierarquias, além do sistema de mérito e, sobretudo, a separação entre os setores público e privado (2008).

A segunda grande agenda de pesquisa sobre a corrupção se baseia na perspectiva do neo-institucionalismo econômico, tornando-se hegemônica a partir da década de 1990, quando instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, passaram a defender programas gerencialistas de reforma do Estado, baseados em teorias econômicas orientadas para o mercado (FILGUEIRAS, 2008). Esta abordagem teórica se apoia nas teorias econômicas e busca analisar a corrupção “como um comportamento ilegal e antieconômico de agentes auto interessados, que é resultante de sistemas de incentivos decorrentes de falhas institucionais” tendo o *rent-seeking* como conceito principal (OLIVEIRA JÚNIOR; MENDES; COSTA, 2014, p. 2).

O neo-institucionalismo econômico tem dois principais pressupostos em sua base teórica que formam o conceito do *rent-seeking* e as teorias relacionadas para a compreensão da corrupção através desta perspectiva, estes seriam: o “racionalismo econômico” em que “pressupõe-se a ideia de que os homens racionalizam suas decisões por julgamentos amorais, orientando-se exclusivamente pelo seu interesse egoísta, comportando-se com base no utilitarismo em suas relações econômicas, sociais e políticas” (OLIVEIRA JR; MENDES; COSTA, 2014, p. 2) e o “individualismo metodológico”, onde “os indivíduos se guiam racionalmente pelo seu auto interesse, independentemente se no campo familiar, profissional ou político, e se todas as decisões derivam deste interesse, então não há decisões coletivas que derivem de um verdadeiro interesse coletivo” (OLIVEIRA JR; COSTA; MENDES, 2014, p. 4-5). Dessa forma, sobre o conceito de *rent-seeking*:

Este compreende a corrupção como um comportamento oportunista de agentes amorais, que se manifesta por meio de ações ilegais voltadas a

propiciar transferências de renda que atendam a seus interesses particulares em detrimento do interesse público, sendo resultante de incentivos propiciados por redes de privilégios decorrentes de arranjos institucionais falhos, que permitem a existência de monopólios estatais, de excesso de discricionariedades na condução dos negócios públicos e de mecanismos inadequados ou insuficientes de *accountability* (SILVA, 2001, p. 60).

Pela perspectiva do neo-institucionalismo econômico, o ato corrupto resulta da consciência dos agentes corruptos sobre as fraquezas das instituições, pois é a partir disso que eles calculam se os possíveis benefícios valerão mais do que os custos da atividade corrupta (MIRANDA, 2006, p. 4-5). Dessa forma, os níveis de corrupção serão bem maiores em sociedades onde as instituições sejam menos delimitadas pelos valores republicanos (racionais/legais) e mais representadas pela dominação tradicional, como o patrimonialismo, o clientelismo ou o nepotismo, onde haja excesso de monopólios e redes de privilégios e os controles governamentais e sociais forem mais precários (SILVA, 2001, p. 49).

As propostas baseadas nessa abordagem se centram na reforma das instituições, já que suas falhas são as principais causas para o acontecimento deste fenômeno. Para Klitgaard,

O combate à corrupção nestas bases deve contemplar ações voltadas ao estabelecimento de procedimentos meritocráticos e impessoais para seleção de agentes (sejam servidores, formuladores de políticas ou mesmo fornecedores), à adequação das estruturas organizacionais e dos processos decisórios com vistas à segregação de funções e à mitigação das discricionariedades, à realização de ações de sensibilização sobre os malefícios da corrupção, à instituição de ações voltadas ao levantamento e à análise de informações sobre casos de corrupção e à alteração da relação entre benefícios e custos da corrupção, com vistas a desmotivar o comportamento oportunista dos agentes (1994, p. 214).

Um ponto em comum entre as duas vertentes é que ambas relacionam o fenômeno ao Estado e à política, ou melhor, “à suposta falta de racionalidade pública que orienta o processo de definição da agenda política do Estado e ao suposto excesso de autoridade deste Estado sobre a economia” (OLIVEIRA JR; MENDES; COSTA, 2014, p.10). Dessa maneira, a partir destas agendas qualquer debate sobre o assunto resultará na

desconfiança quanto à atuação dos agentes do campo político e da burocracia pública e na necessidade de diminuição de monopólios estatais.

## Os tipos de corrupção

Em uma sociedade democrática, existem três tipos de corrupção que poderão ser identificadas, sendo elas basicamente uma relação entre a população, a elite política, administrativa e judiciária, se diferenciando entre si no que diz respeito ao tipo de decisão tomada (e em como a corrupção aparece). Através da figura abaixo, essas relações ficam mais fáceis de serem visualizadas e compreendidas:

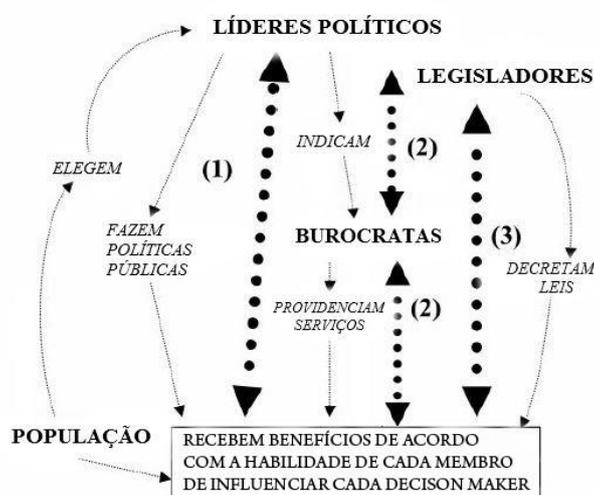


Figura 1. Relações corruptas numa sociedade democrática.  
Fonte: (JAIN *apud* MIRANDA, 2011, p. 3).

A primeira relação (entre a elite política e a população) é chamada de “A Grande Corrupção” (Relação 1). Ela remete aos atos em que a elite política abusa de seu poder para criar políticas econômicas em benefício próprio. Este tipo de corrupção é melhor investigado por modelos como o da Teoria da Agência que tratam da eficiência da relação do principal com sua habilidade em conseguir incentivos apropriados para o agente.

A segunda relação (entre legisladores-burocratas-população) é chamada de “Pequena Corrupção” (Relação 2). Ela remete aos atos de corrupção dos burocratas tanto com seus superiores (a elite política) quanto com a população, na forma de facilitador. Nesse tipo de corrupção, os burocratas aceitam propina da população, para realizar o serviço de “acelerar a burocracia” e, no judiciário, aceitam também a propina, mas para

realizar o serviço de abaixar os custos totais ou diminuir as chances de penalidades (MIRANDA, 2001, p. 4).

A terceira relação (entre os legisladores e a população) é chamada de “A Corrupção Legislativa” (Relação 3). Ela remete ao voto “comprado” dos legisladores que, através do recebimento de propina por um grupo, influenciam a votação para que tal grupo seja favorecido, seja para uma reeleição ou a aprovação de uma lei de autobenefício.

### Os modelos de estudo da corrupção

Os modelos de estudo buscam explicar o nível de corrupção dentro de uma sociedade, bem como arrumar uma solução para os problemas advindos dela e os que a causam. Existem duas principais abordagens, variando entre os três tipos identificados na Figura 1, sendo elas: o modelo de agência e o modelo de alocação de recursos. O chamado “modelo de agência” explica melhor a “grande corrupção” (Relação 1) e a “corrupção legislativa” (Relação 3). Já o modelo de alocação de recursos explica melhor a “pequena corrupção” (Relação 2).

De acordo com Miranda, “O modelo de agência vê a corrupção como um fenômeno que afeta e constrange os incentivos em face de uma elite ou de legisladores para, então, examinar o efeito das mudanças de decisão dada à corrupção” (2011, p. 7). Normalmente esse modelo é aplicado a situações onde há a chamada “assimetria de informação” (situações nas quais o principal não tem informação completa das ações do agente).

O principal deve, pois, incentivar o agente a fechar contratos da maneira que ele deseja. No caso de corrupção, entretanto, o problema pode não só consistir numa assimetria de informação entre o agente e o principal, mas também quando existirem problemas de coação, ou seja, quando o principal não tem mecanismos de controlar ou obter um comportamento *accountable* do agente (KURER, 1993; JOHNSTON, 1997; MONTINOLA, 1998; ROSE-ACKERMAN, 1999 *apud* MIRANDA, 2001, p. 7).

No modelo de alocação de recursos, a corrupção acaba mudando os custos relativos dos insumos e produtos bem como as penalidades e, conseqüentemente, o comportamento dos jogadores, além de levar em consideração as incertezas envolvidas na negociação de contratos corruptos e essas penalidades. Suas aplicações são aquelas que desejam

investigar o comportamento *rent-seeking*, sendo baseadas na premissa de que os empresários tentam

Escapar da ‘mão invisível’ do mercado para redirecionar suas propostas políticas em benefício próprio. Onde a economia neoclássica do *welfare* assume que o governo é uma força exógena, os novos economistas políticos argumentam que o governo é, no mínimo, parcialmente endógeno e que a política que ele institui irá refletir interesses da sociedade” (COLLANDER *apud* MIRANDA, 2011, p. 7).

Por outro lado, como a corrupção afeta diretamente a economia global e a estrutura econômica e política de um país, então se torna importante medi-la. Entretanto, há grande dificuldade quando se trata de fazê-lo.

### **As dificuldades em se medir a corrupção**

Como os atos de corrupção são secretos e como a parcela detectada nada informa sobre o volume agregado das transações ilícitas, medidas diretas estão fora de questão. As medidas indiretas dominam o terreno. A questão é saber qual é o conteúdo informativo dessas mensurações (ABRAMO, 2005, p. 34). Um pesquisador ao tentar descobrir as medidas da corrupção “tem que se esforçar para encaixar adequadamente (metodologicamente) o que será incluído nessa medição, e, então, tentar medir aquilo que duas ou mais pessoas tentam esconder” (MIRANDA, 2011, p. 5).

A medida indireta mais conhecida é o Índice de Percepções de Corrupção da *Transparency International* (TI).

Trata-se de um indicador compilado a partir de outros indicadores, todos estes referentes a opiniões de pessoas ligadas a corporações transnacionais (ou que para elas prestam serviços) a respeito do nível de corrupção que elas imaginam vigorar em um país. O índice da TI é expresso na forma de um ranking. A entidade emprega um “grau” (um número de 0 a 10) para exprimir a posição dos países no ranking, mas esse “grau” não tem nenhum significado além da própria ordenação do ranking (ABRAMO, 2005, p. 34).

O índice da TI, entretanto, é criticado por diversos observadores. Isso se dá, primeiramente, porque não há uma garantia “de que as opiniões colhidas para confeccionar o índice sejam independentes entre si” (ABRAMO, 2005, p. 34). A maioria

dos críticos acredita que a probabilidade é de que realmente não são. Ainda segundo Abramo (2005, p. 36),

Uma pessoa a quem se pede para comparar a integridade de Brasil e Chile (por exemplo) pode muito bem não ter tido nenhuma experiência com um desses países (ou mesmo com qualquer dos dois), mas simplesmente repete o que ouviu de terceiros. Dada a natureza do objeto medido (uma opinião), não há possibilidade de se controlarem as respostas pela variável do “ouvir dizer”. Associado a isso há o possível efeito de inclinações ideológicas. O caso do Chile tem sido apontado como exemplo. A partir do momento em que esse país passou a adotar uma política comercial alinhada com os EUA, passou a ascender no Índice de Percepções de Corrupção da Transparency International.

Além desse índice, existem outras tentativas de se medir a prática da corrupção, sempre de forma parcial, devido à sua natureza. São os seguintes: (1) o *Political Risk Services* (agência de risco localizada em Nova York) publica um relatório anual (*International Country Guide*) que inclui um índice de corrupção. Em um de seus trabalhos, Tanzi e Davoodi (1997) utilizam este índice (MIRANDA, 2011); (2) em Ades e Di Tella (1997) há um *survey* dos negócios alemães. O *survey* foi baseado em opiniões de homens de negócio do próprio país. Jain (2001) reconhece estes autores como os que usam este tipo de pesquisa (MIRANDA, 2011); (3) o Fórum Econômico Mundial tem incluído uma medida de uso de propina em sua publicação anual, o *World Competitiveness Report*, desde 1989. Esta medida, entretanto, é apenas uma pequena parte de um *survey* longitudinal maior e Jain (*apud* MIRANDA, 2011) nos alerta de que este relatório oferece poucas garantias de que a corrupção tem sido medida com um mínimo de cuidado requerido pela pesquisa acadêmica; (4) a Transparência Internacional, organização devotada a combater a corrupção ao redor do mundo, tem medido a percepção de corrupção em diferentes países. Lambsdorff (*apud* MIRANDA, 2011) descreve como este índice foi criado, assim como alguns dos problemas que índices de percepção de corrupção apresentam. Kaufmann e Johnston (*apud* MIRANDA, 2011) discutem alguns problemas deste índice, principalmente o fato dele se basear na percepção dos entrevistados; (5) o *Political and Economic Risk Consultancy* de Hong-Kong tem publicado estimativas de corrupção de 10 a 12 países asiáticos desde 1993. Lancaster e Montinola, sempre de acordo com Miranda (2011) mostram alguns detalhes desta mensuração; (6) recentemente, Kaufmann; Kray;

Zoido-Laboton (1999) criaram uma medida combinando três elementos de governança: a) probidade; b) qualidade burocrática; e c) o *rule of Law*. Este processo de agregação trata de alguns problemas associados aos dados de *surveys* de corrupção como os coletados pela Transparência Internacional. Desde que a corrupção é um elemento presente na governança, algumas das pesquisas sobre corrupção poderiam ser entendidas e agregadas ao conceito de governança (MIRANDA, 2011, p. 6); (7) a Transparência Internacional criou um Índice de Pagadores de Propina, em 1999. Esta mensuração, segundo Jain (MIRANDA, 2011) ainda não foi usada em análises empíricas; (8) Hall e Yago (MIRANDA, 2011) têm desenvolvido um índice de ‘opacidade’, que é exatamente o oposto ao da Transparência Internacional.

### **Teorias da corrupção na história do pensamento ocidental**

Pensadores dos mais diversos matizes fizeram referências ao quadro teórico/conceitual sobre a corrupção desde a Antiguidade Clássica até a Modernidade, mais especificamente até o século XIX, período que nos ocupa neste estudo. É possível, portanto, realizar uma análise do termo corrupção de forma mais ampla, pois autores da Grécia Antiga, tais como Aristóteles (384 a. C. – 322 a. C.) e Políbio (203 a. C. – 120 a. C.), já tratavam desse assunto em suas respectivas obras. Já no período Moderno, podemos citar outros pensadores, tais como: Nicolau Maquiavel (1469 – 1527), Montesquieu (1689 – 1755) e Alexis de Tocqueville (1805 – 1859).

Fernando Filgueiras trata o tema a partir dos aportes oferecidos pela teoria política abordando quatro elementos essenciais para a fundamentação de sua reflexão, quais sejam:

(1) o *elemento republicano* que associa a corrupção com a ausência de institucionalização do conflito entre os homens; (2) o *elemento autoritativo*, que vincula a corrupção à falha do soberano em garantir a obediência dos súditos; (3) o *elemento liberal* que relaciona a corrupção com a iniquidade do soberano e a ausência de um poder divino; e, (4) o *elemento comunitário* que associa a corrupção com a degeneração dos costumes da comunidade política (FILGUEIRAS, 2007, p. 1).

Assim, os autores citados acima teriam pensado a respeito das teorias acerca da corrupção como uma “metateoria da corrupção”, sendo possível identificar a seguinte

constante lógica: a corrupção seria a sobreposição das vantagens particulares dos indivíduos sobre o bem comum, significando um ato de decoro para com a ética. Por sua vez, esta constante lógica, mesmo atravessando o pensamento político através de uma longa duração, recebeu diferentes tratamentos por parte dos pensadores, tendo em vista os diferentes contextos nos quais a corrupção foi pensada a partir dos quadros epistemológicos presentes na teoria política. É o que veremos a seguir.

Aristóteles (384 a. C. - 322 a.C., Grécia) teria sido o primeiro a iniciar essa discussão de ética na política e corrupção e também acerca das formas justas de governo e constituições. Aristóteles vai definir seis formas de governo, sendo três justas, e cada uma delas corresponderiam a três formas injustas. Sendo a primeira, justa, a monarquia, uma forma boa de governo, associada ao bem comum de todos os indivíduos. A segunda forma de governo justo é a aristocracia, na qual um governo se encontraria nas mãos dos melhores homens, dotados, por sua vez, de virtudes. A terceira forma é a timocracia. Nela o governo não se encontra na mão de muitos, sendo uma forma de governo muito instável, já que dependeria da ação de homens de excelência.

Assim, a essas três formas justas de governo Aristóteles faz corresponder suas formas corrompidas, quando os indivíduos se corromperiam elevando suas vantagens privadas além do bem comum, surgindo então a ganancia e a paixão. Dessa forma, à monarquia corresponde a tirania, pois quando um governante não precisa coordenar suas ações ele oprimirá o povo através de sua força contra os cidadãos. A aristocracia se corromperia em oligarquia onde alguns oprimem o povo havendo assim uma expropriação coletiva, sendo o governo dos ricos dominados por uma imensa ganancia de acumulação. A timocracia resultaria na democracia, um regime de nivelamento e desprezo de cidadãos que se tornam desejosos por vantagens, de forma alguma alcançando o bem comum.

A Constituição aristotélica assegura uma forma de governo que pode evitar a corrupção e assegurar a *eudamonia* - bem comum de certa forma impedindo a busca pelas vantagens privadas. Assim, então, Aristóteles elabora um modelo singular: um governo misto denominado *politeia* que faz uma junção das três formas justas de governo. Esse governo misto funcionaria como um mecanismo anticorrupção, fazendo toda a comunidade se voltar para a moralidade e a justiça. Neste caso, o governo não deve de

nenhuma maneira ceder à ganancia de homens apetitosos, não existindo uma dimensão privada, evitando assim a corrupção. “A corrupção em Aristóteles, portanto, significa a sobreposição dos desejos – vantagens privadas – sobre a *eudamonia* – bem comum” (FILGUEIRAS, 2007, p. 6).

A concepção de Políbio (203 a. C. – 120 a. C., Grécia) muito se assemelha àquela de Aristóteles. Para Políbio, há também seis formas de governo, três boas e três corruptas, mas elas operam de forma cíclica alternando-se entre uma forma justa e uma corrupta. Políbio também parte da monarquia para discorrer sobre as formas de governo já mencionadas, contudo, o problema encontrado com a monarquia seria a hereditariedade, o povo então acreditando que os filhos do monarca teriam suas mesmas virtudes. Neste caso, a monarquia se degeneraria em tirania. Com o tempo, os monarcas passam a ser tiranos, o que degenera esse tipo de governo. Sob a liderança de homens nobres, cai essa constituição e uma aristocracia é formada. O problema da aristocracia é exatamente o mesmo da monarquia e os filhos dos aristocratas passam com o tempo a constituir uma oligarquia. Portanto, quando a sociedade percebe que não pode confiar nem em um só ou em muitos nobres, eis que surge a democracia.

Em Políbio podemos perceber a democracia pela primeira vez com uma conotação boa, surgindo assim um sentimento de igualdade e liberdade. A democracia cai quando a igualdade e a liberdade dão espaço aos desejos. Então a democracia se degrada em *oclocracia* – governo de multidões, onde as pessoas tentam corromper e subornar as outras para chegarem ao poder. É o que Políbio chama de “império da violência”, que apenas é solucionado com o surgimento de um grande homem que, pondo abaixo esse caos, estabelece uma monarquia. O ciclo então prossegue, voltando à primeira forma de governo, a monarquia, assim, de forma cíclica, se repetindo.

Políbio via nas leis e nos costumes o fundamento da sociedade, pois deveria proteger a comunidade política dela mesma. Assim, de acordo com ele,

Toda sociedade política tem dois fundamentos, que tornam preferíveis ou indesejáveis os seus poderes e o seu sistema de governo; esses fundamentos são os costumes e as leis. O elemento preferível nestes e nestas torna a vida privada dos homens honesta e sóbria, e a conduta na vida pública em geral afável e justa, enquanto seu elemento indesejável tem o efeito contrário. Assim, quando observamos que os costumes e as leis de um povo são bons, não hesitamos em afirmar que os cidadãos e seu

governo são igualmente bons, e quando notamos que os homens são gananciosos em sua vida privada e injustos na vida pública, estamos manifestamente capacitados a dizer que suas leis, seus costumes em particular e seu governo como um todo são maus (POLÍBIOS, 1985, p. 340-341).

São esses costumes que influenciariam as gerações futuras determinando valores mediante os quais poderá ser impedida a corrupção do corpo político. Também para Políbio há uma forma mista de governo, encerrando toda essa forma cíclica e acabando com a corrupção. Sendo então para Políbio a corrupção a sobreposição de vantagens privadas sobre o bem comum, a causa estaria no baixo alcance da ética.

Nicolau Maquiavel (1469-1527 | Itália), por sua vez, de forma alguma tem a pretensão de formular tipos de governo, como faz Aristóteles e Políbio. De acordo com ele, todos os estados foram ou ainda são monarquias ou repúblicas. Segundo Filgueiras,

O governante de Maquiavel não importa se ele governa uma monarquia ou uma república, deve ser virtuoso o bastante, ou seja, deve saber seduzir a *Fortuna* para alcançar a estabilidade e gerar as condições necessárias para se manter no poder e ganhar o respeito de seus súditos. O governante, de acordo com o florentino, deve utilizar sua virtude para gerar boas leis e, conseqüentemente, boas instituições que garantam a manutenção dos costumes e a segurança do Estado contra os males externos, canalizando as forças internas para a prosperidade de todos, isto é, o bem comum (FILGUEIRAS, 2007, p. 12).

Os homens que não são capazes de lutarem pelos seus direitos, segundo Maquiavel, não seduzem a Fortuna. Os homens devem usar as suas virtudes para gerar uma sociedade sem corrupção, tendo em vista boas leis e uma constituição, gerando assim uma espécie de manutenção e assim o bem comum para todos. Porém, o povo não deve deixar que sua virtude seja corrompida, pois é o povo que deve sempre defender a liberdade. Nas palavras de Maquiavel,

Quando os cidadãos se corromperam, a instituição ficou sujeita a numerosos inconvenientes: só os homens poderosos passaram a propor leis, não no interesse da liberdade, mas no do seu próprio poder; e ninguém ousava falar contra esses projetos, devido ao temor que seus proponentes inspiravam. De modo que o povo, enganado ou constrangido, se via obrigado a decretar a própria ruína (MAQUIAVEL, 1985, p. 76).

O povo que tem grandes conquistas acaba por deixar-se corromper e se permite degradar. A corrupção também se refere ao povo e seus costumes que, sendo

degenerados, fazem com que as instituições não produzam boas leis e sejam incapazes. A corrupção em Maquiavel seria a incapacidade do povo de manter a sua liberdade, sendo assim corrompido e buscando apenas vantagens privadas. Contudo a corrupção também seria um profundo desrespeito às leis e um desprezo frente a qualquer instituição. Neste caso, o efeito é caótico em qualquer estado. Assim, os homens incapazes de produzir o bem colocando exclusivamente suas vantagens privadas acima do bem comum da sociedade, a corrupção resulta em intensa ameaça à liberdade.

Montesquieu (1689-1755, França) não renuncia à tradição do passado por que, segundo ele, somente o homem tem a capacidade de formar uma história. Este autor ocupa um lugar de transição entre o antigo e o moderno. Há uma diferença apresentada por ele que trata da limitação dos poderes não apenas nas leis, mas também em outros poderes como uma espécie de fiscalização no combate à corrupção.

O autor afirma que existem três formas de governo: a república (democrática ou aristocrática); a monarquia e a tirania. A república é sustentada pela virtude, ou seja, um espírito cívico que eleva o bem comum sobre as vantagens privadas. Nela, as leis se tornam igualmente importantes tendo em vista que todos os cidadãos são iguais, pois quando um deixa de cumpri-las e não é punido abre precedentes para a corrupção sendo, então, o fim da república.

Na monarquia, o que a move seria a honra. A monarquia é corrompida quando o monarca não obedece mais às leis manifestando certa ambição no corpo político. Então a instituição não mais consegue controlar através do direito os apetites humanos.

A questão dos princípios também é algo muito importante para Montesquieu. Segundo ele, a corrupção de cada governo começa quase sempre pela corrupção dos princípios (MONTESQUIEU, 1973). Filgueiras, a partir desta citação de Montesquieu, salienta que

A corrupção do governo ocorre quando o móvel psicológico dos comportamentos políticos não mais assegura a moderação dos apetites, fazendo com que as instituições políticas não mais consigam efetuar suas responsabilidades e que a harmonia dê lugar à discórdia entre os cidadãos e à desconfiança interpessoal, esmaecendo a solidariedade entre os homens e implementando a desordem geral (FILGUEIRAS, 2007, p. 20).

Nesse sentido, Montesquieu, criando um sistema de *freio e contrapeso*, que seria a divisão dos poderes como é conhecida hoje, separando os poderes responsáveis de criar, julgar e executar (executivo, legislativo e judiciário) é como se o poder estivesse controlando o poder e, teoricamente, o povo tendo liberdade, pois todos são fiscais de todos, o que pode até extinguir a corrupção em moldes teóricos.

Alexis de Tocqueville (1805-1859 | França) fará um estudo sobre o sistema democrático norte-americano, colocando em questionamento se é possível estarem juntas a liberdade e a igualdade, no contexto de um mundo marcado por diferenças. Para o autor, liberdade tem o significado de uma ausência de arbitrariedade que está assegurada pelas leis podendo assim evitar que o poder caia nas mãos de apenas uma pessoa, já que o mundo moderno é extremamente corruptível. Então, na democracia todos os cidadãos são iguais perante as leis estabelecidas pelo estado, sendo essa igualdade responsável por manter a liberdade.

Tocqueville vê a decadência da democracia quando um sistema pesa para a igualdade, onde uma minoria tende a ser sempre esmagada pela maioria, portanto cada um irá tentar satisfazer a si mesmo deixando de lado toda uma coletividade. O autor vê que os Estados Unidos da América conseguem conciliar liberdade com igualdade, entretanto, os cidadãos americanos não estão ligados aos negócios públicos e sim ao sistema privado. Assim, cada indivíduo busca se satisfazer com seus interesses particulares. A democracia sem um interesse faz com que os cidadãos tenham a intenção de oprimir a outros e a corrupção acontece quando os indivíduos não moderam seus apetites e a comunidade não cria regras de moderação.

Segundo Filgueiras (2007), para Tocqueville a corrupção é uma patologia institucional que ocorre quando o corpo político morre em função do individualismo exacerbado e da incapacidade dos homens de cooperar uns com os outros na busca pelo bem comum. Tocqueville não via na democracia cidadãos virtuosos, assim duvidando das virtudes dos homens. Na visão de Tocqueville os EUA são exemplo de uma criação que combate a corrupção dos seus agentes públicos e da sua sociedade (TOCQUEVILLE, 1998).

## Considerações finais

A investigação sobre o pensamento a respeito da corrupção, indicando alguns elementos e problemáticas no debate e na produção intelectual, pode se constituir em importante ponto de partida para o estudo das relações políticas e sociais associadas à corrupção no Brasil. Desta forma, espera-se terem sido esclarecidas, ao menos parcialmente, questões ligadas a algumas vertentes dos estudos sobre o tema e que o conhecimento e as reflexões produzidas possam também contribuir para a ampliação das possibilidades de um combate mais efetivo da sua prática no Brasil.

Por outro lado, através de uma retrospectiva que passou pela leitura das ideias a respeito do pensamento referente à corrupção, desde a Antiguidade até o período Moderno, percebemos aspectos importantes e essenciais para conceituar e compreender a corrupção. Como vimos, a definição metateórica é apropriada para dizer que ela constituiu-se, em sua forma mais comum, na sobreposição das vantagens privadas sobre o bem comum.

Concluimos, portanto, que, se na prática cotidiana das comunidades contemporâneas a corrupção esteve sempre presente, na filosofia política clássica e moderna ela também não é um fato novo. Por isso, seu combate apenas teria efetividade se promovido por meio da participação ativa dos cidadãos nos negócios públicos e na eficácia da divisão dos poderes, cuidando para que as paixões individuais não se sobreponham ao interesse da coletividade. Indispensável, neste caso, a promoção de uma espécie de consciência coletiva a respeito do fenômeno como antídoto contra os males porventura produzidos pela corrupção. Na verdade, é preciso compreender que se trata de um problema a ser combatido, já que produz consequências nocivas tanto para a vida coletiva, quanto para a vida individual.

## Referências

- ABRAMO, C. W. "Percepções pantanosas. A dificuldade de medir a corrupção". *Novos Estudos - CEBRAP*, nº 73, 2005.
- COSTA, F. Lustosa da. "Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas". Rio de Janeiro, *RAP*, v. 42, nº 5, p. 829-874, 2008.

FILGUEIRAS, F. A. "A teoria política de corrupção". Juiz de Fora: Centro de Pesquisas Estratégicas "Paulino Soares de Sousa". Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, 2007, p. 1-30. Disponível em: <http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/TPC.pdf>. Acesso em 15 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, nº 2, novembro, 2009, p. 386-421.

\_\_\_\_\_. "Marcos teóricos da corrupção". In: AVRITZER, L *et al.* (org.). *Corrupção. Ensaios e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 299-306.

JÚNIOR, Temístocles Murilo de Oliveira; MENDES, Arnaldo Paulo. "Corrupção e combate à corrupção no Brasil: abordagens e limitações". *XXXVIII Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro, set. 2014, p. 13-17. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014\\_EnANPAD\\_APB1599.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1599.pdf) > Acesso em: 10 abr. 2016.

JÚNIOR, Temístocles Murilo de Oliveira; MENDES, Arnaldo Paulo; COSTA, Frederico José Lustosa da. "Perspectivas teóricas da corrupção no Brasil: características, limites e alternativas". *VI Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad*. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: [https://www.academia.edu/9732053/Perspectivas\\_Te%C3%B3ricas\\_da\\_Corrupt%C3%A7%C3%A3o\\_no\\_Brasil\\_Character%C3%ADsticas\\_Limites\\_e\\_Alternativas](https://www.academia.edu/9732053/Perspectivas_Te%C3%B3ricas_da_Corrupt%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil_Character%C3%ADsticas_Limites_e_Alternativas)>. Acesso em: 10 abr. 2016.

KLITGAARD, R. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

LEITE, B. C. (org.). *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

LIPSET, S. M; LENZ, G. S. Corrupção, cultura e mercados. In: HUNTINGTON, S; HARRISON, L. (orgs.). *A cultura importa: os valores que definem o progresso humano*. Rio de Janeiro: Record, 2002, p. 173-188.

LOPES, Marcos Felipe Mendes. "Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate". Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8575>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

MAQUIAVEL, N. *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*. Brasília: Editora da UnB, 1985.

MIRANDA, Luiz Fernando Vasconcellos de. "O estado da arte dos estudos de corrupção". In: *Anais do I Seminário de Pós-Graduandos em Ciências Sociais do Estado do Rio de Janeiro*. CEPOCS-RJ. Rio de Janeiro, 28 nov.-dez., 2011. Disponível em: [https://www.academia.edu/1384682/O\\_Estado\\_da\\_Arte\\_dos\\_Estudos\\_de\\_Corrupt%C3%A7%C3%A3o](https://www.academia.edu/1384682/O_Estado_da_Arte_dos_Estudos_de_Corrupt%C3%A7%C3%A3o) >. Acesso em: 17 mar. 2016.

MOISÉS, J. A. e CARNEIRO, G. P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. *Opinião Pública*, v. 14, nº 1, 2008.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Coleção Os Pensadores).

OCAMPO, L. M. *En defensa pr6pia: c3mo salir de la corrupci3n*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 1993.

POL6BIOS. *Hist3ria*. Bras6lia: Editora da UnB, 1985.

SCHILLING, F. Corrupci3o, crime organizado e democracia. *Revista Brasileira de Ci4ncias Criminais*. S3o Paulo, v. 36, 2001. Dispon6vel em: <https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2603>. Acesso em: 15 mar. 2016.

SILVA, M. G. *A economia pol6tica da corrupci3o no Brasil*. S3o Paulo: Editora SENAC, 2001.

TOCQUEVILLE, A. de. *A democracia na Am3rica*. S3o Paulo: Martins Fontes, 1998. 2 vols.

WEBER, Max. *Os tr4s tipos puros de domina33o leg6tima*. Tradui33o de Gabriel Cohen. Rio de Janeiro: VGUedes Multim6dia, 2008.

\_\_\_\_\_. *Ensa6os de sociologia*. 5ª ed. – Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.