

Revista da

CGU

ANO I - Nº 1
Dezembro/2006

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO/PR



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO/PR

Revista da CGU

Brasília, DF
2006

Jorge Hage

Ministro de Estado do Controle e da Transparência

Luiz Navarro de Britto Filho

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira

Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto

Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha

Corregedor-Geral da União

Virgínia Charpinel Junger Cestari

Secretária de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.000 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados não são de responsabilidade da CGU, mas sim de seus respectivos autores.

Projeto gráfico, diagramação e arte: Via Brasília

Catálogo na fonte: Eliane Maria de Medeiros e Silva CRB-1º região/ 1678

Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano 1, n. 1, 2006. Brasília: CGU, 2006.

Coletânea de artigos.

1. Auditoria pública. I. Controladoria-Geral da União.

CDD 352.17

S umário

Editorial	5
Apresentação	7
É possível evitar a corrupção?	9
O controle das parcerias público-privadas pelo Tribunal de Contas	16
A Comunidade Internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção	43
Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas	61
Sistema Nacional de Ouvidorias do poder executivo federal	77
Emendas Orçamentárias Individuais: " <i>Pork Barrel</i> " brasileiros?	86
Corrupção e crescimento econômico	103
Percepções pantanosas	117

Percepções pantanosas

Claudio Weber Abramo, mestre em filosofia da ciência, é diretor executivo da Transparência Brasil, organização dedicada ao combate à corrupção no país.

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 traz 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 é mais extenso e profundo 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 nos prejuízos que ela traz para a eficiência econômica.

Se corrupção é importante economicamente, então se torna importante medi-la. 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 possível 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 em índices como os do Fórum Econômico Mundial – os quais guardam uma correlação estatística muito forte com o Índice de Percepções de Corrupção da Transparency International.

Uma segunda objeção³ diz respeito à imprecisão intrínseca desse índice (e de outros de mesma inspiração), que desautoriza a organização da lista de países numa escala com a precisão expressa pelo ranking. Por exemplo, 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

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 "inerenciais" 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 é 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, considerações quanto ao posicionamento da empresa em mercados regionais etc., todos eles bastante ponderáveis). A intuição é que considerações sobre corrupção tenderiam a ser subsidiárias em comparação com esses fatores.

Exceto 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. Uma tentativa na mesma direção por parte do novo presidente do Banco Mundial, Paul Wolfowitz (ex-subsecretário de Defesa do governo Bush e tido como responsável pela formulação da política externa dessa ad-

ministração), fracassou frente à resistência dos membros europeus do Banco. 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 sofreriam com tal critério.

De todos os problemas dos índices de percepções de corrupção, o principal concerne ao que eles informam sobre a prática concreta do fenômeno

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 deve ser evitado. Peças publicitárias veiculadas em todos os ambientes públicos do país, na televisão, no rádio, nos jornais, retratavam situações condenáveis.⁶ A esperança (intuída, mas não expressa) era de que as pessoas passassem a atribuir ao governo ações de combate à corrupção - o que não aconteceu.

Experiência vs. 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 demasiado 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.

Resolver essa questão é impossível, pois exigiria acesso aos mecanismos subjetivos pelos quais as pessoas formam suas opiniões.

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 conduz 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 quadrilhas. Obviamente, isso não é plausível.

Uma indagação crucial para entender como funcionam opiniões é como elas se relacionam com as ex-

periências concretas das pessoas. É raro que se consigam 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

1. Não há correlação entre experiências com propina e opiniões sobre corrupção no conjunto dos países. Isso significa que, se experiências informam opiniões, isso se dá de forma disparatada entre países diferentes.
2. 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.

3. Contrastando com isso, as opiniões mostraram-se notavelmente coerentes entre si. As correlações entre percepções são em alguns casos extremamente elevadas.
4. 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.
5. 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

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.

¹Nova York: Academic Press, 1978.

²Ver, por exemplo, Tina Søreide: "Estimating Corruption: Comments on Available Data", Utstein Anti-Corruption Resource Centre, 2003. Também Michael Johnston: "The New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform", Report to the 2000 World Congress of the International Political Science Association, 2000.

³CWAbramo: "Still Lifes: 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/StillLifes.pdf).

⁴E 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.

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

⁶A campanha tinha 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.

⁷Ver algumas em www.transparencia.org.br.

⁸CWAbramo, "How much do perceptions of corruption really tell us?" (working paper, www.transparencia.org.br/docs/How-Much.pdf).

⁹Tais 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.