

32  
F481t  
2003

FERNANDO DE BARROS FILGUEIRAS

## TEORIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO

32  
F481t  
2003

N.Cham 32 F481t 2003

Autor: Filgueiras, Fernando de Barros

Título: Teoria política da corrupção .



123330402

Ac. 404577

Belo Horizonte, julho de 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - BIBLIOTECA CENTRAL  
MEMÓRIA VIVA



Universidade Federal de Minas Gerais  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

**MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha  
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: [mestdcp@fafich.ufmg.br](mailto:mestdcp@fafich.ufmg.br)  
FONE: (31) 3499-5030 – FAX: 3499.5191

**ATA DE DEFESA DISSERTAÇÃO DO CURSO DE  
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA , REALIZADA  
NO DIA 11/07/2003.**

Aos (onze) dias do mês de julho de 2003 (dois mil e três) , às 11:00 horas no Auditório Prof. Baesse da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, reuniu--se a banca examinadora da dissertação intitulada “ **Teoria Política da Corrupção** ”, elaborada pelo aluno **Fernando de Barros Filgueira**. Compuseram a banca examinadora os professores: Marta Maria Assumpção Rodrigues (Orientadora), Prof. Bruno Pinheiro Wanderley Reis do Departamento de Ciência Política da UFMG, e o Prof. José Monroe Eisenbrg do (IUPERJ). Após argüição oral do aluno, os membros da banca examinadora deliberaram pela aprovação da referida dissertação, obtendo assim o aluno o título de Mestre em Ciência Política. Para constar foi lavrada a presente ata, que será assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 11 de julho de 2003

Profª. Marta Maria Assumpção Rodrigues  
(orientadora/ DCP-UFMG)

Prof. Bruno Pinheiro Wanderley Reis  
(DCP-UFMG)

Prof. José Monroe Eisenberg  
( IUPERJ)

UFMG - BIBLIOTECA CENTRAL  
MEMORIA UFMG

*Ao meus pais, Gilson e Adriene, pelo amor eterno.*

MEMORIA VIVA - BIBLIOTECA GEMINA  
MEMORIA VIVA

## RESUMO

Este trabalho tem o propósito de averiguar o quadro teórico/conceitual da corrupção a partir do viés da teoria política clássica, moderna e contemporânea. O resultado é o estabelecimento de um traço comum a este fenômeno, que perpassa diacronicamente, na evolução histórica da sociedade, as teorias políticas: de que a corrupção é a sobreposição dos interesses privados aos interesses públicos. Contudo, apesar deste traço comum, a história das idéias políticas reservou diferentes dinâmicas para a corrupção, que variam conforme o ponto de vista metodológico adotado e o contexto filosófico geral no qual estas teorias foram produzidas. A partir da montagem deste quadro teórico/conceitual da corrupção, o trabalho apresenta uma crítica às teorias contemporâneas mediante a concepção segundo a qual estas teorias abordam a formação e materialização dos interesses públicos na modernidade em contraposição dos interesses privados. A crítica aponta que o problema da ordem política na modernidade não deve deixar de lado um viés normativo que informa determinados padrões éticos que definem a corrupção como patologia institucional, apesar de o método ser informado por uma ontologia que vise o estabelecimento deste fenômeno tal como ele realmente é.

## AGRADECIMENTOS

O ato de agradecer a ajuda a um trabalho que envolve certo tempo e esforço muitas das vezes pode se tornar injusto porque pode ficar de fora da lista pessoas, que mesmo que tenham contribuído da maneira mais simples possível, foram importantes, seja como eventuais interlocutoras, seja simplesmente como portadoras de certo carinho responsável por apaziguar a ansiedade do autor.

Especialmente gostaria de agradecer à orientadora deste trabalho: professora Marta M. Assumpção Rodrigues, que foi peça fundamental na interlocução e motivadora constante de um tema que nunca mereceu, pelo menos por parte da ciência política, a atenção devida. Além disso, as colaborações e o convívio fraterno com a professora Marta contribuiu no sentido de não me fazer prescindir da parcimônia em nome da clareza dos argumentos.

Agradeço também aos professores Bruno Pinheiro Wanderley Reis e Juarez da R. Guimarães. O primeiro sempre pelos “papos” alegres de corredor que constantemente me faziam pensar e enriqueciam alguns argumentos aqui apresentados. Ademais, professor Bruno, com seu espírito vivo, foi interlocutor desta dissertação mesmo que não estivesse sabendo disso e qual seria o resultado. O segundo porque me deixou clara a importância de Montesquieu na teoria política e “tolheu” certas injustiças com este autor. Além disso, professor Juarez contribuiu muito em minha formação geral, porque me ensinou que as atitudes devem corresponder ao respeito pelo ato de pensar a política.

Da Zona da Mata Mineira não posso deixar de mencionar a motivação constante que recebi de meus professores da graduação na Universidade Federal de Juiz de Fora:

professores André Moysés Gaio, Gilberto Barbosa Salgado e Rubem Barboza Filho. Os três certamente contribuíram muito oferecendo as bases que assentam minha formação.

Os colegas Allan Nuno, Helena Dolabela, Lilian Gomes, José Carlos Batista, Roberto, Geralda Miranda, Samuel e Sílvia colaboraram muito, porque me envaideceram por termos nos tornado amigos. Nunca esquecerei do apoio que encontrei em minha passagem por Belo Horizonte, sendo estes amigos a família que encontrei na capital mineira.

À CAPES, devo agradecer o apoio por ter me cedido uma bolsa de mestrado, que sustentou-me ao longo dos semestres letivos.

Às secretárias do DCP, Adilsa e Marlene, agradeço o convívio fraterno e o apoio encontrado, tanto no que diz respeito ao aparato burocrático da UFMG quanto os momentos de alegria nas conversas de corredor.

Finalmente, devo agradecer à minha esposa, Caroline, que além de ter revisado cuidadosamente esta dissertação, ofereceu-me o carinho necessário para suportar os momentos de angústia e tensão. Além disso, ela é a razão pela qual devoto todos os dias de minha vida.

## SUMÁRIO

Apontamentos Preliminares .....	7
Capítulo 1. A Corrupção Como Decorrrência do Mau Governo .....	14
1.1. Introdução .....	14
1.2. A <i>Polis</i> , o Bom Governo e a Corrupção Segundo Aristóteles .....	15
1.3. A História, as Constituições e a Corrupção Segundo Políbios .....	24
1.4. A Ordem Política, a República e a Corrupção Segundo Maquiavel .....	32
Capítulo 2. A Corrupção Como Decorrrência do Problema Institucional .....	41
2.1. Introdução .....	41
2.2. A Natureza Humana e a Corrupção em uma Era do Contrato .....	42
2.3. O Institucional, os Princípios e a Corrupção Segundo Montesquieu .....	58
2.4. O Institucional, o Cívico e a Corrupção Segundo Tocqueville .....	68
Capítulo 3. A Corrupção na Teoria Política Contemporânea .....	80
3.1. Introdução .....	80
3.2. A Positivização das Leis, o Estado e a Corrupção Segundo o Positivismo Jurídico .....	83
3.3. Instituições, Modernização e Corrupção Segundo o Estrutural-Funcionalismo ....	90
3.4. Racionalidade, Instituições e a Corrupção Segundo a <i>Public Choice</i> .....	108
À Guisa de Conclusão .....	122
Referências Bibliográficas .....	133

## LISTAS DE FIGURAS

Figura 1. A Teoria das Formas de Governo de Aristóteles .....	21
Figura 2. A Teoria das Formas de Governo de Políbios .....	29
Figura 3. Formato dos Intercâmbios do Sistema Social .....	98
Figura 4. O Dilema do Prisioneiro .....	111
Quadro 1. As Teorias da Corrupção em Perspectiva Comparada .....	131

## APONTAMENTOS PRELIMINARES

Há sempre uma maneira costumeira de tratar o fenômeno da corrupção na política. Diferentes concepções e diferentes abordagens do problema político a tratam simplesmente como a sobreposição dos interesses privados aos interesses públicos, decorrente de certos laços informais entre os homens que sustentam a conotação ética de determinada comunidade política. Considerando, no entanto, a variação histórica da civilização como determinante da dinâmica segundo a qual podemos falar de interesses públicos e de interesses privados, certamente a corrupção na política mudará sua forma apesar de manter o mesmo conteúdo analítico: indivíduos são corruptos quando não levam em conta os interesses da comunidade política na qual participam, orientando-se exclusivamente por seus interesses agonísticos, desconsiderando o bem comum como objetivo máximo da organização da sociedade e da ordem política.

Este trabalho, dada esta característica central de uma suposta teoria política da corrupção, tem o propósito de recuperar, analiticamente, as diferentes abordagens presentes na evolução da teoria política sobre a forma através da qual os interesses públicos são colocados à margem em favor de interesses privados, derivando deste processo uma ordem política corrompida na qual a idéia de bem comum é fracamente considerada pelos agentes políticos.

O título deste trabalho, por conseguinte, pode suscitar no leitor desavisado a idéia de que faremos um amplo apanhado das diferentes teorias do pensamento filosófico e da ciência política acerca do fenômeno da corrupção. Mas este objetivo seria despropositado e nos faria enveredar por caminhos que nos levariam à não parcimônia de nossas afirmações, já que não temos a pretensão de inventariar exaustivamente as

teorias políticas da corrupção. Porém, o objetivo geral é reconstruir conceitualmente a corrupção na política e lançar, especificamente, uma crítica às teorias contemporâneas com base nas concepções de viés ontológico informadas por uma dimensão normativa em contraposição a uma concepção estreitamente racionalista que desconsidera a dimensão ética do problema.

Acreditamos que a corrupção, dada a evolução da teoria contextualizada no surgimento da modernidade, é a expressão de uma *patologia institucional* das comunidades políticas, que ainda não teve um tratamento adequado com relação aos fatores através dos quais ela ocorre. Apesar de que não daremos conta de inventariar todos os pontos de vista a respeito da corrupção, já que é um fenômeno tão antigo quanto o surgimento do primeiro ordenamento político entre os homens, faremos um breve apanhado dos apontamentos acerca de sua dinâmica presente no pensamento político, tendo em vista três grandes abordagens: a teoria política clássica, abordando especificamente a filosofia de Aristóteles, Políbios e Maquiavel; a teoria política moderna, colocando em relevo as teorias contratualistas, a teoria de Montesquieu e a teoria de Tocqueville; e, finalmente, as teorias contemporâneas que trataram do fenômeno da corrupção, especialmente o positivismo jurídico, o estrutural-funcionalismo e a *public choice*.

Iniciaremos com Aristóteles, focando um primeiro ponto de vista a respeito da corrupção, passando por Políbios e terminando um primeiro momento com Maquiavel, fechando a conotação ética em torno do que se chama de “bom” governo. Com estes três autores observaremos como uma ação corrupta está ligada à falta de padrões éticos e de harmonia entre os homens. Nestes termos, a corrupção seria expressão de uma ordem política instável, que implica na supressão da liberdade e da igualdade, que faz

com que os indivíduos busquem vantagens somente para si e descartem o bem comum e a segurança da vida em coletividade. Ademais, estes autores lançam o pressuposto geral que perpassará as diferentes concepções sobre a corrupção de que falamos acima: de que ela é a subordinação dos interesses públicos aos interesses privados. Sabemos, todavia, que estes autores estavam tratando de comunidades políticas pouco complexas, de pequenos territórios e pequenas populações. Por conseguinte, avançaremos nosso esforço conceitual para compreender a forma como se daria a corrupção na modernidade.

Para tanto, lançaremos mão das idéias contratualistas de Hobbes, Locke e Rousseau, que significaram uma guinada epistemológica importante na abordagem do problema político, desconsiderando a história como dimensão explicativa da ordem em nome de uma dimensão normativa centrada na busca da natureza humana geral, a partir da qual seria possível prever a organização racional do Estado tendo em vista o progresso, a pacificação social e, por redundância, o fim da corrupção do corpo político. Ou seja, as teorias contratualistas promovem uma renovação da ética e do significado do bom governo. No entanto, a busca ontológica da natureza humana se mostrou ineficaz como mecanismo de abordagem do problema político, sendo revisado à luz de uma deontologia informada empiricamente por Montesquieu, um autor que tratou da questão da ordem política à luz do surgimento da vida moderna, vendo a necessidade de uma aparelhagem institucional — leis positivas — do Estado, calcada em certos móveis psicológicos que assegurem sua legitimidade perante a sociedade política. Porém, Montesquieu não soube como conciliar a relação entre liberdade e igualdade na política moderna, apresentando, desta forma, alguns paradoxos normativos que abrem uma lacuna em seu pensamento mediante a qual se obscurece sua concepção de ética. É neste

sentido que encerraremos o capítulo segundo, que cuida da teoria política moderna, com o pensamento de Tocqueville, o qual, deduzimos, soube mostrar como conciliar liberdade e igualdade nos tempos modernos e como se dá a relação entre interesses públicos e interesses privados a partir de certos padrões normativos derivados da comparação entre a Nova Inglaterra e a França. A noção de interesses, mesmo os privados, como decorrentes de certos valores gerais pertencentes a uma vida em comunidade é a chave segundo a qual, nos tempos modernos, podemos garantir que a ordem política seja legítima perante um corpo político, o qual seria dotado de uma ética construída em uma esfera pública autônoma.

Nossa argumentação geral, ao longo do texto, será mostrar os principais elementos das teorias destes autores e como que eles observavam a corrupção na política, fazendo emergir o pressuposto fundamental — e traço comum das teorias — a partir do qual derivaremos o restante deste trabalho: *de que a corrupção é a supremacia dos interesses privados sobre os interesses tidos como públicos*. Este será o núcleo duro da argumentação desse trabalho, conforme veremos na reconstrução analítica do conceito, o qual possibilitará observar as mudanças ocorridas no campo teórico da política.

Faremos esforço para relacionar como Aristóteles, Políbios, Maquiavel, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu e Tocqueville estabeleceram uma analogia da corrupção com os problemas da liberdade, da igualdade e dos móveis valorativos das comunidades políticas, projetando um edifício intelectual cujos alicerces, apenas, pretendemos alcançar.

De outro lado, no terceiro capítulo, abordaremos, comparativamente, as teorias contemporâneas sobre a corrupção na política. Primeiro, fazendo um exercício de reconstrução teórica, mostrando as raízes destas teorias, e um exercício de dúvida e

crítica, segundo o qual, como veremos no decorrer desta dissertação, lançaremos a hipótese segundo a qual a abordagem da corrupção deve ser feita a partir de uma análise institucional informada empiricamente pelos padrões éticos da sociedade política, centrada no que chamaremos de *patologia das instituições políticas*.

O capítulo terceiro é aberto com a exposição da teoria do positivismo jurídico e mostraremos como que, segundo os autores desta tradição teórica, a corrupção é uma decorrência de uma deslegitimação da ordem jurídica e da ineficácia das leis. O questionamento fundamental dos positivistas, como veremos adiante, é se é melhor o governo dos homens ou o governo das leis, sendo que a resposta para esta pergunta é de que a ordem política é tão melhor quanto melhor for as leis desta ordem. Contudo, os positivistas esquecem que as leis derivam das vontades dos homens e são feitas pelos homens, que criaram um governo para os homens. A corrupção, portanto, não pode ser o produto de leis ineficazes, mas de um *ethos* que legitima e sustenta este conjunto de institucional.

Após a apresentação da concepção de corrupção segundo o positivismo jurídico, apresentaremos a concepção da teoria estrutural-funcionalista, tendo como seu principal expoente a teoria de Samuel Huntington (1975), relacionando a modernização e a corrupção e a maneira de acordo com a qual este fenômeno ocorre nas ordens políticas contemporâneas.

Finalmente, fecharemos este capítulo com a teoria da *public choice* sobre a corrupção, que mostra como indivíduos que monopolizam a burocracia tendem a sobrepor seus interesses privados aos interesses públicos, na medida em que são maximizadores de utilidade.

A hipótese é que com o mesmo fio condutor lógico, dado pelo pressuposto geral, a análise sobre a corrupção feita por estas três teorias contemporâneas, a partir de um viés racionalista calcado na empiria pura, desinteressado pela deontologia, deixa de lado a dinâmica mediante a qual a relação entre os interesses públicos e os interesses privados derivam de concepções éticas presentes no corpo político, que variam conforme o alcance da esfera pública no cotidiano dos cidadãos, dado historicamente.

O propósito, portanto, é averiguarmos os motivos segundo os quais a corrupção, no campo da teoria política, é entendida como um prejuízo ao interesse público, isto é, como uma forma de subordinação dos interesses públicos aos interesses privados. É este o pressuposto fundamental deste trabalho, colhido no bojo da teoria política clássica esboçada no capítulo primeiro, que orientará a argumentação apresentada ao longo do texto e suscitará a tese fundamental a ser defendida, conforme acima: de que, *para falarmos em corrupção política, precisamos colocá-la em relação com a capacidade com que dada comunidade política consegue manter laços comuns de relacionamento que resultem num conceito entendido em seu sentido mais amplo, que não envolva apenas valores monetários, mas que ocorra em função de uma fraqueza institucional dos aparelhos administrativos das sociedades, os quais, por sua vez, são sustentados pelo ethos derivado da esfera pública.*

Como podemos notar, o ponto de partida é entendermos a corrupção como a sobreposição dos interesses privados aos interesses públicos, conforme apresentaremos no primeiro capítulo. Dado este ponto de partida, para compreendermos o seu sentido, a sobreposição de interesses privados sobre os interesses públicos — ou, pelo contrário, a não corrupção é a materialização perfeita do público sobre o privado — nos permite deduzir que ela é resultado de menor existência de solidariedade entre os agentes, ou

seja, de uma vida *comum* em uma esfera pública, que enseje os *interesses públicos*. E é esta concepção lógica do conceito de corrupção na política que resultará na crítica às teorias vigentes sobre este tema: a crítica à teoria do positivismo jurídico, à teoria estrutural-funcionalista e à teoria da *public choice*. A discussão é que estas teorias sobre a corrupção na política não a entendem a partir da capacidade de vida comum entre os indivíduos, apesar de partirem do mesmo pressuposto teórico, mas a entendem como uma não efetivação das leis, como uma função da modernização, ou, finalmente, como um crescimento excessivo da burocracia do Estado, respectivamente.

O exercício da dúvida e da crítica que perpassará a dissertação servirá, portanto, de balizamento para o debate sobre *a corrupção na política como uma patologia institucional*, ou seja, um fenômeno que ocorre quando há um *gap* entre a organização institucional, de um lado, e a organização da comunidade política, de outro lado.

# **CAPÍTULO 1**

## **A CORRUPÇÃO COMO DECORRÊNCIA DO MAU GOVERNO**

### **1.1. INTRODUÇÃO**

O objetivo desta seção será fazer um breve inventário crítico da noção e do entendimento que Aristóteles, Políbios e Maquiavel têm da corrupção na política. Nosso esforço será dirigido no sentido de buscarmos seus principais argumentos no que tange à esfera dos valores e das virtudes cívicas como estruturantes da ação política e da prosperidade das sociedades, abordando o problema da corrupção enquanto declínio ou não da estruturação da ética social inerente à política. Seguiremos a ordem cronológica entre os autores, iniciando nosso intento com Aristóteles, na antigüidade Clássica, passando para Políbios e terminando com as proposições mais realistas de Maquiavel, no período da Renascença.

## 1.2. A *POLIS*, O BOM GOVERNO E A CORRUPÇÃO SEGUNDO ARISTÓTELES

A tradição da filosofia política está calcada no pensamento de Aristóteles (1985), para o qual a política é uma função da organização de uma determinada sociedade visando o *bem comum*. O pressuposto geral da matriz aristotélica de pensamento é que o homem é um animal social, porque a organização coletiva precede o indivíduo. Antes de sermos indivíduos, como observará Aristóteles, estamos inseridos em uma organização coletiva, que molda nossa vontade e nos posiciona dentro da organização. A política, neste sentido, varia de sociedade para sociedade conforme a natureza da comunidade e a virtude dos cidadãos que a compõem. Este será o mote que orientará Aristóteles e formará a tradição filosófica centrada no problema da política, que decorre a partir do momento que este autor nomeou duas dimensões da vida dos homens em sociedade: a dimensão da vida privada — a *oikia* — e a dimensão da vida pública — a *polis*. É a partir desta diferenciação de esferas da vida dos homens que o problema da ordem política emergirá como um tema filosófico, que indaga, basicamente, como e por que os homens conseguem ter uma vida pública ao mesmo tempo em que há uma vida privada.

De acordo com Aristóteles, o papel principal do homem enquanto cidadão é participar da vida política da *polis* através de assembleias deliberativas do governo. O autor pressupõe a participação enquanto formação das escolhas da sociedade para a consecução do que será conhecido como bem comum. Neste ponto é importante destacar a natureza, segundo o autor, do cidadão.

O cidadão aristotélico é aquele indivíduo que se dedica exclusivamente aos assuntos públicos, que não está atrelado aos interesses pessoais e que direciona seus atos

e seus pensamentos à construção do bem para a coletividade. Neste sentido, Aristóteles afirmará que nem todos os indivíduos da *polis* serão cidadãos. Dado o conceito de cidadania, será considerado cidadão aquele indivíduo que não está subordinado ao reino das necessidades, ou, por outras palavras, que não vive na *oikia* — na dimensão privada —, mas dedica sua vida aos assuntos públicos — vive exclusivamente para a *polis*.

A necessidade é uma característica da natureza humana, já que o homem, para sobreviver, necessita cultivar e acumular meios necessários à manutenção de seu processo vital. Portanto, é a partir do critério da necessidade que Aristóteles diferenciará as classes sociais que formam e organizam a comunidade política, entendendo haver quatro tipos de funções que organizam a esfera social, às quais correspondem três características estruturantes de seus valores e de suas ações. Os escravos atendem à necessidade do *apetite*, fornecendo os alimentos e as riquezas da *polis*. Eles atendem às necessidades mais básicas da comunidade e são vorazes e não virtuosos por natureza, assim como a sua condição de escravos também é natural e justificada, na medida em que é *necessário* que haja entre os homens fornecedores de alimentos. Os artífices e assalariados criam e fornecem os instrumentos *necessários* para o desenvolvimento das habilidades humanas e cotidianas da *polis*. São os responsáveis pela acumulação das riquezas e, assim como os escravos, também se orientam pelo *apetite*, já que a necessidade lhes informam a acumulação. Os soldados são responsáveis pela segurança da comunidade, *necessária* para a devida harmonia entre os indivíduos e entre as diferentes cidades. Os soldados estão atrelados ao uso da *força*, fazendo com que não seja desenvolvida entre eles a devida *areté*. Finalmente, os cidadãos são aqueles homens responsáveis por formar a idéia do bem comum, dedicando-se à filosofia e à política, na medida em que são dotados da devida *areté* que lhes indicarão o caminho correto da

justiça. Entretanto, como aponta Aristóteles, o cidadão, para desenvolver a virtude cívica e ser considerado como tal, necessita não estar submisso ao reino das necessidades, aprimorando suas qualidades com o intuito de agir no governo da *polis*, deliberando os propósitos do governo<sup>1</sup>. O cidadão aristotélico, portanto, é o homem de ação, o *animal político* que não está atrelado às necessidades mundanas e que participa ativamente na esfera pública tendo em vista os ideais de justiça, entendida pelo autor como o bem comum de todos os homens e de todas as classes sociais da *polis*.

Como pode ser observado, é o critério da necessidade que distinguirá as classes sociais que formam a comunidade, de acordo com a concepção aristotélica. O governo da *polis*, nestes termos, para acumular riquezas e prosperar, deve temperar, segundo o autor, as características de cada grupo social. Ou seja, deve implementar mecanismos que assegurem a devida harmonia entre o *apetite*, a *força* e a *virtude*, implicando numa forma elevada de prosperidade. Como evidencia Aristóteles, numa cidade destinada a ser bem governada, os cidadãos devem ficar livres das fadigas ligadas à satisfação de suas necessidades elementares, porém a necessidade é uma característica do mundo objetivo, tornando a harmonia dos homens um empreendimento difícil. O autor encontrará, então, na Constituição, o mecanismo que redundará na prosperidade, tendo em vista a forma de governo da *polis*. A Constituição define a forma segundo a qual as classes se relacionarão e assegurará o *ethos* da organização coletiva dos homens, podendo resultar tanto na prosperidade quanto na corrupção.

Para Aristóteles, são seis as formas de governo, sendo três delas boas ou temperadas, e três corruptas ou degeneradas. A monarquia, a aristocracia e a *politia* são

---

<sup>1</sup> É interessante contrastar o argumento de Aristóteles (1985) com o de Hannah Arendt (2001) e observar a maneira como ele a influenciou. Arendt se utilizará dos preceitos aristotélicos para montar sua patologia da condição do homem moderno, afirmando que a sobrevivência se colocará, na modernidade, sobre a ação, impedindo a formação de uma sociedade mais justa e mais igual.

as formas boas, enquanto que a tirania, a oligarquia e a democracia são as formas más ou corruptas, respectivamente. É importante observar como Aristóteles diferenciará as formas boas das formas más, isto é, como o autor distingue as formas de governo puras das formas degeneradas. O critério utilizado por Aristóteles é a forma como se dão os interesses dos cidadãos da *polis*. As formas más são aquelas cujo governo está subordinado aos interesses privados dos cidadãos e governantes, enquanto que nas formas boas os interesses dos cidadãos e dos governantes estão voltados para o bem-estar de todos, ou seja, são formas justas que se orientam pelo interesse público.

A primeira forma boa de governo estudada por Aristóteles é a *politia*, ou como preferem outros tradutores, a timocracia. A *politia* é a forma de governo que se caracteriza pelo exercício do poder por muitas pessoas. É aquela que se baseia na vontade do povo, em que os governantes são obrigados a seguir as diretrizes apontadas pelos cidadãos. A ordem é estabelecida de acordo com os interesses públicos, que, como vimos anteriormente, se dão na medida em que os homens não são tributários do reino das necessidades. Como assevera Aristóteles, é a forma de governo mais sublime, porém a mais frágil e mais instável, já que a comunidade, como um todo, não consegue se desvencilhar das necessidades mundanas. É próprio do mundo objetivo a existência das necessidades já que existe um processo vital humano do qual deriva as questões privadas calcadas no simples interesse individual, que poderia ser traduzido como o direito à sua conservação.

A segunda forma boa de governo presente na tipologia de Aristóteles é a aristocracia. Significa o governo dos melhores, de alguns cidadãos dotados da virtude cívica, que sabem distinguir o bem do mal, ou seja, a *justiça* da *injustiça*. É o governo de poucos homens, dotados da capacidade de perceber o bem comum e de persegui-los

diligentemente. É, segundo Aristóteles, a forma de governo mais estável e mais duradoura, porque os aristocratas temperam melhor o *apetite* e a *força*.

A terceira, e última, forma boa de governo da tipologia aristotélica é a monarquia, em que o governo é exercido apenas por uma pessoa. Aristóteles afirma que a monarquia é uma forma boa, mas que comporta diferentes estruturas em diferentes Constituições. Ela pode ser hereditária, autocrática ou eletiva. A primeira é estável quanto à forma de ascensão ao poder, mas instável quanto às expectativas do futuro. A segunda se baseia no controle do rei sobre os soldados, dirigindo sua força em prol do bem dos cidadãos e a terceira se baseia em critérios de escolha da população mediante eleição ou sorteio.

Antes de passarmos às formas corruptas de governo, gostaríamos de apontar a ordem de preferência que Aristóteles tem das formas boas, ou a hierarquia aristotélica dos critérios de justiça. O autor destaca que a monarquia é a melhor forma de governo, apesar de a aristocracia ser a mais temperada, na medida em que o governo de apenas um não sofre o problema de coordenação da ação política. Em outras palavras, uma vez virtuoso, o líder político pode perseguir mais facilmente o interesse público, sem ter que coordená-lo com outros homens. A aristocracia é a segunda forma mais preferida, por ser temperada. Finalmente, entre as três formas boas de governo, a *politia* é a menos preferida, pois pressupõe que todos tenham a *areté* e que consigam coordenar sua ação no sentido do bem. A *politia*, neste sentido, é uma forma de governo que facilmente se corrompe, já que basta um cidadão se orientar por seus exclusivos interesses pessoais para que ela se degenere<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A hierarquia das formas de governo de Aristóteles aproxima-se muito das questões contemporâneas inerentes aos grupos sociais da teoria da ação coletiva. Um trabalho clássico a respeito deste tema é o de Mancur Olson (1999), que afirma haver custos para a participação política na construção de um bem coletivo, tornando mais racional para cada agente em particular não cooperar enquanto os demais

Passemos agora às formas de governo más ou corrompidas. A tirania é a forma de governo em que o Estado assegura a consecução dos interesses privados de apenas uma pessoa. A tirania é a forma corrompida da monarquia em que os benefícios gerados coletivamente na *polis* estão tributados ao interesse exclusivo do governante, que oprime o povo normalmente pelo uso extensivo da força contra os cidadãos.

Em segundo lugar, a oligarquia é o governo em que alguns oprimem o povo, expropriando a produção coletiva para o atendimento de seus interesses privados, normalmente os mais abastados da sociedade. A oligarquia é a forma corrompida da aristocracia, em que aqueles que supostamente deveriam ser os melhores da sociedade fazem uso do governo para auferirem vantagens pessoais.

Finalmente, a democracia é a forma de governo corrompida caracterizada pela desordem política e pela ingovernabilidade, em que o governo visa o atendimento dos interesses privados de muitos. É a forma degenerada da *politia*, porém, como Aristóteles chama a atenção, é um regime mau que pouco se diferencia de sua forma pura. Ambas são instáveis e sofrem o problema da coordenação da ação dos cidadãos. Na *politia* é necessário a coordenação tendo em vista o bem comum, enquanto que na democracia é necessário uma coordenação que impeça que a desordem resulte na falta de liberdade.

Assim como para as formas boas ou justas de governo, Aristóteles estabelece uma ordem de preferência entre as formas más, asseverando que a democracia é preferível à oligarquia que, por sua vez, é preferível à tirania. Isto porque a última é a forma mais corrupta, pois os cidadãos estão sempre descontentes e são oprimidos a obedecerem a um líder não virtuoso. A oligarquia é a forma degenerada de governo da aristocracia e a

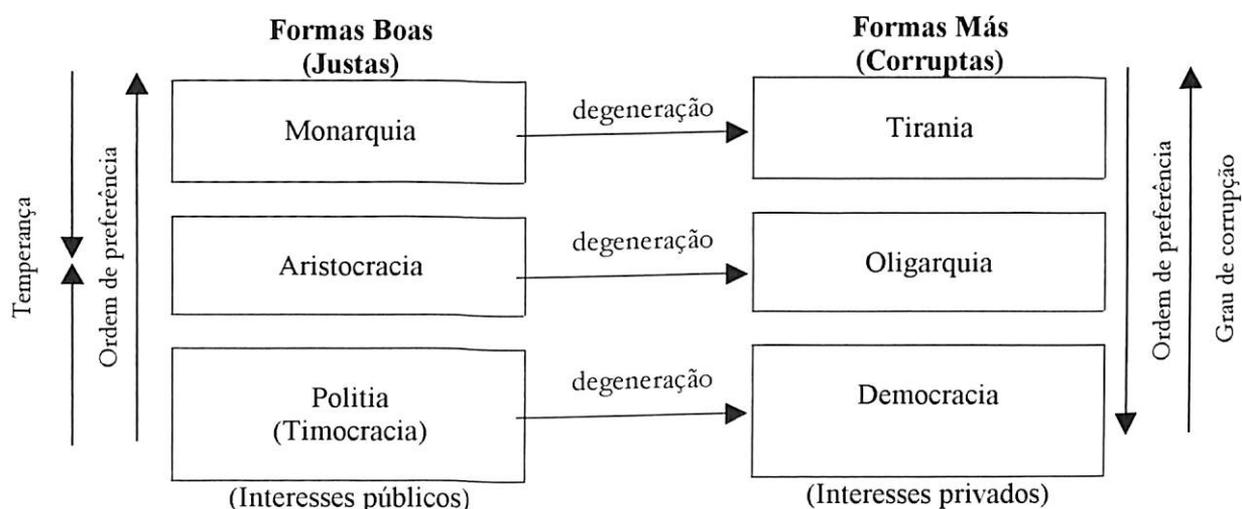
---

cooperam. Ademais, a ação coletiva é de difícil coordenação, uma vez que os atores, sendo racionais e tendo interesses privados, esperam que os demais não cooperem, criando, neste sentido, um dilema da ação coletiva.

segunda mais corrupta, porque alguns fazem uso do aparelho estatal para seus benefícios privados, furtando os bens coletivos gerados pela coletividade. Dentre as formas degeneradas, a democracia é a menos corrompida, uma vez que todos se orientam para seus interesses privados. A democracia é a forma de governo má menos corrompida na medida em que, segundo Aristóteles, é preferível que todos se orientem por seus exclusivos interesses do que serem oprimidos por um único homem ou alguns homens despreocupados com o interesse público.

A figura abaixo visa resumir e organizar a teoria das formas de governo de Aristóteles, abrindo caminho para verificarmos apropriadamente o conceito de corrupção segundo este autor:

**Figura 1. A Teoria das Formas de Governo de Aristóteles**



Aristóteles assevera que a comunidade política, para atingir o bom governo, deveria se basear na totalidade de certos valores éticos, calcados na livre participação dos cidadãos nos negócios públicos, sendo que a corrupção ou a degeneração ocorre quando os interesses públicos dão lugar aos interesses privados. O pensador grego, que,

segundo Skinner (1996), mais tarde influenciaria a escolástica, não admitia a existência da dimensão privada na *politéia*. O bom governo deve perseguir o interesse público e não permitir a existência do conflito social, direcionando sua força para a manutenção da paz interna através da confluência das diferentes classes sociais no governo “misto”, ou seja, a integração dos antagonismos da sociedade num todo coerente com a idéia do bem comum, que o autor nomeou de *politéia*.

Norberto Bobbio (1985) chama a atenção para algumas passagens contraditórias feitas por Aristóteles a respeito do que ele entende por *politéia*. Depois de definir o termo, segundo Bobbio, o autor cai em contradição ao afirmar, em outras passagens de seu *A Política*, que a *politéia* é uma mistura de oligarquia e democracia. De acordo com Aristóteles, ela seria o regime que remedia a causa da tensão em todas as sociedades — a diferença entre ricos e pobres. Contudo, pergunta Bobbio, como assegurar a paz social num governo que mistura oligarquia e democracia, sendo elas duas formas de governo corrompidas ou injustas? De outro lado, Cardoso (2000) observa que o governo misto é um exercício argumentativo do autor visando a estruturação da comunidade política enquanto forma de integração que incline os cidadãos para a moralidade e para a justiça. De acordo com Cardoso, a tradição do governo misto é a tentativa de integração das forças sociais antagônicas da *polis*, definindo um governo formado em torno da totalidade da comunidade, a qual compartilha de valores comuns que tornam a participação e o exercício do poder soberano o melhor possível.

Guardada a contradição, ou a tentativa de fundamentar um conceito que assegure a totalidade e a integração da comunidade, presente na obra de Aristóteles, o conceito aristotélico de corrupção está subordinado à forma como se dão os interesses na arena política. Basicamente, a corrupção, segundo Aristóteles, é a subordinação do interesse

público aos interesses privados, sendo que o primeiro é uma função da participação dos cidadãos nos negócios da *polis*; enquanto que os segundos estão atrelados aos agonismos da sobrevivência cotidiana visando a satisfação das necessidades vitais. Ademais, Aristóteles aponta que entre as formas más de governo existem diferentes graus de corrupção, que variam de acordo com a forma como os interesses privados se distribuem na organização do governo, isto é, se eles são de apenas uma pessoa, de algumas pessoas ou de muitas pessoas.

Mesmo que não fale de grau de civismo, Aristóteles afirma que a corrupção é uma função da participação ou não dos cidadãos nos negócios públicos. Em outras palavras, a corrupção está relacionada à capacidade com que os homens conseguem se organizar e se articular visando o bem comum, de acordo com uma série de valores e crenças que identifiquem as atitudes e as ações dos cidadãos na *polis* e assegure um padrão de legitimidade política conforme a ética pública. Da ética deriva uma série de leis, que resguardam o governo da intrusão da ignorância e das paixões por meio da regulação dos atos da administração da *polis*, reduzindo ao menor número possível as coisas sobre a tutela do governante.

Por fim, vale salientar o fato de que Aristóteles ensejou com sua teoria toda uma tradição de pensamento político o qual foi sendo revisto à luz da história e do debate das idéias. Contudo, tendo em vista nosso objeto, não concentraremos nossos esforços no inventário exaustivo deste aspecto do pensamento de Aristóteles, mas avançaremos em outro cânone do pensamento clássico: o de Políbios, que revisou os argumentos aristotélicos, colocando-os no contexto de uma filosofia da história.

### 1.3. A HISTÓRIA, AS CONSTITUIÇÕES E A CORRUPÇÃO SEGUNDO POLÍBIOS

Políbios (1985) fez um minucioso estudo comparativo das Constituições afirmando que a espartana, elaborada por Licurgos, é a superior, uma vez que ela agregava diferentes formas de virtudes que decorrem das causas naturais das sociedades e da política. Políbios, para tanto, monta uma teoria histórica mediante a qual ele retornará à formação da sociedade e ao surgimento da política, enquanto forma de organização da sociedade.

A singularidade da filosofia da história de Políbios é afirmar que as sociedades se formam, alcançam seu apogeu e depois degeneram; ou seja, a história é uma sucessão cíclica de formas de governo, na qual a corrupção desempenha um papel fundamental. O autor utiliza a imagem da ferrugem e do caruncho para afirmar que a corrupção é um mal inerente a todas as Constituições ou formas de governo. É um fenômeno natural que decorre da predisposição do homem ao apetite e à ganância. Segundo Políbios:

*Do mesmo modo que a oxidação no caso do ferro e o caruncho e as cracas no caso da madeira são pragas insitas a esses materiais, e eles, embora escapem dos agentes destruidores externos, são desfeitos por elementos nocivos presentes em si mesmos, cada Constituição sofre de um mal congênito e inseparável de si mesma — na monarquia esse mal é a tendência ao despotismo, na aristocracia é a tendência à oligarquia, e na democracia é a tendência à selvageria e ao império da violência —; e como foi dito há pouco, é impossível que cada um desses tipos de Constituição não tenda com o tempo a converter-se na sua forma degenerada.*

(POLÍBIOS, 1985: 332).

A corrupção é um mal natural, que afeta o governo e provoca sua degeneração em outras formas, que podem ser boas ou más. Segundo Políbios, são seis as formas de governo: a monarquia, a tirania, a aristocracia, a oligarquia, a democracia e a oclocracia. Três delas — a monarquia, a aristocracia e a democracia — são formas boas ou justas, enquanto que as demais — a tirania, a oligarquia e a oclocracia — são formas corrompidas de governo. O autor critica Aristóteles e revisa sua teoria das formas de governo; primeiro, elevando a democracia ao patamar de forma boa ou justa; segundo, afirmando que a história é cíclica e que as formas de governo se sucedem de uma forma boa para outra má e para outra forma boa, sucessivamente.

Antes de iniciarmos o exame das formas de governo, necessitamos observar a narrativa do autor sobre o surgimento da sociedade. De acordo com Políbios, uma vez que os homens naturalmente conseguem pensar a ética, eles tendem a se unir e formarem grupos, pois são os únicos animais dotados do sentimento de costumes e os únicos que conseguem formular leis que assegurem a justiça e o bem comum. A narrativa polibiana sobre a formação da sociedade parte desde tempos remotos, em que os homens viviam em bando. À medida em que a organização coletiva dos homens se expande, eles vão formando leis que sintetizam objetivamente os costumes derivados da capacidade histórica dos homens comungarem e estabelecerem valores comuns. As leis e os costumes, entendidos como um *ethos*, são os fundamentos da sociedade, e incitam em todas as criaturas humanas o sentimento e a noção de dever, que é o princípio e a finalidade da justiça.

A primeira forma de governo que os homens empreenderam portanto é a monarquia — este é o ponto de partida de Políbios. Uma vez que estavam reunidos em coletividade, os homens, de acordo com o autor, confiaram o poder a um líder, que

A corrupção é um mal natural, que afeta o governo e provoca sua degeneração em outras formas, que podem ser boas ou más. Segundo Políbios, são seis as formas de governo: a monarquia, a tirania, a aristocracia, a oligarquia, a democracia e a oclocracia. Três delas — a monarquia, a aristocracia e a democracia — são formas boas ou justas, enquanto que as demais — a tirania, a oligarquia e a oclocracia — são formas corrompidas de governo. O autor critica Aristóteles e revisa sua teoria das formas de governo; primeiro, elevando a democracia ao patamar de forma boa ou justa; segundo, afirmando que a história é cíclica e que as formas de governo se sucedem de uma forma boa para outra má e para outra forma boa, sucessivamente.

Antes de iniciarmos o exame das formas de governo, necessitamos observar a narrativa do autor sobre o surgimento da sociedade. De acordo com Políbios, uma vez que os homens naturalmente conseguem pensar a ética, eles tendem a se unir e formarem grupos, pois são os únicos animais dotados do sentimento de costumes e os únicos que conseguem formular leis que assegurem a justiça e o bem comum. A narrativa polibiana sobre a formação da sociedade parte desde tempos remotos, em que os homens viviam em bando. À medida em que a organização coletiva dos homens se expande, eles vão formando leis que sintetizam objetivamente os costumes derivados da capacidade histórica dos homens comungarem e estabelecerem valores comuns. As leis e os costumes, entendidos como um *ethos*, são os fundamentos da sociedade, e incitam em todas as criaturas humanas o sentimento e a noção de dever, que é o princípio e a finalidade da justiça.

A primeira forma de governo que os homens empreenderam portanto é a monarquia — este é o ponto de partida de Políbios. Uma vez que estavam reunidos em coletividade, os homens, de acordo com o autor, confiaram o poder a um líder, que

utiliza sua autoridade para alcançar a justiça e o bem comum. O monarca sabe distinguir o bem do mal e defende seus semelhantes do perigo externo. Além disso, o povo reconhece como legítimo o líder, o venera e o obedece, não por temer sua força, mas por saber que sua autoridade é confiável. O mal inerente à forma de governo monárquica, segundo o autor, é o fato de o povo, esperando que os filhos do monarca tenham suas mesmas virtudes, transfere o poder hereditariamente para a sua sucessão. Como a organização da sociedade leva à abundância material e à segurança do povo contra os males externos, os filhos do monarca cedem aos seus apetites e são levados a pensar que os governantes devem ser distintos dos súditos. Estes hábitos dão origem à inveja e à cólera que ensejam a degeneração da monarquia em sua forma corrompida: a tirania.

Na tirania, os súditos são oprimidos pelo tirano, que se utiliza da força e dos recursos materiais à disposição do governo para atender sua exclusiva vontade. É a forma corrompida da monarquia, mediante a qual não são concebidas a justiça e o bem comum, fazendo com que os homens busquem apenas a satisfação de suas necessidades especiais. A tirania, segundo Políbios, incita nos súditos a idéia de depor o governante, dando lugar às *conspirações*. Contudo, uma vez que o povo é fraco para depor o tirano, somente homens ilustres e corajosos podem lutar contra a tirania. Com as *conspirações*, inicia-se a degeneração do poder tirano — corrupto — numa forma boa de governo, já que os homens ilustres não têm disposição para suportar a injustiça. A tirania, portanto, dá lugar a uma nova forma de governo: a aristocracia.

A aristocracia é a forma de governo boa, através da qual o povo se une aos paladinos da sociedade para fugir da opressão tirânica. Através da *conspiração*, os aristocratas depõem o tirano e assumem o governo, administrando com diligência os

negócios públicos e a vida privada<sup>3</sup>. O povo, livre da opressão, confia o poder aos paladinos, os quais, ilustres que são, governam o Estado em busca do bem, na medida em que, segundo Políbios, enfrentaram os males e os infortúnios da tirania. No entanto, assim como na monarquia, a aristocracia degenera quando os filhos dos aristocratas, sem conhecerem os infortúnios e herdando as prerrogativas de seus pais, passam a dedicarem-se à ânsia de ganhar dinheiro e ao abuso do poder que o povo lhes confiou. A aristocracia, nestes termos, se torna corrupta e degenera em outra forma má de governo, qual seja: a oligarquia.

Na oligarquia, alguns poucos homens governam tendo em vista seus exclusivos interesses. Eles oprimem o povo com a sua busca desenfreada por dinheiro, submetendo o aparelho governamental para seu uso privado. Desta forma, os oligarcas fazem a justiça declinar, ocorrendo, assim, uma total destruição da igualdade política e da liberdade. A oligarquia somente degenera quando a opressão faz despertar no povo o sentimento de liberdade e igualdade, fazendo surgir a democracia — forma boa de governo. Todavia, o povo percebe que não pode confiar o governo a uma pessoa somente, pois este pode degenerar em tirania; nem pode confiar o governo aos homens ilustres da cidade, pois o governo pode se tornar o governo de poucos. Então, o povo se dispõe a governar, gerando, segundo Políbios, a democracia.

A democracia, de acordo com Políbios, é o governo de muitos, em que são generalizados os sentimentos de igualdade e de liberdade entre os homens, a partir dos quais todos são responsáveis pela condução dos negócios públicos. Por terem sofrido

---

<sup>3</sup> É importante notar que Políbios já assimila a distinção presente no direito romano entre vida pública e vida privada. Ao contrário de Aristóteles, que afirma uma dimensão mais ética em relação ao todo social, Políbios contrastava a dimensão privada e a dimensão pública, sendo que a segunda garante a moralidade da primeira. Esta noção irá fundamentar a noção de direitos na modernidade perpassando o tempo até o presente, e também a noção de conflito como estruturante da liberdade em Maquiavel (1985), conforme veremos adiante.

todos os infortúnios da opressão, os homens se voltam para a construção coletiva da justiça e do bem comum. Entretanto, a democracia, com seus sentimentos de igualdade e de liberdade, não mais se torna universal, na medida em que os homens, na expectativa de chegarem ao poder, tentam corromper e subornar os demais<sup>4</sup>, na tentativa de terem mais direitos que eles. O povo então passa a cultivar a avidez por vantagens e o hábito de recebê-las, fazendo com que a democracia degenera no “império da violência”, a oclocracia.

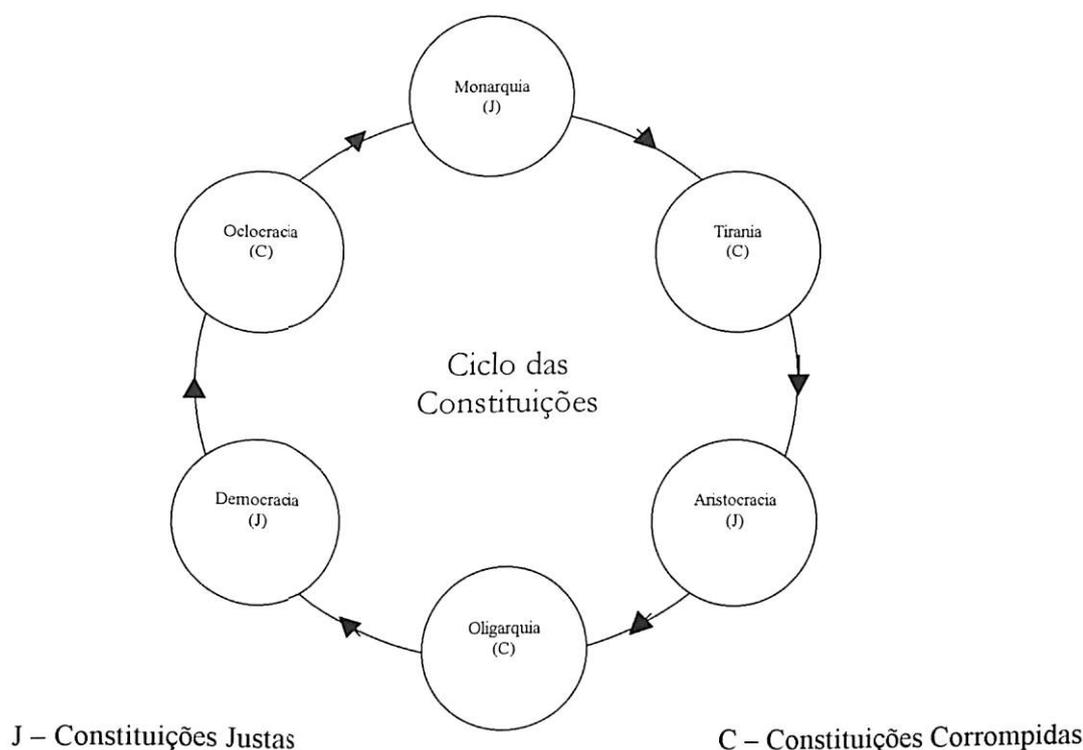
A oclocracia é a forma de governo corrompida em que todos os cidadãos regridem à sua animalidade total<sup>5</sup>, em que eles massacram e saqueiam os demais com vistas a seus benefícios particulares. A oclocracia é a forma de governo caracteristicamente ingovernável. Ela é o governo da violência e da força, no qual as leis de nada servem, pois não estão calcadas na ética definida na esfera pública, ou seja, nos valores e nos costumes da sociedade. Com a oclocracia, Políbios fecha o ciclo das Constituições, afirmando que a sociedade retorna a seu ponto de partida. Daí um novo monarca, dotado do necessário carisma, surge e reproduz o curso natural das formas de governo. A figura abaixo apresenta graficamente a teoria de Políbios sobre as Constituições.

---

<sup>4</sup> É muito interessante a narrativa de Políbios sobre diferentes casos de suborno em repúblicas corrompidas. Percebe-se que o uso deste dispositivo para alcançar vantagens individuais é muito antigo na história da humanidade.

<sup>5</sup> A animalidade, aqui referida, nada tem a ver com o conceito de animal político de Aristóteles. Em Políbios, a animalidade humana diz respeito ao Estado mais arcaico, irracional, da humanidade, enquanto que em Aristóteles a animalidade significa a forma natural com que os homens vivem juntos e participam da vida coletiva em sociedade, tornando-os um animal social.

**Figura 2. A Teoria das Formas de Governo de Políbios**



Devido ao caráter natural e cíclico do pensamento de Políbios, podemos observar que a corrupção é inevitável e inerente a todas as formas de governo. Sendo assim, não haveria a possibilidade de desenvolvimento da humanidade, já que ela não estaria habilitada a participar civicamente nos negócios públicos e nem haveria a possibilidade de existência da coletividade. Na medida em que a corrupção e o apetite dos homens são fenômenos naturais, como então o autor sustenta a possibilidade de haver repúblicas prósperas — como Esparta e Roma — e repúblicas corruptas? Para resolver este problema teórico e mostrar historicamente como se dá o desenvolvimento da civilização, Políbios relata exemplos de sociedades prósperas e orientadas para a justiça, focando os mecanismos que evitariam a corrupção.

Como afirmamos anteriormente, Políbios via nas leis e nos costumes os dois fundamentos da sociedade. Os costumes, de acordo com o autor, são peças fundamentais para a prosperidade de uma república, uma vez que eles podem ou tornar os homens corruptos, gananciosos em sua vida privada e injustos na vida pública, ou torná-los virtuosos, solidários uns com os outros, cultivando o sentimento de igualdade e de liberdade. A força de um Estado, na visão polibiana, é a resultante da capacidade de cooperação entre os homens, evitando a discórdia e fundando valores comunitários que assegurem regras para o convívio em sociedade. Ao passo em que costumes não virtuosos os incitam à discórdia e à violência, tornando os homens apetitosos em relação ao bem alheio e incapazes de cooperarem, os valores são fatalísticos e não cooperativos. Políbios chama a atenção para os costumes, observando a função dos rituais cívicos na conservação da solidariedade e na formação da cultura de amor à pátria, constituindo, dessa forma, um legado para as gerações futuras, mediante o qual poderá ser impedida a corrupção do corpo político<sup>6</sup>.

De outro lado, Políbios assevera que as leis devem ser boas a tal ponto que moderem a vida privada, protegendo a comunidade política dela mesma e gere a justiça e a existência de uma esfera pública que assegure uma vida em comum. No que tange às leis, Políbios revisa a noção de governo misto de Aristóteles, afirmando que o sucesso de Esparta se deve à Constituição de Licurgos, que previa a “mistura” entre as formas de governo. O governo misto, na visão polibiana, é uma organização institucional do Estado que visa a disposição de mecanismos de voz a todos os cidadãos e a todas as

---

<sup>6</sup> Políbios está observando os enterros dos monarcas romanos, cujo velório era feito em praça pública, seguidos de procissão e enaltecimento da grandeza de Roma. Os rituais cívicos informam aos indivíduos incentivos para participarem dos negócios públicos através de valores que possibilitem o compartilhamento de identidades e a formação da solidariedade, uma vez que os homens percebem que vivem juntos e necessitam cooperar uns com os outros.

classes sociais. A idéia de governo misto é uma “mistura” das três formas boas de governo, por meio da qual o Estado passa a contar com um “remédio republicano”<sup>7</sup> para enfrentar a corrupção, qual seja: a participação de todos os cidadãos da comunidade política na consecução dos negócios públicos. Quando um ator social qualquer aspira a se tornar tirano, o Estado conta com mecanismos que impeçam a degeneração por meio do controle dos demais atores, assegurando a prosperidade do povo e a sua segurança.

De acordo com Políbios:

*Na minha opinião 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: 340-1)

Podemos perceber, portanto, que a corrupção, de acordo com Políbios decorre de duas dimensões: uma os costumes e outra as leis. A primeira, conforme a capacidade dos homens que compõem determinada sociedade de serem solidários uns com os

---

<sup>7</sup> Remédio republicano foi uma expressão utilizada por Madison, em seus *Federalist Papers* (1961), para expressar a idéia de *checks and balances*, que significa a divisão dos poderes e o controle mútuo de suas corrupções. A idéia de divisão de poderes foi desenvolvida, no período moderno, por Montesquieu (1733), como veremos adiante, e teve importante influência de Políbios. Este tema ainda hoje se encontra na agenda de debates das arenas políticas modernas, sendo aprimorado em formas contemporâneas de democracia.

outros e de cooperarem no sentido do bem comum da comunidade, bem como de haver sentimentos em relação à pátria e à sua prosperidade. A segunda é a capacidade das leis de moderarem as paixões e controlarem a vida privada, temperando os interesses do povo, da aristocracia e do monarca, com base no equilíbrio entre as três formas boas de governo. Ou, por outras palavras, a corrupção tem suas raízes em, de um lado, nos aspectos mais estruturais da comunidade política, principalmente a solidariedade entre os homens e os valores cívicos que perpassam suas mentalidades; e, de outro lado, a dimensão institucional do governo, centrada na capacidade deste de integrar a comunidade num todo: a pátria.

A idéia de história cíclica de Políbios com o tempo foi perdendo sua eficiência, ganhando revisão na obra de Maquiavel (1982; 1985), já no período da Renascença. O tema da corrupção novamente é tratado com vistas às capacidades humanas, como ressalta o florentino. Antes, porém, de entrarmos propriamente nas idéias centrais do pensamento político de Maquiavel, consideramos pertinente tecermos um breve comentário sobre o problema da corrupção na política do período medieval e a forma segundo a qual ele introduziu uma visão moderna do problema político.

#### **1.4. A ORDEM POLÍTICA, A REPÚBLICA E A CORRUPÇÃO SEGUNDO MAQUIAVEL**

A temática da corrupção, como destaca Bignotto (1991), desaparece do pensamento político medieval, uma vez que os pensadores cristãos, como, por exemplo, Santo Agostinho (2000a, 2000b), não davam a ela um significado. A corrupção pertencia à mundanidade finita da “cidade dos homens”, terminando com a redenção

final ao juízo divino. Segundo o pensamento medieval, a política é uma função do pecado original e da degradação humana decorrente deste, não fazendo sentido discutir a degeneração, já que nossa submissão ao eterno, à “cidade de deus”, pode nos fazer atingir a vocação necessária para manifestar a fundamentação das leis divinas, alcançando a redenção final. A política medieval se baseia na objetividade do mundo decorrente da figura de Deus, ensejando um processo em que os homens estão atrelados ao juízo divino. De outro lado, o monarca medieval é o representante da Divindade no mundo temporal, isto é, os monarcas, de acordo com o pensamento do medievo, são dotados da razão sendo, portanto, *legibus solutus*, representantes da lei de Deus no mundo dos homens.

A legitimação dos monarcas medievais se dava por seu papel de enviado do tempo sagrado, pela via ritualizada, mediante a qual eles se tornavam centros da vida política, objetivamente qualificados enquanto tais e proprietários de todas as coisas do mundo, inclusive do território e da vida de cada indivíduo. O período medieval será caracterizado, por conseguinte, pela cidadania inativa e pela apatia dos homens em relação ao mundo à sua volta.

A teoria política de Maquiavel (1982), como afirma Bignotto (1991), irá destacar justamente que a ampliação do papel do Estado resultará na degeneração do período medieval, invertendo a razão do mundo objetivo para o mundo subjetivo. Ou seja, a ciência da política não está mais atrelada ao “sagrado”, mas ao *realismo* do mundo dos homens; não a um “dever ser” do idealismo, mas a um “ser”, derivado ontologicamente por meio da história e do uso da razão. Maquiavel está preocupado em encontrar os mecanismos por meio dos quais é possível ao Estado manter a ordem política e a estabilidade das coisas. O autor em *O Príncipe* romperá com o idealismo de Aristóteles

e com o determinismo histórico de Políbios, não formalizando tipos de governo, porém afirmando, de acordo com o mundo real, que todos os Estados ou foram ou são monarquias ou repúblicas.

O que diferencia estes tipos de governo é o fato de a monarquia ser *legibus solutus*, enquanto que a república é *legibus restricta*. Por outras palavras, o primeiro tipo é a capacidade do monarca de legislar conforme a sua vontade pessoal, tendo em vista que os cidadãos não participam ativamente da construção das leis, enquanto que o segundo tipo é a capacidade do príncipe de garantir a estabilidade política, a efetividade das instituições e a honestidade na condução dos negócios públicos, na medida em que o próprio povo é o melhor guardião da liberdade, participando ativamente do gerenciamento da *res publica*.

Maquiavel (1982) trabalhará a política de um ângulo em que ela é uma função do homem sujeito da história, do homem livre do idealismo e que constrói sua realidade através de seus atos e desejos. Esta concepção, de acordo com o florentino, exigia homens de *virtú*, que sabiam como dominar a *Fortuna* e lidar com as contingências da política cotidiana. Maquiavel irá recorrer aos historiadores clássicos — Tucídides, Políbios, Heráclito e etc. — que viam neste confronto da *virtú* com a *Fortuna* a essência da política. A *Fortuna* é uma referência a uma boa deusa da mitologia latina — filha de Júpiter — que tinha o poder de dar todos os bens que os homens desejassem. Entretanto, para conseguir suas benesses, os homens necessitavam seduzir esta deusa e se mostrarem *vir*, de inquestionável coragem e diligência para alcançar os presentes da *Fortuna*. Desta forma, os homens, para atingir suas benesses, necessitam possuir a *virtú* no grau mais elevado, isto é, necessitam ser virtuosos e viris o suficiente para que

tenham a capacidade de ação no tempo, sabendo lidar com as contingências de seus atos, resultando na prosperidade.

O governante de Maquiavel deve saber seduzir a *Fortuna*, ou seja, deve ser virtuoso o bastante para alcançar a estabilidade e gerar as condições necessárias para se manter no poder e ganhar o respeito de seus súditos. O governante, segundo o florentino, deve utilizar sua virtude para gerar boas leis e, conseqüentemente, boas instituições que assegurem 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*.

Nos *Discorsi*, Maquiavel (1985) afirma que o centro da política é o conflito ou uma esfera pública em que os interesses são, por princípio, incompatíveis. O conflito, segundo o autor, é desejável e é fonte do vigor dos homens em relação à república, ou seja, o conflito assegura a ação política por meio da participação cívica dos cidadãos na condução dos negócios públicos. Como observa Skinner (1981), é justamente o conflito que irá garantir a liberdade na república, fazendo com que os homens saibam lidar com as contingências da vida política. De outro lado, Viroli (1993) observa que o *vivere politico* — expressão feita por este autor para afirmar a dimensão do conflito na perspectiva maquiaveliana — necessita ser institucionalizado, tendo em vista a existência de boas leis que são compartilhadas na crença comum dos cidadãos acerca de sua efetividade. A aposta republicana, tributária aos estudos de Maquiavel (1985), será a institucionalização do conflito mediante leis que garantam a liberdade e a participação (*virtù*) num contexto marcado por contingências. Em outras palavras, Maquiavel nos *Discorsi* propõe uma concepção realista para o estudo da política informada por uma concepção ética resultante da participação cívica nos negócios públicos.

Maquiavel lembra que o conflito entre o povo e o Senado foi a causa da liberdade da república em Roma. A participação, em patamar de igualdade, do povo nos negócios públicos provoca a moderação dos aristocratas do Senado, evitando sua degradação e mantendo intacta a liberdade. A participação cívica dos homens comuns da república modera os apetites, tornando as leis virtuosas, por serem *legibus restricta*. Por outras palavras, a liberdade de uma república será mantida quando os aristocratas perceberem que não podem legislar à vontade, na medida em que os homens comuns têm voz e participam ativamente das decisões tomadas na esfera pública. De acordo com Maquiavel:

*De fato, se considerarmos o objetivo da aristocracia e do povo, perceberemos na primeira a sede do domínio; no segundo, o desejo de não ser degradado — portanto, uma vontade mais firme de viver em liberdade, porque o povo pode bem menos que os poderosos ter esperança de usurpar a autoridade. Assim, se os plebeus têm o encargo de zelarem pela salvaguarda da liberdade, é razoável esperar que o cumpram com menos avareza, e que, não podendo apropriar-se do poder, não permitam que os outros o façam.*

(MAQUIAVEL, 1985: 33).

É fundamental observar nos *Discorsi* o problema da fundação do Estado, que, de acordo com Maquiavel, formará as bases de uma boa república ou os meios que facilitarão a sua corrupção. O momento da fundação do Estado é uma figura simbólica que enseja uma série de valores cívicos que possibilitam uma crença compartilhada entre os cidadãos acerca da efetividade das leis e das instituições. O pensador florentino está atribuindo aos valores que perpassam as mentalidades dos cidadãos da república e à capacidade de solidariedade entre eles, tendo em vista o poder simbólico que os une em

torno de objetivos comuns, o êxito das instituições políticas, garantindo desta forma a estabilidade política, a efetividade das instituições, a diligência delas em perseguir o bem comum e a honestidade dos governantes em relação à coisa pública. O resultado é a manutenção da liberdade e da livre participação dos cidadãos na consecução do bem comum. Ademais, a república, segundo Maquiavel, enseja a igualdade política entre os cidadãos, observando o momento de fundação do Estado. O conflito institucionalizado da república assegura a liberdade, redundando na igualdade política entre os cidadãos, já que eles partilham valores comuns que lhes imputam responsabilidade para com o bem da coletividade<sup>8</sup>.

O êxito, portanto, de um arranjo institucional, segundo Maquiavel, será tanto maior, quanto maior for o grau de institucionalização do conflito de interesses dos cidadãos, sendo que a institucionalização ocorre quando há crenças comuns entre os cidadãos acerca da efetividade das leis e dos valores que possibilitem a identidade, do homem comum ao aristocrata, com o Estado.

Portanto, a corrupção, de acordo com Maquiavel, será o resultado da não institucionalização do conflito e da ineficiência do arranjo institucional do Estado, na medida em que os valores cívicos e a solidariedade entre os cidadãos não são mais observados, redundando na morte do corpo político e no declínio da república.

Em uma república corrompida, como aponta o florentino, não há mais a concórdia entre os homens. De um lado, os governantes passam a legislar em causa própria, sobrepondo a tirania à liberdade. De outro lado, os homens não mais visualizam o bem comum, na medida em que não terão mais a *virtú* necessária para seduzir a *Fortuna*,

---

<sup>8</sup> Viroli (1993) aponta que Maquiavel rompe com a visão clássica a respeito da política, que via num mundo unitário a garantia da boa ordem e dos costumes. O conflito é que será o responsável pela moderação das paixões humanas, desde que o mesmo seja institucionalizado em torno de valores comuns à república.

passando a viver de acordo com as contingências, tendo em vista apenas seus interesses imediatos e a sobrevivência neste mundo corrompido. Segundo Maquiavel, a causa da grandeza de Roma era o devotamento do povo à república,

*Mas, 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: 76).

Como observa Shumer (1979), a corrupção, de acordo com o ponto de vista maquiaveliano, resulta na incapacidade do povo de manter a liberdade, já que o poder é decorrente de interesses privatistas. De acordo com Shumer, Maquiavel designava aos valores cívicos e ao potencial com que os cidadãos reconheciam a efetividade das leis as chaves explicativas da capacidade institucional do Estado — entendida como estabilidade política, eficiência e honestidade — e, por conseguinte, da corrupção enquanto patologia institucional — entendida como a supremacia dos interesses privados aos interesses públicos em função da inefetividade das instituições políticas.

O mérito da análise de Maquiavel (1985) é atribuir ao próprio homem o sucesso das instituições do Estado e das leis. Uma vez que as leis são artifícios criados pelo próprio homem, visando ao estabelecimento da ordem, seu sucesso decorre da percepção que este tem de sua efetividade. Por outras palavras, as instituições políticas, por ser criação dos homens enquanto sujeitos da história, demandam deles a sua capacidade de fazer prevalecer o bem comum. A capacidade institucional do Estado se mede, da perspectiva maquiaveliana, de acordo com a ordenação dos valores cívicos e

da capacidade de organização e participação humana na esfera pública. Logo, a corrupção é decorrente não das instituições tomadas isoladamente, mas do nível de engajamento cívico dos cidadãos na consecução dos negócios da *res publica*.

O arranjo institucional do Estado e a consecução de boas leis, de acordo com o pensador florentino, são fundamentais para resguardar a república da corrupção. Neste ponto, Maquiavel (1985) expressa os seus estudos a respeito da antropologia do homem, mostrando como este é facilmente corrompido, seja por suborno ou qualquer outro mecanismo disponível para o corruptor. Vatter (2000) aponta que dada a fragilidade humana, Maquiavel opta por mostrar a forma como as instituições políticas exercem o papel de frear as paixões humanas, estabelecendo sanções à capacidade de ação no tempo. Todavia, estas instituições devem estar embasadas na ética e na capacidade de solidariedade da comunidade política, mediante os quais será alcançada a efetividade do governo, entendida como o grau com que os súditos obedecem os governantes, desde que estes não tiranizem aqueles, já que o príncipe deve ser virtuoso e buscar o bem comum, pois o povo é o guardião da liberdade.

O que Maquiavel está afirmando é que a corrupção pode ser resultado tanto de um poder tirânico quanto de uma total ausência de poder ou, por conseguinte, de uma ordem política, pois ambos conduzem a um senso de irresponsabilidade por parte dos cidadãos, através do qual os interesses privados se sobrepõem aos interesses públicos. A corrupção, portanto, de acordo com o pensador florentino, é uma função inversamente proporcional à capacidade da comunidade política de manter valores cívicos comuns, à capacidade de manter a liberdade do cidadão de participar nos negócios públicos de maneira ativa e de se aproximar do ideal de igualdade política, que sustentam e balizam as instituições livres do Estado no sentido do bem da coletividade.

Nestes termos, a comunidade política, segundo a perspectiva maquiaveliana, será responsável por inculcar nos indivíduos o senso de “espírito público”, na medida em que a fundação do Estado possibilite a consecução de valores comuns em torno da figura da república. A corrupção, de acordo com Maquiavel, é o fenômeno segundo o qual os homens são incapacitados de canalizarem suas energias na construção do bem, colocando seus exclusivos interesses acima dos interesses da comunidade. Em seu *História de Florença*, Maquiavel (1995) mostra como a corrupção resulta na ameaça da liberdade, na medida em que Florença foi perdendo ao longo do tempo sua *virtú*, e acusa tanto a população quanto a aristocracia de perder sua capacidade de seduzir a *Fortuna*, de um lado por estes promoverem a escravidão e de outro lado por aqueles promoverem a licenciosidade e a apatia.

Maquiavel ocupará na teoria política um lugar de transição entre a visão clássica e a visão moderna, lançando mão da idéia de ordem política como o fator de organização da sociedade no que tange ao bem comum. Sua abordagem se utiliza de uma visão calcada, como observa Jasmin (1998), tanto em uma concepção, inaugural na teoria política, de racionalidade dos homens quanto em uma empiria sedimentada na história.

## **CAPÍTULO 2. A CORRUPÇÃO COMO DECORRÊNCIA DO PROBLEMA INSTITUCIONAL**

### **2.1. INTRODUÇÃO**

Nesta seção temos o propósito de verificar como autores importantes do pensamento político trataram o problema da corrupção tendo em vista o problema da modernidade e a complexificação das relações políticas, além do surgimento de uma nova concepção teórica, preocupada em compatibilizar a liberdade e a igualdade em um mundo de anônimos. Para tanto, recorreremos às teorias dos autores contratualistas, de Montesquieu (1973) e de Tocqueville (1998), para efetuarmos nosso objetivo de conceituação da corrupção.

Com os autores contratualistas, observaremos a mudança de perspectiva epistemológica da teoria política, que busca agora compreender a natureza humana e a partir desta criar instituições que materializem o interesse público. Com Montesquieu, verificaremos como se dá a passagem para a modernidade e como ocorrerá a mudança na dinâmica da política em função de uma maior complexificação das relações entre os cidadãos, mesmo que a epistemologia deva receber o retorno da concepção ética

derivada da natureza das coisas. Finalmente, com Tocqueville, buscaremos sua solução para o impasse do republicanismo em relação à modernidade, colocando em tela sua argumentação para conciliar a liberdade com a igualdade e a política com as estruturas sociais modernas.

## 2.2. A NATUREZA HUMANA E A CORRUPÇÃO EM UMA ERA DE CONTRATO

Apesar da concepção realista de Maquiavel (1982) ter marcado uma virada epistemológica importante na teoria política, considerando a história das civilizações como o núcleo geral através do qual se pode chegar às causas da grandeza ou da corrupção dos povos. A partir do século XVI a filosofia presenciara o retorno da ética como horizonte de discussão teórica, da qual é possível retirar uma dimensão normativa que informa padrões ideais de construção da ordem política. Ideais estes que torna possível comparar analiticamente as ordens políticas reais, do presente.

Desde a obra de Thomas Hobbes (1979) que a teoria política recoloca o problema da ética como fator de constituição da ordem, resgatando a antiga tradição normativa que foi desprezada em função de elaborações pragmáticas despreocupadas com a concepção de um “bom” ou “mau” governo. O campo de observação da teoria política contratualista — não obstante as discussões internas — será o estabelecimento de uma “boa ordem política”, cujo sinônimo é a dedução de uma forma de organização da sociedade política que seja justa, conforme um contrato acertado mutuamente entre os seus partícipes. O ponto comum compartilhado pelos autores contratualistas é, como observa Jasmin (1998), a recusa da história como o princípio lógico do qual se pode

deduzir a boa ordem, sendo ela apenas um artifício conjectural que não chega à natureza das coisas.

Uma vez que a história não é o artifício ideal para se chegar ao entendimento da boa ordem, deve-se reconstruir dedutivamente as *causas naturais* da origem da sociedade política e/ou do Estado para se chegar à ética dominante que informa o fim para o qual a ordem se torna necessária. A natureza dos homens, portanto, é o princípio ontológico geral do qual se deduz epistemologicamente a deontologia inerente ao estudo da política.

De acordo com Hobbes, no estado de natureza os homens são tão iguais que nenhum deles consegue dominar porque todos se utilizam igualmente da força para atingir os objetivos individualmente formulados. A lógica é que, como um indivíduo jamais consegue saber qual será a atitude do outro, e este outro não consegue saber qual será a atitude dele, a guerra se generaliza entre os homens, sendo o mais razoável que todos tentem se antecipar às ações dos outros para que possa sobreviver. No estado de natureza hobbesiano, luta-se por sobrevivência porque a atitude mais racional é se antecipar a eventuais usurpações realizadas por outros homens. Já que o “homem lobo do homem” é tão igual que ninguém consegue triunfar de maneira total sobre o outro, todos serão opacos diante dos olhos de seu semelhante e, desta forma, segundo Hobbes, não será possível qualquer forma de desenvolvimento das faculdades humanas, porque a natureza igual dos indivíduos faz com que neste estado todos se utilizem racionalmente da violência como o meio de adquirir sua sobrevivência.

*A natureza fez os homens tão iguais, quanto as faculdades do corpo e do espírito, que, embora por vezes se encontre um homem manifestamente mais forte de corpo, ou de*

*espírito mais vivo do que outro, mesmo assim, quando se considera tudo isso em conjunto, a diferença entre um e outro homem não é suficientemente considerável para que qualquer um possa com base nela reclamar qualquer benefício a que outro não possa também aspirar, tal como ele.*

(HOBBS, 1979: 74).

Deste estado de natureza deriva um *direito de natureza* que assegura o uso da força individual como fonte legítima da sobrevivência, tendo em vista a violência extrema que o caracteriza. Conseqüentemente, o homem pode fazer tudo o que lhe aprouver, cabendo apenas o julgamento individual dos meios necessários para se atingir os fins propostos<sup>9</sup>. O suposto é que o homem vive basicamente imaginando a ação dos outros homens para assegurar a integridade de sua vida. É desta forma que o estado de natureza é uma “guerra de todos contra todos”, porque cada indivíduo ora se imagina poderoso para competir, ora desconfia de seus semelhantes, ora busca a glória. A guerra generalizada ocorre “[d]e modo que na natureza do homem encontramos três causas principais da discórdia. Primeiro, a competição; segundo, a desconfiança; e terceiro, a glória” (HOBBS, 1979: 75).

Se a natureza do homem, segundo Hobbes, implica na discórdia universal, dela decorre uma *lei de natureza* que não pode ser confundida com o direito de natureza, que consiste na liberdade de fazer ou de omitir qualquer coisa. Entretanto, este direito, para que se torne válido, necessita de uma lei de natureza que assegure um padrão moral mínimo circunscrito ao estado de natureza. Se a natureza do homem é sinônimo de discórdia, deve-se estabelecer uma lei que “proíbe a um homem fazer tudo o que possa

---

<sup>9</sup> Ribeiro (1984), em contraposição a Macpherson (1979), observa que justamente esta questão do direito de natureza desvincula a noção hobbesiana de homem das interpretações que atribuíam sua natureza ao *homo oeconomicus*, porque seu maior interesse não é produzir riquezas mas assegurar sua sobrevivência através do uso da violência.

destruir sua vida ou privá-lo dos meios necessários para preservá-la, ou omitir aquilo que pense poder contribuir melhor para preservá-la” (HOBBS, 1979: 78).

Se a regra é que todos os homens têm o direito a todas as coisas, incluindo a vida dos outros e excluindo as suas, a lei da natureza, que busca preservar a vida, leva, inevitavelmente, a um preceito geral da razão, que obriga com que os homens busquem incessantemente a paz. É este preceito deduzido logicamente que leva Hobbes a conceber a solução do fim do conflito geral entre os homens como um fato inerente à sua própria natureza. Esta ontologia implicará, portanto, na busca racional do Estado como o teorema lógico fundamental de constituição da sociedade política. De acordo com Hobbes:

*Consequentemente, é um preceito ou regra geral da razão, que todo homem deve esforçar-se pela paz, na medida em que tenha esperança de consegui-la, e caso não a consiga pode procurar e usar todas as ajudas e vantagens da guerra. A primeira parte desta regra encerra a lei primeira e fundamental da natureza, isto é, procurar a paz, e segui-la. A segunda encerra a suma do direito de natureza, isto é, por todos os meios que pudermos, defendermo-nos a nós mesmos.*

*Desta lei fundamental de natureza, mediante a qual se ordena a todos os homens que procurem a paz, deriva esta segunda lei: que um homem concorde, quando os outros também o façam, e na medida em que tal considere necessário para a paz e para a defesa de si mesmo, em renunciar a seu direito a todas as coisas, contentando-se em relação aos outros homens, com a mesma liberdade que aos outros homens permite em relação a si mesmo. Porque enquanto cada homem detiver seu direito de fazer tudo quanto queira todos os homens se encontrarão numa condição de guerra.*

(HOBBS, 1979: 79)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Grifos do autor.

A solução hobbesiana, portanto, para o problema da origem e da necessidade da ordem política decorre da concepção lógica da lei de natureza que busca a preservação da vida em relação ao conflito generalizado entre os homens. Para se alcançar a paz e, por redundância, o fim do conflito, os homens devem renunciar a seu direito de natureza para que possa fazer uso de sua liberdade em relação a seu semelhante. Esta renúncia recíproca ao direito de natureza dá origem a um contrato acima dos homens, para o qual cada um contribuiu igualmente, fazendo emergir neste estado de natureza um Estado soberano, responsável por transpor ao *direito de natureza* um *direito positivo*, que assegure o monopólio legítimo do uso da força a um soberano, responsável por dar termo a todo o tipo de conflito ou litígio entre os homens.

O fundamento jurídico da concepção hobbesiana é que a liberdade e a justiça somente podem ser alcançados quando se transponha o direito positivo ao direito natural. Contudo, como afirma Hobbes, não basta apenas o fundamento jurídico, mas é preciso que exista um Estado armado, cuja força seja irresistível, que force os homens, através da coerção, a respeitarem o direito positivo calcado na lei natural<sup>11</sup>.

*Porque as leis de natureza (como a justiça, a equidade, a modéstia, a piedade, ou, em resumo, fazer aos outros o que queremos que nos façam) por si mesmas, na ausência do temor de algum poder capaz de levá-las a ser respeitadas, são contrárias a nossas paixões naturais, as quais nos fazem tender para a parcialidade, o orgulho, a vingança e coisas semelhantes. E os pactos sem espada não passam de palavras, sem força para dar qualquer segurança a ninguém.*  
(HOBBS, 1979: 103).

---

<sup>11</sup> Hobbes deriva esta articulação lógica da questão do direito a partir do debate que trava com Edward Coke a respeito da legitimidade da *common law* na Inglaterra. O argumento hobbesiano central é que a *common law*, concebida como um direito preexistente ao Estado e independente deste, não assegura a obediência dos homens às leis porque o mesmo não deriva de um ente soberano que expresse o poder mediante a razão, fazendo com que a justiça fique à mercê dos juízes.

A instituição do soberano, por conseguinte, é a forma encontrada por Hobbes para acabar com a “guerra de todos contra todos” a partir da instauração de um direito positivo, calcado no uso de uma força irresistível e incontestável. Apesar disso, Hobbes não prescinde de uma concepção ética para a política, cuja materialização se daria na tendência inevitável dos homens em buscar a paz através da formação de uma ordem política. Todos são autores do Estado porque renunciaram para este ente comum seu direito de natureza, mas este é o ator da ordem política, porque monopoliza a força e obriga a todos a respeitarem as leis positivas. Contudo, como observa Hobbes, é impossível ao Estado cometer injustiças, porque ele torna concreto o interesse de todos os autores.

Para que este empreendimento tenha sucesso, de acordo com Hobbes, é necessário que todos os homens abram mão de seus exclusivos interesses particulares em nome de um interesse público geral, do qual derivaria a liberdade de todos. Tomando a mesma concepção de Ribeiro (1984), e contra a concepção de Macpherson (1979), Hobbes afirma ser a suspensão dos interesses privados, garantidos no direito de natureza, o elemento chave para o sucesso do contrato social e para o sucesso do Estado como fonte da paz entre os homens. À medida em que todos, sem exceção, suspendam seus interesses privados — direitos de natureza — e compartilhem mutuamente de um soberano criado pela ação de todos, estarão assegurados certos interesses comuns dos quais é possível a liberdade e a igualdade como os fins últimos para os quais os homens tentam caminhar.

Em contrapartida, a corrupção da ordem política não se dá quando o Estado soberano comete iniquidade ou injustiça, mas porque alguém abriu mão do interesse público — fator da liberdade e da igualdade — em nome de seu exclusivo interesse

privado. A corrupção se dá porque alguém se tornou autor do retorno ao direito de natureza, o que torna não o Estado, mas os homens os culpados pela corrupção. Em outras palavras, uma vez que os homens não respeitarem mais o soberano, ou seja, deixarem de lado a ética partilhada mediante o contrato, estará assegurada a corrupção da ordem política, porque os valores comuns dão lugar à ganância, à discórdia, e à busca da luxúria.

*Por esta instituição do Estado, cada indivíduo é autor de tudo quanto o soberano fizer, por consequência aquele que se queixar de uma injúria feita por seu soberano estar-se-á queixando daquilo que ele próprio é autor, portanto, não deve acusar ninguém a não ser a si próprio; e não pode acusar-se a si próprio de injúria, pois causar injúria a si próprio é impossível.*  
(HOBBS, 1979: 109).

A corrupção ocorre, segundo Hobbes, quando os valores comuns partilhados pelos indivíduos de determinada sociedade política dão lugar aos interesses privados, por meio dos quais cada um pode fazer aquilo que tiver vontade e se apossar indevidamente daquilo que não lhe pertence. Desta forma, nota-se um retorno à ética como concepção geral do problema político, qual seja, como estabelecer uma ordem entre os homens que assegure a pacificação entre suas relações e o fim da “guerra de todos contra todos”. Para o mesmo problema, Locke (1963) oferece uma resposta diferente que deriva de uma ontologia oposta à de Hobbes.

Enquanto Hobbes considera o estado de natureza uma guerra de todos contra todos, Locke o considera como um ponto de partida no qual os indivíduos viviam em um estado pré-social, caracterizado pela perfeita harmonia derivada da liberdade e da igualdade. Em outras palavras, o estado de natureza seria um estado de relativa paz, em

que os homens já eram dotados da razão e desfrutavam da propriedade, que na concepção lockeana designava a vida, a liberdade e os bens como os *direitos naturais* inalienáveis do homem.

A propriedade privada, segundo Locke, é uma instituição anterior à sociedade e que por esta condição, jamais poderia ser violada pelo Estado. Neste estado de natureza o homem era proprietário de sua vida, de sua liberdade e de seus bens porque o trabalho era o fator originário de organização coletiva dos indivíduos. Entretanto, com o surgimento do dinheiro, é possível aos homens trocarem seus bens perecíveis por bens duráveis — ouro e prata — convencionalmente aceitos por todos. Paralelo ao surgimento da moeda, surge o comércio e uma nova forma de aquisição da propriedade, que não só o trabalho, através da compra e da acumulação monetária, possibilitando a concentração de riquezas e a distribuição desigual dos bens entre os homens<sup>12</sup>.

Este é o fato, de acordo com Locke, mediante o qual ocorre a passagem do estado de natureza para o estado de guerra, que se caracteriza pela relação de poder entre os homens. No estado de guerra, devido às desigualdades de propriedade, cada um se sente mais forte que o outro e tenta subjugar-lo tendo em vista a aquisição de sua propriedade. Neste estado de guerra, portanto, não há a presença de um juiz comum com autoridade para pôr termo ao conflito entre os homens. O resultado deste estado de guerra é que todos vivem em insegurança, porque cada um olha para a propriedade do outro, criando maneiras de tomá-la para si. Neste estado de guerra, em que o poder é pré-político,

---

<sup>12</sup> Apesar de Locke derivar sua concepção sobre a ordem política de um viés lógico/dedutivo, ele é considerado o pai do empirismo, doutrina filosófica segundo a qual o conhecimento surge da experiência e não das idéias inatas formuladas por Platão (1987), conforme seu *Ensaio sobre o Entendimento Humano*, em que ele formula a teoria da *tábula rasa*. Como observa Jasmin (1998), apesar da conotação lógica/dedutiva da teoria de Locke, ele a faz acompanhar uma ilustração histórica e antropológica que calcam seus argumentos. Entretanto, o ponto central é a subordinação da história à razão.

portanto, “todos têm o direito de castigar o ofensor, tornando-se executores da lei de natureza”(LOCKE, 1963: 8).

Desta forma, torna-se necessário a passagem de um poder pré-político para um poder político com o intuito de preservar aquilo que é um *bem comum* a todos os homens, derivado da *natureza* das coisas: a propriedade privada. Como aponta Locke:

*Considero, portanto, o poder político o direito de fazer leis com pena de morte e, conseqüentemente, todas as penalidades menores para regular e preservar a propriedade, e de empregar a força da comunidade na execução de tais leis e na defesa da comunidade de dano exterior; e tudo isso tão só em prol do bem público.*  
(LOCKE, 1963: 4).

Esta passagem, contudo, de um estágio pré-político para um estágio político, ocorrerá quando os homens fundarem uma comunidade, por meio da qual todos terão o objetivo comum de ver resguardada da avidez a sua propriedade, ou seu direito natural à vida, à liberdade e aos bens. Na concepção de Locke, esta passagem ocorre através de uma ação de consentimento de todos os homens a um contrato social que concentrará toda a força na própria comunidade, para a proteção contra os males internos e externos. Locke observa que para o contrato social funcionar e dele ser fundada uma sociedade política, todos os indivíduos, ao contrário da concepção de Hobbes, devem concordar livremente e atingir um *consenso unânime* para entrar no *estado civil*.

Este pacto de consentimento não se dá pela submissão a um soberano, mas pelo livre consentimento dos homens em relação à comunidade, cujo objetivo principal é a preservação da propriedade, que é o bem comum a todos os indivíduos, legitimados no estado de natureza. A renúncia de cada indivíduo ao seu poder natural, pré-político, a

uma comunidade será o fator mediante o qual emergirá um juiz com autoridade derivada dos laços comuns entre os homens — a propriedade — e com poder para resolver os litígios entre os participantes desta comunidade, além de reparar os danos que os atinjam. O bem comum, por conseguinte, a todos os membros da comunidade é a proteção da propriedade contra a usurpação. Como chama a atenção Locke:

*A maneira única em virtude da qual uma pessoa qualquer renuncia à liberdade natural e se reveste dos laços da sociedade civil consiste em concordar com outras pessoas em juntar-se e unir-se em comunidade para viverem com segurança, conforto e paz umas com as outras, gozando garantidamente das propriedades que tiverem e desfrutando da maior proteção contra quem quer que não faça parte dela. (...) Quando qualquer número de homens consentiu desse modo em constituir uma comunidade ou governo, ficam, de fato, a ela incorporados e formam um corpo político no qual a maioria tem o direito de agir e resolver por todos.*

(LOCKE, 1963: 60).

Desta forma, o que define o poder político para Locke é a capacidade com que os homens conseguem renunciar a seu direito de natureza em nome de certos valores comuns — a uma ética — que definirão a força do corpo político. Por outras palavras, Locke propõe que a sociedade política emerge quando os indivíduos renunciam a seus interesses privados para um conjunto de interesses públicos que assegurarão a sua propriedade à vida, à liberdade e aos bens, como o fim último do governo civil.

*O objetivo grande e principal, portanto, da união dos homens em comunidades, colocando-se eles sob governo, é a preservação da propriedade. Para este objetivo, muitas condições faltam no estado de natureza. Primeiro, falta uma lei estabelecida, firmada, conhecida, recebida e aceita mediante consentimento comum, como*

*padrão do justo e injusto e medida comum para resolver quaisquer controvérsias entre os homens; (...)*

*Em segundo lugar, no estado de natureza falta um juiz conhecido e indiferente com autoridade para resolver quaisquer dissensões, de acordo com a lei estabelecida; (...)*

*Em terceiro lugar, no estado de natureza falta muitas vezes poder que apoie e sustente a sentença quando justa, dando-lhe a devida execução.*

(LOCKE, 1963: 77-8).

Em campo diametralmente oposto, a corrupção, na concepção lockeana, ocorrerá justamente quando a sociedade política abrir mão desses valores consensualmente formulados no interesse público a favor de um interesse privado que viole a lei e atente contra a propriedade. O governo civil deixa de cumprir a finalidade a que fora destinado e o corpo político morre porque cada um dos homens retornará ao estágio pré-político, em que todos têm o direito de aplicar a lei de natureza. Por conseguinte, a morte do corpo político, para Locke, significará a degeneração do governo civil em uma tirania, que visa exclusivamente o interesse próprio e não o bem público ou comum da comunidade.

Cada um dos homens que abrir mão dos valores da comunidade, de acordo com Locke, estará colaborando para a morte do corpo político e para o retorno a um estado de guerra, em que impera o mais forte. A lei deixa de ser eficaz e o poder impessoal dá lugar ao poder do mais forte de subjugar seus semelhantes. Entretanto, Locke chama a atenção para o fato de que as leis criadas pela sociedade política, depois de realizado o contrato social, são positivas apenas no sentido de que reproduz o bem comum aos homens, ou os valores consensuais compartilhados igualmente pelos indivíduos. É esta a fonte da legitimidade da ordem política que assegura a preservação da propriedade — que tem um sentido muito mais amplo que apenas os bens — e a pacificação do estado

de guerra. As leis são o substrato material da ética, e não meros artificios derivados do poder soberano, conforme a acepção hobbesiana. Se Locke apresenta um ponto de origem distinto do de Hobbes, Rousseau (1998) ultrapassa o fim da comunidade e o seu ponto de origem, afirmando que a sociedade que é a fonte da corrupção.

Rousseau, pensando a corrupção, adota uma perspectiva contrária a de Hobbes e de Locke. Ele parte primeiro de uma situação de liberdade e de igualdade no estado de natureza, como ambos os autores, e afirma ser a fundação da sociedade civil o momento segundo o qual a política degenera na corrupção dos homens.

Rousseau (1973), na mesma linha que Locke, afirma ser o estado de natureza um estágio pré-social, em que os homens viviam na mais perfeita liberdade e igualdade. Entretanto, diferentemente do pensador inglês, Rousseau afirma que o primeiro homem que cercou um terreno e disse que ele era seu foi o fundador da sociedade, conceito este que gira em torno dos interesses privados decorrentes da propriedade, em que todos são *sócios* de um empreendimento coletivo. Desta forma, o homem sai do estágio pré-social para o social porque se corrompe. Ao passo que em Locke a propriedade é o direito de natureza, em Rousseau é a causa da corrupção dos homens, porque a sociedade envolve uma associação de indivíduos com interesses privados, em que cada um age buscando a conservação de sua própria existência.

Para Rousseau (1973), portanto, a sociedade é a fonte da corrupção, porque ela envolve a associação de proprietários preocupados apenas em acumular mais bens e conservá-los, mesmo que para tanto tenham que comprar a liberdade de seus semelhantes. A proposta rousseauiana é justamente romper com este padrão de associação e fundamentar as bases de uma vida em comum em torno de um soberano que se responsabilizará pelas leis e pela auto-realização comum dos homens. Isto

porque, com o surgimento da sociedade civil, os homens deixam para trás sua liberdade e se tornam corrompidos em função do sentimento de conservação individual e acumulação de bens, em que todos se tornam servos.

O objetivo de Rousseau (1998) é justamente possibilitar a passagem da servidão para a liberdade, subordinando os interesses privados decorrentes da propriedade para um conjunto de interesses comuns irresistíveis, em torno de uma ordem política. Irresistíveis não no sentido do poder de sobrepor-se aos indivíduos pela força, mas por uma fonte ética calcada em valores compartilhados pelos homens. A fonte do direito, portanto, na concepção rousseuniana, não se dá pelo uso da força, mas pela obediência a um conjunto de leis definidas consensualmente pelos partícipes de uma comunidade. Em contraposição a Hobbes, Rousseau afirma que a obediência não pode ocorrer pela força porque o mais forte nunca é suficientemente forte para ser obedecido de maneira incontestável. Segundo Rousseau:

*O mais forte nunca é suficientemente forte para ser sempre o senhor, se não transformar sua força em direito, e a obediência em dever. (...)*

*Convenhamos, portanto, que a força não faz o direito, e que se é obrigado a obedecer apenas às potências legítimas. Assim, minha questão primitiva permanece de pé.*

(ROUSSEAU, 1998: 21).

A questão a que se refere Rousseau diz respeito a como que os homens podem transformar a obediência em dever e, desta forma, assegurar uma ordem política que resulte na liberdade de todos. De acordo com o autor *Do Contrato Social*, a condição precípua para que os homens retornem à condição de liberdade e possam viver comumente é fazer um pacto social mediante o qual seja possível,

*[e]ncontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, se unindo a todos, obedeça apenas, portanto, a si mesmo, e permaneça tão livre quanto antes.*

(ROUSSEAU, 1998: 27).

O objetivo da ordem política, de acordo com Rousseau, é resgatar a liberdade que os homens tinham no estado de natureza, ou pré-social, e criar uma condição tal que todos sejam protegidos e possam se auto-realizar. Para que este objetivo seja alcançado, os homens necessitam formar um pacto social em que todos os associados alienem, juntamente, todos os seus direitos a favor da comunidade, formando uma *vontade geral* que será soberana em função da deliberação pública dos participantes do contrato social, em pé de igualdade. É a vontade geral ocorrendo através da deliberação pública que formará o corpo político e legitimará a ordem em torno de um conjunto de leis soberanas, capazes de fazer com que todos obedeçam a todos através, não do uso da força, mas do consenso fundado deliberadamente. A soberania, portanto, é o poder absoluto do corpo político sobre todos os seus participantes que ocorre através da vontade geral, a qual não significa a mera agregação de vontades individuais, mas o consenso em torno de um conjunto de leis responsáveis por mediar as relações entre os homens.

A comunidade, através da vontade geral, significa a existência de um conjunto de valores compartilhados pelos homens que sustentam um conjunto de instituições do Estado e do governo, que são responsáveis pela aplicação da lei. O Estado e o governo, de acordo com Rousseau, materializam a vontade geral através do ordenamento jurídico e asseguram que esta vontade se converta em dever dos homens e, por conseguinte, na obediência. Entretanto, a deontologia rousseauiana não é determinada pelos tipos de

governo, conforme a tradição aristotélica e polibiana, mas na capacidade com que os homens, através do contrato social, consigam compartilhar de uma ética que faça suspender o direito de natureza a favor dos laços comunitários que unirão os participantes da comunidade em torno de uma vontade geral soberana, indivisível e incontestável. O porto seguro da teoria política de Rousseau (1998), portanto, é a capacidade com que os homens consigam renunciar a todos os seus direitos de natureza a favor de um ordenamento comum que garantirá a auto-proteção e a auto-realização<sup>13</sup>.

Contudo, Rousseau afirma haver um pendor inevitável do Estado e do governo a se corromperem, o que pode acontecer de duas maneiras: quando se restringe ou quando o Estado se dissolve. Como aponta o autor *Do contrato social*:

*Assim como a vontade particular atua incessantemente contra a vontade geral, também o governo esforça-se continuamente contra a soberania. Quanto mais esse esforço aumenta, mais a constituição se altera; e como não há aqui outra vontade que, resistindo àquela do príncipe, venha a equilibrá-la, deve acontecer, cedo ou tarde, que o príncipe oprima finalmente o soberano e rompa o contrato social. Eis o vício inerente e inevitável que, desde o nascimento do corpo político, tende, sem detença, a destruí-lo, do mesmo modo que a velhice e a morte destroem finalmente o corpo humano.*  
(ROUSSEAU, 1998: 93).

O Estado se restringe quando o governo não o administra mais conforme o conjunto de leis definidos deliberativamente pela vontade geral, usurpando o poder

---

<sup>13</sup> Jasmin (1998) observa que a teoria do contrato social pode ser considerada um modelo de “sociedade fora da história” que serviria como critério ético de avaliação do grau de corrupção das sociedades presentes. Neste sentido que a história é deixada de lado pelos autores contratualistas em nome de um princípio ontológico geral que informa a deontologia das ordens políticas através de uma análise lógico-dedutiva. Starobinski (1991) ainda observa que a teoria do contrato social é um preceito lógico distinto das concepções de Descartes sobre as idéias transcendentais, desconexas da experiência.

soberano. De acordo com Rousseau, quando este fato ocorre, o Estado se restringe e forma-se um outro dentro deste, composto unicamente pelos membros do governo. Quando a soberania é usurpada pelo governo, o pacto social, portanto, estará rompido e os homens retornarão à liberdade natural, sendo forçados a obedecer. Por outro lado, pode ocorrer que os membros do governo usurpem, separadamente, a soberania. O resultado é a existência de vários príncipes e vários magistrados, dividindo o governo que deveria agir como um corpo. Quando o Estado se dissolve dessa maneira, o abuso da soberania resulta em anarquia e o corpo político morre porque seus membros não têm uma única autoridade a que obedecer, mas uma série de supostos príncipes que abusam da soberania em nome de uma série de interesses privados.

A corrupção, segundo Rousseau, portanto, ocorre quando os valores da comunidade dão lugar a uma série de interesses privados subordinados à avidez dos homens em seu estado natural. O aparelho institucional do Estado, portanto, deve estar calcado em uma série de valores comuns aos homens de determinada comunidade para que possam assegurar a efetividade das leis, sendo ela entendida como a condição de acordo com a qual os homens obedecem a uma vontade geral e instituem a soberania que materializa-se no Estado e no governo. O pendor do Estado e do governo a corromper-se ocorre, desta forma, quando não são mais observados os interesses comuns — que na teoria rousseuniana é a auto-proteção e auto-realização.

De um modo geral, na concepção contratualista, a corrupção ocorre quando os homens não são capazes de obedecer a um contrato em que todos cedam seus direitos naturais a um soberano compartilhado comumente por todos. O ponto nodal, como Hobbes observa, é que caso haja a corrupção da ordem política, ela não ocorre por causa

de lacunas na lei, mas por causa da incapacidade do homens de compartilhar uma ética. Deste modo, caso haja a corrupção, os homens é que são os seus autores.

### 2.3. O INSTITUCIONAL, OS PRINCÍPIOS E A CORRUPÇÃO SEGUNDO MONTESQUIEU

Montesquieu (1749) ocupa no pensamento político um lugar de transição entre a antigüidade clássica e a modernidade, mediante o qual ele fará uma tentativa de amalgamar o novo com o tradicional, derivando uma reflexão historicizante da política, da sociedade e do meio físico dos Estados. Justamente por ocupar esta posição, o autor, como veremos ao longo deste texto, muitas vezes exercita paradoxos de análise que recaem numa teoria com pretensão de validade baseada em determinismos históricos e geográficos. Porém, como assevera Aron (1990), *O Espírito das Leis* constitui uma narrativa histórica com o objetivo de tornar o mundo inteligível, na medida em que o autor substituiu uma diversidade caótica por uma ordem conceitual generalizante que organiza o processo de entendimento da realidade. De outro lado, Althusser (1972) aponta que Montesquieu lançou, com sua obra magna, as bases para a ciência social moderna, tendo em vista uma epistemologia decorrente da realidade concreta que cerca o observador.

*O Espírito das Leis* tem o objetivo de conjugar o tradicional com o moderno, derivando uma teoria de transição que assenta suas bases, primeiro, na tentativa de construir um modelo ideal normativo a partir do qual o autor buscará as fontes éticas e morais da política; e segundo, no uso recorrente dos elementos empíricos da ciência de sua época. No que tange ao tradicional, Montesquieu desenvolveu uma tipologia das

formas de governo a partir de uma inspiração aristotélica, pertencente ainda aos objetivos da antigüidade clássica, predominando um viés normativo, isto é, um “dever ser” que organiza os modos de pensar e agir do político. Em outra esfera, no que tange ao moderno, o autor está preocupado com a realidade efetiva das coisas, investigando as causas reais dos acontecimentos, formando um sistema conceitual generalizável<sup>14</sup>.

Montesquieu abordará o problema da política a partir da conjunção da *natureza* e dos *princípios* que organizam os diferentes tipos de governo. Por *natureza*, o autor entende o número de pessoas de um dado Estado que detêm a soberania, fazendo com que o governo seja o que ele é. Em outras palavras, a natureza do governo é a forma como se dá a organização institucional do Estado, derivando a partir daí como serão as relações da população com o poder. De outro lado, Montesquieu entende por *princípio* do governo aqueles sentimentos recorrentes na ordem social que fundamentam a organização da natureza a partir da harmonia e obediência dos homens em relação às leis. O princípio do governo é a paixão que orienta as atitudes dos homens em relação ao aparato institucional do Estado.

São três os tipos de governo na teoria de Montesquieu. A *república* é o governo do povo, em que a soberania está localizada na totalidade dos cidadãos ou em alguns cidadãos eleitos pela coletividade. A república pode ainda se dividir em democracia, na qual o governo é exercido por muitos, e em aristocracia, em que o governo é exercido por alguns. A natureza do governo republicano é o fato de a soberania ser exercida pelo povo. De outro lado, seu princípio é a *virtude*, ou seja, o espírito cívico que eleva os

---

<sup>14</sup> Aron (1990) destaca a maneira segundo a qual Montesquieu se utilizou de elementos da física newtoniana para reconstruir o mundo temporal a partir de artifícios teóricos que elevem as relações de causas e efeitos. Críticos de Montesquieu, como Cassirer (1943), atribuirão a este fato uma tentativa de entender o mundo a partir de uma forma mecânica que muitas das vezes recaem numa não explicação dos fatos do mundo dos homens. Isto pode ser verificado principalmente quando o autor trata os fenômenos do meio social como fenômenos “naturais”, pertencente a uma ordem do universo que organiza desde os comportamentos até as paixões.

interesses públicos sobre os interesses privados, consistindo no respeito às leis e no devotamento do homem à coletividade. O *despotismo* é a forma de governo, cuja natureza consiste no exercício do governo por uma só pessoa, sem leis fixas e sem regras. Seu princípio é o *medo*, um sentimento apolítico por natureza, a partir do qual os homens se submetem a uma força maior, que governa mediante a corrupção. Finalmente, a *monarquia* é o governo de uma só pessoa, ou seja, sua natureza é que apenas uma pessoa exerça a soberania, que, por sua vez, é alicerçada em leis fixas que moderem o apetite do monarca, decorrente dos costumes da sociedade. O princípio que orienta a monarquia é a *honra*, que corresponde a uma paixão pelos privilégios e pela prerrogativas da nobreza.

Montesquieu faz corresponder a cada uma das formas de governo características geográficas que favorecem ou inibem sua estabilidade. A república melhor existe em um pequeno território, uma vez que o cidadão, para ser virtuoso, deve manter laços de identidade com a terra de sua pátria. O despotismo e a monarquia são melhor exercidos em territórios de grande extensão, já que um espaço amplo possibilita melhor a organização da sociedade pelo medo e pela honra<sup>15</sup>.

O diagnóstico do autor aponta que a república é uma forma de governo que não condiz mais com os tempos modernos. É uma forma de governo muito frágil, na medida em que pressupõe que todos os cidadãos sejam virtuosos e que devotem seus espíritos ao bem da coletividade. Para Montesquieu, a república é um regime que pertence ao passado, no qual pequenos grupos de homens virtuosos se reuniam em uma esfera pública para deliberarem os negócios do governo, tendo em vista uma certa igualdade

---

<sup>15</sup> Aron (1990) destaca que este tipo de determinismo resulta em alguns paradoxos entre o moderno e o tradicional no *Espírito das Leis*, incorrendo em fatalismos que obscurecem o cerne da obra de Montesquieu.

de riquezas e de valores, condizentes com o pequeno território. Devemos destacar que esta afirmação do autor de *O Espírito das Leis* está contextualizada num ciclo de crescimento das populações, do comércio e da diversificação das riquezas, ensejando um processo de fissura da sociedade em classes sociais que redundará na não prosperidade das virtudes cívicas. Uma vez que a virtude necessita, para se tornar efetiva, de uma ampla igualdade de condições entre os cidadãos, a diferença provoca o surgimento da inveja e da cólera, sobrepondo os interesses particulares aos interesses públicos.

Montesquieu, portanto, observa no mundo moderno a supremacia dos interesses privados sobre os interesses públicos, na medida em que não é possível mais a manutenção das virtudes num mundo que busca incessantemente a acumulação de riquezas. A solução do autor, por conseguinte, é buscar leis positivas decorrentes das relações políticas que façam a intermediação entre os homens, distribuindo e organizando o poder com o intuito de assegurar a paz social e a liberdade. É a partir deste diagnóstico que Montesquieu irá romper com a tradição filosófica clássica ao considerar, como mostra Althusser (1972), que o problema da política não é um problema de *paideia* — educação —, mas sim da maneira pela qual será possível à humanidade criar leis positivas — instituições — que expressem penalidades mediante as quais se processará constrangimentos morais às paixões dos homens. Ou seja, Montesquieu está preocupado com a forma como os homens criarão artificios nomológicos que expressem, por meio da coerção, constrangimentos aos próprios homens em relação à coisa pública.

O autor considera que as leis positivas decorrem dos princípios das formas de governo. Em uma república pura não há a necessidade de leis, porque as virtudes dos

cidadãos e seu devotamento à coletividade *moderam* seus apetites, assegurando que os interesses públicos continuem sobrepostos aos interesses privados. Já no despotismo não há nem virtudes nem leis, já que seu princípio é o medo e, por conseguinte, a submissão dos cidadãos ao governo pelo uso da força. É a monarquia que será, para Montesquieu, a forma de governo condizente com a modernidade e que melhor pode manter a liberdade, na medida em que se baseia na desigualdade<sup>16</sup>. Como afirmamos anteriormente, a época moderna se baseia no egoísmo decorrente do alargamento das relações comerciais e do esmaecimento das virtudes em função do aumento da população e da dificuldade de se manter uma esfera pública autônoma que suspenda os interesses particulares. A monarquia é o governo das leis, que utiliza a *ambição para contrariar a ambição*, ou seja, se utiliza de leis fixas e instituições efetivas que fazem com que os interesses particulares resultem em bens públicos. É interessante observar na citação abaixo o modo como Montesquieu aponta a honra como uma decorrência da natureza das coisas, citando, para tanto, a teoria física de Newton:

*(...) nas monarquias bem regulamentadas, todos serão quase bons cidadãos, mas raramente encontrar-se-á alguém que seja homem de bem, pois para ser homem de bem é necessário ter a intenção de sê-lo e amar o Estado mais em si mesmo do que em interesse próprio. (...) A ambição é perniciosa numa república, mas acarreta bons resultados na monarquia: dá vida a esse governo com a vantagem de não ser perigosa porque pode aí ser incessantemente reprimida. Direis que isso se assemelha ao sistema do universo, em que há uma força que afasta incessantemente todos os corpos do centro do sistema, e uma força de gravidade que para aí os reconduz. A honra movimenta todas as partes do corpo político; liga-as por sua própria ação, fazendo com que cada um caminhe para*

<sup>16</sup> Quando Montesquieu fala de desigualdade, ele não está fazendo um juízo de valor, mas um diagnóstico a respeito da configuração das sociedades modernas, reconhecendo nela um fenômeno recorrente e característico dos novos tempos.

*o bem comum acreditando ir em direção de seus interesses particulares.*  
(MONTESQUIEU, 1973: 52-3).

Portanto, para Montesquieu, é o Estado monárquico que melhor condiz com a realidade efetiva das coisas. Por outras palavras, o autor de *O Espírito das Leis* rompe com o idealismo republicano, acreditando que o desenvolvimento das sociedades leva ao declínio das virtudes, fazendo emergir um mundo marcado pelos interesses particulares. As leis positivas, nestes termos, cumprem o papel de assegurar a liberdade, a qual, segundo o autor, significa a prerrogativa de cada cidadão “poder fazer o que se deve querer e em não ser constrangido a fazer o que não se deve desejar” (MONTESQUIEU, 1973: 156). Isto é, os cidadãos devem fazer o que as leis prescrevem com base nos costumes e nos valores presentes nas sociedades, sofrendo penalidades caso desviem dos preceitos legais acordados coletivamente.

Já que a ambição deve contrariar a ambição, o arranjo institucional da monarquia deve ensejar a separação dos poderes para moderar os apetites humanos e evitar que ela caia no despotismo. Montesquieu assevera que a condição para a manutenção da liberdade é o arranjo institucional da monarquia prever *freios e contrapesos* do poder, ou seja, separar os responsáveis por criar as leis daqueles que as julgam e daqueles que as executam. É a partir, portanto, do surgimento das classes sociais que o autor falará dos organismos intermediários enquanto força social capaz de moderar os apetites dos governantes, além da criação de canais de participação destes, ligando Estado e sociedade. Sobre esse ponto, Althusser (1972) observa que a teoria da separação de poderes de Montesquieu não é apenas um problema jurídico-administrativo da organização do governo, como vários outros comentadores observaram, mas um

problema de se criar correlações de força que moderem as paixões e os interesses das diferentes classes sociais, mantendo intacta a liberdade política<sup>17</sup>.

Feita esta abordagem da teoria de Montesquieu, que se resumiu aos principais mecanismos e instrumentos de análise do autor, podemos avançar nossa análise para sua perspectiva a respeito do fenômeno da corrupção na política, conforme ele mostra no livro oitavo de sua obra. Como afirma o autor de *O Espírito das Leis*, “[A] corrupção de cada governo começa quase sempre pela dos princípios” (MONTESQUIEU, 1973: 121). 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.

Desta forma, a república democrática é corrompida quando as virtudes cívicas dão lugar aos interesses privados, cuja igualdade leva ao espírito de igualdade extrema, em que cada cidadão não mais quer obedecer à autoridade legítima do Estado mas às suas próprias convicções, resultando na desordem total. O efeito da corrupção da democracia é sua condução ao despotismo de um só em decorrência do espírito de igualdade extrema. O não devotamento à coletividade conduz à licenciosidade e à libertinagem, redundando na supremacia dos interesses privados sobre os interesses públicos. Na medida em que a república não precisa de leis positivas, ela facilmente se corrompe, dado que seu princípio organizador é a virtude.

---

<sup>17</sup> No seu famoso estudo da constituição da Inglaterra, Montesquieu observou como a separação de poderes serviu para frear os apetites dos ingleses. O autor mostra como a separação entre o monarca — poder executivo — as duas assembléias do povo — a câmara dos lordes e a câmara baixa — e o judiciário serviu para implementar a moderação entre os ingleses, impedindo que eles caíssem no despotismo e assegurando a liberdade de todos os cidadãos e a prosperidade mediante os interesses particulares.

A república aristocrática é corrompida quando os nobres da sociedade não mais se orientam pelo espírito público, a partir do momento que seu poder se torna arbitrário, transformando a obediência dos súditos em submissão, ou seja, a aristocracia transforma-se em oligarquia<sup>18</sup>. Montesquieu observa que um dos principais fatores de corrupção da aristocracia é ela tornar-se hereditária, promovendo um total espírito de negligência, preguiça e abandono e fomentando um declínio da obediência ao Estado.

A monarquia se corrompe quando o monarca não mais obedece às leis, em função de que a honra, manifestada na ambição do corpo político por prerrogativas e dignidades, se converte em supressão dos súditos transformando-se em poder arbitrário. Por outras palavras, Montesquieu assevera que a ambição não mais contraria a ambição, levando à concentração dos poderes e ao uso dos interesses privados para interesses privados, ou seja, os interesses privados não mais resultam em benefícios públicos, porque não mais ocorre a agregação destes no âmbito do governo. Assim, a concentração do poder em uma ou poucas mãos é o que caracteriza para o autor a corrupção da monarquia, já que suas instituições não efetivam a obediência dos súditos em relação ao aparato administrativo da sociedade. Uma vez que os súditos não têm a garantia de que a obediência resultará na harmonia das coisas, eles se orientam por seus exclusivos interesses, violentando os demais concidadãos para saciar seus apetites.

Finalmente, o governo despótico é corrompido por natureza, porque seu princípio leva a uma constante discórdia entre os cidadãos, uma vez que não há nem leis e nem virtudes que assegurem a liberdade, devido a circunstâncias que levam os indivíduos a se submeterem cegamente: o medo.

---

<sup>18</sup> O autor em momento algum trata da oligarquia enquanto forma de governo. Este termo somente aparece em uma nota de rodapé — nota 313 do livro oitavo da edição brasileira de *O Espírito das Leis* — que apesar de não explícito, certamente se refere à tipologia de Políbios, com quem o autor debate a todo o momento no decorrer de sua obra.

Como podemos observar, Montesquieu atribui à causa da corrupção das diferentes formas de governo o declínio dos princípios que organizam as sociedades, que leva ao declínio das instituições enquanto constrangimento à corrupção. Princípios entendidos como o mote valorativo dos homens de uma dada coletividade que organizam suas ações no tempo e informam seus interesses no espaço, fazendo-os manifestarem certos comportamentos que assegurarão o funcionamento de cada regime. O governo despótico é corrupto por natureza porque está assentado sobre o medo, o qual impossibilita a existência de boas leis e a existência de bons costumes. O governo republicano se corrompe quando não há mais virtudes cívicas entre os cidadãos, e o governo monárquico se corrompe quando suas instituições não mais conseguem moderar ao apetites humanos.

Desse modo, a corrupção é o efeito da não existência de solidariedade entre os homens de determinado país, o que faz com que eles busquem saciar sua ganância através da não obediência às leis e aos costumes. Seu principal efeito, de acordo com Montesquieu, é suprimir a liberdade de uma comunidade política, ensejando um processo mediante o qual impera a licenciosidade e a violência, configurando uma desordem política.

Tal como afirmamos anteriormente, Montesquieu ocupa um lugar de transição entre a tradição e modernidade. Ele afirma que a complexificação das relações entre os homens leva ao declínio do governo republicano — que será ligado a um sonho do passado — dando lugar a um mundo marcado por interesses, que devem ser moderados por leis positivas — instituições — mediante o conflito institucionalizado. Entretanto, como mostrará a história, fundamentar a efetividade do Estado de direito moderno na competição e na correlação de forças não bastará para que seja evitada a corrupção da

política, pois, como mostra Tocqueville (1998), a igualdade de condições pode levar à ruptura da liberdade.

Montesquieu assume claramente uma postura realista em relação à política, fundamentando as bases da desigualdade enquanto fenômeno inerente à complexificação do público e à supremacia do privado. Cabe destacar, entretanto, que o autor de *O Espírito das Leis* cai num profundo paradoxo, entendendo a liberdade enquanto efeito das leis positivas, isto é, limites suficientes às ações dos homens que os impeça de usufruir do poder para submeter seus concidadãos. A dificuldade desta noção é saber como ser livre sem poder fazer aquilo que se deseja<sup>19</sup>. Na concepção do autor, o Estado moderno deve conter os desejos, na medida em que são perniciosos por natureza. Portanto, como ser livre sem ter desejos? E como evitar a arbitrariedade — que destrói a liberdade e é fonte de corrupção — por meio da competição pela honra, já que esta pressupõe desejos? Como integrar os homens em torno de regras que possibilitem a manutenção da ordem política, sendo esta baseada na desigualdade? Ademais, como ocorrerá a liberdade, sendo o mundo desigual? E como buscar a igualdade perante a lei, não havendo liberdade? Estas são questões controversas, no plano da filosofia política, presentes no pensamento de Montesquieu. Contudo, seu argumento acerca da política na passagem da antiguidade para a modernidade é bastante interessante, apesar de não observar o modo segundo o qual os homens poderão manter a liberdade e a igualdade a partir da competição sem haver a cooperação, conforme o ideal filosofia política clássica<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Esta controvérsia que estamos abordando em Montesquieu (1973) é contemporaneamente apresentada no debate entre Rawls (1971) e Nozick (1994) a respeito do conceito de liberdade, dados os pressupostos do que se entende por justiça.

<sup>20</sup> Como mostra Wanderley Guilherme dos Santos (1999), este é um dos profundos paradoxos do liberalismo. O pensamento liberal não soube lidar, segundo este autor, com formas de convivência entre liberdade e igualdade que resultariam numa *utopia* de maior justiça social.

#### 2.4. O INSTITUCIONAL, O CÍVICO E A CORRUPÇÃO SEGUNDO TOCQUEVILLE

Feita esta transição da antigüidade para a modernidade junto com Montesquieu, podemos agora abordar o problema da corrupção a partir de um autor que encontrou uma solução para um problema caracteristicamente moderno: a conjunção da liberdade com a igualdade no contexto de um mundo marcado pelas diferenças e pelos interesses agonísticos.

Esta é a característica da democracia na América que intrigará Tocqueville (1998), o qual se pergunta como que o sistema democrático mantém a liberdade intacta, sendo os cidadãos iguais. De seu ponto de vista, a democracia consiste na igualização das condições entre os homens, subsistindo uma característica adscritiva da ordem, fazendo com que todos os indivíduos, que compõem a coletividade, sejam iguais. O problema de Tocqueville decorre então de uma comparação que ele faz entre a França e os Estados Unidos, segundo a qual o autor irá contrastar o fracasso da democracia revolucionária de 1789, que tentou conciliar a liberdade com a igualdade, com a democracia das comunas da Nova Inglaterra, que de fato possibilitou a seus cidadãos serem livres e iguais.

A liberdade, segundo o autor, consiste na ausência de arbitrariedade e deve ser salvaguardada pelas leis — instituições — para evitar que o poder absoluto caia nas mãos de um homem apenas, pois todos são facilmente corruptíveis para exercer este poder, o qual deve estar, por conseguinte, nas mãos de todos. Nesses termos, a democracia, para manter a liberdade, deve assentar-se sobre a igualdade de condições por meio da qual todos os cidadãos serão reconhecidos institucionalmente como iguais entre si — perante a Constituição. Em outras palavras, a democracia, para Tocqueville,

está assentada na existência de regras adscritivas, que sirvam para todos os cidadãos, independentemente de sua classe social, de seu *status*, de seu clã ou de sua família. Cada cidadão é tão igual que pode participar na condução dos negócios públicos sem sofrer qualquer tipo de opressão que o constranja a agir diferentemente da forma como seu espírito idealizou.

Entretanto, para Tocqueville, a modernidade é marcada pela decadência das virtudes, o que torna os homens gananciosos e sedentos o suficiente para corromperem o sistema e ensejarem a pior forma de despotismo: a *tiranía da maioria*. A igualdade de condições torna a sociedade igualitária o bastante para fazer com que os homens percam as virtudes cívicas em função de sua massificação num todo orgânico e sufocante. Cada indivíduo se esconde por trás da sociedade e se torna um anônimo em uma esfera pública que necessita da aparência e da alteridade. Cada homem moderno põe em seu dedo o anel de Gíges e se torna invisível, nos termos de Platão (1987), utilizando-se deste poder para movimentar-se livremente entre seus concidadãos e se tornar um corrupto, ao passo que suas virtudes decaem na infâmia, já que não está mais sob o julgo de seus semelhantes. Tocqueville concorda com Montesquieu ao afirmar que na modernidade não cabe mais a república da antigüidade como forma pura de governo, pois as sociedades são complexas e impedem a canalização das virtudes cívicas, ou o devotamento de cada cidadão à coletividade por amor à pátria. No entanto, Tocqueville discordará de Montesquieu, asseverando que a liberdade dos modernos não pode estar fundamentada apenas nas leis positivas, pois a liberdade é a ausência de qualquer forma

de constrangimento<sup>21</sup>; nem na distinção entre classes sociais e Estados, posto que em uma república todos devem ser iguais.

A regra das decisões pela maioria como realizadas nas democracias modernas, o que é o caso da Constituição americana, faz com que as minorias sejam oprimidas pela maioria na medida em que os interesses desta têm preferência sobre os interesses daquela. A decisão pela maioria é o formato institucional da democracia mais utilizado, segundo Tocqueville, mas que em sociedades onde todos são iguais, resulta na opressão de uma minoria descontente. Todos os cidadãos, iguais em condições, têm, pois, que se submeter à vontade da maioria, resultando na apatia frente à coisa pública na medida em que eles não são motivados a participar das decisões da vida em coletividade. Cada um, então, procura satisfazer a si mesmo, deixando de lado tudo o que diz respeito à coletividade, delegando o poder a um Estado que tutelará suas vidas. A resultante deste processo, nesse sentido, é que cada vontade descontente com a maioria necessita, de acordo com o autor, “renunciar a seus direitos de cidadão e, por assim dizer, à sua qualidade de homem” (TOCQUEVILLE, 1988, I: 302).

Em contraste com este cenário, Tocqueville via nos Estados Unidos uma ampla igualdade de condições, mas também um total amor à liberdade. Entretanto, a república americana não é nutrida pelo devotamento de cada cidadão aos negócios públicos, mas, como mostrará Tocqueville, pelo privatismo característico da era moderna de acordo com o qual cada indivíduo buscará a satisfação de sua vontade mediante seus interesses agonísticos. Em uma sociedade igualitária, o mote moral dos homens é alcançar a satisfação de seus interesses particulares já que a maioria tiraniza a sociedade,

---

<sup>21</sup> É interessante contrastarmos os conceitos de liberdade em Montesquieu e Tocqueville com a seminal análise de Berlin (2002) sobre os dois conceitos de liberdade, a positiva e a negativa, e como que esta questão já é marcante na teoria política moderna.

oprimindo as minorias e destruindo a liberdade, uma vez que todos delegam o poder absoluto ao Estado porque não encontram incentivos para participarem das decisões coletivas. A igualdade, portanto, não pode estar conjugada com a liberdade pois a igualização leva à tirania da maioria e à degeneração das virtudes no privatismo.

Este então seria o destino inevitável dos americanos, assim como o dos franceses revolucionários: serem tiranizados por uma massa de cidadãos eclipsados pela totalidade do mundo social, apáticos e auto-interessados, que destruiriam a liberdade em nome do privatismo. Mas Tocqueville evita os fatalismos enunciados por Montesquieu e, desta forma, chega a um impasse das democracias modernas e das teorias políticas vigentes em sua época. Como conciliar liberdade e igualdade num contexto caracterizado pelo privatismo e pela tutela de um Estado absoluto que faz com que os cidadãos não se preocupem com o bem comum?

O autor de *A Democracia na América* via nos americanos um profundo gosto pela liberdade e pela igualdade apesar de estarem voltados para seus interesses pessoais. De acordo com Tocqueville, o egoísmo resseca as virtudes, mas os americanos souberam, como ninguém, criar instituições políticas que refreassem os apetites vorazes e mantivessem a liberdade intacta. O segredo da democracia americana é atribuir os pequenos negócios das comunas aos próprios cidadãos, transformando-os em pequenos negócios públicos que faz com que cada um perceba que é desprezível perante a coletividade e que não é independente dela.

A tirania da maioria, segundo Tocqueville, é temperada pelo uso que os americanos fazem das associações civis, que agregam os homens em torno de pequenas questões a respeito da vida em coletividade. As associações civis temperam o privatismo da vida moderna no instante em que são o conteúdo moderno das

democracias, as quais por si só não ensejariam uma substância representativa que mobilizasse os indivíduos em torno do bem comum<sup>22</sup>. Os americanos associam-se, segundo o autor, para fazer valer seus interesses nas esferas de governo, num sentido que começa das comunas municipais até o governo central, num exemplo de cidadania ativa que faz emergir uma energia criativa para a democracia, mantendo-a estável e condizente com a liberdade. Por serem independentes e fracos em função da democracia, os cidadãos americanos se unem através destas instituições livres — fora da tutela do Estado — e defendem seus interesses por meio da participação pública que tornam palpáveis seus resultados. Cada cidadão é responsável por cooperar com os demais com o intuito de atingir o bem de todos, já que são iguais em condições e não há a presença de nenhum paladino que fará a intermediação junto às esferas decisórias do governo.

Isto porque a Constituição americana faz uso da descentralização administrativa como um expediente institucional responsável por impulsionar a participação política de todos. Apesar de, como afirma o autor, ser o povo talvez mais egoísta do mundo e que mais se utiliza do cálculo e do interesse, os americanos souberam temperar seu egoísmo para que ele não caísse num individualismo exacerbado, a partir do qual todos seriam iguais, mas não seriam livres, pois estariam sempre oprimidos pela massa de homens que dominam as opiniões ou então junto com estes, sem voz para ver seus interesses satisfeitos. Como afirma Tocqueville, as instituições políticas americanas experimentaram o gosto da descentralização administrativa, fazendo com que cada

---

<sup>22</sup> Tocqueville parte da noção de organismos intermediários, presente em *O Espírito das Leis*, para formular este pressuposto da democracia moderna. O autor buscou na idéia de organismos intermediários a inspiração para analisar as associações civis nos Estados Unidos.

cidadão sinta que o governo está próximo de si e que ele tem que participar ativamente da condução dos negócios públicos, apesar de serem indivíduos auto-interessados.

As associações civis ensejam valores junto aos indivíduos fazendo com que estes percebam, segundo o autor, que não podem viver sozinhos e que sua segurança depende da segurança dos demais concidadãos, arraigando uma cultura política de participação ativa sem ter as virtudes cegas do período antigo. As associações provocam no espírito de cada cidadão a confiança nas instituições políticas e a confiança nos demais indivíduos, já que eles sabem que os negócios públicos estão nas mãos de cada um igual a si. Portanto, o americano, por saber que o governo jamais cairá nas mãos de um déspota, e que as condições são iguais para todos, não imagina ter cuidados para com seus semelhantes, na medida em que a união dos homens em torno de um objetivo comum apazigua os corações e as mentes, moderando as paixões desenfreadas e as atitudes incertas.

Tocqueville, portanto, revisa a teoria republicana à luz da modernidade, como afirma Jasmin (2000), bem como rompe com o realismo de Montesquieu, vendo na experiência americana a forma como conjugar a liberdade com um mundo marcado por homens iguais e sem virtudes. Apesar de serem egoístas, os americanos, de acordo com o autor de *A Democracia na América*, cultivavam a doutrina do *interesse bem compreendido*, segundo a qual todos são livres para satisfazer suas necessidades a partir da ação coletiva visando o bem comum, mas devem ter em mente que precisam cooperar com seus semelhantes já que são iguais a si. Tocqueville justapõe os interesses privados aos interesses públicos, substituindo as virtudes cegas da antigüidade pelo cálculo moderno dos interesses moderados pelo espírito público. O interesse bem compreendido, segundo o autor, não é o devotamento grandioso às causas da

coletividade, mas os pequenos sacrifícios que cada um associativamente faz para o bem da coletividade, sem deixar de lado seus interesses privados e o gosto pelas fruições materiais. Além disso, o interesse bem compreendido corresponde a certos laços informais — ética — que balizam os laços formais necessários na era moderna — instituições. Como nos fala Tocqueville, o interesse bem compreendido não gera homens plenamente virtuosos e devotos à coletividade, mas homens donos de si, previdentes, moderados e temperantes que não têm a virtude na vontade mas nos hábitos diários de participação cívica nos negócios públicos. O interesse bem compreendido é o egoísmo esclarecido de cidadãos dotados de valores que lhes grassam as virtudes necessárias para viver em coletividade e prosperar tanto civicamente quanto materialmente<sup>23</sup>.

Por conseguinte, para os males da modernidade é a comunidade cívica, por meio de suas associações livres, da confiança no concidadão e nas instituições políticas e a tolerância para com os diferentes que fará cada indivíduo lembrar que ele vive em sociedade e que ela demanda regras de convívio e moderação dos apetites. A vida comunitária faz cada indivíduo se sentir constrangido de viver na solidão e no medo, transformando os interesses em energia propulsora da coletividade e a igualdade em alicerce das instituições que serão tão melhores quanto melhor for o desempenho da comunidade cívica, que materializa o bem comum.

De outro lado, a corrupção, de acordo com Tocqueville, ocorre justamente quando a democracia não está assentada sobre a comunidade cívica. Não estando assentada

---

<sup>23</sup> Jasmin (2000) afirma que Tocqueville formulou uma pedagogia política da ação coletiva a partir da qual os cidadãos aprenderiam o gosto pelo bem comum. O interesse bem compreendido é visto por Tocqueville como a moralidade possível na modernidade, já que os tempos modernos suprimiram os valores aristocráticos da antigüidade. Seu relativo ceticismo, contudo, é a solução melhor encontrada pelo autor de *A Democracia na América*.

sobre a comunidade cívica, é possível que o governo do *demos* transforme-se numa nova aristocracia, pior do que o tipo conhecido até então, que é a tirania da maioria, alicerçada em governantes demagogos e alheios aos interesses públicos. A democracia, sem o interesse bem compreendido, faz com que cada cidadão tenha a intenção de oprimir os demais e reter em suas mãos o poder soberano. A corrupção ocorre quando os cidadãos não moderam seus apetites e a comunidade cívica não consegue estabelecer as regras que mediarão o convívio entre os homens, tornando cada cidadão ganancioso o bastante para comprar seus demais concidadãos e oprimi-los visando a acumulação de riquezas e o sucesso por meio da desonra.

Comparando o governo democrático — Estados Unidos — com o governo aristocrático — França —, Tocqueville assevera que na aristocracia o governo é conduzido pelos homens ricos da sociedade, circunscritos a certos escalões que restringem a participação dos cidadãos nos negócios públicos. Desta forma, o governo acha-se sempre em leilão, já que os demais aristocratas detêm dinheiro o suficiente para comprar as vantagens da administração pública. De outro lado, na democracia os cidadãos não têm o dinheiro suficiente para comprar os favores do Estado, uma vez que seria preciso comprar gente demais para poder chegar ao poder. Porém na democracia a corrupção é contagiosa para a população, pois todos começam a perceber que os governantes estão vendendo a preço de dinheiro a grandeza do Estado. De acordo com Tocqueville:

*(...) nas aristocracias, como os que querem chegar à direção dos negócios públicos dispõem de grandes riquezas e o número dos que podem levá-los a tanto costuma ser circunscrito em certos limites, o governo se acha de certa forma em leilão. Nas democracias, ao contrário, os que disputam o poder quase nunca são ricos*

*e o número dos que contribuem para proporcionar o poder é enorme. Talvez nas democracias não haja menos homens a vender, mas quase não se encontram compradores — de resto, seria necessário comprar gente demais ao mesmo tempo para alcançar o objetivo.*  
(TOCQUEVILLE, 1998, I: 256).

A corrupção, de acordo com Tocqueville, não é a subordinação dos interesses públicos aos interesses privados, que é um fenômeno próprio da modernidade, mas a função da incapacidade dos homens, em uma democracia, de manter ação coletiva e cooperar uns com os outros na comunidade cívica, fazendo com que cada cidadão não se sinta obrigado a seguir as leis e os costumes. Em sociedades democráticas cuja igualdade suprime a liberdade, a corrupção é um fenômeno natural, pois todos não se sentem constrangidos a obedecer as leis e procuram saciar seus apetites comprando os favores do Estado.

Tocqueville, portanto, rompe com a antigüidade clássica que via na corrupção a falta de virtude cívica e avança nesta mesma questão no período moderno, revisando a forma segundo a qual ocorre a ética em sociedades complexas. O suposto é o retorno da ética para o problema da ciência da política em paralelo com o problema institucional, formando uma via de mão dupla caracterizada por uma ontologia informada por uma deontologia. A visão segundo a qual o aparelho institucional do Estado moderno necessita de certos valores compartilhados pelos cidadãos, para que possa se tornar legítimo e cumprir sua função de manter a paz entre os homens, certamente toma parte numa concepção anti-naturalista calcada numa empiria instruída pela história dos povos.

O autor não via nas democracias cidadãos virtuosos — mesmo nos tempos antigos Tocqueville duvidava das virtudes homéricas dos homens —, mas cidadãos temperantes, seguidores das leis na medida em que sabiam que eram iguais o bastante

para participar dos negócios da coletividade e que se cooperassem uns com os outros poderiam ver seus interesses satisfeitos. Todavia, caso a sociedade não fosse capaz de estabelecer a vida comunitária, a corrupção seria inevitável pois cada um se sentiria livre para fazer aquilo que lhe aprouvesse, não respeitando as regras estabelecidas. Como mostra Tocqueville:

*O povo nunca penetrará no labirinto obscuro do espírito cortesão; sempre descobrirá com dor a baixaza que se oculta sob a elegância das maneiras, o requinte dos gostos e as graças da linguagem. Mas roubar o tesouro público, ou vender a preço de dinheiro os favores do Estado, é coisa que o primeiro miserável compreende e pode gabar-se de fazer igual, chegando a sua vez.*

*O que se deve temer, por sinal, não é tanto a vista da imoralidade dos grandes quanto a da imoralidade que conduz à grandeza. Na democracia, os simples cidadãos vêem um homem que sai de entre eles e que alcança em poucos anos a riqueza e o poder; procuram saber como aquele que ontem era igual a eles vê-se hoje investido do direito de dirigi-los. Atribuir sua elevação a seu talento ou a suas virtudes é incômodo, porque é confessar que eles mesmos são menos virtuosos e menos hábeis do que ele. Assim dão como causa principal alguns de seus vícios, e muitas vezes têm razão de fazê-lo. Produz-se desta forma não sei que odiosa mistura entre as idéias de baixaza e de poder, de indignidade e de sucesso, de utilidade e de desonra.*

(TOCQUEVILLE, 1998, I: 257).

A vida comunitária amansa os corações e transforma os interesses privados em virtude de todos. A democracia mostra-se facilmente corrompida, como mostra Tocqueville, mas se cada espírito individual estiver embebido do espírito da coletividade, as instituições políticas melhor funcionam, já que estarão assentadas sobre um conjunto de valores comuns que as possibilitem cumprir seus papéis adequadamente. Portanto, a corrupção, de acordo com o autor de *A Democracia na*

*América*, é uma função inversa do grau com que uma sociedade torna forte a comunidade cívica, que mobiliza os cidadãos a participar dos negócios públicos, a tornarem-se senhores de si e zeladores de seu próprio livre-arbítrio, o que fortalece a liberdade e mantém a igualdade como mote moral dos indivíduos. A corrupção, por sua vez, melhor ocorre onde a igualdade suprimiu a liberdade por não haver regras claras que façam a intermediação das ações na esfera pública.

É o que ocorreu com a França revolucionária, segundo Tocqueville, que após a deposição do monarca não conseguiu fazer com que a Constituição republicana forçasse os cidadãos a estabelecerem uma ordem, resultando no império da violência e da corrupção. Isto porque todos eram formalmente iguais mas não conseguiam agir coletivamente em busca do bem comum, fazendo com que a corrupção passasse a reinar, pois cada um queria mais para si do que para todos, redundando mais tarde na volta de um regime despótico em França. Neste ponto, Tocqueville possibilitou aos franceses pensarem sobre os resultados de uma revolução e se a recusa do passado era mesmo viável, lançando bases para que eles pensassem a liberdade não como um direito estritamente abstrato aos moldes do liberalismo vigente, mas como uma capacidade de agir no tempo sem qualquer tipo de arbitrariedade.

A essência do aparato institucional do Estado, como nos mostra o autor em *A Democracia na América*, é a força com que a comunidade cívica consegue temperar os egoísmos dos homens, forçando-os a obedecerem as leis e a agirem com honestidade em relação à coisa pública. Como põe em relevo 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.

Com Tocqueville, encerramos este breviário a respeito de alguns pensadores da teoria política moderna que trataram o problema da corrupção. A escolha dos autores aqui abordados foi autoritária, mas com o intuito de montar um quadro teórico com origem na ascensão da modernidade, mostrando a evolução do conceito de corrupção.

## **CAPÍTULO 3. A CORRUPÇÃO NA TEORIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA**

### **3.1. INTRODUÇÃO**

A teoria política do século XX marca uma virada importante para o racionalismo, a partir do qual a dimensão normativa deixa de ser considerada como objeto da ciência política, que agora se utiliza da empiria informada ou por técnicas de pesquisa ou pela história, buscando entender a política como de fato ela é. Neste mesmo contexto, o período de mudanças sociais, políticas e econômicas gerados no início do século XX criou um profundo sentimento de dúvida sobre como ocorre a corrupção na política, dado o processo de racionalização e burocratização da ordem pública que lança raízes desde o período do Iluminismo.

O propósito deste capítulo é fazermos uma exposição crítica das teorias vigentes sobre a corrupção na política e averiguarmos os motivos segundo os quais este fenômeno, no campo da teoria política, é entendido como um prejuízo ao interesse público, isto é, a subordinação dos interesses comuns aos interesses privados. É este o pressuposto fundamental oriundo desde a teoria política clássica que orientou a

argumentação apresentada ao longo do texto e suscitará agora a tese fundamental a ser defendida: *de que, para falarmos em corrupção política, precisamos colocá-la em relação com a capacidade dos indivíduos de dada comunidade política empreender ação coletiva através de laços comuns sedimentados em uma comunidade, que organize os interesses a partir da civitas*. O que as teorias políticas até agora nos mostrou é que o aparato institucional do Estado melhor funciona quando certos valores dos participantes da ordem política se vinculam às leis positivas, legitimando esta ordem e assegurando a existência de certos padrões éticos que definirão a vida do corpo político. Contudo as teorias políticas contemporâneas prescindem deste recurso à ética, afirmando ser as instituições políticas o fator de legitimidade que define a corrupção ou não da ordem.

Esta exposição crítica começará com teoria do positivismo jurídico e mostraremos como que, segundo os autores desta tradição teórica, a corrupção é uma decorrência de uma deslegitimação da ordem jurídica e da ineficácia das leis. A corrupção, portanto, não pode ser o produto de leis ineficazes, mas de valores que os homens carregam consigo e compartilham num espaço público. Após a apresentação da concepção de corrupção segundo o positivismo jurídico, apresentaremos a concepção da teoria estrutural-funcionalista, com inspiração na obra de Parsons (1949), tendo como seu principal expoente a teoria de Samuel Huntington (1975) relacionando a modernização e a corrupção e a maneira de acordo com a qual este fenômeno ocorre nas ordens políticas contemporâneas. Finalmente, fecharemos este breviário com a teoria da *public choice* sobre a corrupção, que mostra como que quando existem indivíduos que monopolizam a burocracia, há uma tendência deles a sobrepor seus interesses privados aos interesses públicos, na medida em que são maximizadores de utilidade.

Como podemos notar, o ponto de partida é entendermos, de uma maneira geral, através dos pressupostos lançados nos capítulos anteriores, a corrupção como a sobreposição dos interesses privados aos interesses públicos. Este é o ponto de partida de todas as teorias sobre a corrupção e o núcleo lógico que define o conceito. Portanto, para entendermos o conceito de corrupção, devemos colocá-lo em função de um outro conceito que expresse o grau de existência de laços comunitários entre os agentes sociais.

E é esta concepção lógica do conceito de corrupção na política que resultará na crítica às teorias vigentes sobre este tema: (1) a teoria do positivismo jurídico, (2) a teoria estrutural-funcionalista e, (3), a teoria da *public choice*. O argumento é que estas teorias sobre a corrupção na política não a entendem a partir da capacidade de vida comum entre os indivíduos, apesar de partirem do mesmo pressuposto teórico. Porém a entendem como uma não efetivação das leis, como uma função da modernização, ou, finalmente, como um crescimento excessivo da burocracia do Estado, respectivamente, prescindindo da ética como o fator determinante da ordem política, como podemos deduzir nos capítulos anteriores.

### 3.2. AS POSITIVAÇÃO DAS LEIS, O ESTADO E A CORRUPÇÃO SEGUNDO O POSITIVISMO JURÍDICO

O positivismo jurídico, ou teoria juspositivista, ocupa uma posição de destaque, enquanto corpo filosófico de teoria do direito, no contexto do Estado moderno. Na modernidade, é o positivismo jurídico a teoria responsável por racionalizar as questões que dizem respeito ao direito e à justiça, além de estabelecer, no contexto das sociedades complexas, formas de legitimidade política do Estado-Nação.

O intuito de recuperarmos as noções centrais do positivismo jurídico é deduzirmos o conceito de corrupção na política a partir da ótica das autoridades responsáveis por aplicar o direito. Para tanto, seguiremos o mesmo itinerário, guardadas as devidas proporções, exposto por Bobbio (1995) em seu *O Positivismo Jurídico*, no qual ele sintetiza muito bem um movimento de filosofia do direito que tem raízes de longo alcance histórico e já atravessou dois séculos como a teoria que assegura o ordenamento jurídico. Esta exposição, vale ressaltar, não tem o objetivo de apresentar novas hipóteses a respeito desta filosofia do direito, nem criticar seus pressupostos teóricos, mas apenas jogar luz sobre um tema ainda pouco estudado, que seria a corrupção na política do ponto de vista dos responsáveis por realizar o direito. Entretanto, ao derivarmos a concepção juspositivista da corrupção não hesitaremos em eventuais críticas metodológicas e conceituais.

O exame do positivismo jurídico, de acordo com Bobbio (1990), deve partir do seguinte problema: o que é preferível, um governo dos homens ou um governo das leis? A afirmativa juspositivista de que é preferível o governo das leis ao governo dos homens é a tese central deste corpo de filosofia e, certamente, demanda a reconstrução do edifício lógico-conceitual que perpassa a filosofia do direito desde Aristóteles. O

ponto de partida é a definição de dois tipos de direito: o *natural*, que cristaliza as concepções morais dos homens racionalmente formuladas mediante sua natureza; e o *positivo* como o direito da *civitas*, que organiza os conflitos particulares entre os homens.

A matriz juspositivista de filosofia do direito é uma reação à concepção vigente na Idade Média, que subordinava o direito positivo ao direito natural. Esta concepção, muito bem expressa por Santo Thomas de Aquino (1982), afirma ser o direito natural superior porque é uma norma fundada a partir da vontade de Deus e por este transmitida à razão dos homens. É desta concepção que surge a superioridade do direito natural sobre o direito positivo, a qual caracterizará o naturalismo. O fundamento do direito natural na moral cristã organiza, portanto, objetivamente as visões de mundo dos agentes sociais e políticos.

É justamente com a dissolução da sociedade medieval e a emergência do Estado moderno que o direito positivo ganhará em preponderância com relação ao direito natural através do processo de monopolização da produção jurídica por parte do Estado. O preceito lógico inerente a esta monopolização jurídica por parte do Estado é exposto na leitura do clássico *Leviatã* de Hobbes, que expomos no capítulo anterior, o qual justificará a transposição da ordem jurídica sustentada no direito natural para a ordem jurídica sustentada no direito positivo, ou civil. De acordo com Hobbes, os homens se organizavam em um estado de natureza no qual são todos iguais e todos têm o direito — natural — de usar a força necessária para defender seus interesses. Neste estado de natureza, mediado pelo direito natural, não existe uma lei eficaz porque se cada um pode utilizar a força que for necessária para atingir seus interesses, não existirá jamais a garantia de que a lei será respeitada por todos, constituindo, desta forma, um estado de

anarquia permanente. Para sair deste estado de anarquia permanente, em que todos lutam contra todos, é necessário delegar toda a força para uma só instituição a qual assegurará, legitimamente, de forma soberana, que todos obedeçam as leis, porque ela será a portadora de uma força irresistível e indiscutível. É o Estado, segundo Hobbes, que monopoliza o uso da força e constringe os homens a obedecer as leis através da coerção.

Portanto, como observa Bobbio (1995), esta monopolização do uso da força legítima por parte do Estado, nos termos hobbesianos, cria o processo de subordinação do direito natural ao direito positivo, formalizando, desta forma, a relação entre os homens através de instituições políticas responsáveis por apaziguar a guerra de todos contra todos. De um lado, porque o Estado surge da finalidade de regulamentar as relações sociais e pôr termo ao conflito generalizado. E de outro lado, dada esta finalidade, passa a ter valor somente o direito positivo porque é aquele que se organiza a partir do poder de coerção do Estado. A definição do direito com base na monopolização da função jurídica por parte do Estado, por conseguinte, denota dois caracteres típicos que fundamentarão o positivismo jurídico enquanto corpo de filosofia do direito: (1) – de que o direito é definido com base na autoridade que põe as normas, ou seja, com base num elemento estritamente *formal*; e, (2) – de que o direito é definido como um conjunto de normas através das quais o soberano ordena ou proíbe certas ações por parte dos súditos, ou seja, o direito é *imperativo*.

O caráter da formalidade do direito, na perspectiva juspositivista, dado o primeiro pressuposto decorrente da filosofia hobbesiana, pode ser melhor expresso na herança deixada pela *escola histórica do direito*. Seguindo o mesmo preceito da ineficácia da lei natural, Savigny (1949) aponta a variedade do homem, imputando uma concepção

segundo a qual o direito não é único, mas varia no tempo e no espaço como todos os fenômenos sociais. A resultante desta concepção é a idéia de que o direito não é fruto da razão mas produto da história. Esta vertente da filosofia do direito representa para o positivismo jurídico, desta forma, a crítica mais radical do direito natural, como o concebia o Iluminismo. Este radicalismo da escola histórica resultará em um dos pilares do positivismo a partir da defesa que ela fazia da *codificação*, isto é, a substituição de normas consuetudinárias por um direito constituído por um conjunto sistemático de normas jurídicas deduzidas racionalmente através da história, como pretendia Thibaut (apud BOBBIO, 1995). O formalismo positivista estaria alicerçado, portanto, nas codificações, uma vez que estas representariam a “positivação do direito natural”<sup>24</sup>.

O formalismo juspositivista, decorrente do movimento de codificações, leva a encarar o direito não como um valor, mas como um fato, prescindindo de conotações morais ou valorativas que seriam próprias do direito natural. A idéia de formalismo conduz, portanto, ao preceito de que a validade da norma se funda apenas em sua estrutura formal e não em seu conteúdo ético. Além disso, o ordenamento jurídico, do ponto de vista formal, deve ser codificado de maneira tal que assegure sua coerência interna e sua completitude. Isto é, o caráter formal do direito não pode admitir normas antinômicas e que contenham lacunas.

O caráter imperativo do direito, por outro lado, diz respeito ao seu problema definicional em função do elemento de coação. Justamente por monopolizar o uso da força e ser produtor da lei, o Estado não deve prescindir da coerção como o elemento de

---

<sup>24</sup> Mesmo que pertencessem à mesma escola de filosofia do direito, Savigny e Thibaut não concordavam com relação às codificações na Alemanha, durante o século XIX. De acordo com Thibaut, a codificação deveria ser imediata e guindaria a Alemanha à modernidade, enquanto Savigny afirmava dever ser a codificação realizada somente em condições culturais favoráveis, que ele não observava em seu país, naquela época.

efetividade da norma jurídica que deve ser interpretada pelos súditos como um comando. Esta questão da norma como um comando pressupõe que o ato jurídico consista na conformação exterior do sujeito à norma, diferentemente da concepção naturalista, fundada na moral, que necessita apenas da adesão à norma por respeito à própria norma, ou seja, numa adesão interna necessária para a moralidade do ato.

Este elemento coativo do direito foi modernamente expresso por Kelsen (1992), segundo o qual é o elemento central de definição do direito positivo, que tem por objeto a regulamentação do uso da força em uma dada sociedade. É, desta forma, portanto, que o direito, segundo Kelsen (1999), é visto como um procedimento que regula o papel do Estado dentro da sociedade e do qual deriva-se o regime político, a forma de governo e o conteúdo das instituições políticas<sup>25</sup>.

Retornando ao questionamento fundamental de Bobbio (1990), notamos então que é preferível, para os juspositivistas, o governo das leis ao governo dos homens, justamente porque este significaria a anarquia generalizada e a ausência de uma ordem legítima, enquanto aquele, ao contrário, colocaria termo ao conflito generalizado e asseguraria padrões regulares de obediência às regras do jogo.

O centro que pretendemos alcançar com este brevíário sobre o positivismo jurídico é a concepção de acordo com a qual é necessário um soberano que monopolize o uso da força — o Estado — para que os homens possam participar privadamente da criação do interesse público. O que deve ser destacado é que a norma jurídica, de acordo com o positivismo jurídico, materializa o interesse público, já que em um estado de natureza é inconcebível haver ação coletiva a partir do momento em que todos estão em

---

<sup>25</sup> A idéia de procedimento, segundo Bittar e Almeida (2001), deriva do “princípio da eficácia”, o qual faz pressupor que a Constituição existe porque ocorre um consentimento das pessoas em aceitar as leis. Kelsen termina por afirmar que o princípio da eficácia resulta que a ciência jurídica não tem espaço para os juízos de justiça, mas apenas para os juízos de direito.

guerra contra todos, perseguindo apenas seus interesses. Por redundância, seria considerado um ato corrupto qualquer ato que infringisse a lei positiva, na medida em que é ela que materializa o interesse público da *civitas*.

Esta concepção decorre da idéia de Kant (1980) de que é impossível definir o bem comum a partir de orientações deduzidas da natureza humana, mas que é possível apenas com o uso da razão prática fundamentada na concepção de liberdade. Portanto, por se tratar de um empreendimento da razão, a norma jurídica materializa racionalmente o interesse público, uma vez que termina com a perseguição violenta dos interesses privados e assegura o imperativo categórico de que “a máxima da tua ação se devesse tornar, pela tua vontade, em lei universal da natureza” (KANT, 1980: 130). A norma jurídica, na perspectiva kantiana, portanto, através do uso da coerção<sup>26</sup>, garante esferas de liberdade individuais racionalmente perseguidas que fundamentam o único bem comum que assegura benefícios públicos: a liberdade.

O caráter formal do direito, portanto, desvincula a corrupção de qualquer ato moral ou ético, já que a norma está esvaziada de concepções sobre o bem e sobre o mal, mas a vincula à existência da própria norma, tornando-a um ato de desvio ou infração. A corrupção, portanto, não significa, dada a formalidade do método juspositivista, uma infração à ética ou ao interesse público derivado da natureza humana, mas uma infração à lei emanada do Estado derivada formalmente da capacidade institucional de empreender coerção junto aos homens.

O pressuposto da teoria clássica sobre a corrupção na política, então, se faz presente na visão que o positivismo jurídico tem deste fenômeno. Da mesma forma, a

---

<sup>26</sup> Kant afirma que o direito é “vinculado à faculdade de obrigar”, mostrando que a injustiça é um impedimento à liberdade que está submetida a leis universais. O ato ilícito, segundo Kant, representa um abuso de minha liberdade sobre a liberdade do outro, quebrando a lei universal. O único remédio é usar a coerção de modo a impedir que os homens invadam as esferas de liberdade dos outros.

corrupção significa a subordinação do interesse público ao interesse privado. No entanto, o interesse público somente é possível mediante normas formalmente constituídas pelo poder soberano, a partir da delegação do uso da força a uma autoridade responsável por garantir a paz. Todavia, o pressuposto juspositivista de que o direito positivo se torna eficaz como instrumento da paz entre os homens no estado de natureza, a partir do caráter formal e do conteúdo coercitivo da norma, encobre a necessidade com que haja o consentimento dos homens em torno da constituição do poder soberano, como mostra Kelsen (1992) através de seu princípio da eficácia.

Podemos afirmar, portanto, que existe no bojo do positivismo jurídico uma lacuna conceitual no que tange à questão do interesse público. Se a norma materializa o interesse público, os próprios juspositivistas, desde Hobbes, consideram que é necessário um interesse comum, ou seja, um interesse compartilhado por todos anteriormente, que seja apenas no momento da formação do pacto social, para que haja um poder soberano eficaz e, por redundância, uma norma jurídica eficaz. O princípio da eficácia da norma de Kelsen, portanto, contradiz o princípio segundo o qual a norma reproduz o interesse público ou o bem comum, na medida em que, para que a eficácia exista, é necessário um consentimento anterior que transpõe o estado de natureza na acepção hobbesiana. A noção de acordo com a qual a corrupção, portanto, é uma infração formal da lei, esquece de que esta é assentada sobre um interesse público que a antecede e cria sua eficácia. A corrupção, neste sentido, transcende os próprios limites da norma jurídica, estando tributada à capacidade de uma dada comunidade empreender coletivamente, através do consentimento, a eficácia da ordem política.

### 3.3. INSTITUIÇÕES, MODERNIZAÇÃO E A CORRUPÇÃO SEGUNDO O ESTRUTURAL-FUNCIONALISMO

A teoria estrutural-funcionalista parte do pressuposto geral de que sociedade pode ser entendida como um grande sistema constituído por múltiplas partes, cada qual exercendo um papel dentro do sistema geral e se relacionando a partir de *inputs* e *outputs* à semelhança de um grande computador que processa informações. No caso da sociedade, o sistema é processo através do qual estará assegurada a existência de uma ordem social que impute a paz social junto aos indivíduos. Para falarmos de estrutural-funcionalismo, portanto, devemos reconstruir, sinteticamente, a teoria de Parsons (1949) que foi o primeiro a conceber a sociedade como um sistema.

Apesar da grande influência do funcionalismo de Durkheim (1983), que concebia a sociedade de maneira organicista através do conceito de função, Parsons (1949) avança no paradigma funcionalista, agregando ao método de abordagem do corpo social pelas conseqüências dos fatos sociais uma abordagem estrutural. De acordo com Parsons, mesmo que imaginemos a sociedade como uma organização constituída de várias partes, em que cada uma exerce um papel, o objeto da sociologia não é a relação entre estas partes, mas o processo sistemático através do qual os indivíduos praticam suas ações no cotidiano. É neste sentido que o autor irá conceber o sistema geral de ação como a grande síntese dos processos cotidianos de ação dos indivíduos, organizados em uma dimensão estrutural que se reitera ao longo do tempo.

O Sistema Geral de Ação de Talcott Parsons (1949) é uma teoria que visa, de uma forma ampla, organizar e entender a maneira como os indivíduos estabelecem a ação social no mundo, tendo em vista os aspectos coletivos e individuais que perpassam as atitudes e os comportamentos do homem na sociedade.

A ação social é o ponto central da teoria sociológica parsoniana e projeta um quadro extremamente amplo e complexo através do qual o autor delimita sua teoria nos contornos da noção de sistemas de ação. O interessante é notar que a ação social, para Parsons, adquire significação a partir da subjetividade do ator, isto é, a partir da percepção que este tem do contexto no qual está inserido, de suas motivações e reações que se apresentam à sua própria ação. Contudo, o autor não limita sua análise somente no ponto de vista subjetivo do ator, ele analisa a ação através da dicotomia entre situação e ator<sup>27</sup>; o ator de Parsons é o ser dentro de um ambiente no qual ele reage às situações colocadas diante de si e para as quais emite uma resposta. Em outras palavras, é o ser dentro de uma estrutura social que apresenta uma totalidade de unidades-agentes responsáveis por lhe emitir códigos estruturantes que possibilitarão a interação entre estas unidades.

O sistema de ação, segundo o autor, exige três condições por meio das quais é possível detectar as unidades do sistema. Primeiramente, o sistema deve ter uma *estrutura*, isto é, modalidades organizadas que constituam elementos estáveis e recorrentes que sirvam de ponto de referência para o ator executar sua ação no âmbito do sistema em questão. Em segundo lugar, o sistema deve implementar certas *funções*, mediante as quais ele pode satisfazer suas necessidades elementares. Finalmente, o sistema deve ter um *processo* por meio do qual certas regras serão cumpridas pelos partícipes do sistema.

São quatro as variáveis estruturais do sistema geral de ação de Parsons. Valores, normas, coletividade e papéis informam ao agente as regras do convívio social e os

---

<sup>27</sup> A inovação que Parsons introduz nas teorias da ação social é colocar o agente no contexto no qual está inserido. Resumidamente, o meio no qual está inserido impõe ao ator determinadas escolhas que serão fundamentais na sua ação em si.

mecanismos através dos quais eles organizarão a distribuição de recursos e benefícios produzidos pela sociedade. São todas as formas recorrentes de interação que se institucionalizam em formas organizadas de relacionamento.

Os requisitos funcionais do sistema de ação parsoniano também são quatro, a saber: adaptação, consecução dos objetivos, integração e latência. Por adaptação, Parsons entende aquelas relações que conectam o agente a seu meio exterior, sendo este entendido pelo autor como um outro ou vários outros sistemas, que podem ser de ação ou de não ação<sup>28</sup>. A adaptação é o meio pelo qual o sistema buscará os recursos necessários para servir às suas necessidades básicas, isto é, o meio pelo qual ele garantirá a sobrevivência dos indivíduos participantes. Por consecução dos objetivos, o autor entende as ações que definem os fins do sistema, que devem ser perseguidos metodicamente pelos atores. Como integração o autor entende a função estabilizadora do sistema, através da qual este manterá sua coerência interna e a solidariedade de suas partes, possibilitando sua continuidade e seu funcionamento. Por último, Parsons entende por latência um conjunto de unidades-ato que asseguram as devidas motivações aos atores, isto é, que “canalizam” as energias do sistema.

As dimensões funcionais do sistema de ação estão relacionadas às variáveis estruturais, que asseguram o cumprimento destas funções e garantem sua continuidade. Os valores atendem à função de latência do sistema. As normas cumprem a função integradora, ensejando coerção junto aos indivíduos através de dadas situações presentes no cotidiano. A coletividade é a variável estrutural que cumpre a função de consecução dos objetivos; que, segundo Parsons, são consensos para se alcançar estes objetivos fundados nas sociedades modernas, por meio da comunidade. Finalmente, os

---

<sup>28</sup> Para Parsons, os sistemas de não-ação são aqueles caracteristicamente relacionados ao meio físico e biológico em geral.

papéis cumprem a função de adaptação, em que os indivíduos interagem e criam as situações do cotidiano.

O sistema de ação, portanto, compreende elementos e fatores que perpassam a vida dos indivíduos, o qual Parsons compreende como a interação de quatro subsistemas, a saber: o subsistema de cultura, o subsistema físico-biológico, o subsistema da personalidade e o subsistema societal ou social. Estes quatro subsistemas são definidos de acordo com categorias que os diferenciam, compondo o que o autor nomeou de *paradigma de diferenciação do sistema de ação*.

Parsons parte do sistema social para efetuar sua análise, tomando-o em interação aos outros três subsistemas. O subsistema físico-biológico diz respeito a todos aqueles recursos mobilizados pela sociedade que visam garantir a vida dos indivíduos no que tange à sobrevivência, aos quais o subsistema social recorre. O subsistema cultural fornece a legitimação para o subsistema social e o subsistema da personalidade fornece as motivações individuais do sistema geral de ação, que garantem o engajamento dos indivíduos à ordem social. Parsons afirma que o sistema social exerce a função integradora do sistema geral de ação. Segundo Parsons:

*In the functional terms of our paradigm, the social system is the integrative subsystem of action in general. The other three subsystems of action constitute principal environments in relation to it.*  
(PARSONS, 1969: 9).

Nos deteremos, daqui em diante, somente no sistema social, seguindo a visão geral de Parsons, no qual está contido a noção de política deste autor. O sistema social,

para Parsons, é composto por quatro outros subsistemas, a saber: a política, a economia, a comunidade societária e a socialização.

A interdependência entre estes quatro subsistemas é que forma, para o autor, o sistema social. Aqui é um ponto em que a influência de Weber (1999), para o qual a política é tomada no mesmo patamar da economia e dos demais subsistemas, é forte em Parsons, que tenta dar conta deste complexo mosaico que é o sistema social, analisando suas partes e os mecanismos que as unem umas às outras.

De acordo com Parsons (1969), o conceito chave para se explicar a política é o conceito de *institucionalização da ordem normativa*. Segundo o autor, a institucionalização da ordem normativa é o elemento por meio do qual um sistema procedimental, que codifica o uso do poder, torna-se significante para os membros de uma dada coletividade. Mais especificamente, a institucionalização são os códigos institucionais, legitimados socialmente, por meio dos quais o poder fará a mediação na organização social através de canais que assegurem à autoridade sua eficácia na implementação de metas coletivas.

É importante destacar que o poder, para Parsons (1969), é um elemento responsável pela interação dos atores no sistema social, adquirindo um caráter simbólico, assim como o dinheiro para a economia. O poder faz a mediação nas interações entre indivíduos ou grupos no que tange à formação e tomada de decisão relativa aos objetivos fundados pela comunidade societal. Contudo, o poder em Parsons está atrelado a uma interação instrumental entre os atores, sobretudo para integrar os demais subsistemas do sistema social em torno de uma ordem. Isto é, os agentes sociais buscam adequar meios para a busca de um fim racionalmente formulado<sup>29</sup>. O poder,

---

<sup>29</sup> Para uma devida concepção do poder segundo Parsons (1969), ver o artigo de Habermas (1980), *O Conceito de Poder em Hannah Arendt*, no qual este autor contrapõe as visões instrumental e

portanto, segundo a teoria parsoniana, é o modo pelo qual os atores expressam seus interesses ao sistema na tentativa de persuadir os demais envolvidos acerca da alocação dos recursos da sociedade<sup>30</sup>. De acordo com o autor:

*Power is here conceived as a circulating medium, analogous to money, within what is called the political system, but notably over its boundaries into all three of the other neighboring functional subsystems of a society (as I conceive them): the economic, integrative, and pattern-maintenance systems.*  
(PARSONS, 1969: 360).

Como pode ser percebido, Parsons entende a política dentro do contexto maior das sociedades modernas. Conforme o autor, a política não é uma esfera que funciona por si só; está relacionada com as outras dimensões do sistema social e dentro do sistema geral de ação, mediante o qual o homem age e intervém no mundo. Logo, é o intercâmbio entre as dimensões do sistema social que explica a política e, por decorrência disto, a ação dos participantes do sistema.

O intercâmbio entre a economia, que expressa a função adaptativa do sistema social, e a política forma o que o autor denomina sistema de mobilização de recursos. Através deste sistema que ocorrerá o controle da produtividade, mediada pelo poder e pelo dinheiro. A economia informa à política os recursos à disposição da sociedade

---

comunicativa do conceito de poder. Habermas (1980) observa que a noção parsoniana da política está subordinada a uma noção de ação social teleológica, ou em outras palavras, num modelo de ação enquanto forma para se alcançar fins, inspirado nas escolhas e comportamentos dos atores que visam maximizar ganhos em relação ao conjunto da sociedade. Neste sentido, Habermas imputa ao conceito de poder de Parsons (1969) uma noção de racionalidade estratégica, que, por si só, não legitima a política face à sociedade.

<sup>30</sup> No que tange ao conceito de poder, Parsons (1969) direcionou forte crítica ao trabalho de Wright Mills (1982), que o entendia como expressão manipulativa das elites sobre a massa da população.

(*input*) e esta decide, por meio da política, sobre a alocação dos recursos (*output*), a princípio, escassos.

O intercâmbio entre a política e a comunidade societária é que assegura, para Parsons, a eficácia do sistema. A comunidade societária exerce a função integrativa do sistema social através de um conjunto de normas e leis que tornam possíveis o controle social. É neste ponto que Parsons desenvolve um de seus conceitos centrais para se explicar a política: o conceito de influência. A influência, segundo o autor, é a contrapartida do poder constituído da autoridade central, implementada pela comunidade societária, visando a eficácia das decisões tomadas no sistema político. A comunidade societária, através de suas instituições e associações, exerce pressão junto ao sistema político, tentando influir nas decisões deste, apresentando requerimentos, demandas e interesses. A influência, de acordo com o autor, ocorre por meio de atos comunicacionais, que se utilizam da persuasão como instrumento de convencimento dos participantes do sistema. Os indivíduos, ou grupos, no contexto da política, advogam intencionalmente seus interesses, tentando convencer os demais atores acerca das questões colocadas na política<sup>31</sup>.

A conexão entre a comunidade societária e a política se faz por meio da influência. Neste sentido, cabe destacar que o conceito de influência parsoniano significa o *input* do intercâmbio entre o sistema político e a comunidade societária, ou seja, a participação dos indivíduos na formação das metas coletivas do sistema social. A

---

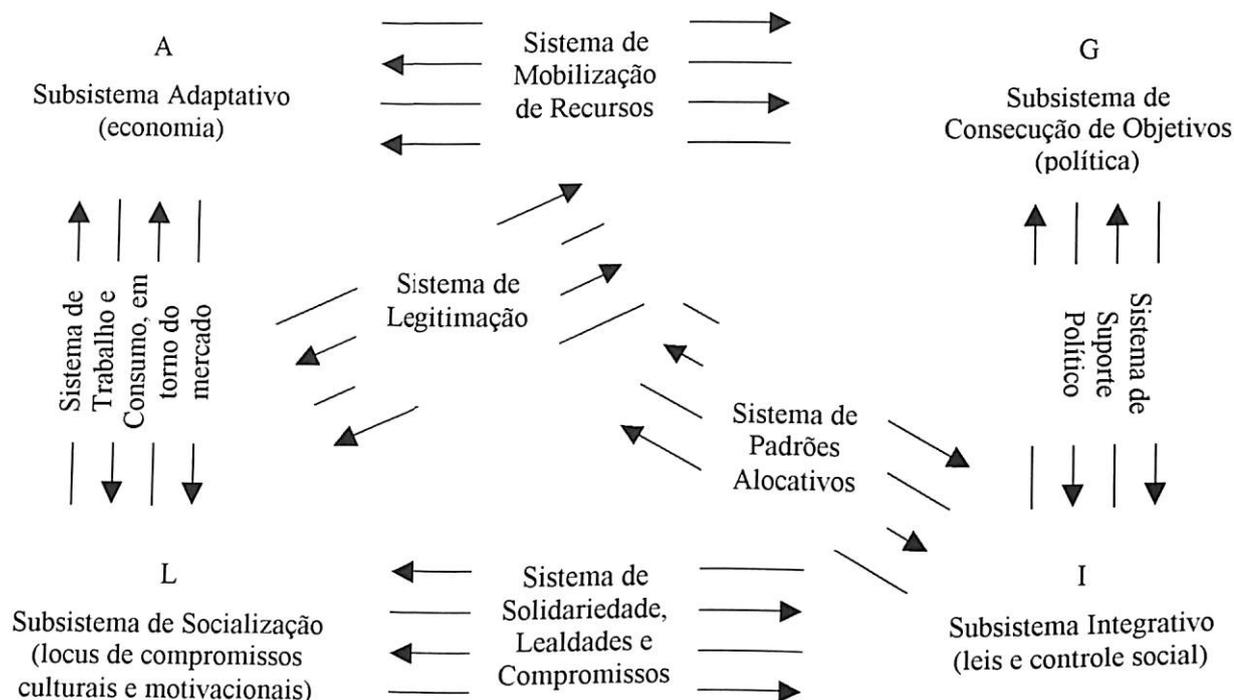
<sup>31</sup> O conceito de influência de Parsons (1969) foi apreendido por Habermas (1997) em seu tratamento sobre a democracia e sobre a política deliberativa, por meio do qual o sistema político irá adquirir legitimidade diante da sociedade. O conceito de influência, na teoria habermasiana, é uma forma de ação comunicativa que fará com que seja garantida a participação dos cidadãos nos negócios públicos. Entretanto, Habermas chama a atenção para o fato de que Parsons não indica ou explica o local onde os indivíduos exercerão a influência, nem o modo pelo qual esta será institucionalizada. Este é um dos problemas que Habermas (1997) tentará resolver por meio da teoria da ação comunicativa.

influência, de acordo com Parsons, garante a efetividade das decisões políticas, além de que torna a liderança política responsável diante da coisa pública. A conexão entre política e comunidade societal garante a eficácia das decisões, uma vez que a segunda passa a dar, de acordo com o autor, o devido suporte a estas, configurando o sistema de suporte político. Parsons chama a atenção para o fato de que o grau de influência da comunidade societária sobre a política é diretamente proporcional ao grau de organização daquela — que se dá por meio da presença de uma vida associativa ampla que resolve os problemas da ação coletiva. A influência demanda, então, da estrutura normativa e procedimental do sistema social a liberdade de associação e de voto, que amplia as formas de solidariedade entre os indivíduos, que se expressa por meio da confiança interpessoal e da confiança que estes têm nas instituições do sistema.

Finalmente, a relação entre a política e a socialização forma o sistema de legitimação, que envolve o universo dos valores e motivações dos agentes sociais. Este sistema utiliza os compromissos formados entre a política e a socialização. Do lado do *input* do sistema, a política oferece a responsabilidade de funcionamento, enquanto que os valores fornecem a legitimação da autoridade. Do lado do *output*, o poder público oferece a responsabilidade moral quanto aos interesses coletivos, enquanto que a socialização sinaliza os elementos legais sobre os quais se apoia a autoridade dos políticos.

Estes complexos laços que unem os diferentes subsistemas do sistema social é o que constitui o modelo parsoniano. A figura abaixo resume este complexo modelo:

**Figura 3. Formato dos Intercâmbios do Sistema Social** <sup>32</sup>



O mérito do modelo parsoniano certamente é descobrir os elementos que ligam a política aos demais componentes da estrutura social e o modo como é interdependente dos demais. Entretanto, o modelo parsoniano é empregado somente em sociedades modernas que passaram por formas de desenvolvimento que levam aos quatro subsistemas do sistema social. Ou seja, a tentativa de síntese que o autor empregou para analisar as sociedades encobre possíveis patologias do próprio sistema. Apesar de o modelo parsoniano ser coerente, lógico e consistente internamente, a tentativa deste

<sup>32</sup> Esta figura é extraída de Parsons (1969: 398). No âmbito deste trabalho, excluímos os intercâmbios entre o subsistema integrativo e o subsistema de socialização, entre o subsistema integrativo e o subsistema adaptativo e entre o subsistema de socialização e o subsistema adaptativo. O primeiro se caracteriza pelo modo como os valores implicam em normas de convívio social, gerando solidariedade entre os indivíduos. O segundo se caracteriza pelo modo como a coletividade impõe regras na alocação dos recursos necessários à sobrevivência da sociedade. Finalmente, o terceiro diz respeito ao mercado propriamente dito, ou seja, o modo como os valores tecem padrões recorrentes de comportamentos que estruturam a dinâmica do trabalho e do consumo em uma dada sociedade.

autor de elaborá-lo com grau elevado de generalidade fez com que esse perca a sua capacidade de explicação. Além disso, Parsons (1949) encerrou todo o seu modelo geral de ação dentro de quatro funções básicas que o estruturam, não dando abertura para processos de mudança social.

No que tange ao fenômeno da corrupção, a teoria estrutural-funcionalista tem uma visão muito peculiar deste tema. Tem na figura de Samuel Huntington (1975) o principal teórico que estudou a corrupção como um fenômeno inerente às ordens políticas. O autor coloca o tema da corrupção funcional e estruturalmente ligado ao fenômeno da modernização, concebendo-o como “uma medida da ausência de institucionalização política suficiente” (HUNTINGTON, 1975: 72). A preocupação central desta abordagem é: *como que as sociedades modernas conseguem construir uma ordem política estável, dado o processo de modernização política, econômica e social, mediante o qual são alterados os valores sociais básicos da sociedade, gerando incertezas e uma não aceitação das normas tidas como tradicionais*. Além disso, a modernização, segundo este autor, contribui para a ascensão de novos grupos sociais à cena política e para a expansão da autoridade governamental e a multiplicação de atividades sujeitas ao controle do governo.

Portanto, a teoria estrutural-funcionalista quando trata do fenômeno da corrupção parte do pressuposto de que as sociedades se modernizam e que o resultado da modernização depende de fatores estruturais e funcionais decorrentes da mudança, que informam o patamar que determinada sociedade ocupa no desenvolvimento, sendo que a corrupção varia conforme esta posição. Por outras palavras, o que a teoria estrutural-

funcionalista afirma sobre a corrupção *é que ela é um problema funcional e estrutural de uma dada sociedade, tendo em vista o estágio de desenvolvimento desta*<sup>33</sup>.

De acordo com Samuel Huntington, a “corrupção é o comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas a fim de servir a interesses particulares” (HUNTINGTON: 1975, 72), sendo, como afirmamos acima, mais comum em algumas sociedades do que em outras e, como mostra o autor, mais comum em algumas etapas da evolução de uma sociedade do que em outras. A definição deste autor parte do problema da institucionalização política, que significa uma aceitação comum entre os atores políticos das normas do sistema, assegurando estabilidade e previsibilidade das ações tomadas a partir do sistema. A partir dos pressupostos gerais do estrutural-funcionalismo, podemos verificar que o autor parte de ambas as dimensões teóricas da concepção sobre a sociedade: a estrutural, em que o autor põe a corrupção como uma função da institucionalização, e a funcional, que como veremos adiante, informará a peculiaridade desta teoria sobre o tratamento do fenômeno da corrupção.

Os critérios adotados por Huntington para verificar o grau de institucionalização são quatro pares dicotômicos de análise a partir dos quais é possível abordar as instituições políticas como padrões de comportamento previsível dos atores, legítimos e recorrentes.

---

<sup>33</sup> Como destaca Joseph La Palombara (1994) para que a corrupção na política exista é necessário que ocorra um desvio das regras formais do sistema. Esta noção de desvio que marcará as posições do estrutural-funcionalismo e do positivismo jurídico surge da capacidade de racionalização e influência que o positivismo teve — não só o jurídico, mas o positivismo geral — nas Ciências Sociais até meados do século XX. O que as teorias sob influência do positivismo afirmam é que o estudo da sociedade é possível a partir de um método estritamente objetivo, como mostrará Durkheim (1983), e que a organização coletiva precede as ações individuais através de certas instituições sociais. Logo, se as instituições determinam as ações individuais, elas também assegurarão a existência de certas regras, o que faz com que a noção de desvio surja como categoria teórica inerente àquelas ações que fujam às regras estabelecidas.

O primeiro critério de institucionalização política parte da verificação da adaptabilidade ou da rigidez das instituições em relação à mudança. Como afirma o autor, é uma característica organizacional adquirida, através da qual as instituições ganham flexibilidade frente à modernização. A adaptabilidade das instituições à mudança, segundo o autor, assegura certos padrões de recorrência das normas do sistema, ao passo que a rigidez torna inaceitável certos comportamentos que são aceitáveis na modernidade. Desta forma, o critério de adaptabilidade é um padrão de recorrência das normas, objetivando a institucionalização.

O segundo critério de institucionalização política parte da verificação da complexidade ou da simplicidade das organizações em relação à mudança. A complexidade é a multiplicação de sub-unidades organizacionais destinadas a resolver os problemas da sociedade que aumentam na proporção da modernização. Sistemas políticos complexos garantem maior lealdade dos membros e maior capacidade de resposta às pressões sociais e políticas. Em campo diametralmente oposto, sistemas políticos simples, dependentes de poucos indivíduos, é o menos estável e que mais facilmente sucumbe às pressões da sociedade, na medida em que não conseguem respondê-las satisfatoriamente.

O terceiro critério de institucionalização adotado por Huntington é o par dicotômico autonomia e subordinação. A autonomia é a capacidade com que as organizações do sistema político são independentes de certos grupos sociais. Por outras palavras, a autonomia das instituições políticas ocorre quando elas não são instrumentos do interesse de grupos sociais específicos — como família, classe ou clã — mas

possuem seu próprio interesse e valor, por princípio universais<sup>34</sup>. A ausência de autonomia — subordinação — implica em corrupção na medida em que as instituições estão atreladas aos interesses de grupos específicos da sociedade, que se insulam no aparelho estatal predando a coisa pública a favor de seus exclusivos interesses.

Finalmente, o quarto par dicotômico de análise da institucionalização é a coesão ou desunião das organizações da política. Quanto mais coesos são os membros de uma dada organização, segundo Huntington, mais institucionalizada ela é. A coesão assegura disciplina burocrática e maior capacidade de coordenação política entre as unidades do sistema, resultando num padrão de eficiência e articulação do interesse público.

Dados os quatro critérios de institucionalização política, segundo Huntington, *a corrupção se torna mais evidente quando não há institucionalização política satisfatória que dê conta de tornar as normas do sistema aceitas pelos diferentes grupos presentes na arena política*. A modernização, acompanhada de baixa institucionalização, de acordo com este autor, cria um *hiato político* mediante o qual a corrupção política ocorre. Quando as organizações do sistema são rígidas, simples, subordinadas e apresentam desunião entre seus membros, a probabilidade de que a corrupção se torne recorrente e um padrão de articulação de interesses é enorme. Todavia, este autor observa a corrupção como fruto da modernização, ou seja, como fenômeno decorrente das mudanças sociais e políticas, que tem seu grau proporcionalmente determinado pela institucionalização.

Quando as organizações do sistema político não são adaptáveis às mudanças, as normas deixam de ser legítimas, criando um descompasso entre a ação dos grupos

---

<sup>34</sup> Huntington cita o judiciário como exemplo de uma instituição dotada de autonomia. É uma organização que necessita estar separada dos interesses de grupos sociais e dotada de valor por si, que assegura padrões de legitimidade para as decisões tomadas no nível institucional.

sociais e as instituições, tornando muitas vezes alguns comportamentos aceitos como modernos, corruptos de um ponto de vista tradicional. De outro lado, quando a modernização ocorre em sociedades cujas instituições não são complexas, a oportunidade para que a corrupção ocorra é muito grande na medida em que o poder é dependente de poucas pessoas. Quando a modernização ocorre em sociedades cujas instituições políticas estão subordinadas a grupos sociais específicos, o produto desta fica concentrado nas mãos destes grupos, a partir do momento em que eles se utilizam destas instituições para corromper o sistema e articular seus interesses. Por fim, quando as instituições não são coesas, não há disciplina burocrática e coordenação política, fazendo com que a modernização, que amplia as atividades sujeitas ao controle do governo, crie a oportunidade para que burocratas se utilizem do aparelho estatal para tirar vantagens pessoais.

Portanto, de acordo com Huntington, a corrupção é uma função da modernização acompanhada de baixa institucionalização política, que cria incentivos para que certos grupos sociais se utilizem da coisa pública para auferir benefícios privados. O autor aborda ainda três tipos de relação que ressaltam a corrupção no setor público.

Primeiramente, a modernização altera os valores da sociedade, que se não tem institucionalização política da ordem, cria-se incertezas e instabilidade, resultando em decadência institucional e corrupção generalizada, na medida em que as normas do sistema não têm valor em si. Como afirma o autor:

*O comportamento que era aceito e legítimo pelas normas tradicionais, torna-se inaceitável e corrupto quando visto de um ângulo moderno. Numa sociedade em modernização, a corrupção é, em parte, portanto, não tanto o resultado do desvio do comportamento das normas aceitas quando do desvio das normas dos padrões*

*estabelecidos de comportamento. (...) O conflito entre as normas modernas e as tradicionais dá margem a que os indivíduos ajam de forma não justificadas por nenhuma delas.*

(HUNTINGTON, 1975: 73).

Em segundo lugar, a modernização contribui para a ascensão de novos grupos sociais à arena política, estabelecendo um ambiente propício a comportamentos corruptos através da criação de novas formas de riqueza e de poder. Em arranjos institucionais pouco adaptáveis e subordinados, estes novos atores tendem a ser corruptos pela estrita ausência de instituições políticas eficazes para intermediar a relação entre o público e o privado através de sanções aos comportamentos desviantes.

Finalmente, a expansão da intervenção estatal cria incentivos para a corrupção, ou seja, a modernização “estimula a corrupção pelas mudanças que produz na parte dos resultados (*output*) do sistema político” (HUNTINGTON, 1975: 75). A multiplicação de atividades sujeitas ao controle do governo torna-se uma fonte de corrupção na medida em que a modernização colabora para o insulamento do Estado em relação à sociedade através da burocratização e da especialização técnica, sujeitas à captura por determinados grupos sociais. Caso não haja institucionalização política suficiente, a expansão das atividades governamentais, gerada pela modernização, cria incentivos para a corrupção.

Como nos mostra Huntington, a corrupção é uma função do processo de modernização das sociedades, que é tão maior quanto maior for o *hiato político* resultante da mudança social, política e econômica, ou seja, quanto maior for o descompasso entre instituições — normas — e comportamentos — valores. No entanto, como destaca o autor, a corrupção pode exercer uma função importante no

desenvolvimento econômico e político, sendo um meio para superar a rigidez burocrática que emperra o crescimento econômico e um meio para superar as normas tradicionais, fazendo com que novas elites sejam incluídas na arena política via a compra de cargos públicos. É esta a visão tão peculiar ao estrutural-funcionalismo sobre a corrupção. Os autores desta vertente teórica observarão na corrupção uma função no desenvolvimento. O argumento básico é que a corrupção pode ser benéfica ao desenvolvimento na medida em que desobstrua barreiras burocráticas e facilite o investimento econômico, auxiliando a sociedade na modernização. O melhor tratamento deste problema da função da corrupção política na sociedade é mostrado no controverso artigo de Joseph Nye (1967), publicado na *American Political Science Review*.

Nye objetiva revisar o conceito de corrupção, fazendo uma análise de seus custos e de seus benefícios no contexto do desenvolvimento político. De acordo com este autor, até então o conceito de corrupção tinha uma conotação moralista, que encobria a dinâmica mediante a qual este fenômeno ocorre e quais as causas e conseqüências deste fenômeno para o Estado e para a sociedade. Neste sentido, é necessário fazer uma análise dos custos e dos benefícios da corrupção tendo em vista o processo de modernização em curso e as dimensões *estrutural* e *funcional* do problema.

No campo dos benefícios da corrupção, Nye (1967) cita o desenvolvimento econômico, a integração nacional e o aumento da capacidade do governo através dos vícios privados que, a princípio, gerariam benefícios públicos. No que tange ao desenvolvimento econômico, o autor vê a corrupção como instrumento para a formação de capital privado, que seria utilizado pelo governo para investimentos através do aumento de receitas com a ampliação de impostos. A corrupção também ajuda no desenvolvimento econômico através da superação de barreiras burocráticas. Além disso,

a corrupção cria incentivos para investimentos estrangeiros e de grupos minoritários na economia nacional. No que tange aos benefícios da corrupção para a integração nacional, o autor cita a integração das elites em torno de um consenso nacional de desenvolvimento, além de catalisar a transição de valores tradicionais para valores modernos das não-elites<sup>35</sup>. Finalmente, dadas as duas conseqüências possíveis da corrupção mencionadas acima, ela colabora para o aumento da capacidade governamental através da centralização do poder em função das mudanças estruturais em curso<sup>36</sup>.

No campo dos custos da corrupção, o autor cita-os no espaço diametralmente oposto dos benefícios. A corrupção pode prejudicar o desenvolvimento econômico, a integração nacional e a capacidade do governo. Face ao desenvolvimento econômico, a corrupção favorece a emissão de capital para paraísos fiscais, retirando-os do país em que estes recursos foram acumulados, além de criar uma distorção dos investimentos econômicos. Ademais, a corrupção representa uma perda de tempo e energia em função dos custos de transação inerentes, além de custos de oportunidade decorrentes da dependência ao capital estrangeiro. No que diz respeito aos custos da corrupção à integração nacional, a corrupção favorece revoluções sociais, golpes militares e segregação étnica. Isto porque as instituições políticas de dada sociedade em processo de modernização carecem de institucionalização política satisfatória, resultando em

---

<sup>35</sup> Huntington (1975) e Nye (1967) reiteram várias vezes que os grandes exemplos de função da corrupção no desenvolvimento político são encontrados principalmente na América Latina e no Leste Asiático, que entraram tardiamente no capitalismo.

<sup>36</sup> James Scott (1969) afirma ser a corrupção uma forma alternativa encontrada pelos agentes políticos de articular seus interesses junto à esfera pública mediante a construção do que ele chamará de *máquinas políticas*. Estas máquinas políticas são grupos sociais que procuram influenciar o conteúdo das decisões políticas tomadas na arena legislativa através da persuasão das elites partidárias em torno de seus valores. Scott, assim como Nye, afirma que a constituição destas máquinas políticas colaboram para o arrefecimento da disputa política entre clivagens sociais que surge com a mudança política, colaborando, desta forma, para o desenvolvimento.

instabilidade e não aceitação da norma vigente no sistema. Como produto dos custos anteriores, a capacidade do governo se vê reduzida à medida em que há uma redução da capacidade administrativa, decorrente da inefetividade dos programas governamentais, e uma decadência da legitimidade do regime político.

A análise dos custos e dos benefícios da corrupção, no entanto, deve ser realizada, como chama a atenção Nye (1967), no contexto do desenvolvimento político de cada país. Por outras palavras, a corrupção somente é benéfica se o contexto político e social for favorável, isto é, se apresentar uma tolerância cultural elevada e de grupos dominantes, a existência de segurança para membros de partidos opostos e a existência de mecanismos sociais e institucionais de controle sobre o comportamento corrupto. De outro lado, se estas condições não forem observadas, a corrupção provavelmente resultará na instabilidade e em obstáculos para o desenvolvimento tais como os custos relacionados acima.

O que é fundamental apreendermos da teoria estrutural-funcionalista é que mesmo esta visão peculiar sobre o fenômeno parte do mesmo pressuposto geral: de que a corrupção é uma subordinação do interesse público ao interesse privado. Entretanto estes autores não definem claramente o que é o interesse público e se as instituições políticas são suficientes para materializá-lo, já que os autores deste corpo teórico analisam a corrupção em *função* da institucionalização. O suposto lógico é que se a corrupção ocorre a partir da institucionalização, é necessário precisar a forma segundo a qual ela implicará na formação do interesse público.

### 3.4. RACIONALIDADE, INSTITUIÇÕES E A CORRUPÇÃO SEGUNDO A *PUBLIC CHOICE*

Em contraste com a perspectiva anterior para o fenômeno da corrupção, os economistas da *public choice* partem do pressuposto teórico de que os indivíduos agem tendo em vista uma aritmética dos benefícios menos os custos de ação, cujo produto — os incentivos seletivos — informará o curso da ação e a racionalidade inerente. Tal perspectiva decorre do entendimento da racionalidade de um ponto de vista tido como realista, capaz de compreender os fenômenos sociais de uma maneira generalizante. Além do pressuposto da racionalidade como forma de interação estratégica, a *public choice* segue o pressuposto de que o mercado cumpre a função de alocar bens e serviços produzidos pela sociedade, na medida em que é a única esfera da vida social na qual os atores agem impessoalmente. Desta forma, o mercado perfeito assegura simetria nas relações entre os agentes privados e eficiência na alocação de bens públicos a partir de trocas impessoais que maximizam a utilidade esperada. Além disso, na dimensão do Estado, caso haja um mercado perfeito e os burocratas se comportem de maneira estritamente pública, as decisões também serão impessoais e os agentes públicos maximizariam o bem-estar coletivo. Contudo, os economistas da *public choice* reconhecem que os mercados não são perfeitos — apresentam assimetrias de recursos e informação entre os agentes — e que os agentes públicos do Estado não se comportam de maneira pública, fazendo com que haja distorções nas decisões tomadas.

Antes de compreendermos as questões centrais da *public choice* enquanto corpo de teoria política, remontaremos ao problema da racionalidade dos agentes sociais que será fundamental para a concepção do conceito de corrupção. Para isto, retomaremos as

categorias centrais da teoria da escolha racional a partir dos argumentos de Downs (1957), Olson (1999) e Elster (1989b).

O ponto de partida da teoria da escolha racional é a concepção weberiana da ação racional como uma busca pela satisfação dos interesses. Por outras palavras, Weber (1999) nos diz que a análise sociológica deve partir do método de observação da sociedade mediante o indivíduo e não mediante o coletivo<sup>37</sup>. O ponto central é seu conceito de ação social como aquela em que indivíduos racionais praticam certo curso de ação com base na ação de terceiros. Isto é, o conceito de ação social é tudo aquilo em que o indivíduo, para escolher certo padrão de agência leva em consideração: o comportamento de outros agentes, antecipando a ação dos terceiros através de um cálculo de benefícios menos os custos da ação.

É a partir desta inspiração que Downs (1957) afirmará ser o homem um indivíduo que age conforme um conjunto de preferências fixo, resultante do cálculo que os agentes sistematicamente fazem dos benefícios da ação menos seus custos. O autor afirma que estas preferências podem ser colocados em um *continuum* entre pares dicotômicos que podem representar as diferentes clivagens de uma ordem política ou social. O pressuposto geral, então, é que o ponto de partida para a análise sociológica e política é a observação empírica das preferências, que informam as razões segundo as quais a ação ocorre. Além disso, esta capacidade de organização das preferências dos atores por parte do analista é que possibilita, como observa Downs, a idéia de uma ciência da política, isso em nome de um suposto realismo que preconiza o entendimento

---

<sup>37</sup> É interessante observarmos que a etimologia da palavra interesse remete à idéia de lucro. Sendo assim, podemos afirmar que a idéia de interesse, como preconizada pela teoria política contemporânea, nos leva à idéia de cálculo como catalisador das intenções dos agentes.

da política “como de fato ela é”, ou seja, o mundo dos interesses, do conflito de interesses e da coerção.

A partir deste pressuposto lançado por Downs, Olson (1999) afirma ser a dimensão estrutural da sociedade não explicativa das ações praticadas pelos atores na arena social e política. Olson (1999) afirma que a ação coletiva somente ocorrerá quando existirem mecanismos de coerção que criem incentivos seletivos que obriguem a participação dos indivíduos. O autor não está preocupado com a dimensão privada, uma vez que nesta os indivíduos agem de forma exclusivamente individual, mas está preocupado com a dimensão pública, na qual os bens criados conjuntamente pelos atores são compartilhados por todos. De acordo com Olson, a condição ideal para um indivíduo tomado isoladamente é que sua ação resulte na maximização do prazer e na minimização da dor, assim como o princípio da moral de Bentham (1989). Segundo esta lógica, todo tipo de ação coletiva — que visa a criar um bem público — cairá num dilema em função da racionalidade inerente aos atores individuais — a maximização do prazer e a minimização da dor.

O bem público, por princípio, existe porque, segundo Olson, os atores individuais têm possibilidades limitadas de satisfazerem amplamente seus interesses. Só com a cooperação e o estabelecimento de uma ação coletiva que os agentes terão sua possibilidade de satisfação de interesses maximizadas. Contudo, segundo o autor, a ação coletiva cai no paradoxo da falibilidade da organização dos indivíduos em uma coletividade. O dilema da ação coletiva ocorrerá, como mostra Olson, porque devido à falibilidade da organização coletiva, um ator, visando maximizar seus interesses, deixa de participar da ação coletiva já que o bem público, gerado coletivamente, não pode conter restrições aos benefícios de ninguém. Por outras palavras, o ator individual deixa

de participar da construção do bem público, porque, assim, ele pode se beneficiar do mesmo modo que aqueles que participaram. O ator individual maximiza seu prazer através dos bens públicos, sem ter que sofrer a dor da participação em uma organização coletiva, isto é, o ator racional “pega carona” na ação coletiva e se beneficia igualmente do bem gerado coletivamente, porque, de acordo com Olson, a participação tem custos.

O dilema da ação coletiva foi definido por Olson mediante o estudo dos sindicatos norte-americanos. O autor identifica na existência de incentivos seletivos a razão segundo a qual os indivíduos participam de uma organização coletiva. A racionalidade dos agentes no momento de participação em um empreendimento coletivo, portanto, pode ser organizada num quadro de preferências fixo, em que a ação mais racional é aquela em que o agente não coopera com este empreendimento, enquanto os outros cooperam. Este quadro de preferências pode ser representado pelo dilema do prisioneiro, conforme a figura abaixo:

**Figura 4. O Dilema do Prisioneiro**

		Ator 1	
		Cooperar	Não cooperar
Ator 2	Cooperar	CC	CN
	Não cooperar	NC	NN

Preferências: NC>CC>NN>CN

O dilema do prisioneiro pode ser definido como um recurso heurístico colocado à disposição do analista para explicar certos tipos de relações políticas e sociais. O dilema do prisioneiro consta do seguinte: dois prisioneiros são interrogados, individualmente, um após o outro, por um juiz, sendo que eles são mantidos incomunicáveis. Ambos são considerados culpados de um crime grave. O juiz, para incriminá-los e na procura de

uma prova irrefutável, propõe a cada um dos prisioneiros o seguinte procedimento: se ambos confessarem, ambos serão condenados a penas pesadas que, no entanto, será reduzida em função da confissão; se um deles confessar e delatar o companheiro, será libertado e receberá uma recompensa, enquanto que o outro será condenado à pena máxima; enfim, se nenhum deles confessar, ambos serão colocados em liberdade, porque não podem ser acusados sem provas. O prisioneiros, portanto, vêm-se diante de quatro estratégias que possibilitam a maximização de seus interesses individuais. Eles se darão conta de que a estratégia mais racional para cada um é a que ele traia e delate o companheiro, precavendo-se contra a pena máxima e recebendo a recompensa. Entretanto, se tivessem cooperado, guardando o silêncio, ambos poderiam ser colocados em liberdade<sup>38</sup>.

A participação, portanto, somente ocorrerá quando ela for compulsória, isto é, quando não prescindir de mecanismos de coerção que obrigue a ação coletiva. Como nos mostra Olson (1999), indivíduos egoístas somente participam do sindicato porque são obrigados a se filiarem e a pagarem as taxas de manutenção. Caso não fosse assim, eles simplesmente aguardariam os resultados da luta daqueles trabalhadores que se organizaram, para que lhes rendessem — lhes interessassem — os bens públicos gerados, sem a menor contrapartida de esforço — ou dor.

Ademais, Olson (1999) antecipa, com a ajuda das teorias dos grupos sociais de Simmel (1955) e Homans (1950), o teorema da impossibilidade de Arrow (1974). O argumento é de que quanto maior for o grupo social, menor será a capacidade de ação coletiva; na medida em que o aumento do número de participantes significar a redução

---

<sup>38</sup> Axelrod (1984) mostra que se o dilema do prisioneiro for reiterado ao infinito, no futuro a estratégia que equilibra o jogo é a da cooperação universal, ou seja, aquela em que os indivíduos cooperam incondicionalmente.

do poder proporcional de cada agente; cada um deles, por ser egoísta, se sentirá à vontade para não cooperar e, além disso, a capacidade de decisão deste *locus* de participação será menor já que cada agente busca a satisfação de seus exclusivos interesses. Como os recursos são escassos e o número dos que querem maximizá-los é grande, cada um se sentirá lesado pela organização coletiva e dificultará a tomada de decisão. Quanto maior for o número de participantes, portanto, menor será a capacidade de decisão e maior será o incentivo para a não cooperação, já que o peso de cada participante no processo de tomada de decisões diminuirá assim que o número de participantes aumente. Em grupos grandes, como classes sociais, por exemplo, o peso de cada participante é insignificante face ao grupo, uma vez que um indivíduo sozinho, dentro deste grupo, dificilmente conseguirá decidir as ações tomadas a seu favor. O tamanho do grupo, portanto, influencia na sua capacidade de empreender ação coletiva e possibilita o surgimento do *free-rider*, que usufrui do bem público construído sem ter envidado o menor esforço.

A concepção olsoniana da racionalidade, portanto, se dá no contexto de um conflito entre indivíduos ontologicamente egoístas, que têm um quadro de preferências fixo, o qual faz com que de um quadro de ações factíveis dos agentes frente aos objetos, uma seja a escolhida. Neste sentido, o homem downsiano e olsoniano é uma máquina calculadora de utilidades, capaz de compreender os custos e os benefícios implícitos em cada contingência apresentada à sua pessoa.

Como aponta Elster (1989a), o interesse do analista da sociedade e da política deve se concentrar na forma com que as estratégias dos atores convergem para uma agregação que possibilite falar de coletividade. Elster aponta para a noção de ponto de equilíbrio como a forma com que as estratégias de cada ator, com informação perfeita,

convergem num conjunto maior de preferências que passam a ser coletivamente compartilhadas. O ponto de equilíbrio<sup>39</sup> ocorrerá como solução do dilema da ação coletiva no sentido de que as preferências individuais tornam-se estáveis, na medida em que ninguém ganhará com a deserção.

A idéia de indivíduos egoístas e maximizadores de utilidades pode dar a impressão de que o mundo é uma grande arena de conflitos anárquicos no qual o mais forte seria o vencedor, na mais perfeita representação de um estado de beligerância hobbesiano. A solução, neste sentido, encontrada pelos pensadores da escolha racional também é hobbesiana. Como nos mostra Thomas Schelling (2001), o problema da política é construir uma estrutura de *enforcement* via instituições, a qual estabilizará o jogo através da convergência de preferências individuais por meio da intermediação da interação estratégica via coerção.

Ou então, como observa Akerlof (2001), a não cooperação universal provocaria o surgimento de externalidades — custos compartilhados por toda a coletividade — e estabilizaria o jogo no sentido de que a interação dos agentes será de cooperar estrategicamente, já que estes percebem que a desonestidade e a não cooperação têm custos. O que este autor nos mostra é que de um suposto hobbesianismo social inicial, no qual a incerteza universal é preponderante, os agentes estrategicamente mudam suas preferências para a cooperação transitiva via mercado, que cria certezas mínimas e regras estrategicamente criadas para a mediação da ação e a redução das externalidades.

---

<sup>39</sup> Quando falamos de ponto de equilíbrio não podemos deixar de nos referenciar a John Nash (2001a, 2001b). Segundo Nash a solução de equilíbrio deriva de padrões racionalmente definidos e recorrentes ao longo da reiteração do jogo. A solução de equilíbrio, portanto, é aquela em que os atores envolvidos no jogo, por serem racionais e terem informação perfeita, encontram um ponto em que as estratégias se estabilizam, ou seja, ninguém ganhará mais através da deserção e ninguém bancará o *sucker* cooperando incondicionalmente.

A concepção de Akerlof (2001), portanto, lança o alicerce da *public choice* como corpo de teoria social e política. A concepção lógica é que os indivíduos, para resolverem o problema das externalidades e assegurar a paz social, fazem uso da criação de instituições formais para mediar a interação estratégica dos agentes, isto é, a racionalidade instrumental inerente ao egoísmo. Para tanto, criam estruturas de coerção que se reiteram no tempo e no espaço, obrigando os agentes a acomodarem e agregarem seus interesses privados em instituições que materializam os interesses ditos públicos. Esta concepção da política, própria da *public choice*, Fábio Wanderley Reis (2000: 102) nomeou de *problema constitucional*, que segundo este autor, é o problema de “minimizar as externalidades que o comportamento de uns acarreta para os outros e de se alcançar, pelo menos neste sentido, o bem coletivo (...)”.

O que é importante destacar é que o problema constitucional, como observam Tullock e Buchanan (1962) é resolvido estrategicamente através de um consenso minimamente calculado pelos agentes. O argumento destes autores é que a racionalidade estratégica pura, — a acumulação de utilidades com o menor esforço — cria efeitos externos — ou externalidades — através dos quais todos passam a perder. O que Tullock e Buchanan nos dizem é que a estratégia de satisfação incondicional dos prazeres cria custos para a ação individual. A solução, segundo os autores, é criar uma estrutura institucional através de leis que não prescindam do uso da coerção para reduzir estes custos, que, por princípio, são compartilhados por todos os indivíduos. Estas leis representariam um consenso criado estrategicamente pelos indivíduos egoístas, que veriam os custos — como ter que comprar uma arma para proteger o dinheiro embaixo do colchão e por isso ter que deixar de trabalhar e acumular novas riquezas — reduzidos a um nível considerado ótimo. A fundação lógica, portanto, de uma ordem política, de

acordo com Tullock e Buchanan (1962), se daria porque o descompasso de preferências conflitivas geram externalidades compartilhadas por todos. Só com a criação de mecanismos de coerção é que as externalidades poderão ser reduzidas a um nível considerado ótimo, porque as preferências tendem a se agregar e a estabilizar o conflito.

O argumento central é de que o estudo da racionalidade demanda, então, a observação da coleta e do processamento das informações por parte dos indivíduos egoístas, as quais orientam sua ação. Contudo, o tema da informação para a tradição da *public choice* são dados que os agentes acumulam para formar um estoque de evidências, mediante as quais o ator irá agir, ou não. É neste sentido que para Elster (1989b) a racionalidade é imperfeita, na medida em que para o agente operar com este estoque de evidências, este deverá, no mínimo, se aproximar a um nível ótimo paretiano. Isto porque, se o agente tem informação de menos, não decide e não toma um curso de ação; se o agente tem informação demais, não consegue processá-la e fica paralisado sem decidir e tomar o curso de ação.

Entretanto, se a estabilização dos interesses demanda uma estrutura de coerção, como vimos com Tullock e Buchanan (1962), a catalisação destes, que assegurará o desenvolvimento humano, somente poderá ocorrer em outra estrutura, como vimos com Akerlof (2001), na qual todos possam buscar a maximização de utilidades e desencadear a ação social: o mercado. Se de um lado, o Estado materializa, de acordo com a *public choice*, o interesse público, o mercado, de outro lado, materializa o interesse privado e assegura a ação dos agentes<sup>40</sup>. A política, portanto, além de uma estrutura de *enforcement*, demanda um *mercado político* por meio do qual os agentes formarão seus interesses e os apresentarão aos agentes públicos, garantindo, desta forma, um

---

<sup>40</sup> De acordo com esta concepção, podemos remontar ao antigo aforismo liberal, criado por Mandeville, de que os vícios privados asseguram os benefícios públicos.

procedimento democrático minimalista através da participação universal dos agentes nos negócios públicos<sup>41</sup>.

A corrupção na política, de acordo com a *public choice*, ocorrerá, como afirma Susan Rose-Ackerman (2002), justamente na interface dos setores público e privado. Esta depende dos recursos disponíveis — políticos ou materiais — para as autoridades agirem discricionariamente, sendo observada a distribuição de benefícios e de custos para a dimensão do privado, que redundará na criação de incentivos para o uso de pagamentos de propinas e de suborno. Além disso, a corrupção, segundo a autora, ocorre na proporção em que as falhas de mercado estão presentes na cena política, fazendo com que os agentes públicos se comportem de maneira *rent seeking*, ou seja, maximizando seu bem-estar econômico, seja seguindo as regras do sistema, seja não as seguindo.

A teoria do *rent seeking* foi desenvolvida por Tullock (1967) e Krueger (1974), segundo a qual os agentes econômicos encontram motivação para maximizar o bem-estar econômico. Essa maximização de bem-estar está inserida dentro de um contexto de regras determinadas e de uma renda fixada de acordo com as preferências individuais. Os agentes, segundo estes autores, buscarão a maior renda possível, dentro ou fora das regras de conduta, resultando em transferências dentro da sociedade mediante a existência de monopólios e de privilégios, constituindo um mercado político

---

<sup>41</sup> Como aponta Fábio Wanderley Reis (2000), teremos aqui os dois fundamentos dialéticos da *public choice*: a noção do problema constitucional enquanto forma de coerção e estabilização de interesses e a noção de mercado político enquanto fermento dos interesses e garantidor da liberdade e da igualdade, ou seja, da democracia. Todavia, a falha, segundo Reis, da *public choice* é vedar à teoria a capacidade de ação intencional por parte de sujeitos coletivos, ou seja, de coletividades produtoras de solidariedade entre indivíduos supostamente egoístas mas capazes de ação comum, como seriam, por exemplo, os movimentos sociais contemporâneos.

competitivo em que os agentes lutam por estes monopólios e por estes privilégios, transferindo a renda de outros grupos sociais para si.

É neste sentido, portanto, que a corrupção ocorre quando o mercado político não é perfeito. Os agentes públicos visam maximizar bens-públicos para seus fins particulares, com o intuito de ampliar sua renda, sendo que, no caso de corrupção, esta caça às rendas é estritamente ilegal. Porém, como observa Rose-Ackerman (1996b), antecede à ação dos agentes públicos de caça a rendas, sua ação de monopolizar a burocracia possibilitando o controle do fluxo das decisões políticas e o controle sobre a dependência dos agentes privados ao Estado. *Portanto, a corrupção é diretamente proporcional ao tamanho da máquina burocrática*, ou seja, ao nível de controle do Estado sobre os agentes privados através da emissão de documentos, da cobrança de impostos e taxas e da consecução de programas e obras públicas.

A monopolização da burocracia, por conseguinte, cria incentivos para que os burocratas profissionais cobrem propinas dos agentes privados para a liberação de documentos e recursos públicos. Isto porque o governo se encontra na posição de comprador ou de fornecedor de recursos públicos, criando incentivos para que a propina se torne um mecanismo recorrente de ação política. A monopolização cria, como observa Rose-Ackerman (2002), um problema de *agent x principal*. Os cidadãos — *principals* — de uma determinada comunidade política delegam aos políticos e burocratas — *agents* — o controle do fluxo dos recursos públicos, sem, no entanto, conseguir controlar a ação dos agentes, que se encontram livres para agregar os bens públicos às suas rendas privadas. Na medida em que os governos são exclusivos compradores e fornecedores de recursos públicos, os cidadãos não conseguem controlar os preços destes recursos, uma vez que estes não são estabelecidos de acordo com as

regras de um mercado impessoal. Como observa Przeworski (2000), o problema do *agent x principal* é um dos principais pontos a serem abordados nas reformas de Estado em curso. Além disso, é uma das fontes da corrupção na política, na medida em que os agentes têm controle sobre o fluxo das informações das transações públicas, enquanto que os *principals* não têm informação suficiente, impossibilitando, desta forma, qualquer tipo de controle e de *accountability* em relação à coisa pública. A citação abaixo, extraída de Rose-Ackerman (2002) ilustra bem a forma mediante a qual a *public choice* percebe a corrupção na política:

*A gravidade da corrupção é determinada pela honestidade e pela integridade, tanto de agentes públicos quanto dos cidadãos. Entretanto, e em se admitindo que esses fatores sejam constantes, a dimensão e a incidência de propinas são determinadas pelo nível geral de benefícios disponíveis pelos poderes discricionários das autoridades, pelo risco das transações corruptas e pelo relativo poder de negociação do corruptor e do corrompido.*

(ROSE-ACKERMAN, 2002: 70).

As causas da corrupção, segundo a visão da *public choice*, portanto, é a existência de monopólios e privilégios no setor público, que criam incentivos para que os agentes busquem maximizar sua renda privada através do suborno e da propina. Contudo, como mostra Rasmusen e Ramseyer (1994), a corrupção sofre do problema de coordenação da ação coletiva, caso os recursos e o poder de negociação dos agentes públicos estejam fragmentados. A fragmentação de monopólios e a criação de estruturas competitivas simétricas de um mercado político inibem a cobrança de propinas por parte de legisladores racionais, que têm os custos da ação corrupta ampliados.

De outro lado, caso existam monopólios e privilégios no setor público, a principal consequência da corrupção é a transferência de rendas dentro da sociedade, criando desperdício de recursos públicos, a princípio escassos, e a alocação destes em atividades improdutivas, as quais não geram crescimento do bem-estar agregado da sociedade. Neste sentido, a perspectiva adotada pela *public choice* para o fenômeno da corrupção está em campo diametralmente oposto, se comparada com a teoria estrutural-funcionalista, que preconiza eventuais benefícios decorrentes dela.

A corrupção, como observa Paolo Mauro (2002), inevitavelmente inibe o crescimento econômico e cria incentivos para que os agentes enviem o capital acumulado através dela para paraísos fiscais. De acordo com este autor, cada ponto que cresce nos índices de corrupção — que são decrescentes, ou seja, quanto maior o índice, menor a corrupção —, equivale ao aumento de dois pontos percentuais na taxa de investimentos e meio ponto percentual na taxa de crescimento do produto interno bruto. Assim, a corrupção influencia na composição dos gastos sociais dos governos. Por exemplo, a cada dois pontos que um país melhore em seu indicador de corrupção, é possível aumentar os gastos com educação na ordem de meio ponto percentual do produto interno bruto. Finalmente, a corrupção está relacionada com a ampliação da carga tributária do Estado. Por outras palavras, quanto maior for a corrupção no setor público de um país, maior a carga tributária paga pelo setor privado.

No campo da ordem política, a corrupção afeta, como observa Rose-Ackerman (1996a), a legitimidade do sistema político, na medida em que as falhas de mercado resultam na decadência da cooperação entre os atores políticos e na recorrência de práticas ilegais entre os atores, maximizadores de rendas.

Face às conseqüências acima, a *public choice* defende a reforma do Estado no sentido de erosão dos monopólios estatais, de fragmentação das burocracias profissionais e da privatização de empresas controladas pelo governo. Em resumo, segundo os economistas da *public choice*, o combate à corrupção se dá através da criação de uma estrutura constitucional que limite o nível dos benefícios dos monopólios sobre controle do Estado, que por natureza é um expropriador de riquezas dos agentes privados. Por outras palavras, a *public choice*, como nos mostra Rose-Ackerman (1996a; 2002), defende a transferência das atividades controladas pelo Estado — que é uma estrutura personalista por natureza — para o mercado, tanto em sua dimensão política quanto que econômica.

Como destacarão Montinola e Jackman (2002), o ponto central da teoria da *public choice* para o estudo da corrupção na política é a consideração dos sistemas de incentivos criados pela burocracia para que os agentes tenham um comportamento *rent-seeking*. É desta forma, que dados os pressupostos gerais da *public choice*, enquanto corpo de teoria política, que as democracias competitivas e os mercados são condições necessárias para um governo honesto, já que estabilizam os interesses egoístas dos agentes em torno de regras mínimas de pacificação social. Ademais, a partir desta concepção que os teóricos da *public choice* recuperam o aforismo de Mandeville, já que estruturas competitivas, no âmbito da ordem política e no âmbito da ordem econômica, é que criam os benefícios públicos que atendam às necessidades dos agentes.

## À GUIA DE CONCLUSÃO

O primeiro passo da análise do desenvolvimento da teoria política da corrupção, apresentado no primeiro capítulo, serviu para mostrar a forma segundo a qual o conceito de corrupção está ligado a uma concepção ética calcada na diferenciação entre o bom e o mau governo, tendo como pano de fundo a idéia de justiça como o fim último para o estabelecimento da ordem política entre os homens. Procuramos naquele capítulo, portanto, inventariar a posição do pensamento clássico sobre o fenômeno da corrupção na política. Abordamos os pressupostos lançados por Aristóteles e Políbios e circunscrevemos a posição transitiva de Maquiavel quanto ao problema da política.

A corrupção, como podemos observar junto com Aristóteles (1985) e Políbios (1985), é um problema de matiz exclusivamente ético, entendido como o resultado da capacidade ou não da comunidade política de fundamentar um conjunto de valores comuns através dos quais os homens, sujeitos da história, serão dotados de espírito público e da devida *virtude* que assegurará o bem comum e a prosperidade de todos os partícipes da república.

Entretanto, o estudo da política, de acordo com Maquiavel (1982), não é ofício de um problema ético, mas de reconstrução racional dos eventos que acontecem no mundo como eles de fato são. Em outras palavras, a posição maquiaveliana no que tange ao estudo da política é separá-la da ética, concebendo certas relações supostamente realistas mediante as quais se pode buscar os fins, tendo em vista certos meios necessários. Entretanto, tal como afirmamos anteriormente, Maquiavel (1985) ocupa uma posição transitiva entre o tradicional e o moderno, fazendo retornar certas concepções éticas nos *Discorsi*. O autor afirma ser as causas da grandeza de Roma a

capacidade com que os cidadãos conseguiram estabelecer laços comunitários de convivência a partir dos quais se tornava possível partilhar valores que definiam, na esfera pública, a separação entre os interesses públicos e os interesses privados.

A corrupção seria entendida por esta matriz do pensamento político, portanto, como a incapacidade de determinada sociedade de efetivar a *vita activa*. O centro do pensamento clássico, segundo Skinner (1996), é atribuir à política uma noção de ética derivada de uma esfera pública na qual os homens poderão estabelecer espaços de convivência e, por conseguinte, costumes que são legitimados na ordem política através das leis. Os valores partilhados coletivamente são os pilares de sustentação da ordem política eticamente orientada na qual todos os participantes ganham no jogo político. *Ao passo que certos valores partilhados asseguram a boa ordem, a causa da corrupção é justamente a ausência de uma esfera pública autónoma, que ao invés de fazer derivar a ética, a escamoteia na direção dos interesses privados dos quais sobrevivem apenas os mais fortes.*

A partir desta concepção da política, podemos então deduzir o pressuposto geral sobre a corrupção: *que é a sobreposição dos interesses privados aos interesses públicos, decorrente da insuficiência dos padrões éticos entre os participantes da esfera pública, a qual provoca uma deslegitimação da ordem política e, portanto, a ineficácia das leis.*

Esta síntese do processo mediante o qual a corrupção na política ocorre, segundo a teoria clássica, irá perpassar o período moderno, como vimos no capítulo segundo, mas com uma perspectiva diferente. Já que a política, dado o surgimento, segundo Berman (1994), da natureza fáustica do homem, deve se ater de uma forma diferente com relação ao problema da ética, o ponto central, por conseguinte, será a forma de acordo com a qual é possível criar instituições que assegurem a manutenção da ordem política.

Logo, apesar de mantido o pressuposto geral da corrupção, o que mudará é a passagem da ordem política calcada nas virtudes do cidadão para a ordem política institucionalizada, calcada nos interesses, responsável pelo caráter nomológico que definirá o que seja o interesse público e o que seja o interesse privado e, conseqüentemente, a corrupção.

O que caracteriza a teoria política moderna, dada a complexificação das sociedades, é que ela está assentada na procura de uma ontologia derivada da concepção segundo a qual a ciência deve buscar as razões para o comportamento humano e mediar, desta forma, a criação de instituições que assegurem a ordem. Além disso, como destaca Walzer (1977), é o problema da cidadania na modernidade que torna a criação do Estado moderno, assentado em instituições, necessária, já que cada indivíduo se sente impotente e moralmente desconfortável frente ao crescimento, além de sua compreensão, do Estado. A perfectibilidade humana, preconizada no período clássico, neste sentido, declina junto com a capacidade do homem de entender o mundo à sua volta. Ou, como aponta Hannah Arendt (2001), a modernidade, devido à decadência da esfera pública e, paralelamente, do potencial do homem de argumentar livremente, através da retórica, suas idéias no sentido do bem comum, leva à incapacidade humana de estabelecer a *vita activa*<sup>42</sup>.

Por conseguinte, tornou-se necessário verificar como que outros autores do pensamento político trataram o problema da corrupção, tendo em vista a dificuldade, na

---

<sup>42</sup> Hannah Arendt (2001) entendia a *vita activa* a partir do trinômio labor, trabalho e ação. O labor é a dimensão da *vita activa* atrelada ao processo biológico do corpo humano. É a dimensão das necessidades vitais, inerentes à sobrevivência do homem em seu meio físico e biológico. A condição humana do trabalho é aquela em que o homem cria o mundo artificial, um mundo de coisas objetivas feitas pelo homem que reificam a partir do resultado do trabalho. É a condição do trabalho que oferece ao homem, segundo a autora, a noção de instrumentalidade. Por fim, a terceira e última condição humana é a condição da ação, aquela em que o homem se revela por meio da alteridade, a qual enseja uma polissemia que invoca o discurso como mediador da dialética entre o singular e o plural. Em contraste com o processo de fabricação, Arendt afirma que “a ação jamais é possível no isolamento”.

modernidade, de observar o cidadão virtuoso, que participaria civicamente dos negócios públicos, de acordo com os interesses da coletividade. A complexidade do edifício construído pela humanidade demanda novas análises e novas soluções. Buscamos, no capítulo segundo, então, verificar o problema da corrupção na modernidade, mobilizando as teorias políticas contratualistas de Hobbes (1979), Locke (1963) e de Rousseau (1998), bem como as teorias de Montesquieu (1973) e de Tocqueville (1998), com o intuito de darmos um tratamento conceitual para a corrupção na política, num contexto moderno.

A passagem do problema da teoria política, da ética derivada exclusivamente da esfera pública, para as instituições do Estado moderno, levam a uma mudança de perspectiva para a questão da corrupção. Ela não mais ocorre em função do declínio da ética entre os indivíduos participantes da ordem política, mas da ineficácia das instituições para materializar de fato o interesse público através da mediação dos interesses privados. Não obstante, o pressuposto geral de que a corrupção significa a sobreposição dos interesses privados aos interesses públicos se mantém de pé. Para a teoria política moderna, contudo, de forma geral, o conceito de corrupção continua a ter este mesmo pressuposto, apesar de que modificou a dinâmica segundo a qual os dois tipos de interesses se relacionarão na esfera da coisa pública. O que caracteriza a natureza humana, desta forma, é a satisfação dos interesses privados, mas a ordem política é tão melhor quanto maior for a capacidade de seus participantes compartilharem certos valores comuns, consensualmente formulados. A ética, portanto, na teoria política moderna, muda de foco, deixando de ser o caracter organizador do mundo, para ser o fim que deve ser perseguido racionalmente, pacificando as relações entre os homens.

O que os autores contratualistas, de uma forma geral, propõem é que a sociedade moderna seja fundada num pacto social, *que pesem os valores comuns como pilares de um aparelho institucional que materialize o interesse público através da capacidade de mecanismos que façam com que os homens obedeçam à ordem política*. Desta forma, na medida em que a ordem seria fundada na alienação dos direitos naturais à comunidade e que, portanto, *cada indivíduo seria autor do interesse público*, a corrupção ocorre não em função da falha das instituições, mas porque os homens abrem mão dos valores da comunidade em nome dos interesses individuais. Neste sentido, os autores da corrupção são os próprios homens, que retornam a seu estado de natureza.

Os interesses privados ganharão preponderância na medida em que o pensamento político moderno está assentado nas concepções gerais do liberalismo e do suposto individualismo metodológico<sup>43</sup>. De outro lado, os interesses públicos, formados deliberadamente em uma esfera pública, não mais terão a mesma relevância já que o processo político da antigüidade não cabe no mundo de anônimos do processo político moderno. A questão central passa a ser então a forma mediante a qual o aparato institucional do Estado pode garantir a paz social através da contenção dos comportamentos considerados fora da ética pactuada e minimizada numa concepção de *interesse bem compreendido*, que se materializa através das leis positivas calcadas na capacidade estatal de utilizar legitimamente a força.

---

<sup>43</sup> Walzer (1990) observa que mesmo as teorias liberais, que preconizam o conflito como o modo através do qual se pode alcançar o bem comum, estão assentadas no problema da comunidade. Entretanto, como observa este autor, as teorias liberais escamoteiam a questão dos laços comunitários entre os homens, chamando a atenção apenas para a questão do conflito e da busca da segurança privada, em detrimento dos fundamentos lançados pelos próprios autores fundadores das idéias liberais, como Hobbes (1979) e Locke (1963). Apesar de concordarmos com Walzer, este autor recebeu críticas importantes, como a apontada por Hirschman (1995), que defende o apelo à comunidade como um desvio da questão central da teoria política moderna: a forma de acordo com a qual será possível solucionar os conflitos entre os indivíduos.

Contudo, a passagem para o período moderno suscitou em autores como Montesquieu (1973) e Tocqueville (1998) o retorno da ética entendida como certos princípios e valores que motivam os agentes políticos a praticarem certos tipos de ação, os quais se definirão como éticos ou anti-éticos, ou seja, como *virtuosos* ou *corruptos*. O tema das virtudes é deixado de lado pela filosofia contratualista de Hobbes (1979), de Locke (1983) e de Rousseau (1998), centrada unicamente na concepção de certa natureza do homem, que prescinde, no campo epistemológico, da história como o foco empírico da ciência política<sup>44</sup>. Contudo, o tema das virtudes, a partir de um viés empírico, é renovado por Montesquieu e por Tocqueville, com suas concepções de *princípios* das instituições e *interesse bem compreendido*, respectivamente. Estes conceitos destes dois autores renovam a concepção da ética na política sem prescindir da empiria, agora informada pelos valores compartilhados pelos homens, os quais são os móveis psicológicos que sustentam as instituições. A concepção geral é que as instituições políticas, necessárias para conter o conflito entre os homens egoístas da modernidade, melhor funcionam quando estão calcadas em certos valores ou costumes compartilhados entre os indivíduos de uma dada comunidade política. O argumento é que os aspectos *imanes* e *transcendentes* do aparelho institucional do Estado moderno devem estar em conjunção para que possa ser evitada a corrupção do corpo político.

O que Montesquieu e Tocqueville nos mostram é o fato de que as instituições da política, responsáveis por agregar os homens em sociedade e mediar suas ações no

---

<sup>44</sup> Podemos considerar o homem pacífico de Locke e o "bom selvagem" de Rousseau, ambos em seu estado de natureza, como indivíduos virtuosos. Entretanto, o preceito lógico da teoria contratualista é analisar a forma segundo a qual ocorreu a corrupção dos homens e de que maneira ela pode ser remediada com a criação de uma ordem política. Mesmo que consideremos o homem pacífico e o "bom selvagem" como homens de virtude, isto não significa sua condição atual, nem que a ética se estabeleça por esta virtude, mas apenas a gênese da análise lógica/dedutiva feita pelos autores contratualistas. O núcleo não é as virtudes no estado de natureza, mas a corrupção na sociedade.

tempo, são artificios criados pela energia presente nas coletividades humanas. As instituições são criadas pelos homens para moldar seus apetites e evitar que suas ações degenerem no individualismo exacerbado. *A idéia de que é possível aos homens alcançar o bem comum quando empreendem uma ação coletiva é o valor normativo por excelência desta abordagem do problema político.*

Tocqueville, por outro lado, nos mostrou que é possível na modernidade uma ética pública, mesmo que seja em torno de interesses privados. Este autor revisa o republicanismo clássico e o enquadra aos tempos modernos, de relações complexas e estruturadas em torno da divisão do trabalho. A política não seria mais uma relação em torno de interesses imediatos dos participantes das coletividades, mas um propulsor da prosperidade material e espiritual dos homens que seriam agentes de seu próprio destino, desde que compreendessem bem o interesse a partir de certos valores que fossem compartilhados igualmente em uma esfera pública local.

O que pretendemos mostrar neste capítulo, portanto, é a mudança de perspectiva do pressuposto fundamental da corrupção, que informará todas as teorias sobre este fenômeno: de que esta ocorre quando os interesses privados se sobrepõem aos interesses públicos; estes, por sua vez, para existirem, pressupõem o compartilhamento de certos valores em uma esfera pública autônoma responsável por gerar os valores e costumes gerais das sociedades.

O argumento central, contudo, que informará a crítica às teorias contemporâneas e o conteúdo geral deste trabalho, gira em torno das revisões correntes, como mostra Kramnick (1982), da teoria política em torno da questão dos valores e da cultura que sustentam as instituições da política e a partir dos quais podemos derivar a forma segundo a qual a corrupção na política, como falha ou patologia institucional ocorre. A

corrupção, portanto, como nos mostra Johnston (1996), não pode ser entendida apenas como um debilitamento da engenharia institucional do Estado, mas a partir da confluência entre a ordem institucional e a cultura política que informa os valores que sustentarão essa ordem.

A corrupção, como nos mostrou os autores aqui abordados, é um fenômeno cuja fonte se encontra nos valores presentes em determinada sociedade, decorrente da incapacidade de determinada coletividade unir-se e perseguir coletivamente o bem de todos, fazendo com que eles utilizem os aparelhos públicos como *instrumento* para atingir seus fins privados. *Portanto, a corrupção é uma função dos valores de uma dada sociedade, de uma cultura política propícia ou não para ensejá-la, que origina-se da incapacidade dos homens de agirem coletivamente em uma comunidade.* Esta concepção parte do consenso fundamental que gira em torno do conceito de corrupção, de que ela é uma sobreposição de interesses privados aos interesses públicos. O ponto nodal, no entanto, para entender o conceito de corrupção na política, é compreender a dinâmica segundo a qual são formados os interesses ditos públicos, os quais só são possíveis se definidos a partir de uma esfera pública que materialize livremente as vontades agregadas dos indivíduos que dela participam, bem como sua relação com os interesses privados.

A partir do inventário das teorias contemporâneas, feito no terceiro capítulo, podemos perceber o mesmo fio condutor comum a todas elas, mas que suscitará a crítica aqui formulada: de que a corrupção, basicamente, é a sobreposição dos interesses privados aos interesses públicos, derivados desde a teoria clássica. A partir desta concepção, a estrutura lógica do problema nos obriga então a pesquisarmos como é possível a formação dos interesses públicos para verificarmos e coletarmos evidências

suficientes para entendermos a corrupção na política. O pressuposto lógico é o seguinte: se é possível interesses públicos, por redundância será possível a ação coletiva e o compartilhamento de valores comuns entre os agentes políticos, isto, dado os dilemas de definição conceitual da corrupção, como observa Heywood (1997), cuja consequência é o inevitável caráter normativo do conceito.

Entendido este pressuposto lógico, podemos lançar a crítica a ser formulada. *As teorias contemporâneas sobre a corrupção na política lançam mão da concepção comum de que ela ocorre quando os interesses públicos são subordinados aos interesses privados, mas atribuem aos interesses ditos públicos uma concepção de matriz kantiana de que os mesmos não resultam em bens comuns a priori.* O erro destas teorias é atribuir à corrupção uma noção de interesse público que não leva em consideração certos *valores comuns* aos agentes políticos responsáveis por fomentá-los, destituindo a corrupção de qualquer característica normativa que é inerente ao seu conceito. Logo, a tentativa de observar a corrupção a partir de um viés estritamente racionalista desconsidera os valores presentes em uma esfera pública que, esta sim, materializa o interesse da coletividade. A idéia presente no positivismo jurídico de que a lei materializa o interesse público; no estrutural-funcionalismo de que as instituições o materializam e que a corrupção pode ter uma função positiva ou uma função negativa; e, finalmente, na *public choice* de que o interesse público é um conjunto de interesses privados estabilizados, não leva em consideração, portanto, que a esfera pública é feita de valores compartilhados de maneira comum. Visando comparar as teorias que abordam a corrupção como um fenômeno da política, podemos montar o quadro abaixo:

**Quadro 1. As Teorias da Corrupção em Perspectiva Comparada**

Teoria	Autor	Fonte da Corrupção	Pressuposto Teórico
Clássica	Aristóteles	A não participação dos cidadãos nos negócios públicos, em função das necessidades	Existem duas esferas da vida em coletividade: uma pública e outra privada
	Políbios	A fraqueza dos costumes e a inefetividade das leis das comunidades políticas	Há uma predisposição das Constituições para degenerar em sua forma corrompida
	Maquiavel	Não institucionalização do conflito entre os homens e a fraqueza institucional do Estado, que deve ser calcado na soberania do povo.	Com o estabelecimento de uma ordem política, os homens criam um senso de responsabilidade com relação à <i>res publica</i>
Moderna	Contratualistas	Quando os homens são incapazes de renunciar seu direito natural à comunidade, fazendo com que todos persigam somente seus interesses privados.	A ordem política é criada para moderar os apetites humanos através de um contrato em que todos renunciem a seu direito de natureza.
	Montesquieu	Descompasso entre a <i>natureza</i> e os <i>princípios</i> das formas de governo, tendo em vista a eficácia das leis positivas.	É possível traçar empiricamente a natureza e o princípio de cada uma das formas de governo, com o uso da história.
	Tocqueville	Incapacidade dos homens de moderarem seus interesses e estabelecerem a comunidade cívica, a qual fundamenta o aparato institucional do Estado.	É possível confluir igualdade e liberdade desde que os homens, não virtuosos na modernidade, pratiquem o <i>interesse bem compreendido</i> , decorrente da vida em comunidade.
Contemporânea	Positivismo Jurídico	Inefetividade do caráter formal (lacunas legais) e baixo poder coercitivo da lei.	O Estado de direito moderno está fundamentado nas leis positivas emanadas do monopólio do uso da força por parte do Estado.
	Estrutural-Funcionalismo	Quando não há institucionalização política suficiente, capaz de fazer com que os agentes políticos acatem às normas do sistema.	O processo de modernização acarreta um descompasso entre valores e sistema político. Entretanto, a corrupção pode exercer uma função positiva para o desenvolvimento.
	<i>Public Choice</i>	Quando existem monopólios estatais, os agentes políticos tendem a subordinar os interesses públicos a seus exclusivos interesses privados a troco de propinas através da cobrança de suborno.	Os homens são ontologicamente egoístas e têm preferências fixas. Além disso, o aparelho burocrático do Estado cria incentivos para a prática do <i>rent-seeking</i> .

Esta crítica fornece então, a hipótese central que podemos lançar para o problema da corrupção: *de que ela é uma ação praticada por qualquer ator social visando a obtenção de vantagens pessoais — materiais ou imateriais — que contrarie as normas institucionalizadas do sistema político, legitimamente aceitas pela sociedade através de seus sistemas de solidariedade, tendo em vista os valores e a confiança dos cidadãos em função das estruturas de socialização das normas na comunidade política.* O pressuposto é que para entendermos o interesse público é necessário que recorramos a um conceito que assegure haver entre os agentes valores *comuns* através dos quais as instituições do sistema político encontrarão sua pedra fundamental: a *comunidade*.

Em outras palavras, a corrupção é, segundo nossa hipótese, de um lado, uma função dos padrões de eficácia institucional, entendida como interação entre as esferas pública e privada que tendem a não garantir a transparência e a eficácia na formulação e implementação das decisões do governo. De outro lado, a corrupção é uma função dos padrões recorrentes de interação entre os indivíduos de uma dada coletividade, que assegurem um acordo comum em torno das leis, a partir do qual eles possam participar do bem-estar coletivo e o condicionarem. Este acordo comum é expresso na capacidade com que de uma comunidade política consiga fazer emergir certos valores comuns que sustentem o aparato institucional e evite sua corrupção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKERLOF, G. (2001). The Market of “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. In: RASMUSEN, Eric (org.) *Readings in Games and Information*. Malden: Blackwell Publishers.
- ALTHUSSER, Louis (1972). *Montesquieu: a Política e a História*. Lisboa: Editorial Presença.
- AQUINO, Santo Thomaz. (1982). *Summa Theologica*. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores).
- ARENDT, Hannah (2001). *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- ARISTÓTELES (1985). *A Política*. Brasília: Editora da UnB.
- ARON, Raymond (1990). *As Etapas do Pensamento Sociológico*. São Paulo: Martins Fontes.
- ARROW, K. (1974). *The Limits of Organization*. New York: W.W. Norton.
- AXELROD, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- BENTHAM, J. (1989). *Uma Introdução aos Princípios da Moral e da Legislação*. São Paulo: Nova Cultura.
- BERLIN, Isaiah (2002). Dois Conceitos de Liberdade. In: HAUSHEER, Roger, et. alli. (eds.). *Estudos Sobre a Humanidade*. Uma Antologia de Ensaio. São Paulo: Companhia das Letras.
- BERMAN, Marshall (1994). *Tudo Que é Sólido Desmancha no Ar*. São Paulo: Companhia das Letras.
- BIGNOTTO, Newton (1991). *Maquiavel Republicano*. São Paulo: Loyola.
- BIGNOTTO, Newton (2000). Humanismo Cívico Hoje. In: BIGNOTTO, Newton (org.) *Pensar a República*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- BITTAR, Eduardo C. B. & ALMEIDA, Guilherme A. de (2001). *Curso de Filosofia do Direito*. São Paulo: Atlas.
- BOBBIO, Norberto (1985). *A Teoria das Formas de Governo*. Brasília: Editora da UnB.
- BOBBIO, Norberto (1990). *Estado, Governo e Sociedade*. Para uma Teoria Geral da Política. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BOBBIO, Norberto (1995). *O Positivismo Jurídico*. São Paulo: Ícone.
- BOUDON, R. (1995). Ação. In: BOUDON, R. (dir.) *Tratado de Sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores.
- CARDOSO, Sérgio (2000). Que República? Notas Sobre a Tradição do Governo Misto. In: BIGNOTTO, Newton (org.) *Pensar a República*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

- CASSIRER, Ernest (1943). *La Filosofía de la Ilustración*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DOWNS, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- DURKHEIM, Émile (1983). *As Regras do Método Sociológico*. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores).
- ELSTER, J. (1989a). Marxismo, Funcionalismo e Teoria dos Jogos. Argumentos a Favor do Individualismo Metodológico. In: *Lua Nova*, nº 17.
- ELSTER, J. (1989b). *Ulises y las Sirenas*. Estudios Sobre Racionalidad e Irracionalidad. México: Fondo de Cultura Económica.
- ELSTER, J. (1989c). *Marx Hoje*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HABERMAS, Jürgen (1980). O Conceito de Poder em Hannah Arendt. In: FREITAG, Barbara & ROUANET, Sérgio Paulo (1980). *Habermas: Sociologia*. São Paulo: Ática. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- HABERMAS, Jürgen (1997). *Direito e Democracia*. Entre Facticidade e Validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HARSANYI, J. (1977). Morality and the Theory of Rational Behavior. In: *Social Research*, nº 4 (New York).
- HEYWOOD, Paul (1997). Political Corruption. Problems and Perspectives. In: *Political Studies*, vol. 45, nº 3.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1995). Conflitos Sociais Como Pilares da Sociedade de Mercado Democrática. In: *Novos Estudos – CEBRAP*, nº 42.
- HOBBS, Tomas. (1979). *Leviatã*. Ou, Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores).
- HOMANS, G. (1950). *The Human Group*. New York: Harcourt, Brace.
- HUNTINGTON, Samuel (1975). *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. São Paulo: EDUSP; Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- JASMIN, Marcelo Gantus (1998). *Racionalidade e História na Teoria Política*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- JASMIN, Marcelo Gantus (2000). Interesse Bem Compreendido e Virtude em A Democracia na América. In: BIGNOTTO, Newton (org.) *Pensar a República*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- JOHNSTON, Michael (1996). La Busqueda de Definiciones: La Vitalidad de la Política y el Problema de la Corrupción. In: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 149.
- KANT, Immanuel (1980). *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores).
- KELSEN, Hans (1992). *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes.
- KELSEN, Hans. (1999). *A Democracia*. São Paulo: Martins Fontes.

- KRAMNICK, Isaac (1982). Republican Revisionism Revisited. In: *American Historical Review*, vol. 87, nº 3.
- KRUEGER, Anne O. (1974). The Political Economy of Rent-Seeking. In: *American Economic Review*, vol. 64.
- LA PALOMBARA, Joseph (1994). Structural and Institutional Aspects of Corruption. In: *Social Research*, vol. 61, nº 2.
- LOCKE, John (1963). *Segundo Tratado Sobre o Governo*. São Paulo: Ibrasa.
- MACPHERSON, Crawford B. (1979). *Teoria Política do Individualismo Possessivo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander & JAY, John (1961). *Federalist Papers*. Garden City: Anchor Books.
- MANDEVILLE, Bernard. (1970). *The Fable of the Bees*. Middlesex : Penguin Books.
- MAQUIAVEL, Nicolau (1982). *O Príncipe*. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Pensadores).
- MAQUIAVEL, Nicolau (1985). *Discursos Sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. Brasília: Editora da UnB.
- MAQUIAVEL, Nicolau (1995). *História de Florença*. São Paulo: Musa.
- MAURO, Paolo (2002). Os Efeitos da Corrupção sobre Crescimento, Investimentos e Gastos do Governo: Uma Análise de Países Representativos. In: ELLIOT, Kinberly Ann (org.). *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: UnB.
- MONTESQUIEU (1973). *O Espírito das Leis*. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Pensadores).
- MONTINOLA, Gabriella R. & JACKMAN, Robert W. (2002). Sources of Corruption: A Cross-Country Study. In: *British Journal of Political Science*, vol. 32, nº 1.
- NASH JR., J. F. (2001a). Equilibrium Points in N-Person Games. In: RASMUSEN, Eric (org.) *Readings in Games and Information*. Malden: Blackwell Publishers.
- NASH JR., J. F. (2001b). Non-Cooperative Games. In: RASMUSEN, Eric (org.) *Readings in Games and Information*. Malden: Blackwell Publishers.
- NOZICK, Robert (1994). *Anarquia, Estado e Utopia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- NYE, Joseph (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. In: *American Political Science Review*, vol. 61, nº 4.
- OLSON, Mancur (1999). *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EDUSP.
- PARSONS, Talcott (1949). *The Structure of Social Action*. New York: Free Press.
- PARSONS, Talcott (1969). *Politics and Social Structure*. New York: Free Press.
- PLATÃO (1987). *A República*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- POLÍBIOS (1985). *História*. Brasília: Editora da UnB.

- PRZEWORSKI, Adam (2001). Sobre o Desenho do Estado: Uma Perspectiva Agente x Principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter (orgs.) *Reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- RASMUSEN, Eric & RAMSEYER, J. Mark (1994). Cheap Bribes and the Corruption Ban: A Coordination Game Among Rational Legislators. In: *Public Choice*, vol. 78, nº 3/4.
- RAWLS, John (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- REIS, Fábio Wanderley (2000). *Política e Racionalidade*. Problemas de Teoria e Método de Uma Sociologia Crítica da Política. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- RIBEIRO, Renato Janine (1984). *Ao Leitor Sem Medo*. Hobbes Escrevendo Contra o seu Tempo. São Paulo: Brasiliense.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (1996a). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (1996b). Democracia y Alta Corrupción. In: *Revista Internacional de Ciências Sociais*, nº 149.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (2002). “A Economia Política da Corrupção”. In: ELLIOT, Kinberly Ann (org.). *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: UnB.
- ROUSSEAU, Jean-Jaques (1973). *Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade Entre os Homens*. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores).
- ROUSSEAU, Jean-Jaques (1998). *O Contrato Social*. São Paulo: Hemus.
- SANTO AGOSTINHO (2000a). *A Cidade de Deus*. Petrópolis: Editora Vozes.
- SANTO AGOSTINHO (2000b). *A Cidade dos Homens*. Petrópolis: Editora Vozes.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1999) *Paradoxos do Liberalismo*. Rio de Janeiro: Revan.
- SAVIGNY, Federico C. de (1949). *La Ciencia del Derecho*. Buenos Aires: Losada.
- SCHELLING, T. (2001). The Strategy of Conflict. In: RASMUSEN, Eric (org.) *Readings in Games and Information*. Malden: Blackwell Publishers.
- SCOTT, James C. (1969). Corruption, Machine Politics, and Political Change. In: *American Political Science Review*, vol. 63, nº 4.
- SHUMER, S. M. (1979). Machiavelli: Republican Politics and Its Corruption. In: *Political Theory*, vol. 7, nº 1.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da (2001). *A Economia Política da Corrupção*. São Paulo: SENAC.
- SIMMEL, George. (1955). *Conflict: The Web of Group-Affiliations*. Glencoe: Free Press.
- SKINNER, Quentin (1981) *Machiavelli*. Oxford: Oxford University Press.
- SKINNER, Quentin (1996). *As Fundações do Pensamento Político Moderno*. São Paulo: Companhia das Letras.

- SMITH, Bruce James (1985). *Politics and Remembrance*. Princeton: Princeton University Press.
- STAROBINSKI, Jean (1991). *Jean-Jaques Rousseau: A Transparência e o Obstáculo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1998). *A Democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes. (dois volumes).
- TULLOCK, Gordon & BUCHANAN, James (1962). *The Calculus of Consent*. Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- TULLOCK, Gordon (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. In: *Western Economic Journal*, nº 5.
- VATTER, Miguel (2000). *Between Form and Event: Machiavelli's Theory of Political Freedom*. Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- VIROLI, Maurizio (1993). Machiavelli and the Republican Idea of Politics. In: BOCK, Gisela; SKINNER, Quentin & VIROLI, Maurizio (orgs.) *Machiavelli and Republicanism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WALZER, Michael (1977). *Das Obrigações Políticas*. Ensaios Sobre Desobediência, Guerra e Cidadania. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- WALZER, Michael (1990). The Communitarian Critique of Liberalism. In: *Political Theory*, vol. 18, nº 1.
- WEBER, Max (1989) *Ciência e Política: Duas Vocações*. São Paulo: Cultrix.
- WEBER, Max (1992). *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez.
- WEBER, Max (1999). *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora da UnB.
- WRIGHT MILLS, (1982). *As Elites do Poder*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.