

INCENTIVOS DA DINÂMICA POLÍTICA SOBRE A CORRUPÇÃO

Reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros*

Mariana Batista

* Artigo apresentado no 35º Encontro Anual da Anpocs, GT “Comportamento político”. Agradeço a todos os participantes do GT pelos comentários e pelo excelente ambiente de discussão, em especial a Mário Fuks, Jakson Aquino e Vítor Peixoto pelas sugestões detalhadas. Agradeço ainda a Francisco Ramos por disponibilizar seu banco de dados sobre as auditorias da Controladoria Geral da União e a Romero Maia pela ajuda com os dados do IBGE. Agradecimento especial a Marcus André Melo, que fomentou as discussões que originaram este artigo. Indispensável agradecimento a Enivaldo Rocha pelo apoio metodológico. Qualquer incorreção remanescente é de minha total responsabilidade.

Introdução

A difusão do fenômeno da corrupção vem transformando o tema numa das principais preocupações nos países democráticos. Definida como a venda de propriedade do governo por seus integrantes oficiais visando ganho pessoal (Shleifer e Vishny, 1993), a corrupção está intimamente ligada ao processo de representação política e de delegação de poderes para políticos eleitos nos sistemas democráticos.

Em teoria, a democracia, mediante o mecanismo da eleição, restringiria a corrupção ao dar ao eleitor a capacidade de recompensar boas práticas e remover do poder os políticos corruptos. Contudo, levantamentos da Transparência Internacional desautorizam uma relação direta entre democracia e ausência de corrupção: há expressiva variação de grau entre os países e ao longo do tempo. As questões fundamentais passam a ser por que os políticos praticam atos corruptos? Quando os políticos se

*Artigo recebido em 30/11/2011
Aprovado em 18/12/2012*

voltam para práticas corruptas? Quais são os incentivos para a corrupção? Quais os constrangimentos?

Considerando os sistemas democráticos, a existência do mecanismo da eleição em si não se mostra suficiente para inibir totalmente a corrupção. Nesse sentido, elementos específicos das democracias mostram-se relevantes para entender o porquê da corrupção, e a dinâmica política vem sendo apresentada como uma das principais respostas para os referidos questionamentos (Balan, 2011; Chang, 2005; Nyablabla e Reed, 2008).

A capacidade de aumentar o número de opções disponíveis para os eleitores e de induzir o controle horizontal entre os atores políticos são apontadas como as características da competição política que incentivaria a diminuição da corrupção. Contudo, estudos recentes apontam que a competição política, ao gerar incerteza eleitoral, ao invés de incentivar o controle mútuo, acaba por aumentar a corrupção quando os candidatos têm de se esforçar mais para conseguir votos. Dessa forma, os resultados ainda não são conclusivos, apontando que a corrupção é alta onde a competição política é muito acirrada, mas também onde é praticamente inexistente (Chang, 2005).

Dessa forma, para responder se a competição política de fato diminui a corrupção é preciso analisar os diferentes incentivos advindos da dinâmica política. Para tanto, este artigo objetiva analisar o poder explicativo de quatro características específicas da política: a competitividade das eleições, que se refere à margem de vitória do candidato; a força da oposição, que se relaciona com a capacidade de controle horizontal no governo; a reeleição e a estrutura das coalizões.

Alguns dos principais argumentos da literatura aparecem em direções opostas. A competitividade das eleições incentivaria a diminuição da corrupção ao aumentar os custos políticos do ato corrupto. Contudo, a incerteza eleitoral pode incentivar a corrupção (Chang, 2005). Já a força da oposição diminuiria a corrupção porque aumenta a capacidade de controle horizontal entre os atores políticos. Contudo, a existência de muitos partidos na oposição ao governo pode aumentar os custos de ação coletiva para este grupo (Kunicová e Rose-Ackerman, 2005). A reeleição também pode ofe-

recer incentivos contraditórios: diminuiria a incidência de corrupção porque os custos da corrupção para candidatos buscando a reeleição é maior tendo em vista a busca de votos (Ferraz e Finan, 2007); Contudo, pode aumentar a incidência de corrupção porque a permanência no poder oferece uma “proteção” aos políticos corruptos (Pereira, Melo e Figueiredo, 2008). Por último, a possibilidade de governos de coalizão também deve ser levada em consideração (Kunicová e Rose-Ackerman, 2005). Argumento que o tamanho da coalizão governativa pode ser importante para explicar a incidência da corrupção, uma vez que não se está falando de apenas um partido no governo, mas de vários, com interesses diferenciados. Dessa forma, quanto maior o número de partidos na coalizão governativa maior incidência de corrupção é esperado.

Tais hipóteses serão testadas para o caso brasileiro, com base nas fiscalizações por meio de sorteios públicos feitos nos municípios pela Controladoria Geral da União (CGU) e se insere no projeto de pesquisa mais amplo que busca analisar os determinantes da corrupção nos municípios brasileiros com base nos sorteios da CGU liderado por Marcus Melo (Melo, Leite e Rocha: 2011). Tais sorteios propiciam uma oportunidade ímpar para uma base de dados construída com dados objetivos e de forma aleatória. Serão aqui analisados os 21 primeiros sorteios feitos pela CGU entre 2003 e 2006. Para tanto, este trabalho está assim subdividido. No tópico seguinte, será analisada a relação entre corrupção e competição política, com ênfase nos mecanismos explicativos. Em seguida, a estratégia de mensuração do fenômeno da corrupção será apresentada, com base nas auditorias da CGU. Na quarta seção, serão apresentadas as hipóteses e os resultados. Por último, a conclusão.

Impactos da competição política na corrupção¹

Como primeiro passo para a análise da relação entre política e corrupção é preciso estabelecer claramente o que se entende por corrupção e assim delimitar empiricamente o objeto de estudo.

A definição atualmente mais difundida é a de Shleifer e Vishny (1993). Nas palavras dos autores:

“Definimos a corrupção do governo, como a venda por funcionários do governo de propriedade do governo para ganho pessoal” (Shleifer e Vishny, 1993, p. 599). Tal definição se mostra clara e simples a um primeiro olhar, mas três termos merecem ser mais bem especificados: o que se entende por venda, o que está sendo vendido e o que exatamente é ganho privado.

Por venda está se tratando qualquer tipo de transação entre o político e um ator privado, na qual a propriedade do governo está em jogo e o político recebe algum benefício pessoal em troca. Nesse sentido há a oferta de um bem pelo político e a demanda por esse bem por um ator privado, de forma que se estabelece uma relação de mercado.

Mas o que exatamente está sendo vendido? Qual é a “moeda”? O objeto da transação pode ser tanto um bem físico quanto um direito de propriedade. No primeiro caso, o político pode estar transferindo alguma forma de auxílio material a um ator privado em troca de seu voto. Nesse caso, a moeda do ator privado é o voto. Já no caso mais clássico do suborno, no qual o político recebe dinheiro para alterar uma licitação, por exemplo, a moeda do ator privado é dinheiro propriamente dito.

Por último, esta discussão leva à pergunta: o que exatamente é o ganho pessoal do político? Alguns autores definem ganho pessoal como enriquecimento ilícito (Kunicová e Rose-Ackerman, 2005). O problema dessa definição é que exclui o comportamento corrupto que tem fins eleitorais, como a compra de votos. Nesse sentido, Nyabblade e Reed (2008) explicitam em sua definição que há dois tipos de ganho pessoal, o ganho material e o ganho eleitoral (Nyabblade e Reed, 2008). Deixar claros esses dois tipos de ganho pessoal é de grande importância para o processo de operacionalização do conceito em estudos empíricos.

Tendo isso em mente, corrupção será aqui considerada a transação entre um político e um ator privado, na qual o primeiro transfere um bem físico ou um direito de propriedade ilegalmente para um determinando ator privado, em troca de ganhos materiais ou eleitorais.

Definida a concepção de corrupção, a próxima tarefa é entender seus fatores explicativos. Atualmente o debate sobre os determinantes da corrup-

ção é bastante amplo. Os estudos *cross-national* apontam o poder explicativo de variáveis como desenvolvimento econômico e desenho das instituições democráticas. Acerca do tópico específico aqui tratado, a relação entre corrupção e dinâmica da competição política, a origem pode ser remetida aos estudos sobre o impacto dos diferentes sistemas eleitorais sobre o fenômeno da corrupção.

A corrupção está sistematicamente relacionada com as regras eleitorais? Com este questionamento Persson, Tabellini e Trebbi (2003) buscam explicitar o impacto do desenho específico das instituições eleitorais sobre a corrupção. Nas palavras dos autores, “como os eleitores podem tornar seus representantes eleitos responsáveis nas urnas, é natural perguntar se diferentes regras eleitorais funcionam mais ou menos bem em impor a responsabilização dos políticos incumbents” (Persson, Tabellini e Trebbi, 2003, p. 2).

Nesse sentido, o impacto do sistema eleitoral é analisado a partir de três regras específicas: a estrutura da votação, a magnitude do distrito e a fórmula eleitoral. A estrutura da votação diz respeito à identificação individual dos candidatos. Alguns sistemas eleitorais tornam a responsabilização individual dos políticos direta, ao passo que outros tornam a conexão indireta, mediante listas partidárias. Segundo os autores, um sistema baseado em listas partidárias diminui os incentivos individuais para o bom comportamento dos políticos, uma vez que cria uma cadeia de delegação indireta dos eleitores, para os partidos, para os candidatos. Já a magnitude do distrito tem impacto sobre o número de candidatos disponíveis para os eleitores. A baixa magnitude dos distritos aumentaria a corrupção porque aumenta as barreiras à entrada. Isto é, um número menor de partidos e candidatos compete nas eleições, de modo que os eleitores têm menos oportunidades de remover candidatos corruptos. Por último, a fórmula eleitoral afeta a incidência de corrupção através da sensibilidade dos resultados eleitorais ao desempenho do *incumbent*. Como os governantes podem ser mais diretamente responsabilizados e penalizados nas eleições majoritárias do que nas proporcionais, os sistemas majoritários seriam menos corruptos (Persson, Tabellini e Trebbi, 2003).

Com base nos efeitos dessas três regras eleitorais, os autores fundamentam três argumentos centrais:

Efeito barreiras à entrada: magnitude do distrito mais ampla e menor limiar para a representação são associados com menos corrupção;

Efeito carreira: a eleição em base individual dos candidatos, ao invés de listas partidárias é associada com menos corrupção; e

Efeito competição eleitoral: eleição majoritária em distritos pequenos está associada com menos corrupção do que sistemas de representação proporcional em distritos grandes.

Nota-se no conjunto da argumentação dos autores que o pressuposto básico é o de que a conexão eleitoral funciona, uma vez que os eleitores avaliam negativamente a corrupção e “punem” nas urnas os políticos corruptos. As regras eleitorais, nesse sentido, ao orientar a relação entre governantes e eleitores, determinam em que medida a conexão eleitoral funciona, aumentando ou diminuindo a *accountability*.

Nesse mesmo sentido, Kunicová e Rose-Ackerman (2005) analisam o impacto das regras eleitorais sobre a corrupção, mas incluem no modelo a interação com a forma de governo. O modelo básico é o de que os políticos enfrentam um *trade-off* entre chances de reeleição e enriquecimento ilícito, implicando que a corrupção diminui as chances de reeleição. A ideia central é a de que as regras eleitorais afetam os incentivos e a capacidade dos eleitores e da oposição de monitorar governantes corruptos (Kunicová e Rose-Ackerman, 2005)

Dito isto, as autoras apontam que para compreender como as regras eleitorais afetam o monitoramento da corrupção, três questionamentos são determinantes: como as oportunidades para o ganho pessoal diferem entre os sistemas eleitorais? Quem tem os incentivos para monitorar políticos corruptos? Quem de fato tem capacidade para monitorar?

Plurality, que é o sistema majoritário de eleição, apresenta incentivos e capacidade fortes para o controle da corrupção, tanto por parte dos eleitores quanto por parte da oposição. Isso porque torna mais fácil para os eleitores observarem o comportamento dos governantes individualmente. Do ponto de vista da oposição, a característica dos sistemas majoritários de produzir bipartidarismo aumenta os incentivos para o monitoramento dos governan-

tes já que “*the winner takes all*” e também sua capacidade, já que a responsabilidade é concentrada (Kunicová e Rose-Ackerman, 2005).

Os sistemas proporcionais são mais propensos à corrupção relativamente aos sistemas majoritários, porque sistemas proporcionais lidam com problemas de ação coletiva mais severos, tanto para os eleitores quanto para a oposição. No sistema proporcional os candidatos são dispostos em listas partidárias, evidenciando a importância do líder partidário. A diferença está no fato de que no sistema de lista fechada os líderes partidários determinam a ordem dos candidatos na lista, ao passo que no sistema de lista aberta os eleitores escolhem o candidato, entre aqueles na lista predefinida. Dessa forma, os sistemas proporcionais estabelecem uma ligação indireta entre representantes e representados, dificultando a responsabilização. Contudo, no sistema de lista aberta os eleitores têm a prerrogativa de apontar o candidato na lista partidária, de modo que os incentivos e a capacidade para o monitoramento são intermediários. Já no sistema de lista fechada, os incentivos e a capacidade do eleitorado para identificar e também de se organizar contra o comportamento corrupto é fraco (Kunicová e Rose-Ackerman, 2005).

Contudo, para o caso da oposição, a falta de uma clara alternância de poder reduz os incentivos para o monitoramento entre os partidos nos dois tipos de sistemas proporcionais. Nas palavras das autoras:

Sob RP [representação proporcional], as coalizões são comuns, e em muitos países os partidos não se classificam em dois blocos estáveis. Em vez disso, um partido atualmente na oposição pode esperar formar uma coalizão com um ou mais partidos no poder em algum momento no futuro. Se isto é assim, os políticos da oposição podem querer formar uma coalizão com um partido atualmente no poder. Se assim for, eles têm pouco incentivo para expor a corrupção dos políticos com quem eles podem precisar colaborar no futuro. [...] A falta de uma clara alternância entre grupos fixos de partidos impede o monitoramento interpartidário. Além disso, se um político revela um escândalo sob o sistema majoritário com dois

partidos, o benefício flui para ele e seu partido. Sob RP, mesmo que o partido que revela o escândalo é especialmente recompensado nas urnas por sua vigilância e integridade, o escândalo fornece benefícios marginais para todos os partidos da oposição. Isso poderia produzir uma corrida em que os partidos de oposição competem para revelar um escândalo, mas em condições plausíveis, todos ficarão quietos, se o custo de descobrir a corrupção é alto e/ou se o difamador é punido sendo excluído de coalizões futuras. Em suma, o argumento de que o monitoramento da corrupção vai aumentar com o número de oponentes políticos não parece convincente. Ao contrário, o impacto da competição política sobre o monitoramento de corruptos *rent-seekers* pode realmente cair quando aumenta o número de partidos. O número de partidos é um substituto pobre para a intensidade da competição, pelo menos no que diz respeito ao controle do enriquecimento ilícito de políticos (Kunicová e Rose-Ackerman, 2005, pp. 583-584).

Nesse sentido, as características de concentração da responsabilidade e de competição entre os partidos sugerem sistemas majoritários menos suscetíveis à corrupção do que sistemas proporcionais, e sistemas de lista aberta menos corruptos do que sistemas de lista fechada. E quanto à forma de governo? Persson e Tabellini (2003) argumentam que os regimes presidencialistas seriam menos corruptos devido aos *checks and balances* relacionados à separação entre Executivo e Legislativo. Contudo, Kunicová e Rose-Ackerman (2005) argumentam que a centralização do controle do governo, presente nos regimes presidencialistas, aumenta a capacidade de extração de rendas pelo presidente, ao mesmo tempo que a fragilização do Legislativo diminui os incentivos para o monitoramento pelo Legislativo (Kunicová e Rose-Ackerman, 2005).

Chang (2005) amplia o debate analisado os incentivos eleitorais para a corrupção, focando especificamente no sistema proporcional de lista aberta. Aqui o objetivo da corrupção não é o enriquecimento ilícito, como em Kunicová e Rose-Ackerman (2005), mas fins eleitorais. E a partir

dessa definição de corrupção, o autor postula que em sistemas em que a competição pelos votos é entre partidos e também entre membros do mesmo partido, como no caso do sistema proporcional de lista aberta, um candidato para se eleger precisa se diferenciar não só ideologicamente, mas também por características pessoais. Nesse sentido, em tal tipo de eleição o voto pessoal é fundamental para o candidato conquistar a vaga.

Assim, Chang (2005) analisa como a pressão eleitoral introduzida pela competição intrapartidária leva os candidatos a usarem a corrupção como estratégia para angariar recursos com fins eleitorais. Dessa forma, quando há incerteza eleitoral, isto é, quando a competição por uma vaga é muito acirrada, espera-se que a corrupção aumente. Isso porque os recursos assim obtidos podem significar os votos necessários para o candidato conquistar a vaga (Chang, 2005).

Nota-se aqui um argumento contrário ao de Persson, Tabellini e Trebbi (2003) e de Kunicová e Rose-Ackerman (2005) de que devido ao funcionamento da conexão eleitoral a corrupção teria efeitos negativos sobre as chances de eleição de um determinado candidato. Aqui a corrupção mostra-se como um mecanismo mediante o qual o candidato pode conquistar o voto de uma parcela do eleitorado.

A partir dessa discussão das principais contribuições da literatura notam-se três argumentos principais: o primeiro seria em torno da relação negativa entre competição e corrupção. Isto é, quanto maior a competição política, menor a corrupção a partir de um *efeito monitoramento* da competição sobre a corrupção. Tal relação negativa é argumentada, com base em mecanismos diferentes, por Persson, Tabellini e Trebbi (2003) e Kunicová e Rose-Ackerman (2005).

Segundo Persson, Tabellini e Trebbi (2003) sistemas com distritos de alta magnitude ao aumentar o número de candidatos e partidos disponíveis, aumentam a capacidade dos eleitores de removerem do poder políticos corruptos. Visando tal efeito negativo da corrupção sobre suas chances de eleição, os políticos evitam a corrupção. Nesse caso, o número de partidos ou de candidatos seria uma boa *proxy* para a competição política. Já para Kunicová e Rose-Ackerman (2005), a competição políti-

ca também tem o efeito de diminuir a corrupção. Contudo, os efeitos positivos da competição advêm da competição pelo cargo entre o partido do governo e aquele na oposição. A concentração de responsabilidade aumentaria o incentivo para o partido da oposição monitorar o governo e assim aumentar suas chances de vencer a próxima eleição e também sua capacidade, devido à concentração da “culpa” (Kunicová e Rose-Ackerman, 2005).

Contrariamente, Chang (2005) propõe que a relação entre competição política e corrupção é positiva. O *efeito incentivo* da competição sobre a corrupção indica que, quando o candidato compete pela vaga em uma eleição muito acirrada, a incerteza eleitoral, associada à necessidade de se diferenciar individualmente, aumenta a chance de extração de renda ilegalmente, tendo em vista seu uso com fins eleitorais. Aqui a avaliação negativa da corrupção pelos eleitores não é determinante. De fato, a corrupção é vista como um instrumento para o candidato conquistar uma parcela de votos necessária para sua eleição (Chang, 2005).

Por último, há o argumento que propõe uma relação complexa entre competição e corrupção. Tal relação postula que a competição não tem um efeito único sobre a corrupção, de modo que a corrupção é alta quando a competição é muito alta, como prevista por Chang (2005), mas também quando a competição é muito baixa. Esse de fato é o resultado empírico encontrado por Chang (2005) para o caso da Itália e o argumento tem por base o “paradoxo da estabilidade”. Segundo Rose-Ackerman (1999), o paradoxo da estabilidade surge quando em disputas pouco acirradas os candidatos tornam-se mais corruptos. Tal efeito pode surgir pela ausência de monitoramento externo.

Com base em tais contribuições da literatura pode-se notar que uma análise dos fatores explicativos da corrupção tem de necessariamente levar em consideração alguns fatores específicos da dinâmica de competição política: 1) os incentivos das eleições sobre o comportamento dos políticos; 2) a competitividade das eleições; 3) a estrutura da oposição; e 4) a estrutura das coalizões.

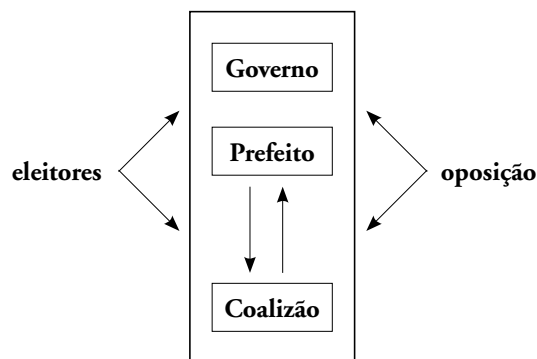
O objetivo deste trabalho é testar tais argumentos, analisando especificamente os municípios brasileiros. O foco está no comportamento do ator que

controla grande parte dos recursos nos municípios, especialmente as transferências federais, o objeto desta análise empírica: os prefeitos. Nesse sentido, o objetivo é entender como os diferentes aspectos da dinâmica política oferecem incentivos e constrangimentos sobre o comportamento corrupto do prefeito.

O desenho da pesquisa se beneficia do fato de manter constantes diversos aspectos que dificultam as análises *cross-national* focando nas unidades subnacionais, as quais apresentam ao mesmo tempo dinâmicas de competição política bastante diferenciadas. Nesse sentido, apesar de grande parte de esses argumentos terem sido traçados para a análise *cross-national*, algumas das principais variáveis ainda se aplicam, principalmente pelo foco no comportamento dos prefeitos. Isso devido à estrutura política municipal, que apresenta um misto de incentivos das regras eleitorais majoritária e proporcional.

O Brasil é atualmente constituído de 5.070 municípios em 27 estados. Nos municípios os prefeitos são eleitos de acordo com a regra majoritária. Contudo, os legislativos subnacionais são eleitos pelo sistema proporcional de lista aberta. Como resultado desse misto de regras, os candidatos a prefeito enfrentam uma eleição majoritária num sistema multipartidário. Adicionalmente, uma vez eleito, o candidato precisa de uma base de apoio para governar. Para tanto, os candidatos formam coalizões. A figura abaixo busca sintetizar a dinâmica política nos municípios brasileiros.

Figura 1
Dinâmica Política dos Municípios Brasileiros



Fonte: Elaboração própria.

Nos sistemas políticos municipais, os eleitores elegem o prefeito em eleição majoritária. Mas os membros da coalizão são representantes partidários, que, por sua vez, elegem membros para o Legislativo pelo método proporcional. Sendo assim, a concentração de responsabilidade pode ser amenizada pela formação de coalizões multipartidárias. A característica multipartidária do sistema também afeta a relação da oposição com o governo. Uma oposição constituída de diversos pequenos partidos, além de afetar os incentivos para o monitoramento, impacta também em sua própria capacidade. Por último, a relação de troca entre o chefe do Executivo e sua coalizão também é relevante, tendo em vista que um conjunto de partidos de posições ideológicas e preferências diferentes fazem parte do governo e, conseqüentemente, controlam rendas.

Nesse sentido, como essa dinâmica política afeta a incidência de corrupção nos municípios brasileiros? Quais são os incentivos para o comportamento corrupto? Quais os constrangimentos? Como afirmado anteriormente, este artigo procura analisar o poder explicativo de quatro características específicas da dinâmica de competição: o mecanismo da reeleição; a competitividade da eleição; a estrutura da oposição; e as coalizões.

Da relação entre o governo e os eleitores surgem os incentivos advindos do mecanismo da reeleição. No Brasil, os chefes do Poder Executivo, incluindo os prefeitos, adquiriram o direito de concorrer à reeleição a partir de 1997. Independentemente do desacordo em torno da definição de democracia, esta necessariamente envolve a ligação entre representantes e representados, e tal ligação tem seu momento crucial nas eleições (Powell, 2004). Tendo isso em mente, o mecanismo da reeleição representa a possibilidade de os eleitores avaliarem o comportamento de seus representantes e decidirem por reconduzi-los ao cargo ou negarem-lhe sua confiança. Considerando que a eleição para prefeito nos municípios brasileiros é uma eleição majoritária, mas que envolve a formação de coalizões, qual o incentivo da reeleição sobre o comportamento dos governantes?

Como já exposto, Persson, Tabellini e Trebbi (2003) e Kunicová e Rose-Ackerman (2005) argumentam que nos sistemas majoritários as eleições

têm efeitos negativos sobre o comportamento corrupto dos governantes. Isto é, ao antecipar a avaliação negativa pelo eleitorado no momento da eleição, os governantes restringiriam a corrupção. Especificamente no caso brasileiro, Ferraz e Finan (2007) seguem tal lógica de argumentação, apontando o mecanismo da reeleição como um constrangimento ao comportamento corrupto.² Nesse sentido, espera-se que a expectativa da reeleição constranja o comportamento corrupto de prefeitos em primeiro mandato.

A segunda característica da dinâmica política a ser considerada é a competitividade da eleição. Eleições mais ou menos competitivas indicam o grau de incerteza que o candidato tem quanto à sua própria eleição. Chang (2005) argumenta que a incerteza eleitoral pode aumentar a corrupção, a partir da extração de renda pelos governantes tendo em vista fins eleitorais. Contudo, numa eleição majoritária o candidato a prefeito não compete com candidatos do mesmo partido. Desse modo, a incerteza eleitoral pode significar uma restrição ao comportamento corrupto, uma vez que a corrupção pode ocasionar a perda de votos pelo candidato.

A terceira característica da dinâmica política diz respeito à estrutura da oposição. O governo democrático pressupõe que os partidos fora do governo desempenhem uma função de monitoramento. Contudo, devem-se analisar os incentivos e também a capacidade de tais partidos para tanto (Kunicová e Rose-Ackerman, 2005). Assim, argumento que oposições menos fragmentadas devem gerar constrangimentos para o comportamento corrupto dos governantes.

A última característica da dinâmica política a ser considerada é a estrutura das coalizões. Kunicová e Rose-Ackerman (2005) ressaltam o papel importante dos governos de coalizão, algo muitas vezes ignorado pelos pesquisadores da área. Contudo, para além dos incentivos da simples existência de governos de coalizão sobre a incidência de corrupção, busco entender o impacto da estrutura das coalizões sobre a corrupção. Argumento que um governo de coalizão deve ser entendido como um governo com vários partidos no poder. Dessa forma, vários partidos com controle de rendas e oportunidade de extração de forma corrupta. Assim, coalizões com

muitos partidos podem significar maior incidência de corrupção. A terceira seção deste trabalho põe tais argumentos a teste. Contudo, um estágio crucial de trabalhos empíricos sobre corrupção é o processo de operacionalização do conceito. Expor tal processo é o objetivo da próxima seção.

Mensurando a corrupção nos municípios brasileiros

Como a corrupção nos municípios brasileiros pode ser mensurada? Qual a incidência de tal fenômeno? Com base nas auditorias feitas pela CGU, procuro responder a tais questionamentos. Por isso, esta seção apresenta a metodologia das auditorias, a estratégia de classificação adotada e a incidência do que pode ser considerado corrupção no Brasil.

A CGU é um órgão do governo federal vinculado à presidência da República. Criada em 2001, a CGU busca coordenar numa única estrutura organizacional as funções de controle, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria. Suas competências, definidas na Lei n° 10.683 de 2003, dizem respeito a defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, transparência no uso do dinheiro público, correição, prevenção e combate da corrupção.

Interligando suas principais competências num único programa, a CGU passou a partir de 2003 a adotar o Programa de Fiscalização com base nos Sorteios Públicos. O objetivo do programa é fiscalizar o uso de recursos das transferências do governo federal pelas unidades subnacionais. Para definir de forma isenta os estados e municípios que serão fiscalizados, a CGU emprega o sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal.

Os Sorteios tiveram início em 2003 para os municípios e atualmente a CGU está no 31° Sorteio. O programa já avaliou programas de 1.811 municípios, correspondendo a 32,55% do total, e aproximadamente R\$13,8 bilhões de reais (CGU, 2011).

Sessenta municípios são sorteados a cada vez. Em sua estrutura inicial, fazem parte do sorteio municípios com até 500 mil habitantes. Em cada município, os auditores analisam as contas e fazem inspeção física de obras e serviços realiza-

dos com recursos de transferências federais. Além disso,, faz-se contato com a população e os auditores analisam também denúncias da mídia local. Concluído o relatório consolidado de auditoria das contas, o gestor tem oportunidade de se posicionar quanto às irregularidades constantes no relatório. Depois desse procedimento, os auditores divulgam seu posicionamento quanto à justificativa fornecida e os relatórios finais são divulgados para a mídia e a população em geral.

Entre 2004 e 2008 a CGU conduziu auditorias nos estados brasileiros, perfazendo um total de 77 auditorias, analisando as contas de um montante de R\$ 8,2 bilhões em transferências federais. Adicionalmente, a partir de 2007a CGU passou a auditar as capitais e os grandes municípios e em 2008 e 2009 fez sorteios especiais para analisar as contas dos municípios beneficiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (CGU, 2011).

Para cada um dos municípios analisados em cada Sorteio, a CGU elaborou um relatório apresentando a descrição das impropriedades e das irregularidades encontradas. Tal relatório descreve o mau uso de recursos públicos pela gestão atual e também referente aos dois anos anteriores à auditoria. Este artigo concentra-se nos 14 sorteios iniciais, para auditoria dos pequenos municípios, feitos entre 2003 e 2004. O banco de dados tem por base informações disponibilizadas por Francisco Ramos do Departamento de Economia da UFPE que, com sua equipe, categorizou todas as irregularidades apresentadas nos relatórios de avaliação disponibilizados no *site* da CGU. Com base em tais descrições, foi possível categorizar os relatos chegando à seguinte lista de grupos de irregularidade.

O quadro apresenta a tipologia de irregularidades, num total de dezenove tipos de irregularidades, subdivididas em dois tipos: corrupção e má gestão. A construção desta tipologia tem por base a classificação de Francisco Ramos na construção da base de dados, apenas subdividindo o grupo em corrupção e má gestão.

A subdivisão em corrupção e má gestão segue a seguinte lógica: o primeiro caso envolve irregularidades no uso de recursos públicos para fins privados. Nesse caso, a irregularidade não envolve falhas na gestão ou na administração dos recursos, e sim o

Quadro 1
Tipologia de Irregularidades

| Categoria | Descrição | |
|----------------------------|--|------------------|
| Superfaturamento | Os preços pagos estão acima do valor de mercado | CORRUPÇÃO |
| Licitação | A licitação apresenta práticas irregulares como direcionamento e ausência de concorrência | |
| Qualificação | Qualificação inadequada de pessoal responsável pela execução do recurso/implementação da política | |
| Infraestrutura | Ausência de infraestrutura na execução do recurso | |
| Falha na Contrapartida | O município não disponibiliza a contrapartida referente ao município ou a transferência apresenta impropriedades | |
| Contrato | Irregularidades no contrato de repasse | |
| Falha Execução | Falha na execução do programa/projeto | |
| Gestão Inadequada | Gestão do bem/obra inadequada | MÁ GESTÃO |
| Despesa sem Empenho | Execução de despesas sem empenho | |
| Imposto | Falha no pagamento dos impostos | |
| Prestação de Contas | Falha no processo de prestação de contas | |
| Falha nos Benefícios | Falha na execução de projetos acarretando problemas no repasse dos benefícios | |
| Pagamento Indevido | Forma de pagamento usada indevida de acordo com a contratação | |
| Reciprocidade | Vinculação nas vendas | |
| Falha no Conselho/Comissão | Falha na atuação do Conselho ou da Comissão no controle das atividades previstas no programa | |
| Conta Corrente | Falha na administração dos recursos monetários | |
| Liberação | Falha na comunicação entre os atores para a liberação do recurso | |
| Desperdício | Falha no controle de estoque acarretando desperdício | |
| Sem Classificação | Irregularidades não classificadas | |

uso deliberado de recursos públicos para atividades outras. Sendo assim, a análise empírica da corrupção busca a correspondência entre o indicador e o conceito acima exposto.

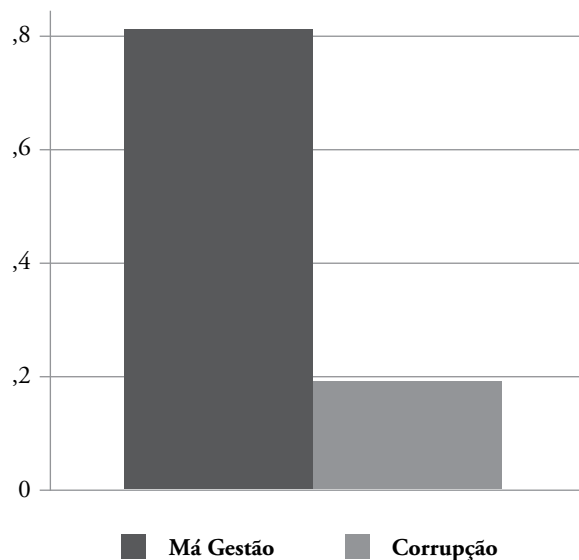
No segundo caso, má gestão, trata-se de falhas na execução dos programas, que acarretam impactos negativos, mas que não envolvem o ganho privado como no primeiro caso. Além disso, os casos de má gestão se diferenciam também devido à gravidade da irregularidade. A corrupção se caracteriza como uma irregularidade grave, geralmente associada a grandes somas de recursos públicos que são desviadas para atividades outras que não o serviço público em questão.

Uma crítica que pode ser feita a essa classificação é a de que a corrupção de fato só existe quando a autoridade responsável assim o indica. Isto é, quando há uma sentença indicando o ato corrupto, sem possibilidade de reversão. Contudo, essa crítica poderia gerar um problema adicional, já que essa não seria uma medida de corrupção, e sim de ativismo do Judiciário. Nesse sentido, optou-se por analisar os resultados das auditorias como uma aproximação a um fenômeno complexo, o qual por definição não é facilmente identificável.

Com base em tal tipologia, apresenta-se a incidência de corrupção e de má gestão nos municípios brasileiros. Dos catorze primeiros sorteios, que cor-

Gráfico 1

Corrupção e Má Gestão nos Municípios Brasileiros



respondem aos municípios auditados entre 2003 e 2004, resultaram 710 municípios e um total de 42.874 irregularidades.

O Gráfico 1 apresenta a incidência de corrupção e de má gestão nos municípios analisados entre 2003 e 2004. Nota-se que a incidência de má gestão é muito mais frequente do que a de corrupção. Ou seja, em torno de 80% das irregularidades encontradas pela CGU se referem a casos de má gestão. Por conseguinte, aproximadamente 20% das irregularidades podem ser consideradas casos de corrupção, significando o uso de recursos públicos para ganhos privados pelos agentes do governo. A seguir pode ser observada a incidência por tipo de irregularidade.

O Gráfico 2 mostra que o tipo de irregularidade mais frequente é a falha na execução do programa ou obra. Tal categoria mostra-se bastante heterogênea, incluindo desvio de finalidade dos recursos (uso em outras atividades que não a estabelecida no programa de trabalho), execução parcial ou não execução das atividades previstas.

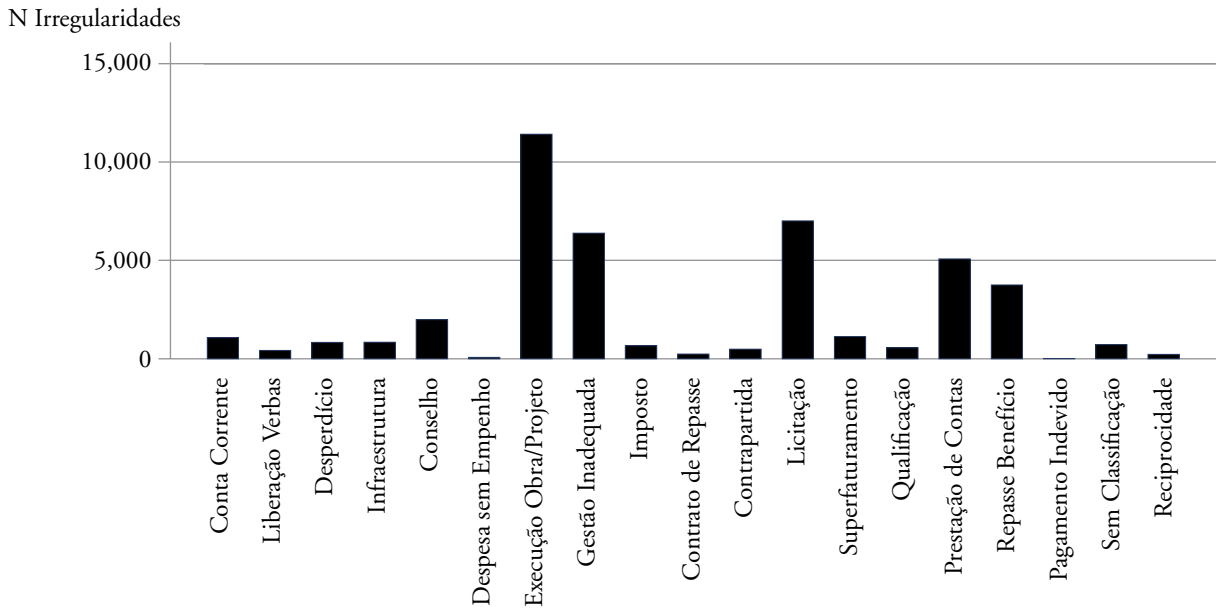
Em seguida, como irregularidades mais comuns, observamos falhas no processo licitatório, como direcionamento em licitações para empresas específicas, licitações sem o mínimo de três

empresas concorrentes e falhas na documentação ou elegibilidade das empresas. Como se pode ver, aparecem falhas consideradas “mais graves”, como direcionamento, e falhas que poderiam não necessariamente ser consideradas corrupção, como falhas na documentação. Contudo, tais falhas podem posteriormente ser consideradas graves, porém a auditoria da CGU ainda não oferece provas suficientes para tanto. Dessa forma, decidiu-se aqui por incluir falhas no processo licitatório como indício de corrupção, já que se trata do momento mais sensível a tal ato na relação entre atores estatais e privados para a alocação de recursos do governo.

Em seguida, aparecem falhas na prestação de contas dos recursos recebidos pelos municípios do governo federal, a gestão inadequada dos recursos e falhas no repasse dos benefícios para a população-alvo. As principais falhas encontradas na prestação de contas são a documentação irregular e o descumprimento dos prazos estabelecidos. Os casos mais comuns de gestão inadequada dos recursos são a subutilização dos produtos do programa ou da obra, a não localização de bens ou beneficiários ou o desvio de finalidade dos produtos do programa ou da obra, como o uso de um ônibus escolar no transporte de funcionários do governo. Já as irregularidades no repasse para o público-alvo se referem a problemas como o recebimento indevido ou duplo recebimento, falhas em cadastramento ou no controle sobre a contrapartida dos beneficiários (presença escolar, por exemplo) e irregularidades na documentação ou no cadastro.

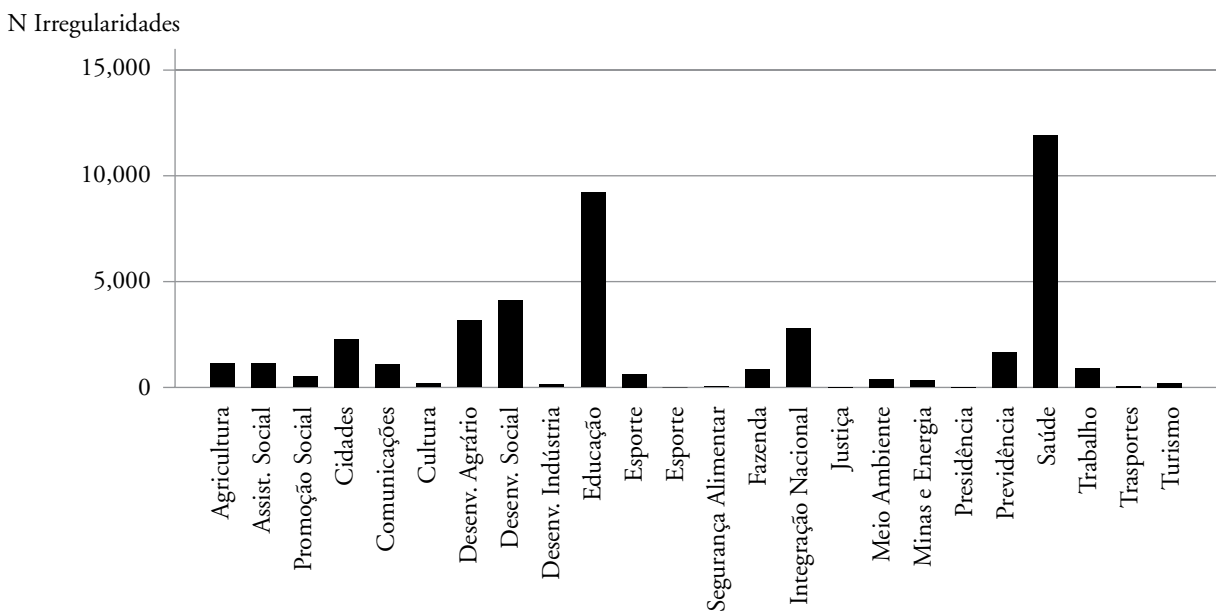
Ainda com um número expressivo de irregularidades aparecem falhas no funcionamento dos conselhos consultivos, falha na administração monetária e superfaturamento. Falhas no Conselho/ Comissão dizem respeito a irregularidades na atuação dos mecanismos de controle, principalmente do controle social. São geralmente associadas ao não estabelecimento da instituição ou a seu funcionamento inadequado. Falhas na administração monetária referem-se majoritariamente à não aplicação de recursos ou pagamentos que deveriam ser parcelados, mas foram pagos integralmente. Superfaturamento é um dos casos classificados como corrupção e se refere ao “pagamento a mais”, constatado pela CGU como pagamento acima do valor de mercado

Gráfico 2
Incidência por Tipo de Irregularidade



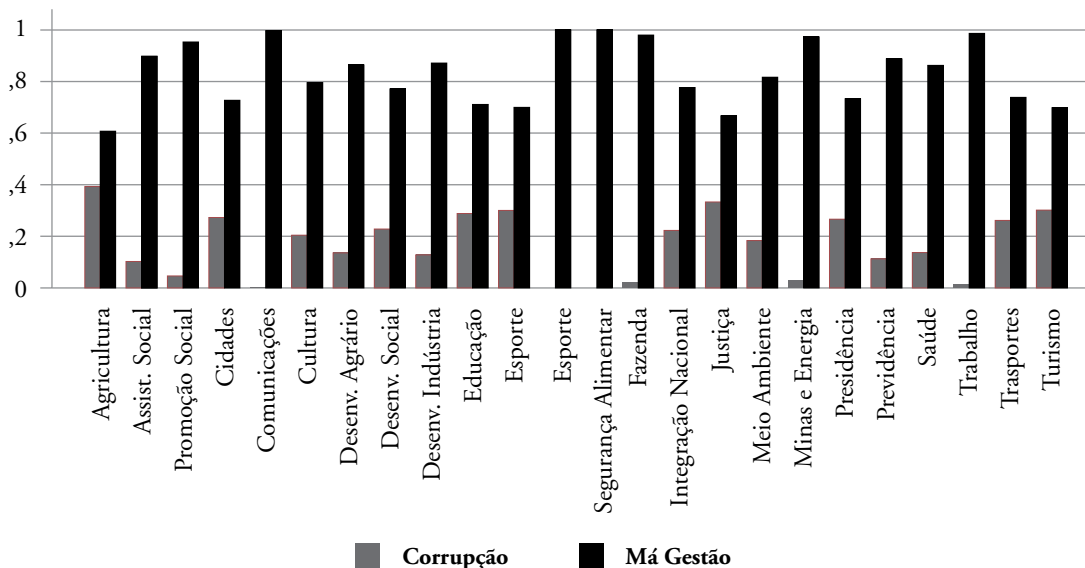
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 3
Total de Irregularidades por Ministério Gestor



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4
Total de Irregularidades por Ministério Gestor



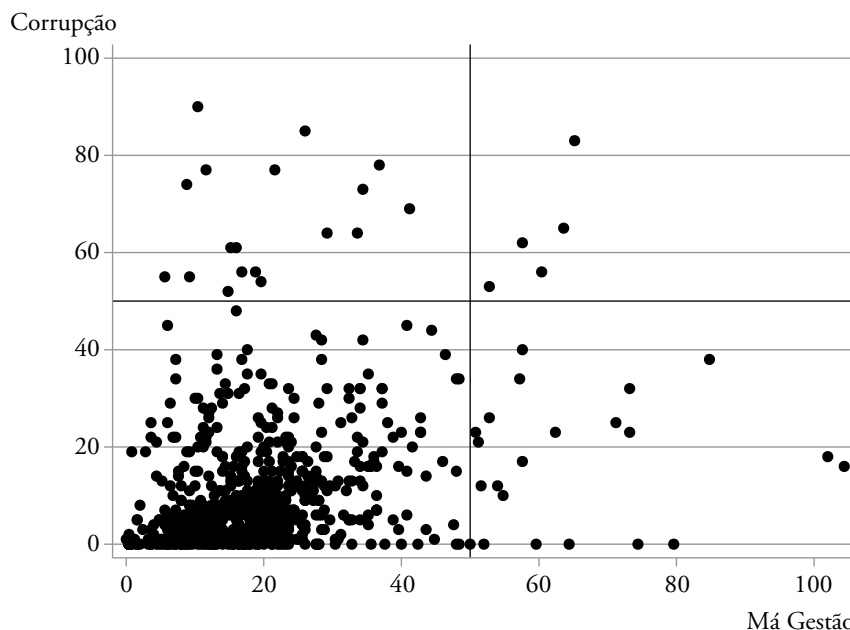
Fonte: Elaboração própria.

pelo governo a fornecedores provados. As demais irregularidades apresentam baixa incidência. Os gráficos 3 e 4 apresenta a incidência total de irregularidades (corrupção + má gestão) e de corrupção e má gestão por Ministério gestor.

Como pode ser visto, grande parte dos casos de corrupção e de má gestão está nos recursos transferidos para a área de saúde e de educação, seguidos por desenvolvimento social, desenvolvimento agrário, integração nacional e cidades. Vale salientar que a leitura desses dados deve considerar sempre que as auditorias da CGU analisam recursos de transferências federais para os municípios, então é de esperar que esses ministérios apresentem maior incidência de irregularidades, já que grande parte dos recursos transferidos para os municípios destinam-se a essas áreas. O Gráfico 4 apresenta a incidência de corrupção e má gestão por Ministério. Nota-se que casos de má gestão são mais frequentes. Os recursos administrados pelos Ministérios da Saúde e da Educação, apesar do grande número de irregularidades, não apresentam proporção igualmente expressiva de casos de corrupção. O Gráfico 5 apresenta os municípios analisados de acordo com a incidência de corrupção e má gestão.

O Gráfico 5 é subdividido em quatro quadrantes: o quadrante superior esquerdo indica os municípios com alta incidência de corrupção e baixa incidência de má gestão e o quadrante inferior esquerdo indica os municípios com baixa corrupção e baixa má gestão. No lado direito da figura, no quadrante superior, temos os municípios com alta corrupção e alta má gestão e no quadrante inferior, com baixa corrupção e alta má gestão. Nota-se que o quadrante com o maior número de casos é o de municípios com baixa corrupção e baixa má gestão. Contudo, os demais quadrantes apresentam um número de casos significativo. Ainda mais interessante é notar no Gráfico 5 que uma relação linear não é clara. Isto é, apesar da relação entre corrupção e má gestão ser positiva, não há indícios de que má gestão e corrupção necessariamente caminhem juntas. Dessa forma, a má gestão pode não ser causa necessária da corrupção, como alguns argumentam. Significa também que os dois fenômenos podem apresentar causas diferentes. O objetivo da próxima seção é justamente identificar os fatores explicativos da corrupção, com foco na dinâmica de competição política nos municípios brasileiros.

Gráfico 5
Corrupção e Má Gestão nos Municípios Brasileiros



Fonte: Elaboração própria.

Dinâmica política e corrupção

Como diferentes aspectos da dinâmica política incentivam ou constroem o comportamento corrupto, mantendo outros fatores constantes? Esta seção procura responder tal questionamento com foco nos municípios brasileiros.

Os dados de corrupção aqui tratados são das auditorias conduzidas pela CGU entre 2003 e 2004, o que significa que programas implementados pelos municípios com recursos federais a partir de 2001 foram auditados. Dessa forma, as informações da dinâmica de competição são referentes ao processo eleitoral de 2000.

Variável dependente

O fenômeno que se pretende explicar aqui é a probabilidade de o agente político agir de forma corrupta. Porém, como uma forma de incluir toda a variabilidade observada nos municípios brasileiros, o foco está no número de casos de corrupção identificados no município. Assim, com base na

classificação acima apresentada dos casos de corrupção, a variável que se tenta explicar é o número de casos de corrupção por município.

Variáveis independentes

Para analisar o impacto da competição política sobre a corrupção, o fenômeno foi desagregado em quatro características específicas: reeleição, margem de vitória, força da oposição e estrutura das coalizões.

Reeleição

O mecanismo da reeleição representa a possibilidade de os eleitores avaliarem o comportamento de seus representantes e decidirem por reconduzi-los ao cargo ou negarem-lhe sua confiança. Dessa forma, o mecanismo da reeleição funciona como um constrangimento ao comportamento corrupto. Nesse sentido, espera-se que a expectativa da reeleição constanja o comportamento corrupto de prefeitos em primeiro mandato.

Com dados do IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, foi possível identificar se o prefeito estava no exercício do primeiro ou do segundo mandato. Dessa forma, a variável “reeleição” constitui-se numa variável *dummy*, assumindo 0 quando o prefeito está exercendo o primeiro mandato e 1 quando está exercendo o segundo.

H1: *Prefeitos no exercício do segundo mandato aumentam a corrupção.*

Margem de vitória

As eleições para prefeito nos municípios brasileiros se caracterizam como eleições majoritárias. Sendo assim, a competitividade eleitoral, por aumentar a incerteza do resultado das eleições, pode representar uma restrição ao comportamento corrupto, uma vez que a corrupção pode ocasionar a perda de votos pelo candidato.

Para identificar o nível de competitividade das eleições foi usado como *proxy* a margem de vitória, que é a porcentagem dos votos válidos recebidos pelo prefeito. Espera-se que candidatos que não enfrentaram incerteza cometam mais atos corruptos. Os dados eleitorais para as eleições municipais do ano de 2000 foram obtidos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

H2: *Quanto maior a margem de vitória, maior a corrupção.*

Força da oposição

O governo democrático pressupõe que os partidos fora do governo desempenhem uma função de monitoramento. Contudo, devem-se analisar os incentivos e também a capacidade de tais partidos para tanto. Nesse sentido, dois argumentos são possíveis no que concerne ao papel desempenhado pela oposição. O primeiro é o de que um grande número de parlamentares na oposição ao prefeito pode aumentar os custos do ato corrupto, tendo em vista o grande número de “vigilantes”. Já o segundo argumento é o de que oposições menos fragmentadas devem gerar constrangimentos para o comportamento corrupto dos governantes, tendo em vista que o menor número de partidos reduz os custos da ação coletiva.

Para a construção dos dois indicadores foram usados dados do TSE. Para o primeiro caso foi identificado o número de parlamentares na oposição e, para o segundo, o número de partidos na oposição ponderado pelo número total de vereadores.

H3: *Quanto maior o número de parlamentares na oposição, menor a corrupção.*

H4: *Quanto maior o número de partidos na oposição, maior a corrupção.*

Coalizão

O presidencialismo de coalizão brasileiro em muito vem chamando a atenção da literatura especializada. Contudo, pouco se sabe sobre a estrutura e o papel das coalizões no nível municipal e também sobre seu impacto sobre a corrupção. Aqui procuro explorar tal tema incorporando a estrutura da coalizão no município como fator relevante. Argumento que um governo de coalizão deve ser entendido como um governo com vários partidos no poder. Nesse sentido, vários partidos com controle de rendas e oportunidade de extração de forma corrupta. Dessa forma, coalizões com muitos partidos podem significar maior incidência de corrupção.

Porém, dados sobre as coalizões municipais não estão disponíveis. E por se tratar de coalizões em municípios pequenos, a informação não está disponível nos sites das prefeituras. Por isso, para incluir um indicador da fragmentação do governo foi usado o número de partidos que fizeram parte da coligação eleitoral e conseguiram representação na Câmara de Vereadores como *proxy* da coalizão governativa. Os dados das coligações e da representação por partido são disponibilizados pelo TSE.

H5: *Quanto maior o número de partidos no governo, maior a corrupção.*

Variáveis de controle

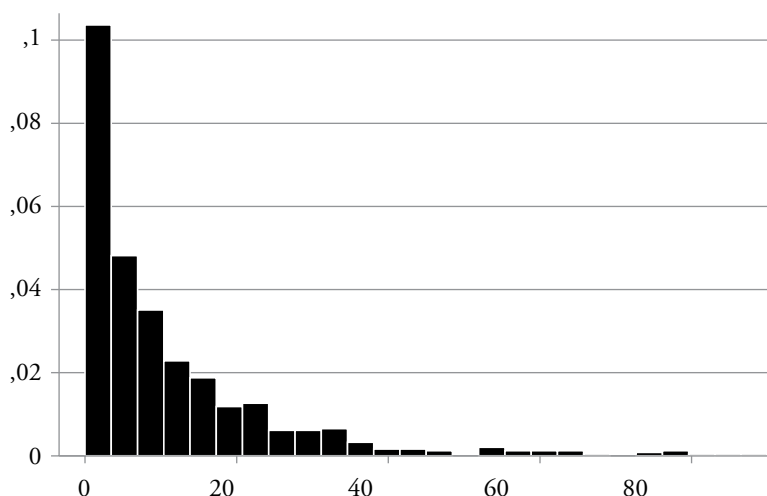
Por ser a corrupção um fenômeno complexo, multicausado e de difícil explicação, qualquer tentativa de estabelecer uma relação de causalidade será bastante limitada. Para diminuir tal problema foi incluída uma série de variáveis de controle:

- Base de apoio: um indicador que reflete o número de parlamentares da coalizão governativa ponderado pelo número total de vereadores. Os dados foram obtidos no TSE.
- Esquerda: constitui-se numa variável *dummy* indicando governos cujo partido do prefeito é de esquerda. A classificação do governo como de esquerda foi obtida em Power e Zucco (2009).
- Sorteio: refere-se ao número de ordem do sorteio da CGU. Busca controlar pela institucionalização ou aprendizado da própria CGU para identificar casos de corrupção.
- Ressorteados: identifica os municípios sorteados e cujas contas foram auditadas mais de uma vez.
- Valor fiscalizado: significa o valor total envolvido nos programas fiscalizados pela CGU, que forneceu os dados.
- Má gestão: inclui o número de casos de má gestão encontrados no município.
- Densidade: densidade demográfica em 2000.
- IDH: Índice de Desenvolvimento Humano em 2000.
- Funcionários estatutários da administração direta: remete à qualidade da administração pública, sendo medida pelo número de servidores estatutários, ponderado pelo número total de funcionários. Os dados foram obtidos no IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros.
- Funcionários estatutários da Câmara de Vereadores: remete à qualidade da assessoria aos vereadores, sendo medida pelo número de servidores estatutários, ponderado pelo número total de funcionários. Os dados foram obtidos no IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros.
- Meio de comunicação: constitui-se num índice que varia de 0 a 4, onde 0 representa nenhum meio de comunicação e 4 representa a existência de televisão, rádio, internet e jornal. Os dados foram obtidos no IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros.

Resultados

Como visto acima procura-se aqui analisar o impacto da dinâmica política sobre a incidência de casos de corrupção nos municípios brasileiros. Dessa forma, a variável dependente consiste no número de casos de corrupção por município. O Gráfico 6 apresenta o histograma da variável dependente.

Gráfico 6
Histograma VD: Incidência de Corrupção nos Municípios



Como pode ser visto, a variável dependente aqui trabalhada tem uma especificidade: assume apenas valores inteiros positivos, isto é, apresenta uma estrutura de dados de contagem. Dessa forma, por não ser uma variável contínua e não apresentar uma distribuição normal, modelos de regressão de mínimos quadrados ordinários não se mostram adequados. A classe de modelos é a de modelos de contagem, desenhados para levar em consideração a estrutura dos dados analisados.³ A presença de sobredispersão nos dados indica a não adequação do modelo de Poisson de forma que o modelo adotado é o binomial negativo⁴ (Long e Freese, 2001).

Foram feitos cinco modelos diferentes, testando variações na inclusão de variáveis independentes diferentes. Na tabela são indicados os coeficientes e entre parênteses o erro padrão robusto com *cluster* nos estados. Esse procedimento foi feito para levar em consideração que a amostra é composta de vários municípios de um mesmo estado.⁵ A Tabela 1 apresenta os resultados.

Nos modelos acima procuro testar o impacto de quatro características específicas da dinâmica de competição política sobre a incidência de corrupção nos municípios brasileiros: reeleição, coalizão, oposição e margem de vitória.

A variável reeleição apresenta resultados significativos nos cinco modelos apresentados, indicando que prefeitos no exercício do segundo mandato cometem mais atos corruptos. Especificamente, espera-se que prefeitos em segundo mandato cometam dois casos de corrupção a mais do que prefeitos em primeiro mandato.⁶ Isto é, já no segundo mandato, o prefeito não tem os incentivos para o bom comportamento advindos dos custos da corrupção numa disputa eleitoral majoritária. Nesse sentido, o argumento da perspectiva de um processo eleitoral como constrangimento sobre o comportamento corrupto testado para o caso brasileiro por Ferraz e Finan (2007) também aparece neste teste.

A variável margem de vitória apresenta o sinal esperado e é fortemente significativa em todos os modelos apresentados. De acordo com esse resultado, quanto maior a margem de vitória do prefeito (menor a competitividade da eleição), mais corrupção. Com alta margem de vitória, o prefeito não enfrenta incerteza no momento eleitoral, apre-

sentando uma forma de dominância política. Nessa situação, há maiores incentivos para a corrupção, já que o medo de perder a eleição não está presente para restringir o comportamento corrupto.

A variável número de partidos na coalizão e suas variantes, número de partidos na coligação e tamanho da base de apoio, não apresenta resultados robustos. O número de partidos da coalizão (NP-Coalizão) aparece com sinais diferentes, dependendo da especificação do modelo, mostrando os problemas de tal variável. Adicionalmente, o número de partidos da coligação e o tamanho da base de apoio do prefeito não parecem corroborar a hipótese de que quanto maior a fragmentação do governo, maior o número de casos de corrupção. Vale ressaltar os problemas de mensuração das variáveis incluídas, de modo que esta hipótese ainda precisa de melhor análise para ser descartada.

Já tamanho da oposição (NOposição) apresenta significância estatística, mas o sinal positivo se mantém em todos os modelos. A hipótese inicialmente aventada espera que quanto maior a oposição menor a corrupção, já que a oposição no seu papel de “vigilante” restringiria o comportamento corrupto do governo. Contudo, é possível também pensar que um governo com base de apoio restrita e uma oposição numerosa pode usar as rendas extraídas do governo de forma corrupta para distribuir não só entre a coalizão, mas também para conquistar o apoio de membros da oposição. Tal resultado merece análise mais aprofundada, mas pode estar indicando que o sistema de barganhas entre governo e oposição faça com que a corrupção aumente com a necessidade de “compra” do apoio da oposição. A variável que testa o efeito da fragmentação da oposição não apresenta significância estatística.

Com relação às principais variáveis de controle, é necessário enfatizar o efeito da institucionalização do próprio programa de fiscalização que apresenta resultado positivo e robusto em todos os modelos. Parece haver um efeito “aprendizagem” da própria CGU, já que com a evolução dos sorteios aumentou o número de casos de corrupção identificados. Além disso, a variável má gestão também apresenta resultados positivos. Foi incluída ainda a variável que indica se o município está sendo auditado pela segunda vez. Esse caso é possível porque

Tabela 1
Dinâmica de Competição Política e Corrupção

| Variável | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 | Modelo 4 | Modelo 5 |
|-----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Constante | 1.898*** (.516) | 2.091*** (.537) | 2.060*** (.501) | 2.220*** (.568) | 2.129*** (.516) |
| Reeleito | .180** (.093) | .179** (.092) | .182** (.094) | .182** (.094) | .160* (.088) |
| Margem Vitória | .000** (.000) | .000** (.000) | .000** (.000) | .000** (.000) | .000** (.000) |
| NPCoalizão | .009 (.044) | .003 (.048) | – | – | -.003 (.047) |
| Coligação | – | – | .009 (.021) | – | – |
| Base Apoio | – | – | – | -.015 (.036) | – |
| NOPosição | .031** (.013) | .024* (.014) | .025** (.013) | .015 (.020) | – |
| NPOposição | – | – | – | – | .030 (.028) |
| Esquerda | -.053 (.115) | -.044 (.115) | -.047 (.114) | -.041 (.117) | -.035 (.115) |
| Sorteio | .093*** (.014) | .089*** (.014) | .088*** (.013) | .089*** (.013) | .088*** (.014) |
| Ressorteados | -.304*** (.278) | -.258 (.287) | -.258 (.287) | -.248 (.282) | -.262 (.291) |
| Valor | 1.22 (1.03) | 1.19 (1.01) | 1.15 (1.00) | 1.23 (1.05) | 1.19 (1.02) |
| Má Gestão | .010*** (.001) | .009*** (.002) | .009*** (.002) | .009*** (.001) | .009*** (.002) |
| Densidade | .000* (.000) | .000*** (.000) | .000*** (.000) | .000*** (.000) | .000*** (.000) |
| IDH | -1.739*** (.585) | -2.105*** (.619) | -2.104*** (.615) | -2.129*** (.603) | -2.062*** (.592) |
| Func. Adm. | – | .254 (.187) | .262 (.184) | .251 (.187) | .251 (.187) |
| Func. Câmara | – | -.341* (.198) | -.345* (.194) | -.345* (.196) | -.336 (.211) |
| Meios Comun. | – | .073 (.045) | .069 (.042) | .084* (.045) | .082* (.045) |
| Atv. Culturais | – | -.002 (.053) | -.003 (.053) | .005 (.054) | .000 (.052) |
| Log pseudo-likelihood | -2307.2244 | -2297.1999 | -2297.1281 | -2297.065 | -2304.7422 |
| Wald chi2 | 448.81*** | 1028.85*** | 1068.88*** | 1208.81*** | 1025.11*** |
| /lnalpha | .177 (.063) | .168 (.061) | .168 (.061) | .167 (.060) | .165 (.061) |

| | | | | | |
|-------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| alpha | 1.193 (.076) | 1.183 (.072) | 1.182 (.073) | 1.182 (.071) | 1.179 (.072) |
| N | 695 | 693 | 693 | 693 | 695 |

* sig. a 0,10; ** sig. a 0,05, *** sig. a 0,01.

Coefficientes apresentados. Erro padrão robusto entre parênteses

o município volta para o plano amostral depois de um determinado número de sorteios. Esperava-se que o fato de já ter passado por uma auditoria e ter irregularidades divulgadas fizesse com que o número de casos de corrupção caísse. De fato, o sinal da variável é negativo, contudo não significativo.

Como variáveis contextuais dos municípios, foram incluídas a densidade demográfica e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A densidade demográfica está associada a maiores níveis de corrupção. Como esperado, o IDH dos municípios reduz a corrupção. Um município que apresente o valor máximo no Índice terá vinte casos a menos de corrupção.

Governos de esquerda apesar de apresentarem sinal negativo não apresentam significância estatística. Como forma de controle também foram incluídas variáveis referentes à qualidade dos funcionários no município e à mídia e a disponibilidade de atividades culturais nos municípios. Como resultado relevante podemos destacar que o maior número de funcionários estatutários na Câmara diminui a corrupção. Esse resultado é apenas minimamente significativo, mas pode indicar que a qualidade da assessoria no Legislativo pode ser uma forma de ajudar esse Poder a controlar as ações do governo. Já com relação aos meios de comunicação e atividades culturais, o resultado não é o esperado. Isso porque a maior disponibilização e acesso à informação são variáveis clássicas para identificar a capacidade dos cidadãos de controlar o governo. Contudo, ao que parece, a maior difusão de tais oportunidades não gera maior controle da corrupção.

As estimativas do modelo como um todo são apresentadas na parte inferior da Tabela 1. O Log pseudo-likelihood é reportado devido ao uso do erro padrão robusto. O Wald chi² dos cinco modelos indica a significância do modelo como um todo.

Lalpha e alpha são o log do parâmetro de sobredispersão e o valor não transformado, respectivamente.

Estes resultados não se propõem a ser conclusivos, sendo a análise ainda exploratória de um tema complexo e de difícil análise. Contudo, procura-se contribuir para o debate para mostrar que mantendo os demais fatores constantes, características da dinâmica de competição como a reeleição e a margem de vitória importam para explicar a corrupção nos municípios brasileiros.

Conclusão

A corrupção vem cada vez mais chamando a atenção do debate especializado e também dos noticiários brasileiros. Esforços para explicar o porquê da incidência de tal fenômeno sofrem com a dificuldade de operacionalizar e analisar empiricamente uma transação que por definição não deixa informações claras.

O início das auditorias da CGU em 2003 proporciona uma oportunidade ímpar para a análise da corrupção com base em informações que não fazem uso de medidas de percepção do fenômeno. Usando tais informações, este trabalho tentou contribuir para o conhecimento dos determinantes da corrupção no Brasil, enfatizando aspectos da dinâmica de competição política como fatores explicativos. Pela análise empírica, foi possível identificar que o mecanismo da reeleição e a margem de vitória contribuem para a explicação da corrupção.

Contudo, é necessário maior desenvolvimento nas variáveis que captam os efeitos da oposição e da coalizão para de fato comprovar seu papel na explicação da corrupção. Adicionalmente, foi atestado o papel do desenvolvimento do município, através do IDH, para a diminuição da corrupção.

Busca-se assim contribuir, ainda que de forma exploratória e inicial, para o entendimento dos mecanismos explicativos da relação entre competição política e corrupção.

Notas

- 1 Discussão mais aprofundada sobre as definições de corrupção e a relação entre instituições políticas e corrupção foi feita em trabalho anterior. Cf. Batista e Marques (2012).
- 2 Pereira, Melo e Figueiredo (2008) identificam o “corruption-enhancing role of re-election incentives”. Os autores, analisando os municípios do estado de Pernambuco, argumentam que quando a utilidade esperada da extração de rendas é alta, a expectativa de eleição não tem impacto negativo sobre a corrupção. Isso ocorre quando a probabilidade de detecção da corrupção é baixa. Adicionalmente, os governantes corruptos podem tentar a reeleição porque estar no poder oferece proteção contra sanções futuras.
- 3 Esta opção de modelo também é usada por outros trabalhos que analisam os dados da CGU. Ver Albuquerque e Ramos (2006), Henrique e Ramos (2011), Leite (2010), Melo, Leite e Rocha (2011).
- 4 Média 11,07, Variância 200,085. Por economia de espaço a média e a variância condicionais não são relatadas, mas também apresentam sobredispersão.
- 5 O comando nbreg com *robust cluster* do Stata 12 foi usado para fazer os testes. Para o uso do Stata para a análise de dados de contagem ver Long e Freese (2001).
- 6 Os coeficientes não são diretamente interpretáveis, mas é possível identificar o número esperado de casos de acordo com a variável dependente pelo comando *margins* do Stata.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Cláudio. (2005), “Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção”. *Novos Estudos Cebrap*, (3).

ALBUQUERQUE, Breno Emerenciano & RAMOS, Francisco. (2006), “Análise teórica e empírica dos determinantes de corrupção na gestão municipal”. *Anais do XXXIV Encontro*

Nacional de Economia – Anpec.

BALAN, Manuel. (no prelo), “Competition by denunciation: the political dynamics of corruption scandals in Argentina and Chile”. *Comparative Politics*.

BATISTA, Mariana & MARQUES, Radamés. (2012), “Instituições políticas e corrupção: uma análise da literatura comparada”. *Revista Política Hoje*, 21 (1).

BRASIL. Lei n° 10.683 de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências.

CGU, Controladoria Geral da União. (2011a), “O programa de fiscalização por sorteios públicos”. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>>. Acesso em 12 jan. 2011.

_____. (2011b), “Relatórios de fiscalização do 1° ao 14° sorteio do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos”. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/sorteios/index2.asp>>. Acesso em 12 jan. 2011.

CHANG, Eric. (2005), “Electoral incentives for political corruption under open-list proportional representation”. *Journal of Politics*, 67 (3).

CHANG, Eric & GOLDEN, Miriam. (2007), “Electoral systems, district magnitude and corruption”. *British Journal of Political Science*, 37 (1).

FERRAZ, Claudio & FINAN, Frederico. (2007), “Electoral accountability and corruption in local governments: evidence from audit reports”. *IZA Discussion Paper*, 2843.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico & MOREIRA, Diana. (2008), “Corrupção, má gestão, e desempenho educacional: evidências a partir da fiscalização dos municípios”. Preparado para apresentação na Anpec.

HENRIQUE, Angelica & RAMOS, Francisco. (2011), “Corrupção e gastos públicos: um estudo empírico para os municípios de Pernambuco”. *Anais do XXXI Encontro Nacional de Engenharia de Produção*.

IPEDATA. “Dados eleitorais”. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em 12 fev. 2011.

KUNICOVÁ, Jana & ROSE-ACKERMAN, Su-

- san. (2005), "Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption". *British Journal of Political Science*, 35 (4).
- LEITE, Adailton. (2010), *Descentralização, responsabilização e (des)controle: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros*. Tese de doutorado. Recife, UFPE.
- LONG, J. Scott & FREESE, Jeremy. (2001), *Regression models for categorical dependent variables using stata*. Texas, Stata Press.
- MELO, Marcus André; LEITE, Adailton & ROCHA, Enivaldo. (2011), "Competitive corruption: evidence from randomized Brazilian municipal audits". Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Seattle.
- NYABLADE, Benjamin & REED, Steve. (2008), "Who cheats who loots political competition and corruption in Japan, 1947-1993". *American Journal of Political Science*, 52 (4).
- PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus André & FIGUEIREDO, Carlos. (2008), "The corruption-enhancing role of re-election incentives? Counterintuitive evidence from Brazil's audit reports". *Political Research Quarterly*, XX (X).
- PERSSON, Torsten & TABELLINI, Guido. (2003), *The economic effect of constitutions*. Cambridge, MIT Press.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido & TREBBI, Francesco. (2003), "Electoral rules and corruption", *Journal of the European Economic Association*, 1 (4).
- POWELL, Bingham. (2004), "Political representation in comparative politics", *Annual Review of Political Science*, 7: 273-96.
- POWER, Timothy & ZUCCO, Cesar. (2009), "Estimating ideology of Brazilian legislative parties, 1990-2005". *Latin American Research Review*, 44 (1): 218-246.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (ed.). (2006), *International handbook on the economics of corruption*. Massachusetts, Edward Elgar.
- . (1999), *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Nova York, Cambridge University Press.
- SHLEIFER, Andrei & VISHNY, Robert. (1993), "Corruption". *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (3).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2010), "Corruption perceptions index 2010: long methodological rief". Disponível em <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/in_detail#4>. Acesso em 24 maio 2010.

**INCENTIVOS DA DINÂMICA
POLÍTICA SOBRE A CORRUPÇÃO:
REELEIÇÃO, COMPETITIVIDADE
E COALIZÕES NOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS**

Mariana Batista

Palavras-chave: Corrupção; Competição política; Instituições; Eleição.

Por que os políticos praticam atos corruptos? A dinâmica de competição política vem sendo apresentada como um dos principais fatores explicativos da corrupção. Contudo, para entender os efeitos da competição política é preciso analisar os diferentes incentivos advindos da dinâmica de competição. Para tanto, o presente trabalho tem por objetivo analisar o poder explicativo de quatro características específicas da competição política: competitividade, força da oposição, reeleição e estrutura de coalizões. Tal análise tem por base os sorteios públicos feitos pela CGU, que propiciaram informações sobre corrupção numa análise aleatória dos municípios brasileiros. Os resultados indicam que o mecanismo da reeleição e a margem de vitória contribuem para a explicação da corrupção.

**THE INCENTIVES OF THE
POLITICAL DYNAMIC ON
CORRUPTION: RE-ELECTION,
COMPETITIVENESS AND
COALITIONS IN THE BRAZILIAN
MUNICIPALITIES**

Mariana Batista

Keywords: Corruption; Political competition; Institutions; Election.

Why do politicians practice corrupt acts? The dynamics of political competition has been presented as a major explanatory factor of corruption. To understand the effects of political competition is, nonetheless, necessary to analyze the different incentives arising from the competition dynamics. In order to bring about this analysis, the article examines the explanatory power of four specific characteristics of political competition: the competitiveness of elections, the strength of the opposition, the mechanism of re-election, and the structure of coalitions. Such analysis is based on reports, made public by the CGU, providing information about corruption in a random exam of Brazilian municipalities. The results indicate that the mechanism of re-election and the margin of victory in the elections contribute to the explanation of corruption.

**ENCOURAGEMENTS DE LA
DYNAMIQUE POLITIQUE SUR
LA CORRUPTION : RÉÉLECTION,
COMPÉTITIVITÉ ET COALITIONS
DANS LES COMMUNES
BRÉSILIENNES**

Mariana Batista

Mots-clés: Corruption; Dispute politique; Institutions; Élection.

Pourquoi les politiciens pratiquent des actes de corruption? La dynamique de la compétition politique est présentée comme l'un des principaux facteurs qui explique la corruption. Néanmoins, pour comprendre les effets de la compétition politique, il est nécessaire d'analyser les différents stimulateurs issus de la dynamique de la compétition. C'est pour cela que ce travail a pour but d'analyser le pouvoir explicatif de quatre caractéristiques spécifiques de compétition politique: la compétitivité, la force de l'opposition, la réélection et la structure des coalitions. Une telle analyse a pour base les tirages au sort publics réalisés par la CGU (NDT: le Bureau du Contrôleur Général), qui ont permis l'obtention d'informations sur la corruption suivant une analyse aléatoire des communes brésiliennes. Les résultats indiquent que le mécanisme de réélection et la marge de victoire contribuent à une explication de la corruption.