



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**A CORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE A PARTIR
DOS RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO PRODUZIDOS PELA CONTROLADORIA
GERAL DA UNIÃO**

JOSÉ COSTA MIRANDA JÚNIOR

**Brasília
2010**

JOSÉ COSTA MIRANDA JÚNIOR

**A CORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE A PARTIR
DOS RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO PRODUZIDOS PELA CONTROLADORIA
GERAL DA UNIÃO**

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia do Setor Público do Programa de Pós-Graduação em Economia – Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Comissão Examinadora formada pelos professores:

**Prof. Paulo Augusto Pettenuzzo de Britto, Doutor (FACE/UnB)
(Orientador)**

**Prof. Vander Lucas, Doutor (FACE/UnB)
(Examinador)**

**Prof. Luiz Guilherme de Oliveira, Doutor (PPGA/UnB)
(Examinador)**

Brasília/DF: 10 de Setembro – 2010

FICHA CATALOGRÁFICA

MIRANDA JUNIOR, JOSE C.

A Corrupção nos municípios brasileiros: uma análise a partir dos Relatórios de Fiscalização produzidos pela Controladoria Geral da União [Distrito Federal] 2010.

x, 52, 210 x 297 mm (FACE/UnB, Mestre, Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação).

Departamento de Economia

1. Corrupção

2. Municípios brasileiros

3. Controladoria Geral da União

4. Execução descentralizada de Programas de Governo

I. FACE/UnB

II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MIRANDA JUNIOR, JOSE C. (2010). A Corrupção nos municípios brasileiros: uma análise a partir dos Relatórios de Fiscalização produzidos pela Controladoria Geral da União. Dissertação de Mestrado em Economia, Publicação PPGFACE. DM-XXX/10, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 52 p.

CESSÃO DE DIREITOS

AUTOR: José Costa Miranda Júnior.

TÍTULO: A Corrupção nos municípios brasileiros: uma análise a partir dos Relatórios de Fiscalização produzidos pela Controladoria Geral da União.

GRAU: Mestre

ANO: 2010

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte dessa dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

Universidade de Brasília – UnB.

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação.

Departamento de Economia.

CEP 70.910.900

Brasília – DF – Brasil.

Dedico a minha esposa Olivia, pelo tempo, paciência e compreensão, dedicados ao longo desses últimos anos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, José Miranda e Iacy, assim como a toda minha família, por todo apoio e carinho que sempre me foi dado.

Agradeço aos colegas da Controladoria Geral da União – CGU, pela paciência e compreensão.

Agradeço a todos os colegas do MESP, pela troca de experiências e amizade ao longo do curso.

Agradeço, por fim, ao Professor Paulo Britto, pela orientação e críticas, fundamentais para a conclusão do trabalho.

RESUMO

O trabalho busca analisar a corrupção em níveis municipais no Brasil, bem como os fatores precípuos na determinação desse fenômeno. Para tanto, partiu-se da construção de um marco conceitual, assim como de uma metodologia adequada para a abordagem da corrupção. Após a definição de um modelo teórico consistente com os objetivos do trabalho, passou-se à explanação de como os dados utilizados no trabalho foram obtidos, incluindo aí a abordagem aplicada para a definição da variável *proxy* para a mensuração da corrupção municipal no Brasil. Na etapa empírica do trabalho, os dados referentes à corrupção foram então confrontados com dados relativos a recursos financeiros liberados, assim como dados oriundos de fatos estilizados em relação à corrupção municipal. Os resultados alcançados, assim como a implicação desses para o efeito corrupção nos municípios foram então discutidos.

Palavras Chaves: Corrupção; Municípios brasileiros; Controladoria Geral da União; Execução descentralizada de Programas de Governo;

ABSTRACT

The present paper aims to analyze the corruption at municipal levels in Brazil, as well the main reasons for the occurrence of the phenomenon. We begin with the construction of a conceptual framework as well as an appropriate methodology for dealing with corruption. After defining a theoretical model consistent with the objectives of the work, we passed to the explanation of how the data used in the study were obtained, including the approach used here to define the proxy variable for measuring municipal corruption in Brazil. In the empirical work phase, data corruption were then confronted with data on financial resources released, as well as data from stylized facts regarding the municipal corruption. The achievements, as well as the implication of these for the effect corruption in the municipalities were then discussed.

Keywords: Corruption; Brazilian Municipalities; Controladoria Geral da União; Decentralized execution of Government Programs;

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	01
2 A CORRUPÇÃO NA LITERATURA ECONÔMICA	03
2.1 As diversas linhas de pensamento acerca do efeito corrupção	03
2.2 A Corrupção no Brasil	12
2.3 A definição de Corrupção utilizada no trabalho	16
3 MODELO UTILIZADO	19
4 DADOS UTILIZADOS NO ESTUDO	25
4.1 Dados referentes à Corrupção	25
4.2 Dados referentes à execução descentralizada dos programas e ações de governo	31
4.3 Dados relativos à Competência esperada do oponente	34
4.4 Outros dados utilizados no estudo – fatos estilizados	35
5 RESULTADOS EMPÍRICOS DO MODELO	37
6 CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - quadro resumo com as principais definições acerca da corrupção	17
Tabela 2 - variáveis oriundas do modelo teórico.....	37
Tabela 3 – variáveis oriundas dos fatos estilizados apresentados	38
Tabela 4 - estatísticas descritivas de algumas variáveis utilizadas no trabalho	38
Tabela 5 – resultados da regressão referente à 1ª propriedade do modelo teórico	39
Tabela 6 – resultados da regressão referente à 2ª propriedade do modelo teórico (usando a var. partido)	40
Tabela 7 – resultados da regressão referente à 2ª propriedade do modelo teórico (usando a var. acesstv).....	40
Tabela 8 – resultados da regressão para corrupt1 – modelo completo incluindo fatos estilizados	41
Tabela 9 – testes de hipótese para parâmetros - modelo completo	42
Tabela 10 – resultados da regressão para corrupt1 – modelo restrito	43
Tabela 11 – testes de hipótese para parâmetros - modelo restrito	43
Tabela 12 – teste F de restrições múltiplas – parâmetros dos modelos restrito e irrestrito	43

LISTA DE ABREVIACÕES

CF	-	Constituição Federal
CGU	-	Controladoria Geral da União
CEF	-	Caixa Econômica Federal
CMPOF	-	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
EJA	-	Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos
FNAS	-	Fundo Nacional de Assistência Social
FPE	-	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	-	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	-	Índice de Desenvolvimento Humano
IR	-	Imposto de Renda
IPI	-	Imposto sobre Produtos Industrializados
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
OGU	-	Orçamento Geral da União
PDDE	-	Programa Dinheiro Direto na Escola
PETI	-	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PLOA	-	Projeto da Lei Orçamentária Anual
PNAE	-	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA	-	Plano Plurianual
SUS	-	Único de Saúde
TCU	-	Tribunal de Contas da União

INTRODUÇÃO

A corrupção é antiga na História brasileira - na verdade, a mesma se encontra intimamente relacionada à formação do Estado Brasileiro. Sabe-se que o legado deixado pelos portugueses em termos de Gestão da Coisa Pública fora eivado de uma série de vícios, que contribuíram para a cristalização de toda uma estrutura de permissividade e tolerância à corrupção no Brasil.

Assim, desde a nossa colonização - passando pelos vários estágios da formação e consolidação do Estado Brasileiro vigente nos dias de hoje – convive-se com a corrupção em suas diversas formas – seja na má aplicação dos recursos públicos, no favorecimento de ‘apadrinhados’ políticos, no pagamento de propinas e subornos, no superfaturamento de obras e serviços, dentre outros.

O presente trabalho possui por objetivo a análise dos fatores determinantes para a corrupção nos municípios brasileiros, tendo como foco a má aplicação, ou mesmo a malversação de recursos públicos nos mesmos.

Nesse sentido, algumas variáveis são testadas, no intuito de se definir a sua influência em relação ao nível de corrupção municipal, ou mesmo a existência de um padrão para tal.

Tendo em vista a multiplicidade de definições sobre a corrupção, buscou-se inicialmente, a partir da revisão da literatura existente sobre o tema, a construção um conceito que fosse plenamente aplicável ao objeto de estudo do trabalho. Esse é o teor da segunda seção do trabalho.

Na terceira seção, o modelo teórico utilizado é apresentado. A partir da solução proposta para o modelo apontado, são alcançadas importantes propriedades acerca da corrupção, assim como o relacionamento entre esta e outras variáveis. Essas propriedades são testadas na etapa de análise empírica do trabalho.

Após a construção do marco conceitual-teórico do trabalho, procurou-se já na quarta seção do trabalho, explicitar de que maneira os dados utilizados foram obtidos. Esses dados foram necessários à consecução dos testes realizados para validar as hipóteses elencadas no modelo teórico.

Para muitos dos dados necessários à estimação dos modelos utilizados, foi necessária a construção de variáveis *proxy*. A metodologia para tal também consta da quarta seção.

Os dados referentes à corrupção propriamente dita, que alimentam as análises

realizadas na etapa empírica, foram extraídos de relatórios produzidos pela Controladoria Geral da União - CGU¹ ao longo do exercício de 2007, sob a égide do Programa de Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos, executado no âmbito de sua competência.

Ainda nessa quarta seção, são apresentados alguns fatos estilizados acerca da corrupção. A validade desses fatos estilizados, assim como a validade empírica das propriedades alcançadas pelo modelo teórico proposto são verificadas na quinta seção.

Nessa mesma seção é estimada uma forma funcional apontando a corrupção como sendo explicada por alguns fatores - oriundos tanto do modelo teórico, quando de fatos estilizados.

Enfim, na sexta seção, os resultados alcançados na seção anterior são discutidos e levados para a conclusão do trabalho.

¹ A Controladoria Geral da União – CGU é o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

2. A CORRUPÇÃO NA LITERATURA ECONÔMICA

2.1 As diversas linhas de pensamento acerca do efeito corrupção

A corrupção nasce a partir da racionalidade no comportamento dos agentes de uma sociedade. O fenômeno é gerado na forma de uma resposta do próprio mercado – consubstanciado em seus agentes e em sua busca por incrementos no nível de bem-estar - a falhas de governo existentes previamente (AIDT, 2003).

Tal comportamento seria, na verdade, uma resposta do tipo “*second-best*” às mencionadas falhas – uma vez que a abordagem do tipo “*first-best*”, neste caso, representada pela eliminação das falhas de governo, na maioria das vezes possui um alto custo de implementação - principalmente em termos de bem-estar social – o que a torna inviabilizada.

Assim sendo, pode-se concluir por um verdadeiro *trade-off* entre as ditas falhas de governo e as falhas de mercado - sendo que na presença dessas últimas, um certo nível de intervenção governamental é necessário para que se atinja um nível ótimo de alocação de recursos. Essa intervenção do Estado dará margem para a demanda por um certo grau de corrupção (ACEMOGLU e VERDIER, 2000).

A corrupção em si, como observado ao longo desta seção, possui um custo não internalizado. Em última instância, da mesma maneira que o custo de erradicação das falhas de governo, esse custo é definido em termos de perdas de bem-estar social.

Na literatura existente sobre o tema, é recorrente o argumento de que algumas condições são necessárias para o surgimento da corrupção, tais quais: i) a existência de poder discricionário por parte dos agentes públicos; ii) a possibilidade de obtenção de rendimentos; e iii) a existência de instituições não solidificadas (AIDT, 2003).

Além da estrutura das instituições de governo existentes em um país, Shleifer e Vishny (1993) destacam que outros fatores também merecem ser analisados, como por exemplo, a maneira pela qual os processos políticos são conduzidos nessa sociedade.

Andvig et al. (2000), da mesma maneira que Aidt (2003) , Shleifer e Vishny (1993), tratam a questão sob o ponto de vista da atuação das instituições. Além disso, reservam uma atenção especial ao poder discricionário dos agentes públicos. Nesse sentido, afirmam que:

“Particularmente, uma fraca separação entre o serviço público civil e os partidos

políticos, um baixo nível de profissionalização da burocracia, uma lacuna em termos de processos de *accountability* e transparência, assim como deficientes controles políticos e de mecanismos de auditoria irão elevar o grau de corrupção nessas estruturas. Quanto maior discricionariedade os agentes públicos possuem em relação às abundantes, complexas, e não transparentes regras existentes, maior a probabilidade da existência da corrupção.” (ANDVIG et al., 2000, pág. 14, tradução nossa)

Percebe-se que o estágio evolutivo do arcabouço institucional de um país é fundamental para análise do fenômeno da corrupção, estando incluído nesse bojo o corpo burocrático da máquina estatal dos poderes Executivo e Legislativo, assim como as instituições do judiciário.

Dessa maneira, a força e o grau de solidez das instituições existentes em uma nação, assim como as suas histórias, são importantes - pois além de definirem a maneira como aquelas são enxergadas pela sociedade, ditam as regras de interação entre essa última e o Estado, influenciando diretamente sobre os níveis de permissividade e tolerância à corrupção.

Ainda nesse diapasão, os processos políticos - podendo também ser entendidos como instituições - acabam por se tornar o reflexo de um verdadeiro jogo de forças, onde a coalizão entre os poderes Executivo e Legislativo nem sempre é a melhor saída, em termos do nível de corrupção observado.

Ao encontro dessa última afirmação, Shleifer e Vishny (1993) apontam para o fato de que em países onde prevaleça uma maior competição política, a tolerância e permissividade à corrupção por parte da sociedade como um todo serão menores.

A literatura econômica mostra que a competição política reduz os níveis de corrupção. Precipuamente, em governos democráticos, a possibilidade de substituição dos políticos assim como posições-chaves na máquina estatal, não garante que as leis e regulamentos vigentes serão os mesmos no futuro (MONTINOLA e JACKMAN, 2002). Assim, normas e leis que validam e favorecem certas situações estão sempre sujeitas a mudanças.

Dessa maneira, nesses sistemas democráticos, a esperança é a de que os maus comportamentos, promovidos por aqueles maus políticos, sejam punidos por meio do voto popular.

A existência de incentivos para o surgimento da corrupção também pode ser aplicada para a análise do tema. De fato, a depender das instituições existentes em um país, esses incentivos são facilmente percebidos pela sociedade.

Assim, em muitos países em desenvolvimento, fatores como a complexidade dos sistemas tributários, maior poder discricionário por parte dos agentes públicos, maior

interferência política na regulação do setor privado, entre outros, atuam como verdadeiros geradores de incentivos e oportunidades para o surgimento da corrupção (DABLA-NORRIS, 2000).

Alguns autores chamam a atenção para o perigo da consolidação de certos padrões de corrupção em uma sociedade. Em seu trabalho, Aidt (2003), além de enumerar algumas condições necessárias para o surgimento da corrupção, apresenta o que ele chamou de “corrupção auto-reforçante”².

O papel das expectativas dos agentes, determinadas em grande medida pelo arcabouço institucional existente, é determinante nessa abordagem. Nesse sentido, entende-se a corrupção como variável dependente das expectativas de um determinado indivíduo - acerca de quantos outros na sociedade em que se encontra serão corruptos.

Assim, em uma sociedade com um maior grau de tolerância a atos corruptos, onde os agentes ali inseridos são frutos dessa cultura, e possuem a plena noção desse clima, há uma tendência a uma espécie de generalização do efeito corrupção.

Sob tal generalização, os custos morais embutidos em atos irregulares são reduzidos, o que incentiva o seu cometimento (VIEIRA, 2006), ou seja, a consequência disso é o incremento da oferta de corrupção na sociedade.

Sobre o assunto, Rose-Ackerman (2002) alerta para o fato que “(...) *a corrupção generalizada tende a retardar o desenvolvimento e a distribuir os benefícios do progresso de forma desigual*” (2002, pág. 80).

Essa mesma autora traz ainda como fonte de corrupção, por exemplo, o monopólio de informações por parte de alguns agentes públicos. Informações que por sua vez podem vir a se tornar muito valiosas para determinados setores da atividade privada. Tais ações acabam por minar a eficiência, a justiça e a legitimidade das atividades do Estado.

A corrupção, apesar de nascer da busca dos agentes por maiores níveis de bem-estar, o que acaba se confundindo com uma alocação mais eficiente de recursos em uma sociedade, nem sempre alcança tal resultado.

Assim, a regra geral é que as deficiências do setor público acabam sendo percebidas e precificadas pelos diversos agentes atuantes no setor privado. Dessa forma, em última instância, e de maneira contrária ao esperado inicialmente, a eficiência produtiva do setor como um todo também fica prejudicada, em um processo de seleção adversa, onde restam apenas as empresas menos capazes.

2 Tradução nossa

Nesse sentido, Schwartzman (2008) traz que :

“Quando os governantes tomam decisões em função dos pagamentos privados que recebem, nem sempre são as firmas mais eficientes e competentes que aceitam investir no país, e, quando o fazem, cobram um prêmio extraordinário pela incerteza a que estarão submetidas, seja na forma de isenções de impostos, monopólios, preços administrados, ou outros. Muitas firmas preferem não investir nestas condições, e outras privilegiam investimentos especulativos, de curto prazo, em detrimento de projetos de longa duração e maturidade.” (SCHWARTZMAN, 2008, pág. 006)

Indo de encontro a tais posições, Tanzi (1998) ressalta o fato de que, em muitos países, uma consequência da adoção de procedimentos mais rigorosos no intuito de se coibir a corrupção relativa às aquisições de bens e serviços fora o aumento considerável nos preços de compra de tais itens.

É como se fosse possível a existência de um nível ótimo de corrupção em uma sociedade. Se por um lado, níveis de corrupção acima do aceitável trariam consequências negativas para o sistema como um todo, por outro lado, buscar um nível de corrupção abaixo do que seriam esses níveis aceitáveis também proporcionaria efeitos negativos para esse sistema.

De qualquer forma, as distorções na alocação dos recursos pelos setores público e privado da economia acabam tendo como consequência *mor*, uma maior desigualdade em relação à distribuição da renda em uma sociedade.

Torna-se importante ressaltar a distinção que Andvig et al. (2000) traz em seu trabalho: entre a corrupção em termos econômicos e em termos sociais. A primeira é gerada em situações similares às transações regulares de mercado, envolvendo o intercâmbio de dinheiro ou bens materiais.

A segunda distinção diz respeito à “corrupção social”³, mais entendida como um elemento do Clientelismo⁴ - elemento tão presente na história da formação do Estado brasileiro, e associado principalmente à Região Nordeste do país.

Outra classe de distinções realizadas pelo mesmo autor é entre a corrupção política - realizada nos níveis mais altos das tomadas de decisões em relação ao gasto público, e a corrupção burocrática - que envolve a administração pública formada pelos agentes públicos propriamente ditos.

Em termos dessa corrupção burocrática, Glaeser e Goldin (2004) apuram que

3 Tradução nossa

4 Dentro de uma relação política, o Clientelismo ocorre quando há uma troca de benefícios materiais, ou mesmo uma ‘troca de favores’. Por exemplo, quando um Deputado favorece a liberação de uma emenda parlamentar para um determinado Município, esperando em troca o apoio do Prefeito local

os benefícios de um agente público se tornar corrupto serão determinados pela habilidade desse agente incrementar a riqueza pessoal de outrem, o que por sua vez é determinado pela capacidade de se efetuar pagamentos ‘por fora’ do fluxo regular dos recursos públicos. O autor cita o ‘peculato’⁵ como exemplo.

A corrupção política, a que envolve o maior volume de recursos, acaba por se tornar a de mais difícil combate, pois além de estar intimamente relacionada com o ‘jogo democrático’, envolve também reformas de maior vulto nas instituições políticas, judiciárias e administrativas.

Para Wallis (2004), em sua definição de corrupção, está intrínseca a idéia de que o sistema econômico é manipulado pelos atores políticos, em um jogo em que estes visam extrair renda deste sistema, no intuito da garantia sobre o controle governamental.

No caso brasileiro, esse jogo encontra-se intimamente ligado à definição e execução das políticas públicas. Esse fator, aliado à possibilidade de barganhas entre os poderes Executivo e Legislativo, acaba por gerar incrementos no nível de corrupção.

Os arranjos entre os agentes atuantes no processo de execução da despesa pública no Brasil começam ainda na fase da elaboração da proposta orçamentária. Pereira e Mueller (2002) trazem que: *“É importante notar que é nessa etapa que alguns parlamentares, especialmente os de mais prestígio e poder político, recorrem às suas redes políticas dentro dos ministérios e órgãos federais para incluir projetos de seu interesse na proposta que o Executivo deve enviar ao Congresso Nacional.”* (PEREIRA e MUELLER, 2002, pág. 269)

Indo ao encontro desses autores, Balbinotto Neto e Garcia (2005) apontam que: *“Assim, quando da elaboração do Orçamento pelo Poder Executivo ou em sua fase de execução, podem ser priorizados projetos e atividades sujeitos a esquemas corruptos, que possibilitem a obtenção de propinas e ações com maior poder discricionário..”*(BALBINOTTO NETO e GARCIA, 2005, pág. 332)

Tanzi (1998) aponta em seu estudo que nos casos de corrupção, os representantes do Estado – presidentes, deputados, ministros, governadores, etc. – ou mesmo os seus parentes podem utilizar-se da estrutura existente na administração pública para exercer atividades que visam senão a subtração de rendas do sistema, alcançando assim a corrupção em seus atos.

Vanucci e Della Porta (1999 apud Vieira, 2006, pág. 03) abordam o fenômeno da corrupção sob as seguintes perspectivas teóricas: i) a aproximação sociológica, onde o foco

5 Define-se peculato quando agente público, aproveitando-se de sua função, apropria-se de valores ou bens móveis, de origem pública ou particular

do problema é mantido sob o custo moral das transações; ii) a perspectiva econômica, com o foco nos incentivos e oportunidades geradas no âmbito das instituições; e por fim, iii) a perspectiva da escolha racional, em que: “(...) centrada no quadro de referência da teoria dos jogos, afirma que a escolha depende, além das preferências individuais e do contexto institucional, também, da interação estratégica entre os atores.”

As conseqüências dos atos de corrupção para o bem estar de uma sociedade ainda são confusas. É inegável que em algumas situações, a depender da maturidade institucional de uma sociedade, e considerando apenas parcialmente o seu efeito sobre o bem estar dessa mesma, alguns desses atos podem ter inclusive efeitos positivos.

Nessas situações é difícil estabelecer o que seria o lado ‘bom’ do ato corrupto, bem como as suas conseqüências. Para o melhor entendimento dessas últimas, seria necessário que se avaliasse sistematicamente os aspectos negativos de um ato corrupto comparando-os com as vantagens alcançadas por meio desse mesmo ato. (NAS et al., 1986)

Analisando tais conseqüências mais especificamente, em relação aos gastos públicos, há evidências de que a corrupção pode ter efeitos sobre a composição da despesa pública.

Em especial, a mesma pode vir a reduzir os gastos públicos com a educação, ou mesmo a redução do crescimento econômico - com a piora na qualidade dos serviços públicos prestados, contribuindo assim para uma ineficiência em termos de infra-estrutura do país (MAURO, 2002).

Mocan (2004), da mesma maneira, ao analisar a literatura sobre a relação entre crescimento econômico e corrupção, observou que essas variáveis eram tradicionalmente consideradas como correlacionadas negativamente.

Contudo, outras evidências apontavam que instituições fracas e sem qualidade⁶ também poderiam vir a retardar processos de crescimento. Desta forma, em função dos resultados obtidos no seu trabalho, esse mesmo autor argumenta pela necessidade de se reexaminar a relação entre o crescimento e a corrupção, alcançando a conclusão de que provavelmente a associação negativa entre essas variáveis se deu em função de omissões quanto à influência das instituições na variável corrupção.

Dessa forma, contrariamente ao que senso comum, relativamente à associação entre essas variáveis, podem ser encontrados posicionamentos no sentido de uma maior eficiência aliada a processos corruptivos.

6 No referido trabalho, os critérios força e qualidade das instituições foram definidos com base na confiança que a sociedade deposita às mesmas, no sentido da garantia à defesa da propriedade privada

O ganho de eficiência se dá, em verdade, na medida em que os agentes privados conseguem 'driblar' alguns obstáculos criados pelos agentes públicos (BOYKO et al., 1996 apud AIDT, 2003).

É comum a afirmação de que a corrupção atua em muitas das vezes como um verdadeiro 'óleo' para as emperradas engrenagens burocráticas que movem a máquina estatal. Esse posicionamento é trazido à tona por Andvig et al. (2000), após constatarem a recorrência de tal linha de pensamento em trabalhos desenvolvidos anteriormente.

Tal corrente possui sua raiz nas idéias de Merton (1968), em que se argumenta que ao comprar e vender favores políticos, pode-se obter vantagens de cunho econômico e político.

Balbinotto Neto (2000 apud Maciel, 2005) denomina tal corrente de pensamento - que admite a existência de benefícios atrelados a processos corruptivos - de os 'revisionistas'. Nesse sentido, traz que:

“Left (1966), Huntigton (1968) e Nye (1966) argumentaram que a corrupção pode ser vista como um mecanismo que promove o desenvolvimento econômico. Isto poderia ocorrer de vários modos segundo eles: (i) em primeiro lugar, as práticas consideradas corruptas agilizariam os trâmites burocráticos e permitiria aos indivíduos evitar a burocracia e a demora que geralmente ocorre em sistemas burocráticos nos países em desenvolvimento; (ii) em segundo lugar, os funcionários públicos que recebessem suborno poderiam trabalhar com mais afinco e presteza, visto que o suborno funcionaria como uma espécie de incentivo e um estímulo a maior produtividade dos mesmos; (iii) a corrupção promoveria a formação de capital na medida em que centralizaria capitais em determinados setores quando o capital privado fosse escasso ou houvesse dificuldades de se cobrar impostos e por fim, (iv) o suborno promoveria a integração das elites dirigentes nos países recém emancipados” (BALBINOTTO NETO, 2000, apud MACIEL, 2005, pág. 24)

Ao encontro do posicionamento acima, Montinola e Jackman (2002) apresentam duas linhas principais de pensamento a serem desenvolvidas – enquanto que uma delas possui uma conotação cultural, particular à sociedade a qual a problemática está vinculada, a outra segue a abordagem revisionista.

Sob essa última abordagem, afirmam que: “(...) *práticas corruptas facilitam o desenvolvimento e regridem quando os países alcançam um certo nível de crescimento econômico, presumidamente, um status industrial avançado.*”⁷ (MONTINOLA e JACKMAN, 2002, pág. 151, tradução nossa)

Em termos de crescimento econômico, é importante atentar para a visão de Huntigton (1968 apud Andvig et al., 2000, pág. 91), em que: “(...) *em termos de crescimento*

7 Tradução nossa.

*econômico, a única coisa pior do que uma sociedade com uma rígida, centralizada e desonesta burocracia é uma sociedade com uma rígida, centralizada e honesta burocracia.*⁸”

Inclusive, para esse autor, o nível ótimo da corrupção é positivo (HUNTIGTON, 1968, apud SHLEIFER E VISHNY, 1993).

Nas et al. (1986), ao trabalharem com o conceito da corrupção benéfica trazem que: *“Quando a produção desejada de bens e serviços na sociedade é inibida por deficiências estruturais (burocrática, legal, e política), a corrupção poderia servir como meio para se alcançar a produção desejada.”* (NAS et al., 1986, pág. 110)

Ainda na literatura consultada, fatores como o tamanho do Estado, assim como o grau de intervenção do mesmo na economia, são apontados por uma corrente de autores, como de crucial importância para a análise da corrupção.

Nesse sentido, Montinola e Jackman (2002) trazem que:

“(…) Quanto mais contratos um governo tem a oferecer, maiores incentivos os atores do setor privado terão para subornar os oficiais autorizados à concessão de tais contratos. Quanto mais lucrativos esses contratos, maiores os preços de suborno que os oficiais podem extorquir. A suposta relação entre a intervenção governamental e a corrupção é uma das razões para a adoção de reformas neoliberais econômicas, o que inclui a redução do papel do governo na economia.” (MONTINOLA e JACKMAN, 2002, pág. 154, tradução nossa)

Esses mesmos argumentos são também utilizados por Mocan (2004), ao afirmar que quanto maiores os governos, maiores serão as chances de agentes privados interagirem com agentes públicos, aumentando a exposição desses últimos à corrupção.

Tanzi (1998), da mesma maneira, chama a atenção para o aumento do papel do Estado na economia durante as últimas décadas. Em muitos países, esse aumento foi acompanhado por maiores níveis de tributação, incrementos consideráveis em relação aos gastos públicos assim como incrementos em relação ao papel regulatório do Estado.

Esse fato aumentou a exposição dos burocratas ao setor privado, assim como a probabilidade de atos corruptos por sua parte.

Não só o tamanho do Estado e o seu grau de intervenção em uma determinada sociedade merece ser trazido para análise. De acordo com Platteau (1994 apud Andvig et al., 2000, págs. 21-22), para o entendimento do fenômeno da corrupção torna-se também necessário a compreensão do papel desse mesmo Estado na sociedade.

Isso é feito por meio da análise dos problemas de ordem social nas instituições,

8 Tradução nossa.

sob a ótica de uma teoria de mercado. Os seguintes pontos se destacam dos resumos pelo autor no referido texto.

- i) As transações de mercado podem ser analisadas sob a ótica de problemas do tipo “dilema do prisioneiro”, em que a corrupção, dependendo das circunstâncias, é a estratégia dominante;
- ii) Nas economias modernas e na maneira como os negócios são conduzidos, os agentes esperam ser enganados. De certa forma, isso requer que outros mecanismos de confiança sejam gerados;
- iii) Se algumas normas de honestidade fossem aplicadas em transações impessoais, isso poderia tornar o problema existentes nas transações de mercado mais simples de resolver. Ao internalizar tais normas, poderia haver a mudança do jogo do tipo “dilema do prisioneiro” para o “jogo de confiança”⁹, onde os jogadores receberiam por serem honestos.
- iv) Uma outra forma de mudar o tipo de jogo é atribuir a alguma instituição pública o papel de monitorar e punir os agentes, de maneira que a esperança das funções utilidade desses constituam um “jogo de confiança”.

Quanto a instituições que possam monitorar os agentes públicos, pode-se citar que na estrutura de controle existente hoje no Brasil, deve ser ressaltada, sem o prejuízo da importância dos demais agentes, a atuação tanto do Tribunal de Contas da União - que atua no auxílio do Poder Legislativo no cumprimento de seu dever de controle externo - quanto da Controladoria Geral da União – CGU, órgão da Presidência da República que exerce a função de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

9 Tradução nossa.

2.2 A Corrupção no Brasil

O processo de formação e fortalecimento do Estado Brasileiro fora impregnado de uma série de vícios, que culminaram com um modelo específico de Gestão da Coisa Pública, no que tange às interações entre Estado e Sociedade.

Nesse sentido, Rocha e Wermuth (2008) ressaltam para o fato de que a presença conjunta de elementos como o Patrimonialismo e o Clientelismo, fora determinante para a cristalização de processos corruptos em nossa política.

Em verdade, essas duas figuras - Clientelismo e Patrimonialismo - presentes na nossa sociedade desde os tempos do Brasil Colônia, se complementavam. Em última instância, essa estrutura se manteria mesmo após a Proclamação da Independência do Brasil, mantendo-se até os dias de hoje (BARBOZA, 2006).

Ao ressaltarem essa forma específica de gerir recursos públicos, Rocha e Wermuth (2008) trazem que tal sistema “(...) baseia-se precipuamente nas relações pessoais de cordialidade estabelecidas entre aqueles que detêm em suas mãos o monopólio do poder e nas relações de troca de favores entre estes e a população alçada à condição de ‘clientes’.” (ROCHA e WERMUTH, 2008, pág. 154)

Estudos apontam para o aparecimento da corrupção organizada ainda no Governo de Juscelino Kubtich (GARCIA, 2003). Como ainda não havia a figura da correção monetária, e diante de contratos firmados em um ambiente de pressão pela alta dos preços, as obras acabavam sendo superfaturadas, sob a justificativa de proteção contra a inflação.

Esse mesmo autor traz que: “*Houve um crescimento financeiro e político das empreiteiras nacionais no cenário nacional, contribuindo para isso contratos firmados em um ambiente inflacionário com a ausência de correção monetária.*” (GARCIA, 2003, pág. 20).

A constante busca pelo crescimento econômico, assim como a necessidade de modernizar o país, ideais tão presentes na agenda das políticas dos governos militares, ampliaram o número de contratos e, portanto, de oportunidades para a corrupção.

De fato, à maneira do ocorrido no Brasil, a corrupção deve estar mais presente em economias que não tenham passado por processos de modernização. Esse estágio peculiar de desenvolvimento e sua relação com a corrupção é apontado por Andivig et al. (2000), em que:

“(…) com o crescimento econômico como o componente mais importante da modernização e uma implícita agenda econômico-liberal de um Estado desenvolvimentista restrito (preferível a um ‘grande’ Estado burocrático) unido a ideais de eficiência e do tipo *‘trickle down’* mais importantes do que a democracia, a corrupção era largamente vista como algo que pudesse ‘lubrificar’ as engrenagens da modernização, desaparecendo assim que os mercados ficassem se tornassem mais fortes e o Estado mais moderno e eficiente.¹⁰” (ANDVIG et al., 2000, pág. 85)

Utopicamente, o argumento trazido pelos autores é aceitável. O problema é - após o alcance da situação ideal, com um Estado ‘eficiente’ e ‘moderno’, assim como um mercado mais forte - eliminar a corrupção.

Analisando as divergências entre democracias e ditaduras, a verdade é que sob regimes autocráticos, *coeteris paribus*, as decisões acerca da alocação dos recursos públicos acabam se tornando mais ‘fáceis’ do que quando tomadas em regimes democráticos, haja vista que nesses últimos existe toda uma multiplicidade de agentes com poder de barganha e informações sobre as decisões de governo.

Essa ausência de transparência em relação às decisões de Governo nos regimes autocráticos gera um ambiente mais propício para o surgimento da corrupção do que o verificado em regimes democráticos.

Schwartzman (2008) alerta para o fato de que: *“Os regimes autoritários favorecem a corrupção, pelo cerceamento à expressão da opinião pública, perda de autonomia do poder judiciário e uso discricionário do poder.”* (SCHWARTZMAN, 2008, pág. 03).

O que ocorreu no Brasil é que quando se saiu de um regime autocrático militar, em que se clamava pela ‘redemocratização’ do Estado brasileiro (ressalvando-se o fato de que essa democracia talvez nunca houvesse sido plenamente exercida), fez-se necessária a reinvenção do nosso convívio com instituições há muito inertes. Inertes talvez mais pela ‘inconveniência’ de interesses, do que por quaisquer outros motivos.

Dessa forma, para a análise do fenômeno da corrupção, quando aplicada ao caso brasileiro, não podemos deixar de considerar também a transição ocorrida na década de oitenta - de um Governo Ditatorial-autocrático para Governo Democrático – também como fonte de alimentação do fenômeno.

Nesse sentido, Huntigton (1968 apud Shleifer e Vishny, 1993) atentam para o fato de que quando da passagem de Governos autocráticos para Governos Democráticos são

10 Tradução nossa.

observados incrementos no nível da corrupção. Segundo o autor, o problema ocorre em função de que várias instituições ainda não estão completamente desenvolvidas no Governo recém formado.

Ao encontro dessa posição, Andvig et al. (2000) afirmam que:

“Quando o controle autoritário é desafiado e destruído por meio de liberalizações econômicas e democratizações políticas, contudo, ainda não substituído completamente por um sistema de freios e contrapesos democráticos, ou por instituições legítimas e responsáveis, o nível de corrupção irá aumentar e alcançar um pico antes de ser reduzido com níveis crescentes de governância democrática” (ANDVIG et al., 2000, pág. 57, tradução nossa)

O processo de 'redemocratização' brasileiro, que teve origem a partir da década de 80, acabou por confundir-se com todo um processo que buscava a descentralização fiscal e administrativa no Brasil, culminando com a promulgação da Constituição de 1988. (AFFONSO, 1994).

Na verdade, a Constituição de 1988 trouxe em seu texto uma série de dispositivos que acabaram por institucionalizar uma estrutura descentralizada de Governo, processo este, conforme já mencionado, iniciado ainda no início da década de 1980.

Nesse sentido, podem ser citados: incrementos tanto no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) quanto no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), subindo respectivamente para 21,5% e 22,5% do total arrecadado pelo Imposto de Renda (IR) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Somem-se a essas transferências, o montante repassado a título de contribuições à Seguridade Social, os percentuais definidos na Constituição para a educação, a saúde, dentre outros.

Dessa forma, percebe-se que essa estrutura descentralizada, inflexível e rígida quanto à repartição dos tributos entre os entes governamentais, acabou por 'engessar' a execução do Orçamento Geral da União. Nesse panorama de contingenciamento de recursos, a consequência surgida é que o Governo Central passou a contar com pouca liberdade para a execução de políticas públicas.

Todos esses fatores geram incentivos para que sejam criados subterfúgios, no sentido de que o Governo Central consiga o apoio do Poder Legislativo para levar a cabo os projetos de seu interesse. Esse apoio se dá, de maneira mais explícita, via liberação de recursos do Orçamento Geral da União, assim como a execução de emendas propostas pelos parlamentares, já que a decisão final acerca de tais recursos pertence ao Poder Executivo.

Geddes e Ribeiro Neto (2000) apontam para o fato de que no Brasil, é comum

a troca de apoio político em bases municipais e estaduais pela distribuição de recursos financeiros federais para a consecução de bens públicos, tais quais hospitais, escolas, estradas, etc.

Na verdade é como se essa fosse a moeda de troca entre o poder Executivo e o Legislativo – o chefe do poder executivo trabalha com a distribuição de tais ‘benesses’ para alcançar apoio no Congresso Nacional, enquanto que este último trabalha com a distribuição de outras benesses aos líderes atuantes nas bases municipais, em troca de votos numa futura eleição.

Dessa forma, percebe-se que há uma tendência natural a maiores níveis de corrupção em estruturas do tipo descentralizadas. Sobre tais estruturas, Banfield (1979 apud Andvig et al., 2000, pág. 85) afirma que:

“(…) sistemas políticos descentralizados são mais corruptíveis, pois o potencial corruptor necessita influenciar apenas um segmento do governo, e porque em um sistema fragmentado existe um número menor de forças centralizadas e agências que reforcem a honestidade.” (BANFIELD, 1979, apud ANDVIG et al., 2000, pág. 85, tradução nossa)

Geddes e Ribeiro Neto (2000) apontam como fatores responsáveis por um incremento nas probabilidades do aparecimento da corrupção, além das inovações da Constituição de 1988, mudanças quanto às regras eleitorais existentes até então. Uma das consequências deste processo foi a perda da capacidade do Poder Executivo construir sua base de coalizão.

Em última instância, apontam que: *“A troca de recursos por suporte envolve a manipulação do poder público por oficiais com a proposta de compra de apoio político no Congresso, suporte financeiro da iniciativa privada ou de outros grupos de interesse”*. (GEDDES e RIBEIRO NETO, 2000, pág. 645, tradução nossa)

Rocha e Wermuth (2008) apontam em seu trabalho para a existência de um sistema político peculiar no Brasil. Da mesma maneira que Geddes e Ribeiro Neto (2000), apontam que são construídas verdadeiras teias de relações interdependentes entre os múltiplos agentes envolvidos na execução das políticas públicas.

Essas relações são construídas entre lideranças locais e parlamentares, e entre estes últimos e o Governo Federal, tendo como consequência última a construção de um cenário em que o interesse público raramente é atendido.

Esses mesmos autores trazem ainda que:

“Em tal contexto, tanto o atendimento, pelos parlamentares, das demandas particularistas das lideranças locais, quanto o atendimento, pelo governo, dos pleitos dos parlamentares, são condutas corruptas que, no cenário político brasileiro, fomentam-se reciprocamente, estreitando os vínculos entre a corrupção e o clientelismo.” (ROCHA e WERMUTH, 2008, pág. 156)

De fato, analisando-se as relações entre o Governo Federal e municipalidades no Brasil, em trabalho recente, Brollo et al. (2010) alcançam a conclusão de que incrementos em relação ao repasse de verbas federais a tais municípios, geram, nesses governos locais, um aumento considerável no nível de corrupção.

Tal efeito se torna presente, devido ao fato de que, nos arranjos políticos municipais, é cada vez maior o número de indivíduos de baixa qualidade em termos de capacidade de uma gestão 'limpa' - haja vista a estrutura de incentivos existentes para a corrupção.

Como consequência destes fatos, com supostos oponentes de menor qualidade, o chefe do executivo local vai poder se apoderar de maiores volumes de rendas, sem desapontar os seus votantes, e conseguindo ainda incrementos na probabilidade de sua reeleição.

Na verdade, o fenômeno trazido acima reflete um outro efeito já apontado nesse trabalho. É como se houvesse uma certa inércia em relação às práticas corruptas, semelhante à “corrupção auto reforçante”, trazida por Aidt (2003).

A conclusão de que quanto maior o volume de recursos transferidos, maior será o nível de corrupção também é alcançada por Albuquerque e Ramos (2006). Esses autores apontam que: “(...) a corrupção tende a estar positivamente correlacionada com o volume de recursos transferidos.” (ALBUQUERQUE e RAMOS, 2006, pág. 03)

2.3 A definição de Corrupção utilizada no trabalho

Conceitualmente não existe uma definição única para o que seja a corrupção. Vieira (2008) traz em seu trabalho que, relativamente ao estudo do fenômeno, na busca de um marco teórico para análise, é possível a identificação de uma tradição conceitual jurídica, uma sociológica e outra oriunda da economia política.

Nesse sentido, enquanto que nas tradições jurídica e sociológica, há uma relativização do que seria o ato corrupto - haja vista as diferenças de legislações entre países, assim como comportamentos que não são aceitos em uma sociedade podendo ser aceitos em

outras - na tradição da economia política existe uma condição suficiente: “(...) o abuso do poder confiado pelo interesse privado.” (BROW, 2006, apud VIEIRA, 2008, pág. 12)

Convém ressaltar que para os fins do presente trabalho, a corrupção deve ser definida no âmbito da perspectiva trazida pela economia política.

Dessa maneira, com base no que foi exposto até o momento, foi possível montar o seguinte quadro resumo, em que são relacionadas as linhas de pensamento abordadas na revisão da literatura sobre o tema e que possuem uma ligação mais estrita com a perspectiva econômica da corrupção.

Esse quadro tem por objetivo nos auxiliar na construção de um conceito para corrupção, aplicável ao objeto de estudo do trabalho.

tabela 1 – quadro resumo com as principais definições acerca da corrupção.

Autor	Corrupção
Aidt (2003)	Entendida como oriunda da racionalidade no comportamento dos agentes de uma sociedade. Relaciona ainda a corrupção à existência de instituições não solidificadas.
Acemoglu e Verdier (2000)	Na presença de falhas de mercado, havendo a atuação estatal para mitigá-las, essa intervenção do Estado dará margem para a demanda por um certo grau de corrupção.
Andvig et al. (2000)	Para esses autores, a atuação das instituições é determinante para o surgimento do efeito corrupção.
Balbinotto Neto e Garcia (2005)	Associam a corrupção a atividades do tipo <i>rent seeking</i>
Dabla-Norris (2000)	Fatores como, complexidade de sistemas tributários, atuação de agências reguladoras, atuam como verdadeiros geradores de incentivos ao cometimento de atos corruptos.
Montinola e Jackman (2002)	A competição política reduz os níveis de corrupção.
Rose-Ackerman (2002)	A corrupção generalizada pode retardar o processo de desenvolvimento em um país, distribuindo assim, de forma desigual, os benefícios do progresso.
Shleifer e Vishny (1993)	A corrupção depende da estrutura das instituições existentes em um determinado país. Além disso, elencam a competição política como fator determinante em relação à tolerância e permissividade da sociedade para com a corrupção.
Tanzi (1998)	Nos casos de corrupção, os representantes do Estado utilizam-se da estrutura existente na administração pública para exercer atividades corruptas. Para o autor, a corrupção é o abuso do poder público em prol da obtenção de benefícios privados.
Vieira (2006)	Sob processos de generalização da corrupção, os custos embutidos em atos irregulares são reduzidos, o que incentiva o seu cometimento.
Vieira (2008)	Para a economia política, uma condição suficiente para o surgimento da corrupção é o abuso de poder.
Vanucci e Della Porta (1999)	O fenômeno da corrupção pode ser abordado sob a perspectiva econômica, em que são analisados os incentivos existentes assim como as oportunidades geradas no âmbito das instituições.
Wallis (2004)	O sistema é manipulado por atores políticos, visando à extração de renda desse sistema.

Fonte: elaboração do autor.

Assim, no presente trabalho, considerou-se o problema da corrupção como tendo sua origem tanto na estrutura quanto na atuação das instituições. Em nível municipal, no Brasil, ele surge como consequência da baixa qualidade das instituições, que quando muito, estão presentes nesses municípios.

Diante desse cenário – de instituições não solidificadas ou mesmo ausentes – há incentivos para que o chefe do poder executivo local abuse do poder público investido em sua pessoa, cometendo dessa maneira uma série de atos irregulares de gestão, que visam o desvio de recursos¹¹ em prol do seu benefício, ou de algum indivíduo do seu grupo.

O nível de competição política observado também deve ser considerado quanto à determinação do nível de corrupção existente nos municípios. Quanto maiores forem os efeitos oriundos da competição política, mais expostos estariam os atos de corrupção executados pelos prefeitos em efetivo exercício.

Cabe ressaltar que o conceito de ato irregular utilizado no trabalho não depende da atuação do poder judiciário. Nesse sentido, como demonstrado mais adiante no trabalho, esses atos irregulares correspondem a situações verificadas nos municípios pela CGU - relativamente à aplicação de recursos públicos federais.

Portanto, a irregularidade de tal ato é definida ainda na esfera administrativa, no âmbito da competência exercida pelo Poder Executivo.

11 Os recursos aqui considerados são aqueles oriundos da execução descentralizada de uma série de Programas e Ações do Governo Federal, em que o beneficiário final é a população residente nos pequenos municípios brasileiros.

3. MODELO UTILIZADO

Em muitos dos trabalhos analisados pode ser verificada a utilização de modelos que levam em conta o montante de recursos passíveis de serem desviados - no intuito de se obter uma provável explicação para o fenômeno da corrupção.

Em Albuquerque e Ramos (2006) procura-se analisar o comportamento do chefe do executivo local nos municípios, quando se defronta com situações em que possa haver o desvio de recursos.

Nesse sentido, os autores trouxeram para a análise variáveis representando: características dos municípios constantes de sua amostra, a existência de incentivos políticos e eleitorais, características dos prefeitos, e também diferenças verificadas relativamente às instituições existentes em cada município.

No modelo proposto por Ferraz e Finam (2009) estudam-se os incentivos, decorrentes das estruturas institucionais existentes nos municípios, para que o prefeito exerça atividades visando ao desvio de recursos, principalmente quando este se depara com a possibilidade de reeleição.

Já no trabalho de Brollo et al. (2010), foram consideradas além da possibilidade da extração de renda pelos políticos, a probabilidade destes não serem reeleitos, assim como o tamanho do orçamento disponível ao município, representado pela quantidade de recursos disponíveis.

O modelo teórico utilizado no presente estudo tem como base o modelo utilizado por Brollo et al. (2010).

Nesse modelo, primeiramente procurou-se definir dois períodos de tempo distintos ($t=1$ e $t=2$). No primeiro período, o prefeito ocupante do cargo define a política a ser adotada para o período. Após a realização das eleições, o político eleito então define a política a ser seguida para o segundo período (que também é o último período).

A competência política dos candidatos também foi levada em consideração para a construção desse modelo. Assim, procurou-se trabalhar com tipos distintos de indivíduos, relativamente à sua competência para o exercício do cargo – o indivíduo tipo J e o tipo O . Esses últimos, em média, são mais competentes, quando eleitos.

As utilidades esperadas de um prefeito do tipo “J”, ocupando o cargo em $t=1$ e em $t=2$ são as seguintes:

$$V_1^J = \alpha^J \cdot r_1^J + R + p_J \cdot V_2^J$$

$$V_2^J = \alpha^J \cdot r_2^J + R$$

Em que r_t^J representa o nível de atividades visando ao desvio de recursos praticadas pelo ocupante do cargo e “R” representando outros benefícios que podem ser associados ao cargo de prefeito, tais quais status, poder político, etc.

O valor esperado dessa renda passível de desvio pelo político do tipo J em atividades corruptas é dado por: $\alpha^J = 1 - \lambda^J \cdot q$. Sendo a probabilidade desse prefeito ser reeleito representada por p_J .

O termo λ^J representa os decréscimos da função utilidade do prefeito que for pego em atividades corruptas. A constante q representa a tecnologia utilizada em atividades de auditoria.

Adicionalmente, a probabilidade do prefeito ser pego em um ato corrupto é dada por: $d(r_t) = q \cdot r_t$. Assumiremos também que: $\lambda^J < 1$, e $q \leq 1$ de maneira que $\alpha^J > 0$.

Para a solução do modelo, é necessário assumir que quem quer que esteja no cargo no último período, o indivíduo J ou O , este irá extrair o máximo de renda possível em $t=2$.

Dessa forma, a renda a ser extraída nesse período tem o seu valor máximo dado por: $r_2 \leq (\tau - g_t)$, sendo que a restrição orçamentária do governo é: $g_t = \theta(\tau - r_t)$. Os gastos públicos são representados por g_t , enquanto que τ representa o orçamento disponível, que possui um valor fixo.

Para fins de simplificação do modelo, iremos reescrever o valor máximo a ser extraído em atividades de desvio de recursos em qualquer dos períodos, de maneira que $r_t \leq \psi\tau \equiv \bar{r}$.

Ressalta-se que θ representa a competência de determinado indivíduo em prover o bem público g_t . Essa competência é considerada como uma variável aleatória de densidade ξ e média $(1 + \sigma^i)$, sendo $i=J,O$.

Em $t=2$ os eleitores irão votar no candidato com a maior competência esperada. Dessa maneira, um indivíduo do tipo J irá derrotar o indivíduo do tipo O se:

$$E(\theta|g_1, J) \geq 1 + \sigma^O$$

Partindo-se da restrição orçamentária do Governo, $g_t = \theta(\tau - r_t)$, pode-se perceber que essa esperança pode ser reescrita da seguinte maneira:

$$E(\theta|g_1, J) = \frac{g_1}{(\tau - r_1^{ej})}$$

Em que r_1^{ej} representa a expectativa dos eleitores acerca de como o indivíduo tipo J define as atividades de subtração de renda em $t=1$.

Novamente, a partir da restrição orçamentária do Governo, porém, tomando-se como referencial o ponto de vista do ocupante do cargo, tem-se que: $g_1 = \theta(\tau - r_1^J)$, onde r_1^J representa de fato a maneira como esse ocupante define o nível de atividades de extração de renda.

Assim, a esperança acerca do comportamento de determinado indivíduo pode ser reescrita, de maneira que:

$$E(\theta|g_1, J) = \frac{\theta(\tau - r_1^J)}{(\tau - r_1^{ej})}$$

A probabilidade de que o indivíduo do tipo J seja eleito em detrimento a um indivíduo do tipo O é então dada por:

$$p^{J,O} = Pr \left[\theta \geq \frac{\tau - r_1^{ej}}{\tau - r_1^J} (1 + \sigma^O) \right]$$

A competência θ do indivíduo J possui distribuição uniforme com densidade ξ e média $(1 + \sigma^J)$, de maneira que:

$$Pr[\theta \geq X] = \frac{1}{2} + \xi(1 + \sigma^J - X)$$

Logo, a probabilidade do ocupante do cargo ser reeleito é dada por:

$$p^J = \frac{1}{2} + \xi(1 + \sigma^J) - \xi \frac{\tau - r_1^{eJ}}{\tau - r_1^J} (1 + \hat{\sigma})$$

Em que a variável $\hat{\sigma}$ representa a esperança do indivíduo ocupante do cargo acerca da competência de seu oponente, em $t=1$.

Adicionalmente, temos que:

$$\frac{\partial p^J}{\partial r_1^J} = -\xi \frac{(1 + \hat{\sigma})}{\tau - r_1^J} < 0$$

Ou seja, quanto maior for o nível de atividades visando à subtração de renda praticadas pelo chefe do executivo local, menores serão as suas chances de reeleição.

O ocupante do cargo irá procurar maximizar sua função utilidade

$$V_1^J = \alpha^J \cdot r_1^J + R + p_J \cdot V_2^J$$

relativamente à r_1^J , e sujeito a:

$$p^J = \frac{1}{2} + \xi(1 + \sigma^J) - \xi \frac{\tau - r_1^{eJ}}{\tau - r_1^J} (1 + \hat{\sigma})$$

Sabe-se que no período $t=2$, o prefeito ocupante do cargo escolherá o maior nível de V_2^J possível, haja vista que mesmo não poderá se candidatar ao final desse período. Assim:

$$V_2^J = \alpha^J \bar{r} + R \equiv \alpha^J \psi \tau + R$$

Substituindo V_2^J na função objetivo e calculando a condição de primeira ordem, obtemos que a renda de equilíbrio definida para um indivíduo do tipo J, que no período $t=1$ será dada por:

$$r_1^J = \tau - \xi(1 + \hat{\sigma})(\psi\tau + R/\alpha^J)$$

Onde para que exista um ponto ótimo interior, deve-se assumir que o lado direito dessa equação seja positivo.

A partir da solução para o modelo, os autores alcançam as principais propriedades do modelo, quais sejam:

- i) as rendas extraídas ou desviadas são uma função crescente do tamanho do orçamento;
- ii) essas mesmas rendas são uma função decrescente da esperança do ocupante do cargo acerca da competência ou força de oponente; e
- iii) o efeito do tamanho do orçamento é tão maior quanto menor for a esperança acerca da competência do oponente.

Para fins do presente estudo, as principais propriedades do modelo a serem trabalhadas são as duas primeiras, que algebricamente podem ser representadas da seguinte maneira:

$$i) \quad \frac{\partial r_1^J}{\partial \tau} > 0$$

$$ii) \quad \frac{\partial r_1^J}{\partial \hat{\sigma}} < 0$$

A primeira propriedade nos diz que quanto maior o volume de recursos financeiros transferidos aos municípios, ou seja maior o tamanho do orçamento, maior será a probabilidade do ocupante do cargo de chefe do poder executivo local exercer atividades visando ao desvio de recursos.

A outra propriedade alcançada já nos diz que quanto maior for a esperança do ocupante do cargo acerca da competência dos seus oponentes, ou da força desses candidatos,

menores serão as chances desse ocupante se envolver em atividades que busquem a subtração de renda, ou seja, menor será o nível de corrupção nesse município.

Na etapa do trabalho relativa à análise empírica dos dados, serão testadas essas duas primeiras propriedades alcançadas pelo modelo teórico, $(\frac{\partial r_1^j}{\partial \tau} > 0)$ e $(\frac{\partial r_1^j}{\partial \hat{\sigma}} < 0)$, assim como a possibilidade da influência de alguns fatos estilizados sobre o nível de corrupção municipal no Brasil.

4. DADOS UTILIZADOS NO ESTUDO

Antes da apresentação dos dados utilizados, convém recobrar a definição de corrupção utilizada no trabalho.

A corrupção municipal é definida como oriunda da ausência, ou mesmo da baixa qualidade das instituições existentes nos municípios brasileiros. Nesse cenário, incentivos são criados para que o chefe do poder executivo local incorra em abusos de poder.

Pragmaticamente, o problema decorre de atos irregulares de gestão que vão de encontro aos princípios da boa aplicação de recursos públicos – atos que visam o desvio desses recursos, beneficiando o próprio prefeito ou mesmo alguém do seu grupo.

Em virtude da dificuldade de dados que possam mensurar corretamente a corrupção, haja vista que os atos que a causam são em sua grande maioria executados em sigilo, neste estudo tratamos de construir variáveis *proxy* para o fenômeno.

Da mesma maneira, foram utilizadas *proxies* para mensurar a competência esperada, ou a força de um provável candidato oponente ao ocupante do cargo.

4.1 Dados referentes à Corrupção

Uma das hipóteses a ser testada nesse estudo deriva da primeira propriedade alcançada pelo modelo teórico apresentado. Essa hipótese nos diz que o nível de atividades visando ao desvio de recursos, ou seja - a corrupção propriamente dita - possui uma relação positiva com o tamanho do orçamento do município, que no nosso caso é representado pelo montante de recursos transferidos aos municípios pelo Governo Federal.

Nesse sentido, quando se trata de estudos envolvendo a corrupção, uma das grandes dificuldades verificadas é a ausência de dados que possam mensurar corretamente o fenômeno. O que se pôde observar sobre o tema na literatura econômica é a utilização de variáveis *proxy* para a mensuração da corrupção.

Assim, nesse trabalho, na busca de *proxies* para a corrupção, foram utilizados dados oriundos dos relatórios produzidos pela Controladoria Geral da União - CGU, sob a égide do Programa de Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos.

Esse Programa fora instituído pela CGU ainda em abril de 2003, por meio da Portaria nº 247, possuindo como objetivo inibir a corrupção, principalmente nas esferas

municipais de governo.

Essas fiscalizações possuem o objetivo de verificar a correta aplicação dos recursos federais repassados sob quaisquer formas para órgãos das administrações dos municípios sorteados.

No âmbito do Programa, utilizando-se do mesmo sistema de sorteios das loterias da Caixa Econômica Federal, são definidos a cada rodada de sorteio, 60 municípios que irão receber os fiscais da CGU.

Cabe ressaltar que constam do universo amostral apenas aqueles municípios com população inferior a 500.000 habitantes e que atualmente estão sendo realizados os trabalhos referentes ao 33º Sorteio.

Dessa maneira, depois de selecionados os municípios, são levantadas as informações referentes ao repasse de verbas federais para os mesmos, a fim de se determinar a construção de um plano amostral, para a posterior verificação *'in loco'* da aplicação dos recursos.

Após essa etapa inicial, são então emitidas as Ordens de Serviço¹², contendo os procedimentos a serem executados em campo pelos auditores da CGU.

Os trabalhos de campo levam em média entre uma e duas semanas. É nessa etapa, que os auditores verificam de fato o emprego dos recursos públicos, por meio de entrevistas, registros fotográficos, métodos de contagem, realização de medições, etc.

Com a conclusão dos trabalhos de campo, para cada município participante do Programa, é emitido um Relatório de Fiscalização¹³ contendo os resultados dos exames e testes conduzidos pelos fiscais, assim como as recomendações¹⁴ construídas aos ministérios executores de cada Programa ou Ação de Governo.

Esses resultados compreendem, em sua grande maioria, as situações de irregularidade verificadas em campo pelos auditores. Nesse sentido, a competência para a

12 As Ordens de Serviço são emitidas pelo Órgão Central da CGU, em Brasília, para as Unidades Regionais do órgão. Nessas ordens estão explicitados os procedimentos operacionais a serem seguidos pelos fiscais. O fato de haver um Órgão Central dando as diretrizes e procedimentos a serem trabalhados *'in loco'* garante uma certa uniformização da operacionalização do Programa.

13 Os fatos constatados e constantes desse relatório são separados por Ministério executor, assim como por Programa e a Ação aos quais a despesa executada encontra-se vinculada. O conteúdo de tais constatações varia desde impropriedades formais ocorridas até desvios de recursos propriamente ditos. Além das falhas verificadas pelos fiscais, são trazidas nos Relatórios as justificativas do Gestor Municipal para os fatos apontados, assim como a análise da equipe da CGU acerca de tais justificativas. Os relatórios podem ser encontrados no sítio da Controladoria Geral da União (<http://www.cgu.gov.br/>), na área de “Auditoria e Fiscalização”, em “Avaliação da Execução de Programas de Governo”, e finalmente em “Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos.”

14 Ressalta-se que em decorrência da própria natureza do Controle Interno, são emitidas recomendações e não determinações.

verificação da aplicação dos recursos públicos fiscalizados é da Controladoria Geral da União, enquanto Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

Portanto, pode-se afirmar que a definição de ato irregular encontra-se situada na esfera administrativa do Poder Executivo, independendo assim da atuação de outras instâncias, como por exemplo, do poder judiciário.

Além do encaminhamento ao Gestor municipal, os relatórios contendo os resultados das fiscalizações são enviados aos ministérios responsáveis pela execução dos programas e ações de Governo em que foram apontadas falhas, no intuito da correção dessas e também do auxílio quanto à avaliação do seu acompanhamento.

Albuquerque e Ramos (2006), em seu trabalho, tomando como base os relatórios emitidos pela CGU, utilizaram-se inicialmente da contagem das irregularidades nos municípios que fizeram parte de sua amostra. Isso foi feito com base da assunção da hipótese de que a corrupção estaria correlacionada com tal medida.

Porém, ocorre que muitas dessas irregularidades podem ser atribuídas a falhas formais do Gestor municipal – às vezes por falta de conhecimento das normas legais, ou mesmo por erros administrativos, o que não representaria necessariamente uma medida para a corrupção no município.

Nesse sentido, a solução proposta pelos autores consistiu em considerar nas estimações apenas as irregularidades em que o prefeito esteve envolvido e que para tais não foram apresentadas justificativas que pudessem suprimir as falhas apontadas. (ALBUQUERQUE e RAMOS, 2006)

Da mesma maneira, Ferraz e Finam (2009) utilizaram as constatações oriundas dos relatórios de fiscalização da CGU como *proxies* para a corrupção. Em seu trabalho, os referidos autores filtraram por cada relatório, variáveis que acabariam por definir um nível de corrupção para cada município analisado. Além disso, trataram de classificar as irregularidades encontradas em diversas categorias.

Dessa forma, a definição alcançada pelos autores acerca da corrupção política é a seguinte: irregularidades verificadas quanto às aquisições de bens e serviços ocorridas nos municípios ou desvios de recursos públicos ou superfaturamentos. Mais especificamente, afirmam que:

“(...) definimos uma aquisição como irregular se: i) uma determinada aquisição não foi executada; ii) o número de lances mínimos não foi alcançado; iii) há a evidência de fraude no processo de aquisição (por exemplo: a existência de lances efetuados por empresas não existentes). Categorizamos desvios de recursos públicos como

qualquer gasto sem documentos comprobatórios de sua compra ou fornecimento e/ou evidência explícita de desvio de recursos evidenciado pela CGU. Finalmente, definimos como superfaturamento como qualquer evidência de que os bens ou serviços adquiridos pela Prefeitura foram adquiridos por um valor superior ao seu valor de mercado¹⁵. (FERRAZ e FINAM, 2009, pág. 8).

Como medida principal da corrupção, os autores utilizaram-se do que foi quantificado nos relatórios pesquisados em termos das falhas mais graves - ou seja, os desvios de recursos públicos propriamente ditos. Essa medida foi tratada em termos percentuais do montante de recursos fiscalizados.

Como medida adicional, definiu-se o total das irregularidades verificadas nos processos de aquisições de bens e serviços. Esse valor foi ainda trabalhado em razão da quantidade de itens verificados. A verificação desses itens é expressa pela quantidade de Ordens de Serviço emitidas.

Recentemente, em trabalho acerca da corrupção política e sua relação com o montante de recursos federais transferidos aos municípios, Brollo et al. (2010), assim como Albuquerque e Ramos (2006), e Ferraz e Finam (2009), também utilizaram-se dos relatórios oriundos das fiscalizações conduzidas pela CGU, no âmbito do Programa de Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos.

Em seu trabalho, Brollo et al. (2010) utilizaram dois conceitos acerca da corrupção - o primeiro deles, um tipo de corrupção mais amplo, - em que também estão incluídos atos irregulares que seriam melhor enquadrados como consequência de uma má administração. O segundo conceito seria mais estrito, por já tratar de irregularidades mais severas, contendo os desvios de recursos financeiros propriamente ditos.

Em relação à corrupção ampla, são associadas as seguintes práticas: i) irregularidades verificadas relativamente às aquisições de bens serviços pelas prefeituras municipais; ii) evidências de fraudes nos processos; iii) favoritismo quando ao recebimento dos bens; iv) superfaturamentos; v) desvio de recursos públicos; vi) despesas executadas porém não comprovadas.

Quanto ao conceito mais estrito de corrupção as categorias são as seguintes: i) irregularidades mais severas, verificadas quanto aos processos de aquisição de bens e serviços; ii) fraudes; iii) favoritismos; iv) superfaturamentos.

Para ambos os conceitos, os autores construíram variáveis binárias, definindo a existência ou não de irregularidade, assim como uma variável discreta, medindo o número de vezes em que a situação ocorreu.

15 Tradução nossa.

De maneira semelhante ao conduzido no trabalho de Ferraz e Finam (2009), Brollo et al. (2010) construíram uma variável com base na proporção entre o total de recursos envolvidos na irregularidade apontada e montante de recursos auditados pela CGU para a referida área.

Nas análises realizadas ao longo do presente estudo os dados utilizados são oriundos das fiscalizações referentes aos 23º, 24º e 25º sorteios, todos ocorridos no ano de 2007, alcançando dessa maneira um total de 180 municipalidades.

A metodologia adotada no presente trabalho, assim como a sistemática utilizada para a extração dos dados, que irão de fato atuar no modelo utilizado como *proxies* para a corrupção, tem como base o trabalho de Ferraz e Finam (2009).

Da mesma maneira que no estudo mencionado, as irregularidades verificadas nos municípios foram separadas em: i) falhas graves, e ii) irregularidades verificadas quanto à aquisição de bens e serviços.

São consideradas como falhas graves aquelas em que há efetivamente um prejuízo financeiro quantificável para a União, tais quais: superfaturamentos, sobrepreços, desvios de recursos, saques em conta corrente e pagamentos realizados sem a comprovação da efetiva liquidação de despesas, etc. Essas falhas graves foram quantificadas e tratadas como proporção do montante de recursos auditados.

Da mesma maneira, o total de irregularidades verificados nos processos de aquisição de bens e serviços - consubstanciado nos processos licitatórios realizados - foi trabalhado como medida relativa dos itens auditados, sendo esses últimos representados pelas Ordens de Serviço emitidas.

A título de exemplo de irregularidades nessas aquisições podem ser citados: favorecimento de empresas, participação de empresas 'fantasmas' ou de 'fachada' nos certames, prosseguimento de processos licitatórios na modalidade convite sem que haja o mínimo de três propostas válidas, fracionamento de despesas, utilização de modalidade indevida de licitação, etc.

Buscou-se após a obtenção desses dados, uma maneira de conjugá-las - de maneira que essa última medida obtida fosse de fato a *proxy* para a corrupção nos municípios fiscalizados.

Tal processo foi feito por meio do somatório de ambas as medidas, de forma que no final pôde ser possível o alcance de um valor *proxy* para o fenômeno corrupção. A variável resultante desse processo é a *corrupt1*.

Assim, procedeu-se à leitura de cada um dos 180 relatórios de fiscalizações ocorridas nos municípios sorteados, de maneira a filtrar as informações necessárias para a construção dos indicadores a serem utilizados.

A título de exemplo da metodologia aplicada, podem ser citados os resultados constantes do Relatório de Fiscalização afeto ao Município de Manicoré, no Amazonas.

Para esse município, relativamente às irregularidades nas aquisições de bens e serviços foram evidenciadas situações como: aquisições sem processos licitatórios, indícios de simulação de licitação, fracionamento de despesas, etc. totalizando 8 (oito) ocorrências.

Como foram emitidas 15 (quinze) Ordens de Serviço, o percentual de problemas em relação à aquisição de bens e serviços no município foi de 53,33%.

Além disso, foram evidenciados saques realizados em contas vinculadas à execução de programas específicos sem a identificação de seu destino. Os valores apurados foram da ordem de R\$ 56.060,75, que representam aproximadamente 0,84% do montante de recursos fiscalizados.

Dessa maneira, o valor de *corrupt1* para o município foi de 54.17%, correspondendo ao somatório dos valores encontrados para (*irregularidades*)/(*itens verificados*) e (*desvios*)/(*recursos fiscalizados*).

Um outro exemplo a ser citado é o Município de Japaratinga, em Alagoas. Em termos de aquisições irregulares, foram detectadas três situações pelos fiscais da CGU: fracionamento de despesas, objetivando fuga ao processo licitatório; ausência de realização de procedimento licitatório; indícios de direcionamento de processo licitatório .

Foram emitidas 24 (vinte e quatro) Ordens de Serviço para o município, representando a quantidade de itens a serem analisados em campo. Assim, a medida relativa das irregularidades constatadas quanto ao total de itens verificados foi de 12,50%.

Em termos de desvios de valores propriamente ditos, as irregularidades verificadas em campo alcançam o montante de R\$ 351.483,00, que correspondem a aproximadamente 13,50% do montante de recursos fiscalizados.

As constatações encontradas basicamente referem-se a: pagamentos por serviços não executados; pagamentos efetuados sem o devido suporte documental; realização de saques em contas correntes específicas para a operacionalização de programa de governo sem a comprovação de liquidação das despesas. Assim, para o município de Japaratinga, a observação da variável *corrupt1* foi de aproximadamente 26%.

4.2 Dados referentes à execução descentralizada dos programas e ações de governo

Em relação à primeira propriedade do modelo teórico ($\frac{\partial r_1^J}{\partial \tau} > 0$), explicitamos a metodologia empregada para a definição da variável *corrupt1*, que mensura o efeito corrupção nos municípios.

Nesta seção do trabalho, apresentamos as formas de mensuração do tamanho do orçamento (τ), representado no estudo pelo montante de recursos financeiros repassados pelo Governo Federal ao município.

O gasto público, até que se consubstancie no desembolso financeiro propriamente dito, passa por várias fases. Tomando como base a nossa carta magna, a Constituição Federal de 1988, pode-se dizer que a despesa possui sua gênese ainda na elaboração do Plano Plurianual – PPA, instrumento de Planejamento do Governo Federal.

Nesse plano devem constar, de maneira regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Os outros instrumentos que compõem juntamente com o PPA o processo orçamentário no Brasil são a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

O Plano Plurianual – PPA, com duração de quatro anos pode ser entendido como a peça de caráter mais 'programática' do processo. Estabelecendo as diretrizes, metas e objetivos para o período de sua vigência, é também a peça à qual tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, quanto a Lei Orçamentária Anual – LOA, estarão vinculadas hierarquicamente. No PPA deverão estar consignadas as obras cuja execução deverá ultrapassar um exercício financeiro.

As despesas públicas devem estar vinculadas à execução de ações de governo. Estas por sua vez, deverão estar estruturadas na forma de programas, que visam à consecução dos objetivos definidos ainda no PPA.

É por meio dos Programas que há a integração entre as etapas de planejamento do gasto público e as de sua realização, por meio das ações de governo. Parte dos dados a ser utilizada no presente trabalho, é composta pelos valores destinados à execução das mais diversas ações governamentais.

Legalmente, a LDO faz a interligação entre o planejamento a longo prazo – consubstanciado no PPA – e a execução de curto prazo – constante da LOA. Ao definir as

metas e prioridades da administração para o exercício financeiro subsequente à sua elaboração, a LDO acaba orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA.

A LOA é quem vai, de fato, estabelecer as despesas e receitas dentro do exercício financeiro ao qual se referir. Compreende dessa forma, o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

De forma resumida, o rito da LOA é o seguinte: i) o Projeto da Lei Orçamentária Anual - PLOA - é elaborado pelo executivo e encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República; ii) após isso, o Projeto é encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF; iii) após a análise dessa Comissão, há a emissão de um parecer, assim como um Relatório Preliminar acerca do Projeto ; iv) a esse relatório são apresentadas as emendas parlamentares¹⁶; v) o parecer da CMPOF é então submetido à votação no Plenário do Congresso Nacional; vi) retorna à CMPOF para a sua redação final; vii) enfim, o texto do PLOA, já denominado por Autógrafo é enviado à sanção pelo Presidente da República¹⁷.

De acordo com Pereira e Mueller (2002), antes mesmo do envio do PLOA pelo ao Congresso, os parlamentares mais influentes passam a se articular, de maneira que:

“(…) alguns parlamentares, especialmente os de mais prestígio e poder político, recorrem às suas redes políticas dentro dos ministérios e órgãos federais para incluir projetos de seu interesse na proposta que o Executivo deve enviar ao Congresso Nacional”. (PEREIRA e MUELLER, 2002, pág. 269).

O fluxo descrito acima vale para toda a execução de despesas do Governo Federal. Para os fins desse estudo, trabalharemos especificamente com as transferências de recursos destinadas aos 180 municípios que compõem a amostra utilizada.

Os repasses de recursos financeiros do Governo Federal aos municípios podem ocorrer sob as mais variadas situações, o que pode decorrer tanto em função de a população residente desses municípios ser o beneficiário final de uma série de Programas de Ações de Governo, quanto em função de determinações constitucionais ou legais previstas.

De acordo com cartilha elaborada pela Controladoria Geral da União

16 De acordo com a Constituição Federal (1988) , as emendas serão apreciadas, na forma regimental, pelo plenário das duas casas do Congresso. Essas apenas poderão ser aprovadas se cumprirem os seguintes requisitos (Art. 166, § 3º, incisos I, II e III): serem compatíveis com o PPA e com a LDO; indicarem os recursos necessários; e que sejam relacionadas à correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Uma outra informação importante é a de que cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas ao PLOA e que as bancadas estaduais e comissões permanentes nas duas casas do Congresso também poderão apresentar emendas.

17 O Presidente da República pode também vetar artigos do Autógrafo.

(BRASIL, 2005) - orientada a gestores municipais - as formas existentes de repasse de recursos para financeiros para as esferas municipais são as seguintes: i) Transferências Constitucionais); ii) Transferências Legais não vinculadas a fins específicos; iii) Transferências Legais vinculadas a fins específicos, que podem ser automáticas ou do tipo Fundo a Fundo; iv) Transferências Diretas ao Cidadão; e por fim, v) Transferências Voluntárias.

As Transferências Constitucionais retiram sua validade diretamente do texto da CF 1988. Como exemplos mais significativos dessa modalidade podem ser trazidos tanto o Fundo de Participação Municipal - FPM, quanto o Fundo de Participação Estadual – FPE (ambos dispostos no Art. 159 da Constituição), dentre outros.

Para as Transferências Legais, há a existência de leis específicas regulamentando cada uma dessas transferências. É o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e do Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos (EJA).

Ainda sob a modalidade das Transferências Legais, há as do tipo “Fundo a Fundo”, em que podem ser citados o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) além do repasse de recursos para o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS).

Dentre as situações de irregularidades, desvios, superfaturamentos, etc. que alimentam a variável *corrupt1*, muitas destas estão relacionadas à execução de recursos oriundos de Transferências Legais, com o destaque para os recursos desviados do Sistema Único de Saúde – SUS.

No caso das Transferências Diretas ao Cidadão, o programa que mais se destaca dentro dessa modalidade é o Bolsa Família. Adicionalmente, pode-se citar o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Tendo exposto os mecanismos de repasse de recursos federais aos municípios, passemos ao levantamento desses dados. Procurou-se levantar os valores associados às transferências ocorridas ao longo dos exercícios de 2005 e 2006.

Esse corte foi estabelecido na medida em que as fiscalizações que deram origem à mensuração da variável *proxy* para a corrupção foram realizadas em todas ao longo do ano de 2007, referentes aos 23º, 24º e 25º sorteios.

Assim, é razoável assumir que nesse último exercício ainda estivessem sendo executados recursos vinculados aos exercícios de 2005 e 2006.

Os dados referentes às transferências de recursos da União para os 180 municípios componentes da amostra utilizada foram obtidos junto ao Portal da Transparência, mantido pela Controladoria Geral da União¹⁸.

A variável utilizada para captar o efeito dessas transferências de recursos no estudo foi a *lnrec* - que representa o logaritmo natural dos montantes repassados em 2005 e 2006 para os municípios sob análise.

4.3 Dados relativos à Competência esperada do oponente

A outra hipótese oriunda do modelo teórico a ser testada no trabalho é a de que quanto maior for a esperança do ocupante do cargo acerca da competência de seu oponente, menores serão as chances desse ocupante se envolver em atividades que busquem a subtração de renda, ou seja, menor será o nível de corrupção no município ($\frac{\partial r_1^j}{\partial \hat{\sigma}} < 0$).

Isso na verdade quer dizer que quanto maior for o efeito gerado pela competição política, menores serão os níveis de corrupção no município.

Não existe uma maneira clara de como se tratar a esperança acerca da competência do oponente pelo ocupante do cargo. Assim, da mesma maneira que a mensuração do efeito corrupção nos municípios, trabalhamos com a possibilidade de variáveis *proxy* para medir o efeito dessa competência esperada.

Nesse sentido, convém ressaltar que na literatura consultada sobre o tema não há uma indicação de que variáveis seriam possíveis *proxies* para a competência do oponente.

Um fator que se levou em consideração neste trabalho para a definição dessa competência foi a quantidade de informações disponíveis aos eleitores. Dessa forma, entendemos que quanto maior for o volume de informação disponível no município, maior será o efeito competição verificado no município.

Assim, considerando-se esse cenário de maior disponibilidade de informações, diante de uma má gestão de um dado ocupante do cargo, em que se verificasse um maior nível de atividades corruptas, maior seria também o nível de conhecimento dos eleitores acerca de suas ações. Essas informações pesariam contra o prefeito em exercício, quando da tentativa de uma reeleição.

18 Os dados referentes à execução descentralizada de recursos podem ser encontrados no Portal da Transparência do Governo Federal, no sítio <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>.

Esse comportamento dos eleitores é conhecido pelo ocupante do cargo, motivo pelo qual consideramos o seguinte: quanto maior for a quantidade de informações disponíveis aos eleitores, maior será o efeito competição entre os candidatos.

Tudo isso tem como consequência uma maior esperança acerca da competência do oponente por parte do ocupante do cargo. Dessa forma, a probabilidade desse último se envolver em atividades corruptas será menor, sendo menores também os níveis de corrupção para aquele município.

Assim, buscando-se essa *proxy* para esse efeito oriundo de uma maior competição política, trabalhou-se com a hipótese de utilizar variáveis que pudessem mensurar o acesso à informação.

Nesse sentido, a variável utilizada é o percentual de domicílios com acesso à televisão em cada município constante da amostra utilizada. Essa variável no estudo é a *acesstv*. Consideramos que quanto maior for o valor dessa variável, menor será o nível de corrupção no município.

Uma outra possibilidade considerada - em termos do que seria uma variável *proxy* capaz de mensurar esperança acerca da competência do oponente - consiste em verificar o partido político do qual o chefe do poder executivo local é integrante, e se esse partido é componente da base de coalizão do Governo Federal.

Sendo integrante dessa base, o efeito competição seria maior. Essa situação teria como consequência um menor nível de corrupção no município.

A variável *dummy* intitulada de *partido* nos informa então se o partido ao qual o chefe do executivo local é integrante faz parte da base de coalizão do Governo Federal.

Na seção referente à análise empírica do trabalho ambas as variáveis (*acesstv* e *partido*) serão testadas no intuito de se definir qual representa melhor uma *proxy* para a esperança da competência do oponente.

4.4 Outros dados utilizados no estudo – fatos estilizados

Além das variáveis referentes ao efeito corrupção, das variáveis utilizadas para a mensuração da competência esperada do oponente, e aos recursos financeiros liberados para os municípios sob análise, no presente estudo são testados alguns fatos estilizados acerca da corrupção.

O primeiro fato estilizado que se procurou testar no trabalho foi a influência da região Nordeste sobre o nível de corrupção municipal. Ou seja, testamos se o fato de um município estar situado na região Nordeste traz incrementos em relação à corrupção verificada nessa municipalidade.

Na história da formação político-econômica brasileira, o Nordeste é conhecido pelo predomínio das práticas patrimonialistas e clientelistas nas relações entre Estado e Sociedade, e mesmo entre os membros dessa última.

Autores como Vieira (2008), relativamente às regiões existentes no Brasil, apontam o Nordeste como: “(...) *local de maior concentração de práticas corruptas e clientelísticas.*” (VIEIRA, 2008, pág. 48)

Dessa maneira, para testarmos essa influência do Nordeste sobre o nível de corrupção municipal, criamos variáveis do tipo *dummy* para as regiões centro-oeste, nordeste, norte e sul, com o intuito de verificar diferentes efeitos quanto à corrupção às diferentes regiões. As variáveis criadas foram as seguintes: *dco*, *dne*, *dn* e *dsul*.

Outro fato estilizado que se procurou testar no modelo diz respeito à distância existente entre o município constante da amostra e a sua respectiva capital. Quanto mais distante estiver o município da capital do Estado, maior seria a sensação de impunidade, gerando incrementos em relação a atos corruptos. A variável *Indist* traz o logaritmo natural dessa medida.

Outro fato trazido para o modelo levou em consideração a possibilidade de incrementos no nível de corrupção quando houver recursos oriundos de emendas parlamentares liberados para o município.

As chamadas transferências voluntárias representam o repasse de recursos a municípios e que não derivam de uma obrigação Constitucional ou legal, não são destinadas ao financiamento da saúde, assim como também não podem ser enquadradas como Transferências Diretas ao Cidadão.

Nos municípios brasileiros, a execução dessas transferências voluntárias consubstanciadas precipuamente nas emendas ao orçamento, se dá basicamente por meio dos Convênios ou Contratos de Repasse.

Nos Convênios, impera a cooperação entre o Município e a União, visando ao alcance de um projeto ou atividade específica. Já nos Contratos de Repasse, a transferência de recursos é intermediada por uma agência financeira oficial federal, representada na maioria das vezes pela Caixa Econômica Federal – CEF.

A decisão acerca da execução ou não de determinado recurso vinculado a uma emenda parlamentar cabe ao Poder Executivo Federal, que pode utilizar-se de tal faculdade como instrumento de barganha, junto ao Poder Legislativo, no sentido de negociações acerca da aprovação de projetos de seu interesse.

Procurou-se apurar os valores liquidados a título dessas emendas parlamentares, em termos quantitativos - no modelo utilizado, os logaritmos naturais desses montantes são tratados como a variável *lnemend*.

O último fato estilizado testado é se existe um nível autônomo para a corrupção municipal. A intuição por trás disso é que se mesmo após controlados os efeitos das variáveis utilizadas no modelo - tais quais: recursos liberados para o município, competência do oponente, região que está localizado o município, etc. - ainda sobraria um resíduo determinando o nível de corrupção municipal.

5. RESULTADOS EMPÍRICOS DO MODELO

A seguir é apresentada uma descrição sucinta das variáveis utilizadas no modelo. As variáveis estão agrupadas por aquelas oriundas do modelo teórico e as oriundas dos fatos estilizados apresentados na seção anterior.

Tabela 2 – variáveis oriundas do modelo teórico.

Variáveis oriundas do modelo teórico	
<i>corrupt1</i>	<i>Proxy</i> criada para verificar o nível de corrupção no município – representada pelo somatório entre a razão (irregularidades)/(itens verificados) e a razão (desvios)/(recursos fiscalizados)
<i>lnrec</i>	Logaritmo natural dos recursos financeiros transferidos ao município ao longo dos exercícios 2005 e 2006
<i>acesstv</i>	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com TV. Essa variável na verdade é uma <i>proxy</i> utilizada para medir a esperança do ocupante do cargo acerca da competência, ou força do seu oponente.
<i>partido</i>	Variável <i>dummy</i> variável indicando se o partido do qual o prefeito do município é integrante faz parte da base de coalizão do Governo Federal. Da mesma maneira que a <i>acesstv</i> , é uma <i>proxy</i> para mensurar a força do candidato oponente.

Fonte: elaboração do autor.

Tabela 3 – variáveis oriundas dos fatos estilizados apresentados.

Variáveis decorrentes de fatos estilizados	
D_{CO}	Variável dummy representando a região Centro-Oeste
D_N	Variável dummy representando a região Norte
D_{NE}	Variável dummy representando a região Nordeste
D_{SUL}	Variável dummy representando a região Sul
$ln\text{dist}$	Logaritmo natural da distância existente do município até a Capital do seu Estado
$ln\text{emend}$	Logaritmo natural dos recursos financeiros executados a título de emendas parlamentares– valores liberados ao longo dos exercícios 2005 e 2006

Fonte: elaboração do autor.

A tabela a seguir nos apresenta de forma resumida as estatísticas descritivas obtidas na amostra de municípios utilizada no trabalho. Essas estatísticas são relativas à: *proxy* utilizada para mensurar a corrupção; recursos repassados ao município¹⁹; distância até a capital²⁰; montante liquidado a título de emendas parlamentares²¹.

Tabela 4 – estatísticas descritivas de algumas variáveis utilizadas no trabalho

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
corrupt1	180	14.47806	13.79051	0	72.29
rec	180	2.21e+07	2.70e+07	5075320	2.22e+08
dist	180	293.2611	212.9156	8	1063
emend	180	225288.9	368307.9	0	2520000

Fonte: elaboração do autor.

Para as estimações realizadas, utilizamos o método dos Mínimos Quadrados Ordinários²². A primeira hipótese testada ($\frac{\partial r_1^j}{\partial \tau} > 0$) deriva da primeira propriedade alcançada pelo modelo teórico apresentado - ou seja, a de que quanto mais recursos repassados ao município, maior o nível de corrupção.

Os resultados dessa estimação encontram-se relacionados na tabela a seguir.

¹⁹ Em que pese a variável utilizada no modelo referir-se ao logaritmo natural desse valor, para fins de construção do quadro com as estatísticas consideramos o valor antes da transformação logarítmica

²⁰ Idem

²¹ Idem

²² As estimações foram realizadas no pacote econométrico Stata, Versão 9.1

Tabela 5 – resultados da regressão referente à 1ª propriedade do modelo teórico

Source	SS	df	MS	Number of obs = 180		
-----+-----				F(1, 178) =	9.03	
Model	1643.91064	1	1643.91064	Prob > F	= 0.0030	
Residual	32398.0041	178	182.011259	R-squared	= 0.0483	
-----+-----				Adj R-squared	= 0.0429	
Total	34041.9148	179	190.178295	Root MSE	= 13.491	
-----+-----						
corrupt1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
-----+-----						
lnrec	3.902213	1.298437	3.01	0.003	1.339902	6.464524
_cons	-50.10183	21.51208	-2.33	0.021	-92.55335	-7.650315

Fonte: elaboração do autor.

A fim de se testar a hipótese nula, de que o parâmetro associado à variável *lnrec* não é estatisticamente significativa para o modelo, ou seja, $H_0: \hat{\beta}_{lnrec} = 0$, realizamos um teste de hipóteses baseado na estatística *t* (WOOLDRIDGE, 2006).

A hipótese alternativa é dada por $H_1: \hat{\beta}_{lnrec} > 0$. O valor da estatística calculada é: $t_{calc} = 3.01$, e pode ser encontrado na tabela apresentada logo acima.

A um nível de significância de 5%, temos um valor crítico para a estatística *t*, $t_{crit} = 1.645$. Logo, como $t_{calc} = 3.01 > t_{crit} = 1.645$, rejeita-se a hipótese nula, de que o parâmetro associado à variável *lnrec* não é estatisticamente significativa para o modelo.

Pelos resultados apresentados, depreende-se que a variável *lnrec* é significativa para o modelo. Ou seja, as rendas extraídas, consubstanciadas na variável *corrupt1*, são uma função crescente do tamanho do orçamento, sendo portanto válida a primeira propriedade do modelo.

A segunda hipótese testada também é oriunda do modelo teórico apresentado ($\frac{\partial r_1^j}{\partial \hat{\sigma}} < 0$). Ou seja, testaremos a hipótese de que quanto maior for a esperança do ocupante do cargo acerca da competência de seu oponente, menor será o nível de corrupção no município.

Acerca da esperança acerca da competência do oponente, não há uma indicação clara na literatura consultada de quais variáveis poderiam ser utilizadas como *proxies* para tal.

Dessa maneira, em relação à segunda hipótese do modelo teórico, os testes foram realizados utilizando tanto a variável *partido* quanto a variável *acesstv*, no intuito de se verificar qual dessas é mais adaptável a nosso estudo.

Os resultados da estimação da segunda hipótese do modelo, considerando a

utilização da variável *partido* como *proxy* para a esperança da competência encontram-se relacionados a seguir.

Tabela 6 – resultados da regressão referente à 2ª propriedade do modelo teórico (usando a var. partido)

Source	SS	df	MS	Number of obs = 180		
Model	43.7644162	1	43.7644162	F(1, 178)	=	0.23
Residual	33998.1504	178	191.000845	Prob > F	=	0.6328
				R-squared	=	0.0013
				Adj R-squared	=	-0.0043
Total	34041.9148	179	190.178295	Root MSE	=	13.82
corrupt1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
partido	-.9950604	2.07877	-0.48	0.633	-5.097266	3.107145
_cons	15.04192	1.564841	9.61	0.000	11.95389	18.12995

Fonte: elaboração do autor.

A hipótese nula a ser testada aqui é $H_0: \hat{\beta}_{partido} = 0$, e a hipótese alternativa é $H_1: \hat{\beta}_{partido} < 0$. O valor da estatística calculada é: $|t_{calc}| = 0.48$, portanto menor do que o valor crítico encontrado a um nível de significância de 5% ($|t_{calc}| = 0.48 < t_{crit} = 1.645$).

Dessa maneira, não é possível rejeitar a hipótese nula apresentada. A variável *partido* não é significativa do ponto de vista estatístico para o nosso modelo.

Tratemos agora de testar a validade empírica da segunda propriedade do modelo teórico, considerando como *proxy* para a competência esperada do oponente, a variável *acesstv*.

Esperamos que essa variável e o nível de corrupção no município sejam correlacionados negativamente. A estimação dessa segunda propriedade encontra-se relacionada a seguir.

Tabela 7 – resultados da regressão referente à 2ª propriedade do modelo teórico (usando a var. acesstv)

Source	SS	df	MS	Number of obs = 180		
Model	3712.81411	1	3712.81411	F(1, 178)	=	21.79
Residual	30329.1007	178	170.388206	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.1091
				Adj R-squared	=	0.1041
Total	34041.9148	179	190.178295	Root MSE	=	13.053
corrupt1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
acesstv	-.2090085	.0447746	-4.67	0.000	-.2973659	-.1206511
_cons	29.28928	3.318738	8.83	0.000	22.74014	35.83841

Fonte: elaboração do autor.

A hipótese nula a ser testada aqui é $H_0: \hat{\beta}_{acesstv} = 0$, e a hipótese alternativa é $H_1: \hat{\beta}_{acesstv} < 0$. O valor da estatística calculada é: $|t_{calc}| = 4.67$. Esse valor é superior ao

valor crítico encontrado a um nível de significância de 5% ($t_{calc} = 4.67 > t_{crit} = 1.645$). Rejeita-se, portanto, a hipótese nula, de que $H_0: \hat{\beta}_{acesstv} = 0$.

Tendo em vista os resultados apresentados, podemos concluir que a variável *acesstv* é significativa no sentido da determinação do nível de corrupção municipal, podendo também ser considerada como um *proxy* para a esperança acerca da competência do oponente.

Da mesma maneira que o verificado em relação à primeira propriedade alcançada pelo modelo teórico, a segunda propriedade também mostrou-se válida empiricamente. Ou seja, quanto maior for a esperança do ocupante do cargo acerca da competência de seu oponente, menor o nível de corrupção municipal.

Além dessas duas propriedades, testamos também a validade de alguns fatos estilizados existentes acerca do tema corrupção. As variáveis decorrentes desses fatos estilizados, além do teste do próprio intercepto e que serão incorporadas ao modelo teórico já apresentado são as seguintes: *D_{CO}*, *D_N*, *D_{NE}*, *D_{SUL}*, *Indist* e *lnemend*.

Os resultados da estimação desse modelo completo contendo as variáveis mencionadas encontram-se relacionados a seguir:

Tabela 8 – resultados da regressão para *corrupt1* – modelo completo incluindo fatos estilizados

Source	SS	df	MS	Number of obs = 180		
Model	8860.8679	8	1107.60849	F(8, 171) =	7.52	
Residual	25181.0469	171	147.257584	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.2603	
				Adj R-squared =	0.2257	
Total	34041.9148	179	190.178295	Root MSE =	12.135	

<i>corrupt1</i>	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
<i>lnrec</i>	3.402377	1.27986	2.66	0.009	.8760178	5.928735
<i>acesstv</i>	-.1602761	.060549	-2.65	0.009	-.2797959	-.0407563
<i>dco</i>	-2.993903	4.16739	-0.72	0.473	-11.22006	5.23225
<i>dn</i>	-4.318001	4.125018	-1.05	0.297	-12.46051	3.824513
<i>dne</i>	6.980714	2.834141	2.46	0.015	1.386307	12.57512
<i>dsul</i>	-2.262757	3.042023	-0.74	0.458	-8.26751	3.741995
<i>lndist</i>	.660847	1.020351	0.65	0.518	-1.353259	2.674953
<i>lnemend</i>	-.0501047	.1577081	-0.32	0.751	-.3614101	.2612007
<i>_cons</i>	-35.61	22.75895	-1.56	0.120	-80.53467	9.314672

Fonte: elaboração do autor.

Adicionalmente, tomando como base a estatística *t*, realizamos testes de hipótese individuais para cada um dos parâmetros associados ao modelo completo estimado. A tabela apresentada a seguir, traz as estatísticas *t* calculadas para cada parâmetro, os valores críticos associados ao nível de significância de 5%, assim como a regra de rejeição adotada.

Tabela 9 – testes de hipótese para parâmetros - modelo completo

Parâm. Est.	Variável associada	H_0 (hip. Nula)	H_1 (hip. Alternat.)	t_{crit} (5%)	$ t_{calc} $	Rejeita H_0 (5%)
$\hat{\beta}_0$	Intercepto*	$H_0: \hat{\beta}_0=0$	$H_1: \hat{\beta}_0 \neq 0$	1.96	1.56	não
$\hat{\beta}_1$	<i>lnrec</i>	$H_0: \hat{\beta}_1=0$	$H_1: \hat{\beta}_1 > 0$	1.64	2.66	sim
$\hat{\beta}_2$	<i>acesstv</i>	$H_0: \hat{\beta}_{13}=0$	$H_1: \hat{\beta}_2 < 0$	1.64	2.65	sim
$\hat{\beta}_3$	D_{CO}	$H_0: \hat{\beta}_3=0$	$H_1: \hat{\beta}_3 \neq 0$	1.96	0.72	não
$\hat{\beta}_4$	D_N	$H_0: \hat{\beta}_4=0$	$H_1: \hat{\beta}_4 \neq 0$	1.96	1.05	não
$\hat{\beta}_5$	D_{NE}	$H_0: \hat{\beta}_5=0$	$H_1: \hat{\beta}_5 > 0$	1.64	2.46	sim
$\hat{\beta}_6$	D_{SUL}	$H_0: \hat{\beta}_6=0$	$H_1: \hat{\beta}_6 \neq 0$	1.96	0.74	não
$\hat{\beta}_7$	<i>ln_{dist}</i>	$H_0: \hat{\beta}_7=0$	$H_1: \hat{\beta}_7 > 0$	1.64	0.65	não
$\hat{\beta}_8$	<i>lnemend</i>	$H_0: \hat{\beta}_{14}=0$	$H_1: \hat{\beta}_8 > 0$	1.64	0.32	não

*Teste do nível autônomo de corrupção

Fonte: elaboração do autor.

Ao nível de significância de 5% é possível afirmar que as variáveis estatisticamente significantes para o modelo foram: *lnrec*, *acesstv* e *Dne*.

Enquanto as duas primeiras são oriundas do modelo teórico apresentado, a última possui sua origem em um fato estilizado. Convém ressaltar que desses fatos, aquele que se mostrou efetivamente válido foi o que associa maiores níveis de corrupção à Região Nordeste. Nesse sentido, das variáveis *dummy* criadas para identificar a região ao qual o município faz parte, a *Dne* foi única estatisticamente significativa para o modelo.

A execução de recursos oriundos da liberação de emendas parlamentares, assim como a distância entre a capital do Estado e o município não foram significativos para a determinação do nível de corrupção municipal.

A hipótese acerca de um nível autônomo da corrupção (representado pelo intercepto do modelo) também foi descartada, motivo pelo qual passamos a tratar de uma forma funcional sem essa constante.

Diante desses resultados, passamos a considerar a hipótese de se trabalhar com uma forma funcional restrita para o modelo apresentado, que levasse em conta apenas as variáveis mais estatisticamente significantes para o modelo.

As variáveis selecionadas foram *lnrec*, D_{NE} , e *acesstv*. A forma funcional restrita a ser estimada é a seguinte:

$$corrupt1 = \beta_1.lnrec + \beta_5.D_{NE} + \beta_{13}.acesstv + \mu$$

Os resultados acerca da estimação dessa última forma funcional podem ser encontrados na Tabela seguinte.

Tabela 10 – resultados da regressão para corrupt1 – modelo restrito

Source	SS	df	MS	Number of obs = 180		
Model	45903.4947	3	15301.1649	F(3; 177) =	104.69	
Residual	25868.9561	177	146.152294	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.6396	
				Adj R-squared =	0.6335	
Total	71772.4508	180	398.735838	Root MSE =	12.089	

corrupt1	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
lnrec	1.274874	.2158334	5.91	0.000	.8489365	1.700812
acesstv	-.1490822	.0435208	-3.43	0.001	-.2349686	-.0631958
dne	9.252332	1.94208	4.76	0.000	5.41972	13.08494

Fonte: elaboração do autor.

Da mesma maneira que o realizado em relação ao modelo completo, construímos uma tabela contendo os testes de hipótese realizados para os parâmetros do modelo restrito. Essa tabela encontra-se disposta a seguir.

Tabela 11 – testes de hipótese para parâmetros - modelo restrito

Parâm. Est.	Variável associada	H_0 (hip. Nula)	H_1 (hip. Alternat.)	t_{crit} (5%)	$ t_{calc} $	Rejeita H_0 (5%)
$\hat{\beta}_1$	Lnrec	$H_0: \hat{\beta}_1=0$	$H_1: \hat{\beta}_1>0$	1.64	5.91	sim
$\hat{\beta}_2$	acesstv	$H_0: \hat{\beta}_2=0$	$H_1: \hat{\beta}_2<0$	1.64	3.43	sim
$\hat{\beta}_5$	D_{NE}	$H_0: \hat{\beta}_5=0$	$H_1: \hat{\beta}_5>0$	1.64	4.76	sim

Fonte: elaboração do autor.

Na forma funcional restrita todas as variáveis utilizadas – $lnrec$, D_{NE} e $acesstv$ – se mostraram estatisticamente significantes para o modelo, ao nível de significância de 5%.

Tendo trabalhado com uma forma funcional mais completa e uma mais restrita, realizou-se adicionalmente um teste “F”, de restrições múltiplas no intuito de se verificar se o grupo de variáveis relacionados a alguns dos fatos estilizados apresentados, quando em conjunto, possui ou não influência sobre o modelo. (WOOLDRIDGE, 2006)

Em termos dos parâmetros do modelo temos então:

Tabela 12 – teste F de restrições múltiplas – parâmetros do modelos restrito e irrestrito.

Modelo	Parâmetros utilizados
Irrestrito (Completo)	$\hat{\beta}_0; \hat{\beta}_1; \hat{\beta}_2; \hat{\beta}_3; \hat{\beta}_4; \hat{\beta}_5; \hat{\beta}_6; \hat{\beta}_7; \hat{\beta}_8;$
Restrita	$\hat{\beta}_1; \hat{\beta}_2; \hat{\beta}_5;$

Fonte: elaboração do autor.

A hipótese nula a ser testada é:

$$H_0: \hat{\beta}_0 = 0; \hat{\beta}_3 = 0; \hat{\beta}_4 = 0; \hat{\beta}_6 = 0; \hat{\beta}_7 = 0; \hat{\beta}_8 = 0;$$

O cômputo da estatística “F” é feito da seguinte maneira:

$$F \equiv \frac{(SQR_r - SQR_{ir})/q}{SQR_{ir}/(n - k)}$$

Em que SQR_r representa a soma dos resíduos quadrados do modelo restrito, SQR_{ir} é a soma dos resíduos quadrados do modelo irrestrito, “ n ” representa o número de observações, “ q ” o número de restrições de exclusão sobre o modelo e “ k ”, representando o número de parâmetros do modelo restrito.

Dessa maneira

$$F \equiv \frac{(SQR_r - SQR_{ir})/q}{SQR_{ir}/(n - k)} = \frac{(25868.9561 - 25181.0469)/6}{25181.0469/177} = 0.805$$

O valor crítico encontrado a 5% para a estatística F é de 1.83. Portanto, a estatística “F” calculada (0.805) ficou abaixo desse valor crítico, não sendo possível, assim, a rejeição da hipótese nula.

Ou seja, podemos considerar que as variáveis excluídas do modelo completo, mesmo quando consideradas em conjunto, não são estatisticamente significantes para o modelo.

Dessa forma, as variáveis mais significativas para a análise do fenômeno corrupção são:

- i) variável $lnrec$ – quanto maior o volume de recursos destinados ao município, maior será o nível de corrupção neste;
- ii) variável $acesstv$ – quanto maior o percentual de domicílios com acesso à televisão no município (*proxy* para competência do oponente), menor será a corrupção.
- iii) variável D_{NE} – se o município encontra-se na região Nordeste, o nível de corrupção também será maior;

A seguinte equação representa a estimação obtida para o modelo:

$$\text{corrûpt1} = 1,27.\text{lnrec} - 0,15.\text{acesstv} + 9,25.D_{NE}$$

6. CONCLUSÃO

Vimos que não existe um conceito único acerca do que seja a corrupção. Na literatura consultada sobre o tema são vários os pressupostos para o seu surgimento, assim como são várias as metodologias aplicáveis à abordagem desse fenômeno.

Assim como a sua definição e metodologia para estudo, os efeitos provocados pela corrupção representam um tema controverso nos trabalhos realizados – enquanto que para alguns autores, a corrupção é necessária, haja vista garantir que alguns processos tenham maior fluidez nos sistemas econômicos dos países, para outros, a corrupção representa um entrave ao crescimento econômico, assim como à distribuição da renda de uma nação.

Um outro problema verificado foi o da mensuração da corrupção. Como mensurá-la efetivamente? Como medir a consequência de atos ilícitos que em sua grande maioria são executados de maneira sigilosa?

Partimos inicialmente da definição de um conceito aplicável do que seria a corrupção - quando definida em termos do seu aparecimento nos municípios brasileiros - oriunda de falhas verificadas em relação à execução descentralizada de Programas do Governo Federal, onde o beneficiário final é a população residente nesses municípios.

A partir dessa definição, buscou-se um modelo teórico aplicável ao estudo, em que por meio de sua solução foi possível o alcance de duas propriedades: i) a corrupção é correlacionada positivamente com o volume de recursos transferidos aos municípios e ii) a corrupção possui uma relação negativa com a esperança do ocupante do cargo acerca da competência, ou força do seu oponente.

Dessa maneira foi possível delinear uma metodologia adequada à abordagem da corrupção, assim como a construção de uma variável *proxy* para a sua mensuração. Os dados que alimentam essa variável são oriundos dos relatórios de fiscalização produzidos pela Controladoria Geral da União, no âmbito do Programa de Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos.

Da mesma maneira que o realizado em relação à corrupção, trabalhamos com *proxies* no sentido da construção da esperança do ocupante do cargo acerca da competência, ou força de seu oponente. A *proxy* utilizada para tal foi o percentual de domicílios no município que possuem acesso à televisão – a variável *acesstv*.

Além dessas variáveis já apresentadas, procuramos testar a influência de alguns fatos estilizados sobre o nível de corrupção municipal. Desses fatos, o único que se mostrou

capaz de alguma determinação sobre a corrupção foi o fato de o município analisado pertencer à Região Nordeste.

Além desse fato estilizado acerca da Região Nordeste, as duas propriedades alcançadas pelo modelo teórico se mostraram válidas empiricamente. Ou seja, a corrupção é influenciada tanto pelo volume de recursos repassados aos municípios quanto pela esperança acerca da competência do candidato oponente, representada pela variável *acesstv*.

No âmbito dos resultados estimados, a conclusão de que quanto maior o volume de recursos transferidos a um município, maior será o nível de corrupção observado, além de intuitiva, possui respaldo em outros trabalhos já desenvolvidos. Por exemplo, podem ser citados Albuquerque e Ramos (2006) e Brollo et al. (2010).

Do ponto de vista intuitivo, temos que, quanto maior o volume de recursos financeiros descentralizado a um determinado município, maior será o número de aquisições de bens e serviços por parte de sua administração, e portanto maior será a quantidade de contratos a serem firmados – o que gera incentivos para que sejam extraídas rendas desse processo.

Uma outra variável que se mostrou significativa ao modelo foi a *dummy* criada para indicar se o município analisado pertence ou não à Região Nordeste - é considerável a influência dessa variável sobre a *proxy* criada para medir a corrupção.

Nesse sentido, ressaltamos que o valor médio encontrado na amostra para *corrupt1* foi de 14,47%, e o valor máximo verificado para essa variável foi 72,29%. Com base nas estimações do modelo obtidas na análise empírica dos dados, apenas o fato de o município estar situado no Nordeste já acrescenta 9,25% à mensuração da variável *corrupt1*.

O percentual de domicílios com acesso à televisão no município, representado pela variável *acesstv* – *proxy* para a competência esperada do oponente - também se mostrou significativo para o modelo.

A análise empírica revelou que essas variáveis encontram-se correlacionadas negativamente. Cada 1% de incremento no número de domicílios com acesso à TV, possui como reflexo o decréscimo de 0,15% na variável utilizada para medir o efeito corrupção.

Quanto maior o acesso, menor é o grau de isolamento do município, e mais expostos estão os moradores à informação. O acesso a essa informação reduz a assimetria com a qual os governantes contam para executar as suas políticas, aumentando assim o efeito competição política no município.

Casos de desvios de recursos públicos, superfaturamentos, notícias acerca de

operações envolvendo a Polícia Federal, prisões de prefeitos e empresários envolvidos em conluios - são exemplos de matérias frequentemente veiculadas na mídia televisiva, expondo assim, além de esquemas de atividades corruptas, deficiências e falhas em relação à execução de Programas de Governo.

Essas informações chegam aos ouvidos da população municipal, até mesmo da menos esclarecida. De forma que o acesso a TV torna-se um importante aliado no combate à corrupção.

De uma maneira geral, pode-se afirmar que os resultados encontrados vão ao encontro da definição de corrupção utilizada no trabalho. Essa definição nos traz que a corrupção nos municípios brasileiros deriva da atuação das instituições, assim como do nível de competição política existente nesses municípios.

Nesse sentido, observamos que são gerados incentivos para que os ocupantes dos cargos incorram em atividades visando o desvio de recursos financeiros de Programas executados de maneira descentralizada pelo Governo Federal.

O fato de existir uma relação positiva entre a variável *corrupt1* e a *dummy* criada para indicar se o município pertence à Região Nordeste (*Dne*) poderia nos trazer que de fato o problema da corrupção é institucional, haja vista o mau funcionamento de várias instituições nessa Região.

Os resultados alcançados também indicam que a competição política, consubstanciada na variável *proxy* utilizada para medir a esperança do ocupante do cargo acerca da competência do seu oponente, se mostrou negativamente relacionada com a corrupção. Portanto, quanto maior a competição entre os políticos, menor a corrupção no município.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLU, D. e VERDIER, T. “The Choice between Market Failures and Corruption”. The American Economic Review 1(90): 194-211, mar. 2000. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/117287>>. Acesso em 21 jul. 2009.
- AFFONSO, R. “A Crise da Federação no Brasil”. Ensaio, FEE, Porto Alegre 2(15): 321-337, 1994. Disponível em <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1704/2071>>. Acesso em 06 jan. 2010.
- AIDT, T. S. “Economic Analysis of Corruption: a Survey”. The Economic Journal 491(113): 632-652, nov. 2003. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/3590256>>. Acesso em 18 mar. 2009.
- ALBUQUERQUE, B. E. e RAMOS, F. S. “Análise Teórica e Empírica dos Determinantes de Corrupção na Gestão Pública Municipal.” Disponível em: Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia. ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia, 2006. <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A030.pdf>>. Acesso em 14 mai. 2010.
- ALVES, M. F. C. e SODRÉ, A. C. A. “Transparências intergovernamentais Voluntárias: Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil”. II Concurso de Monografias da Controladoria Geral da União. 2007. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/CGU/monografia-2007/Profissionais/1Colocado-Maria-Fernanda-Cola-AlvesN-72P/Artigo_Emendas_e_Corruptao_v15.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2009.
- ANDVIG, J. C.; FJELDSTAD, O.H.; AMUNDSEN, I.; SISSENER, T. e SOREIDE, T. “Research on corruption: a policy oriented survey”. Norwegian Agency for Development Cooperation, NORAD – Final Report, 2000. Disponível em <http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf>. Acesso em 21 jul. 2009.
- BALBINOTTO NETO, G. e GARCIA, R. L. “A percepção da corrupção e suas implicações econômicas: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no RS.” Ensaio FEE – Fundação de Economia e Estatística Número Especial (26): 321-352, mai. 2005. Disponível em <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2086/2468>>. Acesso em 21 abr. 2010.
- BARBOZA, M. N. “O Combate à Corrupção no Mundo Contemporâneo e o Papel do Ministério Público no Brasil.” Concurso de Monografias do Ministério Público da União. Ministério Público Federal, 2006. Disponível em <http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/eventos/docs-monografias/monografia_3_lugar.pdf>. Acesso em 28 mai. 2010.
- BRAGA, M. A. “Integração e Cooperação entre Instituições do Estado Brasileiro no Combate à Corrupção”. 2008. Monografia (Especialização em Orçamento Público). Instituto Serzedello Corrêa – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados - Universidade do Legislativo Brasileiro. Brasília, 2008. Disponível em <<http://ticontrôle.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/951529.PDF>>. Acesso em 15 mai. 2010.

BRASIL. Controladoria Geral da União - CGU. Portaria nº 247 de 20/06/2003. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/Arquivos/ExecucaoProgramasGoverno/Portaria%20n%20247%20-%20Municipios.pdf>>. Acesso em 21 jul. 2009

_____. Controladoria Geral da União - CGU. Gestão de Recursos Federais: Manual para os Agentes Municipais. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2010

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 58 de 23 de setembro de 2009. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em : <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em 05 out 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Versão 2009. Brasília, 2008. 162 p. Disponível em <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/mto/edicoesanteriores>>. Acesso em 20 jul 2009.

BROLLO, F., NANNICINI, T., PEROTTI, R. e TABELLINI, G. “The Political Resource Course” NBER Working Paper 15705. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2010. Disponível em <<http://www.nber.org/papers/w15705>>. Acesso em 05 abr. 2010.

DABLA-NORRIS, E. “A Game-Theoretic Analysis of Corruption in Bureaucracies.” IMF Working Paper 00/106. Washington: International Monetary Fund, 2000. Disponível em <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00106.pdf>>. Acesso em 19 mar. 2009.

FERRAZ, C. e FINAN, F. “Electoral Accountability and Corruption: Evidence From the Audits of Local Governments.” NBER Working Paper 14937. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2009. Disponível em <<http://www.nber.org/papers/w14937>>. Acesso em 05 abr. 2010.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. “Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo.” Revista de Ciências Sociais 4 (48): 737-776, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>>. Acesso em 02 out. 2009.

GARCIA, R. L. “A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências - Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul”. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas - Programa de Pós-Graduação em Economia. Porto Alegre, 2003. Disponível em : <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5271/000423672.pdf?sequence=1>>. Acesso em 16 mai. 2010.

GEDDES, B. e RIBEIRO NETO, A. “Institutional Sources of Corruption in Brazil”. Third World Quarterly 4(13): 641-661, 2000. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/3992381>>. Acesso em 21 jul. 2009.

- GIAMBIAGI, F. “Finanças Públicas.” 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008 – 3ª Reimpressão.
- GIANCOMONI, J. “Orçamento Público.” 14 ed. Ampliada, revista e atualizada – 3. Reimp. – São Paulo: Atlas, 2009.
- GLAESER, E. L., GOLDIN, C. “Corruption and Reform: An Introduction.” NBER Working Paper 10775. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2004. Disponível em <<http://www.nber.org/papers/w10775>>. Acesso em 05 abr. 2010.
- LIMONGI, F. “A Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.” Novos Estudos – CEBRAP 76: 17-41, Nov. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/02.pdf>>. Acesso em 02 out. 2009.
- MACIEL, F. G. “O Controle da Corrupção no Brasil”. I Concurso de Monografias e Redações da Controladoria Geral da União. 2005. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Concursos/Arquivos/1_ConcursoMonografias/3_Felipe_Guatimosim_Maciel.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2009.
- MAURO, P. “Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos”. Em: ELLIOTT, K. A. (org.) A Corrupção e a Economia Global. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- PEREIRA, C. e MUELLER, B. “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro”. Revista de Ciências Sociais 2 (45): 265-301, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em 02 out. 2009.
- MOCAN, N. “What Determines Corruption ? International Evidence From Micro Data.” NBER Working Paper 10460. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2004. Disponível em <<http://www.nber.org/papers/w10460>>. Acesso em 06 abr. 2010.
- MONTINOLA, G. R. e JACKMAN, R. W. “Sources of Corruption: A Cross-Country Study”. British Journal of Political Science 1(32): 147-170, jan. 2002. Disponível em : <<http://www.jstor.org/stable/4092210>>. Acesso em 18 mar. 2009.
- NAS, T. F., PRICE, A. C. e WEBER, C. T. “A Policy-Oriented Theory of Corruption”. The American Political Science Review 1(80): 107-119, mar. 1986. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/1957086>>. Acesso em 21 jul. 2009.
- ROCHA, A. F. O. e WERMUTH, M. A. D. “O Difícil Processo de Consolidação da Cidadania Plena no Brasil: Notas Sobre o Patrimonialismo, Clientelismo, a Corrupção e a Pobreza Política.” Revista do Direito 29: 146-165, jan.-jun. 2008. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/588/460>>. Acesso em 20 mai. 2010.
- ROSE-ACKERMAN, S. “A Economia Política da Corrupção”. Em: ELLIOTT, K. A. (org.) A Corrupção e a Economia Global. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

SHLEIFER, A. e VISHNY, R. W. “Corruption”. The Quarterly Journal of Economics 3(108): 599-617, ago. 1993. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/2118402>>. Acesso em 21 mar. 2009.

SCHWARTZMAN, S. “Coesão Social, Democracia e Corrupção.” Nova Agenda de Coesão Social para a América Latina. Instituto Fernando Henrique Cardoso – Corporacion de Estudios para Latinoamerica, 37 f. 2008. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/corrucao.pdf>> Acesso em 20 mai. 2010.

TANZI, V. “Corruption Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures.” IMF Staff Papers 4(45): 559-594, dec. 1998. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>>. Acesso em 17 mai. 2010.

VIEIRA, F. M. “Cultura Brasileira e Corrupção.” Revista da CGU. Presidência da República, Controladoria Geral da União. – Ano III, nº 04, junho/2008. Brasília: CGU, 2008.

VIEIRA, J. B. “Uma Avaliação da Política de Combate à Corrupção do Brasil Contemporâneo”. Em: Alterações Sociais e Institucionais produzidas pelas novas democracias no cone sul, 2006. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em : <www.cori.unicamp.br/jornadas/completos/UFRGS/James%20Batista%20Vieira.doc>. Acesso em 18/03/2009.

_____. “Os Microfundamentos da corrupção: Por que e Como as Medidas Anti-Oportunistas Devem Gerenciar os Riscos de Corrupção ?”. III Concurso de Monografias da Controladoria Geral da União. 2008. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/3_ConcursoMonografias/Prof_1_Lugar.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2010.

WALLIS, J. J. “The Concept of Systematic Corruption in American Political and Economic History.” NBER Working Paper 10952. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2004. Disponível em < <http://www.nber.org/papers/w10952>>. Acesso em 18 abr. 2010.

WOOLDRIDGE, J. M. “Introdução à econometria: uma abordagem moderna.” São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.