



1º LUGAR

Tema:

O Combate à Corrupção no Brasil: Desafios e Perspectivas

AUTOR: Ivan César Ribeiro

SÃO PAULO - SP

**Relações entre Judiciário, Corrupção e Desenvolvimento: O
Balanceamento entre Desburocratização e Garantia do Controle da
Atividade Pública**

RESUMO

O trabalho analisa e propõe políticas públicas voltadas à redução da corrupção no Brasil, dedicando-se a tensão entre a desburocratização e a garantia do estado de direito, em especial nos países com grande desigualdade social. As análises são feitas em relação à corrupção no judiciário, com extensões às outras áreas da administração pública. São mostradas evidências empíricas das relações entre corrupção, desenvolvimento econômico, formalismo e desigualdade social.

As relações entre corrupção e desenvolvimento são abordadas discutindo-se as idéias de autores que sugerem que um baixo nível de corrupção é necessário para contornar o excesso de regulação. Verifica-se que estas afirmações não encontram sustentação na literatura econômica mais recente. Pesquisas comparando diversos países relacionam baixos níveis de corrupção com grandes índices de investimento privado e, por conseguinte, grandes níveis de desenvolvimento, mesmo onde existem altos níveis de burocratização. Em suma, existe forte evidência de que a corrupção afasta o investimento interno e externo, coibindo o desenvolvimento.

A seguir é feito o exame das questões da concentração de poderes, da burocratização e da garantia da imparcialidade nos procedimentos. Em países com maior concentração de renda, como é o caso do Brasil, os poderosos podem colocar ao seu serviço os entes públicos e a justiça. Quanto menor o controle sobre a prestação de serviços do estado, maior a facilidade de obtenção de vantagens pelos poderosos. Entretanto esta necessidade de controle precisa ser contraposta ao aspecto da burocratização: quanto maior o número de formalidades, maior o número de oportunidades para a corrupção. Até o presente momento nenhum trabalho se dedicou a analisar este balanceamento entre controle das atividades do estado e burocratização.

Para analisar a questão verifica-se, através de métodos estatísticos e econométricos, as relações entre indicadores de corrupção de diversas origens (Transparência Internacional, agências de *rating* e organismos internacionais, cobrindo 169 países) e indicadores de formalismo do judiciário e de desigualdade social. Chega-se à conclusão, com grande significância estatística, de que a desburocratização é necessária e reduz os níveis de corrupção, mas que algum nível de controle é necessário, principalmente quando se observa um grande abismo social, como no caso do Brasil.

Em ambientes de grande diferença social a revisão de atos do judiciário (e da administração em geral) reduz a possibilidade de captura dos agentes do governo pelos poderosos. Pode-se concluir que o controle das atividades da administração pública, nos moldes do realizado pelas Corregedorias e Tribunais de Contas, diminui os níveis de corrupção e melhora os indicadores econômicos. Também se sugere que uma política de simplificação de procedimentos é necessária, devendo ser liderada por estes órgãos, para que a revisão de atos não seja prejudicada.

Este é o principal desafio no combate a corrupção: contrabalançar a simplificação de procedimentos com o controle da atividade pública, visando o desenvolvimento econômico. O exame feito no artigo, situando o Brasil no contexto mundial e considerando aspectos políticos, jurídicos, sociais e econômicos, atende a complexidade do fenômeno. Mostra também a propriedade da abordagem interdisciplinar proposta na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

1	SUMÁRIO	5
2	O PROBLEMA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL E NO MUNDO.....	7
2.1	Introdução.....	7
2.2	O Brasil e a Situação Mundial.....	8
3	A DISCUSSÃO TEÓRICA QUANTO À CORRUPÇÃO	12
3.1	As Origens: Avaliação do “Custo” <i>versus</i> o “Benefício” da Corrupção.....	12
3.2	Crítica a Abordagem de Custo <i>versus</i> Benefício	12
3.3	Determinantes do Aumento da Corrupção	13
3.4	O Papel do Formalismo e os Aspectos Jurídicos	15
3.5	A Corrupção e a Desigualdade.....	18
4	OS TESTES EMPÍRICOS	20
4.1	Introdução.....	20
4.2	Variáveis do Problema	20
4.3	Apresentação e Discussão dos Resultados	23
5	CONCLUSÕES E SUGESTÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	24
5.1	Conclusões	24
5.2	Possíveis Políticas Públicas de Combate à Corrupção.....	25
6	BIBLIOGRAFIA.....	28
7	ANEXO I – NOTA METODOLÓGICA E TESTE EMPÍRICO.....	31
7.1	Índices Utilizados	31
	Teste da Origem Legal como Instrumento	33
	Índices de Corrupção	34
	Índices de Formalismo	34
	T.I.	34
	GCR/	34
	WDR.....	34
7.2	A Interação entre Desigualdade e Formalismo	34
7.3	A Determinação Conjunta de Formalismo e Corrupção e Outros Efeitos	34
7.4	Apresentação e Discussão dos Resultados	35
	Índice da Transparência Internacional	36
	Índice GCR/WDR	36
	Índice de corrupção do ICRG	37
	Média de índices do ICRG	37
	3 – não significante.....	37
8	ANEXO II – Índices de Corrupção, Desigualdade e Formalismo	39
	Índices de Corrupção	39
	Índices de Formalismo	39
	País	39
	T.I.	39
	GCR/	39
	WDR.....	39
	Origem Legal Inglesa.....	39
	Origem Legal Francesa	39
	Origem Legal Socialista	40
	Origem Legal Alemã	41
	Origem Legal Escandinava	41
	Origem Legal não Determinada	41

1 SUMÁRIO

O trabalho analisa e propõe políticas públicas voltadas à redução da corrupção no Brasil, dedicando-se a tensão entre a desburocratização e a garantia do estado de direito, em especial nos países com grande desigualdade social. As análises são feitas em relação à corrupção no judiciário, com extensões às outras áreas da administração pública. São mostradas evidências empíricas das relações entre corrupção, desenvolvimento econômico, formalismo e desigualdade social .

As relações entre corrupção e desenvolvimento são abordadas discutindo-se as idéias de autores que sugerem que um baixo nível de corrupção é necessário para contornar o excesso de regulação. Verifica-se que estas afirmações não encontram sustentação na literatura econômica mais recente. Pesquisas comparando diversos países relacionam baixos níveis de corrupção com grandes índices de investimento privado e, por conseguinte, grandes níveis de desenvolvimento, mesmo onde existem altos níveis de regulação e burocratização. Em suma, existe forte evidência de que a corrupção afasta tanto investimento interno quanto externo, coibindo o desenvolvimento.

A seguir é feito o exame das questões da concentração de poderes, da burocratização e da garantia da imparcialidade nos procedimentos. Em países com maior concentração de renda, como é o caso do Brasil, os poderosos podem colocar ao seu serviço os entes públicos e a justiça. Quanto menor o controle sobre a prestação de serviços do estado, maior a facilidade de obtenção de vantagens pelos poderosos. Entretanto esta necessidade de controle precisa ser contraposta ao aspecto da burocratização: quanto maior o número de formalidades, maior o número de oportunidades para a corrupção. Até o presente momento nenhum trabalho se dedicou a analisar este balanceamento entre controle das atividades do estado e burocratização.

Para analisar a questão verifica-se, através de métodos estatísticos e econométricos, as relações entre indicadores de corrupção de diversas origens (Transparência Internacional, agências de *rating* e organismos internacionais, cobrindo 169 países) e indicadores de formalismo do judiciário e de desigualdade social. Chega-se à conclusão, com grande significância estatística, de que a desburocratização é necessária e reduz os níveis de corrupção, mas que algum nível de controle é necessário, principalmente quando se observa um grande abismo social, como no caso do Brasil.

Em ambientes de grande diferença social a revisão de atos do judiciário (e da administração em geral) reduz a possibilidade de captura dos agentes do governo pelos poderosos. Pode-se concluir que o controle das atividades da administração pública, nos moldes do realizado pelas Corregedorias e Tribunais de Contas, diminui os níveis de corrupção e melhora os indicadores econômicos. Também se sugere que uma política de simplificação de procedimentos é necessária, devendo ser liderada por estes órgãos, para que a revisão de atos não seja prejudicada.

Este é o principal desafio no combate a corrupção: contrabalançar a simplificação de procedimentos com o controle da atividade pública, visando o desenvolvimento econômico. O exame feito no artigo, situando o Brasil no contexto mundial e considerando aspectos políticos, jurídicos, sociais e econômicos, atende a complexidade do fenômeno. Mostra também a propriedade da abordagem interdisciplinar proposta na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

2 O PROBLEMA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL E NO MUNDO

2.1 Introdução

Observa-se no final da década de noventa e início do novo milênio o desdobramento das iniciativas de combate à corrupção, expresso no grande número de iniciativas diplomáticas, com diversos tratados e convenções sendo firmados entre países e blocos econômicos (ONU, 2003)¹, bem como nas iniciativas de diversos países no combate à corrupção, em especial o Brasil (CGU, 2003).

Estes instrumentos e estas iniciativas ressaltam não só as agressões à democracia, à solidariedade e a justiça, mas incluem a discussão quanto aos prejuízos ao desenvolvimento econômico (Pires, 2003) e a estabilidade política. Nos fóruns mundiais se discute o efeito do comprometimento de recursos dos Estados em função da corrupção, redundando na ameaça ao desenvolvimento sustentável e a referida estabilidade política (ONU, 2003).

Esta movimentação da comunidade mundial poderia levar um observador menos atento a acreditar que todos os países estão empenhados na questão, que o problema caminha para uma solução razoável em todas as partes do globo.

Ainda não é esta a realidade, e em muitas sociedades a corrupção alcançou um ponto em que se estabeleceu como padrão de conduta, com muitas práticas tidas como comportamentos aceitáveis (Sullivan, 2000:11). Pesquisas conduzidas pela Transparência Internacional e pelo Banco Mundial, entre empresários e membros da sociedade civil quanto à sua percepção em relação à corrupção, demonstram que o problema preocupa muito mais aos países em desenvolvimento do que aos países desenvolvidos – perguntados quais os maiores obstáculos à condução de negócios, os respondentes classificaram em primeiro lugar a corrupção na África e América Latina, em segundo no Oriente Médio e Norte da África e em terceiro na Europa Central e ex-países socialistas (Sullivan, 2000; Wei, 2000).

Além desta situação, durante muito tempo teóricos das mais diversas linhas apontavam possíveis efeitos benéficos de uma pequena taxa de corrupção. No campo econômico ela ajudaria a

¹ Em anos recentes foram aprovadas, além da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção em 11.12.2003, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada pela OEA em 29.03.1996, a Convenção da União Africana para o combate a corrupção, aprovada em 12.07.2003, e instrumentos semelhantes aprovados pela União Européia.

contornar os problemas com o excesso de regulação e providenciariam incentivos aos agentes públicos mal remunerados (Nye, 1967). As práticas de empresas dos países desenvolvidos, que corrompiam governos de países não-desenvolvidos em busca de novos negócios, só começaram a ser combatidas na década de setenta e até hoje encontra resistências em diversos lugares².

A possibilidade de afrouxamento do combate à corrupção em vista de um interesse econômico imediato justifica a análise dos aspectos econômicos, junto dos jurídicos, que cercam a questão. A corrupção pode mesmo gerar efeitos econômicos benéficos? Quais são os determinantes dos diversos níveis de corrupção entre os países? Como promover o seu diagnóstico e combatê-la? A abordagem para a solução do problema parece ser mesmo interdisciplinar, envolvendo os aspectos políticos, sociais, econômicos e jurídicos, e se estende para além das fronteiras nacionais (ONU, 2003; Pires, 2003).

2.2 O Brasil e a Situação Mundial

O combate à corrupção no Brasil não está isolado do resto do mundo. Os esquemas de lavagem de dinheiro e de proteção do produto do crime organizado e da corrupção política chegam periodicamente ao conhecimento da população. Os Esforços envolvendo o repatriamento dos recursos públicos desviados nos escândalos da previdência, em obras públicas tanto nos executivos municipais e estaduais como em outros poderes faz ver que é necessária a atuação global. Os episódios da construção do Fórum Trabalhista de São Paulo e das obras de antigas gestões municipais em São Paulo, perpetradas por políticos insistentemente envolvidos em casos do gênero, têm pela primeira vez levado as autoridades a procurar o ressarcimento junto a outros governos e a solicitar bloqueio de bens e informações de movimentações irregulares em paraísos fiscais.

Esta nova realidade contrasta com o passado recente, quando de nada adiantava processar e condenar, por exemplo, um ex-banqueiro envolvido em esquemas de vazamento de informações e apropriação de dinheiro público, se este já tiver se evadido do país valendo-se de qualquer pretexto.

² O *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), aprovado pelo Congresso Americano em 1977 proibiu que as empresas americanas usassem subornos para conseguir contratos em outros países. O exemplo, entretanto, não se espalhou e hoje os esforços se concentram nas medidas diplomáticas e iniciativas de direito internacional.

Um papel de destaque existe para a análise das relações entre corrupção e judiciário. Sua função como fiscalizador das outras instituições públicas³ o torna peça chave em qualquer ação anticorrupção (Buscaglia *et al*, 1999), merecendo especial atenção o combate à corrupção neste setor. O esforço da Sociedade Brasileira, exigindo transparência do poder através da criação dos Conselhos de Justiça e da federalização de crimes contra os direitos humanos (previstos na Emenda Constitucional de número 45) ou ainda o esforço do executivo no aparelhamento e desenvolvimento de órgãos de controle interno, complementando este trabalho do judiciário, apontam nesta direção.

Dentre as iniciativas mundiais se encontra o de diagnosticar o mal, através da elaboração de indicadores dos níveis de corrupção nos mais diversos setores sociais dentro de cada país. Em que pese eventuais aperfeiçoamentos a serem feitos nestes índices⁴, eles ajudam a elucidar o posicionamento do país no contexto mundial em relação à matéria. A tabela 1 mostra os índices da TI⁵ para alguns países, e a tabela 2 os índices do ICRG⁶.

Nos dois escores o posicionamento do Brasil fica na porção intermediária, na 88^a colocação na avaliação da TI e na 49^a colocação na avaliação do ICRG. As posições iniciais nestes escores são ocupadas por países notoriamente problemáticos neste quesito. Bangladesh, Nigéria, Haiti e Paraguai aparecem nas primeiras colocações da TI e Filipinas, Indonésia, Bulgária e Nicarágua no índice do ICRG. Entre os países emergentes, candidatos aos investimentos internacionais, Rússia e Índia aparecem em posições piores que o Brasil, a Turquia situa-se na mesma faixa de nosso país, e os chamados “Tigres Asiáticos” e o Chile aparecem mais bem colocados. Os países mais desenvolvidos, em especial os conhecidos pela grande qualidade de vida e vigência do estado de bem estar social como a Finlândia, Noruega, Suécia e outros apresentam os menores índices.

³ A tendência à criação de órgãos de fiscalização ainda nas esferas administrativas, como as Ouvidorias, Corregedorias, Controladorias, Tribunais de Contas e outros não diminuem este papel – estas entidades agem em conjunto com o judiciário, e no instante de passar às providências penais ou cíveis de reparação de danos os procedimentos são conduzidos na esfera penal.

⁴ Para uma análise mais detalhada das vantagens e desvantagens de cada índice, veja o Anexo I.

⁵ Transparência Internacional - Os índices variam de 0 para os países com maior nível de corrupção até 10 para os países menos afetados pela corrupção. Neste estudo o índice foi invertido, subtraindo-se de 10 o escore da Transparência Internacional, para que maiores índices significassem maiores níveis de corrupção. Para consultar a tabela completa veja o Anexo II.

⁶ International Country Risk Guide - os índices do variam de 0 (mais corrupto) até 6 (menos corrupto), apresentando assim níveis mais altos para melhores condições do país. Na tabela 2 o índice também foi invertido, subtraindo-se o escore do ICRG de seis, para facilitar a comparação com outros índices.

Tabela 1

Transparência Internacional Índice de Corrupção		
Posição	País	Índice
1	Bangladesh	8,5
2	Haiti	8,5
3	Nigéria	8,4
6	Paraguai	8,1
20	Guatemala	7,8
30	Moldova	7,7
40	Zâmbia	7,4
46	Nicarágua	7,3
52	Rússia	7,2
57	Índia	7,2
66	Turquia	6,8
88	Brasil	6,1
100	Coréia	5,5
101	África do Sul	5,4
119	Uruguai	3,8
120	Portugal	3,7
123	Japão	3,1
124	França	2,9
125	Espanha	2,9
127	Chile	2,6
128	Estados Unidos	2,5
132	Alemanha	1,8
135	Canadá	1,5
136	Reino Unido	1,4
137	Holanda	1,3
138	Austrália	1,2
140	Suíça	0,9
142	Singapura	0,7
145	Nova Zelândia	0,4
146	Finlândia	0,3

Tabela 2

International Country Risk Guide Índice de Corrupção		
Posição	País	Índice
1	Filipinas	5,5
2	Indonésia	5,5
4	Bulgária	5,5
6	Nicarágua	5,5
7	Guatemala	5,4
10	Rússia	5,3
16	Colômbia	5,1
17	Índia	5,1
31	Marrocos	4,6
32	Argentina	4,5
33	Paraguai	4,5
49	Brasil	4,2
50	Bolívia	4,2
51	Turquia	4,2
54	China	4,1
63	África do Sul	3,4
71	Espanha	2,8
73	Portugal	2,7
75	França	2,6
77	Chile	2,3
78	Japão	2,2
80	Alemanha	2,0
81	Austrália	2,0
83	Estados Unidos	1,9
84	Suíça	1,8
85	Hong Kong	1,8
89	Canada	1,7
90	Singapura	1,6
92	Reino Unido	1,5
95	Finlândia	1,3

É inegável o avanço do Brasil no cenário mundial. Logo após a redemocratização o país experimentou um grande aumento na corrupção, alcançando níveis endêmicos no governo Collor. Os episódios do *impeachment*, as cassações dos envolvidos no chamado escândalo dos “anões do orçamento” são de memória recente, e de lá para cá verifica-se a melhora das instituições de controle democrático, com o aumento da vigilância da imprensa e da mobilização social⁷.

Entretanto, ainda cabe a pergunta – o que determina este nosso posicionamento nos *rankings* internacionais? Quais os determinantes da corrupção e onde pode se dar a ação do Estado para reduzi-la?

⁷ Huntington (*apud* Schleifer, 1993) aponta a tendência dos países que fazem a transição de regimes autocráticos para democracia experimentarem em um primeiro instante um aumento na corrupção. Isto se deveria a falta de instituições bem formadas neste princípio de vida democrática.

Para enfrentar estas questões é necessário entender a evolução teórica no trato do problema, de suas origens até as pesquisas mais recentes.

É certo que a corrupção também é uma questão moral, que ela semeia a injustiça e atenta contra a dignidade humana e outros valores (Pires, 2003). Entretanto a exploração dos aspectos econômicos e jurídicos das páginas seguintes também se justifica, pois a tolerância a estas práticas ilícitas muitas vezes se funda em motivos econômicos. Alega-se que funcionários mal-remunerados necessitam dos valores que recebem para sobreviver, que às vezes o pagamento de propinas resolve a situação no caso de uma regulamentação injusta. Estes argumentos já foram elevados, nas décadas de 60 e 70, à uma corrente de pensamento que tentava estabelecer a relação entre alguns níveis de corrupção e o desenvolvimento.

O contexto histórico é indispensável para explicar a existência destas abordagens. Nas décadas de 60 e de 70 o apoio a governos corruptos e mesmo o financiamento de golpes militares eram práticas tidas como “aceitáveis” no contexto da guerra fria. Mais do que práticas empresariais, estes procedimentos foram alçados à categoria de políticas de estado. A constatação de que é difícil a separação do contexto interno das práticas externas, aprendidas na dura lição de escândalos como o *Watergate* nos Estados Unidos e outros ao redor do mundo, encaminharam a discussão para uma abordagem mais crítica dos efeitos nocivos da corrupção. Não por acaso, as regiões mais miseráveis do planeta são as que experimentam os maiores níveis de corrupção, como se observa nos índices aqui apresentados.

Por fim, com base na teoria a seguir este artigo apresenta uma contribuição original, confirmada em um teste empírico. A hipótese do trabalho é a de que em países com grande desigualdade social alguns aspectos do formalismo são necessários como forma de reduzir a corrupção, através da possibilidade de controle e revisão dos atos da administração em geral (e do judiciário em particular). O resultado é particularmente interessante se observarmos que a maioria dos trabalhos que se detém sobre a questão do formalismo (Buscaglia *et al*, 1999; Djankov, 2002) associa os maiores níveis de formalismo aos maiores níveis de corrupção. O trabalho mostra a relação inversa, de que o formalismo *reduz* a corrupção quando associado a grandes níveis de desigualdade social.

3 A DISCUSSÃO TEÓRICA QUANTO À CORRUPÇÃO

3.1 As Origens: Avaliação do “Custo” versus o “Benefício” da Corrupção

Por muito tempo deparou-se a teoria econômica e social com a discussão de que existiria um nível benéfico de corrupção⁸. Em uma análise de custo e benefício da corrupção, levando em conta o desenvolvimento político e econômico, Nye (1967) enumera vantagens para o desenvolvimento econômico e desenvolvimento político de um país.

Na esfera econômica a corrupção permitiria contornar o excesso de regulação e acelerar procedimentos. Uma empresa em busca de uma licença para comerciar poderia, por exemplo, reduzir os seus custos e aumentar a eficiência pagando ao agente do governo um valor para acelerar o processo de expedição desta licença⁹. Assim, a corrupção também funcionaria como um incentivo de produtividade aos agentes públicos.

3.2 Crítica a Abordagem de Custo versus Benefício

Contra a argumentação da existência de possíveis aspectos positivos na corrupção, Rose-Ackerman (1975) adverte para a dificuldade de limitar estas práticas às áreas onde supostamente ela seria benéfica. Uma vez tolerada a cobrança de propinas na agilização de um procedimento de importação, nada impediria os agentes públicos de passarem também a impedir a importação de equipamentos mais eficientes, em detrimento de equipamentos de fornecedores mais dispostos a fazer pagamentos adicionais, ou ainda que estes mesmos agentes passem a fraudar licitações e compras governamentais para atender a estes interesses pessoais.

Outros autores advertem também para os efeitos danosos da generalização da corrupção. Shleifer *et al* adverte para o desvio de talentos para a atividade de *rent seeking* (cf. definida por Krueger, 1974) e providenciam evidência empírica de que países com pessoas capazes desviadas para esta atividade têm crescimento econômico menor. Para entender o problema pode-se tomar

⁸ Schleifer *et al* (1993) e Mauro (1995) apontam os estudos de Leff (LEFF, Nathaniel. *Economic Development through Bureaucratic Corruption*. **American Behavioral Scientist**, 1964, 8-14), Huntington (HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press, 1968). Nye (1967) aponta adicionalmente os estudos de Bayley (BAYLEY, David. *The Effects os Corruption in a Developing Nation*. **The Western Political Quarterly**, 19, Dec. 1966) e Klaveren (KLAVEREN, Van. *Comment, Comparative Studies in Society and History*, 6, Jan. 1964).

⁹ Wei *et al* (2000) refere-se ao que chamou de *grease-money* ou ainda *speed up money*, que exerceria esta função facilitadora.

o conhecido exemplo da Enron americana. Os executivos da empresa, vislumbrando a possibilidade de grandes ganhos com práticas ilícitas, se lançaram em uma batalha para conseguir o cargo de presidente da companhia. Toda a energia de executivos capacitados (embora não-éticos) se voltou para a atividade de conseguir procurações dos acionistas, e assim garantir os votos para a sua eleição. Estas *proxy-fights*, como foram chamadas, consumiram centenas de milhões de dólares, mobilizaram exércitos de pessoas e desviaram os funcionários e executivos das atividades do dia a dia da empresa.

A suposta eficiência do pagamento de propinas como forma de evitar o excesso de regulação também não encontra evidência empírica. Mauro (1995) em extensa pesquisa verifica que níveis maiores de corrupção determinam menores taxas de investimento interno e externo, comparando cuidadosamente dados de diversos países. Neste estudo o pesquisador tinha a informação de quais países apresentavam elevados níveis de burocratização, com excesso de regulação em diversas áreas. Se fosse sustentável a tese do *grease-money*, nestes países o efeito da corrupção seria benéfico, pois facilitaria os negócios. O que se observou é que estas práticas são tão prejudiciais nestes países quanto nos outros.

3.3 Determinantes do Aumento da Corrupção

Se a corrupção é maléfica, o que determina níveis maiores ou menores desta em um determinado país? O que aumenta ou reduz a probabilidade de que um agente público vá se engajar em atividades ilícitas de cobrança de propinas, fraude de licitações, práticas nepotistas ou mesmo aceitar presentes e ofertas de usuários de serviços públicos?

Diversos pesquisadores se detiveram na análise dos determinantes dos diferentes níveis de corrupção. Estes estudos procuram a racionalidade do agente governamental ao determinar a cobrança de propinas e ao avaliar os riscos envolvidos (Rose-Ackerman, 1975; Becker, 1983). Estas teorias se concentram na chamada análise econômica da corrupção, onde os comportamentos são analisados sob uma ótica de avaliação de riscos do agente corrupto *versus* o ganho da atividade ilícita.

Segundo esta proposta, quanto maior a quantidade de poderes do agente do governo, mais vantagens este poderá oferecer ao privado, aumentando a chance de práticas ilícitas. Se um agente consegue apenas garantir o desembaraço em menos tempo de uma mercadoria importada,

enquanto outro consegue assegurar a importação acima de quotas estabelecidas ou sem o recolhimento de taxas e impostos, é evidente que o segundo poderá cobrar mais pelas facilidades que oferece. A separação de poderes entre diversos agentes diluiria este poder de negociação.

Uma maior probabilidade de ser flagrado na prática ilícita ou uma punição mais gravosa também reduzem a corrupção. A falta de mecanismos de controle, neste sentido, favorece o comportamento desviante. Aumentar a probabilidade do funcionário faltoso responder por seus atos fará com que ele pense melhor antes envolver em práticas ilícitas. Como entre as punições figura normalmente a perda do cargo, quanto maior o salário do agente governamental, maior o prejuízo quando este é demitido e menor a chance deste se envolver em casos de corrupção.

Schleifer *et al* (1993) acrescenta a esta análise questões de “estrutura de mercado” no oferecimento de serviços públicos contra pagamentos indevidos. O estudo apresenta três cenários possíveis.

No primeiro tem-se a cobrança de propinas centralizada, em uma espécie de monopólio. Este seria o caso de ditaduras como a de Ferdinand Marcos nas Filipinas ou de monarquias como os Bourbons na França. Aqui a corrupção agiria de forma semelhante à tributação (não por acaso, nestes casos o patrimônio do estado se confunde com o do monarca), procurando obter a maior extração possível em um regime de monopólio. Ao monarca não interessa que os investimentos deixem de ser feitos por incerteza quanto ao pagamento destes valores – Schleifer coloca como principal característica deste regime o fato dos pagamentos serem feitos uma única vez, a um valor conhecido, e que os serviços, bens ou outras vantagens prometidas serem entregues com absoluta certeza.

O segundo cenário é o da livre entrada de novos agentes cobrando propinas. Nestas situações as cobranças não são centralizadas, e muitas vezes o privado deverá pagar várias vezes pelos mesmos serviços. O peso da corrupção aqui será maior, prejudicando mais o desenvolvimento que no primeiro caso. Seria o caso de muitas repúblicas africanas (Klitgaard, 1990 *apud* Schleifer, 1993), onde mesmo depois de feito o pagamento, o cidadão vê o mesmo oficial do governo retornar diversas vezes exigindo valores adicionais.

A última situação é aquela em que um serviço público é proporcionado de forma alternativa por mais de um agente. Se existir uma tentativa de extorsão, o privado poderá se dirigir a outro

agente público para obter o serviço sem o pagamento de propinas. Imagine, por exemplo, que um funcionário de uma escola pública resolvesse exigir um pagamento irregular para fazer a matrícula de um aluno. Supondo que existissem diversas escolas públicas com o mesmo nível na região, sem nenhuma espécie de limitação geográfica para atender aos interessados, o pai de uma criança simplesmente procuraria outra escola. Isto leva a conclusão de que criar a concorrência entre os serviços públicos, por exemplo facultando ao jurisdicionado recorrer ou à justiça estatal ou aos mecanismos privados de arbitragem, reduz o nível de corrupção.

3.4 O Papel do Formalismo e os Aspectos Jurídicos

Buscaglia *et al* (1999) examina o resultado de reformas no sistema judicial, fruto de projetos financiados pelo Banco Mundial, realizar um teste empírico quanto à redução da corrupção. O estudo analisa casos de corrupção em cortes de primeira instância no Chile e Equador, testando a relação entre os casos de corrupção relatados e algumas variáveis. A medida utilizada pelo estudo, portanto, é o número de denúncias de corrupção encontrados em veículos de imprensa e os catalogados por organizações não governamentais.

A primeira variável é a maior ou menor concentração de poderes administrativos e jurisdicionais nas mãos do juiz. Alguns juízes, além da função de julgar, têm tarefas como nomear e demitir funcionários, organizar a publicação dos feitos, estabelecer a ordem de processamento das ações e outras. Quanto maior a concentração destes poderes, espera-se que seja maior o número de denúncias de corrupção.

A segunda destas variáveis é o número de passos e complexidade dos procedimentos nestas cortes. A cada passo adicional pode estar envolvido o trabalho de mais um funcionário, e a possibilidade de reter o serviço para obter pagamentos indevidos. Espera-se que quanto maior a complexidade, mais comunicações de casos de corrupção.

A terceira variável diz respeito aos meios alternativos. Se o jurisdicionado puder recorrer a uma outra corte na mesma região, ou mesmo a um mecanismo privado de solução de controvérsias como a mediação ou arbitragem, o juízo terá dificuldades em exigir o pagamento de propinas. O decréscimo na existência destes mecanismos alternativos de solução de controvérsias aumenta os casos de corrupção.

Por fim, a possibilidade de comportamento conjunto dos juízes, facilitado pela ausência de meios de controle (como, no estudo, a existência de sistemas de computador acompanhando os casos) aumenta também os indicadores de corrupção.

Os testes empíricos deram suporte a todas as hipóteses, confirmando também o efeito benéfico de reformas que atacaram estas quatro variáveis envolvidos na pesquisa.

Pode-se perceber no estudo a tensão entre a simplificação e o controle da atividade pública. O controle da possibilidade de comportamento conjunto, através do registro das operações em sistemas de computador, demanda a criação de procedimentos de controle e publicidade dos atos. Visivelmente estes controles aumentam o número de passos e complexidade, o que em tese aumentaria a chance de cobranças ilegais. Assim, embora o artigo não se dedique diretamente ao estudo da oposição entre a simplificação de procedimentos e a manutenção de controles, vê-se que a questão aparece de forma indireta e é relevante para a discussão.

Na mesma linha, Djankov *et al* (2002) examina as implicações do formalismo da justiça no desenvolvimento econômico, encontrando grande evidência resultante da análise de indicadores de 109 países¹⁰ a favor da tese de que um maior formalismo leva a um menor desenvolvimento, e também a um maior nível de corrupção percebida.

Da leitura da pesquisa se percebe que, enquanto parte destes índices de formalização diz respeito a uma maior ou menor burocratização, outra parte pode ser entendida como a criação de mecanismos de controle da atividade jurisdicional. Na discussão sobre os índices os autores do estudo chegam a salientar que parte das formalidades decorre da necessidade de assegurar a aplicação uniforme da lei e evitar privilégios¹¹.

O conflito entre simplificação e garantia do devido processo legal aparece mais claramente no Direito. A preocupação com a garantia da aplicação uniforme da lei, livre de arbítrios pessoais, colaborou para a evolução dos institutos do processo judicial, elevando a disciplina do Direito

¹⁰ Para fazer esta análise os autores constroem um índice que procura medir este formalismo para dois tipos de ações judiciais bastante simples e comuns: a cobrança de um cheque sem fundos e o despejo por falta de pagamento de um inquilino. Este índice leva em consideração o número de passos para se alcançar uma decisão final e obter o seu cumprimento, mas também considera outros aspectos como o uso de procedimentos escritos ou orais, a possibilidade de revisão em segundo grau e os seus efeitos sobre as decisões de primeiro grau e ainda a necessidade de fundamentação baseada em lei para os procedimentos, entre outros aspectos.

¹¹ Mais à frente será discutida, na principal contribuição deste trabalho para a debate, a necessidade destes controles em situações de maior desigualdade social.

Processual a categoria de “disciplina didaticamente autônoma”. A preocupação excessiva com a forma, entretanto, levou a extremos em que se abdicava do conteúdo e finalidade do processo, que é resolver o litígio, para se observar apenas às formalidades. Processualistas das mais diversas origens começaram a manifestar a sua preocupação com esta situação – Liebman (1955:258) dizia que as formas seriam necessárias, mas que o formalismo era uma deformação.

A doutrina mais recente, em vista do problema apontado, clama pela chamada “instrumentalidade do processo”, ou seja, a forma deve ser relativizada, para que se alcance o resultado social desejado. Estes doutrinadores são os primeiros a reconhecer este conflito, a ser resolvido entre a simplificação (ou o atendimento ao princípio da instrumentalidade) e o controle da atividade do juiz. Segundo Dinamarco (2003:199), o princípio da instrumentalidade se opõe à observância do devido processo legal, como forma de evitar a parcialidade. Um juiz com interesse extremado no processo, agindo de ofício em diversas situações, apurando fatos com base no interesse pessoal e conduzindo o processo independente das solicitações da parte, pode ser mais danoso que um juiz que esquece a questão principal para discutir detalhes processuais. No primeiro caso temos uma grande chance de que este juiz está agindo com parcialidade.

Dalmo Dallari (2002) ressalta a necessidade de controle democrático do judiciário (Dallari, 2002:75) ao lado da relativização do formalismo (pp. 82, 166). Ao reconhecer os efeitos políticos e sociais de suas decisões, o autor enfatiza não só a necessidade de controle da legalidade formal, mas também das decisões e omissões de seus membros. A omissão de um dirigente, em sua opinião, pode ser mais danosa e desonesta que as más ações¹². Se por um lado enfatiza que é necessário o controle, o autor também destaca a premência da simplificação. Em sua definição o legalismo expulsa a justiça, e é uma herança do positivismo jurídico do século dezenove¹³.

Na mesma linha, Nalini (2000:139) ataca o excesso de formalismo e defende a corrente da instrumentalidade do processo.

Santiso (2003) fala na oposição entre a independência e o conceito de *accountability*¹⁴ a ser observado nas reformas judiciais. Ao lado destes quesitos o estudo coloca as questões da

¹² O autor defende o modelo adotado na EC45, de um órgão de controle externo composto também por membros do judiciário.

¹³ Segundo ainda Dallari, esta situação é a aplicação de um preceito muito antigo enunciado por Platão e desenvolvido por Aristóteles, segundo o qual “um governo de leis é melhor que um governo de homens” (p. 83).

¹⁴ O termo pode ser entendido como a necessidade de prestação de contas, transparência e clareza nas questões públicas.

eficiência e da facilidade de acesso, em uma análise das reformas promovidas nas décadas de oitenta e noventa na Argentina, Brasil, Chile e El Salvador.

Os clássicos do direito já apontavam a limitação e formalização da atividade jurisdicional, embora o contexto visivelmente fosse diferente. Carnelutti (1956) dizia que, “no lugar de ordem, o juízo operava a lei”, em uma clara alusão ao controle cada vez maior da atividade jurisdicional e a formalização dos procedimentos através dos códigos de processo.

Ihering, já em 1872 (Ihering, 2001:80), advertia para a possibilidade de cidadãos mal intencionados se valerem de uma justiça pouco eficiente para tirarem vantagens em suas relações com outros particulares. Segundo ele “... o ladrão, objeta-se, comete uma falta não apenas contra a vítima do roubo, mas também contra a lei do Estado, contra o ordenamento jurídico e contra a norma moral. Não o faz, talvez, o devedor que, ciente e maliciosamente, questiona o empréstimo já obtido, ou o vendedor, o locador que rompem o contrato, o mandatário que abusa da confiança que nele teve a ponto de locupletar-se às minhas expensas? ... Não estaremos com isso estimulando o logro despudorado e premiando a perpetração da deslealdade?”. A situação demandaria o controle da atividade jurisdicional, novamente se opondo à presteza e simplicidade.

3.5 A Corrupção e a Desigualdade

Como se estabelece a ligação entre corrupção e desigualdade? Uma maior desigualdade forçosamente leva a maior corrupção? A probabilidade de poderosos se apoderarem da justiça será maior em sociedades mais desiguais?

O brasileiro José Scheinkman, em seu artigo conjunto com Glaeser e Shleifer (Glaeser *et al*, 2003), se debruça sobre a questão. Os autores constroem um modelo em que o maior poder econômico ou político de determinados membros de uma sociedade vai levar, em um primeiro instante, a que estes tirem vantagem de sua posição, expropriando os mais pobres. Em um segundo instante os pobres deixarão de fazer investimentos, por medo de serem expropriados, levando inclusive a um menor desenvolvimento econômico.

Poderíamos tomar como um exemplo deste modelo a defesa de pequenos poupadores. Suponha que os bancos de determinado local passassem a oferecer aplicações a pequenos investidores, oferecendo altos ganhos e omitindo informações quanto aos riscos. Eventualmente esta falta de clareza quanto aos investimentos poderiam permitir operações nebulosas, onde os grandes

clientes ou mesmo os bancos lucrassem a custa destes pequenos poupadores. Seria provável que a regulamentação do sistema financeiro desta localidade responsabilizasse os bancos em caso de prejuízos para os investidores que não receberam a informação adequada. Se a justiça não reconhecesse os direitos destes poupadores, por conta de algum tipo de influência dos poderosos, estes passariam a evitar investir suas economias desta forma, preferindo investir em imóveis ou outras aplicações que, embora menos eficientes, parecessem mais seguras. O episódio da marcação à mercado de títulos nos fundos de investimento em 2002, que causou um prejuízo de bilhões de reais sustentado apenas pelos pequenos investidores, parece em primeira análise se enquadrar nesta situação.

Os autores do artigo faz um teste empírico desta hipótese de ligação entre desigualdade social e maior corrupção, corroborando a tese¹⁵, além da análise de contextos históricos que reforçariam o modelo apresentado (Glaeser, 2003).

A contribuição deste trabalho ao debate é a especulação de que, apesar da influência negativa do formalismo no desempenho da atividade jurisdicional, aumentando as chances da prática de corrupção, algumas formalidades reduzirão os níveis de corrupção em sociedades com grande desigualdade social. O teste empírico para esta tese deve verificar a interação existente entre o formalismo e a desigualdade social, encontrando uma relação negativa entre esta interação e os níveis de corrupção.

¹⁵ Os pesquisadores salientam os problemas metodológicos do teste realizado, inclusive com a existência de causa conjunta para os efeitos das variáveis analisadas, e ressalta o caráter apenas indicativo das conclusões.

4 OS TESTES EMPÍRICOS

4.1 Introdução

Para a verificação da principal hipótese de pesquisa podemos testar os níveis de corrupção em diferentes situações de desigualdade social e diferentes níveis de formalismo da justiça. Para a realização do teste apenas com dados do Brasil seria necessário contar com dados de épocas diferentes, ou então encontrar indicadores para diferentes regiões do país. Nenhum destes dados está disponível e, se existissem, possivelmente o tamanho da amostra não permitiria alcançar conclusões significativas do ponto de vista estatístico.

Outra possibilidade é a análise com indicadores do Brasil e de outros países, situação que se mostra mais favorável, devido a existência de fontes de dados para os testes. Organismos internacionais e agências de *rating* têm se dedicado a fazer análises comparativas de países. Também encontramos dados disponíveis em estudos anteriores de áreas correlatas.

O teste consistiu de análises de regressão que serão descritas a seguir, utilizando índices de três origens diferentes para 169 países. Os resultados foram significantes e robustos do ponto de vista estatístico para todos os testes realizados, confirmando com segurança a hipótese principal do trabalho. Os detalhes dos testes, com explanações para cada um dos índices, a metodologia, os métodos estatísticos e econométricos podem ser consultados nos anexos. Apresentam-se aqui os principais aspectos e conclusões.

4.2 Variáveis do Problema

A principal variável testada é o nível de corrupção percebida em cada país. Foram utilizados os índices da Transparência Internacional, do *International Country Risk Guide* e o índice construído por Wei *et al* (2000) a partir de pesquisas de opinião. As diferenças metodológicas entre estes índices estão exploradas nos anexos, e o ponto importante destes testes com diversos índices é verificar que, primeiro, embora com diferenças metodológicas estes índices parecem consistentes entre si¹⁶. Segundo, os resultados encontrados se sustentam para qualquer uma das avaliações utilizadas.

¹⁶ Nos anexos se pode verificar que existe uma alta correlação entre eles.

O teste mostra a influência nestes índices da desigualdade social e do nível de formalismo do judiciário. Além da ação isolada de cada um destes indicadores, testa-se a interação entre desigualdade e formalismo, e esta é a contribuição principal e original do trabalho. A interação significa que em condições de grande desigualdade o formalismo, ao invés de aumentar, reduz a corrupção.

As medidas de desigualdade social utilizadas são as constantes no Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU (UN, 2004). O documento apresenta uma série do chamado índice GINI, medida de desigualdade social bastante padronizada do ponto de vista metodológico e que atende as necessidades da pesquisa. Uma amostra do *ranking* de desigualdade aparece na tabela abaixo:

Tabela 3 – *Ranking* de Desigualdade Social

Posição	País	Índice	Posição	País	Índice
1	Namíbia	70,7	34	Bolívia	44,7
2	Botswana	63,0	35	China	44,7
3	Serra Leoa	62,9	48	Estados Unidos	40,8
4	Suazilândia	60,9	53	Turquia	40,0
5	África do Sul	59,3	67	Nova Zelândia	36,2
6	Brasil	59,1	70	Itália	36,0
10	Zimbabwe	56,8	71	Reino Unido	36,0
20	Níger	50,5	86	Holanda	32,6
30	Costa Rica	46,5	117	Japão	24,9
32	Rússia	45,6	118	Dinamarca	24,7
33	Costa do Marfim	45,2	119	Hungria	24,4

O Brasil desponta nesta avaliação como um dos países mais desiguais do mundo. Tem-se à frente do país apenas nações africanas com conhecido histórico de marginalização das populações locais, e a maioria dos países emergentes sustenta posições muito mais favoráveis que a brasileira.

Este dado reforça a utilidade do resultado da pesquisa no entendimento do problema da corrupção no Brasil. Ao constatar que o equilíbrio entre formalismo e corrupção é particularmente importante nos países de grande desigualdade demonstra-se a importância do assunto para país.

O último dado relevante, o formalismo do sistema judicial brasileiro, vêm do projeto *Lex Mundi* e *Lex África*, que criou e mediu este índice para um conjunto de 109 países em dois tipos de ações judiciais comuns – a cobrança de um cheque e o despejo por falta de pagamento (Djankov, 2002).

Nas tabelas abaixo pode-se ver um excerto do ranking elaborado pelo projeto *Lex Mundi*, e a seqüência completa pode ser consultada no Anexo II.

Tabela 4

Formalismo - Cheque		
Posição	País	Índice
1	Venezuela	6,01
2	Paraguai	5,91
3	Panamá	5,84
4	Bolívia	5,75
5	Guatemala	5,68
17	México	4,71
18	El Salvador	4,60
19	Chile	4,57
21	Moçambique	4,49
35	Itália	4,04
37	Portugal	3,93
55	Áustria	3,52
56	Alemanha	3,51
58	China	3,41
59	Rússia	3,39
65	França	3,23
66	Nigéria	3,19
71	Quênia	3,09
73	Holanda	3,07
74	Brasil	3,06
75	Japão	2,98
86	Estados Unidos	2,62
88	Reino Unido	2,58
89	Dinamarca	2,55
90	Turquia	2,53
100	Canadá	2,09
106	África do Sul	1,68
107	Nova Zelândia	1,58
108	Belize	1,42
109	Hong Kong	0,73

Tabela 5

Formalismo – Despejo		
Posição	País	Índice
1	Panamá	5,92
2	Venezuela	5,81
3	Guatemala	5,78
4	Líbano	5,57
5	Argentina	5,49
12	México	4,82
15	Chile	4,79
18	Equador	4,64
20	Portugal	4,54
27	El Salvador	4,25
29	Itália	4,24
34	Uruguai	3,99
35	Suíça	3,96
46	Brasil	3,83
47	Alemanha	3,76
50	Japão	3,72
52	África do Sul	3,68
59	França	3,60
63	Índia	3,51
71	China	3,40
75	Rússia	3,32
76	Suécia	3,31
87	Holanda	3,00
88	Estados Unidos	2,97
102	Canadá	2,32
103	Reino Unido	2,22
106	Australia	1,99
107	Em. Árabes Unid.	1,44
108	Bermuda	1,32
109	Nova Zelândia	1,25

A origem legal dos sistemas judiciais explica grande parte do nível de formalismo, com os países de direito codificado sendo mais formais que os de direito costumeiro¹⁷. O Brasil ocupa uma posição intermediária neste quesito, com um grande número de países latinos sustentando um nível maior de formalismo. Nota-se que diversos concorrentes do país na atração de investimentos, como a China, Rússia, Índia e África do Sul, operam em sistemas menos formais.

Na pesquisa também foi necessário separar um efeito de determinação conjunta. Um maior nível de formalismo tanto poderia levar a um maior degrau de corrupção como pode-se ter o inverso,

¹⁷ Esta característica resolve importantes aspectos metodológicos, que podem se verificados nos anexos.

com um maior nível de formalismo sendo resposta a um preexistente nível de corrupção maior. Foram utilizados testes que dirimiram esta questão e que confirmaram a importância do formalismo na determinação dos níveis de corrupção e também a tese deste trabalho, de que quando associado a altos níveis de desigualdade, o efeito é o inverso¹⁸.

4.3 Apresentação e Discussão dos Resultados

As tabelas 7 e 8 nos anexos apresentam os resultados das regressões, em um total de 16 testes realizados para os quais se obteve significância estatística.

O efeito do formalismo, tanto nos casos de cobrança como nos de despejo, confirma a proposição de que um maior formalismo leva a um maior nível de corrupção. Confrontados os dois índices tem-se que o nível desta influência para o primeiro caso são ligeiramente superiores ao segundo. Isto pode ser explicado pela maior probabilidade de intervenção dos governos em questões de locação de imóveis do que nas questões de cobrança. As regras processuais nos casos de despejo podem sofrer mais interferências, gerando uma variação que não acompanha as tendências à burocratização em outras matérias. A frequência maior de casos e a sujeição à “regras de mercado” no caso da cobrança de cheques tornam talvez este indicador mais apropriado para as análises de questões institucionais.

Apesar da confirmação dos resultados esperados pela teoria tradicional, observa-se amplo suporte para a teoria de um efeito negativo, portanto redutor dos índices de corrupção, resultante da interação entre formalismo e desigualdade social. Vale dizer, os resultados confirmam que em ambientes de grande desigualdade social o formalismo ajuda a reduzir os índices de corrupção.

¹⁸ Os anexos detalham as questões metodológicas por trás deste quesito, que envolveram o uso de variáveis instrumentais e uma regressão de dois estágios.

5 CONCLUSÕES E SUGESTÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1 Conclusões

A análise permite dizer que em países de grande desigualdade social os poderosos subverterão a justiça, confirmando o modelo de Glaeser *et al* (2003). Permite também concluir que nestes casos o maior formalismo ajudará a reduzir os níveis de corrupção, não se tratando entretanto de existir um nível ótimo para o formalismo. As evidências parecem indicar que determinados procedimentos formais reduzem a corrupção, provavelmente os que permitem o controle da legalidade dos atos judiciais e a possibilidade de sua revisão¹⁹.

Estes resultados, originais tanto em sua proposição quanto no teste empírico, ajudam no debate quanto à simplificação de procedimentos judiciais, em especial quanto à escolha entre sistemas apontados como mais formais, como é o caso do direito codificado de origem francesa utilizado no Brasil, e sistemas ditos menos formais, como o caso do direito da *common law*. A escolha entre os sistemas deve sopesar outros quesitos, como a necessidade de maior controle da legalidade em países de grande desigualdade.

Os resultados podem ser estendidos às outras áreas da administração pública. A desregulamentação de atividades tem levado mais e mais questões econômicas para a área do direito administrativo, sendo o indicativo desta tendência, por exemplo, a proliferação de agências regulatórias. Neste contexto, amplia-se a necessidade do controle de atos da administração ainda na esfera do executivo, ressaltando-se o papel de órgãos como as Corregedorias, Controladorias, Tribunais de Contas e assemelhados. Não à toa verifica-se o clamor social para uma maior transparência da atuação destas agências. Um exemplo eloquente da necessidade deste controle pode ser colhido na regulação feita pela Anatel. Para permitir o acompanhamento do cumprimento das cláusulas de maior concorrência entre as empresas de telefonia, bem como a correção da aplicação de reajustes, a agência colocou a disposição instrumentos para a comparação de tarifas em seu *sítio eletrônico* na Internet. Se em um primeiro instante as empresas divulgaram as diferentes tarifas, a obscuridade passou a ser a regra. Visitando-se o *sítio* percebe-se que a quase totalidade das empresas reguladas não divulga mais as informações.

¹⁹ Para uma discussão detalhada destas conclusões veja o Anexo I.

Em todos estes casos a simplificação administrativa é imperativa como forma de reduzir os níveis de corrupção, mas se assoma a importância de manter os controles legais que permitam a revisão dos procedimentos e assegurem a transparência.

5.2 Possíveis Políticas Públicas de Combate à Corrupção

A recomendação mais óbvia confirmada na pesquisa é a da necessidade de simplificação dos procedimentos da administração pública, como forma de reduzir os espaços propícios à ação da corrupção.

Entretanto esta simplificação, como mostram os resultados quanto à interação entre formalismo e desigualdade social, não pode comprometer as funções de controle. Neste contexto uma sugestão apropriada parece ser a de contar com a ativa participação e aconselhamento dos órgãos de fiscalização e controle na determinação de políticas públicas com vistas à desburocratização.

As propostas de criação de um cadastro único para as empresas (ao menos as de pequeno porte), evitando a necessidade de se percorrer uma miríade de repartições para a abertura, manutenção e fechamento de uma empresa é uma iniciativa considerável. Estas simplificações, entretanto, não podem inviabilizar o cruzamento de informações que tem ajudado a combater o crime organizado e elucidar muitos casos de corrupção.

A análise da teoria até agora desenvolvida ao respeito permite outras sugestões e conclusões. Os modelos de estrutura de mercado na prestação de serviços públicos (Schleifer, 1993) permitem concluir que a existência de diferentes agentes concorrendo para o fornecimento de serviços públicos reduz a possibilidade de corrupção.

Por exemplo, o fim do monopólio de cartórios pode ser uma medida neste sentido. Se o agente privado puder recorrer a mecanismos alternativos para certificação (como por exemplo, o aumento do uso da certificação eletrônica e dos documentos eletrônicos disciplinada pela MP 2200) os cartórios não estarão em posição de demandar pagamentos adicionais por estes serviços. Ou ainda, se a instrução de processos de execução puder contar com outras formas de declarar a mora (além do protesto do título), a recusa em promover o protesto em comarcas longínquas poderá ser contornado.

O favorecimento do desenvolvimento da mediação e da arbitragem permite que as empresas e contratantes no geral escolham entre resolver possíveis conflitos resultantes dos contratos na justiça estatal ou através destes mecanismos privados. Os juízos que criarem embaraços aos jurisdicionados como forma de obter vantagens não prosperarão em sua atividade.

Ainda neste sentido, a ampliação das possibilidades de eleição de foro estabelecem a concorrência entre diferentes jurisdições. Eloquentemente a este respeito é o caso de empresas de São Paulo que, a contar com os prazos de até sete anos para julgar determinadas questões estão preferindo determinar que as eventuais discussões serão dirimidas nos Fóruns Cariocas, que têm resolvido as mesmas questões em oito meses. A existência de um longo prazo no julgamento de uma ação judicial também propicia um aumento da corrupção, como constatou Buscaglia *et al* (1999).

O mesmo exame das pesquisas conduzidas por Buscaglia *et al* (1999) permite dizer que a introdução da informatização e a publicidade dos atos do judiciário (e, por que não, da administração em geral) reduzem o espaço para o pagamento de propinas pela execução destes serviços. Iniciativas como o projeto *Justiça sem Papel*, se resultarem em sistemas que exponham ao cidadão os procedimentos administrativos por trás do preparo de cada ato do judiciário, devem reduzir a exigência de propinas por funcionários menos graduados. Segundo a teoria clássica de análise econômica da corrupção (Rose-Ackerman, 1975; Becker, 1983) estes funcionários, se tiverem vencimentos em faixas mais modestas, seriam mais tentados a ceder a estas práticas. A informatização e publicidade podem amenizar o problema independente de aumentos salariais.

Evidentemente o aumento de salários também amenizaria o problema, mas dada a dificuldade de aumentar gastos do poder público, uma alternativa se apresenta. Se os mecanismos de revisão dos atos da administração funcionarem adequadamente e os fiscais e agentes do governo tiverem incentivos e vencimentos adequados, o nível geral de corrupção pode ser reduzido a um custo menor do que o da concessão de aumentos generalizados. A proposta pode ser traduzida no conceito da formação de “tropas de elite. A formação de grupos treinados, que colham inclusive a experiência internacional, e que sejam recrutados com a oferta de salários e incentivos que atraiam pessoas talentosas e motivadas aumentaria a chance de detecção de fraudes e desvios (afinal, quantas e quantas vezes não se ouve no noticiário que determinadas CPI’s ou investigações esbarraram na falta de preparo técnico de seus condutores para examinar

documentos ou solicitar adequadamente a ajuda de organismos e governos de outros países?). Aumentado o poder de fiscalização através destes órgãos, a estrutura administrativa sob sua supervisão virá reduzir os casos de corrupção independente de aumentos salariais e maiores incentivos para o pessoal de sua base – a análise de custo *versus* benefício da corrupção para estes agentes vai induzir um comportamento mais ético.

A cooperação internacional e a adesão aos tratados internacionais visando à coerção destas atividades ilícitas, medida já em curso no caso Brasileiro, são eficazes na medida em que o combate à corrupção demanda a coordenação entre governos nacionais. Os já citados episódios de recuperação de recursos desviados por administradores e agentes públicos e expatriados são uma novidade muito bem vinda, e que parece apontar para uma atuação mais decidida e firme do estado brasileiro na luta contra a corrupção. Com absoluta certeza membros do crime organizado e administradores desonestos experimentam um clima cada vez maior de insegurança e contam cada vez menos com a impunidade.

6 BIBLIOGRAFIA

BARRO, Robert. *Economic Growth in a Cross Section of Countries*. **The Quarterly Journal of Economics**, [S.l.], vol. 106, no. 2 (May, 1991), pp. 407-443.

BECKER, Gary. *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 98, no. 3 (Aug., 1983), pp. 371-400.

BUSCAGLIA, Eduardo; DAKOLIAS, Maria. *An Analysis of the Causes of Corruption in the Judiciary*. **Law and Policy in International Business**, Georgetown University Law Center, vol. 30, 1999, pp. 95-107.

CARNELUTTI, Francesco. **Arte Del Derecho**. 1ª Edición, Buenos Aires: Ediciones Juridicas Europa-America, 1956.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Gestão – Exercício 2003**. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/cgu/relatorio_gestao_cgu_2003.pdf>. Acesso em 01/04/2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Poder dos Juizes**. 2ª Edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 11ª Edição. São Paulo: Marçõ, 2003.

DJANKOV, S.; LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A.. *Courts: The Lex Mundi Project*. National Bureau of Economic Research (NBER). Working Paper 8890, April 2002.

GLAESER, Edward; SCHEINKMAN, José; SHLEIFER, Andrei. *The Injustice of Inequality*. **Journal of Monetary Economics**, 50, (2003), pp. 199-222.

IHERING, Rudolf von. **A Luta pelo Direito**. Tradução Edson Bini. 1ª Edição, São Paulo: Edipro, 2001.

INTERNATIONAL COUNTRY RISK GUIDE. *Financial, political and economic risk ratings*. Disponível em <<http://www.prsgroup.com/icrg/icrg.html>>. Acesso em 21/03/2005.

KRUEGER, Anne. *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*. **The American Economic Review**, [S.l.], vol. 64, no. 3 (Jun., 1974), pp. 291-303.

LEVINE, Ross; RENELT, David. *A Sensitive Analysis of Cross-Country Growth Regressions*. **The American Economic Review**, [S.l.], vol. 82, no. 4 (Sep., 1992), pp. 942-963.

LIEBMAN, Enrico Tulio. *Manuale di Diritto Processuale Civile*. Milano : A. Giuffrè, 1955.

MAURO, Paolo. *Corruption and Growth*. **The Quarterly Journal of Economics**. Vol. 110, no. 3 (Aug., 1995), 681-712.

MESSICK, Richard. *Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues*. **The World Bank Research Observer**, [S.l.], vol. 14, no. 1 (Feb., 1999), pp. 117-136.

NALINI, José Renato. **O Juiz e o Acesso à Justiça**. 2ª Edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

NYE, J. S.. *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*. **The American Political Science Review**, [S.l.], vol. 61, no. 2 (Jun., 1967), pp. 417-427.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Mérida, 11/12/2003. Disponível em < http://www.ivforumglobal.org.br/biblioteca/doc_referencia/ConvencaoONUcorrupcao/PDF/ConvONUcorrup_port.pdf>, acesso em 03/04/2005.

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. *Is Inequality Harmful for Growth?* **The American Economic Review**, [S.l.], vol. 84, no. 3 (Jun., 1994), pp. 600-621.

PINHEIRO, Armando Castelar. **O Judiciário e a Economia no Brasil**, Armando Castelar Pinheiro (editor), mimeo, abril de 2000.

_____. **Judiciário e Economia no Brasil**, organizador, Editora Sumaré, São Paulo, 2002a.

_____. *Judiciário, Reforma e Economia: A Visão dos Magistrados.* , mimeo, dez. de 2002b.

PIRES, Waldir. **Discurso proferido por ocasião da assinatura da Convenção de Mérida no México.** Mérida, 09.12.2003. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/cgu/>>, acessado em 03.04.2005.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *The Economics of Corruption.* **Journal of Public Economics**, [S.l.], 4, (1975), pp. 187-203.

SANTISO, Carlos. *The Elusive Quest for the Rule of Law: Promoting Judicial Reform in Latin America.* **Revista de Economia Política**, [S.l.], vol. 23, no. 3 (91), pp. 112-134.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W.. *Corruption.* **The Quarterly Journal of Economics.** Vol. 108, no. 3 (Aug., 1993), pp. 599-617.

STIGLER, George. *The Theory of Economic Regulation.* **The Bell Journal of Economic and Management Science.** vol. 2, no. 1 (Spring, 1971), pp. 3-21.

SULLIVAN, John. *Anti-Corruption Initiatives from a Business View Point.* in: **Sixth Annual Harvard International Development Conference “Development as a two-way street: merging social progress with financial profits”.** April 8, 2000. Disponível em <<http://www.cipe.org>>. Acesso em 23/03/2005.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *The TI Corruption Perceptions Index: Table 1: Transparency International Corruption Perceptions Index 2004.* Disponível em <<http://www.transparency.org/surveys/index.html>>. Acesso em 02/04/2005.

UNITED NATIONS. *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World.* Disponível em <<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/>>. Acesso em 19/03/2005.

WEI, Shang-Jin; SHLEIFER, Andrei. *Local Corruption and Global Flows.* **Brookings Papers on Economic Activity**, vol. 2000, no. 2 (2000), pp. 303-354.

7.1 Índices Utilizados

A principal variável testada é o nível de corrupção percebido para cada país. Os índices de percepção de corrupção disponíveis dividem-se em três tipos (Wei *et al*, 2000): O primeiro são as classificações de agências de rating, avaliações em geral feitas por especialistas. Existe um grande componente idiossincrático nestes índices, visto que um único especialista analisa as condições de diversos países. A avaliação do *International Country Risk Guide* é deste tipo e é um dos índices utilizados. O segundo tipo é baseado em pesquisas de opinião entre executivos e/ou outros agentes sociais nos diversos países. Agrega a vantagem da diluição dos efeitos idiossincráticos, visto tratar-se de uma média, com a vantagem de colher a experiência de pessoas que vivem as realidades de cada país. O estudo realiza os mesmos testes com o índice elaborado por Wei, baseado nos índices das publicações *Global Competitiveness Report* e no *World Development Report*, índice que é denominado de GCR/WDR. O terceiro tipo é constituído de médias dos índices existentes, e é o caso do índice da Transparência Internacional. Esta mistura de índices introduz uma variação indesejada, podendo levar a resultados não significantes, mas o nosso estudo também realizou os mesmos testes com o índice da transparência internacional.

Em relação ao índice do ICRG foram realizados dois testes, fundados nas observações de Mauro (1995). Este pesquisador já apontava as limitações do índice apontadas por Wei *et al* (2000), e propõe como alternativa para evitar os componentes idiossincráticos o uso de uma média dos indicadores de qualidade institucional. No estudo os testes são realizados também para uma média dos índices de corrupção, nível de burocracia e de observância à lei e a ordem do ICRG.

Todos os índices foram padronizados de forma a que um número maior refletisse um maior nível de corrupção. Assim, os números da Transparência Internacional apresentado na tabela dos anexos são o resultado da subtração do valor original de 10 (valor máximo do índice da TI) e os índices do ICRG são o resultado da subtração do número original de 6 (valor máximo do índice do ICRG). A tabela 6 mostra a grande correlação entre os diversos índices de corrupção, mostrando que apesar dos possíveis erros de medida eles apresentam um grande grau de coesão.

Tabela 6 – Correlação entre as variáveis dos testes

	Formalismo Cobrança de Cheque	Formalismo Despejo	Desigualdade (GINI)	ICRG Corrupção	ICRG Média de Indicadores	TI
Formalismo na Cobrança de Cheque	1,00					
Formalismo no Despejo	0,86	1,00				
Desigualdade (GINI)	0,23	0,32	1,00			
ICRG Corrupção	0,34	0,27	0,45	1,00		
ICRG Média de Indicadores	0,42	0,36	0,58	0,89	1,00	
TI Transparência Int.	0,48	0,38	0,47	0,83	0,92	1,00
GCR/ WDR	0,52	0,44	0,38	0,7	0,81	0,87

Os índices de formalismo foram obtidos do artigo de Djankov *et al* (2002), e foram frutos da pesquisa realizada em 109 países através do Projeto “Lex Mundi e Lex África”. O projeto se utilizou as redes de serviços jurídicos Lex Mundi e Lex África para encaminhar questionários para os países pesquisados, que foram respondidos por um grupo de advogados e depois checado por um segundo grupo. Do trabalho resultou uma série que apresenta os índices de formalismo para uma ação cobrando um cheque devolvido e para uma ação de despejo por falta de pagamento. Os testes deste trabalho foram feitos com os dois índices.

Este mesmo estudo (Djankov *et al*, 2003) considera a hipótese de causa conjunta entre desenvolvimento e formalismo. Assim como o formalismo poderia ser a causa de um menor desenvolvimento, os ambientes institucionais precários do subdesenvolvimento poderiam ser a causa de um maior nível de formalidades nos procedimentos judiciais. Aqui também os pesquisadores precisaram encontrar uma *variável instrumental*²⁰ para separar os efeitos conjuntos, e esta variável foi a origem legal. Os pesquisadores perceberam que o nível de formalismo dependia muito da origem do sistema legal (veja tabela 7), com os de origem francesa sendo os mais formais e os sistemas de origem inglesa os menos formais²¹. Como se observou que os países colonizados tendiam a adotar o sistema de suas ex-metrópoles, não

²⁰ Visto não se tratar este artigo de um trabalho voltado apenas a economistas, vale o esclarecimento. O uso de uma *variável instrumental* é uma técnica estatística que permite separar este efeito conjunto, onde não se pode dizer se a corrupção leva ao desenvolvimento ou se o que ocorre o contrário. O teste é realizado escolhendo-se uma terceira medida, que guarda relação com uma das variáveis (no caso com a corrupção) mas que não tem relação com a outra (desenvolvimento) – esta variável vai isolar o efeito conjunto. A fracionalização étnica está relacionada com a corrupção, pois aumenta a possibilidade de um agente encontrar um membro de sua etnia e resolver favorecê-lo, mas *a priori* não está relacionada com o desenvolvimento. Este aspecto será discutido em maior profundidade no capítulo quatro, pois o método também foi utilizado no teste empírico deste artigo.

²¹ Pela ordem do mais formal par ao menos formal temos o sistema de origem francesa, o de origem socialista, empatados o de origem escandinava e germânica e, por fim, o de origem inglesa.

existindo nenhuma avaliação quanto à necessidade de um ou outro sistema como resposta ao ambiente institucional da colônia, temos que não existia relação entre a origem legal e a qualidade das instituições (ou o estágio de desenvolvimento econômico).

Tabela 7

Teste da Origem Legal como Instrumento		
Variáveis Independentes	Coefficiente	Desvio Padrão
Constante	2,756*	(0,129)
Origem Legal Francesa	1,533*	(0,207)
Origem Legal Socialista	0,170*	(0,184)
Origem Legal Germânica	0,390**	(0,211)
Origem Legal Escandinava	0,394	(0,274)
<i>Resumo das Estatísticas</i>		
número de observações	109	
R ² Ajustado	0,39	

Erro padrão robusto (teste de White para heterocedasticidade) entre parênteses.

* - Significativo a 1%.

** - Significativo a 10%.

Na pesquisa deste trabalho também foi necessário separar um efeito de determinação conjunta. Um maior nível de formalismo tanto poderia levar a um maior degrau de corrupção como poderíamos ter o inverso, com um maior nível de formalismo sendo resposta a um preexistente nível de corrupção maior. Neste caso a mesma variável de origem legal pode ser usada como instrumento, visto que sua relação com o formalismo é grande, não parecendo existir evidência de que a origem legal explique um maior nível de corrupção.

Para a avaliação da desigualdade social foi utilizado o índice GINI, que é um coeficiente com metodologia padronizada para este quesito. A fonte foi o Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (UN, 2004). O *ranking* da desigualdade²² coloca o Brasil entre as nações mais desiguais do planeta (veja tabela 5).

A tabela 6 apresenta as médias, desvios-padrão, máximos e mínimos para cada variável, além do número de observações. Estes valores nos auxiliarão a discutir os efeitos encontrados nas regressões das tabelas 7 e 8, ajudando a determinar qual o impacto nos acréscimos de formalismo e desigualdade sobre os níveis de corrupção e também ajudando na comparação destes efeitos com a interação entre desigualdade e formalismo.

²² Para a série completa consulte o Anexo II.

Tabela 8 – Médias, Desvios, Máximos e Mínimos

	Índices de Corrupção			Índices de Formalismo			
	T.I.	ICRG Corrupção	ICRG Média	GCR/ WDR	Cobrança de Cheque	Despejo	Gini
Média	5,84	2,5	3,2	3,83	3,53	3,68	40,15
Desvio Padrão	2,23	1,13	1,70	1,28	1,08	0,94	10,46
Máximo	8,5	6,0	6,0	5,5	6,01	5,92	70,7
Mínimo	0,3	0,0	0,0	1,3	0,73	1,25	24,4
Observações	146	140	140	95	109	109	119

7.2 A Interação entre Desigualdade e Formalismo

A interação entre a desigualdade e formalismo como determinante de menores níveis de corrupção aparece nos modelos testados como a multiplicação dos coeficientes de formalismo pelo índice GINI. São testados os índices de formalismo para a cobrança de um cheque e o para o despejo por falta de pagamento. O resultado esperado é um coeficiente negativo para esta interação.

7.3 A Determinação Conjunta de Formalismo e Corrupção e Outros Efeitos

O procedimento para verificar a existência de determinação conjunta do formalismo e a corrupção, como o comentado, utilizará a *variável instrumental* de origem legal. Neste procedimento os coeficientes para cada variável encontrada através do método de mínimos quadrados ordinários são confrontados com os coeficientes obtidos com o método de mínimos quadrados de dois estágios. Se existir uma grande diferença entre os coeficientes encontrados, a determinação conjunta está presente e deve-se levar em conta os resultados do método de dois estágios nas análises.

Mauro (1995) testa inclusive a possibilidade de causa reversa, isto é, de que o baixo desenvolvimento é que determina práticas corruptas, pela falta de possibilidade de investimento em instituições eficientes por parte dos países não-desenvolvidos. O estudo se vale da fracionalização étnica, ou seja, a maior divisão da sociedade em diferentes etnias, como variável instrumental para controlar esta possibilidade de causa reversa, chegando à conclusão de que é a corrupção que impede o desenvolvimento, e não o contrário.

Uma última análise envolve o teste de um possível efeito de ganhos (ou prejuízos) decrescente da formalização. A hipótese a ser testada é a de que existe um nível ótimo (ou pior) de formalismo, observando-se o decréscimo da corrupção (ou aumento) até este ponto, com a

posterior subida (redução) a partir deste ponto. Os efeitos do formalismo descreveriam assim uma parábola, e os seus efeitos poderiam ser captados por um termo ao quadrado (formalismo vezes formalismo). Parte dos modelos testados incluiu um termo quadrático e a maioria destes modelos apontou um coeficiente negativo para o termo ao quadrado, significando que após um ponto de máximo os efeitos do formalismo decrescem com relação à determinação da corrupção. Entretanto estes resultados não foram significativos do ponto de vista estatístico, uma única exceção de um único teste incluído nas análises.

7.4 Apresentação e Discussão dos Resultados

As tabelas 9 e 10 apresentam os resultados das regressões, em um total de 16 testes realizados para os quais se obteve significância estatística (veja as páginas seguintes). Foram feitos quatro testes com os índices da Transparência Internacional (colunas de 1 a 4 da tabela 9), quatro testes com o índice criado por Wei *et al* (2000), identificado como GCR/WDR (colunas 5 a 8 da tabela 9), quatro testes com o índice de corrupção do ICRG (colunas 9 a 12 da tabela 10) e mais quatro testes com a média dos índices de qualidade institucional (índice de observância da lei e ordem, índice de burocratização e índice de corrupção) do ICRG (colunas 13 a 16 da tabela 10).

O efeito do formalismo, tanto nos casos de cobrança como nos de despejo, confirma a proposição de que um maior formalismo leva a um maior nível de corrupção. Confrontados os coeficientes para o primeiro caso são ligeiramente superiores ao segundo.

Isto pode ser explicado pela maior probabilidade de intervenção dos governos em questões de locação de imóveis do que nas questões de cobrança. As regras processuais nos casos de despejo podem sofrer mais interferências, gerando uma variação que não acompanha as tendências à burocratização em outras matérias. A freqüência maior de casos e a sujeição a “regras de mercado” no caso da cobrança de cheques tornam talvez este indicador mais apropriado para as análises de questões institucionais.

Tabela 9. Explicando graus de corrupção, avaliados conforme os índices da Transparência Internacional e os índices propostos por Wei, através do grau de formalismo, da desigualdade social e da interação das duas variáveis.

Variáveis Independentes	Índice da Transparência Internacional				Índice GCR/WDR			
	1	2 ¹	3	4 ¹	5	6 ¹	7	8 ¹
Constante	-12,146* (3,856)	-38,326* (8,602)	-11,856** (4,835)	-67,336* (25,853)	-4,863** (1,954)	-19,409* (5,720)	-4,310 ³	-36,205** (16,863)
Formalismo Cobrança	4,077* (1,069)	11,265* (2,388)			2,001* (0,580)	6,179* (1,635)		
Formalismo Despejo			3,788* (1,266)	18,476* (6,853)			1,743** (0,762)	10,397** (4,516)
Desigualdade Social (GINI)	0,338* (0,083)	0,961* (0,205)	0,353* (0,109)	1,651* (0,603)	0,154* (0,042)	0,482 (0,133)	0,148** (0,065)	0,878** (0,393)
Interação Form. Cobrança x Desigualdade	-0,074* (0,022)	-0,242* (0,055)			-0,033* (0,012)	-0,126* (0,037)		
Interação Form. Despejo x Desigualdade			-0,073* (0,028)	-0,411* (0,156)			-0,029*** (0,017)	-0,224** (0,103)
<i>Resumo das Estatísticas</i>								
número de observações	88	88	88	88	74	74	74	74
R ² Ajustado	0,32	(²)	0,21	(²)	0,35	(²)	0,23	(²)

* - Significativo a 1%.

** - Significativo a 5%.

*** - Significativo a 10%.

Erro padrão robusto (teste de White para heterocedasticidade) entre parênteses.

1 – Método de mínimos quadrados em dois estágios, as variáveis instrumentais são as *dummies* de origem legal (origem francesa, alemã, escandinava e socialista).

2 – A medida de R² não é adequada para a análise da regressão por mínimos quadrados de dois estágios.

3 – Não significante.

Tabela 10. Explicando graus de corrupção, avaliados conforme os índices do International Country Risk Guide (de corrupção e média de indicadores de qualidade institucional), através do grau de formalismo, da desigualdade social e da interação das duas variáveis.

Variáveis Independentes	Índice de corrupção do ICRG				Média de índices do ICRG			
	9	10 ¹	11	12 ¹	13	14 ¹	15	16 ¹
Constante	-4,884** (2,089)	-18,809* (4,207)	-4,797 (3,026)	-35,192* (11,778)	-6,102* (1,737)	-14,248* (3,315)	-6,228** (2,415)	-26,078* (9,492)
Formalismo Cobrança	1,792* (0,558)	5,594* (1,120)			1,817* (0,474)	4,049* (0,890)		
Formalismo Despejo			1,665** (0,772)	9,681* (3,117)			1,758* (0,617)	7,019* (2,500)
Formalismo Cobrança ao Quadrado								
Formalismo Despejo ao Quadrado								
Desigualdade Social (GINI)	0,170* (0,044)	0,509* (0,102)	0,181* (0,066)	0,903* (0,276)	0,176* (0,037)	0,371* (0,079)	0,188* (0,055)	0,651* (0,222)
Interação Form. Cobrança x Desigualdade	-0,035* (0,012)	-0,125* (0,026)			-0,034* (0,010)	-0,086* (0,021)	-0,035** (0,014)	
Interação Form. Despejo x Desigualdade			-0,035** (0,017)	-0,222* (0,072)				-0,035** (0,014)
<i>Resumo das Estatísticas</i>								
número de observações	87	87	87	87	87	87	87	87
R ² Ajustado	0,26	(²)	0,20	(²)	0,38	(²)	0,37	(²)

* - Significativo a 1%.

** - Significativo a 5%.

*** - Significativo a 10%.

Erro padrão robusto (teste de White para heterocedasticidade) entre parênteses.

1 – Método de mínimos quadrados em dois estágios, as variáveis instrumentais são as *dummies* de origem legal (origem francesa, alemã, escandinava e socialista).

2 – A medida de R² não é adequada para a análise da regressão por mínimos quadrados de dois estágios.

3 – Não significante.

Os efeitos do formalismo variam de um mínimo de 1,57²³ pontos para um aumento de um desvio padrão (0,94) no caso do formalismo em ações de despejo como explicativas do índice de corrupção do ICRG até um máximo de 17,37²⁴ pontos do índice da Transparência Internacional, quando controlados os efeitos da determinação conjunta.

A grande diferença entre as equações resultantes do método de mínimos quadrados ordinários (equações 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13 e 15) e os correspondentes testes utilizando as variáveis instrumentais de origem legal (equações 2, 4, 6, 8, 10, 12, 14 e 16) apontam que existe o fenômeno da determinação conjunta (ou endogeneidade). Retirados os efeitos da determinação conjunta observa-se que os efeitos se ampliam de um mínimo de duas vezes (comparação das equações 13 e 14) até um máximo de quase 6 vezes (equações 7 e 8).

Apesar da confirmação dos resultados esperados pela teoria tradicional, observa-se amplo suporte para nossa teoria de um efeito negativo, portanto redutor dos índices de corrupção, resultante da interação entre formalismo e desigualdade social. Vale dizer, os resultados confirmam que em ambientes de grande desigualdade social o formalismo ajuda a reduzir os índices de corrupção. O coeficiente é consistentemente negativo e significativo em todas as 17 equações, variando de um mínimo de 0,028 no caso da equação 7 até um máximo de 0,411 no caso da equação número 4, que testa a determinação conjunta. Vale ressaltar que as diferenças apuradas entre as regressões utilizando o método dos mínimos quadrados ordinários e as utilizando variáveis instrumentais, através do método de mínimos quadrados em dois estágios, confirma a existência da endogeneidade e aponta para coeficientes muito maiores (de três a oito vezes maiores) e mais significativos do ponto de vista estatístico.

A falta de significância das expressões quadráticas também tem o seu significado. O resultado parece apontar a possibilidade de que ao invés de existir um máximo (ou um mínimo) para o nível de formalismo desejado, determinados tipos de formalismo contribuiriam para a redução da corrupção, enquanto outros o elevariam.

²³ Produto do coeficiente da equação 12 (1,665) pelo desvio padrão do índice de formalismo nas ações de despejo (0,94).

²⁴ Produto do coeficiente da equação 4 (18,476) pelo desvio padrão do índice (os mesmos 0,94).

8 ANEXO II – ÍNDICES DE CORRUPÇÃO, DESIGUALDADE E FORMALISMO

<i>País</i>	<i>Índices de Corrupção</i>			<i>Índices de Formalismo</i>			<i>Gini</i>
	<i>T.I.</i>	<i>ICRG Corrupção</i>	<i>ICRG Média</i>	<i>GCR/ WDR</i>	<i>Cobrança de Cheque</i>	<i>Despejo</i>	
<i>Origem Legal Inglesa</i>							
África do Sul	5,4	4,0	3,50	3,4	1,68	3,68	59,3
Anguilla					1,96	4,28	
Austrália	1,2	1,5	2,50	2,0	1,80	1,99	35,2
Bahrain	4,2	4,0	2,67		4,40	3,92	
Bangladesh	8,5	5,0	4,33		3,24	3,36	31,8
Barbados	2,7				2,37	2,33	
Belize	6,2				1,42	2,08	
Bermuda					1,78	1,32	
Botswana	4,0	3,0	2,83		4,08	4,07	63,0
Canadá	1,5	2,0	2,67	1,7	2,09	2,32	33,1
Cayman					2,75	3,60	
Chipre	4,6	2,0	3,00		3,68	3,50	
Emirados Árabes Unidos	3,9	4,0	3,50		3,81	1,44	
Estados Unidos	2,5	1,0	2,67	1,9	2,62	2,97	40,8
Gana	6,4	3,5	3,50	4,3	2,65	2,69	30,0
Gibraltar					2,39	2,51	
Granada					2,80	2,86	
Hong Kong	2,0	2,0	2,67	1,8	0,73	3,13	43,4
Ilhar Turcas e Caicos					1,86	2,81	
Ilhas Virgens					2,52	2,88	
Índia	7,2	3,5	3,33	5,1	3,34	3,51	32,5
Irlanda	2,5	3,5	3,17	1,9	2,63	3,20	35,9
Israel	3,6	3,0	3,33	2,7	3,30	3,90	35,5
Jamaica	6,7	4,5	4,17	3,1	2,34	2,38	37,9
Malásia	5,0	3,5	3,33	4,0	2,34	3,21	49,2
Malawi	7,2	4,0	3,33	3,1	2,95	3,14	50,3
Namíbia	5,9	4,5	2,83		3,82	3,86	70,7
Nigéria	8,4	5,0	3,67	3,8	3,19	3,08	50,6
Nova Zelândia	0,4	0,5	2,17	1,8	1,58	1,25	36,2
Paquistão	7,9	4,5	3,50		3,76	3,74	33,0
Quênia	7,9	4,5	3,83	4,3	3,09	2,85	44,5
Reino Unido	1,4	5,0	3,83	1,5	2,58	2,22	36,0
São Vicente					3,63	3,85	
Singapura	0,7	1,5	2,83	1,6	2,50	3,11	42,5
Siri Lanka	6,5	3,0	3,00		3,78	3,89	34,4
Suazilândia					3,70	3,74	60,9
Tailândia	6,4	4,5	3,67	5,5	3,14	4,25	43,2
Tanzânia	7,2	4,0	2,17	5,0	3,82	2,90	38,2
Tinidade e Tobago	5,8	4,0	4,17		1,80	2,15	40,3
Uganda	7,4	4,0	3,00	4,4	2,61	2,51	43,0
Zâmbia	7,4	3,5	2,33	3,3	2,13	3,07	52,6
Zimbabwe	7,7	6,0	4,00	3,9	3,11	3,11	56,8
<i>Origem Legal Francesa</i>							
Antilhas Holandesas					2,85	3,63	
Argentina	7,5	3,5	3,67	4,5	5,40	5,49	52,2

Bélgica	2,5	2,0	3,00	2,5	2,73	3,17	25,0
Bolívia	7,8	4,0	3,33	4,2	5,75	5,11	44,7
Brasil	6,1	4,0	3,50	4,2	3,06	3,83	59,1
Chile	2,6	3,5	3,00	2,3	4,57	4,79	57,1
Colômbia	6,2	3,0	3,67	5,1	4,11	3,94	57,6
Costa do Marfim	8,0	4,0	2,50	4,9	3,65	3,64	45,2
Costa Rica	5,1	3,5	2,83	4,3	5,48	5,05	46,5
Egito	6,8	4,5	3,17	2,0	3,79	3,60	34,4
El Salvador	5,8	3,5	3,17	4,5	4,60	4,25	53,2
Equador	7,6	3,0	3,00	4,6	4,92	4,64	43,7
Espanha	2,9	2,0	2,50	2,8	5,25	4,81	32,5
Filipinas	7,4	4,0	4,17	5,5	5,00	5,00	46,1
França	2,9	3,0	2,83	2,6	3,23	3,60	32,7
Grécia	5,7	3,5	3,67	5,0	3,99	4,31	35,4
Guatemala	7,8	4,5	4,00	5,4	5,68	5,78	48,3
Holanda	1,3	1,0	2,33	1,8	3,07	3,00	32,6
Honduras	7,7	3,5	3,67	5,4	4,90	4,68	55,0
Indonésia	8,0	5,0	3,67	5,5	3,90	3,88	34,3
Itália	5,2	3,5	3,08	4,1	4,04	4,24	36,0
Jordânia	4,7	3,0	2,67	4,5	3,52	3,38	36,4
Kuwait	5,4	4,0	2,67		3,88	4,60	
Líbano	7,3	5,0	3,33		4,85	5,57	
Luxemburgo	1,6	1,0	2,33		3,56	3,66	30,8
Malta	3,2	3,0	2,83		2,44	3,42	
Marrocos	6,8	3,0	2,33	4,6	4,71	4,79	39,5
México	6,4	4,0	3,83	4,4	4,71	4,82	54,6
Moçambique	7,2	4,5	3,00	4,4	4,49	5,15	39,6
Mônaco					2,74	2,93	
Panamá	6,3	4,0	3,33		5,84	5,92	56,4
Paraguai	8,1	5,0	3,50	4,5	5,91	5,09	56,8
Peru	6,5	3,5	3,17	3,4	5,60	5,42	49,8
Portugal	3,7	2,5	2,67	2,7	3,93	4,54	38,5
República Dominicana	7,1	4,0	3,17		4,08	4,36	47,4
Senegal	7,0	3,5	2,67	4,4	4,72	3,89	41,3
Tunísia	5,0	4,0	2,67		4,05	3,89	39,8
Turquia	6,8	3,5	2,67	4,2	2,53	3,49	40,0
Uruguai	3,8	3,0	3,17		4,05	3,99	44,6
Venezuela	7,7	4,5	3,00	5,2	6,01	5,81	49,1

Origem Legal Socialista

Bulgária	5,9	4,0	3,00	5,5	4,57	4,51	31,9
Casaquistão	7,8	4,5	3,17	5,1	4,76	4,00	31,3
China	6,6	4,0	2,83	4,1	3,41	3,40	44,7
Croácia	6,5	3,0	2,83		3,62	3,43	29,0
Eslovênia	4,0	3,0	3,00		4,26	4,26	28,4
Estônia	4,0	3,0	2,92	2,6	4,36	4,74	37,2
Geórgia	8,0			5,0	3,09	3,51	36,9
Hungria	5,2	3,0	3,17	3,9	3,42	3,46	24,4
Letônia	6,0	4,0	2,92	4,6	3,93	3,86	32,4
Lituânia	5,4	3,5	3,08	3,9	4,47	4,21	31,9
Polônia	6,5	4,0	3,50	4,6	4,15	4,08	31,6
República Tcheca	5,8	3,5	3,00	3,3	4,06	3,54	25,4
Romênia	7,1	3,5	2,33		4,42	4,47	30,3
Rússia	7,2	4,0	2,50	5,3	3,39	3,32	45,6
Ucrânia	7,8	4,0	2,50	4,3	3,66	3,60	29,0
Vietnam	7,4	4,5	3,17	5,3	3,25	2,86	36,1

Origem Legal Alemã

Alemanha	1,8	1,5	2,83	2,0	3,51	3,76	28,3
Áustria	1,6	1,0	2,33	1,8	3,52	3,62	30,0
Coréia	5,5	5,0	2,00	4,3	3,37	3,33	31,6
Japão	3,1	2,5	3,17	2,2	2,98	3,72	24,9
Suíça	0,9	1,5	2,83	1,8	3,13	3,96	33,1
Taiwan	4,4	3,0	2,83	3,3	2,37	3,04	

Origem Legal Escandinava

Dinamarca	0,5	0,5	2,17	1,6	2,55	3,60	24,7
Finlândia	0,3	0,0	2,00	1,3	3,14	2,53	26,9
Islândia	0,5	1,5	2,50	4,3	4,13	3,47	
Noruega	1,1	1,0	2,33	1,4	2,95	3,71	25,8
Suécia	0,8	1,0	2,33	1,4	2,98	3,31	25,0

Origem Legal não Determinada

Albânia	7,5	4,0	3,67	4,4			28,2
Angola	8,0	4,0	2,83				
Arábia Saudita	6,6	4,0	2,67				
Argélia	7,3	4,5	3,50				35,3
Armênia	6,9	4,5	3,00	4,5			37,9
Azerbaijão	8,1	4,0	2,50	5,5			36,5
Bahamas		2,0	3,17				
Benim	6,8			5,0			
Bielorrússia	6,7	4,0	2,50	5,0			30,4
Bósnia-Herzegovina	6,9						26,2
Brunei		3,5	4,17				
Burkina Faso		4,0	2,83				48,2
Camarões	7,9	4,0	3,17	5,2			44,6
Camboja							40,4
Chade	8,3			4,8			
Congo	7,7	4,0	3,17	5,2			
Coréia do Norte		3,5	3,83				
Cuba	6,3	3,5	2,83				
Eritrea	7,4						
Eslováquia	6,0	3,5	3,33	3,6			25,8
Etiópia	7,7	4,0	2,17				30,0
Gabão	6,7	5,0	3,17				
Gâmbia	7,2	3,0	2,67				38,0
Guiana		3,0	2,83				43,2
Guiné		3,5	2,67	5,2			40,3
Guiné-Bissau		4,0	2,67	3,7			47,0
Haiti	8,5	3,5	2,33				
Iémen	7,6	4,0	3,17				33,4
Ilhas Fiji				2,9			
Ilhas Maurício	5,9			3,5			
Ilhas Seicheles	5,6						
Irã	7,1	4,0	3,00				43,0
Iraque	7,9	5,0	3,17				
Libéria		3,5	1,83				
Líbia	7,5	4,0	2,50				

Macedônia	7,3				28,2
Madagáscar	6,9	2,0	2,33		47,5
Mali	6,8	4,0	2,33	4,4	
Moldova	7,7	4,5	2,33	5,0	36,2
Mongólia	7,0	4,0	3,33		44,0
Myanmar	8,3	5,0	3,17		
Nepal	7,2				36,7
Nicarágua	7,3	3,5	2,33	5,5	55,1
Niger	7,8	5,0	3,50		50,5
Omã	3,9	3,5	2,50		
Palestina	7,5				
Papua Nova-Guiné	7,4	5,0	4,00		50,9
Quatar	4,8	4,0	2,67		
Quirguistão	7,8			4,9	29,0
República Democrática do Congo (ex-Zaire)	8,0	5,0	3,33		
Serra Leoa	7,7	3,5	2,00		62,9
Sérvia e Montenegro	7,3	4,0	3,17		
Síria	6,6	4,0	2,17		
Somália		5,0	1,83		
Sudão	7,8	5,0	3,33		
Suriname	5,7	4,0	3,33		
Tadjiquistão	8,0				34,7
Togo		4,5	2,50	4,2	
Turcomenistão	8,0				40,8
Uzbequistão	7,7			5,2	26,8