

A dificuldade de medir a corrupção

CLAUDIO WEBER ABRAMO

RESUMO

Este artigo defende que as percepções sobre corrupção devem ser tomadas com cautela, pois informam pouco sobre o fenômeno empírico da corrupção. O autor problematiza as pesquisas disponíveis sobre o problema, com ênfase para a imprecisão e para a dificuldade de se firmar uma correlação efetiva entre a corrupção existente num país e sua percepção pela população. Mesmo seus impactos sobre a economia permanecem discutíveis: a carência de levantamentos empíricos, por exemplo, não permite aferir em que medida investidores internacionais empregariam tais percepções em seus processos decisórios.

PALAVRAS-CHAVE: *corrupção; pesquisas de opinião; crise política brasileira.*

SUMMARY

This article states that perceptions about corruption should be carefully taken into consideration, for they show little of the empirical phenomenon of corruption. The author puts into question researches available about the problem, emphasizing the lack of evidences concerning the relation between corruption in a country and the perception of population. Even its impacts over economy remain obscure: as there are no empirical researches about the subject, one cannot state to which level international investors take these perceptions into consideration when deciding where to invest.

KEYWORDS: *corruption; opinion research; Brazilian political crisis.*

Antes de 1978, fora menções anedóticas às *Vidas dos Césares*, de Suetônio (séc. I d.C), a corrupção era tratada na literatura acadêmica um tanto de passagem. Economistas inclinados para a modelação dedicavam-se a estudar os efeitos do desequilíbrio de informação em leilões (a propinagem traria tal desequilíbrio), mas os estudos do impacto da corrupção sobre a economia eram muito raros. A maioria dos economistas tendia a considerar que a corrupção é uma “graxa” que lubrifica a economia, uma acidentalidade pouco importante na ordem das coisas e para alguns benéfica para a eficiência econômica.

Em 1978, Susan Rose-Ackerman publicou seu *Corruption: a study in political economy*,¹ em que argumenta que o papel e o impacto da corrupção sobre a economia e as organizações políticas são mais extensos e profundos do que até então se sustentava. O surgimento do trabalho de Rose-Ackerman foi um divisor de águas. A partir daí, declinou a popularidade da interpretação da corrupção como lubrificante benéfico para a economia e se passou a prestar mais atenção aos prejuízos que ela traz à eficiência econômica.

Se a corrupção é importante economicamente, então se torna importante medi-la. Mas isso traz de imediato um problema intransponível. Como os atos de corrupção são secretos, e como a parcela detectada nada informa sobre o volume agregado das transações ilícitas, medidas diretas estão fora de questão. As medidas indiretas dominam o terreno. A questão é saber qual é o conteúdo informativo dessas mensurações.

A medida indireta mais conhecida é o Índice de Percepções de Corrupção da Transparency International (TI). Trata-se de um indicador compilado a partir de outros indicadores, todos estes referentes a opiniões de pessoas ligadas a corporações transnacionais (ou que para elas prestam serviços) a respeito do nível de corrupção que elas imaginam vigorar em um país. O índice da TI é expresso na forma de um ranking. A entidade emprega um “grau” (um número de 0 a 10) para exprimir a posição dos países no ranking, mas esse “grau” não tem nenhum significado além da própria ordenação do ranking.

O índice da TI é criticado por diversos observadores.² Uma primeira objeção é que não há nenhuma garantia de que as opiniões colhidas para confeccionar o índice sejam independentes entre si. Diversos críticos afirmam que, na verdade, é mais provável que não o sejam. Assim, uma pessoa a quem se pede para comparar a integridade de Brasil e Chile (por exemplo), pode muito bem não ter tido nenhuma experiência com um desses países (ou mesmo com qualquer dos dois), mas simplesmente repete o que ouviu de terceiros. Dada a natureza do objeto medido (uma opinião), não há possibilidade de se controlarem as respostas pela variável do “ouvir dizer”.

Associado a isso há o possível efeito de inclinações ideológicas. O caso do Chile tem sido apontado como exemplo. A partir do momento em que esse país passou a adotar uma política comercial alinhada com os EUA, passou a ascender no Índice de Percepções de Corrupção da Transparency International.

Uma segunda objeção³ diz respeito à imprecisão intrínseca a esse índice (e de outros de mesma inspiração), que desautoriza a organização da lista de países numa escala com a precisão expressa pelo ranking. Com efeito, no índice de 2004, o intervalo de confiança médio dos 146 países relacionados é 0,92, quer dizer, mais de 9% da escala de 0 a 10. Para 47 desses países, o intervalo de confiança é maior do que 1,0, e para oito deles é maior do que 2,0. O índice de um país (o Suriname) é nada menos de 3,6. Isso significa que o país tanto pode estar situado muito mais abaixo quanto muito mais acima na escala.⁴

[1] Nova York: Academic Press, 1978.

[2] Ver, por exemplo, Tina Soreide: “Estimating Corruption: Comments on Available Data”, Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2003. Também Michael Johnston: “The New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform”, relatório para o 2000 World Congress of the International Political Science Association, 2000.

[3] Abramo, C.: “Still Lives: Perceptions of Corruption vs. Other Indicators”. Notas ao seminário “Entendiendo la Corrupción en el Continente Americano”, Laboratorio de Análisis y Documentación de la Corrupción, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Novembro de 2004 (www.transparencia.org.br/docs/StillLives.pdf).

[4] E isso com nível de confiança de apenas 65,3%, ou seja, há probabilidade de 34,7% de o número “real” ser ainda mais alto ou mais baixo.

[5] Ver Johann Graf Lambsdorff (o idealizador do índice da TI): "Background Paper to the 2004 Corruption Perceptions Index", Transparency International e Universidade de Passau.

Em terceiro lugar, rankings são afetados por uma peculiaridade formal raramente levada em consideração quando são "consumidos" pelo público. Dada uma lista qualquer, se um elemento da lista ascende n posições, então automaticamente n elementos necessariamente descenderão uma posição cada um, mesmo que nada tenha se alterado na grandeza que o ranking pretensamente reflete. A combinação das subidas e descidas dos elementos que se movem produz movimentos "inerciais" em outros, sendo impossível separar o que são alterações deste tipo de alterações auto-propelidas.

Uma quarta objeção a esse tipo de ranking é que não dá nenhuma idéia a respeito da integridade das instituições dos países e, muito menos, de sua evolução ao longo do tempo. No caso específico do índice da TI, sua própria construção impede que haja mobilidade na escala.⁵ No final das contas, e levando em consideração as imprecisões que afetam essas percepções, o que o índice da TI informa é que as instituições brasileiras são provavelmente menos íntegras do que as norueguesas (por exemplo) e mais íntegras do que as da República do Togo (digamos), mas estão mais ou menos na mesma faixa do Peru ou do México. Ora, será que é necessário um índice para que tenhamos uma razoável intuição desses fatos?

Uma observação subsidiária a essas é a seguinte: a quem interessa um ranking de percepções de corrupção? Afirma-se que investidores internacionais empregariam tais percepções em seus processos decisórios. Países vistos como mais corruptos seriam menos atraentes (porque implicariam maiores custos de transação e, principalmente, maior incerteza a respeito da validade de contratos). A carência de levantamentos empíricos a respeito não permite concluir se a proposição é ou não verdadeira, e qual o peso da consideração *vis a vis* outros fatores (como custo de mão-de-obra, carga tributária, disponibilidade de matérias-primas, infraestrutura de transportes etc. — todos eles bastante ponderáveis). A intuição é que considerações sobre corrupção tenderiam a ser bastante subsidiárias em comparação com esses fatores.

Exceto a tais investidores, a quem mais um ranking de percepções de corrupção interessaria? Aos habitantes dos países? Mas por que interessaria a um brasileiro, iraniano ou boliviano ser informado que seu país é visto por representantes de empresas transnacionais como mais ou menos íntegro do que qualquer outro país?

Um uso preocupante dos índices de percepção de corrupção foi anunciado pelo presidente norte-americano George W. Bush. Afirmou ele que a ajuda prestada a outros países pela USAID levará em consideração a percepção de corrupção desses países. Como a principal correlação estatística que se observa entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores diz respeito ao PIB per capita, isso significa que os países mais pobres são aqueles que sofrerão com tal critério.

O emprego de indicadores de percepções levou governantes a conceberem estratégias de combate à corrupção baseadas na propaganda. Isso

aconteceu, tipicamente, no México de Vicente Fox. O governo mexicano empreendeu uma forte campanha de convencimento da população de que corrupção é algo ruim e que, portanto, deve ser evitada. Peças publicitárias veiculadas em todos os ambientes públicos do país, na televisão, no rádio, nos jornais, retratavam situações condenáveis.⁶ A esperança (intuída, não expressa, é claro) era de que as pessoas passassem a atribuir ao governo ações de combate à corrupção — o que não aconteceu.

EXPERIÊNCIA X OPINIÃO

De todos os problemas dos índices de percepções de corrupção, o principal concerne ao que eles informam sobre a prática concreta do fenômeno que é objeto das opiniões. Uma objeção que freqüentemente se formula — em especial por governos — é que a opinião das pessoas é demasiadamente influenciada pelo noticiário. Assim, se os veículos de informação divulgam casos de corrupção, as pessoas comuns tenderiam a considerar que a corrupção está aumentando — quando, muitas vezes, o aumento do noticiário pode significar não isso, mas um melhor funcionamento dos mecanismos de controle.

Essa consideração tende a ser mais razoável quando se consideram os públicos internos dos países, mas perde plausibilidade quando se consideram os públicos externos, sendo ao menos razoável especular que as pessoas que dão opiniões sobre corrupção em países nos quais não vivem são menos vulneráveis ao noticiário nacional desses países.

O que decerto é verdadeiro é que as opiniões colhidas entre a população geral são muito volúveis. No caso brasileiro, praticamente toda pesquisa que se faz leva à conclusão de que a corrupção está piorando. Tomando-se uma série histórica de tais levantamentos,⁷ e considerando apenas tais opiniões, é-se forçado a concluir que o Brasil tem piorado tanto que a esta altura já teria sido integralmente tomado por quadri-lhas. Obviamente, isso não é plausível.

Uma indagação crucial para entender como funcionam opiniões é como elas se relacionam com as experiências concretas das pessoas. É raro que se consiga comparar opiniões com experiências no âmbito do mesmo procedimento experimental aplicado a uma multiplicidade de diferentes ambientes. Uma dessas ocasiões apresentou-se em 2004, quando a Transparency International encomendou ao Instituto Gallup uma pesquisa realizada em cerca de 60 países (Barômetro Global da Corrupção). A pesquisa era basicamente voltada para opiniões (mais de uma dezena de perguntas), mas havia uma única pergunta sobre experiências das pessoas com o pagamento de propinas.

Análises estatísticas realizadas sobre o conjunto de dados permitiu uma série de conclusões bastante reveladoras.⁸

■ Não há correlação entre experiências com propina e opiniões sobre corrupção no conjunto dos países. Isso significa que, se experiên-

[6] A campanha tem forte caráter moralizante, chegando ao extremo de condenar a “cola” escolar e a mentira como atos de corrupção, classificáveis na mesma categoria de fraudes tributárias, direcionamento de licitações públicas, etc.

[7] Ver algumas em www.transparencia.org.br. Ver também as pesquisas Ibope/CNI.

[8] Abramo, C. “How Far Go Perceptions” (working paper, www.transparencia.org.br/docs/HowFar.pdf). Ver também nesta referência o comportamento de alguns outros indicadores econômicos de corrupção.

cias informam opiniões, isso se dá de forma disparatada entre países diferentes.

- Além disso, estudos de dependência entre variáveis, realizados nos conjuntos de dados de cada país, mostram que a falta de relação entre uma coisa não reflete simplesmente diferenças nacionais, mas já se encontra presente no interior dos países. Em outros termos, as opiniões sobre corrupção parecem ser aleatórias em relação às experiências concretas.
- Contrastando com isso, as opiniões mostraram-se notavelmente coerentes entre si. As correlações entre percepções são em alguns casos extremamente elevadas.
- A pesquisa distinguia entre opiniões sobre a incidência de corrupção e o efeito da corrupção sobre diferentes instituições. Entre países com renda per capita acima de US\$ 10 mil, esses dois conjuntos de opiniões são harmônicos, mas entre os países mais pobres (PIB per capita inferior a esse patamar) as correlações caem notavelmente.
- Uma constatação notável é que, no Barômetro, as opiniões sobre efeitos gerais da corrupção correlacionam-se fortemente com as opiniões sobre assuntos sortidos, como desemprego, custo de vida, etc. A concordância é tão elevada que justifica formular a hipótese de que, de modo a aquilatar a opinião de uma população sobre corrupção, bastaria medir a opinião média das pessoas sobre direitos humanos ou violência.⁹

[9] Tais constatações, associadas à ausência de relação entre experiência e opiniões, levam a uma indagação natural, a saber, se haveria uma espécie de “índice de pessimismo” característico de cada país. Essa talvez constituísse uma linha de investigação interessante para cientistas sociais.

Recebido para publicação
em 7 de outubro de 2005.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

73, novembro 2005

pp. 33-37

Tais conclusões indicam que as percepções sobre corrupção devem ser tomadas com cautela, pois informam pouco sobre o fenômeno empírico da corrupção. Fundamentalmente, a conclusão mais forte que esse levantamento permite atingir é que as populações de países pobres são mais provavelmente vulneráveis a pedidos de propina do que as populações de países ricos — mas já sabíamos isso antes de fazer qualquer pesquisa.

CLAUDIO WEBER ABRAMO, mestre em filosofia da ciência, é diretor executivo da Transparência Brasil, ONG dedicada ao combate à corrupção no país.