

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 41 • nº 164  
outubro/dezembro – 2004

# Notas críticas sobre o conceito de corrupção

## Um debate com juristas, sociólogos e economistas

Fernando de Barros Filgueiras

### Sumário

1. Introdução. 2. A positivação das leis, o Estado e a corrupção segundo o positivismo jurídico. 3. Instituições, modernização e a corrupção segundo o estrutural-funcionalismo. 4. Racionalidade, instituições e a corrupção segundo a *public choice*. 5. Considerações finais.

### 1. Introdução

A teoria social do século XX marca uma virada importante para o racionalismo, a partir da qual a dimensão normativa deixa de ser considerada como objeto da ciência, que agora se utiliza da empiria informada ou por técnicas de pesquisa e pela história, buscando entender a política como de fato ela é. Nesse mesmo contexto, o período de mudanças sociais, políticas e econômicas geradas 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 lançam raízes desde o período do Iluminismo<sup>1</sup>.

O propósito deste artigo é fazermos uma exposição crítica das teorias vigentes sobre a corrupção na política e averiguarmos os motivos segundo os quais esse fenômeno é entendido como um prejuízo ao bem comum a favor das vantagens privadas. O argumento fundamental a ser defendido neste artigo é de que, para falarmos em corrupção na política, precisamos colocá-la em relação com a capacidade dos indivíduos de uma

Fernando de Barros Filgueiras é Doutorando em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

dada comunidade política empreenderem ação coletiva mediante laços comuns sedimentados em uma ética, que modere os interesses a partir da *civitas*. Por decorrência dessa argumentação, o aparato institucional do Estado melhor funciona – no sentido de maior transparência e eficácia – quando certos valores dos participantes da ordem política se vinculam às leis positivas, legitimando essa ordem e assegurando a existência de certos valores que definirão a vida do corpo político e não sua corrupção. Ao passo dessa argumentação, afirmamos que as teorias sociais da corrupção, tratadas neste brevíário, prescindem desse recurso à ética entendida enquanto valor, afirmando serem as instituições políticas o fator de legitimidade que define a corrupção ou não da ordem.

Essa exposição crítica começará com teoria do positivismo jurídico e mostraremos como, segundo os autores dessa tradição teórica, a corrupção é uma decorrência de uma deslegitimação da ordem jurídica e da ineficácia das leis. A corrupção, entretanto, 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 esse fenômeno ocorre nas ordens políticas contemporâneas. Finalmente, fecharemos este brevíário com a teoria da *public choice* sobre a corrupção, que mostra como, quando existem indivíduos que monopolizam a burocracia, há uma tendência deles a sobrepor seus interesses privados ao interesse público, na medida em que são maximizadores de utilidade.

A constante lógica que perpassa as teorias sobre a corrupção, mesmo que elas estejam em dimensões epistemológicas diferentes, é que ela é entendida como a sobreposi-

ção dos interesses privados ao interesse público. Esse é o ponto de partida de todas as teorias sobre a corrupção e o núcleo lógico que define o conceito. Portanto, na medida em que envolve uma concepção de público, precisamos colocar o conceito de interesse em relação à ética na política, para que possamos falar das duas dimensões dialéticas que definem o conceito: a dimensão do público e a dimensão do privado.

E é essa concepção lógica do conceito de corrupção na política que resultará na crítica às teorias vigentes sobre esse tema. A tese é que essas 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. É a comunidade que expressa o valor da ética nos negócios públicos e o sentimento de não-corrupção que perpassa um “bom” governo, atribuindo às suas instituições a devida confiança necessária para a efetivação da ordem jurídica e das políticas públicas, tendo em vista não a racionalidade estreita, mas o sentimento de justiça, de igualdade, de liberdade, de tolerância e outros sentimentos afins.

## 2. A 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 que já atravessou dois séculos como a teoria que assegura o ordenamento jurídico<sup>2</sup>. Esta exposição, vale ressaltar, não tem o objetivo de apresentar novas hipóteses a respeito dessa filosofia do direito, nem criticar seus pressupostos teóricos centrais, 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 tecer-lhe 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 desse corpo de filosofia e, certamente, demanda a reconstrução do edifício lógico-conceitual que perpassa a filosofia do direito desde Aristóteles (1985). 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.

É com a dissolução da sociedade medieval e a emergência do Estado moderno que o direito positivo ganhará em preponderância com relação ao direito natural pelo processo de monopolização da produção jurídica por parte do Estado. O preceito lógico inerente a essa monopolização jurídica por parte do Estado é exposto na leitura do clássico *Leviatã* de Hobbes (1979), o qual justifi-

cará 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. Nesse 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, dessa forma, um estado de anarquia permanente. Para sair desse estado de anarquia permanente, em que todos lutam contra todos, é necessário delegar toda a força para uma só instituição, a qual assegurará, legitimamente e de forma soberana, que todos obedeçam às 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 às leis por meio da coerção.

Portanto, como assevera Bobbio (1995), essa 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, dessa forma, a relação entre os homens por meio de instituições políticas responsáveis por apaziguar a guerra de todos contra todos e moderar as paixões transformando-as em interesses. 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 essa 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 dessa concepção é a idéia de que o direito não é fruto da razão mas produto da história. Essa vertente da filosofia do direito representa para o positivismo jurídico, dessa forma, a crítica mais radical ao direito natural, como o concebia o Iluminismo. Esse 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>3</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 efetividade da norma jurídica, que deve ser interpretada pelos súditos como um comando. Essa 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.

Esse 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 dessa forma que o direito, segundo Kelsen (1999), é visto como um procedimento que regula o papel do Estado dentro da sociedade e do qual são derivados o regime político, a forma de governo e o conteúdo das instituições políticas<sup>4</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 em função da existência de paixões incompatíveis, enquanto aquele, ao contrário, colocaria termo ao conflito generalizado e asseguraria padrões regulares de obediência às regras do jogo.

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 de forma privada 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, porque o mundo de paixões dá lugar a uma ordem racional, já que em um estado de na-

tureza é inconcebível haver ação coletiva a partir do momento em que todos estão em guerra contra todos, perseguindo apenas seus interesses privados. 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*.

Essa 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 movidos a paixões 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, p. 130). A norma jurídica, na perspectiva kantiana, portanto, por meio do uso da coerção<sup>5</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 desvincula, então, 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<sup>6</sup>. 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 fio condutor lógico da corrupção, que podemos derivar desde Aristóteles (1985), faz-se presente no juspositivismo. Da mesma forma, a 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. 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 de que haja o consentimento dos homens em torno da constituição do poder soberano, como mostra Kelsen (1992) por meio 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 (1979), 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 uma concepção moral em torno do bem comum que a antecede e cria sua eficácia. A corrupção, nesse sentido, transcende os próprios limites da norma jurídica, estando tributada à capacidade de uma dada comunidade empreender coletivamente, por meio do consentimento, a eficácia da ordem política.

### *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 determinado *input* e *output* à semelhança de um grande computador que processa informações. No caso da sociedade, o sistema é o *processo* pelo qual estará assegurada a existência de uma ordem social que impute a paz junto aos indivíduos.

Apesar da grande influência do funcionalismo de Durkheim (1983), que concebia a sociedade de maneira organicista mediante o 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 essas partes, mas o *processo sistemático através do qual os indivíduos praticam suas ações no cotidiano*. É nesse 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, a 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 por meio 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 pela dicotomia entre situação e ator. A inovação que Parsons introduz nas teorias da ação social é colocar o agente no contexto no qual está inserido. O meio no qual está inserido impõe ao ator determinadas escolhas que serão fundamentais na sua ação em si. 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 dessas 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 mecanismos pelos 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>7</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, mediante a 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 dessas 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 por meio de dadas situações presentes no cotidiano. A coletividade, de acordo com Parsons, é a variável estrutural que cumpre a função de consecução dos objetivos, os quais são consensos para se alcançar os fins fundados nas sociedades modernas, por meio da comunidade. Finalmente, os papéis cumprem a função de adaptação, em que os indivíduos interagem e criam as situações do cotidiano.

O sistema de ação parsoniano compreende elementos e fatores que perpassam a vida dos indivíduos e é assentado na interação de quatro subsistemas, a saber: *o subsistema de cultura, o subsistema físico-biológico, o subsistema da personalidade e o subsistema societal ou social*. Esses quatro subsistemas são definidos de acordo com as 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 a 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 (1969, p. 9):

“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.”

Nos deteremos, daqui em diante, somente no sistema social, seguindo a visão geral de Parsons, no qual está contida a noção de política desse 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 esses 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 desse complexo mosaico que é o sistema social, analisando suas partes e os mecanismos que as unem umas às outras<sup>8</sup>.

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 significativa para os membros de uma dada coletividade. Mais especificamente, a instituciona-



lização é a construção de códigos simbólicos, legitimados socialmente, por meio dos quais o poder fará a mediação na organização social mediante canais que assegurem à autoridade sua eficácia na implementação de metas coletivas.

É importante destacar que o poder, para Parsons (1969), é um dos elementos responsáveis 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>9</sup>. O poder, 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>10</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, p. 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, entendido a partir de seu *processo*, e não da racionalidade inerente à ação apenas, que explica a política e, por decorrên-

cia disso, a ação dos participantes do sistema social.

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. Por meio desse sistema é que ocorrerá o controle da produtividade, mediada pelo poder e pelo dinheiro. A economia informa à política os recursos à disposição da sociedade (*input*) e esta decide, por meio da política, sobre a alocação dos recursos (*output*), em princípio, escassos.

O intercâmbio entre a política e a comunidade societal é que assegura, para Parsons, a eficácia do sistema. A comunidade societal exerce a função integrativa do sistema social por um conjunto de normas e leis que tornam possível o controle social. É nesse ponto que Parsons desenvolve um de seus conceitos centrais para explicar a política: o conceito de influência. A influência, segundo o autor, é a contrapartida do poder constituído da autoridade central, implementada pela comunidade societal, visando a eficácia das decisões tomadas no sistema político. A comunidade societal, por meio 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>11</sup>.

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

acordo com Parsons, garante a efetividade das decisões políticas, além de tornar 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. Esse 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 os valores fornecem a legitimação da autoridade. Do lado do *output*, o poder público oferece a responsabilidade moral quanto aos interesses coletivos, enquanto a socialização sinaliza os elementos legais sobre os quais se apóia a autoridade dos políticos.

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 desse autor de elaborá-lo com grau elevado de generalidade fez com que este perdesse 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, por sua vez, a teoria estrutural-funcionalista tem uma visão muito peculiar desse 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, p. 72). A preocupação central dessa abordagem é: *como 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 esse 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 dessa modernização depende de fatores estruturais e funcionais decorrentes da mudança, os quais informam o patamar que determina a sociedade ocupa no desenvolvimento, sendo que a corrupção varia conforme essa 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>12</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, p. 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 desse 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 dessa 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 comportamentos previsíveis dos atores, legítimos e recorrentes.

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, por meio 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. Dessa 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 subunidades 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, são os menos estáveis e que mais facilmente sucumbem às pressões da sociedade, na medida em que não as conseguem responder 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>13</sup>. A ausência de autonomia – subordinação – implica 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 esse 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. Esse 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 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 da mudança fica concentrado nas mãos desses grupos, a partir do momento em que eles se utilizam dessas instituições para corromper o sistema e articular seus interesses, ou seja, capturam a burocracia do Estado para perseguir seus fins privados. 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.

De acordo com Huntington, a corrupção é, então, 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, resulta em incertezas e instabilidade, emergindo a decadência institucional e a corrupção generalizada, na medida em que as normas do sistema não têm valor em si.

“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 justificada por nenhuma delas” (HUNTINGTON, 1975, p. 73).

Em segundo lugar, a modernização contribui para a ascensão de novos grupos sociais à arena política, estabelecendo um ambiente propício a comportamentos corruptos por meio da criação de novas formas de riqueza e de poder. Em arranjos institucionais pouco adaptáveis e subordinados, esses novos atores tendem a ser corruptos pela estrita ausência de instituições políticas eficazes para intermediar a relação entre o público e o privado mediante 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, p. 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 por meio 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 compra de cargos públicos. É essa a visão tão peculiar ao estrutural-funcionalismo sobre a corrupção. Os autores dessa 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 ela desobstrui barreiras burocráticas e facilita o investimento econômico, auxiliando a sociedade na modernização. O melhor tratamento desse 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 esse autor, até então o conceito de corrupção tinha uma conotação moralista, que encobria a dinâmica mediante a qual esse fenômeno ocorre e quais as causas e conseqüências desse fenômeno para o Estado e para a socie-

dade. Nesse 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 por meio dos vícios privados que, em 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 por meio do aumento de receitas com a ampliação de impostos. A corrupção também ajuda no desenvolvimento econômico por meio 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>14</sup>. Finalmente, dadas as duas conseqüências possíveis da corrupção mencionadas acima, ela colabora para o aumento da capacidade governamental por meio da centralização do poder em função das mudanças estruturais em curso<sup>15</sup>.

No campo dos custos da corrupção, o autor cita-os no espaço diametralmente oposto ao dos benefícios. A corrupção pode prejudicar o desenvolvimento econômico, a integração nacional e a capacidade do governo. Em face do desenvolvimento econômico, a corrupção favorece a emissão de capital para paraísos fiscais, retirando-o do país em que esses 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 estrangei-

ro. No que diz respeito aos custos da corrupção à integração nacional, a corrupção favorece revoluções sociais, golpes militares e segregação étnica. Isso porque as instituições políticas de dada sociedade em processo de modernização carecem de institucionalização política satisfatória, resultando em instabilidade e não aceitação da norma vigente no sistema. Como produto dos custos anteriores, a capacidade do governo se vê reduzida na 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 societais e institucionais de controle sobre o comportamento corrupto. De outro lado, se essas 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, por conseguinte, é que mesmo essa visão peculiar sobre o fenômeno parte do mesmo pressuposto geral: de que a corrupção é uma subordinação do interesse público ao interesse privado. Entretanto, esses autores não definem claramente o que é o interesse público e se as instituições políticas são suficientes para materializá-lo, já que os autores desse 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 a formação do interesse público.

#### 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. Dessa forma, o mercado perfeito assegura a devida simetria nas relações entre os agentes privados e a 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 maximizarão 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 isso, retomaremos as categorias centrais da teoria da escolha racional a partir dos argumentos de Downs (1957), Elster (1989a) e Olson (1999).

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>16</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<sup>17</sup>. Isto é, o conceito de ação social é tudo aquilo que o indivíduo leva em consideração para escolher certo padrão de agência: o comportamento de outros agentes, antecipando a ação dos terceiros por meio de um cálculo de benefícios menos os custos da ação.

É a partir dessa 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 essas preferências podem ser colocadas 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, essa 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 da política “como de fato ela é”, ou seja, o mundo dos interesses, do conflito de interesses e da coerção.

A partir desse 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 essa lógica, todo tipo de ação coletiva – que vise 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 é que os agentes terão sua possibilidade de satisfação de interesses maximizada. 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 por meio 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 teria custos.

O dilema da ação coletiva foi definido por Olson mediante o estudo dos sindicá-

tos 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 esse empreendimento, enquanto os outros cooperam. Esse quadro de preferências pode ser representado pelo dilema do prisioneiro, conforme a figura abaixo:

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 se-

Figura 1. O dilema do prisioneiro

		Ator 1	
		Cooperar	Não cooperar
Ator 2	Cooperar	CC	CN
	Não cooperar	NC	NN
Preferências: NC>CC>NN>CN			

rão condenados a penas pesadas que, no entanto, poderão ser reduzidas em função da confissão; se um deles confessar e delatar o companheiro, será libertado e receberá uma recompensa, enquanto 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 trair e delatar 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>18</sup>.

A participação, portanto, somente ocorrerá quando ela for compulsória, isto é, quando não prescindir de mecanismos de coerção que obriguem 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) corrobora, com a ajuda das teorias dos grupos sociais de Homans (1950) e Simmel (1955), 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 do poder proporcional de cada agente, cada um deles, por ser egoísta, sentir-se-á à vontade para não cooperar e, além disso, a capacidade de decisão desse *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 aumentar. Em grupos grandes, como classes sociais, por exemplo, o peso de cada participante é insignificante em face do grupo, uma vez que um indivíduo sozinho, dentro desse grupo, dificilmente conseguirá decidir sobre as ações tomadas a seu favor. O tamanho do grupo, portanto, influencia a 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, dá-se 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. Nesse 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 (1989b), 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>19</sup> ocorrerá como solução do dilema da ação coletiva no sentido de que as preferências individuais tornar-se-ão 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, nesse 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 pela 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 esse 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.

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. Essa concepção da política, própria da *public choice*, Fábio Wanderley Reis (2000, p. 102) nomeou de problema constitucional, que, segundo esse autor, é o problema de “minimizar as externalidades que o comportamento de uns acarreta para os outros e de se alcan-

çar, 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 por um consenso minimamente calculado pelos agentes. O argumento desses autores é que a racionalidade estratégica pura – a acumulação de utilidades com o menor esforço – cria efeitos externos – ou externalidades – por meio 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 mediante leis que não prescindam do uso da coerção para reduzir esses custos, que, por princípio, são compartilhados por todos os indivíduos. Essas 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), dar-se-ia porque o descompasso de preferências conflitivas gera 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 nesse sentido que para Elster (1989a) a racionalidade é imperfeita, na medida em que, para o agente operar com esse estoque

de evidências, esse deverá, no mínimo, aproximar-se a um nível ótimo paretiano. Isso porque, se o agente tem informação de menos, não decide e não toma um curso de ação; se o agente tem informação de mais, 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 desses, 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>20</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, dessa forma, um procedimento democrático minimalista pela participação universal dos agentes nos negócios públicos<sup>21</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), segun-

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

É nesse 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, essa caça às rendas é estritamente ilegal. Porém, como observa Rose-Ackerman (1996a), 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 por meio 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. Isso 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, conseguirem 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 desses recursos, uma vez que estes não são estabelecidos de acordo com as regras de um mercado impessoal. Como observa Przeworski (2001), 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 os *principals* não têm informação suficiente, impossibilitando, dessa forma, qualquer tipo de controle e de *accountability* em relação à coisa pública. A citação abaixo, extraída de Rose-Ackerman (2002, p. 70), 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.”

A causa 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 por meio 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, em princípio escassos, e a alocação destes em atividades improdutivas, as quais não geram crescimento do bem-estar agregado da sociedade. Nesse 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 por meio dela para paraísos fiscais. De acordo com esse 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 melhora 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 (1996b), a legitimidade do sistema político, na medida em que as falhas de mercado re-

sultam na decadência da cooperação entre os atores políticos e na recorrência de práticas ilegais entre os atores, maximizadores de rendas.

Em face das consequências 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 por meio 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 (1996b; 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 econômica.

Como destacaram 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 dessa forma que, dados os pressupostos gerais da *public choice*, enquanto corpo de teoria política, 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 dessa concepção, 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.

## 5. Considerações finais

A partir do inventário das teorias sociais que tratam do fenômeno da corrupção

na política, podemos perceber uma constante lógica, ou um ponto comum a todas elas, que suscitará a crítica aqui formulada: *de que a corrupção, basicamente, é a sobreposição das vantagens privadas ao bem comum*. A partir dessa concepção, a estrutura lógica do problema nos obriga, então, a pesquisarmos como é possível a formação do bem público para verificarmos e coletarmos evidências suficientes para entendermos a corrupção na política. O pressuposto lógico é o seguinte: *se é possível o bem público, por redundância será possível a ação coletiva e o compartilhamento de valores comuns entre os agentes políticos em uma esfera pública*.

Dados os dilemas de definição conceitual da corrupção, como observa Heywood (1997), a consequência é o inevitável caráter normativo do conceito, que se concentra na dimensão dos deveres em relação à honestidade dos agentes políticos, ou seja, na dimensão deontológica da ordem política. Somente com a contraposição entre honestidade e transparência, de um lado, e corrupção, de outro, poderemos definir a forma segundo a qual esse fenômeno ocorre na política. Portanto, o conceito de corrupção não pode prescindir de uma noção ligada ao dever, já que seu núcleo definicional reside no campo dos valores, que, como já mostrou Montesquieu (1973), na modernidade, são transpostos para o campo das instituições.

Entendido esse pressuposto lógico, podemos lançar a crítica a ser formulada. As teorias sociais sobre a corrupção na política, mesmo que tenham pressupostos epistemológicos diferentes, lançam mão da concepção comum de que ela ocorre quando o bem comum é subordinado aos interesses privados, mas atribuem ao bem comum uma concepção de matriz kantiana de que o mesmo não resulta em concepções *a priori*. O erro dessas teorias é atribuir à corrupção uma noção de interesse público que não leva em consideração certos valores comuns aos agentes políticos responsáveis por fomentá-lo, destituindo-a de qualquer caracteris-

tica normativa que é inerente ao seu conceito. Logo, a tentativa de observar a corrupção a partir de um viés estritamente racionalista desconsidera a ética presente na esfera pública que, esta sim, materializa o interesse público. A idéia presente no positivismo jurídico de que a lei materializa o interesse público; no estrutural-funcionalismo de que as instituições o materializam e de 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.

Essa crítica possibilita, então, formularmos uma hipótese alternativa, central deste artigo: *de que a corrupção 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 por meio de seus sistemas de solidariedade, tendo em vista os valores e a confiança dos cidadãos em função das estruturas de socialização das normas da comunidade política*.

Em outras palavras, a corrupção é, como podemos lançar hipoteticamente, de um lado, uma função dos padrões de eficácia institucional, entendida como interação entre as esferas pública e privada que tendem ou não a garantir a transparência e a eficácia na formulação e implementação das decisões do governo. Isto é, a corrupção é, em parte, o resultado, que pode variar em grau, do arranjo institucional de um dado sistema político, a partir do qual é assegurada a transparência nas relações entre o público e o privado. De outro lado, a corrupção é uma função dos padrões recorrentes de interação dos 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, expressos na capacidade das estruturas de socialização de manter uma ordem

política que fomenta a ação coletiva por meio de valores que impliquem sanções contra uma ação propriamente corrupta ou desonesta. Por conseguinte, o suposto é que deve haver uma estrutura compatível entre instituições políticas, de um lado, e valores compartilhados na esfera pública, de outro, para que seja assegurada a transparência e a honestidade dos agentes políticos no trato com a coisa pública.

Portanto, a tentativa de construir um conceito de corrupção que dê conta de lidar com o problema da formação dos interesses individuais a partir de sua convergência por meio da esfera pública e de como ela ocorre a partir desse quadro de eficácia institucional das sociedades contemporâneas são as questões centrais de que deve tratar uma teoria sobre a corrupção.

### Notas

<sup>1</sup> A própria idéia de que o mundo político pode ser concebido racionalmente, no qual o analista pode apreender com o uso da razão as diversas categorias e conceitos e organizá-los num todo genérico e compreensivo para predizer novas teorias, não deixa de ser uma noção ideal. O ponto central é a virada epistemológica da teoria social do século XX, que deixa de lado a deontologia ou a dimensão dos deveres em função de uma concepção pragmática e ontológica.

<sup>2</sup> Bobbio (1995) ocupa no corpo do positivismo jurídico uma posição, como ele mesmo se define, moderada.

<sup>3</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.

<sup>4</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.

<sup>5</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.

<sup>6</sup> Contemporaneamente, a corrupção, no campo do direito, é definida como infração ao direito administrativo, que regulamenta as relações entre o funcionário público e a coisa pública. Ademais, o direito administrativo tipifica a corrupção na forma de delitos, tais como a fraude, o estelionato, etc.

<sup>7</sup> Para Parsons, os sistemas de não-ação são aqueles caracteristicamente relacionados aos meios físico e biológico em geral.

<sup>8</sup> Parsons foi responsável por introduzir a sociologia de Weber nos Estados Unidos por meio de sua tradução de *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Entretanto, Parsons introduz uma interpretação sistêmica e desenvolvimentalista da obra weberiana, enquanto Bendix (1986) introduz a interpretação não sistêmica, contrapondo a visão parsoniana.

<sup>9</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 esse autor contrapõe as visões instrumental e 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, a um 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. Nesse sentido, Habermas imputa ao conceito de poder de Parsons (1969) uma noção de racionalidade estratégica, que, por si só, não legitima a política em face da sociedade.

<sup>10</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.

<sup>11</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. Esse é um dos problemas que Habermas (1997) tentará resolver por meio da teoria da ação comunicativa (Cf. FILGUEIRAS, 2003).

<sup>12</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. Essa 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 mediante 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.

<sup>13</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.

<sup>14</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, incluindo o Brasil, e no Leste Asiático, que entraram tardiamente no capitalismo.

<sup>15</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*. Essas máquinas políticas são grupos sociais que procuram influenciar o conteúdo das decisões políticas tomadas na arena legislativa pela persuasão das elites partidárias em torno de seus valores. Scott, assim como Nye, afirma que a constituição dessas máquinas políticas colabora para o arrefecimento da disputa entre clivagens sociais que surge com a mudança, colaborando, dessa forma, para o desenvolvimento.

<sup>16</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, leva-nos à idéia de cálculo como catalisador das intenções dos agentes.

<sup>17</sup> É importante chamar a atenção para o argumento segundo o qual a teoria da escolha racional prescinde da concepção weberiana de efeitos não intencionais da ação social.

<sup>18</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.

<sup>19</sup> Quando falamos de ponto de equilíbrio, não podemos deixar de nos referenciar a John Nash Junior (2001a, 2001b). Segundo Nash Junior 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 por meio da deserção e ninguém bancará o *sucker* cooperando incondicionalmente.

<sup>20</sup> De acordo com essa concepção, podemos remontar ao antigo aforismo liberal, criado por Mandeville, de que os vícios privados asseguram os benefícios públicos.

<sup>21</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.

## Bibliografia

AKERLOF, George. The market of "lemons": quality uncertainty and the market mechanism. In: RASMUSEN, Eric (Org.). *Readings in games and information*. Malden: Blackwell Publishers, 2001.

ARISTÓTELES. *Política*. Brasília: Ed. da UnB, 1985.

ARROW, Kenneth. *The limits of organization*. New York: W. W. Norton, 1974.

AXELROD, Robert. *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books, 1984.

BENDIX, Reinhard. *Max Weber: um perfil intelectual*. Brasília: Ed. da UnB, 1986.

BENTHAM, Jeremy. *Uma introdução aos princípios da moral e da legislação*. São Paulo: Nova Cultura, 1989.

- BITTAR, Eduardo C. B.; ALMEIDA, Guilherme A. de. *Curso de filosofia do direito*. São Paulo: Atlas, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- \_\_\_\_\_. *O positivismo jurídico*. São Paulo: Ícone, 1995.
- BOUDON, Raymond. Ação. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Tratado de sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.
- DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row, 1957.
- DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).
- ELSTER, Jon. *Marx hoje*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989c.
- \_\_\_\_\_. Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos. Argumentos a favor do individualismo metodológico. *Lua Nova*, São Paulo, n. 17, 1989b.
- \_\_\_\_\_. *Ulises y las sirenas: estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989a.
- FILGUEIRAS, Fernando de B. Participação política em Jürgen Habermas: um debate com Talcott Parsons e Hannah Arendt. *Fragmentos de Cultura*, Goiânia, v. 12, n. especial, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. O conceito de poder em Hannah Arendt. In: FREITAG, Barbara; ROUANET, Sérgio Paulo. *Habermas: sociologia*. São Paulo: Ática, 1980. (Grandes Cientistas Sociais).
- HEYWOOD, Paul. Political corruption: problems and perspectives. *Political Studies*, Guildford, v. 45, n. 3, 1997.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- HOMANS, Georg. *The human group*. New York: Harcourt: Brace, 1950.
- HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Ed. da USP; Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.
- KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. São Paulo: Abril Cultural, 1980. (Os Pensadores).
- KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- KRUEGER, Anne O. The political economy of rent-seeking. *American Economic Review*, Nashville, v. 64, 1974.
- LA PALOMBARA, Joseph. Structural and institutional aspects of corruption. *Social Research*, Surrey, v. 61, n. 2, 1994.
- MANDEVILLE, Bernard. *The fable of the bees*. Middlesex: Penguin Books, 1970.
- MAURO, Paolo. Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). *A corrupção e a economia global*. Brasília: Ed. da UnB, 2002.
- MILLS, C. Wright. *As elites do poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores).
- MONTINOLA, Gabriella R.; JACKMAN, Robert W. Sources of corruption: a cross-country study. *British Journal of Political Science*, Cambridge, v. 32, n. 1, 2002.
- NASH JUNIOR, John F. Equilibrium points in N-Person games. In: RASMUSEN, Eric (Org.). *Readings in games and information*. Malden: Blackwell Publishers, 2001a.
- \_\_\_\_\_. Non-cooperative games. In: RASMUSEN, Eric (Org.). *Readings in games and information*. Malden: Blackwell Publishers, 2001b.
- NYE, Joseph. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 61, n. 4, 1967.
- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Ed. da USP, 1999.
- PARSONS, Talcott. *Politics and social structure*. New York: Free Press, 1969.
- \_\_\_\_\_. *The structure of social action*. New York: Free Press, 1949.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agente x principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do estado e a administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2001.
- RASMUSEN, Eric; RAMSEYER, J. Mark. Cheap bribes and the corruption ban: a coordination game among rational legislators. *Public Choice*, Dordrecht, v. 78, n. 3-4, 1994.



- REIS, Fábio W. *Política e racionalidade* problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2000.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, Kinberly Ann (Org.). *A corrupção e a economia global*. Brasília: Ed. da UnB, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996b.
- \_\_\_\_\_. Democracia y alta corrupción. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Paris, n. 149, 1996a.
- SAVIGNY, Federico C. de. *La ciencia del derecho*. Buenos Aires: Losada, 1949.
- SCHELLING, Thomas. The strategy of conflict. In: RASMUSEN, Eric (Org.). *Readings in games and information*. Malden: Blackwell Publishers, 2001.
- SCOTT, James C. Corruption, machine politics, and political change. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 63, n. 4, 1969.
- SIMMEL, Georg. *Conflict: The web of group-affiliations*. Glencoe: Free Press, 1955.
- TULLOCK, Gordon. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, Cambridge, n. 5, 1967.
- \_\_\_\_\_; BUCHANAN, James. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962.
- WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultura, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Economia e sociedade*. Brasília: Ed. da UnB, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Metodologia das ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 1992.