

Como medir a corrupção? Obstáculos, desafios e novas metodologias possíveis

Luiz Fernando Vasconcellos de Miranda

Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA) – Brasil

lfmiranda2005@yahoo.com.br

Trabalho preparado para o X Congresso Latino-americano de Ciência Política, da Associação Latino-americana de Ciências Políticas (ALACIP), em conjunto com a Associação Mexicana de Ciências Políticas (AMECIP) e com colaboração do Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), nos dias 31 de julho, 1, 2 e 3 de agosto de 2019

Resumo

O presente artigo trata de um esforço de precisar o conceito de corrupção bem como apresentar os prós e contras dos métodos de medição do objeto. Para tanto, o artigo é dividido em três partes. A primeira trata de apresentar diversas definições de corrupção, mostrando seus prós e contras e a dificuldade de se chegar a um consenso para o conceito, já que corrupção engloba um número variado de práticas. A segunda parte trata das dificuldades de se medir a corrupção dada sua ilegalidade e serve de preâmbulo para a terceira parte: medidas de corrupção. Nesta última, apresentamos métodos de medição do objeto (métodos tradicionais e novos) proporcionando uma leitura sobre os avanços dos medidores e seus *trade-offs*.

Palavras-chave: corrupção; definição de corrupção; medição de corrupção

Pede-se não citar

Definindo Corrupção:

Faz algum tempo que estudiosos da corrupção de diferentes áreas tentam elaborar uma definição de corrupção que seja considerada como definitiva. Este artigo trata de mostrar diferentes definições da corrupção, enquanto fenômeno político, econômico e sociológico. Conforme fomos apresentando as diferentes definições de corrupção, também abordaremos a dificuldade de se chegar a uma única e mais precisa definição do tema, pelo fato desta abordar um número muito grande de práticas. Dificuldade posta, tentaremos encontrar uma definição de corrupção que melhor se encaixe nas demandas deste artigo.

Downes e Rosenn (2000), prefaciando um livro de artigos sobre a corrupção e a necessidade de reformas para o Brasil, livro este que enfoca o impacto do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, mencionam as dificuldades para uma definição amplamente aceita da corrupção. Rose-Ackerman, ainda em 1978, lamentava a ausência de um corpo teórico já pronto para o problema da definição deste tema, ao passo que Klitgaard (1988) reclama do fato de a literatura sobre o assunto ser especulativa e rala. Klitgaard, em obra posterior, apresentaria a seguinte definição de corrupção:

“la corrupción es el uso indebido de los ámbitos oficiales para la obtención de resultados no-oficiales, por lo general ventajas personales, aunque frecuentemente sólo para el beneficio de la propia empresa o partido político. Puede ocurrir dentro de organizaciones públicas o privadas, puede abarcar tanto actos de omisión como de comisión, puede ser interna a una organización o involucrar clientes de la organización. De manera análoga a otros problemas sociales tales como la contaminación o una epidemia, la corrupción admite grados. Existe casi en todas partes y su profundidad difiere, como difiere el daño social que provoca en cada caso. La corrupción es un delito calculado, no es el producto de un momento de pasión [...] Corrupción = monopolio + discrecionalidad – obligación de rendir cuentas” (Klitgaard, 1997, p.252).

Outra dificuldade para se estudar a corrupção é imanente ao fenômeno: a corrupção é um fenômeno que, por estar fora das regras oficiais que regulam os mercados, as instituições políticas e as relações entre Estado e economia, está quase sempre camuflado, o que impossibilita a utilização de uma série de métodos já estabelecidos que focalizam atividades lícitas. Então, no estudo da corrupção faz-se necessário descobrir métodos que analisem outros fenômenos, que, por se configurarem de tal ou qual maneira, mostrem

evidências ou provem que o referido fenômeno analisado não aconteceria sem que houvesse corrupção. Boa parte do estudo da corrupção faz-se, portanto, indiretamente.

Geddes e Ribeiro Neto (2000, p.50), num artigo incluído no livro organizado por Downes e Rosenn, utilizam uma definição mais precisa de corrupção, formulada por V. O. Key (1936): “[A corrupção é o] controle abusivo do poder e dos recursos do governo visando a tirar proveito pessoal ou partidário. Tal proveito (...) pode ser na forma de poder ou controle dentro da organização política ou na forma de apoio político por parte de vários indivíduos (...)”. Tal definição, ainda assim, não contempla a corrupção de bens privados. Uma dicotomia que, então, pode ser introduzida é justamente aquela que tipifica o tipo de bem que sofre danos por algum tipo de corrupção. Assim, a *corrupção* pode ser de *bens públicos* como de *bens privados*. Já um exemplo de definição bastante ampla é a de Schilling (1997, p.2): “entendo por ‘corrupção’ um conjunto variável de práticas que implica em trocas entre quem detém poder decisório e quem detém poder econômico, visando à obtenção de vantagens – ilícitas, ilegais ou ilegítimas – para os indivíduos ou grupos envolvidos”. Tal definição chama a atenção para a reciprocidade de uma relação de corrupção, mostrando que corruptor e corrompido ganham com sua troca ilegal.

Schilling (1997) e Gingerich (2006) são unânimes ao afirmar que o primeiro grande estudioso do tema foi Samuel Huntington. A hipótese central deste autor era a de que “a corrupção, como a violência, ocorre quando a ausência de oportunidades de mobilidade fora da política se combina com a exigência de instituições frágeis e inflexíveis, canalizando energias para o comportamento político desviante” (Huntington, 1975, p. 80). Há, portanto, nesta análise, causas e funções comuns tanto para a violência quanto para a corrupção, que são diretamente influenciadas pela modernização. Violência e corrupção estabelecem relações e se encontram entrelaçadas. “Tanto a corrupção quanto a violência são meios ilegítimos de se fazer demandas ao sistema, mas a corrupção é também um meio ilegítimo de satisfazer tais demandas” (Huntington, 1975, p.105). Huntington também reconheceria que estes dois modos de formular demandas ao sistema são utilizados por classes sociais distintas: a violência correspondendo às demandas dos estratos economicamente mais baixos da população e a corrupção às demandas dos estratos mais altos.

O Dicionário Bobbio/Mateucci/Pasquino de Política faz uso de uma definição de corrupção menos problemática e sobretudo como um exercício de influência:

“A corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima (...) É uma alternativa da coerção, posta em prática quando as duas partes são bastante poderosas para tornar a coerção muito custosa, ou são incapazes de a usar” (Bobbio, Mateucci e Pasquino, 1991, p.292).

O conceito, aqui, limita-se ao comportamento ilegal de quem desempenha um papel no serviço público ou deseja corromper tal servidor e é distinguido em três tipos: 1) *suborno*: uso da recompensa escondida para conquistar um ato, ou omiti-lo, de um funcionário público, a seu favor; 2) *nepotismo*: concessão de empregos ou favores por vínculos e não por mérito; 3) *peculato*: desvio ou apropriação de fundos públicos para uso privado. Entre outras coisas propostas pela definição, está o fato da corrupção dever ser considerada nos termos da dicotomia *legalidade/ilegalidade* e não nos termos da dicotomia *moralidade/imoralidade*, levando-se em conta as diferenças existentes entre as práticas sociais e as normas legais (Schilling, 1997). O mesmo dicionário também tem a preocupação de mostrar as etapas que um ato de corrupção percorre, mencionando, inclusive, até uma determinada etapa que pode simplesmente não acontecer caso a ilicitude não seja descoberta e devidamente julgada. Assim, o caminho que as trocas corruptas percorrem constitui-se de três etapas: 1) *fase da elaboração das decisões*: deste momento, segue-se que, quanto maior o segredo e a capacidade decisória existente nesta instância, maior é a possibilidade de corrupção; 2) *fase de aplicação das decisões e das normas*: deste outro, deriva-se que, quanto maior for a distância entre as instâncias de decisão, aplicação e controle, maior a possibilidade de acontecimento de delitos contra o patrimônio público; 3) *punição dos delitos*.

Huntington (1975, p.79)¹ e Carvalho (1987, p.175)² também abordam, direta ou indiretamente, a corrupção como exercício de influência e troca de vantagens, assim como Zaffaroni (1990, p. 371): “[La corrupción] suele entenderse como la relación que se establece entre una persona con poder decisorio estatal y otra que opera fuera deste poder, en virtud de lo cual se cambian ventajas, obteniendo ambas un incremento patrimonial, en

¹ “A corrupção envolve a troca de ação política pela riqueza econômica”.

² “A corrupção pressupõe, de modo geral, uma interação que envolve duas partes: o titular do cargo público e o representante do interesse particular” (Carvalho, 1987).

función de un acto (u omisión) de la esfera de poder de la primera en beneficio de la segunda”, e Ocampo (1993, p.12) “La corrupción es hija de las relaciones clandestinas entre el poder de la autoridad y el del dinero”. Estes dois autores, em suas análises, recuperam Mills: “Quando as instituições políticas e as oportunidades econômicas estão ao mesmo tempo concentradas e ligadas, então os cargos públicos podem ser utilizados em proveito pessoal” (Mills, 1981, p.403).

São objetos preferenciais da corrupção os indivíduos ou grupos que estão no comando ou participam destes centros com algum grau de influência. Em outras palavras, trata-se dos parlamentares, do Executivo, da burocracia e da magistratura (Schilling, 1997). Alvo preferencial dos corruptores, estes altos funcionários públicos também são os mais observados. Portanto, é justamente onde os custos de uma decisão contrária ao interesse do corruptor sejam altos (perda de licitações, possibilidade de um eventual processo e consequente possibilidade de prisão etc.) e onde há cessão às propostas ilegais por parte de funcionários com alto poder decisório que se dá um cenário de corrupção. Assim, também se pode definir a corrupção como um redutor de incerteza, como o faz Mény (1995).

Outra amostra da diversidade de definições de corrupção encontra-se em Heidenheimer (1970). Em sua introdução, Heidenheimer agrupa em três os tipos básicos de definições mais utilizadas por estudiosos do assunto: 1) *uma definição centrada no ofício público*, segundo este tipo de definição, existe corrupção quando há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo, devido à busca de recompensas para si ou para terceiros; 2) *uma definição centrada no mercado*, segundo a qual o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como uma forma de maximizar sua renda pessoal; 3) *uma definição centrada na ideia de bem público*, por este tipo de definição, uma prática é considerada como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares. Gibbons (1990) oferece uma alternativa às definições anteriores, propondo um quarto tipo básico de definição: *uma definição baseada na opinião pública*: ou seja, parte-se da idéia de que o conceito de corrupção tem dimensões definíveis que são bem reconhecidas pelo público.

Definições de corrupção que enfatizam o processo em si e que oferecem uma operacionalização mais funcional são as da escola chamada de *public office*. Um exemplo deste tipo de definição é o de Nye (1967, p. 479): “Corrupção é o comportamento que se desvia das obrigações formais de um cargo público em benefício de interesses pecuniários ou de status que diz respeito ao mundo privado (seja um interesse pessoal, de um núcleo familiar e/ou parentes próximos, ou de um pequeno grupo de interesse); ou que viole regras contra o exercício de certos tipos de influência que o mundo privado possa exercer”. A partir deste tipo de perspectiva, o valor moral de uma intenção do agente encontra-se fora da estrutura de um ato de corrupção. A falta de espírito público e a falta de consideração pelo benefício pessoal podem produzir um tipo de comportamento tido como corrupto, mas somente porque as ações específicas dos servidores públicos excedem certos limiares de uma conduta admissível, e não por causa do estado psicológico dos atores, o qual não lhes imputa qualquer fidelidade à política.

Um recente estudo adota a definição de Nye, ainda que parcialmente. Gingerich (2006) rejeita a noção de que ganhos de status ou ganhos pecuniários são necessariamente os principais fatores de motivação de uma conduta corrupta. A ênfase incorreta sobre estes dois estímulos, segundo Gingerich, é um erro de conceitualização da corrupção muitas vezes reproduzido em trabalhos empíricos, muitos dos quais tiveram influência determinante na maneira como a corrupção é medida. A deficiência seria, talvez, melhor ilustrada com exemplos da história recente. O autor, então, diz que a maior parte dos escândalos de corrupção que grassaram países como o Canadá, o México, a França, a Coreia do Sul e o próprio Brasil em anos recentes à publicação de seu estudo (2006) tiveram propósitos periféricos de enriquecimento pessoal. Ao invés disto, este autor nos diz que estes escândalos ocorreram em torno de exigências do financiamento da atividade política (campanhas políticas e despesas de funcionamento e organização de partidos) e o grau no qual os recursos e o poder da administração pública foram maiores no pagamento ilegal destas despesas. Observação patente e acertada deste autor aponta para o fato de que um foco de determinadas definições de corrupção permanece somente no ganho pecuniário e, logo, iluminando apenas parte do problema. Gingerich considera a parte ‘não iluminada’ (as motivações políticas) como o componente central de uma conduta corrupta.

Uma definição geral de corrupção deveria ser, portanto, expansiva o suficiente para cobrir tanto a atividade orientada para o enriquecimento pessoal quanto a atividade orientada no sentido de obter benefícios políticos. Em consequência disto, Gingerich define corrupção como “um comportamento desviante de parte dos servidores públicos, eleitos ou não, que vise à obtenção de recursos para a promoção do bem-estar de um determinado indivíduo ou grupo ou que vise atingir um objetivo político através do mau uso da autoridade ou dos recursos provenientes de tal posição” (Gingerich, 2006, p.263).

Desta maneira, este autor introduz uma segunda dicotomia, na tipificação dos atos de corrupção, importante para alcançarmos uma definição de corrupção que seja a mais abrangente e precisa ao mesmo tempo, se possível. O modo como define corrupção permite que ela seja desmembrada em dois componentes: a *corrupção pessoal* e a *corrupção política*. A meta de um objetivo político específico e ilegal engloba o uso de recursos públicos direta ou indiretamente no apoio de uma candidatura particular, ou de uma facção, partido político ou coalizão. Assim, recapitulando: a corrupção pode ser de dois tipos de bens: *corrupção de bens públicos* e *corrupção de bens privados*. Quanto ao seu propósito, são basicamente dois os seus tipos: a *corrupção pessoal* e a *corrupção política*.

O que nenhum autor, dentre os utilizados neste estudo, até então pontuou explicitamente em sua conceituação de corrupção é o fato dela poder ser inteiramente privada, orquestrada e executada por agentes privados no ataque de bens privados com objetivos pessoais ou até políticos. Esmiuçado o problema, entendemos já ter dado um primeiro passo na busca de uma definição mais abrangente de corrupção, sem que se perca a objetividade e a particularidade de seus subcasos, para que então um grupo maior de estudiosos do assunto possa entrar em consenso.

Recentemente, vemos o interesse da sociedade civil organizada em relação ao nosso objeto de estudo, fazendo com que a corrupção não seja mais um objeto apenas da academia e de algumas instituições governamentais nacionais ou internacionais. Assim, vemos nascer *Organizações Não Governamentais* criadas especificamente no sentido de estudar o fenômeno da corrupção. E, como instituições independentes, as ONGs também formulam suas próprias definições de corrupção. A ONG mais bem-sucedida neste ramo de vigilância da corrupção, A *Transparência Internacional*, uma ONG internacional, com matriz em

Berlim, assim define corrupção: “[Corrupção é] o abuso de um poder incumbido a líderes políticos para ganhos privados, com o objetivo de se aumentar o poder ou a riqueza” (Hodess, 2004, p.11). Logo de saída já podemos notar que, segundo esta definição, toda burocracia governamental não-eleita fica de fora da possibilidade de se praticar atos corruptos e, indiretamente, o que separa a corrupção política de outras formas de corrupção é a identidade dos indivíduos envolvidos nas transgressões. Se figuras políticas estão envolvidas, então seu comportamento necessariamente se constitui em corrupção política. Oposto a isso, em muitas publicações encontram-se referências da corrupção burocrática como uma gama de comportamentos ilícitos que emergem primeiramente como meios de acréscimo na renda dos funcionários públicos. Trocas corruptas que ocorrem na burocracia pública, por implicação, giram necessariamente em torno do enriquecimento daqueles que estão diretamente envolvidos (Gingerich, 2006).

Por tudo que discutimos até aqui, a definição de corrupção usada por mim neste trabalho incorpora a definição de Schilling (1997) e parte da análise de Gingerich (2006) e é a seguinte: corrupção é o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido (Miranda, 2018, p. 256).

Um outro problema que se apresenta ao se estudar corrupção e que aparece imediatamente após se sair da seara de sua definição é o problema da medição do fenômeno. Já que temos uma definição mais adequada cabe, portanto, termos boas medidas desta ilicitude para que se possa saber o tamanho do prejuízo aos cofres públicos e o quanto de esforço é demandado para que se possa combater esse ‘mal público’ do modo mais eficaz possível. A percepção desta necessidade vem acompanhada de uma indagação, a qual perpassará toda a

próxima sessão: como criar medidores confiáveis de uma atitude ilegal, que, portanto, é escondida a qualquer custo?

Medindo a corrupção:

O movimento denunciatório de atitudes ilícitas, já tipificadas aqui como atos corruptos, é enxergado por Schilling (1997) como um movimento de longa duração, onde o ‘caso’ de corrupção é uma espécie de unidade fundamental de análise. A delimitação de um ‘caso’, ou, na linguagem dos documentos que regulam as CPIs (onde Schilling se baseia), um ‘fato determinado’, é um recorte analítico onde se pode exhibir em detalhes o que se poderia chamar de percurso completo de um ato de corrupção para nossos propósitos: começando com sua elucubração, passando pela sua execução, sua descoberta, o processo de abertura e conclusão de uma CPI, até um eventual julgamento dos crimes cometidos (também havendo outras possibilidades de fim de percurso, como a cassação de um mandato parlamentar). Os ‘casos’ de corrupção, na nossa delimitação de objeto, surgem através de denúncias da imprensa ou de terceiros e também durante as investigações das CPIs. Alguns destes ‘casos’ viram ‘escândalos’ e o escândalo supõe a existência de um bem que foi lesado, um valor maculado, um sentimento de justiça ferido (Schilling, 1997).

De antemão pode-se dizer que não é possível medir a corrupção em sua totalidade. Geddes e Ribeiro Neto (2000, p.49) colocam bem a questão: “é impossível medir precisamente a corrupção. Os que nela se envolvem naturalmente procuram ocultá-la. Nunca se sabe se os casos que chegam a vir à tona são representativos daquilo que permanece oculto. Os que denunciam a corrupção – jornalistas, adversários políticos, amigos ou sócios em conflito – têm seus próprios motivos para fazê-lo, de modo que não se pode dizer que um aumento das denúncias reflita um aumento da corrupção”.

Uma observação importante pode ser deduzida da análise precedente. Quando há um aumento nas denúncias e nos escândalos de corrupção não se pode afirmar que a corrupção aumentou, mas pode-se afirmar que o grau de investigação aumentou.

Uma dificuldade adicional (já mencionada anteriormente) à medição da corrupção é o fato dela se referir a um número considerável, e às vezes mutante, de práticas que, no entanto,

têm uma estrutura em comum: tratam de relações entre quem detém poder decisório e quem detém poder econômico.

Na economia, os estudos sobre corrupção já não são exatamente uma novidade. Há aproximadamente 50 anos os economistas estudam o tema, desde a criação e a operacionalização do conceito de *rent-seeking*. Entretanto, a corrupção é notoriamente difícil de se medir e a pesquisa econômica empírica que cobre o tema é regularmente pobre (Mauro, 1997).

Deste modo, qual seria o *dataset* ideal disponível para o estudo do comportamento corrupto e quais as principais características que tal *dataset* deveria ter? Gingerich (2006) oferece uma possível resposta a essa pergunta. Uma característica desejável de tal *dataset* seria aquele que consiste de observações ao nível individual. De todos os atores relevantes considerados nas ciências sociais, os indivíduos são os únicos portadores de escolhas. Embora seja sempre conveniente (e necessário) reduzirmos pluralidades de uma instituição como se ela fosse um ator unitário e, conseqüentemente, portador de uma escolha, em verdade estas instituições produzem uma única escolha a partir de complexos processos de escolha coletiva, processos estes com números consideráveis de decisões individuais. Simplificadamente, a escolha social é um filtro das decisões individuais. Se quisermos saber, portanto, por que regiões, estados, e outras formações de grupo se diferem nos caminhos de suas escolhas, precisamos saber por que os indivíduos que pertencem a essas organizações tomam suas decisões.

Uma segunda característica desejável de tal *dataset* seria aquela que contém, relativamente, uma medição precisa do comportamento ilícito em questão. Embora este requisito pareça evidente, ele exige uma quantidade substancial de informações. Como a corrupção é um ato ilegal e uma atividade potencialmente estigmatizadora, seus praticantes têm todos os incentivos para manter sua incidência fora dos holofotes da mídia e das autoridades (Gingerich, 2006).

Uma terceira característica desejável de tal *dataset* é aquela que contém informações sobre uma grande gama de características dos participantes do estudo. Particular importância neste tem a inclusão de características relevantes na explicação do por que alguns

indivíduos se engajam em um comportamento ilícito e outros não. E quando temos todas as informações sobre os principais determinantes do comportamento ilícito já recolhidos pelos questionários, o risco de termos de corrigir uma inferência (como um problema de variável enviesada) é consideravelmente reduzido. Além do mais, com uma ampla gama de preditores incluídos no *dataset*, estamos aptos a estabelecer uma importância relativa dos vários fatores em determinar a participação dos indivíduos no comportamento ilegal.

Assim, Gingerich (2006) nos diz que, quando os *datasets* estiverem com todas essas características disponíveis, fica possível fazer afirmações probabilísticas da seguinte maneira: “o indivíduo i , selecionado aleatoriamente, retirado da população Θ , será Δ mais (ou menos) provável de se engajar em uma atividade ilícita Z se ele tiver valor c^1 na característica medida individualmente C do que se ele tiver o valor c^0 na característica medida individualmente C , todos mantidos constantes” (Gingerich, 2006, p.316). Gingerich entende a elaboração de tais afirmações de probabilidade como a última vitória da análise empírica da corrupção. Com uma massa crítica de *datasets* satisfazendo os três critérios acima mencionados, os cientistas sociais passam a ter a fundação para fazer tais afirmações entre uma variedade de populações, e presumivelmente os pesquisadores podem rapidamente entrar em um consenso sobre as características de quais as circunstâncias que são mais relevantes para explicar diferentes tipos de comportamento corrupto.

Ainda assim, tal consenso é enganoso, em parte pelo fato de que as informações existentes não produzem afirmações de probabilidade, o que nos conduz ao ‘problema da inferência nos estudos de corrupção’ (Gingerich: 2006). Este problema pode ser posto da seguinte forma: a verdadeira influência de uma característica C medida ao nível individual sobre a probabilidade de um indivíduo se engajar em uma atividade ilícita Z não pode ser calculada, a menos que todos os indivíduos (ou uma amostra aleatória deles) desejem revelar seu envolvimento em Z . Entretanto, parte da proporção β de indivíduos que se engajaram em Z nunca revelará este fato, já que receiam que seu comportamento seja descoberto por qualquer um (incluindo aí o pesquisador). Se convidados a participar do estudo, eles vão preferir não fazê-lo, ou se o fizerem, provavelmente irão deturpar suas experiências. O problema essencial da inferência reside, então, de uma combinação de duas fontes de erro, a saber: a seleção da variável dependente (indivíduos que se engajaram em Z

estão menos dispostos a participar de um estudo sobre corrupção) e a deturpação da informação (parte dos indivíduos que se engajaram em Z irão participar do estudo e mentir sobre suas experiências). A saída que Gingerich oferece para tal armadilha é o uso de pesquisa do tipo *survey*, com questionário onde se possa utilizar a técnica da ‘resposta aleatória’ – uma das técnicas que supera o desafio de formular a correta inferência. A idéia central deste tipo de abordagem é tornar β o menor possível através da garantia de privacidade que é incorporada ao próprio *survey*. Resumidamente, fazendo uma série de ajustes no padrão de técnicas da análise de informação multivariada, a inferência pode ser então processada como se a informação coletada fosse qualquer outro tipo de objeto com problemas de análise para as ciências sociais. Porém, este tipo de abordagem, ainda assim, não produz um *dataset* ideal para os estudos de corrupção. O que este tipo de técnica permite é uma abordagem que oferece meios para formular afirmações de probabilidade sobre o impacto de uma gama de variáveis explanatórias sobre o comportamento corrupto ao nível individual.

Medidas de Corrupção:

Para aqueles que desejam compreender melhor as causas da variação da corrupção, as medidas de corrupção são sempre uma ajuda. Felizmente, uma crescente expansão do número de abordagens que medem a corrupção permite uma inédita oportunidade para que se possa desenhar uma pesquisa empírica segundo as pretensões e o objeto do estudo. Como a natureza das proposições a serem testadas varia imensamente de um estudo para outro, qualquer tentativa de identificar uma única abordagem que seria ‘ótima’ na medição da corrupção constitui-se num provável equívoco. A seguir, discutiremos sobre boa parte do restante das opções que se encontram disponíveis na mensuração da corrupção (Gingerich, 2006). Poderemos, então, mapear e qualificar as medidas de corrupção não só em função de nosso artigo, mas também em função de todos (ou quase) estudos do gênero.

A maior parte dos indicadores de corrupção que se encontra disponível se enquadra dentro das seis categorias seguintes: 1) indicadores de percepção da corrupção baseados em respostas colocadas em *surveys* feitas a homens de negócios ou estudiosos de um único

país; 2) índices de agregação baseados em uma combinação de indicadores do tipo anterior; 3) *surveys* de diagnóstico profundo de caráter regional ou nacional desenhados para capturar as opiniões e experiências de cidadãos ou funcionários públicos; 4) indicadores ‘objetivos’, usualmente baseados na variação de preços pagos, pelo setor público, por itens similares; 5) indicadores baseados em registros e gravações legais e judiciais; e 6) medidas de corrupção geradas por experimentos de campo. A tabela 1 lista um número de *datasets* e/ou estudos que se encaixam nessas categorias.

Tabela 1: Indicadores de Corrupção por tipo

<i>Indicadores de Percepção</i>	<i>Indicadores Agregados de Percepção</i>	<i>Surveys de Diagnóstico</i>	<i>Mensurações ‘Objetivas’</i>	<i>Registros e Gravações Legais/Judiciais</i>	<i>Experimentos de Campo</i>
Fórum Econômico Mundial (<i>Survey de Competitividade Global</i>)	Transparência Internacional (Índice de Percepção da Corrupção)	Banco Mundial (Diagnósticos do Setor Público) ¹	Di Tella e Savedoff (2002)	Chang (2005)	De Soto (1989)
<i>Institute for Management Development</i> (Livro Anual da Competitividade Mundial)	Banco Mundial (<i>Governance Matters Indices</i> – Instituto do Banco Mundial)	Universidade de Pittsburg – (Projeto de Vitimização da Corrupção) [ver Seligson (2002)]	Di Tella e Schargrotsky (2003)	Goel e Nelson (1998)	Bertrand et al. (2006)
Serviços de Risco Político			Golden e Picci (2005)	Golden e Chang (2001)	
				Méier e Holbrook (1992)	
				Nice (1983)	

Fonte: (Gingerich, 2006, p.64)

A adequação de uma determinada abordagem a um projeto de pesquisa em particular pode ser avaliada segundo cinco critérios relevantes: alcance; precisão conceitual; nível de

agregação; potencial para viés e potencial para causar dano aos sujeitos da pesquisa. A seleção de uma estratégia de mensuração envolve invariavelmente um *trade-off* entre estes cinco critérios.

Por exemplo, os indicadores de agregação produzidos pela compactação de informações de diferentes pesquisas de opinião têm, de longe, a maior cobertura internacional. Consequentemente, muitos pesquisadores têm achado este tipo de medição útil na investigação da variação de aspectos de performance internacional, tais como crescimento econômico, investimento estrangeiro direto etc. (Lambsdorff, 2003; Mauro, 1995; Habib e Zurawicki, 2002). Por outro lado, o custo de incorrer em uma cobertura maior, como fazem estes estudos exemplificados, é que os conceitos que eles medem são necessariamente mais gerais (ou mais vagos, dependendo da perspectiva do leitor) do que aqueles mensurados em estudos e que servem de base para a formação destes estudos com dados agregados.

O *trade-off* entre alcance e precisão conceitual também pode ser ilustrado em se considerando as variáveis produzidas pelo *Survey de Competitividade Global* do Fórum Econômico Mundial, usado como exemplo na *Tabela 1*. Os *surveys* do Fórum são mensurações da frequência percebida de uma ampla gama de comportamentos passíveis de serem classificados como corruptos, tais como: lavagem de dinheiro, pagamentos irregulares em contratos públicos, desvio de verbas públicas, doações ilegais de campanha, exposição de um servidor público à pressão política etc. Na incorporação destes itens em índices de agregação, essas medidas são dissolvidas em categorias amplas, como percepção da corrupção, eficácia governamental, cumprimento das normas e leis etc. Essa redução de dados pode ser útil se quisermos, por exemplo, iluminar padrões internacionais básicos.

Tanto os indicadores de percepção quanto os indicadores agregados contêm um outro critério qualitativo dos tipos de mensuração: o nível de agregação. Estes indicadores medem a corrupção e/ou a eficácia governamental ao nível de um Estado-nação. Uma objeção bastante razoável poderia surgir do argumento que afirma que tal medida, na verdade, mascara mais do que revela. É esperado de diferentes distribuições de corrupção, nos vários órgãos do Estado, que produzam resultados diferentes, em termos de afetar a boa e pública provisão de infraestrutura, educação, saúde e assim por diante, que, analisadas

individualmente, têm ramificações únicas para o crescimento econômico e o bem-estar geral.

Também é importante mencionar o fato de que os indicadores agregados de percepção não nos oferecem compreensão alguma dos determinantes da corrupção ao nível individual. Como consequência, esses indicadores são de pouca e relativa utilidade em nos auxiliar a compreender os mecanismos sociais que determinam o porquê de um grupo de atores sociais se engajar em comportamentos ilícitos em um determinado contexto e um grupo similar de atores, situados socialmente em posições iguais ou equivalentes ao primeiro grupo, abster-se de cometer tal ilicitude em uma outra situação. Como o progresso nas ciências sociais está, em última medida, melhor mensurado por um entendimento crescente do funcionamento dos mecanismos sociais – e não apenas em uma análise de *inputs* e *outputs* –, a utilização de tais mensurações é uma considerável desvantagem (Hedstrøm e Swedberg, 1998).

Os pontos de discussão que abordamos até então apontam para a necessidade de mais medidas desagregadas de corrupção. Neste ponto, *surveys* de diagnóstico e as mensurações ‘objetivas’ de uma região ou instituição específica têm uma vantagem. Os *surveys* de diagnóstico podem ser usados para se indagar questões detalhadas sobre os lugares, formas e frequência da corrupção, propiciando um alto grau de precisão conceitual. As mensurações ‘objetivas’ de uma região ou instituição específica podem ser usadas para identificar os lugares de corrupção, bem como produzir uma consequente tentativa de estimar seus custos.

Ambas estimativas têm limitações importantes. Na prática, pode se tornar difícil distinguir as assim cunhadas ‘mensurações objetivas’ de uma simples má administração ou uma negligência no trato de fundos públicos. Com essas medidas, o uso final dos fundos públicos e das políticas, ou qualquer outro modo de utilização de uns e outros, é impassível de observação pelo pesquisador. Muitos dos *surveys* de diagnóstico, por outro lado, sofrem provavelmente de viés pelo fato dos entrevistados não responderem certas perguntas ou mentirem nas respostas, especialmente nas perguntas cujo conteúdo possa incriminar os participantes da pesquisa ou seus superiores. A cobertura dos indicadores de objetividade e

pesquisas de diagnóstico é também limitada, dado o fato da unidade de mensuração em relação aos indicadores anteriores (Indicadores de Percepção e Indicadores Agregados de Percepção) e limitações de tempo e custo de execução também em relação aos anteriores.

Por outro lado, os *surveys* de diagnóstico permitem o máximo possível de precisão conceitual, também análises ao nível individual e, caso seja dada atenção suficiente ao desenho do *survey*, mantém-se o grau de viés em seus patamares mínimos. Além disso, com uma atenção cuidadosa dispensada aos temas da confidencialidade, este tipo de análise pode reduzir o potencial para causar dano aos sujeitos da pesquisa a praticamente zero. Por estas razões, os *surveys* de diagnóstico podem servir como um veículo útil na melhoria da compreensão dos mecanismos pelos quais a corrupção política nasce e morre dentro da administração pública. Igualmente importante: eles podem ser utilizados num contexto internacional (sem apresentar problemas interculturais) e, desse modo, propiciam aos pesquisadores uma espécie de alavanca na aferição dos efeitos das instituições, em nível nacional, sobre o comportamento burocrático.

Registros e Gravações Legais e Judiciais se apresentam como meios alternativos de conduzir uma análise desagregada da corrupção. Na prática, tais indicadores estão sempre baseados em *conviction rates* de corrupção governamental, através de unidades subnacionais de uma política ou procedimentos judiciais iniciados contra políticos em particular. Assim como acontece com o caso dos *surveys* de diagnóstico, estes indicadores sofrem de viés em vários graus e potencial de viés. Nos gabinetes com alto grau de politização do judiciário ou dos promotores, e onde há funcionários interessados nas políticas, o uso destes registros ou de gravações pode ser improdutivo ou ineficaz, já que é impossível diferenciar uma ação legal com motivação legítima ou política. No que diz respeito ao nível em que tais mensurações são caracterizadas pela variação subnacional, diferenças na capacidade de cumprimento da lei em diferentes regiões podem trazer mais complicações para tais medições. Por último, dado que tais indicadores estão baseados em normas, leis e regras de países específicos, comparações internacionais baseadas em tais indicadores são geralmente impraticáveis.

Uma última abordagem sobre a mensuração da corrupção é o experimento de campo. Na condução de tais experimentos, os acadêmicos têm a possibilidade de examinar em detalhe

os mecanismos pelos quais a corrupção se manifesta em contextos nacionais particulares e dentro de domínios específicos da atividade estatal. Os estudos pioneiros deste tipo são um conjunto de experimentos do tipo ‘*red tape*’ conduzidos por Hernando de Soto e sua equipe do *Instituto Libertad y Democracia*, no Peru, e documentados em de Soto (1989). Em estudos deste tipo, os pesquisadores organizam experimentos nos quais assistentes de pesquisa fingem estar engajados em uma atividade que requer a concessão de algum benefício de um funcionário público – tal como a incorporação de um negócio, ou estabelecimento de um título legal para uma casa, ou a aquisição de uma carteira de motorista. Monitorando as experiências destes indivíduos com os quais os pretensos interessados negociam, o percurso pelo labirinto burocrático se desvela, o que mostra que estes estudos ficam habilitados a identificar importantes percursos burocráticos: para quem os pagamentos ilícitos precisam ser feitos para se obter um benefício; o quanto os procedimentos burocráticos demoram e quanto custa em última instância o benefício para os cidadãos.

Muito foi aprendido a partir deste trabalho inovador. Não obstante, duas importantes desvantagens servem de advertência contra a adoção de tal abordagem. Primeiro, apesar de experimentos de campo dizerem muito sobre como a corrupção emerge na interação Estado-cidadão, eles são menos informativos sobre a continuação do processo dentro da burocracia. Se desejássemos saber o restante do processo utilizando este mesmo método, o experimento exigiria em contrapartida um assistente de pesquisa fazendo o papel de funcionário público, trabalho que é mais adequado à polícia do que a acadêmicos. Segundo, a abordagem de experimentos de campo para o estudo da corrupção nos põe num debate ético muito espinhoso. Em tais experimentos, assistentes de pesquisa são frequentemente requisitados a se engajar em alguma forma de contato *vis-à-vis* com uma autoridade pública e são instruídos a ter a melhor performance no sentido de obter o benefício em questão, mesmo que para tanto ele faça um pagamento ilegal a um funcionário público ou a um intermediário. Gingerich (2006) diz que muitos pesquisadores podem enxergar estas práticas como inimigas de dois dos principais princípios da moderna pesquisa que envolve seres humanos: *respeito* às pessoas, incluindo o consentimento dos entrevistados ou estudados, e *beneficência*, que envolve a minimização de possíveis danos aos pesquisadores e aos pesquisados (*National Commission for Protection of Human Subjects of Biomedical*

Research: 1978). O respeito pelas pessoas seria de alguma forma dúbio neste tipo de abordagem, já que os burocratas cujo comportamento é o foco central da pesquisa não são informados de que serão incluídos em uma investigação científica (Gingerich, 2006). O problema maior ficaria com a falta de beneficência, já que os assistentes de pesquisa e/ou pesquisados precisam se engajar em comportamentos ilegais ou antiéticos como parte da pesquisa. Fazendo isto, eles podem expor a si mesmos e/ou aos pesquisados a sanções legais. No fim das contas, cabe aos comitês universitários que tratam de questões éticas quanto a pesquisas envolvendo seres humanos decidir se os benefícios em potencial a serem considerados em associação com este tipo de pesquisa excedem ou não em importância os riscos aos participantes.

Por fim, a *Tabela 2* apresenta uma avaliação dos benefícios e desvantagens dos seis tipos de abordagens, de acordo com os cinco critérios que foram considerados no presente estudo.

Tabela 2: Uma Avaliação dos Indicadores

<i>Critério</i>	<i>Indicadores de Percepção</i>	<i>Indicadores Agregados de Percepção</i>	<i>Surveys de Diagnóstico</i>	<i>Mensurações 'Objetivas'</i>	<i>Registros e Gravações Legais/Judiciais</i>	<i>Experimentos de Campo</i>
Alcance	médio/alto	alto	baixo	baixo	baixo	baixo
Precisão Conceitual	médio	baixo	alto	baixo	baixo	alto
Nível de Agregação	alto (país)	alto (país)	baixo (país)	baixo (instituição/região)	baixo (indivíduo)	baixo (indivíduo)
Potencial para Viés	médio/alto	médio	médio (dependendo do desenho do <i>survey</i>)	médio	alto	médio
Potencial para causar dano aos sujeitos da pesquisa	nenhum	nenhum	baixo/médio	nenhum	baixo	médio/alto

Fonte: Gingerich (2006)

Avaliamos os principais métodos de medição da corrupção e alguns dos principais estudos das ciências sociais sobre o assunto.

Fica agora claro nosso ponto, o da dificuldade de se estudar corrupção: como definir e como medir uma pluralidade de ações e atitudes definidas como uma só. Entretanto, nosso

esforço em tipificar e classificar métodos certamente não foi em vão. Estes métodos devem ser usados conforme a conveniência da pesquisa para se ter uma maior precisão do objeto estudado.

Referencias Bibliográficas

BANCO MUNDIAL, *The State in a Changing World*. Washington D.C., Banco Mundial, 1997.

BERTRAND, M., DJANKOV, S., HANNA, R. e MULLAINATHAN, S., “Does Corruption Produce Unsafe Drivers?” Working paper. Disponível em: <http://post.economics.harvard.edu/faculty/mullainathan/papers/corruption.pdf>, 2006.

BOBBIO, N., MATEUCCI, N., PASQUINO, G., *Dicionário de Política*. Distrito Federal, UNB/Linha Gráfica Ed. V.I., 1991.

CARVALHO, Getúlio, “Da Contravenção à Cleptocracia”. In LEITE, Celso (org) *Sociologia da Corrupção*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1987.

CHANG, ECC. 2005, “Electoral Incentives for Political Corruption under Open-list Proportional Representation”. *Journal of Politics* 67 (3), 1987.

DE SOTO, H., *The Other Path: the invisible revolution in the Third World*. Nova York, Harper and Row, 1989.

DI TELLA, R. e SAVEDOFF, W.D., *Diagnóstico Corrupción*. Washington, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2002.

----- e SCHARGRODSKY, E., “The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires”. *Journal of Law and Economics*, 46, 2003.

DOWNES, Richard e ROSENN, Keith, “Prefácio”. In: DOWNES, Richard e ROSENN, Keith (orgs.) *Corrupção e Reforma Política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro, FGV, 2000 .

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL, *Global Competitiveness Report*. Genebra, Fórum Econômico Mundial, 2004.

GEDDES, Bárbara e RIBEIRO NETO, Artur, “Fontes Institucionais da Corrupção no Brasil”. In: DOWNES, Richard e ROSENN, Keith (orgs.) *Corrupção e Reforma Política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro, FGV, 2000.

GIBBONS, K., “Toward an attitudinal definition of corruption”. In: HEIDENHEIMER, K.; JOHNSTON, Michael; LEVINE, V.T. (orgs.) *Political Corruption: a handbook*. New Brunswick, Transaction Publishers, 1990.

GINGERICH, Daniel, **Corruption in General Equilibrium: political institutions and bureaucratic performance in South America**. Cambridge, Mass. 2006. Tese de Doutorado (Especialização em Ciência Política) – Harvard University.

GOEL, R.K. e NELSON, M.A., “Corruption and Government Size: a disaggregated analysis. *Public Choice*, 97, 1998.

GOLDEN, Miriam e PICCI, L., “Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data”. *Economics and Politics*, 17 (1), 2005.

----- e CHANG, E.C.C., “Competitive Corruption: factional conflict and political malfeasance in postwar Italian Christian Democracy”. *World Politics*, 53, 2001.

HABIB, M. e ZURAWICKI, L., “Corruption and Foreign Direct Investment”. *Journal of International Business Studies*, 33 (2), 2002.

HEDSTRØM, P. e SWEDBERG, R. (orgs). *Social Mechanisms: an analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

HEIDENHEIMER, A. (org), *A Political Corruption. Readings in comparative analysis*. Nova York, Hold, Rinehartand Winstow. 1970.

HODESS, R., Introduction. In: HODESS, R.; INOWLOCKI, T.; RODRIGUEZ D. & WOLFE, T. (orgs.), *Global Corruption Report 2004*. Londres, Pluto Press, 2004.

HUNTINGTON, Samuel, *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. Rio de Janeiro/São Paulo, Ed. Forense Universitária/ EDUSP, 1975.

KEY, V.O., **The techniques of political graft in United States**, Chicago, 1936. Tese de Doutorado – University of Chicago.

KLITGAARD, Robert 1988, *Controlling Corruption*. Berkeley, University of California Press, 1997.

LAMBSDORFF, J.G. 2003, “How Corruption Affects Persistent Capital Flows”. *Economics of Governance*, 4 (3), 1980.

MAURO, Paulo, “Corruption and Growth”. *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), 1995.

-----, “Why Worry about Corruption”. *Economic Issues* 6. Washington D.C., Fundo Monetário Internacional, 1997.

MEIER, KJ e HOLBROOK, T.M., “I Seen My Opportunities and I Took ‘Em: political corruption in the American States”. *Journal of Politics*, 54 (1), 1992.

MÉNY, Yves, “France: La fin de l’éthique républicaine?” In DELLA PORTA & MÉNY (orgs) *Démocratie et Corruption en Europe*. Paris, Éditions La Découverte, 1995.

MILLS, Charles Wright, *A Elite do Poder*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1981.

MIRANDA, Luiz Fernando. “Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº25, janeiro – abril, 2018.

NATIONAL COMMISSION FOR THE PROTECTION OF HUMAN SUBJECTS OF BIOMEDICAL RESEARCH, , *The Belmont Report : ethical principles and guidelines for the protection of human subjects of research*. Washington DC, US Government Printing Office, 1978.

NICE, D.C., “Political Corruption in the American States”. *American Politics Quarterly*, 11 (4), 1983.

NYE, Joseph S., “Corruption and Political Development: a cost-benefit analysis”. *American Political Science Review*, vol. 61 nº 2, 1967.

OCAMPO, Luis Moreno *En Defensa Propia: como salir de la corrupción*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1993.

ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption: a study in political economy*. Nova York, Academic Press, 1978.

SCHLLING, Flávia, **Corrupção: Ilegalidade intolerável? As Comissões Parlamentares de Inquérito e a Luta contra a Corrupção no Brasil (1980-1992)**. São Paulo, 1997. Tese de Doutorado (Especialização em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

SELIGSON, M., “The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: a comparative study of four Latin American countries”. *Journal of Politics*, 64 (2), 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raul, "La corrupción; su perspectiva latinoamericana". In OLIVEIRA, Edmundo (org.) *Criminologia Crítica*. Belém, Edições CEJUP, 1990.