



INTER
FACES
CIENTÍFICAS

DIREITO

ISSN IMPRESSO 2316-3321

E- ISSN 2316-381X

DOI - 10.17564/2316-381X.2016v4n3p43-58

“É DANDO QUE SE RECEBE?”: DIFICULDADES METODOLÓGICAS PARA MENSURAR A CORRUPÇÃO

“IT IS IN GIVING THAT WE RECEIVE?": METHODOLOGICAL DIFFICULTIES FOR MEASURING CORRUPTION

“ES EN DAR QUE RECIBIMOS?": LAS DIFICULTADES METODOLÓGICAS PARA MEDIR LA CORRUPCIÓN

Diego Freitas Rodrigues¹
Marina Félix de Melo³
Mônica Sodré Pires⁵

Ranulfo Paranhos²
Dalson Britto Figueiredo Filho⁴

RESUMO

A corrupção desvia recursos destinados ao desenvolvimento; mina a habilidade governamental de promover serviços básicos; fomenta a desigualdade e desencoraja o auxílio externo e o investimento, aumentando, em medida constante, a instabilidade política por meio do desgaste das instituições democráticas e da deslegitimação da burocracia. Neste sentido, a corrupção poder ser vista como uma anomalia no espaço mais amplo da relação entre principal-agente. As definições sobre corrupção são várias e entendemos, genericamente, que o ato corrupto pode ser classificado como o aproveitamento da função ou poder público para fins privados. Ainda que existam parâmetros consolidados na literatura especializada quanto à definição conceitual da corrupção, existem dificul-

dades metodológicas em categorizar e mensurar este fenômeno. O objetivo deste artigo foi promover uma revisão da literatura especializada sobre corrupção, seja na Ciência Política, Direito, Economia ou Sociologia e, dado esse suporte dos campos de pesquisa, distinguir suas principais metodologias e indicadores, subjetivos e objetivos, a mostrar robustez e fragilidades metodológicas ao categorizar e mensurar o fenômeno da corrupção.

PALAVRAS-CHAVE

Corrupção. Metodologia. Indicadores.

ABSTRACT

Corruption diverts development resources, undermines the ability of government in promoting the basic services; fosters inequality and discouraging foreign aid and investment increasing in extent constant political instability through the erosion of democratic institutions and the delegitimization of bureaucracy. On this way, corruption seems to be an anomaly in the wider arena of “principal-agent” relationship. Definitions of corruption are many and we understand, generally, that the corrupt act can be classified as the function or use of public power for private purposes. Although exist parameters in the literature, there are methodological difficulties in categorizing

and measuring this phenomenon. This paper aims to provide a review of the literature on corruption by the Political Science, Law, Economics and Sociology, and distinguish its main methodologies and indicators, subjective and objective, to show robustness and methodological weaknesses to categorize and measure the phenomenon of corruption.

KEYWORDS

Corruption; Methodology; Indicators.

RESUMEN

La corrupción desvía recursos para el desarrollo; socava la capacidad del gobierno para promover los servicios básicos; fomenta la desigualdad y desalienta la ayuda exterior y la inversión creciente, medir constantemente la inestabilidad política a través de la erosión de las instituciones democráticas y la deslegitimación de la burocracia. De esta manera, la corrupción puede ser vista como una anomalía en el espacio más amplio de la relación entre principal-agente. Las definiciones de corrupción son muchas y comprenden, por lo general, que el acto corrupto puede ser clasificado como el uso de la función o poder público para el beneficio privado. Aunque existen parámetros consolidados en la literatura sobre la definición conceptual de la corrupción, hay dificultades metodológicas en

la categorización y la medición de este fenómeno. El propósito de este artículo es el de promover una revisión de la literatura sobre la corrupción, ya sea en Ciencias Políticas, Derecho, Economía o Sociología y dado que el apoyo de los campos de investigación, distinguir sus principales metodologías e indicadores, objetivos y subjetivos, para mostrar la fuerza y metodológicas debilidades a clasificar y medir el fenómeno de la corrupción.

PALAVRAS-CLAVE

Corrupción; Metodología; Indicadores.

1 INTRODUÇÃO

Para a Organização das Nações Unidas (ONU), a corrupção configura-se como um fenômeno complexo, de abrangência social, política e econômica que afeta todos os países. As definições sobre corrupção são várias e adotamos neste trabalho o entendimento de que, de maneira genérica, o ato corrupto pode ser classificado como o aproveitamento da função ou poder público para fins privados/particulares. O fenômeno de desviar recursos destinados ao desenvolvimento, mina a habilidade governamental de promover serviços básicos, fomenta a estratificação social e desencoraja o auxílio externo e o investimento, retardando o desenvolvimento econômico, aumentando a instabilidade política, corroendo as instituições democráticas e deslegitimando a burocracia.

Especificamente com referência ao âmbito internacional, diversos esforços de cooperação têm sido realizados para lidar com o problema da corrupção. Dentre os principais compromissos nesse sentido, podemos citar a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, firmado no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE); a Convenção Interamericana contra a Corrupção, firmada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Embora a corrupção não seja exclusividade de alguns Estados, seu impacto é sentido de maneira assimétrica pelas diferentes sociedades, apresentando efeitos mais perversos nos países em desenvolvimento. A ampliação da corrupção gera deficiências que comprometem (ou mesmo impedem) a eficácia administrativa, resultando, neste contexto, um fraco desempenho das instituições responsivas às políticas (KAUFMANN ET AL., 2007).

A corrupção se estende em diversas dimensões sociais, políticas e econômicas e se caracteriza, do ponto de vista da promoção de externalidades, como altamente interdependente. Ao desenhar um mapa da corrupção no mundo, medida por indicadores consolidados como o *Worldwide Governance Indicators* (World Bank) e o *Corruption Perceptions Index* (Transparency International), inúmeras inferências podem ser contabilizadas. Por exemplo, a vinculação entre (1) renda *per capita*; (2) estabilidade política; e (3) distribuição de renda, pode ser associada, como variáveis de dupla direção, ao desenvolvimento de instituições de controle e combate à corrupção.

No caso, correlação entre potencial de corrupção em um país (por suas falhas institucionais oriundas da instabilidade política) e distribuição de renda, mensurada pelo Índice de Gini¹, entende-se que em sociedades mais desiguais, as instituições perdem sua legitimidade e assim ocorre uma maior oportunidade para que as elites se apropriem das instituições em benefício próprio, ampliando as possibilidades de corrupção (ALONSO; GARCÍMARTIN, 2011).

No caso correlação entre potencial de corrupção em um país (por suas falhas institucionais oriundas da instabilidade política) e distribuição de renda, mensurada pelo índice de Gini, entende-se que em sociedades mais desiguais, as instituições perdem sua

1. Utiliza-se o Índice de Gini por este ser um dos mais acessíveis metodologicamente para a presente proposta de análise. Entretanto, considera-se seus limites matemáticos no momento de abstrações mais precisas. Criado pelo estatístico Conrado Gini (1912) e publicado pela primeira vez na Revista "Variabilidade e Mutabilidade", o Índice de Gini dedica-se a interpretações de estudos sobre distribuição de renda, bem-estar social, pobreza e desenvolvimento econômico etc. Baseado na curva de Lorenz, uma curva quociential, varia entre 0 e 1, sendo 1 a representação da "desigualdade perfeita". Um de seus limites é que o Índice baseia-se na Semana Anual de Referência, não tendo aplicação mais ampla. Igualmente, nota-se que o Gini é pouco sensível à distribuição de renda que afeta os extremos inferiores da distribuição, partindo do pressuposto de distribuições normais, o que o deixa com pouca sensibilidade matemática na medida em que, para alteração de uma casa centesimal de seu resultado, é preciso que haja uma grande diferença entre as realidades sociais em análise.

legitimidade e assim ocorre uma maior oportunidade para que grupos específicos se apropriem das instituições em benefício próprio, ampliando as possibilidades de corrupção (ALONSO; GARCÍMARTIN, 2011).

Mas como construir indicadores para captar “as possibilidades de corrupção” com maior precisão? E os índices consolidados são metodologicamente robustos para mensurar adequadamente a corrupção?

Para responder as duas perguntas, buscamos promover, primeiramente, uma revisão da literatura especializada sobre corrupção, identificando, de acordo com a literatura em Ciência Política, Sociologia e Economia sobre o tema, suas principais causas e efeitos e, dado esse suporte dos campos de pesquisa, distinguir as principais metodologias e indicadores (de natureza subjetiva e de dupla direção), de caráter subjetivo e objetivo, utilizados em organismos governamentais e não-governamentais, identificando robustez e fragilidades metodológicas ao categorizar e mensurar o fenômeno da corrupção.

2 COMO DEFINIR A CORRUPÇÃO?

A corrupção configura-se como um fenômeno complexo, de causas, definições e efeitos variados e cujas interpretações não são consensuais por parte dos analistas. De acordo com Alonso & Garcimartín (2011), a corrupção poder ser vista como uma anomalia no espaço mais amplo da relação entre principal-agente. De maneira mais específica, um *principal* que decide onde serão empregados os recursos e oportunidades e um *agente* que detém controle efetivo sobre estes recursos e oportunidades e possui condições de impor sua vontade. Uma das explicações para esse cenário é que o marco institucional – ao qual se situa essa anomalia – é não somente inadequado por não dar suporte às penalizações (pouco transparentes), mas também porque seu grau, tanto de legitimidade como de eficácia, em exercer controle é baixo.

Uma conceituação acessória sobre a corrupção é a que a situa como um problema na relação entre administrador e administrado, o que configuraria uma espécie de anomalia na relação entre os poderes públicos e os agentes privados, cabendo mesmo situar a corrupção no espaço mais amplo das relações principal-agente (ALONSO; GARCÍMARTIN, 2011).

Um dos critérios de classificação é quando o ato de corrupção é destinado a reduzir o custo (cost-reducing), a fim de que o corruptor obtenha determinado serviço e, de outro lado, a forma de corrupção é destinada a ampliar o benefício (benefit – enhancing) derivado de uma determinada atividade. A essa distinção, outra pode ser agregada: a forma da corrupção localizada no centro do poder decisório da gestão pública e a forma dispersa da corrupção em níveis diversificados do processo decisório.

No caso brasileiro e de alguns países da América Latina, estamos habituados ao lugar comum que, ao analisar as causas do fenômeno, atribui separações poucos expressivas entre as esferas, pública e privada, associada a uma orientação geral para a leniência, fatores que criariam um ambiente propício para a apropriação de uma pela outra com poucas possibilidades de punição.

A literatura sobre corrupção é vasta. Vai desde trabalhos com forte viés normativo, passando por estudos de caso, trabalhos em perspectiva comparada e diagnósticos realizados por agências internacionais. Ao se considerar a clivagem por disciplinas, tem-se estudos em Direito, Sociologia, Ciência Política e, principalmente, Economia (MAURO, 1995; DREHER; SCHNEIDER, 2006; HELLMAN; JONES; KAUFMANN, 2002; BENSON; BADEN, 1985).

As pesquisas sobre corrupção ganharam considerável fôlego no século XX e, de acordo com Filgueiras (2008), duas grandes agendas podem ser identificadas nos estudos. A primeira está relacionada à teoria da modernização e associa o mau funcionamento

do sistema político à ideia de subdesenvolvimento. A segunda agenda, inaugurada nos anos 1980, adota premissas da escolha racional e do novo institucionalismo e distingue-se da primeira por conferir menos ênfase aos elementos da estrutura social, mais ênfase aos agentes políticos e suas posições frente a preferências em contextos específicos e ao chamar a atenção para os efeitos perversos da corrupção na Economia.

Ainda de acordo com o autor, essa segunda agenda foi adotada, em especial, por instituições multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional para defender um tipo de reforma política e econômica do Estado. Por essa razão, sua abordagem sobre o fenômeno da corrupção se confunde com abordagens econômicas, com peso para as preferências individuais dos agentes de acordo com a sua racionalidade e capacidade de acumular utilidades. Em suma, essa abordagem aponta a necessidade de reformas institucionais que restrinjam os incentivos à corrupção, diminuam o papel da burocracia e, no limite, auxiliem na consolidação da democracia.

Além das duas agendas identificadas por Filgueiras (2008), podemos considerar a existência de uma terceira, que qualifica a corrupção como fruto de desvios morais e de uma dada cultura política. Para além das questões institucionais, a corrupção floresceria em sociedades onde estivessem presentes determinadas características religiosas, de obediência à lei e confiança interpessoal. Nesse sentido, Power e González (2003) argumentam que o nível de corrupção em determinado país varia, essencialmente, em função do regime político adotado e do nível de desenvolvimento econômico, mas ressaltam que características culturais podem auxiliar nas explicações.

Explicações moralizantes (como a prerrogativa de um desvio moral “natural” a uma cultura que não tenha sofrido determinado processo sociopolítico ou “modernização”) perdem poder explicativo, especialmente por enveredar em elucubrações normativas fortemente distorcidas.

A corrupção não é um fenômeno restrito a poucos países e, muito menos, identificada a uma cultura política específica estacionada em algum grau de desenvolvimento econômico. Ainda que não exista uma “cola” da corrupção (enquanto fenômeno sociopolítico) a determinadas características culturais dos países, mesmo assim é possível inferir alguns fatores próprios, identificáveis como causas da corrupção.

Duas principais explicações podem ser assim agrupadas: (1) ligada a fatores histórico-culturais e (2) ligada a fatores de desenvolvimento e gestão pública. A primeira explicação configura-se num suporte “destino manifesto”, associando historicidade e aderência social ao problema da corrupção, “acorrentando”, desta forma, a dificuldade estrutural a conjuntural em combatê-la; enquanto a segunda abordagem associa a debilidade das instituições, seja por sua ineficiência ou ilegitimidade, seja pela excessiva burocratização da gestão pública (GOLDEN; PICCI, 2005).

Nesta última abordagem, é reforçada a percepção de que há uma relação entre (1) nível de desenvolvimento de um país e (2) qualidade de suas instituições públicas, especialmente ao se observar que países com menor desenvolvimento registram problemas de corrupção mais significativos, abordagem que, em contrapartida, permite mais controle por meio da ação pública. Em torno desse aspecto, quanto mais tempo de regime democrático, mais controle e melhores níveis de qualidade institucional. A institucionalização democrática faz diferença, desde que suas “raízes” institucionais se encontrem suficientemente fortalecida, o que termina por gerar, portanto, uma questão: quanto tempo para que um regime democrático seja significativo?

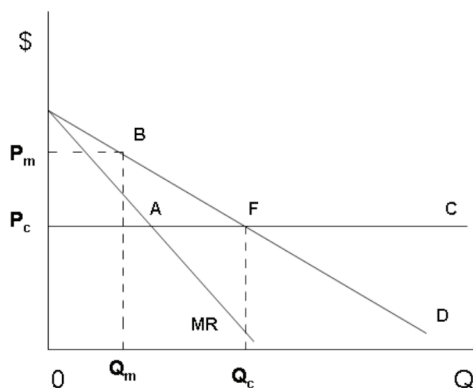
Longe de tentar responder à questão acima, a próxima sessão faz uma revisão específica sobre a literatura em Economia, envolvendo relação entre ações de agentes privados e o Estado.

3 CORRUPÇÃO E UMA PERSPECTIVA DA ECONOMIA

Parte da literatura em Economia, mais especificamente a que enfatiza a interação entre interesses privados e o Estado, via tributação (BUCHANAN; TULLOCK, 1962; PINCUS, 1975; STIGLER, 1971; POSNER, 1971; McCHESNEY, 1997; MITCHEL; MUNGER, 1991) busca estimar em que medida a regulação será formulada para beneficiar o interesse público, minimizando os efeitos de externalidades negativas² ou será capturada pelos regulados.

Segundo Stigler (1971), os principais objetivos da teoria econômica da regulação são explicar quem receberá os benefícios ou os custos da regulação, que forma ela tomará e os seus efeitos sobre a alocação de recursos. Mediante essa lógica, um ente regulador é pressionado a responder às demandas não só dos grupos de interesse, mas também dos usuários dos seus serviços. À medida que pequenos grupos tendem a ser mais efetivos em implementar seus interesses (OLSON, 1965), a regulação tende a beneficiar esses grupos e não a proteger o consumidor. A Figura abaixo ilustra o funcionamento do modelo de Stigler (1971).

Figura 1 – Teoria Econômica da Regulação



Fonte: Stigler (1971).

2. De acordo com Mankiw (2008), uma externalidade surge quando uma pessoa se dedica a uma ação que provoca impacto no bem-estar de um terceiro que não participa dessa ação, sem pagar nem receber nenhuma compensação por esse impacto. Se o impacto sobre o terceiro é adverso, é chamado externalidade negativa; se é benéfico, é chamado externalidade positiva.

Na exposição clássica, D representa a demanda por um determinado bem ou serviço. Se todas as empresas apresentarem os mesmos custos marginais de produção (C), a competição entre as firmas produzirá o resultado Q_c ao preço P_c . Logicamente, nenhuma firma terá interesse em vender seu produto a um preço maior, por exemplo, P_m , já que sua lucratividade será negativamente influenciada. Todavia, é possível que, em conjunto, as empresas concordem em não competir pelo preço (cartel) e adotem um preço mais elevado (P_m) do que o preço de equilíbrio (P_c). A diferença no preço em relação à quantidade vendida, representada pela área do retângulo $P_c P_m BA$, é renda artificialmente criada para os produtores.

Dentro dessa perspectiva, Barro (1973) utiliza o modelo de principal-agente para analisar o conflito entre a representação dos eleitores, por um lado, e a efetivação das demandas dos grupos de interesse, por outro. Isso porque se a regulação for eficientemente capturada pelos regulados, o preço dos produtos sofrerá incrementos, elevando a lucratividade das empresas reguladas, mas reduzindo o bem-estar coletivo dos consumidores. Na medida em que o Estado pode legalmente tributar seus cidadãos e, assim, gerar renda, ele se torna alvo dos interesses de diferentes grupos. Esses grupos buscam elevar a quantidade de benefícios auferidos da ação estatal e, para isso, podem se engajar nas mais diversas formas de influenciar as decisões governamentais (rent creation model), inclusive, em atividades de corrupção.

3.1 REGULAÇÃO E RENT SEEKING

A respeito da literatura sobre *rent seeking*, Gordon Tullock (1967) examinou o efeito das tarifas e monopólios sobre o bem-estar. Ele analisou três principais fenômenos: (1) a busca por melhores tarifas (tariff seeking); (2) a busca por monopólios (monopolies seeking) e (3) a busca por rendas ilegais (theft seeking). O conceito de *rent seeking* diz respeito à atividade de grupos de interesse que competem para obter benefícios (renda) das decisões governamentais – considerado como ato de corrupção.

No caso da regulação, esse comportamento se verifica quando um grupo persegue benefícios concentrados, o que pode ser na forma de restrições à entrada, redução da competição, criação de cartéis ou alíquotas de impostos. Pecorino (1992) afirma que a busca pelo monopólio pode assumir muitas formas, incluindo práticas anticompetitivas pelo qual uma empresa pode tentar monopolizar o mercado. Pode também incluir esforços de lobby por uma empresa na tentativa de receber um monopólio do governo.

Para Krueger (1974, p. 291), em muitas economias orientadas ao mercado, as restrições governamentais sobre a atividade econômica são fatos comuns que criam rendas de formas variadas, e os agentes públicos ou privados competem por rendas. Algumas vezes, essa competição é perfeitamente legal. Em outras, a prática do *rent-seeking* toma formas diferentes, como propina, corrupção, contrabando e mercado negro.

Pra Murphy, Shleifer e Vishny (1993), a atividade de *rent seeking* produz obstáculos ao desenvolvimento e à inovação tecnológica. Lenway, Morck e Yeung (1996) concordam com esse argumento e utilizam o caso da indústria do aço nos EUA para demonstrar que a atividade de *rent seeking* é nociva ao desenvolvimento industrial. A existência de incentivos a essa atividade geraria, dentro dessa visão, um círculo vicioso. Quanto mais incentivos, menos inovação, mais perdas e menos desenvolvimento. Kamath (1989) chegou a conclusões similares ao analisar o caso do comércio do açúcar na Índia. Para ele, os resultados apontam para a rejeição da teoria do interesse público da regulação e são consistentes com a hipótese da captura da regulação pela indústria regulada.

Bohman, Jarvis e Barichelo (1996) ao examinarem os efeitos dos *rent-seekers* no comércio internacional do café, chegaram à conclusão de que o preço do produto foi positivamente influenciado enquanto o bem-estar dos consumidores foi negativamente afetado. Da mesma forma, Appelbaum e Katz (1987) afirmam

que os próprios reguladores (políticos) podem se engajar em práticas maximizadoras e oportunistas.

Em conjunto, os trabalhos produzidos sugerem que: (1) influenciar as decisões governamentais pode se justificar em termos econômicos; (2) a ação organizada de grupos de pressão concentra benefícios para seus membros enquanto divide os custos de forma difusa com a sociedade.

3.2 O MODELO DE EXTRAÇÃO DE RENDA (RENT EXTRACTION MODEL)

McChesney (1997) demonstra que os interesses privados não pagam apenas por favores políticos (corrupção), mas principalmente para evitar desfavores dessa natureza. A Figura abaixo ilustra a essência do modelo de extração de renda.

Figura 2 – Modelo de extração de renda (*rent extraction model*)³



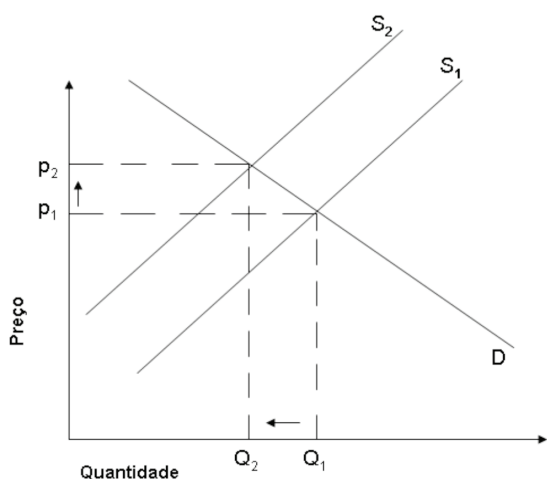
Fonte: Bill Waterson ([s.d.]).

O modelo de extração de renda versa sobre a “não-legislação” e “não-regulação”. McChesney (1997) argumenta que nesse modelo, a extração de renda é essencialmente um modelo de extorsão dos políticos. Em outros termos, eles são pagos para não legislar. O status de legislador confere poder não só para criar, mas também para impor custos que destruiriam rendas privadas. Com o intuito de proteger esses lucros, proprietários privados têm um incentivo para barganhar com os legisladores, desde que o pagamento aos políticos seja menor do que as perdas esperadas pela eventual aprovação da lei.

3. A utilização de tirinhas foi feita originalmente por McChesney (1997) para ilustrar o funcionamento do seu modelo. Como o objetivo dessa seção é reproduzir fielmente seus argumentos, optou-se por empregar a mesma metodologia. Para maiores informações sobre as tirinhas ver Waterson ([s.d.]).

À medida que a burocracia do Estado pode legalmente tributar e, dessa forma, expropriar riqueza da sociedade, os políticos podem extorquir dinheiro de indivíduos e/ou grupos privados sob a ameaça de expropriar os seus rendimentos. Por exemplo, o governo pode anunciar o aumento de uma alíquota específica. No modelo de extração de renda, os produtores que seriam prejudicados pela regulação pagarão para evitar a expropriação de seus rendimentos. A Figura abaixo sintetiza o funcionamento desse modelo.

Figura 3 – Modelo de extração de renda para bens substitutos⁴



Fonte: Stigler (1971).

No gráfico acima, P_1 e Q_1 representam o mercado em equilíbrio. Com a imposição de novos custos (regulação) sobre o bem X, o custo marginal de produção é positivamente afetado, influenciando negativamente a oferta S_1 que passa a ser S_2 . O efeito desse procedimento é aumento do preço. Em um segundo momento, caso o aumento seja repassado para os consumidores, a demanda pelo bem ou serviço sofrerá decremento ($Q_1 \rightarrow Q_2$). Como X e Y são bens substitutos, os compradores consumirão mais de Y. A conclusão lógica do modelo de *extração de renda* é de que os produtores

4. Dois bens para os quais, tudo o mais mantido constante, o aumento no preço de um deles aumenta a demanda pelo outro. Por exemplo, manteiga e margarina; álcool e gasolina, etc.

que serão prejudicados pela regulação pagarão para evitar a expropriação de seus rendimentos⁵.

Além disso, para que os políticos sejam pagos para não legislar, as ameaças devem ser críveis, pois caso contrário haveria poucos incentivos para dissuadir a ação de *extração de renda*. A Figura abaixo ilustra esse pressuposto.

Figura 4 – Ameaças críveis no modelo de extração de renda



Fonte: Bill Waterson ([s.d.]).

Em síntese, seja para se beneficiar das decisões públicas (modelo de criação de renda), seja para evitar desfavores políticos (modelo de extração de renda), os grupos de interesse procurarão influenciar as decisões governamentais. Nesse trabalho, consideramos que a atividade corrupta, pode ser também, uma das formas de interação entre grupos e reguladores.

4 EFEITOS PERVERSOS DA CORRUPÇÃO: MAIS ACCOUNTABILITY FAZ A DIFERENÇA

Segundo O'Donnell (1998), muitos países tornaram-se democracias políticas/poliarquias nas últimas décadas e, embora, na maioria, estejam assegurados mecanismos considerados como de *accountability* vertical, a exemplo da existência de eleições livres e regulares e a possibilidade de os cidadãos poderem expressar livremente suas opiniões e reivindicações, os mecanismos de *accountability* hori-

5. Como bem lembrou Olson (1965), uma empresa de determinado setor industrial quererá evitar que novas empresas venham compartilhar de seu mercado e desejará que o maior número possível de empresas já no setor saiam dele. Ela quererá que o grupo de empresas de seu setor industrial se reduza até que sobre, de preferência, apenas uma empresa no setor: ela. Esse é o ideal de monopólio (OLSON, 1965, p. 49).

zontais ainda são frágeis, haja vista os inúmeros e recorrentes casos de corrupção.

Dada maior debilidade na *accountability* horizontal, maior a fragilidade institucional diante da corrupção, especialmente porque seus danos se compartilham em aspectos econômicos (onde geram, por exemplo, insegurança ao investimento privado), sociais (por exemplo, ao elevar o custo de acesso aos serviços públicos e reforçando a estratificação social) e institucionais (estimulando a instabilidade governamental e fragilidade das instituições políticas).

Powell (2007) considera que a responsividade democrática ocorre sob um cenário no qual os governantes programam as políticas que os cidadãos querem. Consideramos que os problemas fundamentais sobre *accountability* vertical e horizontal são acolhidos na esfera das instituições políticas democráticas, na maneira com a qual essas instituições podem proporcionar mecanismos de controle dos representantes. Esses meandros institucionais dependem de um quadro institucional muito próximo daquele oferecido por Dahl (2005) para regimes poliárquicos e que contém o princípio da responsabilização.

A baixa *accountability*, especialmente a horizontal, gera, portanto, um cenário que tem por consequência o estímulo de fragilidades institucionais nos mecanismos de controle interno e externo, fundamentais para o melhoramento da administração pública e para a qualidade democrática e, por conseguinte, de combate e redução da corrupção. Desta forma, um dos efeitos políticos mais diretos desse cenário é a baixa institucionalização de mecanismos de controle que assegurem maior controle e transparência governamental. No “melhor dos casos” há lentidão na implementação de medidas institucionais preventivas de combate à corrupção.

Os danos causados pela corrupção podem ser identificados em três dimensões interdependentes: (1) econômica: a corrupção altera mecanismos de

mercado e cria distorções e insegurança jurídica ao investimento privado; (2) social: a corrupção resulta em impactos distributivos perversos ao elevar o custo de acesso aos bens e serviços públicos, reforçando, desta forma, o quadro de desigualdade e insegurança jurídica; e (3) político-institucional: práticas de corrupção resultam em tensões distributivas e promovem a instabilidade política-governamental.

A existência de debilidade institucional prejudica fortemente a *accountability* e alimenta a corrupção. Para Bardham (2005), a corrupção é um fenômeno cujo equilíbrio é dependente da frequência: na medida em que se amplia o número de corruptos, menor o estímulo existente para que um agente se comporte de forma honesta. Para José Luís Alonso (2011, p. 15):

Si existe corrupción es porque el marco institucional disponible es inadecuado, bien porque su diseño de incentivos y penalizaciones no es el más apropiado, bien porque su grado de legitimidade y eficacia es bajo, bien por una combinación de ambos factores.

A corrupção pode afetar não apenas a estabilidade econômica dos países, mas especialmente a estabilidade democrática, em especial por causar danos nos níveis de eficiência e legitimidade das instituições democráticas. Uma consequência direta desse cenário é a maior dificuldade na disponibilização de recursos para combater a gestão de problemas distributivos, pois em tese há um estímulo à promoção de gastos superiores aos níveis ótimos de mercado.

Segundo Pellegrin & Gerlagh (2007), o maior nível de desenvolvimento econômico permite que os países disponham de maiores recursos para gerar instituições de maior qualidade, terminando por repercutir sobre os níveis de corrupção vigentes. A democracia não elimina a corrupção, mas como regime político constitui-se mais favorável à detecção e penalização de práticas de corrupção, o que demanda estabilidade política a um país.

Quanto a última dimensão supracitada, a instabilidade política, ela impede a consolidação de um

marco institucional eficaz, condição *sine qua non* para combater a corrupção. A instabilidade acentua a provisionalidade das normas, dando lugar a vazios legais sobre os quais se atuam as condutas corruptas. É fundamental à qualidade democrática a ausência de crises institucionais que impeçam o desenvolvimento de mecanismos de *accountability* e reforço institucional de controle para impedir a debilidade da *accountability* horizontal diante da corrupção.

Muito mais do que um regime, a democracia é um sistema de interações políticas. Consideramos que para maior qualidade democrática – por meio do aprimoramento das instituições – há uma conexão direta entre maior *accountability* (vertical, horizontal e societal) e o reforço institucional de controle estimulado pela separação dos poderes, altamente dependente da estabilidade democrática que é condição fundamental para expansão de melhores indicadores de gestão governamental (como o combate a corrupção).

D. Samuels (2007) reconhece uma implicação de vínculo entre a separação dos poderes e a *accountability*, tanto vertical quanto horizontal, e estabelece uma pergunta interessante: de que forma a separação dos poderes, em suas diversas ramificações, afeta a qualidade democrática? E, particularmente, para os regimes democráticos latino-americanos, a separação dos poderes tem relação com o colapso de regimes democráticos?

5 ROBUSTEZ E FRAGILIDADES METODOLÓGICAS NA MENSURAÇÃO DA CORRUPÇÃO

O estudo sobre corrupção além de ser interessante é metodologicamente desafiador. Como qualquer modalidade criminal, a atividade corrupta tende a ser subestimada. Isso porque os agentes envolvidos têm incentivos para maximizar a discrição de suas ações. O resultado prático disso é a baixa confiabilidade das medidas empregadas nos diferentes trabalhos sobre corrupção. Para You e Khagram (2005, p. 136), os es-

tudos estatísticos sobre corrupção são dificultados pela falta de dados quantitativos confiáveis. Nesse sentido, medir corrupção é um dos principais desafios enfrentados pelos estudiosos do assunto, mas também pelos formuladores de políticas públicas. Esse argumento ganha ainda mais força ao considerarmos a realidade de países em que a instituição responsável por regulamentar/fiscalizar o sistema judicial não oferece tecnologias para a coleta, o processamento e a divulgação sistemática de informações⁶.

Diante da falta de dados confiáveis sobre os níveis de corrupção, a maior parte dos trabalhos utiliza indicadores de percepção. Para Gehlbach (2009), os estudos comparativos utilizam dois principais tipos de dados: *surveys* no nível individual e/ou de empresas e *surveys* com especialistas⁷. No entanto, a despeito da importância dessas informações, as limitações dos dados de *surveys* são bem conhecidas pelos especialistas e as inferências realizadas a partir desses dados devem ser consideradas com bastante cautela⁸.

De acordo com Silva (1996), a principal dificuldade dos teóricos está em definir e classificar uma atividade cuja principal característica reside na ilicitude e na dissimulação. Segundo Seligson (2005), ao contrário do que ocorre com outros fenômenos institucionais, não há uma classificação uniformemente aceita para mensurar o fenômeno da corrupção. Há, até mesmo, uma ironia sobre a dificuldade de se mensurá-lo, como observa Tanzi (1998, p. 176): “si la corrupción pudiera ser medida, probablemente podría ser eliminada”. Apesar das dificuldades, Kligaard (1997, p.

6. A falta de informações sobre o funcionamento do sistema judicial inibe a realização de estudos em perspectiva comparada, restringindo a difusão de práticas institucionais eficientes. Além disso, reduz a transparência das ações públicas, violando o princípio da publicidade. Isso porque não é possível estimar em que medida os procedimentos adotados por indivíduos, burocratas e instituições obedecem às prescrições legais. Em conjunto, esses obstáculos comprometem não só o funcionamento do sistema judicial, mas principalmente o aperfeiçoamento do regime democrático.

7. Os indicadores da Freedom House e do Political Risk Services são exemplos de dados produzidos a partir de questionários com especialistas. Os indicadores utilizados pelo Banco Mundial constituem exemplos de dados produzidos a partir de questionários aplicados a indivíduos e empresas.

8. Para um trabalho seminal sobre técnicas de *survey* ver Converse e Presser (1986). Para uma introdução em português ver Babbie (2005).

252) a define como “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”.

De todo modo, consideramos que é útil distinguir, minimamente, a classificação da corrupção em duas vertentes (que podem ocorrer no centro decisório da Administração Pública ou em diversos níveis do processo decisório): (1) a corrupção destinada a obter determinado serviço (cost-reducing) e a forma de corrupção destinada a ampliar o benefício (benefit-enhancing), derivada de uma determinada atividade. Dado esse cenário, existem dois tipos de indicadores de mensuração do fenômeno da corrupção: (1) indicadores subjetivos que trabalham com percepção ou experiências de agentes públicos e/ou privados; (2) indicadores objetivos que trabalham com denúncias e processos judiciais ou, então, diferenciais de preços nas compras ou serviços oferecidos pelo Estado.

Existem tanto indicadores ordinais quanto cardinais para mensuração da corrupção. Os primeiros, ordinais, apresentam um resultado estabelecendo uma ordem hierárquica entre os países ou instituições, sem necessariamente quantificar a corrupção, enquanto os indicadores cardinais quantificam a corrupção. Um exemplo de indicadores ordinais agregados (que consistem na combinação de outros indicadores de qualidade institucional e divididos em seus marcadores que podem ou não se relacionar diretamente ao fenômeno da corrupção) são os Indicadores Mundiais de Governabilidade do Banco Mundial.

Sobre a metodologia dos Indicadores Mundiais de Governabilidade, Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010) resumiram da seguinte forma: primeiramente os autores separaram a governança em três áreas (a) processo pelo qual os governos são escolhidos, monitorados e substituídos; (b) a capacidade do governo de efetivamente formular e implementar políticas adequadas e (c) o respeito dos cidadãos e do Estado com as

instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles. A partir destas definições, estes autores construíram duas medidas de governança correspondentes a cada uma dessas três áreas, resultando, assim, em um total de seis dimensões.

O *Country Risk Index*, elaborado pelo *Political Risk Service Group*, é um índice agregado de três indicadores: risco político, risco financeiro e risco econômico. Os indicadores “risco econômico” e “risco financeiro” são compostos por subindicadores amparados numa série de dados objetivos, enquanto no indicador “risco político”, composto pela quantificação da opinião de especialistas, no qual a variável corrupção é um subindicador do “risco político”.

Ambos os tipos de indicadores, entretanto, possuem fragilidades metodológicas.

Primeiramente, não existem realmente indicadores político-institucionais puramente “objetivos”, especialmente relativos ao fenômeno da corrupção, ainda que existam trabalhos que busquem construir metodologias robustas para enfrentar essa dificuldade de mensuração (GOLDEN; PICCI, 2005; HSIEH; MORETTI, 2005). Um trabalho que chama a atenção é o de Di Tella & Shargrodsky (2003), nesse artigo, os autores quantificaram a corrupção por meio da diferença de preços na compra de diversos bens nos hospitais de Buenos Aires.

Quanto aos indicadores subjetivos, estes padecem, especialmente, de uma falha no seu reconhecimento cerceativo, ao lidar fundamentalmente com a percepção sobre corrupção de agentes econômicos, deixando outros importantes extratos sociais ausentes do processo de mensuração da percepção de corrupção no país. Entre esses últimos, o Índice de Percepção da Corrupção, da Transparência Internacional (TI), é um dos mais conhecidos.

A TI é uma organização da sociedade civil global, criada em 1993, e encarregada de lutar contra a cor-

rupção ao redor do globo. Dentre as suas iniciativas está a criação do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) por meio do qual os países são classificados de acordo com os níveis de percepção da corrupção no setor público, numa escala que varia de 0 a 10. A classificação se dá a partir da criação de um indicador agregado que combina fontes diversas de informação sobre corrupção e que permite a comparação entre países/territórios. Quanto mais perto de 0, mais corrupto é percebido um país. Por outro lado, quanto mais perto de 10, menos corrupto é percebido um país.

Estamos cientes de que entre as críticas à utilização do IPC, como instrumento de mensuração, está o fato de serem indicadores compostos por meio de outros indicadores, todos referentes ao nível de corrupção que os sujeitos imaginam vigorar num país e que não guarda, necessariamente, nenhuma relação com as práticas corruptas que de fato tem lugar naqueles locais.

É preciso ter em mente que a despeito das deficiências do indicador, mensurar o tamanho da corrupção, suas práticas e o volume de recursos movimentados tornam-se uma impossibilidade dada à própria natureza da atividade. E mesmo os indicadores objetivos para mensurar a corrupção, ainda que melhores, sob determinadas condições, para precisar o fenômeno, padecem de parcialidade e dificuldade de elaboração.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os efeitos da corrupção, portanto, são altamente interdependentes, penetrantes e geradores de externalidades – como ineficiência governamental – em domínios sociais, econômicos e políticos. Os limites do objetivo e do subjetivo colocam-se na necessidade de consideração ao passo que, ao falar-se sobre corrupção, grande dificuldade teórico-metodológica de apreensão do objeto reside na localização de seu ator principal, de seu sujeito. Neste espectro, tem-se em análise mais do que, meramente, o exame do jogo de cadeiras de variáveis pertinentes ao fenômeno da cor-

rupção. O que existe, concomitantemente, é a análise destas variáveis a partir de dimensões analíticas, de caracterização qualitativa, daquilo que podemos supor a um estudo quantificável.

Ao indagar-se sobre a precisão de indicadores no estudo de possibilidades de corrupção fala-se, antes, sobre um processo elástico de construção dos argumentos que circundam limites teóricos pelos quais se pode enveredar. Por exemplo, uma variável é capaz de ter peso significativo em uma dada posição da análise, possibilitando uma interpretação concomitantemente qualitativa a formar dimensões analíticas suficientemente estruturadas para orientar outras possibilidades de cruzamento de variáveis exclusivamente quantitativas.

Este jogo de “vai e vem”, pelo qual as metodologias mistas orientam parte de suas técnicas, é, em si, o tal exercício de precisão questionado em páginas acima. Ora, não existe um modelo pronto e acabado de seleção de variáveis com seus respectivos pesos e modelos estruturais de manipulação e análise pelo qual se poderia aferir pontualmente o fenômeno da corrupção. Posto um modelo teórico, gera-se desdobramentos daí resultantes que compõem a estrutura básica dos dados, no que se pode, para já, criar direcionamentos de estudo, mas não o fechamento do problema de mensuração da corrupção em si, sendo esta um fenômeno mais complexo do que em geral se supõe.

Diferenças de regimes políticos, econômicos e financeiros, bem como pressupostos culturais multifacetados, implicam em reelaborações, sendo estas, de fato, o trabalho mais braçal (ao mesmo tempo em que, ironicamente, intelectual) do cientista social. Eis, por suposto, a não redução de modelos criados cotidianamente nos centros de ciências sociais aplicados e humanos a esquemas operacionais fechados de medição. A consideração de processos como diferenças de modelos democráticos, a voltar-se à democracia como um sistema de interações políticas, sob determinadas condições culturalmente “mora-

lizantes” das sociedades, é imprescindível na orientação da construção de indicadores de corrupção.

REFERÊNCIAS

ALONSO, J. A.; GARCIMARTÍN, C. **Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones**. Madrid: Complutense, 2008.

APPELBAUM, E.; KATZ, E. Transfer seeking and avoidance: On the full social costs of rent-seeking. **Public Choice**, v.4, 1986. p.175-181.

BABBIE, E. **Métodos de pesquisas em Survey**. Belo Horizonte-MG: UFMG, 2005.

BARRO, R. The control of politicians: An economic model. **Public choice**. **Springer**, v.14, 1973. p.19-42. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/30022701>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BENSON, B.; BADEN, J. The political economy of governmental corruption. **The Journal of Legal Studies**, v.14; n.2, 1985. p.391-410.

BOHMAN, M.; JARVIS, L.; BARICHELLO, R. Rent Seeking and International Commodity Agreements: The Case of Coffee, **Economic Development and Cultural Change**, v.44, n.2, 1996. p.379-402.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent**: Logical foundations of constitutional democracy. London: University of Michigan Press, 1962.

CONVERSE, J. M.; PRESSER, S. **Survey questions**: Handcrafting the Standardized Questionnaire. Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, 07-063. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1986. 80p.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: Participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2005.

DREHER, A.; SCHNEIDER, F. **Corruption and the shadow economy**: An Empirical Analysis. Department of Economics, University of Linz, 2006.

DI TELLA, R; SCHARGRODSKY, E. The role of wages and auditing during a crack-down on corruption in the city of Buenos Aires. **Journal of Law and Economics**, Chicago, The University of Chicago Press, v.46, n.1, 2003. p.269-292.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos para o estudo da corrupção. In: AVRITZER, L., BIGNOTTO, N., *et al.* **Corrupção**: ensaios e crítica. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

GEHLBACH, S. **What can firm and household surveys tell us about expert assessments of corruption?** Trabalho apresentado na APSA – American Political Science Association, Oct., 2009. Disponível em: <<http://indicatorsinfo.pbworks.com/f/MEMO+merge.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2011.

GOLDEN, R; PICCI, L. Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data. **Economics & Politics**, v.17, n.1, Charlottesville-Virginia, 2005. p.35-75.

HELLMAN, J.; JONES, G.; KAUFMANN, D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies. **World Bank Policy Research Working Paper**, n.2444, September 2002.

HSIEH, C. T; MORETTI, E. Did Iraq Cheat the United Nations? Underpricing, Bribes and the Oil for Food Program. **NBER Working Papers**, n.11202, Cambridge, 2005.

KAMATH, R. How useful are common liquidity measures? **Journal of Cash**, Management, jan-feb. 1989.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006. **World Bank Policy Research Working Paper**, n.4280,

2007. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=999979>>. Acesso em: 14 abr. 2011.

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

LENWAY, S.; MORCK, R.; YEUNG, B. Rent seeking, protectionism and innovation in the American steel industry. **The Economic Journal**, v.106, 1996. p.410-421.

MANKIW, N. G. Small Menu Costs and Large Business Cycles: A Macroeconomic Model of Monopoly. **Quarterly Journal of Economics**, n.100, maio 1985. p.529-539.

MAURO, P. Corruption and growth. **Quarterly Journal of Economics**, v.11, n.3, 1995. p.681-712.

MELO, Marcus A; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. **Comparative Political Studies**, v.42, 2009. p.1217-1244.

McCHESNEY, F. **Money for nothing**: politicians, rent extraction, and political extortion. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

MITCHELL, W.C.; MUNGER, M.C. Economic Models of Interest Groups: an Introductory Survey. **American Political Science Review**, 1991.

MURPHY, K. M.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Why is Rent-Seeking So Costly to Growth? **American Economic Review**, maio 1993. p.409-414.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n.44, São Paulo, 1998.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action** (public goods and the theory of groups). Cambridge: Harvard University Press, 1965.

PECORINO, P. Rent Seeking and Growth: The Case of Growth through Human Capital Accumulation. **Canadian Journal of Economics**, Canadian Economics Association, v. 25, n.4, nov. 1992. p.944-956.

PELLEGRINI, L.; GERLAGH, R. Causes of corruption: a survey of cross country analyses and extended results. **Economics of Governance**, DOI 10.1007, 2007.

PICCI, L. Corruption measurement and control. Towards a unified approach. **Paper presented at the IV Global Forum on Fighting Corruption**. Brasília, Brasil, junho de 2005. p.7-10.

POSNER, R. Taxation by regulation. **Bell Journal of Economic and Management Science**, v.2, n.1, New York: Spring, 1971.

POWELL, G. B. Aggregating and Representing Political Preferences. In: BOIX, C.; STOKES, S. (Ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. New York: Oxford University, 2007.

POWER, Timothy J; GONZÁLES, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista Sociologia e Política**, n.21, 2003. p.51-69.

SAMUELS, David. Separation of Powers. In: BOIX, C.; STOKES, S. (Ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University, 2007.

SELIGSON, M. A. The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America. **World Development**, v.34, n.2, 2005. p.381-404.

SILVA, Marcos Fernandes G. **A economia política da corrupção**, 1996. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

STIGLER, G. J. The theory of economic regulation.

Bell Journal of Economic and Management Science, v.2, n.1, New York:Spring, 1971. p.1-21.

TANZI, V. Corruption around the world. Causes, consequences, scope, and cures. **IMF Staff papers**, v.45, n.4, Washington: IMF, 1998.

TULLOCK, G. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. **Western Economic Journal**, v.5, 1967. p.224-232.

YOU, J.-S; KHAGRAM, S. **A comparative study of inequality and corruption**. Trabalho apresentado

na ASA - A Comparative Study of Inequality and

Corruption, v. 70, n.1, feb. 2005. p.136-157.

Disponível em: <http://xavier-fim.net/teaching/sa/material/you_ASR.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2012.

TRANSPARENCY International. **Corruption Perception Index**, 2011. Disponível em: <<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

WATERSON , Bill. Calvin & Hobbes. **GO COMICS**. ([s.d.]). Disponível em: <<http://www.gocomics.com/calvinandhobbes/>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

Data da submissão: 21 de março de 2016
Avaliado em: 26 de abril de 2016 (Avaliador A)
Avaliado em: 2 de maio de 2015 (Avaliador B)
Aceito em: 5 de maio de 2016

1. Doutor em Ciência Política. Professor do Programa de Pós Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Centro Universitário Tiradentes (UNIT/AL). E-mail: diegofreitasrodrigues@outlook.com
2. Doutor em Ciência Política. Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas. E-mail: ranulfo.al@hotmail.com
3. Doutora em Sociologia. Professora do Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas. E-mail: melomarina@msn.com
4. Doutor em Ciência Política. Professor do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: dalsonbritto@yahoo.com.br
5. Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo. E-mail: monsodre@gmail.com