

Cadernos Adenauer

2000

Nº 10

BRUNO WILHELM SPECK

CLÁUDIO WEBER ABRAMO

MARCOS FERNANDES G. DA SILVA

DAVID FLEISCHER

KARL-HEINZ NASSMACHER

OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO



Konrad
Adenauer-
Stiftung

O autor

Bruno Wilhelm Speck é professor de ciência política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e membro do Conselho Deliberativo da Transparência Brasil, organização que tem por fim o combate à corrupção. A Transparência Brasil é associada da Transparência Internacional, rede mundial com sede em Berlim.

Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas

BRUNO WILHELM SPECK

1. Mudanças no debate sobre a corrupção¹

Na última década, o debate sobre a corrupção aumentou e ganhou densidade. Em meio a uma série de escândalos, jornalistas, acadêmicos e atores políticos buscam identificar as causas institucionais do fenômeno e as suas raízes históricas e culturais, alertam para custos e conseqüências sociais e sugerem reformas que poderiam diminuir a incidência da corrupção. As tentativas de compreender o fato vão da interpretação superficial dos escândalos mais recentes até a avaliação detalhada das falhas individuais e estruturais que propiciaram determinados esquemas. Porém, durante muito tempo, essas análises qualitativas não foram complementadas por uma medição empírica da ocorrência. Começando com a simples questão a respeito do

-
1. Este trabalho é resultado de uma pesquisa realizada na sede da Transparência Internacional em Berlim, Alemanha, no mês de fevereiro de 2000. Agradeço a essa organização pela sua hospitalidade e pelo acesso aos documentos e publicações disponíveis. A estada fez parte de uma bolsa de pós-doutorado da Fapesp e do DAAD. Agradeço igualmente o apoio generoso dessas instituições.

grau de corrupção em certos países, regiões ou instituições,² até perguntas complexas sobre as relações causais entre corrupção, desenvolvimento, cultura política e o perfil das instituições políticas e administrativas — nenhum desses aspectos podia ser, até agora, analisado em profundidade, porque não se dispunha de dados quantitativos. Essa situação está mudando gradualmente. Em várias regiões do mundo, existem hoje experimentos de cálculo do grau de corrupção, do volume dos desvios, e do custo que o fenômeno tem para a economia, a sociedade e a credibilidade das instituições políticas. As tentativas mais corriqueiras de quantificação se baseiam em três indicadores diferentes: os escândalos relatados na mídia, as condenações contabilizadas nas instituições ligadas à esfera penal e as informações obtidas em pesquisas entre cidadãos.³

A fonte para o primeiro indicador — os escândalos de corrupção — são os meios de comunicação, geralmente os jornais. Alguns analistas usam dados sobre escândalos de corrupção relatados na imprensa para produzir uma quantificação do fenômeno.⁴ Essas análises ainda se encontram em estado inicial e enfrentam críticas severas, pois os seus resultados não somente dependem do grau de liberdade da imprensa como são igualmente influenciados pela sensibilidade e pela experiência do jornalismo com relação ao problema. Um país ou uma região com uma imprensa censurada, por exemplo, ou sob forte controle de membros da elite política governante, poderá se sair muito bem nesse primeiro indicador, uma vez que possíveis

-
2. Rose-Ackermann (1999) alerta corretamente para o fato de que a quantificação do grau de corrupção requer um esclarecimento anterior a respeito do termo “grau”. Este poderá se referir à incidência de casos de corrupção, ao número de pessoas envolvidas, à frequência das transações dentro dos mesmos esquemas, ao montante das transações fraudadas ou ao volume do enriquecimento particular, para citar apenas algumas das interpretações mais corriqueiras.
 3. Vide a discussão em Speck (1998).
 4. Cf. Fleischer (1999).

escândalos não são investigados e tornados públicos — não havendo, em decorrência, qualquer notícia sobre corrupção. De outro lado, as crescentes sensibilidade e experiência jornalísticas ou a mudança na linha editorial de um jornal, dando-se mais espaço às denúncias de corrupção, poderá induzir o observador a concluir que a corrupção esteja aumentando.

Os dados para o segundo indicador mencionado — condenações penais — são fornecidos pelas instituições de investigação e perseguição penal, como a polícia, o Ministério Público ou os tribunais de justiça. O número de casos abertos ou de pessoas investigadas pela polícia e pelo Ministério Público, os processos encaminhados para a justiça e as condenações resultantes podem ser usados para avaliar a incidência da corrupção. Mais uma vez, certos críticos argumentam que, sendo a corrupção um crime que requer investigação, o registro dos casos depende mais da investigação que da real frequência de comportamentos corruptos. Em relação à corrupção, estima-se que somente uma pequena parte dos crimes cometidos é averiguada. Mas a descoberta de um único esquema de corrupção pode levar a uma série de outros casos, caso a investigação seja dirigida com lisura. Igualmente, a alocação de recursos humanos adicionais, a formação técnica adequada ou a criação de grupos especiais de investigação, na polícia e no Ministério Público, são fatores que têm um impacto imediato sobre a incidência dos casos examinados. Mais uma vez, os números levantados nessas fontes revelam mais sobre as características do sistema de aplicação do código penal do que sobre o crime em questão. Adicionalmente, as diferentes formas de enquadrar legalmente o crime da corrupção no código penal dos respectivos países limitam a validade de análises comparativas.⁵

5. O Ministério Público de Frankfurt am Main e a polícia de Hamburgo, na Alemanha, freqüentemente apresentam indicadores desse tipo. Estatísticas nacionais dos tribunais também existem, mas pecam pela forma de categorização. Como um caso

As informações obtidas por meio de pesquisas de opinião constituem o terceiro grupo de indicadores da corrupção.⁶ A facilidade de se registrar essas informações está em contraste com a dificuldade de se enquadrar claramente o tipo de dado obtido. Grande parte das pesquisas de opinião suscitam, em regra, a avaliação dos cidadãos sobre o grau e a extensão da corrupção na sociedade. Outras pesquisas levantam quais os valores morais e as atitudes dos cidadãos frente ao fenômeno, incluindo-se aí a própria definição e a avaliação da corrupção. Algumas pesquisas chegam a focar as experiências pessoais dos cidadãos com práticas de corrupção. As críticas e indagações metodológicas a respeito dos dados obtidos em pesquisas de opinião não têm sido menos severas do que em relação aos outros dois indicadores. Mas, ao contrário do que tem acontecido com as notícias sobre escândalos ou com as condenações penais, a produção de novos dados por meio de pesquisas de opinião tem crescido rapidamente nos últimos anos. Por esse motivo, o presente texto se limita a analisar os dados provenientes dessa última fonte — as pesquisas de opinião. Argumentamos que esses levantamentos, realizados desde os anos 70, têm características próprias em cada época. Separamos três momentos das pesquisas, que se diferenciam pelo motivo, pelo objeto e pelo enfoque da investigação, e finalmente pelo uso das informações obtidas.

pode incluir vários crimes, mas a contabilização só permite o enquadramento em uma única categoria, aqueles acontecimentos nos quais um processo de corrupção envolve um crime ainda mais grave não serão contabilizados. Há uma tendência embutida de subestimar o número de ocorrências. No Brasil, não há uma avaliação sistemática dos casos processados pelos tribunais.

6. O conceito “pesquisa de opinião” é usado de forma genérica para todos os levantamentos de dados obtidos por meio de entrevistas com questionários fechados, observando-se regras para a escolha de uma amostra representativa. Apesar do nome, essas pesquisas podem inventariar vários tipos de informações dos entrevistados: comportamentos, valores, opiniões, percepções etc.

2. A primeira geração de pesquisas: uma investigação das diferentes visões da corrupção

As primeiras tentativas que resultaram em levantamentos empíricos sobre a corrupção partiam do pressuposto de que os diferentes modelos de conceituação do fenômeno representavam um problema. A saída mais corriqueira era identificar a corrupção a partir de uma definição próxima àquela do código penal. A solução de Nye (1967) se tornou clássica para essa abordagem. Segundo esse autor, a corrupção representa um desvio dos deveres formais associados a um cargo público, em função de benefícios privados. Muitos autores colocaram em questão essa definição legalista, pois ela estaria sugerindo um universalismo que não corresponderia à realidade. Suspeitava-se que a corrupção se explicaria justamente pela diferença sistemática entre a ordem legal e a cultura político-administrativa real. O universalismo embutido na rápida difusão de conceitos e instituições políticas ocidentais não estaria sendo acompanhado pelos valores e comportamentos sociais. Essa discrepância seria o principal fator a explicar por que e quando a corrupção ocorre.

Para evitar o viés culturalista, Heidenheimer (1970) sugeriu uma nova linha de investigação, tomando como referência a conceituação da corrupção pelos atores sociais. Baseado nessa definição indutiva, Heidenheimer sugeriu as categorias de “corrupção preta” — quando lei e norma social coincidem; “corrupção cinza” — quando os atores avaliam determinado comportamento de forma controversa; e “corrupção branca” — quando a lei reprova, mas a maioria da população ou se mostra tolerante ou sequer reconhece determinado comportamento como moralmente questionável. Heidenheimer não trabalhou com dados empíricos quantitativos, mas a importância da sua abordagem foi logo reconhecida por outros pesquisadores. Gibbons (1989) e outros admitiram como certa a percepção como ponto de parti-

da para se definir a corrupção. Posteriormente, a abordagem da percepção se tornou uma das alternativas importantes para superar o viés do universalismo normativo embutido em definições legais (SCOTT, 1972, JOHNSTON, 1996).

2.1 Estudos pioneiros entre parlamentares

Se Heidenheimer deu o pontapé inicial, um outro marco importante nessas investigações foi o trabalho de Peters e Welch (1978). Em um estudo exploratório que se tornou referência frequentemente citada, esses autores operacionalizaram a mensuração da percepção e colocaram em campo uma pesquisa empírica. Eles trabalham com cenários propostos a universos diferentes de entrevistados, tentando apreender qual a avaliação dos inquiridos quanto à existência de corrupção, ou não, nas situações descritas. Os cenários apresentados no Quadro 1 foram construídos para se apurar como as pessoas definem conceitualmente a corrupção. Por lei, todos os exemplos poderiam ser enquadrados como corruptos ou ilegais. No entanto, existe uma diferença notável entre a norma escrita e a sua inserção na realidade social. No seu estudo histórico sobre a corrupção, Noonan separa, ao lado da norma legal, vários indicadores da sua inserção social, como a aplicação pelos juízes, a apreciação dos moralistas, e a avaliação do cidadão comum (NOONAN, 1984). A pesquisa de Peters e Welch consegue objetivar essa questão da inserção social das normas escritas — e os resultados mostram que tal inserção varia bastante. Enquanto alguns dos casos são enquadrados como corruptos por 9 entre 10 entrevistados, essa taxa cai para até 2 entre 10, dependendo da constelação dos exemplos.

Nessa divergência entre norma e inserção social pode estar uma chave para se explicar a probabilidade dos indivíduos cometerem atos de corrupção. Somente se a norma está apoiada

da no reconhecimento social será ela obedecida. Caso contrário, haverá uma propensão a se infringir a lei — sem se contrariar a própria convicção moral. Mas o aspecto das consequências dessa inserção social da norma continua especulativo. Peters e Welch investigam em outra direção, analisando as possíveis causas que explicariam a avaliação social. Eles tentam identificar, mais detalhadamente, as razões para as variações no comportamento corrupto por meio de quatro fatores: o agente público, o corruptor privado, o tipo do favorecimento e a retribuição.⁷ Com o uso dessas categorias, avaliações que, aparentemente, traduzem situações individuais fornecem informações genéricas sobre as razões da reprovação moral de determinados atos. Essa reprovação dependeria, por exemplo, do tipo de funcionário envolvido ou do agente privado corruptor. Poderia estar ligada, também, ao favor concedido ou ao tipo de retribuição recebida. De fato, os resultados mostram que todos esses fatores influenciam a avaliação dos cidadãos sobre os cenários descritos.

Os resultados da pesquisa ainda são discutíveis, mas o modelo de análise de Peters e Welch constituiu, definitivamente, um marco na averiguação empírica da corrupção. O tipo de exame praticado pelos autores dá margem a outros estudos que buscam uma explicação não somente nos cenários avaliados, mas igualmente nas variações entre vários segmentos da sociedade entrevistados. As pesquisas podem ainda servir para analisar diversificações interculturais e intraculturais, quando: a) comparam os padrões de conceituação da corrupção entre várias culturas; b) confrontam historicamente determinadas avaliações sociais; ou c) cotejam determinados segmentos sociais e grupos profissionais na busca por fatores explicativos das diferenças de conceituação.

7. Dolan, McKeown e Carlson (1988) mostram que, no desenho do estudo sugerido por Peters e Welch (1978), as concepções dos investigadores ainda influenciam fortemente os resultados. Eles sugerem um método mais indutivo, que pode evitar essa tendência.

Quadro 1. *Conceituação da corrupção por membros do Legislativo estadual — EUA, Canadá e Austrália (porcentagem de entrevistados que identificaram os comportamentos descritos como corruptos).*

CENÁRIO	USA* 1978 (N=441)	CAN** 1985 (N=89)	AUS*** 1994 (N=105)
1. Um candidato a presidente/primeiro-ministro promete um cargo de embaixador em troca de contribuições para a sua campanha.	71,1%	82,5%	80,6%
2. Um membro do Congresso/Parlamento usa a sua influência para trazer um contrato de armamentos para o seu distrito eleitoral.	31,6%	56,3%	42,2%
3. Um funcionário público usa recursos públicos para viagens particulares.	95,2%	78,6%	92,7%
4. Um ministro da Defesa tem uma participação de US\$ 50.000 em uma empresa que possui um contrato de US\$ 1.000.000 com o ministério.	58,3%	59,6%	84,3%
5. Um funcionário público usa a sua influência e consegue uma vaga em faculdade de direito para um amigo ou parente.	23,7%	52,5%	21,5%
6. A entrada da casa do prefeito é pavimentada por funcionários da prefeitura.	95,9%	85,0%	97,5%
7. Um deputado estadual, que preside a comissão de transportes na Assembléia, autoriza a compra de uma área que ele recentemente adquiriu.	95,1%	89,3%	97,5%

Quadro 1 (continuação)

CENÁRIO	USA* 1978 (N=441)	CAN** 1985 (N=89)	AUS*** 1994 (N=105)
8. Um juiz, que tem uma participação de US\$ 50.000 em uma empresa, julga um caso no qual a empresa está envolvida.	78,8%	85,6%	93,8%
9. Um representante, que recebeu uma generosa contribuição de campanha, uma vez eleito retribui com o seu voto em determinado projeto de lei.	91,9%	92,3%	87,8%
10. Um membro do Congresso, que tem participação de US\$ 50.000 na Standard Oil, trabalha para manter a concessão.	54,9%	53,5%	42,4%
Total/Média	69,6%	73,5%	74,0%

Fontes: *Peters e Welch (1978); ** Atkinson e Mancuso (1985); *** Jackson et al. (1994).

Nota: N = "número de entrevistados".

O trabalho de Peters e Welch teve vários seguidores em outros países. Atkinson e Mancuso (1985) e Jackson *et al.* (1994) repetiram o levantamento com parlamentares no Canadá e na Austrália, respectivamente, permitindo comparações interculturais quanto à conceituação da corrupção. Os resultados (Quadro 1) mostram que há diferenças tanto em relação à sensibilidade global de determinadas sociedades como também na avaliação de resultados individuais. Em média, os representantes dos Estados Unidos foram ligeiramente mais complacentes do que os colegas do Canadá ou da Áustria. Mas devemos ter em mente que as três pesquisas concernem a três décadas diferentes. Os resultados indicam divergências consideráveis na conceituação do fenômeno da corrupção entre várias culturas e/ou épocas.

2.2 A superação do maniqueísmo e do universalismo

As pesquisas sobre a percepção da corrupção introduziram dados empíricos quantitativos no debate acadêmico abstrato sobre o caráter universal de definições do fenômeno da corrupção. De uma maneira geral, podemos dizer que um dos resultados mais importantes foi a documentação da diferença entre a conceituação “oficial” — codificada em leis e normas — e o julgamento que a população faz do fenômeno da corrupção. A avaliação da corrupção percorre um contínuo de cenários considerados unanimemente corruptos, passando por situações “duvidáveis” e chegando a comportamentos considerados não corruptos pela maioria. A tese de Heidenheimer (1970) sobre a corrupção “preta”, “cinza” e “branca” foi empiricamente confirmada. Da mesma forma, ficou ratificado o caráter relativo do conceito de corrupção, flexível entre as diversas culturas. Essa última questão, no entanto, não pode ser explorada de forma exaustiva, porque só se dispõem de dados comparativos

concernentes a três países.⁸ Além de assentar a disputa entre universalismo e relativismo cultural em bases empíricas, as pesquisas também contrariam o maniqueísmo embutido em muitos escândalos de corrupção. A definição popular do que seja “corrupção” apresenta mais sensibilidade que o jogo antagonístico entre declarações de inocência *versus* “caça às bruxas” que caracterizam esses escândalos.

2.3 Uma linha de pesquisa com poucos seguidores

Apesar do potencial das pesquisas para explicar a probabilidade de comportamentos corruptos, o interesse em levantamentos com esse enfoque parece limitado.⁹ Entre funcionários públicos da Austrália, em 1994, a mesma metodologia foi empregada, com cenários diferentes (ICAC, 1994).¹⁰ A interpretação das situações enfatizou vários fatores. A pesquisa, mais interessada nas características do agente público do que do particular envolvido, analisou a posição desse agente na hierarquia, a sua função na administração, o seu papel ativo ou passivo no esquema, o volume dos ganhos financeiros, o benefício direto ou indireto e a frequência da conduta. Os resultados da pesquisa mostraram que todos esses aspectos têm influência sobre a avaliação social do ato supostamente corrupto.

8. Além disso, a maior parte dos levantamentos sobre a conceituação empírica foram realizados em sociedades de influência anglo-saxônica, como Estados Unidos (GARDINER, 1970, PETERS e WELCH, 1978, JOHNSTON, 1986, DOLAN et al., 1988), Reino Unido (JOHNSTON, 1989, MANCUSO, 1993), Canadá (ATKINSON e MANCUSO, 1985, GIBBONS, 1985) e Austrália (JACKSON et al., 1993, ICAC, 1994).

9. Talvez um dos motivos seja o fato dessas análises estarem centradas no indivíduo, quando investigações mais recentes tendem a buscar causas estruturais ou institucionais para a corrupção.

10. A instituição anunciou uma publicação com os resultados de uma atualização desse estudo para o início do ano de 2001.

Além disso, a apreciação dos entrevistados leva em conta, também, fatores circunstanciais. Caso o favorecimento sirva a um fim “nobre” — como ajudar uma instituição beneficente ou cobrir gastos médicos —, a avaliação tende a ser mais branda.

Um outro levantamento efetuado no Panamá (EL CORRUPTÓMETRO, 1998), que trabalhou com cenários para detectar como os cidadãos conceituam situações diversas, não chegou a desmembrar e a analisar os fatores que poderiam explicar as diferenças de avaliação, mas mostrou que a opinião a respeito da culpabilidade do agente público e do agente privado, num mesmo cenário, varia consideravelmente.

3. A segunda geração de pesquisas: identificação dos riscos de investimento

Foi uma iniciativa de origem diferente que contribuiu para obter um novo tipo de dados sobre a corrupção. Empresas de avaliação de riscos de investimento, a partir dos anos 80, incluíram sucessivamente o item “corrupção” nas suas análises dos países. Para avaliar instituições e normas, mas também a cultura e as práticas políticas relevantes para o investimento, os dados levantados incluem questões referentes à fragmentação do sistema partidário, a conflitos religiosos ou étnicos, e à aceitação das normas constitucionais pelos vários atores políticos — para citar apenas alguns exemplos. Na área das condições de investimento, são compiladas informações sobre o direito de propriedade, as normas para a repatriação de lucros, as exigências burocráticas para empreendedores etc. A partir dos anos 80, esses indicadores sobre o sistema político e o clima de investimento integram sucessivamente informações sobre a ingerência política em decisões burocráticas ou da justiça, a existência de mercados negros, as práticas de corrupção,

Quadro 2. Os enfoques sobre a corrupção na avaliação do clima de investimento.

Responsável pela pesquisa	Entrevistados	Países	Enfoque sobre a corrupção
Standard and Poors — DRI, USA	Analistas + comitê regional + comitê global	?	<ul style="list-style-type: none"> • Percepção da chance de crescimento da corrupção em 12 meses.
Economist Intelligence Unit, GB	Rede mundial de mais de 500 especialistas + analistas locais	114	<ul style="list-style-type: none"> • Percepção da corrupção entre funcionários públicos.
Political Risk Service, USA	Rede mundial de especialistas + revisão mútua	?	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupção no sistema político como ameaça para os investimentos estrangeiros.
World Development Report, Banco Mundial e Universidade de Brasília	3.000 empresas	69 (Banco Mundial) 5 (Universidade de Brasília)	<ul style="list-style-type: none"> • Frequência de pagamentos adicionais para fazer com que as coisas andem. • Corrupção como obstáculo para empreendimentos.
Business Environment Risk Intelligence/Suíça	18 analistas locais + 105 especialistas mundiais	50	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da mentalidade em relação à corrupção.
Wall Street Journal, Central European Economic Review		27 (Europa Oriental)	<ul style="list-style-type: none"> • Percepção do impacto da corrupção sobre a atratividade do país para investidores.

Quadro 2 (continuação)

Responsável pela pesquisa	Entrevistados	Países	Enfoque sobre a corrupção
Freedom House, USA (Freedom in the World, Nations in Transit)	Acadêmicos + especialistas internos + documentos + levantamento de fatos	191 (Freedom in the World) 28 (Nations in Transit)	<ul style="list-style-type: none"> • Percepção da corrupção na burocracia. • Interesses comerciais da classe política.
Gallup 1997	30.000 entrevistados	44	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da frequência de corrupção entre políticos, sindicalistas, funcionários públicos, empresários, juizes, cidadãos, representantes do clero, jornalistas.
World Economic Forum, Suíça	650 empresas	23 (África)	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamentos adicionais irregulares ligados à permissão de importação e exportação, pagamento de impostos, proteção policial ou obtenção de créditos. • Frequência de pagamentos irregulares para funcionários do governo ou do Judiciário.

Quadro 2 (continuação)

Responsável pela pesquisa	Entrevistados	Países	Enfoque sobre a corrupção
Index of Economic Freedom: Heritage Foundation/Wall Street Journal	Dados objetivos + subjetivos	161	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de corrupção na alfândega, no Judiciário, na burocracia. • Existência de mercados negros, de custos adicionais pela demora, de contrabando.
Political Economic Risk Consultancy (Corruption in Asia 1998)	427 gerentes locais de empresas estrangeiras	12 (Ásia Oriental)	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupção como obstáculo para os empreendimentos econômicos.
World Competitiveness Yearbook, Suíça	4.000 empresas locais e estrangeiras	47	<ul style="list-style-type: none"> • Economia paralela como obstáculo para o desenvolvimento. • Práticas de improbidade na esfera pública. • Exposição da administração à ingerência política. • Confiança na justa aplicação das leis pela justiça.

Fonte: Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999).

e nepotismo ou fraude nos negócios entre Estado e iniciativa privada. Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999) analisam esses indicadores, identificando as informações sobre a corrupção como fator de risco. O Quadro 2 fornece uma visão geral do enfoque desses levantamentos a respeito da corrupção.

Em décadas anteriores, o efeito político ou negativo da corrupção sobre o desenvolvimento econômico já havia despertado algum interesse. Leff (1964) e outros revisionistas argumentavam que a corrupção poderia ter efeitos benéficos, tanto para as empresas como para a economia nacional. A demanda por informações sobre a corrupção, como instrumento de avaliação de risco, coloca em dúvida essa posição revisionista. Antes que a disputa acadêmica sobre o impacto econômico da corrupção tivesse sido decidida, os agentes econômicos do mercado global deixaram claro que, para eles, a corrupção representa, sim, um possível risco de investimento.

3.1 Corrupção como risco para investimentos

Mesmo com a demanda por informações sobre a corrupção tendo aumentado, os problemas em obter dados válidos continuaram. Para medir a corrupção, as empresas de avaliação de risco tomaram como base percepções subjetivas de especialistas, como o fizeram em relação a outros itens. Alguns índices se baseiam em informações fornecidas por uma rede de analistas próprios, outros têm como fundamento entrevistas com jornalistas; outros, ainda, se reportam a entrevistas com empresários ou gerentes de empresas que dispõem de informações de primeira mão.¹¹ Os índices também se distinguem no que toca ao segmento dos países analisados. A maioria deles enfoca um conjunto de países numa dada região geográfica.

11. Uma pesquisa da empresa Gallup, em 1997, usou a opinião representativa dos cidadãos em vários países.

Apesar das enormes diferenças, os índices de avaliação de risco têm algumas características em comum. Primeiro, eles identificam a corrupção como um risco relevante, que deve ser levado em conta pelos investidores. Em segundo lugar, eles se dirigem principalmente ao capital internacional, cuja mobilidade aumentou nas últimas décadas. Terceiro, as unidades de observação são países, não indivíduos. Quarto, eles levantam a percepção de grupos de especialistas sobre o fenômeno. E, quinto, tentam esses índices quantificar tais informações em escalas numéricas, criando a base para avaliações comparativas. Os métodos de levantamento de informações não são tão precisos quanto as tradicionais pesquisas de opinião. Porém, a validade dos dados dessas empresas de avaliação de risco não se baseia nos procedimentos da pesquisa, mas na confiança que os clientes depositam na confiabilidade da empresa e das suas fontes.

3.2 O Índice de Percepções da Corrupção (IPCorr)

Uma das iniciativas que mais causou impacto nessa área foi a integração de informações contidas em diferentes indicadores em um único índice, avaliando-se especificamente a questão da corrupção em vários países. O projeto partiu da Universidade de Göttingen¹² e foi incorporado pela Transparência Internacional (TI), organização não-governamental, sediada em Berlim, dedicada ao combate à corrupção. O índice não se baseia em levantamentos próprios, mas é composto justamente pela integração dos vários indicadores sobre corrupção produzidos pelas empresas de consultoria acima mencionadas.¹³ Para a Transparência Internacional, o IPCorr (Índice de Percepções

12. Essas pesquisas são realizadas sob a coordenação de Johann Graf Lambsdorff, economista naquela instituição.

13. Os requisitos para incluir determinados índices na avaliação e excluir outros eram: a) que a avaliação se referisse à corrupção em geral, e não a determinados aspectos da corrupção ou à corrupção no contexto de outros fatores; e b) que o objeto

da Corrupção) — *Corruption Perceptions Index* — se tornou um dos carros-chefes de publicidade. A finalidade da iniciativa era reunir levantamentos disponíveis em um único indicador, criando, assim, uma forma de mensurar a corrupção nos diversos países, de forma comparativa e contínua. O resultado foi um Índice de Percepções da Corrupção que classifica cada país com um valor único, em uma escala que vai de zero (“absolutamente corrupto”) a 10 (“absolutamente íntegro”). Os números são atualizados anualmente. Unir resultados de pesquisas com metodologias diferentes, em um único índice, requer uma série de decisões metodológicas a respeito da transformação de escalas e do peso atribuído às várias fontes.¹⁴ O Quadro 3 fornece um extrato dos dados contidos no IPCorr referente à América Latina — mas esses dados devem ser lidos com cuidado. Um problema é a questão da comparação entre as “notas”, porque elas podem se basear em fontes diferentes. Uma segunda dificuldade é a interpretação dos números da percepção como indicadores da realidade.¹⁵ Esses dois aspectos serão discutidos em seguida.

Um dos pontos fortes do IPCorr é a inclusão, num só índice, de um grande número de fontes, para se aumentar a confiabilidade dos dados e elevar o número de países abordados na avaliação. Assim, somente países com dados disponíveis em, no mínimo, três fontes são incluídos no índice final. Em função disso, a comparação entre números de anos diferentes pode se tornar problemática, pois países entram e saem do índice na medida em que o critério mencionado seja ou não preenchido. Por outro lado, para aque-

de avaliação fossem países, de forma comparativa, e não pesquisas realizadas em países (LAMBSDORFF, 2000).

14. O índice transforma todas as escalas originais em escalas de zero a 10, e pesa as fontes utilizadas de forma igual.
15. Não mencionamos aqui as críticas políticas quanto ao enfoque unilateral sobre os países corrompidos, e não sobre os corruptores. Em resposta a essas críticas, a Transparência Internacional desenvolveu um índice para identificar os países mais propensos a pagar subornos em transações internacionais (*Bribe Payers Index*).

Quadro 3. *Um extrato do Índice de Percepções da Corrupção (IPCorr).*

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000
América Central						
Costa Rica	—	—	6,5	5,6	5,1	5,4
El Salvador	—	—	—	3,6	3,9	4,1
Guatemala	—	—	—	3,1	3,2	—
Honduras	—	—	—	1,7	1,8	—
Jamaica	—	—	—	3,8	3,8	—
México	3,2	3,3	2,7	3,3	3,4	3,3
Nicarágua	—	—	—	3,0	3,1	—
América do Sul						
Argentina	3,2	3,4	2,8	3,0	3,0	3,5
Bolívia	—	3,4	2,1	2,8	2,5	2,7
Brasil	2,7	3,0	3,6	4,0	4,1	3,9
Colômbia	3,4	2,7	2,2	2,2	2,9	3,2
Chile	7,9	6,8	6,1	6,8	6,9	7,4
Equador	—	3,2	—	2,3	2,4	2,6
Paraguai	—	—	—	1,5	2,0	—
Peru	—	—	—	4,5	4,5	4,4
Uruguai	—	—	4,1	4,3	4,4	—
Venezuela	2,7	2,5	2,8	2,3	2,6	2,7

Fonte: Transparency International, www.transparency.org (ordem alfabética; dados arredondados para uma casa decimal).

les países que atendem àquele requisito e entram no índice, a comparação com dados de anos anteriores, ou com os de outros países no mesmo ano, rigorosamente só é possível se as fontes forem exatamente as mesmas. Uma vez que a mensuração e a comparação são objetivos importantes na composição dos índices, essas limitações consomem, em parte, os sucessos obtidos com o índice de corrupção.¹⁶

16. Um problema, na prática, é que em muitas interpretações a preferência é dada ao número relativo do país no *ranking* global. O problema ligado a essa colocação é que a posição relativa somente faria algum sentido se a base dos países incluídos no índice fosse rigorosamente a mesma. Na falta dessa hipótese, um país tende a cair no *ranking* relativo à medida que o número total de países avaliados cresce.

De outro lado, o IPCorr da Transparência Internacional recebe críticas porque continua medindo percepções e não fatos. Uma das críticas em relação a essas pesquisas de percepções é que elas se baseiam, em grande parte, em observações subjetivas. Pouco se preocupam com questões como a ambigüidade da definição de “corrupção”, que era o centro das pesquisas anteriores. Ao contrário daquele enfoque, a percepção agora é usada como fonte de informação para avaliar o grau de corrupção em cada país.

3.3 Limites da percepção

A qualificação profissional e a inserção prática dos entrevistados na economia só em parte afasta o subjetivismo na avaliação. Mesmo a percepção de especialistas está atrelada a informações externas e valores internos. Assim, a apreciação sobre o grau de corrupção presente em determinado país poderá levar em conta experiências próprias e relatos de terceiros, bem como informações extraídas dos meios de comunicação. Dessa forma, os problemas ligados à mensuração do grau de corrupção baseada em escândalos na imprensa ou em condenações judiciais afetam, de forma difusa, a percepção.¹⁷ Adicionalmente, a experiência dos informantes não os isenta dos problemas provenientes dos valores embutidos na percepção. Empresários, gerentes ou consultores de um ambiente altamente sensibilizado para o problema da corrupção dificilmente terão a mesma opinião de colegas em um país onde o tema não está na agenda política. Essas variações dos fatores externos e internos que compõem a percepção do grau de corrupção podem estar distribuídas de forma desigual entre regiões diversas, alternando-se entre grupos sociais e se modificando

17. Vide a introdução deste artigo ou Speck (1998).

no decorrer do tempo. Assim, os resultados de comparações entre pesquisas realizadas em diferentes momentos, entre distintos grupos e entre vários países tendem a ter os seus resultados determinados mais pela composição dos entrevistados do que pelas características dos países avaliados.¹⁸

Um dos sucessos do IPCorr é ter chamado atenção para o assunto da corrupção na agenda política internacional. A ampla divulgação do índice fez dele um instrumento para estimular o debate sobre a corrupção, torná-la um problema e suscitar a busca por medidas para diminuir o seu grau e a sua incidência. Não somente na política, mas igualmente na academia, os dados sobre a percepção da corrupção em diferentes países foram usados em várias análises, identificando-se a sua correlação com outros fatores de desempenho socioeconômico. De fato, os elementos dos índices serviram para consolidar hipóteses sobre o impacto da corrupção no crescimento econômico e no desenvolvimento social de um país (MAURO, 1995, BUSSE e PRIMMER, 1996, WEI, 1997, SILVA e GARCIA, 2000).

18. Somente um dos índices de avaliação de risco tenta superar a barreira da percepção, indagando diretamente por experiências próprias com comportamentos corruptos. Esse caminho mais seguro para avançar, decisivamente, na medição da corrupção será explorado de forma mais sistemática nas investigações de terceira geração. De outro lado, Lambsdorff, como um dos organizadores do índice, usa os dados que o compõem para discutir uma série de críticas em relação às distorções embutidas na percepção. Segundo Lambsdorff, os indicadores mostram um alto grau de correlação entre si. Isso significa que países alocados em um certo grau de corrupção, em um dos indicadores-fonte, tendem a receber a mesma nota nos outros indicadores. Isso minimiza as restrições em função de fontes diferentes. Outras hipóteses discutidas são o relativismo das percepções. Lambsdorff (2000) relata que tanto os índices que se baseiam em pesquisas entre residentes como aqueles que usam observadores externos não diferem significativamente na avaliação (LAMBSDORFF, 2000).

4. A terceira geração de pesquisas: busca de ferramentas para a intervenção e a reforma

Uma das maiores críticas em relação ao IPCorr se refere ao seu valor pouco operacional para agentes interessados em reformas, uma vez que ele condena (ou elogia) países, sem exatamente indicar caminhos para a sua “cura”. É verdade que o índice nunca se pretendeu tal finalidade. Mas, na medida em que o assunto “corrupção” se torna um dos principais problemas políticos em determinado país, as pesquisas tendem a ser redesenhadas para aquele fim. Uma terceira geração de investigações, e que está em curso há pouco tempo, tem origem nesse propósito. O objetivo não é somente melhorar a qualidade dos números, mas redirecionar as análises, para instigar, orientar e monitorar políticas de reformas institucionais (KAUFMANN, 1998).

Vale lembrar que, durante os anos 90, o contexto dentro do qual o tema corrupção foi discutido mudou significativamente. Primeiro, em vários países a corrupção é percebida como um — ou até o mais — importante tema na agenda de reformas políticas. Essa avaliação contrasta com a situação anterior, quando a corrupção era tratada como fenômeno residual da política. Ela fornecia farto material para anedotas e cochichos sociais, mas não era exatamente vista como um problema que pudesse ser combatido por meio de políticas e reformas específicas (SPECK, 2000). Para alguns, a corrupção era um comportamento presente em todas as sociedades, desde tempos remotos. A associação implícita a essa visão é que o controle da corrupção corresponderia a uma luta contra a natureza humana. A corrupção também não era observada como problema, podendo até facilitar o desenvolvimento econômico — amenizando obstáculos burocráticos (LEFF, 1964) —, permitir a integração política de sociedades e fortalecer o processo distributivo por meio de relações clientelistas (SCOTT, 1971).

4.1 A corrupção como problema e a busca por soluções

A passagem da visão naturalista da corrupção para a ótica da corrupção como problema implica uma série de mudanças na avaliação do fenômeno. Em sociedades que definem a corrupção como um problema, ou até como um dos problemas principais a serem enfrentados, as antigas avaliações positivas são substituídas pela percepção de que a corrupção tem altos custos econômicos, sociais e políticos. Os cidadãos começam a reconhecer na corrupção um dos fatores responsáveis pela alocação ineficiente de recursos e pela deterioração da qualidade dos serviços públicos. A corrupção não somente desperdiça recursos públicos como também cria incentivos errados para o direcionamento dos investimentos econômicos. O custo político é alto, porque instituições vistas como corruptas são desacreditadas e não terão o apoio da população. Para finalizar, o exemplo de cima serve de guia para o comportamento dos cidadãos. A idéia da associação política para realizar o bem comum torna-se um eufemismo para encobrir a convivência cínica de egoístas não assumidos.

À medida que o problema começa a ser percebido como político, uma outra mudança tende a ocorrer. A corrupção encarada como problema induz os atores a descobrirem formas viáveis de enfrentá-la. As estratégias são várias. Algumas abordagens valorizam medidas educativas e punitivas, direcionando o enfoque para os incentivos positivos e negativos que afetam o indivíduo. Uma outra estratégia enfatiza reformas no sistema político e econômico, identificando as causas estruturais ou institucionais da corrupção (WORLD BANK, 2000:4). Uma das tarefas, nesse contexto, é a detecção das áreas e instituições-chaves, para que se conduzam reformas estruturais e institucionais. A visão da corrupção como problema começa a ser complementada pela busca por soluções práticas.

Adicionalmente, as iniciativas em vários países podem contar com o apoio logístico de organizações internacionais da sociedade civil, como a Transparência Internacional, ou organizações de cooperação governamental, como a OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos). Na medida em que os diferentes programas de cooperação econômica bilateral e multilateral reconhecem a corrupção como um problema para o desenvolvimento, criam eles linhas de ação e alocam recursos especiais para programas, com a finalidade de erradicá-la. A Usaid (US Agency for International Development) tem programas de controle da corrupção há tempos (USAID, 1998). O Banco Mundial integrou o controle da corrupção nas suas linhas de ação a partir de 1996 (WORLD BANK, 2000).

4.2 Pesquisas para sensibilizar sociedades

Para as sociedades que passam por essa mudança na percepção da corrupção, para as organizações internacionais, e para os projetos de desenvolvimento elaborados pelas agências de cooperação nacional e internacional, as pesquisas empíricas se tornam parte integral da política de reformas. Isso pode ocorrer em três momentos diferentes. Primeiro, pesquisas ajudam na politização do tema em sociedades onde atores importantes ainda não estão sensibilizados pelo problema. Segundo, as análises empíricas podem orientar as políticas de reformas, detectando as áreas e causas mais prementes. E, terceiro, as informações obtidas desses levantamentos podem ter um papel importante no monitoramento das reformas anticorrupção. Em seguida, analisaremos exemplos de pesquisas cumprindo essas três funções.

Em muitos países, só alguns atores importantes (governo, legislativo, justiça, imprensa, cidadãos, empresários) estão

sensibilizados pela necessidade de se combater a corrupção. Para construir uma ampla aliança entre vários atores, é necessária a comoção de outros grupos. As pesquisas de opinião e sua divulgação são instrumentos importantes para introduzir o tema na agenda política nacional. As pesquisas com diversos cenários não servem somente para documentar a avaliação popular em relação a situações de corrupção; são igualmente propícias a instigar a discussão sobre essas mesmas avaliações, já que elas tendem a ser discrepantes. O exame da percepção da corrupção, em relação a diferentes atores políticos ou a vários setores da sociedade, tende a provocar debates sobre a validade do julgamento popular. Quando se visa a sensibilização de várias instituições, essas discussões são mais proveitosas que a simples aceitação tácita dos resultados. Essas pesquisas podem, igualmente, induzir a discussão sobre as várias opções de reforma.

O Panamá é um dos exemplos de país onde uma campanha de conscientização foi acompanhada por uma seqüência de pesquisas de opinião nos anos de 1996, 1997 e 1998, lançando-se mão de todos os instrumentos acima mencionados. O projeto contou com o apoio do capítulo panamenho da Transparência Internacional, do jornal *La Prensa*, da Controladoria General de La República e do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe). A finalidade do projeto, segundo os organizadores, era “a conscientização cidadã e a permanente busca e aplicação efetiva de instrumentos para diminuir a corrupção” (EL CORRUP-TÓMETRO, 1998:2). A seqüência de pesquisas mostrou que a percepção dos cidadãos a respeito da corrupção mudou substancialmente durante o período. Já na primeira pesquisa, a maioria dos entrevistados considerou a corrupção uma prática amplamente difundida, mas não foram associadas ao fenômeno consequências negativas que afetassem a vida da população. A percepção das consequências negativas da corrupção e

das formas como ela influi no cotidiano do cidadão cresceu nos anos seguintes, para chegar a 74% no último levantamento (EL CORRUPTÓMETRO, 1998:15).

4.3 Pesquisas para identificar prioridades

As pesquisas dedicadas à segunda finalidade — a identificação do grau de corrupção em vários setores da sociedade ou em instituições específicas — têm um outro perfil. As pesquisas que trabalham com a percepção dos cidadãos enfrentam problemas com as distorções discutidas mais acima. Mas levantamentos recentes mostraram que os cidadãos comuns, os empresários e os funcionários públicos estão dispostos a informar sobre as suas próprias experiências com casos de corrupção. Dessa forma, podem fornecer dados não só sobre a sua percepção, mas a respeito da incidência e do grau de corrupção em determinada sociedade. Por meio dessas investigações, pode ser obtida uma idéia mais concreta sobre a distribuição da corrupção em vários setores da política ou nas instituições. Dois casos exemplares de pesquisas realizadas para levantar informações sobre fatos relacionados à corrupção são os de Nicarágua e Bangladesh. Em ambos os contextos, além das questões referentes à percepção, os entrevistados forneceram informações sobre o seu próprio envolvimento em atos de corrupção. Os resultados, no caso da pesquisa realizada em 1998 na Nicarágua, são espantosos (CIET, 1998). Grande parte dos cidadãos que efetivamente usavam serviços governamentais tinham que pagar alguma contribuição, ou para conseguir um serviço fornecido gratuitamente por lei ou para driblar as normas: na escola pública, 75% dos pais que matriculavam os seus filhos pagavam por esse serviço, oficialmente gratuito. Em contato com a administração municipal, 19% dos usuários pagavam alguma propina; na justiça, 22%; nos cartórios de re-

gistro de imóveis, 66% pagavam para agilizar processos; multados pela polícia de trânsito, 40% dos cidadãos subornavam o policial.¹⁹ No caso da pesquisa em Bangladesh em 1997, os resultados são igualmente alarmantes (TI BANGLADESH, 1997): em 50% dos casos em que o cidadão teve contato com a polícia, houve dispêndio de dinheiro. Dessa porção, 55% pagaram para que o caso não fosse encaminhado à justiça e 38% para que ocorresse justamente o contrário. No âmbito judicial, 63% dos cidadãos pagaram algo; na educação, 74%.

Esses levantamentos permitem direcionar políticas de reformas para as áreas mais seriamente atingidas. Ao mesmo tempo, podem facilitar a mobilização daqueles atores mais desfavorecidos pela corrupção. Mas as reformas estruturais não devem se basear unicamente em informações e avaliações da opinião pública. Um passo importante, após a identificação de áreas problemáticas, é a análise das causas da corrupção. As tendências atuais das políticas elaboradas para controlar a corrupção não são tema deste artigo. Mas podemos afirmar que as mudanças acima relatadas, quanto à importância da corrupção na agenda política nacional, influenciam igualmente as concepções coletivas sobre as causas principais da corrupção e as estratégias de controle mais adequadas. Ao lado da ênfase tradicional nas origens culturais e morais da corrupção, os atores políticos e estudiosos acadêmicos Gardiner (1986) e Klitgaard (1988) tendem a enfatizar os mecanismos de regulação e de supervisão que criam facilidades e incentivos para a corrupção. O Banco Mundial fala categoricamente em

19. Obviamente, esses números também estão sujeitos a problemas. Um deles é uma possível tendência a sub-representar a atual extensão da corrupção, uma vez que as pessoas podem ter receio ou vergonha de admitir o seu envolvimento em atos de corrupção. Em parte, essas barreiras podem ser contornadas pela formulação (*wording*) das perguntas. No exemplo da multa de trânsito, a pergunta era: “Você pagou diretamente ao policial ou pagou em outro lugar?” (em vez de: “Você subornou o policial?”).

“disfunções institucionais” como a causa principal para a corrupção (WORLD BANK, 2000:4). Essas disfunções englobariam os sistemas tributários, as leis de regulação do mercado e as regras da competição política; todos esses mecanismos devem se tornar, portanto, transparentes, adequados e efetivamente implementados. Os instrumentos públicos de supervisão — por meio do sistema judicial — e os controles financeiros devem ser independentes e eficientes. Os vários atores responsáveis pela fiscalização política, como a imprensa, a sociedade civil ou o Congresso, precisam estar atentos. Esses diferentes atores e instituições devem formar um sistema imunológico contra a corrupção, onde todos esses elementos pró-ativos e reativos cooperem. Soluções universais não existem, e muito menos poderão ser fornecidas pelas pesquisas de opinião. Somente estudos aprofundados sobre o funcionamento dessas várias instâncias de regulação e controle podem indicar os caminhos para controlar a corrupção de forma efetiva.

4.4 Pesquisas para monitorar reformas

Finalmente, pesquisas de opinião podem também ajudar no acompanhamento do impacto das políticas de reformas. Frequentemente, os primeiros estudos são vistos como um marco que servirá como referência para medir o sucesso das iniciativas. As medições podem se referir a vários aspectos das reformas. Uma avaliação global do processo poderá monitorar a capacidade dos reformistas em informar o público sobre as modificações, em envolver atores políticos importantes e a sociedade civil, em induzir uma mudança de atitudes e comportamentos nos cidadãos: a população percebe os esforços do governo para combater a corrupção? Acredita na sinceridade da proposta? Os próprios cidadãos mudaram suas atitudes em

relação a determinados cenários? Estão mais dispostos a se envolver ativamente, denunciar atos de corrupção?

Outras medições dizem respeito ao impacto das políticas de reformas: as mudanças no sistema imunológico contribuíram para, de fato, reduzir o grau de corrupção? Os serviços prestados melhoraram em função da diminuição das perdas com a corrupção? E, finalmente, as instituições recuperaram a confiança dos cidadãos?

Pesquisas desse tipo estão previstas em vários projetos de reforma institucional; pesquisas sobre a satisfação com serviços do governo ou sobre a confiança depositada nas instituições são instrumentos conhecidos. A novidade consiste na sua aplicação sistemática como medidor do sucesso de iniciativas contra a corrupção. Os exemplos de aplicação desse último instrumento ainda são raros, uma vez que as reformas estruturais e institucionais, nos poucos países onde foram implementadas, ainda têm pouco tempo. O plano de ação contra a corrupção na Bulgária prevê a realização de pesquisas de opinião trimestrais entre a população e funcionários públicos; o primeiro levantamento foi realizado em março de 1997 (COALITION 2000). Nesse projeto, o método quantitativo é utilizado como instrumento de monitoramento. As análises de fundo sobre as causas para a corrupção e a elaboração de estratégias de controle são realizadas em grupos de discussão, envolvendo especialistas das várias áreas.

4.5 O Banco Mundial entra em cena

Enquanto todas as estratégias individuais constituíram experiências isoladas, a entrada do Banco Mundial como novo agente na luta contra a corrupção contribuiu fortemente para sistematizar a abordagem, acrescentar uma série de ferramentas novas e, principalmente, criar estímulos adicionais para a implementação de reformas políticas. O Banco Mundial, desde 1996, tem investido fortemente no tema do controle da

corrupção, que se tornou um dos principais aspectos da boa governança. Essa mudança de posição não poderia ter sido mais radical. Até o início dos anos 90, o tema da corrupção era tratado com muita reserva dentro da instituição. Com a alteração no comando do Banco Mundial, a situação se inverteu completamente, e o controle da corrupção virou um dos carros-chefes do Banco Mundial. Em 1999, na 9th International Anti-Corruption Conference, em Durban, África do Sul, o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, declarou que “(...) no que se refere ao Banco Mundial, não existe assunto mais importante do que a corrupção (...). No centro do assunto da pobreza está a questão da igualdade, e no centro do assunto da igualdade está a questão da corrupção.”(WORLD BANK, 2000:6)

O conceito da corrupção foi facilmente incorporado às linhas de ação do banco. Para o Banco Mundial, a luta contra a corrupção é parte das reformas estruturais de segunda geração, sugeridas aos países que recorrem à instituição em busca de apoio financeiro. Após os ajustes por meio da estabilização macroeconômica e da liberalização da economia, as reformas institucionais e os ajustes no sistema regulatório são as próximas etapas das mudanças estruturais aventadas pelo banco. A correção dos sistemas de regulação e de supervisão é elemento-chave para garantir a boa governança, conceito central dos programas de reforma.

Os três elementos mencionados, presentes de forma dispersa em várias experiências anteriores, foram incorporados em um pacote para a realização de reformas anticorrupção. O banco elaborou essa linha de ação em 1996, mas ela só foi maciçamente implementada a partir de 1998.²⁰ A sensibilização para

20. A ofensiva contra a corrupção no Banco Mundial abrange quatro áreas diferentes: o controle da corrupção em projetos do Banco Mundial, o apoio a países interessados em controlar a corrupção, a incorporação do critério “corrupção” em todos os programas de empréstimo do banco e o apoio a iniciativas internacionais para controlar a corrupção (WORLD BANK, 2000:2).

a corrupção como problema e uma das causas principais da pobreza, a identificação das prioridades de reforma e o acompanhamento dessas iniciativas se tornaram elementos decisivos do programa anticorrupção da instituição. As pesquisas de opinião têm um papel importante em todas essas etapas do processo. Na abordagem do Banco Mundial, as pesquisas de opinião estão voltadas para três grupos de referência: cidadãos, empresários e servidores públicos. Nas entrevistas, as percepções dos entrevistados cumprem uma função de destaque, mas o principal objetivo é a identificação das práticas corruptas, sua distribuição por vários setores e a busca por caminhos de reformas institucionais.

Os casos pioneiros para a aplicação do pacote do banco são a Albânia, a Letônia e a Geórgia. Esses países foram os primeiros a pedir a inclusão nos programas de combate à corrupção (WORLD BANK, 2000).²¹ As investigações foram realizadas a partir de 1998. Elas revelaram que esses países apresentam perfis diferentes em relação à distribuição da corrupção. Enquanto o Judiciário é uma das áreas que apresenta mais corrupção na Albânia, esse âmbito é menos atingido na Geórgia e na Letônia. Nesses países, as pesquisas indicam que o problema são as regulações excessivas, vinculadas à discricionariedade ampla dos funcionários envolvidos (KAUFMANN, PRADHAN e RYTERMAN, 1998).²²

A entrada do Banco Mundial no cenário contribuiu definitivamente para dar mais *status* político ao tema do controle da corrupção. Adicionalmente, aumentou a disponibilidade de recursos e de dados vinculados ao fato, uma vez que as pesquisas de opinião são parte integral da estratégia do banco para

21. As iniciativas na África se referem a Benin, Etiópia, Malawi, Mali, Tanzânia e Uganda (WORLD BANK, 2000:28).

22. Para informações atualizadas sobre os resultados das pesquisas do Banco Mundial nessa linha, *vide* <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/surveys.htm>.

controlar a corrupção. Contrastando com a escassez de informações quantitativas sobre o fenômeno em décadas anteriores, nos últimos anos esses elementos cresceram exponencialmente, em função das pesquisas aplicadas. Da mesma forma, as análises acadêmicas com base nesses dados se multiplicaram.²³

5. Indagações e perspectivas para o futuro

As informações baseadas em pesquisas de opinião têm um papel importante nas tentativas recentes de se aferir empiricamente o grau de corrupção. As pesquisas acadêmicas, desde os anos 70, levantaram dados referentes a conceitos e valores dos cidadãos a respeito da corrupção. Elas demonstraram que, em relação ao crime de corrupção, há dois mundos diferentes: de um lado, as normas escritas e os moralistas, e, do outro, a concepção social. A análise dos fatores que contribuem para que os cidadãos considerem a corrupção um comportamento aceitável, ou sequer a reconheçam como tal, é significativa. Ela poderá colaborar para explicar as causas individuais da corrupção. As variações nessa conceituação social também são o ponto de partida para comparar várias culturas nacionais ou regionais e vários segmentos sociais ou profissionais. O potencial dessas pesquisas de conceitos e valores referentes à corrupção ainda tem sido pouco explorado.

Essa linha de pesquisa foi seguida nos anos 80 por empresas de consultoria e de avaliação de riscos de investimentos globais. Ali, as informações se baseiam em percepções de especialistas da área e as unidades de observação são países. O impacto dessas informações, condensadas no IPCorr — para

23. Um dos objetivos declarados desse engajamento do Banco Mundial é a formação de um *mainstream* a respeito do caráter negativo da corrupção sobre o desenvolvimento (KAUFMANN, 1998:153).

se tornar o tema da corrupção um tema importante na agenda política nacional e internacional —, foi espetacular. Adicionalmente, pesquisas acadêmicas tomaram o índice como fundamento para analisar quantitativamente o impacto da corrupção sobre o desenvolvimento econômico e social. Mas, como os próprios autores do IPCorr afirmam, devemos ter um certo cuidado no uso desses dados. Tratando-se, na sua origem, de avaliações subjetivas de observadores, elas retratam não a realidade, mas a sua percepção. Essa percepção, por sua vez, é um fato social importante. Mas ela não poderá substituir a mensuração do grau de corrupção baseada nos comportamentos corruptos. Recentemente, as perspectivas para se chegar mais perto dessa realidade, por meio de pesquisas, melhoraram.

A partir da segunda metade dos anos 90, surge um novo tipo de pesquisas, orientadas a fornecer insumos para as políticas de controle da corrupção. Essas pesquisas também levantam valores e percepções de terceiros, mas tentam igualmente extrair informações sobre fatos baseados em experiências pessoais. Os resultados dessas inquirições são promissores quanto à possibilidade de se identificar, mais detalhadamente, os setores da economia mais atingidos pela corrupção, em que tipo de instituições públicas as práticas de corrupção são mais difundidas, qual o volume desse comércio com bens públicos e quais são, efetivamente, os danos para a sociedade.

Esses avanços recentes devem servir de estímulo para a realização de pesquisas quantitativas em outras áreas ligadas à corrupção. Assim, a análise quantitativa das notícias sobre casos de corrupção na mídia é um pressuposto para se investigar com mais precisão o fenômeno do escândalo político, seus elementos principais, sua dinâmica própria e as formas de instrumentalização política dos escândalos. Se o jornalismo investigativo é de fato uma das figuras importantes no controle da corrupção, devemos dedicar mais espaço à sua investigação. Da mesma forma, as pesquisas baseadas em dados do sis-

tema penal ainda estão rarefeitas no Brasil. A tese da impunidade como uma das principais causas para a corrupção no Brasil, mesmo que amplamente aceita, não está baseada em levantamentos empíricos. Uma descrição mais precisa das taxas de morosidade e de impunidade poderá dar indícios importantes para a discussão sobre a reforma do sistema de justiça brasileiro. Finalmente, os dados quantitativos devem ser complementados por análises qualitativas, principalmente para se entender o funcionamento das instituições de regulação e de controle. Dessa área de pesquisa, onde o direito, a ciência política e a administração se encontram, devem sair as propostas para se corrigir as distorções no funcionamento daquelas instituições.

São essas as reformas que poderão combater as causas sistêmicas da corrupção.

Bibliografia

- ATKINSON, Michael, MANCUSO, Maureen. Do we need a code of conduct for politicians? *Canadian Journal of Political Science*, 18 (3), p. 459-480, 1985.
- BUSSE, Laurence, PRIMMER, David. *The perception of corruption: a market discipline approach*. Atlanta, Georgia USA, 1996.
- CIET/Centro de Investigacion de Enfermedades Tropicales. Encuesta Nacional sobre Integridade y Corrupción en la Administración Pública Nicaragüense. Informe final de resultados. Ago. 1998.
- COALITION 2000. *Clean Future: Anti-corruption action plan for Bulgaria*. s. e., s. d. (2000?).
- DOLAN, K., MCKEOWN, B., CARLSON, J. M. Popular conceptions of political corruption: implications for the empirical study of political ethics. *Corruption and Reform*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Netherlands, v. 3, 1988, p. 3-24.
- EL CORRUPCIÓNMETRO. *La Prensa*, 25 jun. 1998. (Caderno Especial)

- FLEISCHER, David. The difficult task of evaluation corruption in Brazil: the "Corruption Score Board" Project. In: 9TH INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC). Durban, South Africa, out. 1999. (mimeo)
- GARDINER, John A. Controlling official corruption and fraud [in the US]: bureaucratic incentives and disincentives. *Corruption and Reform*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Netherlands , v. 1, 1986, p. 33-50.
- _____. The politics of corruption: organized crime in an american city. New York: Russel Sage Foundation, 1970.
- GIBBONS, K. M. Toward an attitudinal definition of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J., JOHNSTON, Michael, LEVINE, Victor T. (Org.). *Political corruption: a handbook*. New Brunswick/London: Transaction Publishers, 1989. p. 165-171.
- HEIDENHEIMER, Arnold J. Perspectives in the perception of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J. (ed.). *Political corruption: readings in comparative analysis*. New York: Hold, Rinehart and Wilston, 1970. p. 18-28.
- ICAC/Independent Commission Against Corruption. *Unravelling corruption: a public sector perspective*. Survey of NSW Public Sector Employees' Understanding of Corruption and Their Willingness to Take Action, April 1994.
- JACKSON, Michael, KIRBY, Elisabeth, SMITH, Rodney, THOMPSON, Lynn. Sovereign eyes: legislators perception of corruption. *Journal of Comonwelth and Comparative Politics*, v. 32, n. 1, p. 54-67, 1994.
- JOHNSTON, Michael. The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. *International Social Science Journal*, UNESCO, Vol. XLVIII, n° 3, 1996, p. 321-335.
- _____. Corruption and political culture in Britain and the United States. *Innovation*, Vol. 2, no. 4, 1989, 417-436
- _____. Right and wrong in american politics: popular conceptions of corruption. *Polity*, Vol. 18, 1986, p. 367-391.
- KAUFMANN, Daniel. Challenges in the next stage of anti-corruption. In: TRANSPARENCY INTERNATIONAL/ECONOMIC DEVELOPMENT INSTITUTE OF THE WORLD BANK.

- New perspectives on combating corruption*. Washington, 1998. p. 139-163.
- KAUFMANN, Daniel, KRAY, Aart, ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. *Governance matters*. The World Bank Development Research Group (Macroeconomics and Growth) and World Bank Institute (Governance, Regulation and Finance), Oct. 1999. (Policy Research Working Paper 2.196)
- KAUFMANN, Daniel, PRAHAN, Sanjan, RYTERMAN, Randi. *New frontiers in diagnosing and combating corruption*. The World Bank Prem. Notes, n. 7, Oct. 1998.
- KLITGAARD, Robert. *Controlling corruption*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California, 1988.
- LAMBSDORFF, J. G. *Background paper to the 2000 Corruption Perception Index*. Transparency International/Göttingen University, Sept. 2000.
- LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, 1964, p. 8-14.
- MANCUSO, M. Ethical attitudes of british Mps: a typology. *Parliamentary Affairs*, v. 46, n. 2, 1993, p. 179-191.
- MAURO, Paolo. Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 3, 1995, p. 681-712.
- NOONAN JR., John T. *Subornos*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989.
- NYE, Joseph S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, n. 61, 1967, p. 417-427.
- PETERS, John, WELCH, Susan. Political corruption. *American Political Science Review*, v. 72, n. 3, 1978, p. 974-984.
- ROSE-ACKERMANN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- SCOTT, James C. *Comparative political corruption*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1972.
- _____. Corrupção eleitoral. O aparecimento das máquinas políticas. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, 1971, p. 37-73.

- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da, GARCIA, Fernando. *Corrupção e crescimento econômico: instituições e a hipótese de capital-efetivo*. s. l., 2000? (mimeo)
- SPECK, Bruno Wilhelm. Do anedotismo para as manchetes políticas: a rápida ascensão do tema da corrupção. *Linha Direta*, Diretório Regional do PT/São Paulo, Ano IX, n. 463, 29 jul. a 4 ago. 2000, p. 5
- _____. Fraude e corrupção como desafios para as democracias contemporâneas. In: *A democracia como projeto para o século XXI*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. p. 39-58. (Debates 17)
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL BANGLADESH. *Corruption in Bangladesh surveys: an overview*. 1997 (mimeo).
- USAID/US AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *A handbook on fighting corruption*. s. l. (Washington?), s. d. (1998?).
- WEI, Shang-Jin. How taxing is corruption on international investors? *National Bureau of Economic Research*, 1997. (Working Paper 6.030)
- WORLD BANK *Helping countries combat corruption: the role of the World Bank*. Washington: World Bank, Sept. 2000.

Resumo

A crescente atenção pública para a corrupção está acompanhada de uma multiplicação dos dados empíricos disponíveis sobre o fenômeno. Entre esses dados, as pesquisas de opinião pública tiveram um peso desigual e cresceram rapidamente nas últimas três décadas.

Discutem-se neste artigo algumas características importantes dessas pesquisas e o seu papel na investigação acadêmica e na política de controle da corrupção.