

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

Modelo Institucional e Corrupcao Subnacional no Brasil.

MELO CLÓVIS.

Cita:

MELO CLÓVIS (2010). *Modelo Institucional e Corrupcao Subnacional no Brasil. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/492>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política

Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario

MODELO INSTITUCIONAL E CORRUPÇÃO SUBNACIONAL NO BRASIL

CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE (UFCG) – BRASIL

clovis.de.melo@uol.com.br

ÁREA TEMÁTICA: Estado, Administración y Políticas Públicas

SUB-ÁREA: Reforma de la Administración Pública

Buenos Aires, Julio de 2010

RESUMO

Dados oriundos de auditorias desenvolvidas pela Controladoria Geral da União (CGU) configuram uma experiência ímpar nos estudos empíricos sobre corrupção, sobretudo por serem produzidos por seleção randomizadas. Estes dados propiciaram concluir, numa amostra de 556 municípios, que a corrupção é presente em mais 63% deles. Isto contribui para que aja deficiência nos resultados das políticas públicas locais. Explicar os condicionantes da corrupção no poder executivo municipal torna-se, portanto tarefa relevante. Este *paper* objetiva expor os principais condicionantes desse fenômeno. Para tanto foram testadas, por meio de regressão binomial negativa, variáveis políticas e institucionais, tais como o nível de *check and Balances*, prefeitos *lame duck*, consistência ideológicas das coligações partidárias dos prefeitos eleitos, bem como instrumentos institucionais de gestão, as quais se mostraram estatisticamente significante para explicar a variação dos casos de corrupção subnacional no Brasil.

Palavras-chave: Corrupção, instituições subnacionais e Regressão Binomial Negativa.

MODELO INSTITUCIONAL E CORRUPÇÃO SUBNACIONAL NO BRASIL¹

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, há escassez de dados sobre corrupção. Todavia, algumas iniciativas têm sido tomadas por órgãos de controle interno e externo, no sentido de sistematizar dados sobre esse fenômeno e torná-los mais acessíveis à sociedade e aos pesquisadores. Destaquem-se os trabalhos do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU), representando, respectivamente, o controle externo e o interno, mediante fiscalizações, cujos resultados são divulgados com regularidade.

Os dados apresentados neste trabalho foram coletados dos relatórios divulgados pela CGU. Esse órgão foi criado pela Medida Provisória nº 2.143-31, de 02.04.2001, e é vinculado à Presidência da República. Iniciou suas atividades já em 2001, absorvendo, então, as prerrogativas do Sistema Federal de Controle Interno (SFC). A CGU constitui um órgão de controle interno do governo federal brasileiro e tem como missão institucional avaliar o cumprimento das metas da gestão pública, aferir a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, bem como auxiliar o controle externo, a cargo, no Brasil, do TCU.

A partir de 2003, o governo federal implementou, por meio da CGU, um novo tipo de auditoria, para investigar a aplicação de verbas repassadas para as gestões municipais. Trata-se das *auditorias por sorteio*, que se baseiam em escolha aleatória, em todas as regiões do País, visando à execução de auditorias especiais de verbas do governo federal, administradas por órgãos federais, estaduais e municipais.

A proposta dessa modalidade de investigação tem como objetivo garantir a impessoalidade na definição do objeto a ser fiscalizado, inibir práticas de corrupção, estimulando o controle público dos gastos, bem como coletar dados sobre a execução governamental, para verificar se os requisitos de eficiência e eficácia estão presentes.

De 2003 a 2010, foram realizados 32 sorteios, para escolha dos municípios a serem fiscalizados, totalizando 1.752 auditorias. Além dessas, foram realizadas, a partir de 2004, outras 77, que tinham como foco o âmbito estadual. Em 2008, a CGU passou a desenvolver sorteios especiais, com o propósito de investigar municípios que tenham recebido verbas específicas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Alguns entes federativos

¹ Pesquisa financiada pelo CNPq.

foram sorteados mais de uma vez, de modo que as 1.752 auditorias realizadas não correspondem, necessariamente, ao número de municípios sorteados, ocorrendo o mesmo com os estados.²

Durante as investigações, os auditores debruçam-se sobre documentos referentes aos gastos públicos, bem como sobre as prestações de contas apresentadas pelos gestores. São feitas diligências com a finalidade de desenvolver inspeção *in loco*, na qual se verificam aspectos físicos das obras. Os auditores também costumam interagir com a comunidade local, sobretudo com entidades sociais, orientando-as no tocante ao controle público.

Esta pesquisa tem como base uma amostra de 556 municípios fiscalizados pela CGU, do primeiro ao décimo segundo sorteio, totalizando 561 auditorias, distribuídas por todos os estados da Federação. A maior parte dos pareceres dessa amostra de municípios fiscalizados refere-se ao período da gestão municipal 2001/2004.³

As auditorias por sorteio trouxeram um componente inovador para os estudos que se valem de incursões investigativas oficiais para a elaboração de bancos de dados, fundados no princípio da aleatoriedade. Com efeito, estabelecendo bases para o teste da significância estatística das diferenças entre grupos, esse princípio é essencial para estudos inferenciais. A randomização, utilizada pela CGU, afasta fatores intencionais ou não-intencionais na escolha do objeto a ser auditado, minimizando assim a possibilidade de erros, que ficam apenas a cargo do acaso.

Os municípios da amostra deste trabalho possuem um recorte populacional definido pela própria CGU: não ultrapassam 500 mil habitantes. Em 2004, esse teto abarcava mais de 99% dos municípios do País. Apenas 34 municípios, naquele ano, possuíam quantitativo populacional superior.

A maioria dos municípios analisados não possuía, em 2003, mais do que 20 mil habitantes. Dessa amostra, apenas 4,5% dos municípios podem ser classificados como de médio porte. Essencialmente, portanto, os dados se referem a municípios de pequeno porte.

² Informações sobre os sorteios foram coletadas até maio de 2010. Os documentos referentes a todos os sorteios analisados podem ser consultados em: <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp>

³ Dos municípios analisados, cinco foram sorteados mais de uma vez. Um desses sorteios foi excluído aleatoriamente. Os municípios fiscalizados duplamente, até o 12º sorteio, foram: Parintins (AM), Bannach (PA), Araguaína (TO), Pau D'Arco (TO) e Várzea (PB).

Os dados empíricos deste *survey* revelaram que a corrupção esteve presente em mais de 60% dos municípios analisados e se manifestou nas mais diversas áreas, de modo especial nas de saúde e educação.

Tabela 1 - FREQUÊNCIA DE CASOS DE CORRUPÇÃO POR MUNICÍPIO E ÁREA

CASOS DE CORRUPÇÃO (Nº)	ÁREAS								
	TODAS			SAÚDE			EDUCAÇÃO		
	Freq	%	% Acum	Freq	%	% Acum	Freq	%	% Acum
0	202	36.33	36.33	368	66.19	66.19	384	69.06	69.06
1	157	28.23	64.56	131	23.56	89.75	111	19.96	89.03
2	96	17.26	81.83	45	8.09	97.84	37	6.65	95.68
3	51	9.17	91.00	8	1.44	99.28	18	3.24	98.92
4	30	5.39	96.40	3	0.54	99.82	6	1.08	100.00
5	10	1.79	98.20	1	0.18	100.00			
6	6	1.07	99.28						
7	1	0.18	99.46						
8	2	0.36	99.82						
11	1	0.18	100.00						
TOTAL	556	100		556	100		556	100	

Fonte: CGU.

A partir destas constatações é possível buscar elemento que auxilie responder a seguinte indagação: quais os condicionantes institucionais que explicam a variação da incidência de corrupção nos municípios brasileiros?

2 CARACTERIZAÇÃO POLÍTICA DOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA: GESTÃO 2001/2004

Os prefeitos eleitos no Brasil, em 2000, representavam 25 partidos políticos diferentes. No entanto, 70% dos municípios eram governados por apenas quatro agremiações: PMDB, PFL (atual DEM), PSDB e PPB. Na amostra utilizada neste trabalho, manteve-se a predominância desses partidos, havendo apenas alternância entre PFL e PSDB. Estes são também os partidos que possuem maior número de municípios com casos detectados de corrupção.

Ideologicamente, os partidos da amostra distribuem-se de forma semelhante ao universo dos municípios. Os de esquerda representam 14,7% do total dos prefeitos eleitos, centro e direita, 41,7% e 42,4% respectivamente (tabela 2). Pouco mais de 1% das prefeituras foi ocupado por partido considerado indefinido ideologicamente, segundo os critérios de Carreirão (2006), que classifica as agremiações políticas no Brasil, quanto à ideologia, da

seguinte forma: *de direita*: PPB, PFL, PRN, PDC, PL, PTB, PSC, PSP, PRP, PSL, PSD e PRONA; *de centro*: PMDB e PSDB; *de esquerda*: PT, PDT, PPS, PCdoB, PSB, PV, PSTU, PCO e PMN; *indefinidos*: PST, PHS, PTC, PTdo B, PRTB, PSDC e PAN.⁴

Tabela 2 - DISTRIBUIÇÃO DOS PREFEITOS ELEITOS POR IDEOLOGIA PARTIDÁRIA (2000)

IDEOLOGIA PARTIDÁRIA	BRASIL	%	AMOSTRA	%
ESQUERDA	788	14,2	82	14,7
CENTRO	2.248	40,4	232	41,7
DIREITA	2.467	44,4	236	42,4
INDEFINIDO	57	1,0	6	1,1
TOTAL	5.561	100,0	556	100,0

Fonte: TSE

Com o objetivo de aumentar suas chances eleitorais, a maior parte dos partidos formou coligações, que variaram em número e composição: dos 556 prefeitos eleitos, 87% deles fizeram parte de algum tipo de coalizão. Predominaram candidaturas coligadas de dois a quatro partidos (64,39% do total). No entanto, houve prefeitos eleitos por mais de 10 partidos coligados (tabela 3). Era de esperar-se, portanto, inconsistência ideológica nessas coalizões. Apenas 28,26% delas poderiam ser classificadas como de alta consistência ideológica, visto que se situavam apenas em um campo do espectro partidário: esquerda, centro ou direita. As demais foram produzidas com partidos de campos distintos, muitas vezes opostos, como esquerda e direita, ou mesmo com partidos de todos os campos, o que implicava baixa consistência ideológica (42,6% do total). As coligações com média consistência, ou seja, produzidas a partir da união de partidos de centro-esquerda e centro-direita representaram 29,2% do total (Tabela 4).

⁴ Carreirão toma como base para formular sua classificação autores como Kinzo (1990), Novaes (1994), Fernandes (1995), Figueiredo e Limongi (1999), e Rodrigues (2002).

Tabela 3 - Nº DE PARTIDOS ENVOLVIDOS NA CAMPANHA DO PREFEITO ELEITO (2000) POR MUNICÍPIOS

Nº DE PARTIDOS ENVOLVIDOS NA CAMPANHA DO PREFEITO ELEITO	Nº DE MUNICÍPIOS	%	ACUMULADO
1	72	12.95	12.95
2	125	22.48	35.43
3	142	25.54	60.97
4	91	16.37	77.34
5	46	8.27	85.61
6	31	5.58	91.19
7	15	2.70	93.88
8	13	2.34	96.22
9	11	1.98	98.20
10	2	0.36	98.56
11	3	0.54	99.10
12	5	0.90	100.00
	556	100.00	

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Tomando-se como referência apenas os 10 partidos mais representativos, a consistência ideológica distribui-se, percentualmente, em 22,85% para alta, 29,65% para média e 47,49% para baixa. Desses 10 partidos, os quatro com maior consistência ideológica são: PT (46,67% das coligações), PSB (31,25%), PPB (31,11%) e PFL (27,06%). Os dois partidos de centro, PMDB e PSDB, possuem apenas 5,26% e 10,19% de suas coligações com forte consistência (tabela 4). A explicação para essa baixa consistência entre esses dois partidos está no fato de apenas eles fazerem parte do mesmo campo ideológico e serem adversários, no âmbito nacional, o que os induz a fazerem coligações com partidos de outro campo para aumentar suas chances eleitorais.⁵

⁵ As principais preferências na composição de coligações dos partidos políticos podem ser vistas na tabela 5B.

Tabela 4 - NÍVEL DE CONSISTÊNCIA IDEOLÓGICA POR CAMPO E PARTIDO DO PREFEITO (2000)

CAMPO IDEOLÓGICO DO PARTIDO DO PREFEITO	PARTIDO DO PREFEITO	CONSISTÊNCIA IDEOLÓGICA DAS COLIGAÇÕES			TOTAL
		BAIXA	MÉDIA	ALTA	
ESQUERDA	PDT	75.0		25.0	100
	PT	26.7	26.7	46.7	100
	PPS	76.9	23.1		100
	PSB	43.8	25.0	31.3	100
	PV	100.0			100
	TOTAL	58.9	15.1	26.0	100
CENTRO	PMDB	32.4	57.4	10.2	100
	PSDB	35.8	58.9	5.3	100
	TOTAL	34.0	58.1	7.9	100
DIREITA	PPB	48.9	20.0	31.1	100
	PTB	55.6	18.5	25.9	100
	PSL	66.7		33.3	100
	PSC		75.0	25.0	100
	PL	43.5	30.4	26.1	100
	PFL	36.5	36.5	27.1	100
	PSD	36.4	36.4	27.3	100
	PRP			100.0	100
	TOTAL	42.6	29.2	28.2	100

Fonte: TSE. N = 478

Gerring e Thacker (2004) sugerem que coligações partidárias são, em grande medida, produzidas por meio de incentivos materiais, caracterizando troca de favores (*logrolling*). Segundo esses autores, tal dinâmica equipara-se a corrupção, pelo menos em algumas situações. Em coligações com baixa consistência ideológica, isso tenderia a ocorrer com maior frequência e maior proporção. Della Porta sugere que “*instability of alliances between party factions also strengthened corrupt politicians who could approach the factions to whom they are indispensable at a given moment and obtain connivance and protection*” (2004, p. 46).

As variáveis *número de partidos coligados* e *consistência ideológica das coligações* podem, em alguma medida, explicar o nível de corrupção, no âmbito municipal. É que, teoricamente, quanto mais numerosa for uma coligação vencedora, tanto mais loteada

partidariamente será a administração e, por isso mesmo, maior a possibilidade de o prefeito ter em seu governo, *rent-seeking*.⁶ Por outro lado, baixa consistência ideológica pode indicar fragilidade programática dos partidos, o que, por sua vez, facilita a abertura de espaço para integrantes, descomprometidos partidariamente, agirem como *rent-seeking*.

Além dessas duas variáveis (analisadas adiante), outra questão importante a ser destacada sobre as administrações, no período 2001/2004, é: se os prefeitos são, na maioria, de primeiro mandato ou se já estão no fim do segundo (*lame-duck*). Teoricamente, o horizonte do *lame duck* é menor do que o do prefeito de primeiro mandato. Isso tende a gerar um padrão de comportamento distinto, sobretudo no tocante à responsividade: prefeitos impedidos de ser reeleitos podem, no seu cálculo racional, desconsiderar aspectos que não poderiam ser negligenciados por prefeitos de primeiro mandato, cujo custo político do envolvimento com casos de corrupção costuma influir diretamente no processo da sua reeleição. Portanto, prefeitos de primeiro mandato tendem a evitar o oportunismo (BESLEY e CASE, 1995), diminuindo assim os níveis de corrupção. Tal não ocorre com o *lame duck*, cuja impossibilidade de reeleição não necessariamente constrange o seu comportamento, o que o torna mais propenso a ter em seu governo casos de corrupção (ALT e LASSEN, 2002).

Na tabela 5, verifica-se a taxa de prefeitos eleitos e reeleitos, por partido político e por campo ideológico. Do total, 40,7% deles eram *lame duck*. Cruzando-se esses dados com os relativos a corrupção, verifica-se que, no grupo de prefeitos eleitos, foram detectados casos de corrupção em 60% dos municípios. No grupo dos prefeitos *lame duck*, 68,6% (14,33% a mais, em relação aos municípios administrados por prefeitos ainda no primeiro mandato. Observe-se que foram os partidos de centro os detentores da maior taxa de reeleição (46%), superando a média geral (40,7%). No pleito de 2000, os partidos de esquerda reelegeram apenas 23 prefeitos, ou seja, 28% do total (82).

⁶ Sobre o conceito de *rent-seeking*, ver Krueger (1974).

Tabela 5 - TIPO DE ELEIÇÃO DO PREFEITO POR PARTIDO E CAMPO – 2000

CAMPO IDEOLÓGICO	PARTIDO	PREFEITO					
		1º MANDATO		REELEITO		TOTAL	
		N	%	N	%	N	%
ESQUERDA	PDT	24	75,0	8	25,0	32	100
	PT	12	75,0	4	25,0	16	100
	PPS	11	68,8	5	31,3	16	100
	PSB	12	70,6	5	29,4	17	100
	PV	0	0,0	1	100,0	1	100
	TOTAL	59	72,0	23	28,00	82	100
CENTRO	PMDB	73	58,9	51	41,1	124	100
	PSDB	50	48,5	53	51,5	103	100
	TOTAL	123	54,0	104	46,0	227	100
DIREITA	PPB	38	65,5	20	34,5	58	100
	PTB	17	58,6	12	41,4	29	100
	PSL	4	80,0	1	20,0	5	100
	PL	10	45,5	12	54,5	22	100
	PFL	51	54,3	43	45,7	94	100
	PSD	8	66,7	4	33,3	12	100
	PRP	1	100,0	0	0,0	1	100
	TOTAL	129	58,0	92	42,0	221	100
INDEFINIDO	PST	3	100,0	0	0,0	3	100
	PSC	4	100,0	0	0,0	4	100
	PRTB	1	100,0	0	0,0	1	100
	PHS	1	100,0	0	0,0	1	100
	PT do B	0	0,0	1	100,0	1	100
	TOTAL	9	90,0	1	10,0	10	100
TOTAL GERAL		320	59,3	220	40,7	540	100

Fonte: TSE.

3 VARIÁVEIS EXPLICATIVAS DA CORRUPÇÃO SUBNACIONAL

Esta seção tem dois objetivos principais. O primeiro é relacionar, descritiva e exploratoriamente, corrupção com diferentes variáveis políticas, institucionais e sociais, para verificar em que medida estão associadas. Os testes de correlação, utilizados para averiguar a existência dessa hipotética associação, são meramente ilustrativos, não indicando nexo de causalidade. O segundo objetivo, sim, busca identificar que variáveis explicam, estatisticamente, o nível de corrupção nos municípios brasileiros.

3.1 ELEIÇÃO, PARTIDOS E IDEOLOGIA

Buscou-se verificar se a taxa de comparecimento às urnas está relacionada com a quantidade de casos de corrupção. Constatou-se, que nos municípios em que se encontrou essa prática, uma abstenção eleitoral de 15,25%. Nos municípios sem indícios de corrupção, a taxa de não participação no processo eleitoral ficou em 12,8%.

A abstenção eleitoral possui uma associação positiva com corrupção, no tanto em que influencia o comportamento do prefeito. Em primeiro lugar, porque certo contingente dos que participaram do processo eleitoral tende a manter-se atento à ação dos eleitos, exercendo pressão sobre eles. Diminuindo a participação na eleição, é provável que diminuam também os que ficariam atentos à gestão, repercutindo em menor controle sobre o prefeito e maior probabilidade de ele se envolver em atos ilícitos. Em segundo lugar, porque grande abstenção costuma favorecer o candidato que tem maior volume de recursos para a estrutura de campanha. Nesse caso, é possível que candidatos com postura mais republicana saiam perdendo, nessa relação.

Verificaram-se, ainda, as variáveis *proporção dos votos do candidato* em relação ao total de eleitores e a *diferença percentual entre os dois candidatos a prefeito* mais votados. Esta última variável não apresentou significância, diferentemente da proporção de votos conferidos ao candidato eleito. A correlação, no entanto, tem sinal negativo. Sugere isso que, quanto maior a votação do candidato eleito, tanto menor tende a ser a corrupção, no município.

A variável campo ideológico do partido do prefeito, isoladamente dos partidos da coligação, não possui correlação com a corrupção. O padrão mantém-se, mesmo entre os prefeitos que não se coligaram com outros partidos.

Quando, porém, se analisam as variáveis referentes a coligações partidárias, parte delas possui relação positiva e significativa com corrupção, excetuando-se a variável número de partidos da coligação. Supõe-se que, quanto maior for o número de partidos na coligação, maior será a quantidade de casos de corrupção, porque o prefeito tende a inserir em seu governo pessoas de outros partidos, as quais podem optar pela estratégia de *rent-seeking*, visto que só ele arcaria com parte dos custos. Contudo, não é o número grande de partidos na coligação que se correlaciona com corrupção, senão o próprio fato de existir coligação.

Em suma, corrupção possui associação com coligação, e esta pode ser analisada sob o aspecto da sua composição. Uma das duas formas de proceder-se a tal análise, considera o espectro ideológico dos partidos da coligação. Esse espectro oscila da esquerda para a direita, conforme a tabela 6, passando por espaços intermediários.⁷ Quanto mais à direita (5), maior é a correlação com corrupção. Assim, entre os municípios em que a coligação era predominantemente de direita, a taxa de corrupção foi calculada em 75,81%.

Tabela 6 - ESPECTRO IDEOLÓGICO DAS COLIGAÇÕES POR PRESENÇA OU AUSÊNCIA DE CORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS (N=284)

CORRUPÇÃO	CAMPO IDEOLÓGICO DA COLIGAÇÃO (%)					
	ESQUERDA	CENTRO/ ESQUERDA	CENTRO	CENTRO/ DIREITA	DIREITA	ESQUERDA/ DIREITA
SIM	65,22	57,69	45,45	63,97	75,81	60,66
NÃO	34,78	42,31	54,55	36,03	24,19	39,34

Fonte: TSE e CGU.

Outra forma de analisar-se a referida correlação é considerar as coligações quanto à sua consistência ideológica, classificada como fraca, média ou forte. Constatou-se que, quanto mais consistente é uma coligação, tanto mais numerosos são os casos de corrupção. Sugere isso que o fato de contar com partidos aliados do mesmo campo ideológico não significa que eles sejam probos.

3.2 REELEIÇÃO E ACCOUNTABILITY

Quanto ao contexto político, verificou-se relação positiva entre prefeitos *lame duck* e corrupção, coincidindo com o que sugerem Besley e Case (1995) e Alt e Lassen (2002). O mesmo não ocorreu em relação ao fato de o prefeito, em pelo menos parte do seu mandato, ter o governador de estado ou o presidente da república do seu partido.

Em relação aos sistemas de controle, utilizou-se neste trabalho o índice de *checks & balances*, proposto por Alston, Melo, Mueller e Pereira (2008), os quais tomaram como unidades de análise os estados brasileiros. Nestes, verificou-se a existência de instrumentos capazes de constranger o comportamento ilícito, tais como mídia independente, ação do Ministério Público e dos tribunais de contas, bem como independência das agências regulatórias. Para cada município, atribuiu-se a nota do seu respectivo estado, o que foi

⁷ A escala do espectro ideológico da coligação foi distribuída da seguinte forma: esquerda (1), centro-esquerda (2), centro (3), centro-direita (4) e direita (5).

posteriormente confrontado com a variável corrupção. Constatou-se significância negativa com esse indicador, para os anos de 1999-2002 e 2003-2006, o que demonstra que pelo menos parte dos instrumentos de controle incluídos nesse indicador influencia também o comportamento dos prefeitos, uma vez que, quanto maior a nota no índice, menor a taxa de corrupção. Instrumentos de *accountability* configuram um dos principais fatores de contenção da corrupção tratados pela literatura, o que pode ser visto em Becker (1968), Van Rijckeghem e Weder (1997), Tanzi (1998), Myint (2000), Treisman (2000), Lederman, Loayza e Soares (2001), Jain (2001) e Adsera et al. (2004)

Outra variável analisada foi a *inoperância de conselhos municipais*. Nas auditorias desenvolvidas pela CGU, observou-se o funcionamento dos conselhos, dentre eles os de saúde e educação. Dentre os problemas encontrados, em relação a eles, verificou-se, em alguns casos, que simplesmente não existiam. Como se sabe, tais conselhos têm sido, nos últimos anos, um instrumento de acompanhamento da atividade executiva por parte da população. O pressuposto é que eles podem influenciar o comportamento dos gestores municipais, no sentido da probidade administrativa, ocorrendo o inverso no caso da sua inexistência. Ocorre, no entanto, que não há associação significativa no emprego desse indicador. Uma explicação pode residir no fato de os conselhos existentes nem sempre exercerem pressão suficiente sobre os respectivos prefeitos.

3.3 INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO E QUALIFICAÇÃO

Em relação a aspectos internos à própria administração, escolheram-se duas variáveis capazes de instrumentalizar o prefeito na sua gestão: a qualificação dos seus funcionários e o conjunto de instrumentos legais disponíveis. Para Gould e Amaro-Reyes (1983), Tanzi (2000) e Elliott (2002), a estrutura institucional de governo e o nível de capacitação da burocracia influenciam os níveis de corrupção.

Para tanto, considerou-se a percentagem de funcionários com formação superior e o índice de instrumentos de planejamento. Os dados revelaram uma relação negativa e significativa entre essas duas variáveis e o número de casos de corrupção, nos municípios: quanto menor o número de funcionários capacitados e de leis específicas para a administração, tanto maior o dos casos de corrupção no município.

Tem-se por certo que, quanto mais capacitado for esse corpo de funcionários, tanto melhores serão os serviços disponibilizados para a população, porquanto, dotados de *know-*

how, eles disporão de melhores padrões de remuneração, o que pode influenciar seu nível de comprometimento com as próprias atividades. O inverso também seria verdadeiro: menos qualificado o funcionário, menores serão seu salário e seu comprometimento com as tarefas, o que pode abrir espaço para alguns se envolverem em ações ilícitas, como a corrupção, gerando danos ao erário público. Note-se que o nível salarial é um elemento que a literatura sugere contribuir diretamente com o número de casos de corrupção, como pode ser visto em Ul Haque e Sahay (1996), Ades e Di Tella (1999), Mauro (1997), Treisman (2000), Abbink (2000), Van Rijckeghem e Weder (2001) e Alt e Lassen (2008).

Descritivamente, é possível relacionar corrupção com capacitação funcional, tomando-se como indicador a taxa de funcionários com formação universitária. Em média, 10,66% dos funcionários da administração direta, no Brasil, tinham nível superior, em 2004. Não muito diferente é a média da amostra utilizada neste trabalho, calculada em 10,32%. Não se observam, portanto, diferenças significativas entre amostra e universo. Contudo, quando a amostra é desagregada por municípios com e sem corrupção, a realidade apresenta-se diferente.

Os dados referentes ao nível de qualificação do quadro da administração direta das prefeituras, cruzados com as informações sobre corrupção e apresentados na tabela 7, reforçam a hipótese sugerida, pois revelam que os municípios, em que houve corrupção, são exatamente aqueles em que o corpo funcional possuía menor qualificação. A diferença entre um grupo e outro chega a 25,26%. Distribuindo-se os dados por quartis, percebe-se a manutenção deste padrão até o 3º.

Tabela 7 - PERCENTAGEM DE FUNCIONÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA MUNICIPAL COM NÍVEL SUPERIOR NO BRASIL E NA AMOSTRA - 2004

MUNICÍPIOS	% DE FUNCIONÁRIOS COM FORMAÇÃO SUPERIOR				MÉDIAS	N
	QUARTIS					
	1º	2º	3º	4º		
AUDITADOS						
COM CORRUPÇÃO	2.74	6.64	13.65	46.62	9.20	351
SEM CORRUPÇÃO	5.23	9.93	19.25	44.03	12.31	198
BRASIL	3.45	8.26	15.39	80.19	10.66	5.510

Fonte: CGU e IBGE: Gestão municipal 2004.

Existe um conjunto de instrumentos constitucionais, no Brasil, visando ao exercício da administração pública orçamentária, nas três esferas de governo: Plano Plurianual de Investimentos (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA). Esses instrumentos são obrigatórios e têm como objetivo fazer o elo entre as políticas de governo e o orçamento do ente federado. Mais de 90% dos municípios analisados nesta pesquisa possuem tais instrumentos (tabela 8).

Entretanto, há outros instrumentos legais importantes, embora não adotados pela maioria das prefeituras, o que facilita, em alguma medida, a ocorrência de ações corruptas, dada a ausência de incentivos e restrições institucionais propiciados, por exemplo, pelas leis do Plano Diretor, do Perímetro Urbano e do Zoneamento. Em parte significativa dos municípios, essas leis não existiam, no início da gestão 2001/2004. Podem-se, portanto, estabelecer correlações, para efeitos eminentemente exploratórios, entre o número de municípios que possuem tais leis e o número encontrado de casos de corrupção. Os dados revelam que há correlação negativa, com significância de 0,01, entre essas leis e corrupção, respectivamente de -0,097** (Plano Diretor), -0,176** (Lei do Perímetro Urbano) e -0,247** (Lei do Zoneamento). Na tabela 9, essas três leis foram agregadas em uma variável, denominada *Índice de Instrumentos de Planejamento (2001)*, a qual se manteve relacionada negativamente com os desvios de recursos e o mesmo padrão de significância. (Essa variável será utilizada nos testes inferenciais.)

Tabela 8 - INSTRUMENTOS DE GESTÃO PELOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA – 2001

INSTRUMENTOS DE GESTÃO	MUNICÍPIOS			
	EXISTÊNCIA		NÃO EXISTÊNCIA	
	Nº	%	Nº	%
PPA	509	91,5	47	8,5
LDO	531	95,5	25	4,5
LOA	515	92,6	41	7,4
PLANO DIRETOR	99	17,8	457	82,2
LEI DO PERÍMETRO URBANO	391	70,5	164	29,5
LEI DE ZONEAMENTO	130	23,4	425	76,6

Fonte: CEF e IPEA.

Neste último grupo de variáveis, inseriu-se também a escolaridade do prefeito, que vai desde ler e escrever até possuir curso superior completo. Registrou-se correlação negativa

significante com corrupção, de modo que, nos municípios em que os prefeitos eram mais escolarizados, o número de casos era menor.

Tabela 9 - MATRIZ DE CORRELAÇÃO (PEARSON) – VARIÁVEIS POLÍTICAS, INSTITUCIONAIS, SOCIAIS E CORRUPÇÃO

GRUPO	VARIÁVEIS	R	N
ELEIÇÃO, PARTIDO E IDEOLOGIA	Abstenção eleitoral (%) – 2000	0.213**	556
	Votos do candidato eleito (%) 2000	-0.091*	556
	Diferença (%) entre os 2 cand.prefeito + votados (1.t), 2000	0.002	543
	Ideologia do partido – 2000	-0.080	550
	Presença de coligação partidária - 2000	0.092*	556
	Número de partidos na coligação – 2000	0.032	556
	Campo ideológico da coligação - 2000	0.136*	284
	Consistência ideológica da coligação - 2000	0.107*	484
REELEIÇÃO E ACCOUNTABILITY	Prefeito <i>Lame duck</i> – 2000	0.103*	540
	Partido do governador - 2000	0.067	556
	Partido do presidente - 2000	-0.039	556
	Índice de <i>check and balances</i> - 1999-2002	-0.286**	556
	Índice de <i>check and balances</i> - 2003-2006	-0.283**	556
	Numero de conselho inoperante	0.044	181
MODELO INSTITUCIONAL E QUALIFICAÇÃO	Funcionários da administração direta com nível superior (%) 2004	-0.209**	549
	Índice de Instrumentos de planejamento - 2001	-0,247**	556
	Grau de instrução do prefeito eleito - 2000	-0.093*	556

* $p < ,05$, ** $p < ,001$,

Fonte: IBGE, TSE, CEF, IPEA e Alston, Melo, Mueller e Pereira (2008)

3.4 EXPLICANDO A CORRUPÇÃO A PARTIR DO MODELO BINOMIAL NEGATIVO

Após as análises descritivas, procedeu-se a uma regressão binomial negativa (tabela 10), com o objetivo de verificar os efeitos de algumas das variáveis na variabilidade dos número de casos de corrupção nos municípios. Nesse momento, a variável corrupção deve ser entendida como dependente e caracterizada como de contagem. O modelo de regressão de Poisson seria adequado para testes inferenciais com esse tipo de dados (GUJARATI, 2006). No entanto, um dos critérios exigidos para tal modelo seria a variância igual à média ($s^2 = m$). Os dados dessa variável não atendem a tal condição, visto que a média e a variância são distintas, sendo a primeira 1,402 e a segunda 2,355. Dispersão acentuada de dados pode

produzir inferências enganosas (HINDE; DEMÉTRIO, 1998). Para evitar esse problema, foi utilizado neste trabalho o *modelo de regressão binomial negativa*, o qual também é adequado para dados de contagem, aceitando variância maior que a média ($s^2 > m$). Sua especificação é dada por:

$$b = (n; k; o) = \binom{n-1}{k-1} o^k (1-o)^{n-k} .$$

Algumas variáveis revelaram alta correlação entre si, o que, na regressão, poderia produzir problemas de multicolinearidade. No modelo, foram inseridas apenas sete variáveis (tabela 10). Duas delas são de controle: *log da população e renda per capita*. As demais são: *checks & balances*, *prefeito lame duck*, *consistência ideológica das coligações*, *índice de instrumentos de planejamento e funcionários com formação superior*. Procedeu-se um teste de multicolinearidade entre os regressores, utilizando o *Variance Inflation Factor* (VIF), que apresentou números indicativos da ausência desse problema. Os resultados podem ser vistos na tabela 11 (Apêndice).

Tabela 10 - DETERMINANTES DA CORRUPÇÃO SUBNACIONAL NO BRASIL

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	CASOS DE CORRUPÇÃO (N°)	
	Coefficiente	Erro Padrão
CHECKS & BALANCES – 1999/2003	-0.756***	0.305
PREFEITO LAME DUCK – 2000	0.166*	0.094
CONSISTÊNCIA IDEOLÓGICA DAS COLIGAÇÕES	0.117**	0.061
ÍNDICE DE INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO - 2001	-0.194***	0.060
FUNCIONÁRIOS COM FORMAÇÃO SUPERIOR - 2004	-0.012**	0.006
LOG - POPULAÇÃO – 2000	0.282***	0.054
RENDA PER CAPITA – 2000	-0.003***	0.001
CONSTANTE	-1.669***	0.533
PARÂMETRO DE DISPERSÃO		Média
R – PREDITO		0.461
PSEUDO R ²		0.073
LOG LIKELIHOOD		-691.633
PROB > CHI2		0.000
N		463

* $p < .01$. ** $p < .05$. *** $p < .001$.

O R-predito refere-se a correlação entre as estimativas do modelo e os dados observados.

Fonte: CGU; TSE; IBGE; CEF; IPEA; e Alston, Melo, Mueller e Pereira (2008).

Todas as variáveis apresentaram significância estatística para explicar a variação do número de casos de corrupção. Dentre as variáveis que explicam a diminuição do desvio de recursos destaca-se o índice de *checks & balances*. É pacífico, na literatura (conforme visto no capítulo dois), o reconhecimento da importância de mecanismos de controle para combater os níveis de corrupção. A presença e o funcionamento adequado de instituições de controle fazem aumentar os custos da transação dos agentes envolvidos, podendo torná-la desinteressante, do ponto de vista dos benefícios.

A variável *prefeito lame duck*, por outro lado, também explica o aumento dos casos de corrupção, conforme sugerem Besley e Case (1995) e Alt e Lassen (2002). O horizonte eleitoral desses prefeitos é curto, visto que, de imediato, não vislumbram mais um novo mandato. Para alguns, essa condição pode servir de estímulo para agirem como *rent-seekers*. Governos *lame duck* podem utilizar sua situação para recompor gastos passados ou formar poupanças para gastos futuros, dentre eles campanhas eleitorais ou mesmo ganhos pessoais.

O baixo nível de *consistência ideológica*, como propõem Gerring e Thacker (2004) e Della Porta (2004), pode contribuir para o aumento da corrupção. Os dados desta pesquisa, porém, mostraram o inverso disso, ou seja, revelaram que, quanto mais forte a coligação, maior corrupção nos municípios. De fato, os municípios cujos prefeitos foram eleitos com coligações consideradas fortes, apresentaram, em média, 1,77 casos de corrupção, enquanto naqueles com coligações fracas ocorreram 1,27. Na realidade, o nível ideológico das coligações mede apenas o quanto os partidos parceiros estão próximos ideologicamente, pouco dizendo sobre o nível de honestidade dos que fazem parte delas.

A hipótese de que os *instrumentos institucionais de gestão*, à disposição do prefeito, geram menor quantidade de casos de corrupção conta com sólidos fundamentos, conforme sugerem Gould e Amaro-Reyes (1983), Tanzi (2000) e Elliott (2002). De fato, a legislação restringe o comportamento do gestor, na medida em que ele passa a ter obrigações explícitas e pode ser responsabilizado pelo não cumprimento delas. Desagregando o índice e isolando a variável Plano Diretor, por exemplo, é possível analisar a incidência de corrupção onde ele existe e onde não existe. No primeiro caso, o número médio de desvios é 1,02 (n=99), enquanto no segundo é de 1,40 (n=457), ou seja, 40% a mais de casos de corrupção, onde não há Plano Diretor instituído.

Além dos instrumentos de controle, a *formação dos funcionários* contribui para a diminuição dos desvios de recursos. Quanto mais capacitados os funcionários mais comprometidos serão com a administração da prefeitura. Maior formação contribui para maior nível de conhecimento que os funcionários podem dispor da administração municipal, o que tende, em certa medida, a operar como mecanismo de controle das ações do gestor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa constatação acima decorre de uma realidade ímpar, nos estudos sobre corrupção no Brasil, em razão de três aspectos relevantes. O primeiro diz respeito à fonte dos dados, que municiou a pesquisa: eles se encaixam no tipo de *survey* baseado em investigações produzidas por instituições oficiais, no caso, pela CGU, cujo sistema de controle conta com estrutura e *know-how*. Isso configura algo peculiar, visto que a maior parte dos estudos sobre o tema se pauta em levantamento sobre percepções da corrupção.

O segundo aspecto refere-se à unidade analítica: o ente municipal. Com efeito, no Brasil, são raros os trabalhos que tomam o município como objeto de pesquisa acerca de corrupção e caracterizam-se, em sua maioria, como estudos de caso, onde se busca descobrir o *modus operandi* do fenômeno ou, no máximo, seus condicionantes, em prefeituras ou câmaras de vereadores. Caso se deseje analisar os impactos dessa prática, tais estudos têm pouca operacionalidade. Em contrapartida, as auditorias da CGU permitem maior amplitude, porquanto o número de municípios fiscalizados, e aqui utilizados, é significativo, possibilitando inferências estatísticas válidas e consistentes.

O terceiro aspecto relevante da fonte dos dados, de que se valeu a presente pesquisa, reporta-se ao caráter randômico da escolha dos municípios auditados, a qual afasta fatores intencionais ou não, que em grande medida podem comprometer a consistência das informações coletadas.

Portanto, este *survey* sobre corrupção, baseado em investigação oficial, direcionada a municípios e, dotada de caráter randômico, configura uma experiência ímpar, facultando traçar-se um quadro bastante informativo e de grande relevância acadêmica e social.

REFERÊNCIAS

- ADES, A; DI TELLA, R. Rents, Competition, and Corruption. *The American Economic Review*, v. 89, n. 4, p. 982-993, Sep. 1999.
- ADSERÀ, A; BOIX, C; PAYNE, M. Are You Being Served?: Political accountability and Quality of Government. Research Department Working papers series, Washington, DC, n. 438, p. 46, 2004.
- ALSTON, L.; MELO, M.; MUELLER, B.; PEREIRA, C. The Choices Governors Make: The Roles of Checks and Balances and Political Competition. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, XXXVI., 2008, Salvador. , 2008.
- ALT, J. Comparative Political Economy: Credibility, Accountability and Institutions in: KATZNELSON, I. & MILNER, H. *Political Science: The State of the Discipline*. New York: W. W. Norton., 2002. p. 147-171.
- ALT, J. E; LASSEN, D.D. Inequality and Corruption: Evidence from US States. *EPRU Working Paper Series*, p. 50, Aug. 2008.
- BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, The University of Chicago Press, v. 76, n. 2, p. 169-217, Apr. 1968.
- BESLEY, T.; CASE, A. Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 3, p. 769-798, Aug. 1995.
- CARREIRÃO, Y. S. Ideologia e Partidos Políticos: um Estudo sobre Coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, Abr/Mai. 2006.
- ELLIOTT, K.A. A Corrupção como um Problema de Legislação Internacional: Recapitulações e Recomendações. in: ELLIOTT, K.A. *A Corrupção e a Economia Global*. ELLIOTT, K.A. ed. BRASÍLIA: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 255-339.
- FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001. 231. p.
- GERRING, J.; THACKER, S.C. Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v. 34, p. 295-330, 2004.
- GOULD, D.J; AMARO-REYES, J.A. The Effects of Corruption on Administrative Performance Illustrations from Developing Countries. *WORLD BANK STAFF WORKING PAPERS*, n. 580, 1983.
- GUJARATI, D. *Econometria Básica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. 812 p.
- HINDE, H; DEMÉTRIO, C.G.B. Overdispersion: Models and estimation. *Computational Statistics & Data Analysis*, n. 27, p. 151-170, 1998.

- JAIN, A. K. Corruption: a Review. *Journal of Economic Surveys*, v. 15, n. 1, p. 71-121, Feb. 2001.
- KRÜGER, ANNE. The Political Economy of the Rent-Seekings Society. *American Economic Review.*, v. n° 64, v. 03., 1974
- LEDERMAN, D; LOAYZA, N; SOARES, R.R. *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter.* : World Bank, 2001. 37 p.
- MYINT, U. Corruption: Causes, Consequences and Cures. *Asia-Pacific Development Journal* , v. 7, n. 2, Dec. 2000.
- RODRIGUES, LEÔNICIO M. *Partidos, Ideologia e Composição Social São Paulo: Edusp.*, 2003. 242 p.
- TANZI, V. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. *IMF Working Paper*, v. 98, n. 63, May. 1998.
- TREISMAN, D. The Causes of Corruption: a Cross-National Study. *Journal of Public Economics* , v. 76, p. 399-457, 2000.
- UL HAQUE, UI; SAHAY, R. Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? A Conceptual Framework for Developing Countries and Transition Economies. *IMF Working Paper*, n. 96/19, 1996.
- VAN RIJCKEGHEM, C; WEDER, B. Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? *IMF Working Paper*, n. 97/73, p. 56, Jun. 1997.

APÊNDICE

Tabela 11 - TESTE DE MULTICOLINEARIDADE – DEPENDENTE: CORRUPÇÃO

(Variance Inflation Factor - VIF)

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	VIF	1/VIF
RENDA PER CAPITA – 2000	2,01	0,496
CHECKS & BALANCES – 1999/2003	1,68	0,595
ÍNDICE DE INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO - 2001	1,44	0,694
LOG - POPULAÇÃO – 2000	1,23	0,811
FUNCIÓNÁRIOS COM FORMAÇÃO SUPERIOR - 2004	1,17	0,854
CONSISTÊNCIA IDEOLÓGICA DAS COLIGAÇÕES	1,05	0,956
PREFEITO LAME DUCK – 2000	1,02	0,977
MÉDIA VIF	1,37	

Fonte: CGU; TSE; IBGE; CEF; IPEA; e Alston, Melo, Mueller e Pereira (2008). Observação: Para que não haja multicolinearidade o maior VIF não pode ser superior a 10,0