



1º LUGAR

Tema:

Combate à Corrupção

AUTOR: Maria Fernanda Colaço Alves
BRASÍLIA – DF

CO-AUTOR: ANTONIO CARLOS DE AZEVEDO SODRÉ

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS VOLUNTÁRIAS:
RELAÇÃO ENTRE EMENDAS PARLAMENTARES
E CORRUPÇÃO MUNICIPAL NO BRASIL**

**2º Concurso de Monografias da
Controladoria Geral da União
2007**

RESUMO

A corrupção no Brasil é decorrente principalmente de sérias falhas institucionais que não inibem eficazmente os atos impróprios. Este estudo aponta que uma destas fragilidades é a insuficiência de controle sobre a aprovação e execução de transferências intergovernamentais voluntárias via emendas parlamentares.

Diversos escândalos recentes indicam que há ligação estreita entre emendas parlamentares ao orçamento e corrupção no Brasil. A mensuração da relação entre estes dois fenômenos, entretanto, não tem ultrapassado a barreira da especulação e da investigação de casos esporádicos, em nada contribuindo para a definição de políticas anticorrupção mais eficientes.

Com base em amostra do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da CGU, este estudo tem por objetivo estudar empiricamente as relações existentes entre emendas parlamentares e o alastramento da corrupção, principalmente em âmbito municipal, discutindo ainda suas possíveis causas.

Em termos amplos, procura responder as seguintes questões: Qual a real relação entre emendas parlamentares ao orçamento e corrupção no âmbito municipal? Governos locais que recebem emendas tendem a ter uma gestão mais corrupta, ou todos os Municípios têm gestões similares e simplesmente aqueles que receberam emendas tem suas práticas indevidas mais evidenciadas quando a corrupção vira escândalo a ser noticiado nos meios de comunicação de massa? Caso haja relação entre os fenômenos, quais as explicações possíveis?

Por meio de estatísticas descritivas, teste de hipótese para diferenças de médias e análise de regressão, fica fortemente evidenciado que Municípios que

recebem emendas parlamentares apresentam, em média, 35% a mais de constatações de irregularidades e corrupção.

Quatro possíveis explicações para esta relação, não excludentes entre si, são discutidas. O recebimento de recursos extras pode, ao aumentar a receita local, aumentar o poder discricionário da gestão local e/ou o benefício marginal de um ato corrupto. Recursos extras podem ainda exacerbar a pressão sob gestores locais por parte de grupos empresariais para que estes sejam favorecidos nos negócios municipais. Finalmente, a relação documentada pode ser racionalizada também por possíveis acordos corruptos entre os autores das emendas e os gestores municipais, em forma de conluio.

Os resultados empíricos, no entanto, sugerem que as hipóteses *conluio com a corrupcao federal e ação de grupos privados rent-seekers* mostram-se mais plausíveis. Uma análise mais aprofundada do destino dos recursos federais repassados via emenda, que foge ao escopo deste trabalho, ajudaria a entender melhor os principais mecanismos pelos quais a relação entre emendas e corrupção municipal é gerada.

Palavras-chave: Corrupção – Emendas parlamentares – Orçamento público.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO	4
2.1. CORRUPÇÃO E IRREGULARIDADES NA GESTÃO PÚBLICA.....	4
2.2. EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO FEDERAL	7
2.3. RELAÇÃO ENTRE EMENDAS PARLAMENTARES E CORRUPÇÃO MUNICIPAL	9
3. ANÁLISE EMPÍRICA	14
3.1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	14
3.2. DADOS SOBRE CORRUPÇÃO MUNICIPAL.....	14
3.3. DADOS SOBRE EMENDAS PARLAMENTARES	21
3.4. OUTROS DADOS.....	23
4. RESULTADOS	25
5. CONCLUSÕES	38
REFERÊNCIAS	40

1. INTRODUÇÃO

O tema corrupção tem justificadamente permeado cada vez mais as discussões sobre políticas públicas no Brasil. Entretanto, é essencial destacar que a corrupção não é privativa de países em desenvolvimento e que não decorre diretamente das fragilidades de caráter de cidadãos ou dirigentes. Mais do que isso, o alastramento da corrupção no Brasil decorre de fragilidades institucionais, que precisam ser cuidadosamente estudadas e discutidas para que possam ser sanadas.

Uma destas fragilidades é apontada neste estudo como a insuficiência de controle sobre a aprovação e execução de emendas parlamentares ao orçamento federal. Esta fragilidade distorce o instrumento de planejamento orçamentário e dificulta o acompanhamento e fiscalização da correta aplicação dos recursos federais, favorecendo possíveis casos de corrupção.

Diversos episódios de escândalos recentes sugerem ligação entre transferências orçamentárias intergovernamentais voluntárias via emendas parlamentares e corrupção no Brasil. O escândalo dos chamados “anões do orçamento”, em 1993, foi um dos primeiros a chamar a atenção para as fragilidades existentes na forma de confecção do orçamento federal por meio de emendas.

Caso mais recente, a chamada “máfia dos sanguessugas” serve de exemplo didático de uma das formas de relação entre esquemas de corrupção, desvio de recursos e emendas parlamentares ao orçamento e reforça como ainda são extremamente frágeis suas formas de controle. Descoberto pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2006, o esquema dos sanguessugas contava com uma quadrilha que negociava com congressistas a liberação de emendas parlamentares destinadas a Municípios específicos, cujos prefeitos já haviam sido aliciados pelo

grupo, para compra de ambulâncias. Tendo recursos garantidos, licitações municipais eram fraudadas e os preços superfaturados, sendo os excedentes distribuídos entre os diversos participantes do esquema.

Diversos outros casos poderiam ser citados, mas tornariam por demais cansativa a narrativa. Todos, entretanto, servem de reforço para a argumentação de quão insuficientemente claras são as condições para aprovação das emendas parlamentares ao orçamento e como ainda são extremamente frágeis suas formas de controle.

Não obstante todas estas preocupações, ainda em 2007 é possível assistir o questionável uso político da liberação de emendas parlamentares como forma de obter apoio dos congressistas em matérias de interesse do Poder Executivo, tais como a aprovação da prorrogação da Contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF).

Fato é que a falta de estabelecimento de uma relação mais precisa entre o fenômeno da corrupção e as emendas parlamentares ao orçamento, deixando-a no campo da especulação e investigação de casos esporádicos, em nada contribui para o aprofundamento da discussão sobre o tema e menos ainda para a definição de políticas anticorrupção mais eficientes.

Sabe-se, porém, que pesquisas empíricas sobre corrupção são evoluções recentes dos estudos sobre o tema, seja no campo da economia ou da ciência política, e contam ainda com o fator complicador da falta de dados confiáveis. Neste sentido, o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da CGU¹ tem colaborado com as pesquisas empíricas nacionais ao criar uma base de dados confiável sobre irregularidades e corrupção municipal.

¹ Ver Coimbra (2006) sobre o processo de estruturação da CGU e seu papel principalmente no que tange ao sistema de controle interno.

Este estudo se utiliza de amostra do Programa de Fiscalização da CGU com o objetivo de estudar empiricamente as relações existentes entre emendas parlamentares e o alastramento da corrupção, principalmente em âmbito municipal. Em termos amplos, procura responder as seguintes questões: Qual a real relação entre emendas parlamentares ao orçamento e corrupção no âmbito municipal? Governos locais que recebem emendas tendem a ter uma gestão mais corrupta, ou todos os Municípios têm gestões similares e simplesmente aqueles que receberam emendas tem suas práticas indevidas mais evidenciadas quando a corrupção vira escândalo a ser noticiado nos meios de comunicação de massa? Caso haja relação entre os fenômenos, quais as explicações possíveis?

Neste sentido, este trabalho avança na direção de compreender como uma a existência de alocação de recursos públicos via emendas parlamentares relaciona-se com corrupção no nível municipal e especula sobre possíveis causas capazes de ligar estes dois fenômenos.

O capítulo 2 apresenta os principais conceitos sobre os temas em questão: corrupção, irregularidades e emendas parlamentares ao orçamento. O item 2.3 debate quatro fatores que explicam, de forma não exaustiva, a relação entre corrupção e emendas, racionalizando os resultados empíricos encontrados. A escolha metodológica, os dados utilizados e os resultados da análise quantitativa são descritos no capítulo 3 e 4 respectivamente. Por fim, o capítulo 5 apresenta as conclusões e limitações do estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. CORRUPÇÃO E IRREGULARIDADES NA GESTÃO PÚBLICA

Usualmente entendida como abuso da função pública em benefício privado (ONU, 2003), ou ainda, séria violação de padrões ou expectativas associadas à administração pública (JOHNSTON, 2002), a corrupção pública abrange atos como pagamento de obras com objeto inexistente, superfaturamentos, direcionamento de licitações, celebração de convênios irregulares, dentre muitas outras possibilidades. Os custos mais graves não são necessariamente os subornos e propinas em si, mas as distorções decorrentes de negociações realizadas com recursos públicos que deixam em segundo plano o benefício social (ROSE-ACKERMAN, 2002). Assim, não é injustificado o fato do tema corrupção ter ganhado importância nas discussões sobre políticas públicas nos últimos anos.

Publicação recente do Índice de Percepção da Corrupção da organização Transparência Internacional, que avalia a percepção de empresários e analistas de governo quanto à existência e o grau de corrupção em diversos países, demonstra que o Brasil está atrás de países com igual ou pior indicadores de atividade econômica, como Uruguai, Colômbia, Cuba, Costa Rica e África do Sul (LAMBSDORFF, 2005). Mesmo considerando as corretas alegações de que a percepção de corrupção é afetada pela intensificação de seu combate, a pesquisa reitera a gravidade do problema no país.

Maior é esta gravidade quando se leva em conta que, quanto mais generalizada é a percepção de corrupção, maiores são os incentivos percebidos pelos indivíduos para se engajarem em atos corruptos (CARTIER-BRESSON, 1998). Além disso, ao favorecer aos inescrupulosos e àqueles que dispõem de maior rede

de contatos em detrimento daqueles que têm maior eficiência produtiva, a corrupção produz ineficiências de diversos tipos, além de deformar os papéis alocativo e redistributivo do Estado, prejudicando sua legitimidade política (ROSE-ACKERMAN, 2002).

Pesquisas recentes, tais como Mauro (1995), sugerem correlação negativa entre crescimento e altos índices de corrupção e outras medidas de ineficiência governamental. Embora a relação causal seja de difícil estabelecimento, há consenso entre pesquisadores e governantes de que o controle da corrupção é de extrema importância ao desenvolvimento político, econômico e social.

Entretanto, o mesmo consenso não se repete no que se refere à definição de políticas anticorrupção eficientes. Uma das causas deste fato está no pequeno número de pesquisas empíricas sobre o tema, capazes de dar clareza às causas e formas de manifestação da corrupção no país e, portanto, de melhor direcionar as políticas públicas sobre o assunto. Por certo isto se deve muito mais às dificuldades inerentes ao objeto do que à falta de interesse pelo tema. Por se tratar de atividade de caráter oculto e clandestino, a mensuração da ocorrência e intensidade da corrupção é difícil de ser obtida e, na sua grande maioria, é incompleta. Nesse cenário, o estudo de relações causais torna-se uma tarefa ainda mais árdua.

Embora ainda haja poucas pesquisas empíricas rigorosas sobre o tema (JOS, 1993), houve nos últimos anos desenvolvimento de trabalhos diversos buscando aferir indiretamente o seu impacto (BARDHAN, 1997). O avanço no refinamento dos estudos voltados ao marco teórico e às causas da corrupção, tal como desenvolvido por Treisman (1999), tem propiciado avanços no referencial para a reflexão sobre impacto das estratégias desenvolvidas para prevenção e combate à corrupção.

No Brasil, ainda são raros os estudos empíricos sobre o tema, mas houve

uma evolução recente, impulsionada pelos dados produzidos pela CGU. Ferraz e Finan (2005) mostram que prefeitos municipais corruptos têm menores chances de se reelegerem. Weber (2006) e Zambioni Filho e Litschig (2006) documentam uma correlação negativa entre corrupção municipal e presença de associações comunitárias e Poder Judiciário respectivamente. Nenhum destes estudos, todavia, aponta para uma possível causa da corrupção.

Neste trabalho especula-se que uma das causas que contribuem para o aumento da corrupção é a existência de transferências de recursos financeiros federais na forma de emendas parlamentares. Porém, ao contrário do que possa transparecer, relacionar a questão da corrupção às emendas parlamentares para além da especulação não é um assunto trivial. Corrupção e escândalo são coisas totalmente diferentes e ambas podem ocorrer uma na ausência da outra, muitas vezes com intuito politizado controverso (JOHNSTON, 2002). No que se refere a governos locais, ou seja, aqueles que recebem as emendas, a lacuna no estudo da relação entre gestão corrupta e emendas orçamentárias é ainda maior.

Conceito correlato à corrupção, porém não idêntico, é o de irregularidades administrativas, isto é, as não observações das legislações pertinentes e das boas práticas administrativas, coadunam e acobertam, senão incitam, a corrupção. A existência de grande quantidade de irregularidades na gestão pública indica para a falta de controle da gestão pública sobre os recursos recebidos e despendidos. Em termos gerais, significa que a administração não cumpre os requisitos necessários para compra de bens ou serviços, não avalia se estes foram entregues antes de efetuar pagamentos a fornecedores, não acompanha nem avalia a eficiência da gestão dos recursos e não presta contas à população.

Portanto, irregularidades tais como a falta de controle adequado sobre a

administração dos recursos municipais e descaso com boas práticas de gestão facilitam a ação de agentes corruptores. Assim, embora se compreenda que nem todas as irregularidades possam ser denominadas corrupção propriamente dita, este estudo, por considerar a disponibilidade de dados e o fato de ambos os conceitos serem intrinsecamente relacionados, dá o mesmo tratamento empírico a irregularidades e corrupção. Isto significa que o termo corrupção é usado ao longo do estudo como uma generalização para descrever desde práticas inadequadas e ineficientes de gestão até atos ilícitos e fraudulentos.

2.2. EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO FEDERAL

No que se refere à discussão da relação entre emendas e corrupção há posições dissonantes, que vão desde a defesa irrestrita da existência de emendas parlamentares ao orçamento como parte legítima de um sistema de representação democrática até a proposição de sua extinção, justificada pela dificuldade de fiscalização e grande quantidade de escândalos sobre malversação dos recursos advindos de emendas nas últimas décadas. Posições mais moderadas defendem formas alternativas de aumentar o seu controle, mas estas em geral restringem-se ao controle no âmbito federal².

Os Municípios brasileiros são, em última instância, os responsáveis pelo bem-estar e qualidade de vida da população que neles reside e são responsáveis pela aplicação de grande parcela dos recursos nacionais. Além das transferências intergovernamentais constitucionais, para repartição da receita tributária, e legais há as transferências voluntárias que, em regra, são viabilizadas por meio de convênios ou contratos de repasse (MATIAS-PEREIRA, 2006).

Parte destas transferências voluntárias é acrescida à repartição do orçamento federal por meio de emendas parlamentares com o objetivo de atender demandas locais específicas tais como a construção de uma quadra de esportes ou a ampliação de um hospital. Assim, podemos definir as emendas parlamentares como despesas federais não-vinculadas, ou seja, de finalidade não previamente determinada, extraordinárias, ou seja, que não constituem um fluxo contínuo, e voluntárias, entendidas como negociáveis ou discricionárias (STN, 2006).

O Congresso Nacional representa uma importante ligação entre o governo federal, mais distante das realidades locais, e os governos estaduais e municipais, que condensam grande parte da problemática dos cidadãos. Com efeito, emenda parlamentar à LOA é um instrumento constitucional³ que visa a inserir o Congresso Nacional nas discussões à cerca do planejamento do orçamento federal. Visto que uma das principais atribuições dos parlamentares é a representação dos anseios de seu eleitorado, defende-se como legítima a prerrogativa destes de propor a inclusão de ações e projetos à LOA que objetivem melhorias da qualidade de vida nas regiões que representam.

Por outro lado, é sabida a existência de inúmeras formas de irregularidades e corrupção atreladas a emendas parlamentares. Embora o escândalo envolvendo os “anões do orçamento” possa ser considerado o primeiro desde a abertura democrática de uma série de outras descobertas de esquemas de corrupção envolvendo recursos de emendas ao orçamento federal, estas práticas de corrupção não parecem ser recentes.

² Ver Pires Júnior (2005) sobre o uso de emendas parlamentares individuais como moeda de troca entre os Poderes Executivo e Legislativo federais.

³ Ver Artigo 166, parágrafos 2º a 4º da Constituição da República Federativa do Brasil sobre as possibilidades de emenda à LOA e forma de tramitação no Congresso Nacional.

Um exemplo disso é a pesquisa realizada por Fleischer e Manzetti e Blake que supõem que durante o mandato do presidente Collor de Mello, as comissões ilícitas derivadas de contratos públicos cresceram de 10 a 15% para 30 a 50% no país (ROSE-ACKERMAN, 2002). Muito provavelmente boa parte destes contratos públicos foram derivados de emendas orçamentárias.

2.3. RELAÇÃO ENTRE EMENDAS PARLAMENTARES E CORRUPÇÃO MUNICIPAL

Quando a corrupção surge em decorrência de debilidades das instituições públicas, indica que há problemas mais profundos nas relações entre Estado e setor privado. Isto significa que os incentivos dados por meio de normativos, fiscalização etc não desestimulam eficazmente a prática de atos corruptos promotores de ineficiências e injustiças. Este é o caso brasileiro (MATIAS-PEREIRA, 2005).

Discutir a fundo ao menos algumas das causas que potencialmente levam ao aumento da corrupção no Brasil é fator fundamental para ampliar sua fiscalização e estabelecer políticas anticorrupção mais eficazes.

A interface entre os setores público e privado sucinta diversas oportunidades de ganhos econômicos advindos de atos corruptos, porém a incidência e o nível de corrupção dependem basicamente de três pontos principais: benefício potencial do ato para o transgressor, o risco de ser descoberto e punido e o poder relativo entre corruptores e corrompidos (ROSE-ACKERMAN, 2002).

Klitgaard (1988) resumiu bem o que considera aspectos-chave da corrupção: (i) monopólio, ou seja, baixa competição entre setor público e privado e mesmo dentro dos setores público – competição política – e privado – competição econômica; (ii) poder, entendido como o poder discricionário dado aos servidores

públicos e políticos; (iii) prestação de contas, que se refere às formas de controle e fiscalização a que os atos de governo estão sujeitos. Em termos gerais tem-se que:

Corrupção = monopólio + poderes – prestação de contas

Unindo os conceitos de Rose-Ackerman e Klitgaard, Elliott (2002) acrescenta ainda que a corrupção entre servidores públicos não elegíveis e agentes privados tende a ser menor do que quando envolve agentes políticos elegíveis.

Assim, tomando por base estes estudos foi possível identificar ao menos quatro fatores causais, não excludentes entre si, que racionalizam uma estreita relação entre corrupção municipal e recebimento de recursos federais voluntários via emendas parlamentares, e que suportam potencialmente os resultados empíricos apresentados neste estudo. Elas levam em conta a importância do aumento de recursos disponíveis, do poder discricionário dos governos locais, do aumento do tráfico de influência e da precária fiscalização realizada sobre estes repasses federais.

A. Aumento no ganho potencial do ato corrupto

Para uma determinada faixa de recursos envolvidos ou de quantidade de transações corruptas necessárias, o risco do negócio corrupto é o mesmo, visto que a probabilidade de ser pego e as possíveis punições podem ser pensadas como razoavelmente constantes.

Em outras palavras, no Brasil incrementos no ganho potencial do ato corrupto não são necessariamente acompanhados por um aumento da punição aos

envolvidos caso o ato seja descoberto. Assim, um ato corrupto compensa mais quanto maior forem os recursos envolvidos e, portanto, maior a possibilidade de remuneração dos participantes. Além disso, a ampliação de recursos disponíveis pode aumentar o número de transações entre o setor público e privado, ampliando a possibilidade de atos irregulares.

Emendas parlamentares implicam em recursos voluntários extras para os governos locais. Caso os gestores recebam estes recursos mas não tenham a obrigação de manter o devido acompanhamento nem sofram ameaças críveis de que haverá fiscalização eficiente, estes verão aumentada em muito sua tentação à corrupção.

B. Aumento do poder discricionário local

O recebimento de recursos extras gera um aumento no poder discricionário do gestor. Afinal, este terá um montante maior para aplicar na compra de bens ou na contratação de serviços e terá que discricionariamente determinar quais serão os contratados, isto é, os receptores finais dos recursos federais.

Embora haja um crescimento recente de programas voltados ao aumento da eficiência da administração pública municipal, grande parte dos Municípios brasileiros tem recursos humanos pouco qualificados e práticas ruins de gestão que não primam pela competência e pelo controle interno da administração.

Desta feita, o aumento do poder discricionário sem a devida assistência quanto a melhor forma de sua aplicação e sem o controle necessário tende a gerar corrupção e ineficiências crescentes no governo local.

C. Aumento de pressão de rent-seekers

O aumento de recursos municipais está associado a uma maior quantidade de bens e serviços a serem adquiridos para repasse à população, tais como a construção de uma escola ou a compra de equipamentos hospitalares.

A administração municipal passa então a ser pressionada pelo mercado ofertante destes bens e serviços, principalmente quando se trata de grandes organizações ofertantes tais como grandes empresas empreiteiras. É possível que estas, sabendo da existência do repasse extraordinário de recursos, busquem cooptar a administração local para extrair renda ilícita (isto é, o recebimento de emendas pode engendrar um comportamento *rent-seeker* por parte de agentes econômicos em determinada localidade). Por exemplo, uma das formas de pressão é o oferecimento de vantagens indevidas aos gestores locais para que a uma determinada empresa vença a competição pelo fornecimento de determinado bem, ou para que o preço do serviço seja superfaturado etc.

Há ainda outras razões para o pagamento de suborno: incluir determinada empresa no rol de habilitados a licitar, organizar especificações de produtos e serviços que favoreçam um fornecedor específico na licitação, autorizar cobrança de preços inflacionados dos usuários de serviços, diminuir os requisitos de qualidade e segurança do produto ou serviço prestado, dentre outras (ROSE-ACKERMAN, 2002).

D. Conluio com corrupção federal

Os recursos das emendas podem ser fruto de corrupção em âmbito federal e, neste caso, os parlamentares corruptos tenderão a escolher os Municípios que receberão emendas a partir da análise da gestão que tem maior propensão a

participar do conluio (isto é, aceitar participar de esquema ilícito), seja porque a gestão local é sabidamente corrupta ou porque é despreparada a ponto de não atentar para as práticas não eficientes.

Exemplificativamente, quando um parlamentar coopta com determinada empresa corruptora para executar uma obra em determinada localidade com recursos de emendas destinadas a um Município, é factível que esta administração local deva coadunar com o ato corrupto praticado. Somente desta forma será possível garantir que a dada empresa vencerá uma possível licitação. Além disso, a tal empresa poderá cobrar preços superfaturados, economizar em itens de qualidade, dentre outras possibilidades de atos ilícitos, de forma a retirar dali os recursos necessários para pagamento de propinas aos agentes públicos envolvidos.

3. ANÁLISE EMPÍRICA

3.1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo investiga a relação entre emendas parlamentares e corrupção por meio de pesquisa empírica quantitativa na qual foram analisados 180 Municípios. A indicação de grau de corrupção, obtida através dos Relatórios de Fiscalização produzidos em 2006 pelo Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da CGU, foi comparada ao recebimento ou não de emendas parlamentares nos dois anos anteriores à fiscalização.

A comparação foi realizada por meio da análise descritiva dos dados, do teste de hipótese para diferenças de médias e de análise de regressão, que buscou explorar as relações causais entre elas.

Os itens seguintes deste capítulo descrevem em detalhes os dados sobre corrupção municipal, recebimento de emendas parlamentares e outros dados relevantes. A análise da relação quantitativa entre os fenômenos e a exploração das hipóteses explicativas de relações descritas no item 2.3 são explorada no capítulo 4, que trata dos resultados.

3.2. DADOS SOBRE CORRUPÇÃO MUNICIPAL

As variáveis de corrupção municipal – *quantidade de constatações*, *quantidade de problemas administrativos* e *quantidade de problemas graves* - foram extraídas dos Relatórios de Fiscalização produzidos pelo Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos em 2006.

Este programa, instituído em 2003, avalia a gestão de recursos públicos federais repassados a Municípios, evidenciando possíveis irregularidades e indícios de corrupção (CGU, 2003). A escolha dos Municípios é feita aleatoriamente através do mecanismo de sorteio utilizado pela Caixa Econômica Federal para loterias federais, eliminando possíveis vieses amostrais decorrentes de eventual ligação entre a execução de auditorias e o recebimento de emendas parlamentares.

A cada evento de sorteio são identificados 60 Municípios com até 500 mil habitantes a serem fiscalizados. O período de carência é de 12 sorteios consecutivos, ou seja, um Município sorteado em determinado evento somente fará parte do rol de Municípios a serem sorteados novamente no décimo terceiro evento subsequente.

Nos municípios de até 20 mil habitantes são analisados os recursos relacionados a todas as áreas programáticas do governo, enquanto que em Municípios entre 20 e 500 mil habitantes são analisadas as áreas de Educação, Assistência Social e Saúde, além de duas outras sorteadas em cada evento (CGU, 2006).

Todas as informações referentes a repasses de verbas federais à localidade, além de informações sobre convênios firmados, denúncias feitas e suspeitas de irregularidades apontadas pela mídia são levantadas previamente. As ações de fiscalização em campo (na localidade) duram em média uma semana e, em geral, analisam recursos repassados nos dois últimos exercícios financeiros. Os analistas de finanças e controle da CGU, após levantamento junto à população local sobre indícios de práticas irregulares, iniciam a análise de convênios, licitações, notas fiscais de compras, inspeção física de obras realizadas, funcionamento de órgãos de

controle tais como o Conselho de Educação, entrevistas junto ao público beneficiário de alguns programas de governo, dentre outras verificações (CGU, 2006).

Ao final do processo é produzido um Relatório de Fiscalização de cada Município contendo todas as constatações de irregularidades e corrupção encontradas, ao qual é dada ampla divulgação via Internet, além de ser enviado diretamente para Prefeitura Municipal, Câmara de Vereadores, Promotores de Justiça municipais, Ministérios, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União, dentre outros atores relevantes.

O fato do universo do Programa de Fiscalização contemplar somente Municípios de pequeno e médio porte (até 500 mil habitantes), causa um impacto positivo à pesquisa visto que neste universo amostral o efeito renda das emendas parlamentares recebidas é maior e de mais fácil percepção, dando maior peso às possíveis explicações entre corrupção e emendas descritas no item 2.3.

Para esta pesquisa foram analisados, na íntegra, os 180 Relatórios de Fiscalização mais recentes, produzidos pelos 20º, 21º e 22º Sorteios realizados em 2006 (CGU, 2007b). O corte temporal da amostra foi determinado privilegiando os dados mais atuais. Relatórios anteriores não foram utilizados por conter metodologias diferentes de apresentação de medidas de corrupção, sem quantificação e tipificação de constatações, o que impossibilita uma análise comparativa.

A quantidade de constatações, quantidade de problemas administrativos e a quantidade de problemas graves são utilizadas neste estudo como medida de corrupção na gestão municipal. Problemas administrativos e problemas graves são

as constatações destacadas pelos analistas da CGU como sendo de maior relevância.

Embora não haja diferenciação clara e formalizada entre *problemas administrativos* e *graves*, a análise dos relatórios evidencia que *problemas administrativos* são aqueles em que fica evidenciado o descumprimento de obrigações legais quanto à formalização de processos, documentação de contratos e pagamentos etc, ou ainda problemas relacionados ao questionamento da eficiência administrativa. Em termos gerais trata-se de problemas que devem ser sanados em prol da eficiência administrativa e como facilitador do controle.

Já os *problemas graves* são aqueles que envolvem indícios de prejuízos e fraudes decorrentes de atos impróprios tais como licitações forjadas, superfaturamento de despesas, objetos inexistentes etc. Dos Municípios da amostra, 81,1% apresentaram problemas graves, em 31,7% deles foram indicados prejuízos ao erário público e em 32,8% deles foram indicadas fraudes (CGU, 2007a).

Conforme debatido no item 2.1, embora nem todas as irregularidades possam ser classificadas como corrupção propriamente dita, as demonstrações de falta de controle e descaso com as legislações pertinentes incitam ou acobertam a ocorrência de corrupção e foram tratados conjuntamente neste estudo empírico.

Como mostra a Tabela 1, em média, o número de constatações foi de 51,18 por município (mediana 44), o número de problemas graves foi de 5,91 (mediana 2) e o número de problemas administrativos foi de 14,33 (mediana 8). A Figura 1 demonstra que 66% dos Municípios fiscalizados têm entre 20 e 50 constatações de corrupção, enquanto que aqueles que receberam menos de 20 ou mais de 80 constatações não ultrapassam 15% dos casos.

Tabela 1: Estatísticas Descritivas – corrupção, emendas parlamentares e índices socio-demográficos

	Media	Desvio-Padiao	Mediana	Minimo	Maximo
<i>Corrupcao</i>					
Constatacoes	51,18	31,03	44	4	237
Problemas Graves	5,91	8,82	2	0	47
Problemas Aadministrativos (R\$ mil)	14,33	15,02	9	0	70
Recursos Federais Auditados (R\$ mil)	6.916,56	15.700,00	2.787,29	293,22	17.100,00
<i>Emendas Parlamentares</i>					
Recursos Autorizados (R\$ mil)	818,26	3.705,99	62,00	0	3.350,00
Recursos Liquidados (R\$ mil)	600,36	2.443,38	20,00	0	1.930,00
<i>Variavies Socio-Demograficas</i>					
Populacao (milhares)	28,96	68,73	8,77	1,81	461,53
Indice de Desenvolvimento Humano	0,69	0,08	0,70	0,52	0,84
Indice de Desenvolvimento Humano: Educacao	0,78	0,09	0,79	0,58	0,94
Indice de Desenvolvimento Humano: Longevidade	0,71	0,08	0,71	0,53	0,86
Indice de Gini	0,56	0,06	0,55	0,43	0,72
Intensidade de Pobreza	53,07	10,16	53,65	32,30	74,42
Percentual de Pobreza					
Renda Per Capita (R\$)	162,44	89,36	154,77	145,31	465,37
<i>Competicao Politica</i>					
Percentual de Votos do Atual Prefeito nas Eleicoes de 2004 (1o. turno)	55,32	12,05	35,11	53,73	2

Fontes: Constatações, problemas graves e problemas administrativos: Relatórios nº 742 a 933 do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, CGU. Emendas Parlamentares: Sistema Siga Brasil. Populacao, Indice de Desenvolvimento Humano (Educacao e Longevidade), Indice de Gini, Intensidade de Pobreza, Percentual de Pobreza, Renda per capita: Muninet. Percentual de votos do atual prefeito na eleicao de 2004: Tribunal Superior Eleitoral.

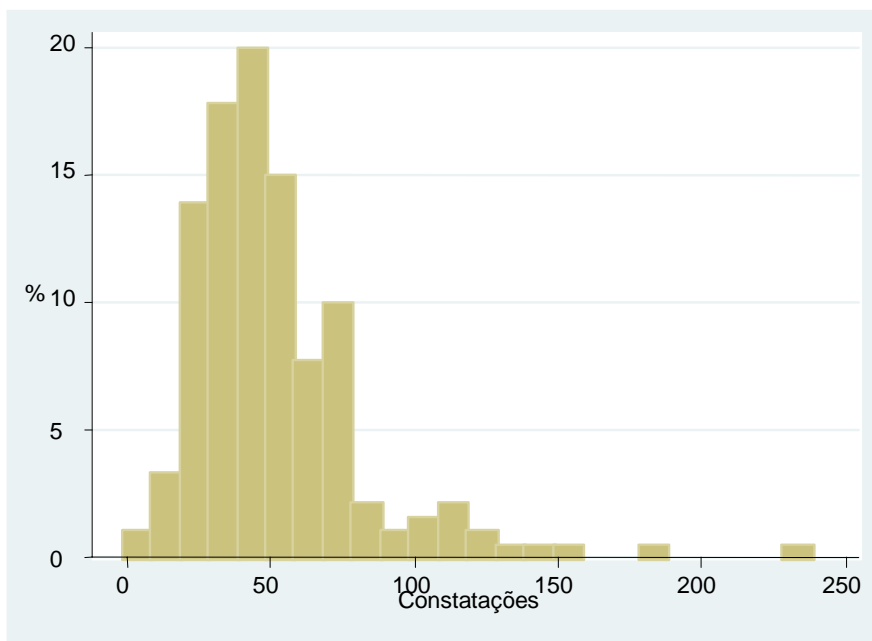


Figura 1: Histograma – Variável: Quantidade de Constatações

Fonte: Relatórios nº 742 a 933 do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, CGU.

Mais de 80% dos Municípios receberam entre 0 e 20 constatações de problemas administrativos (Figura 2) e mais de 90% receberam entre 0 e 20 constatações de problemas graves (Figura3). Logo, a distribuição das variáveis *problemas graves* e *problemas administrativos* na amostra é muito mais concentrada em valores abaixo de 20 do que a variável *quantidade de constatações*. Nota-se que 44 (37%) dos Municípios não tiveram nenhum problema grave observado e 7 (6%) não apresentaram nenhum problema administrativo. Todavia, nenhum dos Municípios não apresentou nenhuma constatação.

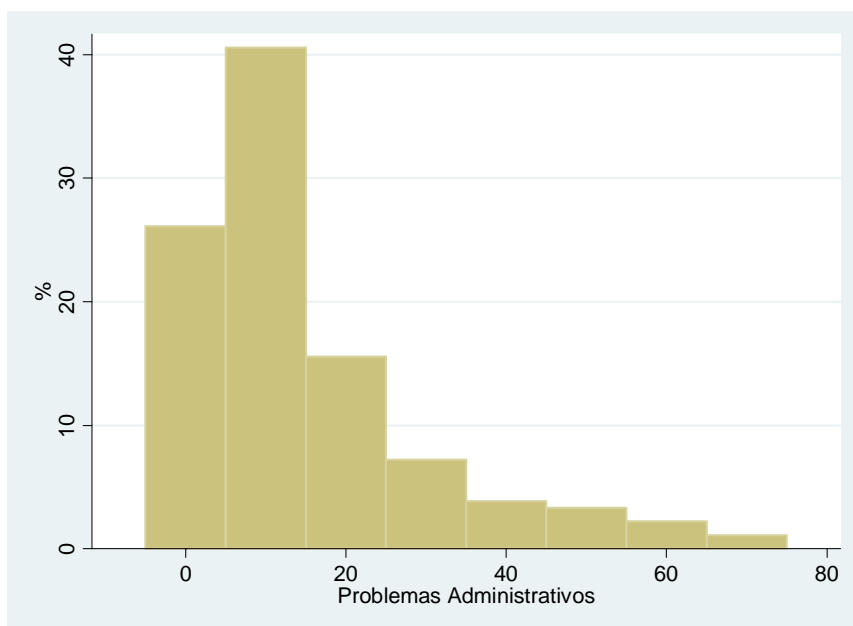


Figura 2: Histograma – Variável: Quantidade de Problemas Administrativo

Fonte: Relatórios nº 742 a 933 do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, CGU.

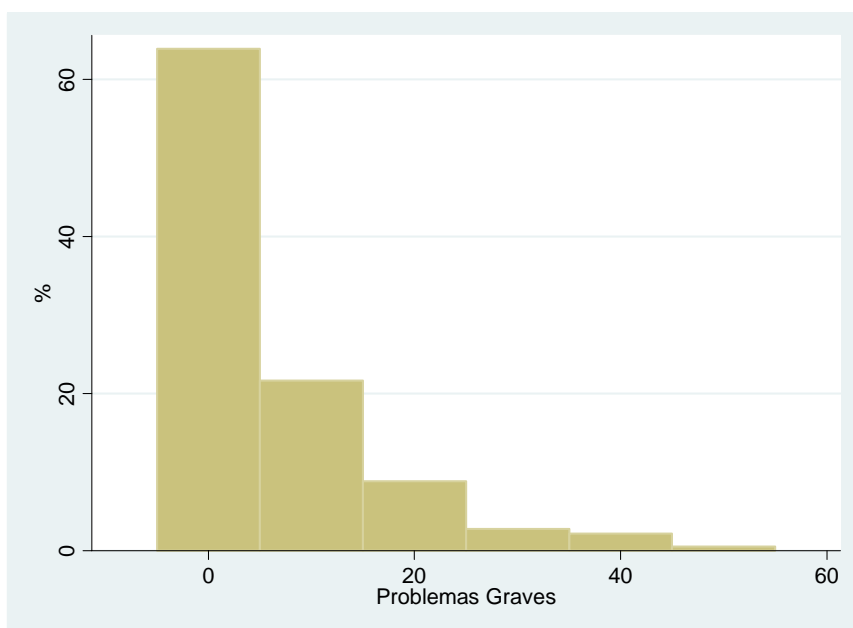


Figura 3: Histograma – Variável: Quantidade de Problemas Graves

Fonte: Relatórios nº 742 a 933 do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, CGU.

3.3. DADOS SOBRE EMENDAS PARLAMENTARES

Os dados sobre a formulação e execução das emendas orçamentárias foram extraídos do Sistema Siga Brasil, disponibilizado pelo Senado Federal, que reúne informações de diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, inclusive Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

São consideradas emendas parlamentares a municípios todas as emendas à LOA propostas por comissão, bancada ou parlamentares individuais aplicadas como transferências diretas a municípios (modalidade de aplicação 40). Constituem a amostra todas as emendas parlamentares autorizadas para os exercícios orçamentários de 2004 e 2005, pois pertencem ao período de análise das fiscalizações da CGU utilizadas nesta pesquisa, realizadas em 2006.

As emendas foram consideradas conforme dois diferentes status. O primeiro considera todas as emendas autorizadas na LOA. O segundo status excluí aquelas emendas autorizadas mas não executadas no orçamento, considerando para este fim a sua liquidação.

Portanto, a análise considera a variável *valor autorizado* das emendas como o montante da dotação efetivamente aprovado pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo. Já a variável *valor liquidado* considera o valor orçamentário comprometido, independentemente do valor autorizado inicialmente e de outros recursos destinados à mesma funcional-programática. Neste último caso o intuito é diferenciar os valores aprovados daqueles recursos que potencialmente foram repassados à gestão municipal.

Assim, entre os 180 Municípios da amostra 90 (50%) receberam emendas nos períodos 2004 ou 2005, sendo que 34 destes (18,8%) receberam recursos via emendas nos dois anos. Uma importante característica dos dados é que, em média, o valor dos recursos federais liquidados via emenda nos dois anos antes do sorteio é relativamente pequeno em comparação com o recursos federais auditados pela CGU. Como é indicado na Tabela 1, enquanto a média dos recursos autorizados (liquidados) foi de R\$ 818,26 mil (R\$ 600,36 mil) enquanto a média dos recursos federais fiscalizados pelas auditorias atingiu R\$ 6,916,56.

A Tabela 2 mostra que, *considerando apenas as municipalidades que receberam pelo menos uma emenda no biênio 2004/05*, os municípios receberam, em média, 4,10 emendas, no valor total médio de R\$ 1,200,716 , quantia correspondendo a aproximadamente R\$ 32 por habitante.

A grande diferença no valor médio recebido via emendas entre 2004 e 2005 é explicada pela ocorrência de *outliers*. Quando se analisam as medianas - R\$ 152,5 mil em 2004 e R\$ 225 mil em 2005, infere-se que a distribuição amostral de valores recebidos de emendas parlamentares são não-discrepantes nos dois anos (omitimos, em prol da brevidade, o histograma desta variável). De fato, a grande diferença na média é causada por apenas 3 Municípios: Londrina (PR), Formosa (GO) e Maringá (PR) que, em 2005, receberam R\$ 14.987,8 mil, R\$16.700 mil e R\$14.864 mil, respectivamente.

Tabela 2: Estatísticas descritivas - emendas parlamentares

	2004	2005	2004/05
Número de Municípios que receberam emendas (%)	66 (36,6%)	64 (29%)	90 (50%)
Valor total médio recebido recebido via emendas por Município em milhares de reais † (desvio padrão)	568,28 (1.512,45)	1.100,60 (2.8720,90)	1.200,71 (355,833)
Valor total mediano recebido recebido via emendas por Município em milhares de reais†	152,50	225,00	210,93
Valor total médio <i>per capita</i> recebido via emendas por município em reais† (desvio padrão)	18,34 (22,06)	26,46 (51,69)	32,83 (51,69)
Valor total mediano <i>per capita</i> de emendas recebidas por município em reais†	11,79	14,04	14,04
Quantidade média de emendas recebidas por Município† (desvio padrão)	2,59 (3,25)	2,85 (3,53)	4,10 (5,84)
Mediana de emendas recebidas por Município †	2	1	2

Fonte: Emendas parlamentares: Sistema Siga Brasil - emendas parlamentares à LOA, sob modalidade de aplicação 40. † Estatísticas calculadas para a subamostra dos Municípios que receberam pelo menos uma emenda parlamentar nos exercícios 2004/05. População: IBGE(2005).

3.4. OUTROS DADOS

Em adição às variáveis de repasse de recursos via emenda parlamentar e de corrupção discutidas anteriormente, foi coletada uma série de variáveis sócio-demográficas (Índice de Desenvolvimento Humano e seus componentes, intensidade de pobreza, percentual de pobres na população, Índice de Gini municipal e renda *per capita*) e variáveis relacionadas com o nível de competição política municipal (percentual de votos validos recebidos pelo prefeito nas eleições de 2004 e partido do prefeito).

Estas variáveis são utilizadas nas análises de regressão discutidas a seguir para controlar fatores correlacionados com o recebimento de emendas parlamentares e o nível de corrupção. Por exemplo, seria natural que os Congressistas buscassem alocar recursos federais via emendas parlamentares para localidades mais pobres e de menor desenvolvimento social. No entanto, também é razoável pensar que Municípios com gestores corruptos tendem a ser mais pobres e caso esta relação seja desconsiderada nas análises quantitativas os resultados obtidos poderão ser distorcidos.

Da mesma maneira, pode-se conjecturar que um menor nível de competição municipal esteja relacionado com o nível de corrupção da gestão local. Quanto menor a ameaça de outros partidos ou grupos políticos ao atual prefeito, menor a pressão da oposição em fiscalizar os atos da administração municipal. Adicionalmente, se recursos federais advindos de emendas no orçamento potencialmente podem ajudar o grupo político atualmente detentor da administração municipal a manter-se no poder, então congressistas, de acordo com suas alianças locais, podem lutar para que emendas sejam enviadas para municípios nos quais a posição dos seus aliados políticos é constantemente ameaçada pela ação de grupos políticos rivais.

A Tabela 1 também mostra as estatísticas descritivas para as variáveis de controle coletadas. Destaca-se que apesar do Programa de Fiscalização sortear Municípios com até 500 mil habitantes, mais de 50% dos Municípios da amostra possuem menos de 9 mil habitantes (média de 28,96 mil habitantes por Município).

4. RESULTADOS

A análise estatística é baseada em testes de hipótese para diferença de médias e análises de regressão. A amostra foi dividida em 2 grupos. Em cada caso, a média e o desvio-padrão das variáveis *número de constatações*, *problemas administrativos* e *problemas graves* de cada grupo foram estimados e o seguinte teste de hipóteses foi conduzido:

$$H_0 = \mu_1 - \mu_2 = 0 \text{ vs. } H_1 = \mu_1 - \mu_2 > 0, \quad (1)$$

no qual μ_1 é a média estimada do grupo 1 e μ_2 é média estimada do grupo 2. A estatística de teste é a t de Student com $n-1$ graus de liberdade (onde n é o número total de observações nos dois grupos).

Primeiramente, dividimos a amostra em Municípios que não receberam nenhuma emenda em 2004/05 (Grupo 2) e Municípios que receberam pelo menos uma emenda em 2004/05 (Grupo 1). A Tabela 3 mostra que Municípios que receberam emendas nos dois anos anteriores à fiscalização receberam, em média, 35% a mais de constatações, além de 67% a mais de problemas graves e 35% a mais de constatações de problemas administrativos. Em Municípios que não receberam emendas foi observado, em média 15,44 constatações, 4,37 problemas administrativos e 2,97 problemas graves a menos que municípios que receberam pelo menos uma emenda no biênio 2004/05.

Para a variável *quantidade de constatações e problemas graves*, rejeita-se a hipótese nula de que as médias dos dois grupos são iguais com 99% de confiança e, no caso das constatações de *problemas administrativos* rejeita-se a mesma hipótese com 95% de confiança.

Em seguida, os Municípios foram separados em sub-amostras conforme a quantidade de população local, levando-se em conta possíveis efeitos das práticas diferenciadas de fiscalização para Municípios (ver item 3.1). Nos Municípios com menos de 20 mil habitantes, que correspondem a 128 governos locais, as diferenças de médias das variáveis *quantidade de constatações* foi de 35%, significativa a 5%, e as *constatações de problemas administrativos* foi 28% superior naqueles que receberam emendas (resultado não estatisticamente significativo). Para Municípios acima de 20 mil habitantes a diferença de médias para todas as variáveis de corrupção se mantém, todavia, todas significantes a, pelo menos, 10%.

Apesar de, na sub-amostra de Municípios com menos de 20 mil habitantes, a diferença de médias para o número de problemas graves e problemas administrativos perder a significância estatística, os resultados das análises de regressão indicam que Municípios que recebem emendas apresentam maior grau de corrupção mesmo quando a população é utilizada como variável de controle.

Tabela 3: Testes de Hipóteses e Estatísticas Descritivas: Municípios que receberam emendas vs. Municípios que não receberam

		Média (desvio padrão)				Mediana			Máximo		Mínimo	
		Total	Municípios que receberam emendas em 2004/05	Municípios que não receberam emendas em 2004/05	Diferença de Médias	Total	Municípios que receberam emendas em 2004/05	Municípios que não receberam emendas em 2004/05	Municípios que receberam emendas em 2004/05	Municípios que não receberam emendas em 2004/05	Municípios que receberam emendas em 2004/05	Municípios que não receberam emendas em 2004/05
Total de Municípios	Número de Municípios	180	90	90	-	180	90	90	180	90	90	90
	Número de Constatações	51,18 (31,03)	58,91 (36,78)	43,47 (21,53)	15,44***	44,00	51,00	43,00	237	143	9	3
	Problemas Graves	5,91 (8,82)	7,40 (10,90)	4,42 (5,76)	2,97***	2,00	2,00	2,00	47	23	0	0
	Problemas Administrativos	14,33 (15,02)	16,52* (17,05)	12,14 (12,39)	4,37**	9,00	9,00	8,5	73	56	0	0
Municípios com menos de 20 mil hab.	Número de Municípios	128	53	75	-	128	53	75	53	75	53	75
	Número de Constatações	47,32 (26,47)	53,75 (31,42)	42,77 (21,40)	10,98**	43,00	44,00	43,00	187	143	17	3
	Problemas Graves	4,70 (7,18)	5,41 (8,90)	4,20 (5,67)	1,21	2,00	1,00	2,00	38	23	0	0
	Problemas Administrativos	13,58 (14,75)	12,51 (13,02)	15,11 (16,92)	2,60	9,00	9,00	9,00	73	56	0	0
Municípios com mais de 20 mil hab.	Número de Municípios	52	37	15	-	52	37	15	37	15	37	15
	Número de Constatações	60,71 (22,56)	66,29 (42,70)	46,93 (38,80)	19,36**	55,00	59,00	44,00	237	90	9	16
	Problemas Graves	8,88 (11,50)	10,24 (12,86)	5,53 (6,25)	4,70*	2,50	3,00	2,00	47	20	0	0
	Problemas Administrativos	16,17 (15,66)	18,54 (17,27)	10,33 (8,68)	8,21**	10,00	10,00	8,00	70	31	3	0

FONTE: Constatações/Problemas Graves/Problemas Administrativos: Relatórios nº 742 a 933 do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, CGU. Emendas parlamentares: Sistema Siga Brasil - emendas à LOA, sob modalidade de aplicação 40. População: IBGE, 2005. Teste t de Hipótese para igualdade de médias: *** rejeita-se a hipótese nula de que as médias são iguais a 1% de significância, ** rejeita-se a hipótese nula de que as médias são iguais a 5% de significância e *rejeita-se a hipótese nula de que as médias são iguais a 10% de significância.

Dado que Municípios que receberam emendas mostraram-se em média mais corruptos na amostra, a análise foi estendida para verificar se a *quantidade de recursos recebidos* afeta a propensão à corrupção. Ressalta-se que algumas explicações para a existência de relação entre recebimento de emendas e corrupção discutidos no item 2.3, especialmente o *aumento do poder discricionário local e aumento da pressão de rent-seekers*, caso relevantes, não são discrepantes com uma relação positiva entre valor pago das emendas e corrupção. Será que municípios que receberam uma maior quantidade de emendas são mais corruptos?

Ao se definir o Grupo 1 como Municípios que receberam mais de uma emenda e Grupo 2 aqueles que receberam uma ou nenhuma emenda e efetuar o teste de hipótese para diferença de médias, a diferença de médias se mantém com pelo menos 5% de significância.

Todavia, dividindo a amostra entre Municípios que recebem mais de R\$ 210,93 mil em emendas em 2004/05 (mediana da variável *valor pago em emendas* – Tabela 2) como Grupo 2 e o resto da amostra como Grupo 1 e efetuando o teste de hipótese descrito em (1) para as variáveis de corrupção, os resultados para diferença de média não se mantêm. O mesmo se repete ao delimitar como Grupo 2 os Municípios que receberam valores *per capita* de emendas acima de R\$ 14,04 (mediana do *valor total per capita de emendas recebidas* – Tabela 2) e como Grupo 1 o restante da amostra (Tabela 4).

A análise de diferenças de médias indica que Municípios que recebem emendas parlamentares são mais corruptos, todavia a quantidade de recursos liquidados não parece afetar significativamente o nível de corrupção. Tal conclusão é corroborada pela análise de regressão.

Tabela 4: Testes de Hipóteses: Análises de Sensitividade

	Média (desvio padrão)									
	Total	Municípios que receberam mais de 1 emenda em 2004/05	Municípios que receberam uma emenda ou não receberam emendas em 2004/05	Diferença de Médias	Municípios que receberam mais de R\$ 210.930† em emendas 2004/05	Municípios que receberam menos de R\$ 210.930† em emendas 2004/05	Diferença de Médias	Municípios que receberam mais de R\$14,04± per capita em emendas em 2004/05*	Municípios que receberam menos de R\$ 14,04± per capita em emendas em 2004/05*	Diferença de Médias
Observações	180	117	63	-	35	145	-	35	145	-
Número de Constatações	51,18 (31,03)	61,74 (40,63)	45,50 (22,60)	16,24**	54,55 (25,91)	50,07 (25,92)	4,48	50,04 (27,54)	55,59 (31,86)	-5,54
Problemas Graves	5,91 (8,82)	7,79 (10,83)	4,89 (7,38)	2,86**	7,57 (11,94)	5,35 (7,48)	2,22	5,27 (7,67)	8,35 (12,13)	-3,07
Problemas Administrativos	14,33 (15,02)	18,11 (16,54)	12,30 (13,78)	5,81***	14,74 (14,88)	13,11 (15,55)	1,62	14,13 (14,92)	15,08 (15,59)	-0,94

Fonte: Constatações/Problemas Graves/Problemas Administrativos: Relatórios nº 742 a 933 do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, CGU. Emendas parlamentares: Sistema Siga Brasil - emendas à LOA, sob modalidade de aplicação 40. População: IBGE, 2005. Teste t de Hipótese para igualdade de médias: *** rejeita-se a hipótese nula de que as médias são iguais a 1% de significância, ** rejeita-se a hipótese nula de que as médias são iguais a 5% de significância e *rejeita-se a hipótese nula de que as médias são iguais a 10% de significância. † Valor mediano do repasse via emendas considerando apenas os municípios que receberam pelo menos uma emenda. ± Valor mediano *per capita* do repasse via emendas considerando apenas os municípios que receberam pelo menos uma emenda.

Para cada variável de corrupção (quantidade de constatações, problemas graves e problemas administrativos), estimou-se o seguinte modelo de regressão linear,

$$corrupcao_i = \alpha_0 + \alpha_1 \times emenda_i + \eta \times controles_i + \varepsilon_i$$

no qual *corrupção* equivale a uma das medidas de corrupção no Município *i*, *emenda* é uma medida associada ao recebimento de emendas pelo Município *i* e ε_i é o componente aleatório. Utiliza-se duas medidas associadas ao recebimento de emendas: (i) uma variável categórica que assume valor 1 se o Município recebeu pelo menos uma emenda em 2004 e/ou 2005 e 0 caso contrário e; (ii) a quantidade de recursos recebidos via emendas.

O coeficiente de interesse α_1 é associado à variável de emenda. Quando a variável categórica assume valor 1 se o Município *i* recebeu emenda nos anos de 2004 e/ou 2005 e 0 no caso contrário, α_1 expressa a diferença no nível de corrupção médio, fixadas as outras variáveis independentes. Quando a variável de emenda utilizada é a quantidade de recursos recebidos (em R\$ mil), α_1 indica a variação quanto ao nível de corrupção médio, fixada as outras variáveis de controle, dado que um Município recebe R\$1.000 a mais em emendas.

Controles corresponde a um vetor de variáveis sócio-demográficas e políticas a saber: (i) população, (ii) Índice de Desenvolvimento Humano (educação e longevidade), (iii) Índice de Gini, (iv) intensidade de pobreza, (v) percentual de pobres na população, (vi) renda *per capita*, (vii) percentual de votos válidos no primeiro turno das eleições do prefeito eleito e (viii) um conjunto de variáveis categóricas que assume valor 1 se o prefeito é de determinado partido e 0 caso contrário. Desta forma, como discutido no item 3.4, controla-se para os principais fatores sócio-demográficos e políticos que podem

afetar simultaneamente o recebimento de emendas (ou o seu valor) e o nível de corrupção.

A tabela 5 mostra os resultados dos modelos econométricos para a variável categórica de emenda. O coeficiente da variável de emendas na regressão com número de constatações como variável dependente é da ordem de 14,28, significativo a 1%. De fato, o tamanho do coeficiente é bastante próximo daquele achado no exercício de diferenças de média (15,44 – ver Tabela 3).

Isto indica que, mesmo controlando para uma série de características municipais relevantes, Municípios que recebem emendas são cerca de 33% mais corruptos do que aqueles que não recebem recursos desta maneira. O coeficiente também é significativo estatisticamente para problemas graves e seu tamanho também é considerável. O mesmo não ocorre somente com problemas administrativos.

Tabela 5: Modelo de Regressão Linear – Variável Categórica de Emenda

	Variavel Dependente		
	Constatacoes	Problemas Graves	Problemas Administrativos
Variavel Categorica de recebimento de emendas	14,28 (4,59)***	3,40 (1,44)**	2,51 (2,30)
Populacao (milhares)	0,14 (0,10)	0,03 (0,02)	0,01 (0,04)
IDH: Educacao	-0,17 (45,24)	3,78 (15,65)	-6,10 (30,06)
IDH: Longevidade	-0,41 (62,86)	14,57 (13,87)	-11,34 (25,01)
Indice de Gini	-0,07 (0,27)	-3,25 (17,73)	-3,20 (30,09)
Intensidade de Pobreza	0,48 (0,55)	0,08 (0,08)	0,10 (0,14)
Percentual de Pobres na Populacao	0,02 (0,12)	0,11 (0,15)	0,01 (0,30)
Renda Per Capita	0,02 (0,12)	-0,01 (0,03)	-0,02 (0,07)
Percentual de Votos Validos do Prefeitos Eleito no 1o. turno	0,11 (0,19)	-0,08 (0,06)	0,10 (0,10)
Dummies para Partido do Prefeito?	Sim		
R ²	0,25	0,19	0,18
Numero de Observacoes	180		

Comentários: *=significante a 10%, **=significante a 5%, ***=significante a 1%. Todas as variáveis contém uma constante. Erros-padrões robustos a heterocedasticidade reportados entre parênteses.

Fontes: Variável Categórica de recebimento de emendas (Sistema Siga Brasil), População, Índice de Desenvolvimento Humano (Educação e Longevidade), Índice de Gini, Intensidade de Pobreza, Percentual de Pobres na População, Renda *per capita* (Muninet). Percentual de Votos Válidos do 1o. Turno do Prefeito Eleito e partido do prefeito (Tribunal Superior Eleitoral).

Finalmente, a Tabela 6 mostra que não existe relação estatisticamente significativa entre a quantidade de recursos recebidos via emenda parlamentar e corrupção nos Municípios analisados, conforme já sugerido pela análise de diferenças de média. Além disso, quando utilizamos como variável de emenda o volume de recursos liquidados de emendas, todos os coeficientes são bastante reduzidos (por exemplo, o coeficiente de 0,0011 obtido na regressão com a variável dependente *problemas graves* indica que um aumento de R\$ 1 milhão em emendas associa-se, em média, ao crescimento no número de problemas em cerca de 1,1).

De maneira geral, tanto os testes de hipótese como as análises de regressão indicam que existe uma relação bastante forte entre o nível de corrupção municipal e o recebimento de emendas parlamentares. Todavia, a corrupção não parece aumentar linearmente com o número de emendas.

Como reconciliar estes resultados com as hipóteses explicativas sobre a relação entre corrupção e transferências intergovernamentais voluntárias delineadas no item 2.3? Caso o aumento da corrupção fosse gerado pelo aumento no ganho potencial do ato corrupto ou pelo aumento do poder discricionário local seria esperado que não somente o recebimento, mas o volume da transferência, fosse correlacionado com o número de irregularidades. Desta forma, os resultados empíricos deste estudo dão maior suporte as outras duas hipóteses levantadas: conluio com a corrupção federal e ação de grupos privados *rent-seekers*.

Tabela 6: Modelo de Regressão Linear – Quantidade de recursos transferidos via emenda parlamentar

	Variavel Dependente		
	Constatacoes	Problemas Graves	Problemas Administrativos
Quantidade de Emendas Recebidas (R\$ mil)	0,0009 (0,0033)	0,0011 (0,0010)	0,0011 (0,0010)
Populacao (milhares)	0,14 (0,10)	0,03 (0,03)	0,03 (0,06)
IDH: Educacao	30,81 (53,41)	3,50 (16,37)	-3,88 (30,06)
IDH: Longevidade	-37,70 (45,56)	5,60 (12,90)	-17,40 (24,22)
Indice de Gini	9,12 (65,01)	-0,98 (17,96)	-1,57 (30,24)
Intensidade de Pobreza	-0,05 (0,25)	0,08 (0,08)	0,12 (0,14)
Percentual de Pobreza na Populacao	0,18 (0,56)	0,04 (0,15)	-0,06 (0,28)
Renda Per Capita	-0,02 (0,12)	-0,03 (0,03)	-0,04 (0,063)
Percentual de Votos	0,15 (0,18)	-0,07 (0,05)	0,09 (0,10)
Dummies para Partido do Prefeito?	Sim		
R ²	Nao		
Numero de Observacoes	0,21	0,16	0,18

Comentários: *=significante a 10%, **=significante a 5%, ***=significante a 1%. Todas as variáveis contém uma constante. Erros-padrões robustos a heterocedasticidade reportados entre parênteses.

Fontes: Variável Categórica de recebimento de emendas (Sistema Siga Brasil), População, Índice de Desenvolvimento Humano (Educação e Longevidade), Índice de Gini, Intensidade de Pobreza, Percentual de Pobres na População, Renda *per capita* (Muninet). Percentual de Votos Válidos do 1o. Turno do Prefeito Eleito e partido do prefeito (Tribunal Superior Eleitoral).

5. CONCLUSÕES

A análise empírica deste estudo demonstrou a existência de forte relação entre transferências intergovernamentais voluntárias via emendas parlamentares e corrupção em Municípios brasileiros. Municípios que receberam recursos de emendas parlamentares se mostraram em média 35% mais corruptos.

Chama a atenção, portanto, o fato de que, em uma amostra constituída a partir de sorteio, Municípios que recebem emendas parlamentares são mais corruptos. Apesar de não ser possível, com as técnicas empregadas neste artigo, estabelecer uma relação causal entre corrupção municipal e emendas parlamentares, o simples fato de uma relação significativa entre estas duas variáveis existir é merecedora de ser documentada e debatida.

Por outro lado, não parece existir uma relação linear entre corrupção e o valor de emendas recebidas. Em outras palavras, o aumento da corrupção está mais ligado ao fato de um Município receber alguma emenda do que ao valor total das emendas repassadas a ele, mesmo quando este valor é considerado em termos *per capita*. Isto significa que embora as emendas influenciem o grau de corrupção da gestão local, elas por si só não a explicam em sua totalidade.

Algumas hipóteses explicativas desta relação foram debatidas no item 2.3: *aumento do ganho potencial, aumento do poder discricionário local, aumento de pressão de rent-seeker e conluio com a corrupção federal*. Elas visam explicar potencialmente os resultados encontrados, fornecendo explicações para observamos uma relação entre recebimento de emendas e corrupção. Todavia, elas não são excludentes entre si e não necessariamente implicam em uma relação positiva entre valor das emendas recebidas e maior nível de corrupção municipal.

Caso o aumento da corrupção fosse gerado pelo aumento no ganho potencial do ato corrupto ou pelo aumento do poder discricionário local seria esperado que não somente o recebimento, mas o volume da transferência, fosse correlacionado com o número de irregularidades.

Desta forma, os resultados empíricos deste estudo parecem dar maior suporte as outras duas hipóteses explicativas levantadas: *conluio com a corrupcao federal e ação de grupos privados rent-seekers*. Por exemplo, se supormos que o aumento da corrupção advém de conluio com a corrupção federal, isto é, do fato que parlamentares corruptos escolhem Municípios com uma administração corrupta ou facilmente corruptível para serem os receptores de emendas, o simples fato de um Município ser selecionado para receber uma emenda já seria suficiente para ser observado, em média, um maior índice de corrupção. Este resultado seria independente do valor efetivamente repassado.

Uma análise mais aprofundada do destino dos recursos federais repassados via emenda, que foge ao escopo deste trabalho, pode ajudar a entender melhor os principais mecanismos pelos quais a relação entre emendas e corrupção municipal é gerada.

REFERÊNCIAS

BARDHAN, Pranab. **Corruption and Development**: a Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, V. 35, Sep/1997. pp. 1320-1346.

CARTIER-BRESSON, J. **Les analyses économiques des causes et des conséquences de la corruption**: quelques enseignements pour les pays em développement. *Mondes en Développement*, nº 102, 1998. pp. 25-40.

COIMBRA, Fábio. **Estado Democrático de Direito e Controle da Atividade Estatal**: Breves Notas sobre a Controladoria-Geral da União. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Ano VII, nº 8, 2006.

BRASIL. CGU. Portaria nº 247 de 20/06/2003. Publicada no Diário Oficial da União em 23 de Junho de 2003.

_____. CGU. Manual Operacional do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Brasília: Secretaria Federal de Controle, 2006.

_____. CGU. Relato Gerencial. 20º, 21º e 22º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Brasília: Secretaria Federal de Controle, Set/2007a.

_____. CGU. Relatórios de Fiscalização nº 742 a 933, http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/ExecucaoProgramasGoverno_SorteioMunicipiosIntegraRelatorios.asp, disponíveis em 02/09/2007b.

_____. STN. Manual Técnico do Orçamento. Brasília: Secretaria do Orçamento Federal. Última atualização: 27/06/2006.

ELLIOTT, K. A. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In: ELLIOT, K. A. (org). **A corrupção e a Economia Global**. Brasília: UnB, 2002.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. **Exposing Corrupt Politicians**: The Effect of Brazil's Publicly Release Audits on Electoral Outcomes. Preliminary Draft. Berkeley: University of California, Ago/2005.

JOHNSTON, M. Agentes Públicos, Interesses Particulares e Democracia Sustentável: Quando Política e Corrupção se Unem. In: ELLIOT, K. A. (org). **A corrupção e a Economia Global**. Brasília: UnB, 2002.

JOS, Philip H. **Empirical Corruption Research**: Besides the (Moral) Point? In *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford University. Vol. 3, No. 3, Jul/1993.

KLITGAARD, R. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California, 1988.

LAMBSDORFF, J. Transparency International Corruption Perceptions Index (CPI) 2005.

Alemanha: Passau University, 2005.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil**. Caderno de Pesquisas em Administração. V. 12, n. 2, abr./jun. 2005.

MAURO, Paolo. **Corruption and Growth**. Quarterly Journal of Economics, Ago/1995. pp. 681-711.

NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Mérida, México: Escritório Contra Drogas e Crimes, Dez/2003.

PIRES JÚNIOR, J. Meyer. **A Realização Orçamentária e Financeira de Emendas Orçamentárias e o seu Controle pelo Executivo por meio da (IN)Fidelidade Parlamentar**. Monografia vencedora do X Prêmio Tesouro Nacional, 2005.

ROSE-ACKERMAN, S. A Economia Política da Corrupção. In: ELLIOT, K. A. (org). **A corrupção e a Economia Global**. Brasília: UnB, 2002.

TREISMAN, Daniel. **The causes of corruption**: a cross-national study. In Journal of Public Economics, 76-3, Jun/2000.

WEBER, Luiz Alberto. **Capital Social e Corrupção Municipal**. Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - Universidade de Brasília.

ZAMBIONI FILHO, Y e LITSCHIG, S. **Law Enforcement and Local Governance in Brazil**: evidence from random audit reports. Working Paper. Columbia University, Nov/2006.