



4º Concurso de Monografias da CGU

Controladoria-Geral da União



1º Lugar - Combate à Corrupção

James Batista Vieira

Rio de Janeiro - RJ

O Fundamento das Improbidades na Administração Pública Brasileira: uma análise exploratória dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União.

Autor: James Batista Vieira

Monografia Premiada com **1º LUGAR** no **4º Concurso de Monografias da CGU** – Edição 2009
Inscrição nº 031P

RESUMO

Qual o impacto do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos (PFSP) sobre a frequência e a intensidade das improbidades constatadas nos municípios auditados pela Controladoria Geral da União (CGU)? Quais as condições que afetam os resultados obtidos pelo PFSP? Como aprimorar as medidas de prevenção e combate as improbidades no Brasil?

Esta pesquisa, de natureza exploratória, investiga o fundamento das improbidades na administração pública brasileira por meio da avaliação dos resultados de uma amostra aleatória de municípios auditados pelo Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União. Os dados evidenciam que, apesar da proporção de improbidades administrativas ter se mantido estável, entre a primeira e a última auditoria realizada nos municípios, a frequência de irregularidades graves aumentou, em média, 44,43% nos municípios re-fiscalizados pelo PFSP que compõem a amostra aleatória deste estudo (segundo a análise de variância, uma diferença estatisticamente significativa a 5%). As análises demonstram que o programa, ao contrário do que se poderia prever, se mostra uma causa insuficiente para a redução das improbidades nos municípios estudados. Sendo assim, como explicar este resultado, tão contrário a hipótese de que a identificação das improbidades implica, necessariamente, em seu controle e/ou redução?

De acordo com o modelo de análise das improbidades elaborado para esta pesquisa, descontadas as improbidades cometidas por incapacidade técnica (não estratégica), haverá incentivos ao agente público, burocrático ou político, envolver-se em atos de improbidade sempre que os benefícios destas atividades superarem os riscos de sua **identificação e punição**. As iniciativas de identificação/fiscalização, como o PFSP, são uma condição necessária no esforço de redução das improbidades, mas, como é possível demonstrar, não são suficientes. Por esta razão, os resultados da pesquisa sustentam a hipótese de que *o fundamento das improbidades na administração pública brasileira reside na insuficiência das medidas de sanção e responsabilização dos agentes públicos, pois a ocorrência de irregularidades vem aumentando, apesar dos avanços obtidos na sua identificação – por meio de iniciativas como o PFSP.*

Com o objetivo de evidenciar empiricamente as conclusões da pesquisa, foram elaborados três diferentes bancos de dados: o primeiro, com 3.716 observações, classifica cada fato descrito nos relatórios de fiscalização do PFSP nos 36 municípios que compõem a amostra aleatória da pesquisa; o segundo, com 72 observações, classifica os indicadores municipais de improbidade administrativa e irregularidades de acordo com a primeira e a última operação de fiscalização realizada nestes municípios pelo PFSP; o terceiro, com 36 observações, agrega aos resultados obtidos para cada município da amostra a outras variáveis de natureza política, econômica e social que permitem avaliar hipóteses alternativas.

Palavras-Chave: Administração Pública, Fiscalização, Improbidades

Autor: James Batista Vieira
Monografia Premiada com **1º LUGAR** no **4º Concurso de Monografias**
da **CGU** – Edição 2009
Inscrição nº 031P

**IV CONCURSO DE MONOGRAFIAS DA
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**

Tema 02
Combate à Corrupção
Categoria Profissional

**O Fundamento das Improbidades na Administração Pública Brasileira:
Uma Análise Exploratória dos Resultados do Programa de Fiscalização de
Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da
Controladoria Geral da União.**

RESUMO

Qual o impacto do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos (PFSP) sobre a frequência e a intensidade das improbidades constatadas nos municípios auditados pela Controladoria Geral da União (CGU)? Quais as condições que afetam os resultados obtidos pelo PFSP? Como aprimorar as medidas de prevenção e combate as improbidades no Brasil?

Esta pesquisa, de natureza exploratória, investiga o fundamento das improbidades na administração pública brasileira por meio da avaliação dos resultados de uma amostra aleatória de municípios auditados pelo Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União. Os dados evidenciam que, apesar da proporção de improbidades administrativas ter se mantido estável, entre a primeira e a última auditoria realizada nos municípios, a frequência de irregularidades graves aumentou, em média, 44,43% nos municípios re-fiscalizados pelo PFSP que compõem a amostra aleatória deste estudo (segundo a análise de variância, uma diferença estatisticamente significativa a 5%). As análises demonstram que o programa, ao contrário do que se poderia prever, se mostra uma causa insuficiente para a redução das improbidades nos municípios estudados. Sendo assim, como explicar este resultado, tão contrário a hipótese de que a identificação das improbidades implica, necessariamente, em seu controle e/ou redução?

De acordo com o modelo de análise das improbidades elaborado para esta pesquisa, descontadas as improbidades cometidas por incapacidade técnica (não estratégica), haverá incentivos ao agente público, burocrático ou

político, envolver-se em atos de improbidade sempre que os benefícios destas atividades superarem os riscos de sua **identificação e punição**. As iniciativas de identificação/fiscalização, como o PFSP, são uma condição necessária no esforço de redução das improbidades, mas, como é possível demonstrar, não são suficientes. Por esta razão, os resultados da pesquisa sustentam a hipótese de que *o fundamento das improbidades na administração pública brasileira reside na insuficiência das medidas de sanção e responsabilização dos agentes públicos, pois a ocorrência de irregularidades vem aumentando, apesar dos avanços obtidos na sua identificação – por meio de iniciativas como o PFSP.*

Com o objetivo de evidenciar empiricamente as conclusões da pesquisa, foram elaborados três diferentes bancos de dados: o primeiro, com 3.716 observações, classifica cada fato descrito nos relatórios de fiscalização do PFSP nos 36 municípios que compõem a amostra aleatória da pesquisa; o segundo, com 72 observações, classifica os indicadores municipais de improbidade administrativa e irregularidades de acordo com a primeira e a última operação de fiscalização realizada nestes municípios pelo PFSP; o terceiro, com 36 observações, agrega aos resultados obtidos para cada município da amostra a outras variáveis de natureza política, econômica e social que permitem avaliar hipóteses alternativas.

Palavras-Chave: Administração Pública, Fiscalização, Improbidades

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Quadro 1.0 – Quadro Resumo dos Pressupostos..... | 13 |
| Quadro 2.0 – Quadro Resumo do Referencial Analítico das Improbidades | 22 |
| Gráfico 1.0 – Gráfico Comparativo de Irregularidades por Região do País | 43 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1.0 – Descrição da Amostra | 36 |
| Tabela 2.0 – Descrição de Alguns Municípios da Amostra | 38 |
| Tabela 3.0 – A Descrição de 10 Programas da Amostra | 39 |
| Tabela 4.0 – Descrição das Variáveis Dependentes da Pesquisa | 40 |
| Tabela 4.1 – Análise da Variância do IIA e do II..... | 41 |
| Tabela 5.0 – Modelo 1 e 2 | 42 |
| Tabela 5.1 – Análise de Variância do Modelo | 42 |
| Tabela 5.2 – Coeficientes do Modelo | 43 |
| Tabela 5.3 – Análise da Covariância | 43 |
| Tabela 6.0 – Resultados da ANOVA para as Hipóteses Alternativas..... | 46 |
| Tabela 7.0 – Modelos 1, 2, 3 e 4 | 48 |
| Tabela 7.1 – Coeficientes dos Modelos 1, 2, 3 e 4..... | 49 |
| Tabela 8.0 – Descrição dos Municípios da Amostra | 65 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AGU** - Advocacia Geral da União
- CGU** - Controladoria Geral da União
- MPF** - Ministério Público Federal
- PF** - Polícia Federal
- PFSP** - Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos
- TCU** - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS _____ | 04 |
| LISTA DE TABELAS _____ | 05 |
| LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS _____ | 06 |
| INTRODUÇÃO _____ | 08 |
| CAPÍTULO I – Os Pressupostos e o Referencial Analítico das Improbidades ____ | 10_ |
| 1.1. O Aspecto Conceitual _____ | 10 |
| 1.2. Os Pressupostos _____ | 11 |
| 1.3. O Referencial Analítico das Improbidades _____ | 18 |
| 1.4. O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (PFSP) _____ | 22 |
| CAPÍTULO II – Os Aspectos Metodológicos _____ | 26 |
| 2.1. As Hipóteses de Pesquisa e a Operacionalização das Variáveis _____ | 26 |
| 2.2. O Desenho da Pesquisa e o Modelo de Avaliação _____ | 31 |
| 2.3. Outros Aspectos Metodológicos _____ | 35 |
| CAPÍTULO III – Os Resultados da Pesquisa _____ | 38 |
| 3.1. Os Resultados da Análise Quantitativa _____ | 38 |
| CAPÍTULO IV – A Análise dos Resultados _____ | 50 |
| 4.1. A Insuficiência das Medidas de Sanção e Responsabilização _____ | 50 |
| 4.2. Implicações para a Prevenção e o Combate as Improbidades _____ | 55 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS _____ | 58 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____ | 60 |
| ANEXOS _____ | 65 |

INTRODUÇÃO

A corrupção na administração pública é um tema de relevância social, política e econômica, indiscutível. É um assunto do cotidiano dos cidadãos, uma peça de acusação do jogo político-partidário e a causa comprovada de muitos males econômicos. Há, por isso, em todo o discurso de combate à corrupção, um número tão variado de causas possíveis e soluções prováveis, quantos forem os interesses envolvidos na questão.

Por isso, no universo das pesquisas sobre corrupção, as questões metodológicas são imperativas, pois há diversas tradições de estudo do fenômeno disputando a primazia sobre pontos de vista ontológicos e metodológicos distintos. (VIEIRA 2008, 05) A investigação empírica, acerca das causas e conseqüências da corrupção, destaca-se pela controvérsia - a respeito da validade, confiabilidade, amostragem e, especialmente, pelo fato dos índices de corrupção que buscam mensurar a corrupção diretamente, pela experiência ou percepção da corrupção existente, não estarem correlacionados entre si. (SAMPFORD et al. 2006 apud VIEIRA, 2008)

No entanto, para além dos aspectos metodológicos da corrupção, ainda são raros os estudos cujas conclusões sejam extraídas da pesquisa empírica solidamente fundamentada num referencial analítico adequado ao problema e suas especificidades no contexto nacional. Daí advém à contribuição original desta pesquisa, dedicada a uma investigação que associe estas qualidades.

É com este intuito que a pesquisa questiona: qual o fundamento das improbidades na administração pública brasileira? E realiza sua investigação, de natureza exploratória, por meio da avaliação dos resultados de uma amostra

aleatória de municípios auditados pelo Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União.

A condução da pesquisa pode ser dividida em duas partes. A primeira, constituída pelo primeiro e segundo capítulos, trata dos aspectos metodológicos da investigação. Na primeira parte serão estabelecidas as diferenças conceituais entre corrupção e improbidade, os pressupostos teóricos, o método, a técnica e as limitações metodológicas da pesquisa. Um resultado já é apresentado nesta primeira parte da pesquisa: o referencial analítico das improbidades. A partir deste modelo que será possível extrair os resultados e implicações da análise dos dados realizada na segunda parte da pesquisa, constituída pelo terceiro e quarto capítulos.

CAPÍTULO I – Os Pressupostos e o Referencial Analítico das Improbidades

1.1. O Aspecto Conceitual

1.1.1. O Conceito de Improbidade

"Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)". (BRASIL 1988)

O conceito de improbidade nos remete, fundamentalmente, a dois princípios constitucionais ligados a administração pública, quais sejam: a legalidade e a moralidade. O primeiro determina que os atos administrativos sejam praticados sempre com “estrita observância dos pressupostos legais, o que, por óbvio, abrange as regras e princípios que defluem do sistema normativo vigente em determinado momento histórico” (GARCIA e ALVES 2006, 61) O segundo complementa o anterior ao estabelecer que não seja suficiente que o agente permaneça adstrito ao princípio da legalidade, sendo necessário que obedeça à moral administrativa, estabelecendo uma relação de adequação entre suas funções e a consecução do interesse público.

O agente público probo é aquele que age de acordo com a moralidade, a boa-fé, a lealdade. É aquele que se atém ao que a lei determina e, tanto nestes quanto nos atos discricionários, se pauta nos valores da honestidade. Por isso, a inserção desse princípio à constituição resultou na evolução do princípio jurídico da legalidade, agora acrescido de valores morais. Desta maneira, é possível afirmar que a improbidade corresponde à má gestão e ao desvio da função pública, tanto pela ineficiência quanto pela inidoneidade do administrador,

contrariando os imperativos éticos da administração e afetando negativamente o bem-estar social. (FAUSTINO 2008, 19)

1.1.2. A Relação entre Improbidade e Corrupção

Na esfera da administração pública, é possível afirmar que, conceitualmente, nem todo o ato de improbidade é uma transação corrupta, mas toda a transação corrupta envolve, certamente, uma improbidade. Ou seja, o conceito de improbidade é mais amplo e significa não só o ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, como implica na falta de retidão de conduta no modo de proceder perante a administração pública do Estado.

A análise da corrupção por meio do estudo dos atos de improbidade é um equívoco metodológico grave, mas nem por isso o estudo das improbidades, incluindo a corrupção, é menos relevante para o aperfeiçoamento do Estado democrático e de direito – defendemos, inclusive, que seja, exatamente, o oposto. A má gestão do Estado não resulta exclusivamente dos acordos corruptos, mas de todos os atos de improbidade cometidos pelos agentes públicos.

1.2. Os Pressupostos

Esta pesquisa assume a perspectiva analítica da nova economia institucional (NEI), que aplica um conjunto de pressupostos, conceitos e teorias à análise e avaliação das instituições sociais, distinto daquele compartilhado pelas teorias tradicionais. Sua característica distintiva é a redefinição das relações sociais em termos contratuais, enfatizando a sua dimensão transacional.¹

¹ Os contratos, formais e informais, são entendidos como acordos sob o qual duas ou mais partes estabelecem compromissos recíprocos para seu comportamento. Os contratos são os

A unidade básica de análise não são as instituições, as organizações ou os comportamentos individuais típicos, presentes nas teorias tradicionais, mas as transações e o comportamento relacional dos indivíduos. Nesta pesquisa as improbidades não serão entendidas como um comportamento do tipo *rent-seeking*, como fazem as teorias tradicionais, baseadas na teoria da escolha pública; as *improbidades* serão analisadas como *um tipo particular de oportunismo contratual*.²

É o ambiente institucional que constitui as regras que facilitam o aparecimento, a estabilidade e as condições de eficiência dos contratos. Sob este ponto de vista as instituições servem, em grande medida, para garantir o cumprimento dos acordos (*enforcement*). Portanto, a integridade e a eficiência dos resultados residem, fundamentalmente, em um ambiente institucional capaz de limitar o oportunismo contratual, sob seus diversos aspectos. (BROUSSEAU e GLACHANT 2002, 20-23) Em relação a administração pública, isso implica dizer que o contrato entre cidadãos e o Estado, cujos representantes são os agentes públicos, burocráticos ou políticos, estará garantido a medida que o ambiente institucional, que regula estas transações, oferece incentivos tais que mitiguem os riscos de oportunismo (improbidades).

Este novo programa de pesquisa assenta-se sob um conjunto de hipóteses distinto das abordagens tradicionais de análise das improbidades. Estes pressupostos dizem respeito: (i) às suposições comportamentais dos agentes; (ii) aos atributos das transações sob análise.

fundamentos das relações sociais, mediadas pelas instituições que são, sob esta perspectiva, o resultado de nexos contratuais. (BROUSSEAU e GLACHANT 2002, 03; NORTH 1990)

² Para maiores informações sobre a teoria da escolha pública, consultar Dennis C. Mueller (2003)

Quadro 1.0. Quadro Resumo dos Pressupostos

| Pressupostos | Aspectos Considerados | Número |
|--|------------------------|--------|
| Suposições Comportamentais Sobre os Agentes | Racionalidade Limitada | 01 |
| | Oportunismo | 02 |
| Atributos das Transações sob Análise | Ativo Específico | 03 |
| | Incerteza e Frequencia | 04 |

Fonte: Quadro elaborado pelo autor

1.2.1. Suposições Comportamentais Sobre os Agentes

Esta pesquisa assume que o realismo dos pressupostos é importante frente os resultados e as implicações das teorias, ao contrário do que é defendido por Milton Friedman (1953) e difundido entre os adeptos das teorias da escolha racional e da escolha pública - incorporadas em teorias como a do *rent-seeking*. Por isso, não negligencia as implicações da *racionalidade limitada* (que atribui limites a competência cognitiva) e do *oportunismo* (que requalifica a busca pelo interesse próprio), sob as relações humanas e suas instituições.

a. Racionalidade Limitada

O pressuposto da racionalidade limitada difere da orientação maximizadora da economia neoclássica e das teorias da escolha pública, ao afirmar que “supõe-se a racionalidade intencional dos agentes sociais, mas de maneira limitada”. (SIMON 1961, xxiv) Desta forma, dadas as competências limitadas de acumular, processar e transmitir informação; é indispensável conhecer os custos institucionais, a maneira como os agentes se organizam de maneira a utilizar suas competências cognitivas limitas da melhor maneira

possível e as implicações disto sobre o desempenho das estruturas institucionais.

Como será demonstrado no próximo capítulo, as implicações da racionalidade limitada são substantivamente distintas do pressuposto da racionalidade instrumental e suas implicações não podem ser negligenciadas na constituição do referencial analítico das improbidades.

b. Oportunismo

O oportunismo implica na busca do interesse próprio com ardil ou trapaça, com o intuito de, maliciosamente, causar prejuízo. É, portanto, a maneira mais forte pela qual o interesse próprio dos agentes é expresso. (WILLIAMSON 1985, 47) Este comportamento pode se materializar em atitudes como a mentira, o roubo e a trapaça; ou ainda, em formas mais sutis de falsidade, como a transmissão de informação seletiva, distorcida ou de promessas “desacreditadas” sobre o próprio comportamento futuro, estabelecendo compromissos que, *a priori*, sabe que não poderá cumprir.

O oportunismo está associado à manipulação de situações onde há assimetrias de informação, situações em que uma parte detém informações sob aspectos relevantes que a outra parte é ignorante, visando à apropriação de fluxos de recurso. Por isso, esta atitude não deixa de ser uma habilidade do agente, que identifica e explora as possibilidades de ganho oferecidas pelo ambiente. As atitudes oportunísticas mais relevantes são: a *seleção adversa* e a *sinalização* que ocorrem antes do contrato ser firmado (*ex ante*) e o *risco moral* que sucede o seu estabelecimento (*ex post*).³ (PÉREZ-CASTRILLO e MACHO-STANDLER 1997)

³A seleção adversa (*Adverse Selection*) ocorre quando o agente contratado domina informações privilegiadas, antes de o contrato ser estabelecido. A sinalização (*Signalling*) ocorre no momento

As improbidades administrativas são típicos exemplos de comportamentos oportunistas do tipo risco moral. Em situações como esta: (i) a assimetria surge, após o contrato, porque o principal, o Estado ou a sociedade, não consegue observar e verificar os esforços do agente, burocrático ou político, ou, ao menos, o principal não consegue controlar perfeitamente a ação do agente; (ii) os esforços do agente não podem ser verificados, por isso não podem ser explicitamente internalizados nos termos do contrato; (iii) os ganhos do agente, seu *pay-off*, não dependerão dos seus esforços, ou do que foi contratado.

Isso implica dizer que é o contrato entre os cidadãos e o Estado, executado pelos agentes públicos, que expõe o Estado aos riscos de oportunismo. Em termos comparativos, este pressuposto difere da orientação meramente “auto-interessada” da economia neoclássica e suas correntes subsidiárias que presumem que as barganhas refletirão as posições originais dos agentes (os agentes seriam como jogadores que obedecem a jogos de regras fixas; por isso, atitudes oportunistas, *ex post*, não são consideradas). No extremo oposto, utópicos e adeptos da engenharia social acreditam que o planejamento central será executado por funcionários que se identificam plenamente com os objetivos impostos – reduzindo os processos sociais a pura manipulação técnica. (WILLIAMSON 1985, 49)

da determinação do tipo de contrato, quando o agente contratado envia um sinal observável ao contratante, buscando influenciar suas crenças a respeito de sua identidade, tomando parte da decisão para si. O risco moral (*Moral Hazard*) acontece quando uma das partes de um contrato muda sua conduta após haver pactuado, aproveitando-se do fato de que só ele tem acesso a algumas informações, para obter ganhos em detrimento de um ou mais agentes com os quais a relação contratual foi estabelecida. (PÉREZ-CASTRILLO e MACHO-STANDLER 1997)

1.2.2. Atributos dos Contratos

Além das suposições comportamentais, o referencial analítico das improbidades deve considerar a especificidade dos ativos, a incerteza e a frequência das transações.

a. Especificidade dos Ativos

Um ativo é específico quando uma transação requer investimentos de natureza especial para que uma determinada atividade seja executada. Em geral, agentes necessitam realizar investimentos especiais, cujos custos dificultam ou impedem sua reutilização - ou características específicas do ativo inviabilizam qualquer reaproveitamento. Quando uma transação envolve ativos específicos não há como encerrar a relação, prematuramente, sem sacrificar parcelas de valor. Esta situação constitui uma relação de *monopólio bilateral*, baseada no compromisso acerca do investimento estabelecido. Transações de ativos específicos são de enorme interesse analítico, pois são muito frequentes e relevantes no cotidiano das relações sociais.

Todos os contratos públicos são de natureza específica devido ao monopólio das funções públicas que é exercido pelo Estado, por meio da administração pública. Ou seja, são relações de monopólio bilateral, que por sua natureza, de acordo com a teoria, oferecem severos riscos de oportunismo - incentivos a improbidade. Comparativamente, esta consideração acerca dos ativos específicos difere da orientação neoclássica (traduzida adotada pela teoria da escolha racional) que afirma que as transações ocorrem dentro de mercados livres, onde “compradores [contratantes] e vendedores [contratados], sem qualquer identidade própria, se encontram para realizar trocas instantâneas e padronizadas de bens ao preço de equilíbrio”. (BEN-PORATH 1980, 40)

b. Incerteza e Freqüência

Além disso, a incerteza ambiental é um aspecto muito relevante. Nas palavras de Friedrich August Von Hayek (1945, 524), “o *principal problema [econômico] das sociedades é o da adaptação as mudanças em circunstâncias particulares de tempo e lugar*”. A origem destas mudanças pode ser contingencial e aleatória e/ou comportamental (denominada de estratégica). Este segundo tipo de incerteza surge, especificamente, por causa da manipulação, *ex ante* e/ou *ex post* de assimetrias de informação entre os indivíduos; ou seja, as incertezas do tipo comportamental são atribuídas ao oportunismo. (WILLIAMSON 1985, 57-58)

O pressuposto da incerteza comportamental (estratégica), não seria relevante caso as transações fossem livres de distúrbios exógenos e não houvesse ocasião para adaptação e esforços, unilaterais, na tentativa de alterar os contratos – garantidos, *a priori*, pelo sistema judicial ou pelo recurso a terceiras partes. Esta facilidade, contudo, não é real, uma vez que os esforços de adaptação e manipulação existem e podem ser, plausivelmente, afirmados para todas as transações. (WILLIAMSON 1985, 59)

A partir da análise destes pressupostos, Oliver Williamson (1985, 1996) estabelece que o cumprimento de contratos onde haja transação de ativos específicos, imersos num ambiente de incerteza, exige que as partes organizem estruturas de governança específicas que garantam seu cumprimento. Estas estruturas especializadas de governança são um tipo de custo de transação e servem para assegurar a integridade dos contratos.⁴

⁴ Estes custos de transação podem ser anteriores, *ex ante*, a assinatura dos contratos (o custo de selecionar, negociar e criar garantias/salvaguardas para que os acordos sejam cumpridos) quando se define os termos de troca, os valores, as quantidades, a duração do contrato; ou, posteriores ao acordo, *ex post*, (custo de monitorar, fiscalizar, punir) quando se busca garantir o

No que tange a freqüência, os benefícios das estruturas especializadas de governança serão maiores quando as transações forem recorrentes, permitindo recuperar parte dos investimentos realizados na sua organização. O dispêndio de recursos, utilizados para garantir os acordos, visariam às vantagens futuras, esperadas pela manutenção reiterada do relacionamento (AXELROD 1984).⁵

A compreensão destes pressupostos é indispensável à constituição do referencial analítico das improbidades, apresentado a seguir, em detalhes.

1.3. O Referencial Analítico das Improbidades

1.3.1. As Proposições

A partir dos pressupostos da nova economia institucional é possível estabelecer um referencial analítico específico para a análise das improbidades. Segundo este modelo, as improbidades são entendidas como atitudes de natureza oportunística, logo, de acordo com o pressuposto 02:

(Primeira Proposição)

Improbidade = Oportunismo

Contudo, de acordo com a conceituação de improbidade adotada, há improbidades, também, quando, por causa da racionalidade limitada e da incerteza não estratégica (pressupostos 01 e 04), houverem falhas administrativas devido ao desconhecimento técnico dos agentes públicos; logo:

cumprimento dos contratos, adaptá-los e renegociá-los aos objetivos iniciais da negociação. (2002)

⁵ Neste sentido, a confiança, adquirida com a maior freqüência das transações, é um valor importante, pois a aquisição de uma reputação de honestidade permite a redução dos riscos da interação em uma ampla rede de transações, reduzindo os custos de transação. (CHONG 1991)

(Segunda Proposição)

Improbidade = Oportunismo+Limitação Técnico/Administrativa

Assim, o modelo permite incorporar a análise um aspecto até então negligenciado teoricamente, mas reconhecido na prática pelos técnicos de controle interno da CGU: os casos em que as improbidades não configuram fraude ou dolo, mas são originados na falta de preparo ou desconhecimento dos agentes públicos municipais. Este fator, apesar de contingencial e aleatório (não estratégico), promove, também, um maior número de improbidades. Por esta razão, a Controladoria Geral da União também é encarregada de prestar as orientações necessárias, pertinentes à área de competência do sistema de controle interno, inclusive informando sobre como prestar contas, dentre outras; sem que essa atividade se confunda com as de consultoria e assessoramento jurídico, competentes à Advocacia Geral da União (AGU).⁶

Contudo, não basta afirmar só isso, é preciso ainda detalhar as particularidades da parcela oportunística das improbidades (aspecto estratégico). De acordo com a nova economia institucional, o oportunismo resulta da natureza do ativo transacionado (pressuposto 03), descontadas as salvaguardas impostas ao contrato, na forma de custos de transação (pressuposto 04):

⁶ As principais iniciativas da CGU para tentar controlar este tipo de incerteza são a publicação do “Manual para os Agentes Públicos Municipais” e a ação de distribuição de acervos técnicos, contendo informações sobre o controle dos recursos públicos e a gestão dos programas federais; além, do Programa de Capacitação de Agentes Públicos/Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, que promove cursos de capacitação aos gestores municipais. O objetivo destas iniciativas é reduzir as falhas e os desperdícios na gestão dos recursos públicos, nos casos em que estes acontecem por simples desconhecimento das normas e despreparo dos servidores. (CGU, 2009a)

(Terceira Proposição)

Oportunismo = Ativo Transacionado (Vantagem) – Custos de Transação

Como exposto no capítulo anterior, os ativos de natureza específica, ensejam relações de monopólio bilateral; por isso, são mais suscetíveis aos riscos oportunistas. Esta é uma situação característica do setor público, onde os agentes detêm maior poder discricionário e o monopólio sobre os serviços públicos prestados aos cidadãos – há, portanto, um elevado risco de oportunismo, associado à incerteza de natureza estratégica. Haverá incentivos para que os agentes públicos, burocráticos e/ou políticos, extraiam parcelas de valor desta relação que não são permitidas contratualmente (vantagem oportunista). Vale destacar que, de acordo com os interesses particulares do agente público em questão e dos incentivos do arranjo institucional, esta vantagem oportunista pode assumir a forma de recursos financeiros, materiais ou simbólicos (VANUCCI & DELLA PORTA: 1999: 17).

Por outro lado, o oportunismo é debelado à medida que são interpostos mecanismos de salvaguardas. Estes mecanismos assumem a forma de custos de transação - os custos envolvidos para negociar e promover o cumprimento dos contratos. (COASE 1960; NORTH 1990; WILLIAMSON 1985) Outros referenciais teóricos, baseados na perspectiva neoclássica, desconsideram os custos de transação (em especial aqueles de natureza *ex post*); por isso, assumem que o sistema legal é eficiente e capaz de solucionar os conflitos de interesse presentes nos contratos, por meio da apelação a tribunais plenamente informados, sofisticados e de baixo-custo (WILLIAMSON 1985, 20).

De acordo com Williamson (1985, 21), estes custos de transação *ex post* assumem diversas formas, mas duas são, particularmente, relevantes na constituição de um referencial analítico das improbidades: 1) o custo de informação; e, 2) o custo de punição. O primeiro é o custo de obter as informações sobre a execução do contrato, identificando possíveis desvios. Estas medidas envolvem a realização de atividades formais de fiscalização, auditoria e monitoramento; e, informais como a ouvidoria que pode ser instrumento de controle social viável quando associado à transparência das informações.

O segundo é o custo de, identificados os problemas, proceder com a devida responsabilização dos agentes, em termos formais (administrativos ou legais) e informais (socialmente). As medidas formais envolvem os procedimentos de execução, com o ajuizamento da ação, a execução do processo legal e posterior penalização dos culpados, considerando a existência de legislação que permita a punição adequada dos culpados (severidade). A principal medida de punição informal é o custo moral, a expectativa reconhecida e compartilhada socialmente por um sistema de valores morais sobre o comportamento político e/ou burocrático. O sistema social pode oferecer incentivos negativos muito significativos, como o sentimento de vergonha (adquirido pela educação moral) e o ostracismo social (uma forma de punição informal as infrações sociais).⁷

⁷ Se houver a expectativa de que as improbidades são amplamente praticadas, então a percepção tende a se tornar auto-realizadora; não só pelo cálculo racional, mas porque as barreiras aquela atividade serão reduzidas num processo de auto-legitimação destas práticas. Se a improbidade for percebida como marginal, os indivíduos adaptarão suas ações de tal forma a respeitar suas crenças, elevando os custos morais de envolvimento em atos de improbidade. (DELLA PORTA e VANNUCCI 1999, 2005)

Em termos analíticos, isto implica dizer que a prevenção e o combate as improbidades é um processo dinâmico que envolve a coordenação de diversos componentes, cada um deles marcado por padrões próprios e implementado por instituições distintas. Em situações como esta, os problemas de interação são fundamentais, pois embora algumas instituições sejam mais eficientes no desempenho de suas atividades, a interação entre todas as instituições do sistema poderá ser problemática, culminando na ineficiência dos resultados finais (no caso, o controle das improbidades).

Estes fatores, estratégicos ou não, que compõem o referencial analítico das improbidades foram resumidos na quarta proposição (quadro 2.0).

Quadro 2.0. Quadro Resumo do Referencial Analítico das Improbidades

(Quarta Proposição)

$$I = V - \{Id [f (a) + in (cs)] . P [f (e + s) + in (cm)]\} + T$$

Onde:

I= Improbidades no Setor Público

V= Vantagens Oportunistas

T= Limitação Técnica/Administrativa (fator não estratégico)

Id= Identificação (onde, F= formal e In=Informal)

F(a): auditoria, fiscalização e monitoramento

In(cs): controle social

P= Punição (onde, F= formal e In=Informal)

F(e): execução do processo

F(s): severidade da punição

In (cm)= custo moral

Fonte: Quadro elaborado pelo autor

1.4. O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (PFSP)

O Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios por Sorteios Públicos (PFSP) é uma das atividades da Controladoria Geral da União (CGU), órgão da Presidência da República, criada pela medida provisória nº.

2.143-31, de 2 de abril de 2001 cujas atribuições estão previstas na medida provisória nº. 103, de 30 de dezembro de 2002 (BRASIL 2001, 2003).

A CGU cabe assistir ao Presidente da República nos assuntos relativos à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública e às atividades de ouvidoria geral. A atividade de controle interno é responsabilidade do governo federal expressa pelo art. 74 da Constituição Federal e a partir de 1994, foi centralizada na secretaria federal de controle interno, hoje integrante do sistema da CGU (BRASIL 1988).⁸

O Programa de Fiscalização em Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos (PFSP), especificamente, foi adotado a partir de abril de 2003 e encontra-se na **28ª edição** (sorteio realizado em 12 de maio de 2009). Até a **27ª edição** haviam sido fiscalizados **1.461** municípios, correspondendo a **26,25%** do total de municípios brasileiros (5.564 municípios) e englobando recursos públicos federais da ordem de **R\$ 10,3 bilhões**. (CGU, 2009b)

Este programa de auditoria e fiscalização atua, principalmente, em políticas públicas voltadas ao saneamento básico, qualificação profissional, assistência social, turismo, alfabetização de jovens e adultos, núcleos de esporte, habitação e urbanismo, rodovias, inclusão digital, atenção básica à saúde, investimento de estatais em infra-estrutura e combate às secas. O trabalho do controle interno nesses municípios ocorreu tanto em programas e

⁸ É o art. 17 da lei nº10.683, de 28 de Maio de 2003, que confere à CGU as atribuições, que podem ser organizadas em três grandes categorias de atividades, a saber: a **auditoria e fiscalização**, por meio de auditorias anuais ou especiais da gestão pública federal, além de fiscalizações diversas a partir de denúncias; **ouvidoria**, recebendo, examinando e encaminhando as reclamações, elogios e sugestões referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do poder executivo federal; e, **corregedora**, apurando denúncias e representações, a CGU recomenda ou instaura sindicâncias e processos administrativos, investiga e apura operações suspeitas comunicadas pelo conselho de controle de atividades financeiras, investiga e apura a evolução patrimonial incompatível dos agentes públicos e comunica indícios de ilícitos à Advocacia Geral da União, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público, à Polícia Federal e à Receita Federal (BRASIL 2003).

ações cujos recursos são repassados diretamente às prefeituras municipais, como, também, na execução de políticas públicas em que os recursos são aplicados diretamente por órgãos federais (manutenção da malha rodoviária executada pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT); repassados a órgãos estaduais (inclusão digital, projetos de turismo, etc.), a famílias (Bolsa Família) e a entidades não governamentais (alfabetização de jovens e adultos e qualificação profissional) do município. (CGU, 2009b)

A escolha dos Municípios é feita aleatoriamente por meio do mecanismo de sorteio utilizado pela Caixa Econômica Federal para as loterias federais, assegurando a lisura no processo de seleção dos municípios. A cada sorteio são identificados 60 Municípios com até 500 mil habitantes a serem fiscalizados. Uma vez sorteado, há um período de carência de 12 sorteios para que o município faça parte da lista de municípios a serem fiscalizados. Nos pequenos municípios, de até 20 mil habitantes, são analisados os recursos federais investidos em todas as áreas programáticas do governo; nos municípios de porte médio, 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).

A cada sorteio, todas as informações referentes aos repasses de verbas federais aplicadas no município; além de informações sobre convênios firmados, denúncias feitas e suspeitas de irregularidades apontadas pela mídia são reunidas para análise. As ações de fiscalização perduram, em média, uma semana e, em geral, são analisados 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, realizam entrevistas junto ao público beneficiário de alguns programas de governo, dentre outras ações (CGU 2006).

O resultado destas atividades é o “Relatório de Fiscalização” de cada município, contendo todas as constatações de improbidade averiguadas, ao qual é dada ampla divulgação via Internet. Os relatórios são enviados diretamente a Prefeitura Municipal, Câmara de Vereadores, Promotores de Justiça do Município, Ministérios, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União, dentre outros interessados. Estes relatórios forneceram os dados necessários à mensuração objetiva dos casos de malversação e apropriação de dinheiro público federal em âmbito municipal (improbidades), permitindo a realização de estudos comparados para detectar as possíveis condições associadas à má-gestão de dinheiro público.

O Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios por Sorteios Públicos (PFSP) é uma iniciativa que permite não só a mensuração das improbidades ligadas à gestão municipal dos recursos públicos federais; como é um exemplo de esforço na identificação destas improbidades (um dos fatores ligados a sua ocorrência, de acordo com o referencial analítico das improbidades). Como será demonstrado a seguir, os resultados deste programa, mesmo sendo específicos de um contexto municipal, são exemplares do arranjo institucional relativo à fiscalização, sanção e responsabilização, das improbidades cometidas pelos agentes públicos, burocráticos e políticos.

CAPÍTULO II – Aspectos Metodológicos

2.1. As Hipóteses de Pesquisa e a Operacionalização das Variáveis

2.1.1. A Suposição da Análise das Improbidades a partir da Quarta Proposição

2.1.1.1. As Hipóteses Fundamentais da Pesquisa

Se, as vantagens oportunistas (V) e a capacidade técnico-administrativa (T) se mantêm constantes e houver um incremento nas ações de identificação, a comparação entre as improbidades (I) no momento T1 e T2 revelará que:

Hipótese 01. Se houver redução nos casos de improbidade, ou seja $I1 > I2$, então a razão pode ser atribuída as deficiências na identificação e fiscalização. O aprimoramento dos mecanismos de identificação acarretará a diminuição das improbidades.

Hipótese 02. Se não houver redução, ou houver aumento, nos casos de improbidade, ou seja $I1 \leq I2$, então a razão pode ser atribuída as deficiências na punição dos atos de improbidade. O aprimoramento dos mecanismos de identificação não acarretará a diminuição das improbidades, pois a punição - condição necessária - não ocorre.

2.1.1.2. As Constantes do Modelo

Seria factível afirmar que as vantagens oportunistas e a capacidade técnico-administrativa mantiveram-se constantes ao longo do período de tempo de funcionamento do PFSP?

Acerca das vantagens oportunistas é possível que adeptos da perspectiva da escolha pública defendam que, nos últimos anos tenha havido um aumento

na receita e no valor das próprias transferências federais para os municípios. Isto seria uma prova de que as vantagens oportunistas, ou seja, a renda disponível para desvio aumentou. De fato, os dados para os municípios desta amostra descrevem um aumento médio de 91,41% no orçamento dos municípios e de 88,98% nas transferências de recursos federais, entre a primeira e a última operação de auditoria realizada nos municípios da amostra pelo PFSP.

Entretanto, como os resultados apresentados nos capítulos seguintes irão demonstrar, estes aumentos não estão associados aos índices de improbidade observados (tabela 6.0).⁹ Isto porque, como nos revelam Donatella Della Porta e Alberto Vannucci (1999, 17), as vantagens oportunistas podem assumir a forma não só de recursos financeiros, mas também adotar outras formas materiais ou ainda simbólicas, de acordo com os interesses particulares do agente público em questão e dos incentivos oferecidos pelo arranjo institucional. Por estas razões, é factível supor que os incentivos a busca de vantagens oportunistas dos agentes públicos não tenha sofrido alteração substancial desde, pelo menos, o início da implementação do PFSP, em 2003.

Por outro lado, desde 2001, com o início das atividades da Controladoria Geral da União, multiplicaram-se as iniciativas de treinamento e as informações disponíveis aos agentes públicos, elevando sua capacidade técnica e administrativa.¹⁰ Ou seja, é factível supor que, por meio destas iniciativas, a capacidade técnica tenha sido elevada ou, ao menos, se mantido constante até o momento. Isto implica dizer que qualquer piora nos índices de improbidade

⁹ Maria Fernanda Alves e Antonio Carlos Sodré (2007) obtêm os mesmo resultados ao demonstrar que as improbidades não estão associadas aos valores transferidos pela União por meio de emendas parlamentares.

¹⁰ Para maiores informações sobre estas iniciativas ver nota anterior (número 06).

não podem ser razoavelmente justificados como sendo o resultado do aumento da incapacidade técnica ou administrativa dos agentes públicos.

2.1.1.4. A Incógnita do Modelo: O Fator Punição

A punição é, reconhecidamente, uma condição necessária, para a redução das improbidades de natureza estratégica. Contudo, não existe dados confiáveis a disposição para avaliar: i) se a identificação das irregularidades vem permitindo, de fato, a punição dos responsáveis pelas improbidades; ou ii) se a punição dos responsáveis está associada a frequência e a intensidade das improbidades.

Esta condição impõe um desafio à análise que esta pesquisa busca superar por meio do controle de outros fatores descritos na quarta proposição (quadro 2.0). Acredita-se, assim, ser possível avaliar o fator punição, de natureza formal, que é uma condição necessária a redução das improbidades.

2.1.1.3. As Variáveis do Modelo: Improbidades e Identificação

Como operacionalizar as variáveis improbidade e identificação, de maneira a avaliar as hipóteses de pesquisa adequadamente? De maneira a responder a este desafio satisfatoriamente foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos:

A. A Variável Dependente: Os Indicadores de Improbidade

O conceito de improbidade foi operacionalizado por meio de dois indicadores: o Indicador de Improbidades Administrativas (IIA) e o Indicador de Irregularidades (II). Em ambos os casos, os dados que constituem estas variáveis foram extraídos dos relatórios de fiscalização do PFSP.

- i. O Indicador de Improbidades Administrativas (IIA): descreve a frequência com que, em cada operação de auditoria municipal, as seguintes improbidades, de gravidade leve ou moderada, ocorreram: falhas administrativas, falta de notificação aos partidos políticos, inexistência ou precariedade dos conselhos municipais, desatualização de cadastro/bando de dados, atraso na execução de projetos previstos, projeto não iniciado por falta de liberação dos recursos, não aplicação de recursos no mercado financeiro, descarte por validade vencida, operações em instalação inadequada, servidores com dupla-função, falta de funcionários e/ou treinamento previsto, não utilização dos recursos no exercício fiscal;
- ii. O Indicador de Irregularidades (II): descreve a frequência com que, em cada operação de auditoria municipal, as seguintes irregularidades, de natureza grave, ocorreram: desvio de recursos; problemas de licitação; superfaturamento; falta de prova de regularidade junto à fazenda, desvio de recursos do programa para o pagamento de salários; descumprimento do prazo fixado para apresentar a prestação de contas; falta de registro profissional, inadequação da obra; despesas sem comprovação; material comprado sem utilização prevista; ausência de parecer jurídico; ausência de demonstrativos contábeis, financeiros e de gestão; despesas inelegíveis; pagamento ou não suspensão do pagamento de bolsas a não-elegíveis; desobediência aos preceitos legais que regem a operacionalização dos programas; atrasos com indícios de irregularidades; alteração na relação de beneficiários dos programas, ausência de contrapartida municipal obrigatória; saques superarem as despesas do programa; ausência de bens e equipamentos adquiridos; ausência de

resposta aos órgãos de controle; contratação sem processo seletivo; prestação de contas rejeitada pelos órgãos de controle, contrato assinado sem identificação do prazo de vigência; aquisições antieconômicas.

B. As Variáveis Independentes:

As variáveis independentes desta pesquisa são as seguintes:

- i. A variável muda “Fiscalização pelo PFSP”: descreve se a operação de fiscalização é a primeira (valor 0) ou se já é uma operação de auditoria precedida por outras do PFSP (valor 1).¹¹ A passagem de 0 a 1 descreve o aprimoramento dos esforços de identificação das improbidades na administração pública federal. Os dados foram extraídos dos relatórios de fiscalização do PFSP disponíveis no portal da Controladoria Geral da União.
- ii. A variável muda “Emendas Orçamentárias da União para o Município”: descreve a inexistência (valor 0), ou existência (valor 1), de emendas orçamentárias federais ao município durante no ano em que foi realizada a auditoria pelo PFSP. Os dados foram extraídos do portal Siga Brasil, disponibilizado pelo Senado Federal, que reúne informações de diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, inclusive o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).
- iii. A variável muda “Reeleição do Partido no Município”: descreve se o partido político que governava o município na primeira operação de auditoria pelo PFSP foi substituído por outro (valor 0) ou permanece no governo (valor 1), no momento da última operação de auditoria do PFSP. Os dados foram

¹¹ A codificação 0-1 não é inteiramente arbitrária, pois permite uma fácil interpretação da análise da regressão múltipla. Neste caso, o coeficiente oferece uma interpretação direta (o valor da variável dependente [IIA ou II], caso haja o aumento em uma unidade na variável independente [0-1], mantidas constantes as outras variáveis). Isto nada mais é do que a distância entre as retas da regressão em 0 e 1. (WONNACOTT e WONNACOTT 1980, 347)

extraídos do portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que reúne informações sobre as eleições municipais de 2000, 2004 e 2008.

- iv. O “Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)”: descreve a situação sócio-econômica dos municípios. Os dados foram extraídos do portal do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD);
- v. A “Receita Orçamentária Municipal” (expressa em R\$): descreve o montante de recursos públicos previstos para gastos no município durante o ano em que foi realizada a operação de auditoria do PFSP. Os dados foram extraídos do portal da Secretaria Nacional do Tesouro (STN);
- vi. A “Transferência de Recursos Federais” (expressa em R\$): descreve o montante de recursos públicos federais transferidos ao município durante os anos em que foram realizadas as operações de auditoria do PFSP. Os dados foram extraídos do portal da Secretaria Nacional do Tesouro (STN);
- vii. O “Intervalo entre a Primeira e a Última Auditoria” (expressa em anos): descreve o número de anos transcorridos entre a primeira e a última operação de fiscalização do PFSP. Os dados foram extraídos dos relatórios de fiscalizado do PFSP, disponíveis no portal da Controladoria Geral da União.

2.2. O Desenho de Pesquisa e o Modelo de Avaliação

2.2.1. O Desenho de Pesquisa

Analisar “qual o impacto do PFSP sobre o índice de irregularidades constatado nos municípios?” exige um desenho de pesquisa cuja natureza é avaliativa. Neste caso, especificamente, um modelo de avaliação de resultados. Este tipo de avaliação pressupõe a utilização de modelos experimentais ou

quasi-experimentais que permitam isolar os efeitos líquidos da intervenção; ou seja, aqueles que podem ser diretamente atribuídos ao programa, descontados a influência de outras mudanças ou eventos intervenientes, durante sua execução (HOLANDA 2006, 114).¹²

Segundo Carol Weiss (1998, 182), a lógica subjacente ao desenho de uma avaliação de resultados é dupla, pois busca: i) comparar os participantes do programa antes e depois de receberem os benefícios do programa, de maneira a identificar possíveis ganhos; e, ii) comparar os participantes do programa com um grupo equivalente que não recebeu os benefícios do programa (grupo de controle constituído aleatoriamente), de maneira a identificar se os ganhos dos participantes excederam aqueles dos não participantes.

Ao obedecer esta lógica dupla, o desenho experimental oferece um nível de confiança sobre a validade interna dos resultados que nenhum outro desenho de pesquisa pode oferecer, pois identifica claramente se algo, além dos benefícios do programa, promove os resultados observados. Contudo, este é um desenho difícil de implementar, pois exige um controle substancial tanto sobre a constituição do grupo de beneficiários do programa, quanto do grupo de controle, o que raramente se observará na realidade social. (WEISS 1998, 183)

Tendo em vista que a mensuração das improbidades é realizada pela auditoria do próprio PFSP fica evidente que não é possível estabelecer um grupo de controle nos moldes exigidos pelo desenho experimental. Por isso, a pesquisa cumpre somente a primeira exigência imposta a avaliação de

¹² É preciso ressaltar que não será realizada uma avaliação dos procedimentos (processos) realizados pelo PFSP; por isso, a pesquisa pressupõe que as operações de fiscalização respeitam os mesmos padrões de auditoria do primeiro ao último sorteio. Estes procedimentos estão descritos na instrução normativa SFC n. 1 de 6 de abril de 2001, que estabelece o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal da Controladoria Geral da União e no Manual Operacional do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (SFC 2001; CGU 2006)

resultados, como proposto por Carol Weiss (WEISS 1998). Assim, ao adotar um desenho de pesquisa de um único grupo esta avaliação não inclui nenhuma comparação com unidades que não receberam o programa (no caso, as auditorias de fiscalização do PFSP).

Este desenho de pesquisa envolve ainda uma comparação do tipo antes e depois (*before-after*). A lógica deste desenho é simples: observar os indicadores antes (momento 0, primeira fiscalização) e depois de ingressarem no programa (momento 1, segunda fiscalização). A diferença entre sua condição no momento 0 e 1 é atribuída ao programa. Contudo, é claro que muitas coisas podem influenciar o resultado ao final, além do programa, comprometendo a confiabilidade dos resultados deste tipo de análise. A falta de um grupo de controle não permite ao estudo demonstrar diretamente as mudanças causadas pelos fatores externos que podem afetar as circunstâncias e os resultados, ao longo do programa. Isto exigirá que sejam investigadas hipóteses alternativas que possam ter influenciado seus resultados - um cuidado que foi adotado nesta pesquisa.

Em geral, de acordo com Weiss (1998, 193), o desenho de pesquisa baseado em um único grupo, apesar de gerar informações relevantes, abre espaço para diferentes interpretações sobre como as mudanças ocorreram e quanto das mudanças observáveis podem ser atribuídas às operações do programa. Opositores poderão atacar a metodologia, a validade das conclusões e afirmar que os resultados são inconclusivos. Mesmo assim, este tipo de estudo provê uma observação exploratória sobre a efetividade do programa; além de ser útil aqueles desejosos por evidências a respeito de seus resultados. Assim, por exemplo, caso um estudo deste tipo evidencie pouca mudança e não houver

fatores externos óbvios influenciando os resultados, haverá uma boa chance de que o programa, de fato, tenha tido poucos resultados, por isso é melhor que seja aprimorado antes de ser submetido a uma nova avaliação, mais rigorosa e dispendiosa de recursos. Como será demonstrado, nos capítulos seguintes, esta é, por razões alheias as suas próprias atividades, a situação em que se encontra o PFSP da Controladoria Geral da União.

2.2.2. O Modelo de Avaliação

O principal desafio da avaliação é formular um desenho adequado as questões que precisam ser respondidas. Neste caso, o sucesso da avaliação depende de um grande número de fatores, dentre os quais se destacam os aspectos da validade interna e externa do desenho.

A validade interna refere-se a quanto dos efeitos observados pode ser atribuído ao programa e não as condições externas, artefatos de metodologia ou outros fatores. Trata-se, portanto, do claro estabelecimento da relação causal entre as variáveis independentes (atividades) e dependentes (resultados do programa). Nesta pesquisa, a validade interna será aprimorada tanto pelo desenho de avaliação antes e depois, como pela análise das hipóteses alternativas plausíveis para explicar os resultados observados.

A validade externa, ou capacidade de generalização, está relacionada à possibilidade dos resultados de uma avaliação serem generalizados. Nesta pesquisa, o PFSP, que é uma atividade típica de auditoria, representará os esforços de fiscalização do poder público federal no combate as improbidades ligadas à aplicação de seus recursos. Em todos os aspectos os resultados do programa, mesmo sendo específicos de um contexto municipal, compartilham os

incentivos oferecidos pelo arranjo institucional do país, relativos à fiscalização e punição por improbidades cometidas por agentes públicos, burocráticos ou políticos.

Além da validade, o modelo de avaliação deve indicar os instrumentos e procedimentos necessários à execução da pesquisa (HOLANDA 2006, 190). Estas informações serão apresentadas a seguir, ao tratarmos da amostragem, dos casos e do conjunto de técnicas que serão combinadas para realizar a análise quantitativa dos dados.

2.3. Outros Aspectos Metodológicos

2.3.1. Amostragem, Casos e Unidade de Observação

A amostra de casos, constituída de 36 municípios, foi extraída aleatoriamente a partir de uma população de 60 municípios, fiscalizados ao menos duas vezes pelo Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios por Sorteio Público (PFSP).¹³ Isto representa 60% da população de municípios que poderiam compor a amostra e 2,5% da população de municípios fiscalizados pelo PFSP (entre o 1º e o 27º sorteio) - população a respeito da qual se desejaria realizar as inferências.¹⁴

¹³ Os municípios re-fiscalizados do 28º sorteio e do 1º sorteio especial do Programa de Aceleração do Crescimento tiveram de ser excluídos, pois os relatórios de fiscalização do 28º sorteio ainda não haviam sido disponibilizados até a conclusão desta pesquisa e os relatórios de fiscalização do 1º sorteio especial do PAC contemplam um número inferior a três programas/ações, por município, o que distorce os indicadores da pesquisa. Por isso, foram excluídos da população, por insuficiência de dados, 29 municípios: Alecrim, Alegre, Bela Vista da Caroba, Belém, Jaupaci, Montanhas, Neópolis, Paracambi, Paraú, Porto Grande, Tamboril, Tangará da Serra, Tasso Fragoso, Tunas, Xinguara (municípios do 1º Sorteio do PAC); e, Afuá, Arcoverde, Capitão Enéas, Casimiro de Abreu, Cocos, Ferreira Gomes, Itapicuru, Itapissuma, Laguna, Maringá, Olho d'Água das Cunhãs, Presidente Tancredo Neves, Santa Luzia do Pará, Tapes (municípios do 28º sorteio).

¹⁴ Desconhecendo a estimativa da proporção do evento na população (assumindo 0,5), seria necessária uma amostra aleatória de 314 municípios para obtermos 2,5% de erro amostral e 95% de confiança (BARNETT 1974). Entretanto, esta amostra não é possível, pois extrapola o número de casos de re-fiscalização disponíveis (60 municípios). Cálculos mais complexos de amostragem que podem descrever o erro amostral e a confiabilidade da amostra de 36

A unidade de observação adotada foi os registros de improbidade descritos nos relatórios de fiscalização (cada “fato” descrito nos relatórios). No total, foram consideradas 3.716 observações. Vale destacar, ainda, que a amostra abrange toda a vigência do PFSP; ou seja, fiscalizações realizadas entre 2003 e 2008. (BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-02 2009)

Tabela 1.0. Descrição da Amostra

| Dados | Total | Σ | ω | B |
|---|--------------|----------|----------|-----|
| Municípios brasileiros | 5.564 | | | |
| Operações de fiscalização municipais pelo PFSP (1 a 27) | 1.461 | 27,15% | | |
| Municípios re-fiscalizados pelo PFSP (1 a 27) | 60 | 1,07% | 4,10% | |
| Amostra | 36 | 0,65% | 2,46% | 60% |

Σ : percentagem de municípios brasileiros.

Ω : percentagem de municípios fiscalizados.

B: percentagem de municípios re-fiscalizados.

Fonte: Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU 2009)

Os trinta e seis municípios que compõem a amostra desta pesquisa são os seguintes: Alto Alegre do Pindaré; Alvarães; Amajari; Amambaí; Amontada; Apicum-Açu; Araguaína; Assis Brasil; Baia Formosa; Bannach; Barra do Piraí; Bom Sucesso; Borrazópolis; Buriti de Goiás; Buritis; Colatina; Coronel Murta; Farol; Gandu; Guaratinga; Itatiaia; Ituaçu; Jacobina do Piauí; Paraíso do Sul; Paranaíba; Paranhos; Pedro Canário; Prado Ferreira; Presidente Juscelino; São Félix do Xingu; Saudade do Iguaçu; Sirinhaém; Tanguá; Teresópolis; Vera Cruz do Oeste; Vila Rica.

municípios são desconhecidos pelos autores. Por estas razões, reafirma-se o caráter exploratório da pesquisa, que buscou oferecer a amostra mais representativa possível da população, frente os recursos disponíveis.

2.3.2. As Técnicas de Análise Quantitativa

A pesquisa faz uso das principais técnicas quantitativas de análise dos dados, como a estatística descritiva para amostras e as análises de variância (ANOVA), covariância (ANOCOVA) e regressão.¹⁵ Estas técnicas são úteis para realizar inferências de natureza descritiva, testar hipóteses e gerar previsões, por meio de modelos de associação entre variáveis; mas, vale ressaltar, que não são adequadas, na mesma medida, para determinar os mecanismos causais subjacentes aos fenômenos.¹⁶

A explicação causal deriva, exclusivamente, de um referencial analítico – pressupostos teóricos, cujo microfundamento são o comportamento individual. (LITTLE 1991; GERRING 2009) Desta condição, imposta pelas limitações das técnicas utilizadas, deriva a importância da primeira parte desta pesquisa, ao apresentar: i) o referencial analítico das improbidades; e, ii) as hipóteses subjacentes a pesquisa empírica.

¹⁵ Maiores informações a respeito destas técnicas de análise podem ser obtidas em Wonnacott&Wonnacott (1980) e Powers&Xie (2000).

¹⁶ Maiores informações a respeito das críticas as técnicas de causalidade por associação e do *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), a técnica capaz de avaliar a necessidade e suficiência dos fenômenos, consultar (RAGIN 2000; RIHOUX e RAGIN 2009)

CAPÍTULO III – Os Resultados

3.1. Os Resultados da Análise Quantitativa

3.1.1. Estatística Descritiva e os Testes de Comparação das Médias

Segundo os dados da amostra, o município de Amontada (CE) apresenta os índices mais elevados de improbidade administrativa e irregularidades, tanto na primeira quanto na segunda fiscalização do PFSP (2004-2007). No extremo oposto: i) o município com o menor índice de irregularidade foi Vera Cruz do Oeste (PR), em sua primeira fiscalização (2003); e, ii) com o menor índice de improbidades administrativas foi Tanguá (RJ), em sua segunda fiscalização (2005).¹⁷

Tabela 2.0. Descrição de Alguns Municípios da Amostra

| Estado | Região | Município | Momento | IIA | II | Ano |
|--------|--------|--------------------|---------|-----------|------------|------|
| CE | NE | Amontada | 0 | 58 | 113 | 2004 |
| CE | NE | Amontada | 1 | 43 | 99 | 2007 |
| RJ | SE | Tanguá | 1 | 2 | 8 | 2005 |
| PR | S | Vera Cruz do Oeste | 0 | 11 | 2 | 2003 |

Fonte: (BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-02 2009)

Com relação aos programas federais, as estatísticas descritas na tabela 3.0 demonstram que, nos municípios da amostra, o Programa de Atendimento Assistencial Básico em Saúde é o que apresenta o maior número de irregularidades graves; seguido pelo Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares, ambos do Ministério da Saúde. O padrão das improbidades administrativas é um pouco diferenciado, pois o maior número de improbidades está: no Programa Nacional de Alimentação Escolar, no Programa Bolsa Família, também, no Programa de Atendimento Assistencial Básico em Saúde e no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Os programas com

¹⁷ A descrição completa dos valores obtidos para cada município da amostra encontra-se na tabela 8.0, em anexo.

maior número de improbidades administrativas e irregularidades são: 1) Programa de Atendimento Assistencial Básico em Saúde; 2) Programa Nacional de Alimentação Escolar; e, 3) Programa Bolsa Família.

Tabela 3.0. A Descrição de 10 Programas Federais da Amostra

| Programa / Ação Federal nos Municípios | IIA | II | Total |
|--|------------|------------|-------|
| Atendimento Assistencial Básico (PAB/Saúde) | 105 | 172 | 277 |
| Melhorias Sanitárias Domiciliares | 20 | 104 | 124 |
| Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação (FUNDEB) | 24 | 99 | 123 |
| Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) | 146 | 97 | 243 |
| Bolsa Família | 119 | 81 | 200 |
| Morar Melhor | 13 | 81 | 94 |
| Programa de Erradicação do Trabalho Infantil | 97 | 77 | 174 |
| Proteção Social Básica | 48 | 76 | 124 |
| Programa Dinheiro Direto na Escola (FUNDESCOLA) | 67 | 71 | 138 |
| Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FNDE) | 36 | 67 | 103 |

Fonte: (BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-01 2009)

O Programa de Atendimento Assistencial Básico em Saúde, regulamentado pela lei n. 8.142 de 28 de Dezembro de 1990, cumpre a dois objetivos expressos na Constituição de 1988: o primeiro, de universalizar o direito a saúde; o segundo, de descentralizar a aplicação destes recursos. (BRASIL 1988, 1990) Por esta razão, um número tão elevado de irregularidades nesta ação governamental representa, não só a degradação de direitos sociais assegurados na constituição; como, serve de alerta a respeito dos problemas no modelo de governança em vigor na área da saúde – inclusive porque o Programa de Melhorias Sanitárias Domiciliares, também do Ministério da Saúde, foi o segundo programa federal com o maior número de irregularidades constatadas pelo PFSP nos municípios desta amostra.¹⁸

¹⁸ Esta discussão não será aprofundada, pois segue para além do escopo desta pesquisa.

A lógica das improbidades administrativas é diferenciada, pois revela, em especial, os problemas ligados a manipulação, estratégica ou não, dos cadastros e sistemas de informação dos programas federais nos municípios. Por esta razão, os Programas Bolsa Família e de Erradicação do Trabalho Infantil apresentam valores tão elevados, neste tipo de improbidade. Por fim, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) figura, também, como uma ação governamental ainda muito suscetível as improbidades cometidas pelo poder político municipal; devido em muitos casos, como aponta Luis Alberto Weber (WEBER 2007), as fragilidades do controle social local.

Entretanto, estes dados descrevem as dimensões que não fazem parte, diretamente, do escopo desta pesquisa. É a partir da tabela 4.0 que serão apresentados os valores obtidos para o Índice de Improbidade Administrativa (IIA) e o Índice de Irregularidades (II), comparando-os entre a primeira (0) e a segunda (1) fiscalização do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos (PFSP).

Tabela 4.0. Descrição das Variáveis Dependentes da Pesquisa

| Índice | Momento | N | Média | Desvio Padrão | Erro Padrão | Mínimo | Máximo |
|--------|---------|----|-------|---------------|-------------|--------|--------|
| IIA | 0 | 36 | 20,25 | 11,420 | 1,903 | 3 | 58 |
| | 1 | 36 | 22,39 | 12,568 | 2,095 | 2 | 47 |
| | Total | 72 | 21,32 | 11,972 | 1,411 | 2 | 58 |
| II | 0 | 36 | 21,94 | 19,140 | 3,190 | 2 | 113 |
| | 1 | 36 | 31,69 | 21,873 | 3,646 | 7 | 99 |
| | Total | 72 | 26,82 | 20,989 | 2,474 | 2 | 113 |

Fonte: (BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-02 2009)

Estes valores demonstram que houve um aumento do número de improbidades administrativas e das irregularidades, na ordem de 10,56% e 44,43%, respectivamente. De maneira a verificar se as diferenças entre as

médias de cada índice são estatisticamente significativas procedemos à análise da variância, de acordo com o modelo:

$$Y_{ij} = \mu_i + \varepsilon_{ij} = \mu + \tau_i + \varepsilon_{ij}, \varepsilon_{ij} \sim N(0, \sigma)$$

As hipóteses testadas foram às seguintes:

$$H_0: \mu_1 = \mu_2 = \dots = \mu_g = \mu$$

$$H_1: \mu_i \neq \mu, \text{ pelo menos para um } i$$

Tabela 4.1. Análise de Variância para IIA e do II

| | | Soma dos Quadrados | Graus de Liberdade | Média dos Quadrados | F | Sig. |
|-----|-------------------|--------------------|--------------------|---------------------|-------|------|
| IIA | Entre Grupos | 82,347 | 1 | 82,347 | ,571 | ,452 |
| | Dentro dos Grupos | 10093,306 | 70 | 144,190 | | |
| | Total | 10175,653 | 71 | | | |
| II | Entre Grupos | 1711,125 | 1 | 1711,125 | 4,051 | ,048 |
| | Dentro dos Grupos | 29567,528 | 70 | 422,393 | | |
| | Total | 31278,653 | 71 | | | |

Fonte: (BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-02 2009)

De acordo com as estatísticas da ANOVA é possível afirmar que, apesar da diferença entre as médias dos indicadores de improbidade administrativa não serem estatisticamente significativas ($0,571 < F_{(1,70)}$ crítico = 3,97, com 5% de significância); a diferença entre as médias dos indicadores de irregularidade é estatisticamente significativa ($4,051 > F_{(1,70)}$ crítico = 3,97, com 5% de significância). Isto implica dizer que, para os municípios da amostra:

Constatação 01

Não existe redução, mas manutenção, do número de improbidades administrativas, entre a primeira e a segunda auditoria do PFSP.

Constatação 02

Há um aumento estatisticamente significativo do número de irregularidades, entre a primeira e a segunda auditoria do PFSP.

3.1.2. Análise de Regressão

A partir das constatações prévias obtidas pela análise de variância (ANOVA) procedeu-se a análise de regressão, com o intuito de apresentar o modelo completo da relação existente entre a variável muda (momento da fiscalização) e a variável numérica (índice de irregularidades).¹⁹ A análise baseou-se em dois modelos: o primeiro, bivariado, descreve a associação entre a variável muda e a variável numérica; o segundo, multivariado, descreve a associação entre as variáveis mudas (momento da fiscalização e regiões do país) e a variável numérica. As estatísticas dos modelos 01 e 02 de regressão são descritas nas tabelas 5.0, 5.1, 5.2 e 5.3.

Tabela 5.0. Modelo 1 e 2

| Modelo | R | R ₂ | R ₂ Ajustado | Erro Padrão da Estimativa |
|--------|------|----------------|-------------------------|---------------------------|
| 1 | ,234 | ,055 | ,041 | 20,552 |
| 2 | ,556 | ,309 | ,256 | 18,102 |

a Preditores: (Constante) Fiscalização, Centro-Oeste, Sul, Norte, Nordeste

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

Tabela 5.1. Análise de Variância do Modelo

| Modelo | | Soma dos Quadrados | Graus de Liberdade | Média dos Quadrados | F | Sig. |
|--------|-----------|--------------------|--------------------|---------------------|-------|------|
| 1 | Regressão | 1711,125 | 1 | 1711,125 | 4,051 | ,048 |
| | Residual | 29567,528 | 70 | 422,393 | | |
| | Total | 31278,653 | 71 | | | |
| 2 | Regressão | 9652,091 | 5 | 1930,418 | 5,891 | ,000 |
| | Residual | 21626,562 | 66 | 327,675 | | |
| | Total | 31278,653 | 71 | | | |

a Preditores: (Constante), Nordeste, Fiscalização, Centro-Oeste, Sul, Norte

b Variável Dependente: Índice de Irregularidades

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

¹⁹ Neste caso, a análise de regressão serve como um complemento, pois o principal teste já foi realizado por meio da análise de variância. Vale ressaltar, inclusive, que a regressão com variáveis mudas é equivalente a ANOVA. Para maiores informações consultar Wonnacott e Wonnacott (1980, 353-356).

Tabela 5.2. Coeficientes do Modelo

| Modelo | | Coeficientes não padronizados | | Coeficientes Padronizados | t | Sig. |
|--------|---------------|-------------------------------|-------------|---------------------------|--------|------|
| | | B | Erro Padrão | Beta | | |
| 1 | (Constante) | 21,944 | 3,425 | | 6,406 | ,000 |
| | Momento (0-1) | 9,750 | 4,844 | ,234 | 2,013 | ,048 |
| 2 | (Constante) | 16,500 | 5,003 | | 3,298 | ,002 |
| | Momento (0-1) | 9,750 | 4,267 | ,234 | 2,285 | ,026 |
| | Centro-Oeste | -4,750 | 7,838 | -,072 | -,606 | ,547 |
| | Sul | -8,125 | 6,913 | -,145 | -1,175 | ,244 |
| | Norte | 6,911 | 6,625 | ,131 | 1,043 | ,301 |
| | Nordeste | 19,580 | 5,948 | ,433 | 3,292 | ,002 |

a Variável Dependente: Índice de Irregularidades

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

Tabela 5.3. Análise da Covariância

Fórmula:

$$F = \frac{(R_2)^2 - (R_1)^2 / g}{(1 - R_2^2) / n - k - 1} \quad (1)$$

Onde: g: número de variáveis acrescentadas à regressão

k: número total de variáveis independentes

n: número de casos

r: coeficiente de correlação linear de Pearson

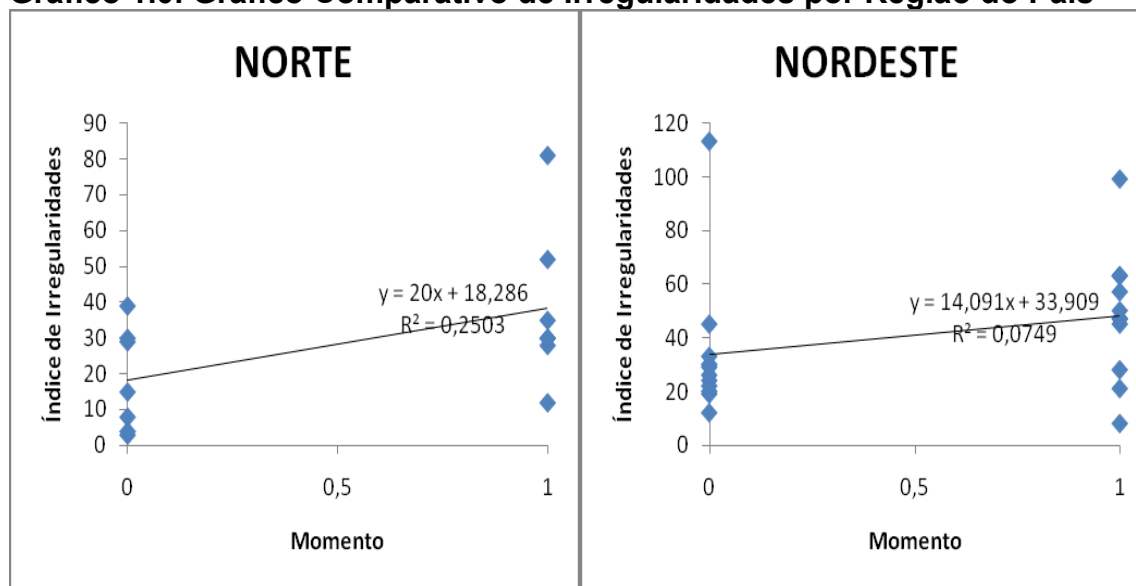
Estatística:

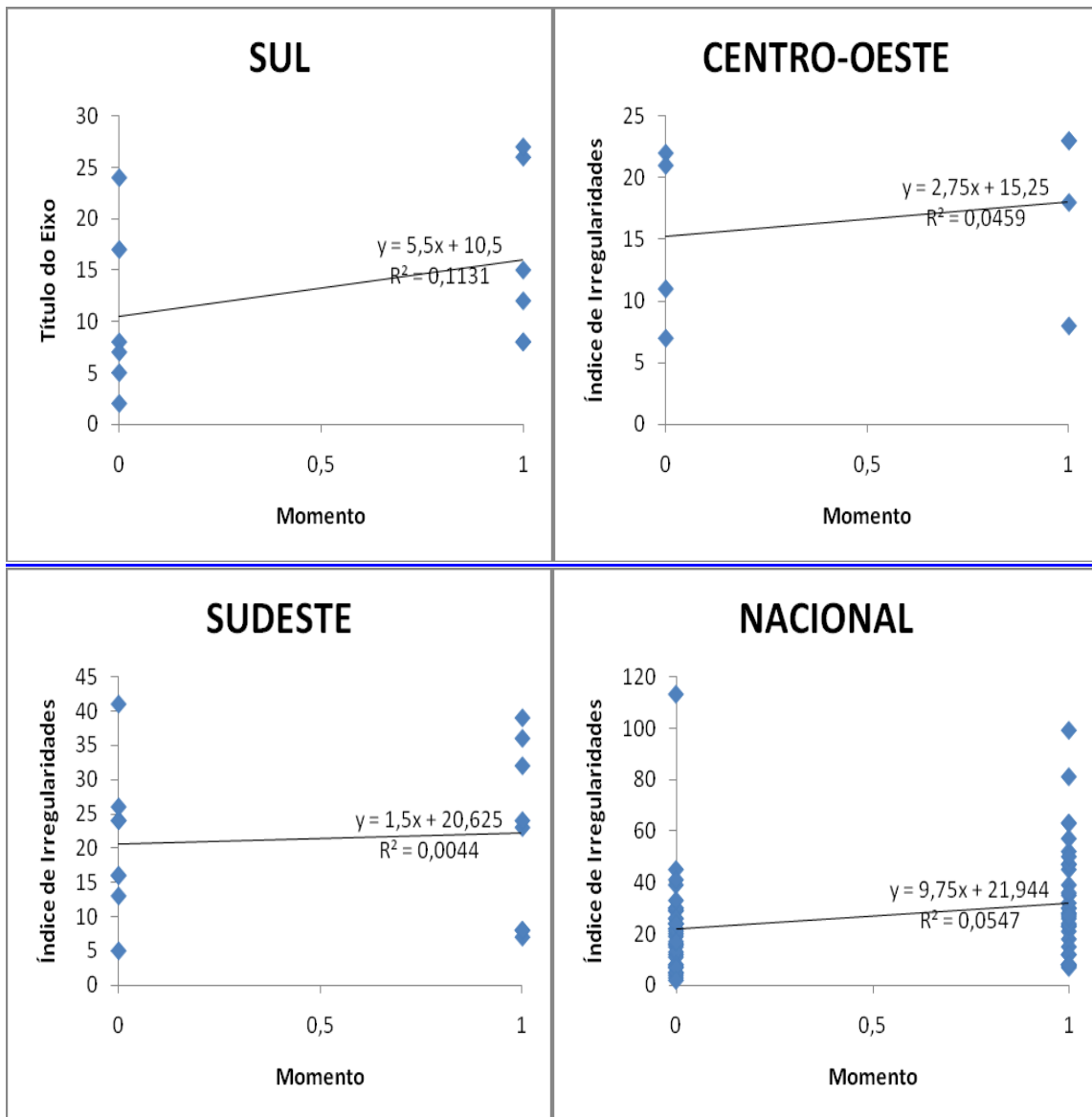
$$F = \frac{0,309 - 0,055 / 4}{(1 - 0,309) / 72 - 4 - 1} = \frac{0,254 / 4}{0,691 / 67} = \frac{0,0635}{0,010313} = 6,15$$

$F_{(3,72)} \text{ crítico} = 2,13 \text{ a } 5\%$
 $F_{(3,72)} \text{ crítico} = 3,89 \text{ a } 1\%$

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

Gráfico 1.0. Gráfico Comparativo de Irregularidades por Região do País





Fonte: (BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-02 2009)

Segundo as estatísticas da regressão, o primeiro modelo, da relação bivariada entre a fiscalização e o índice de irregularidades, apesar de significativo a 5%, apresenta um coeficiente de correlação linear muito baixo, explicando cerca de 5% da variação observada nos casos. Neste sentido, o segundo modelo é muito mais poderoso que o primeiro, pois, além de mais significativo, 1% de significância, explica cerca de 30% da variação observada. Segundo as estatísticas da análise de covariância permitem demonstrar (tabela 5.3), esta complexificação, adicionando as variáveis muda regiões do país ao modelo, é estatisticamente significativa a 1%.

Este resultado também pode ser observado por meio da análise comparativa dos coeficientes angulares das retas, para cada região do país, descritas no gráfico 1.0. Nacionalmente, da primeira para a segunda fiscalização houve um aumento médio de 9,75 irregularidades, este é o mesmo valor obtido no coeficiente β dos modelos 1 e 2 para a variável “momento da fiscalização”. As regiões norte (coeficiente angular de 20) e nordeste (coeficiente angular de 14,09) apresentam valores superiores à média nacional; enquanto, o oposto verifica-se nas regiões sul (coeficiente angular de 5,5), centro-oeste (coeficiente angular de 2,75) e sudeste (coeficiente angular de 1,5).

A principal implicação destes dados à análise é a de que, em média, para os municípios da amostra, os efeitos das auditorias realizadas pelo PFSP variam de acordo com as grandes regiões político-administrativas do país. De maneira preliminar e a título de futura hipótese de pesquisa, especula-se, a partir dos coeficientes obtidos, mesmo sem a significância estatística desejada, que a principal clivagem parece ocorrer entre o grupo das regiões norte-nordeste, onde o indicador de irregularidades parece mais degradado (acima de média nacional), e as regiões sul, centro-oeste e sudeste onde o indicador se mantém mais preservado, entre a primeira e a última auditoria do PFSP (abaixo da média nacional). Em todas as regiões do país, no entanto, ocorre o mesmo fenômeno: o aumento do número de irregularidades.

Constatação 03

Há uma influência das regiões político-administrativas do país sobre as irregularidades observadas entre a primeira e a segunda auditoria do PFSP.

3.1.3. O Teste de Algumas Hipóteses Alternativas

Esta pesquisa envolveu ainda a exploração de hipóteses alternativas para a explicação dos valores obtidos nos indicadores de improbidade administrativa e de irregularidades. Os resultados foram sintetizados na tabela a seguir.

Tabela 6.0. Resultados da ANOVA para as Hipóteses Alternativas

| Variáveis Independentes | Variáveis Dependentes | |
|--|-----------------------|------|
| | IIA | II |
| IDHM | ,291 | ,097 |
| Reeleição? (sim/não) | ,960 | ,859 |
| Receita Orçamentária Municipal (R\$) | ,347 | ,508 |
| Transferência de Recursos Federais (R\$) | ,196 | ,199 |
| Há Emendas Federais p/ o Município? (sim/não) | ,184 | ,282 |
| Intervalo entre 1ª e a Última Auditoria (Anos) | ,143 | ,009 |

Fontes: IDHM (PNUD 2009); Reeleição (TSE); Receitas Municipais e Transferências Federais (STN 2009); Emendas Parlamentares (SIGA BRASIL 2009); Índices de Improbidade e Irregularidade (CGU 2009).

Os resultados da análise de variância (ANOVA) demonstram que os indicadores de improbidade administrativa (IIA) e de irregularidades (II) não estão associados significativamente:

1. A receita orçamentária municipal e ao volume total de recursos federais transferidos aos municípios: contrariando a hipótese dominante na literatura baseada na teoria da escolha pública (*rent-seeking*) de que os recursos aplicados pelo poder público (não alocados pelos mecanismos de livre-mercado), necessariamente, promoverão o aumento da corrupção [improbidades] (MBAKU 1992);²⁰
2. Ao controle político exercido eleitoralmente, por meio da reeleição, ou não, do partido que exerceu o governo municipal na primeira

²⁰ Maria Fernanda Alves e Antônio Carlos Sodré (2007) chegaram à conclusão semelhante em sua pesquisa, ao demonstrar que as irregularidades estavam associadas à existência de emendas parlamentares no ano da fiscalização, mas não aos valores transferidos por estas emendas.

fiscalização: contrariando as hipóteses de Ferraz e Finan (2005) de que prefeitos corruptos têm menores chances de se reelegerem;²¹

3. As emendas do orçamento da União destinadas aos municípios: contrariando as hipóteses defendidas por Maria Fernanda Alves e Antônio Carlos Sodré (2007).²²

Como a pesquisa é de natureza exploratória, o teste, baseado na análise de variância, não é suficiente, para rejeitar as hipóteses alternativas avaliadas. Entretanto, há fatores estatisticamente significantes, quando a variável dependente é o índice de irregularidades: o intervalo de tempo entre a primeira e última auditoria, mensurada em número de anos, e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

A associação entre o índice de irregularidades e o intervalo de tempo entre a primeira e a última auditoria do PFSP corrobora a hipótese enunciada anteriormente de que está ocorrendo um aumento do número de irregularidades e que este aumento observado não pode ser atribuído a elevação das receitas orçamentárias municipais, nem ao volume de recursos transferidos pela União aos municípios (qualificando a constatação 2). A associação entre o índice de irregularidades e o IDH-M corrobora a hipótese de que este aumento é diferenciado, de acordo com a região político-administrativa do país (qualificando a constatação 3).

²¹ Este teste buscou avaliar se um número elevado, ou reduzido, de improbidades ou irregularidades constatadas pela CGU e amplamente divulgadas, se reflete em punição (substituição) ou recompensa (reeleição) ao partido que governa o município.

²² É preciso destacar que não é do propósito desta pesquisa rejeitar as hipóteses alternativas aqui apresentadas, pois não há dados nem um número suficiente de observações disponíveis para tanto. Entretanto, os resultados dos testes sugerem que ainda é preciso aprofundar os estudos destas, e outras, hipóteses empíricas.

Isto ocorre, exatamente, porque as médias do IDH-M também variam segundo uma lógica regional. As regiões norte (0,7252) e nordeste (0,6757) apresentam o IDH-M abaixo da média nacional (0,766) e os menores valores dentre as demais regiões do país - centro-oeste (0,7927), sudeste (0,79125) e sul (0,807667). (PNUD 2009)

As tabelas 7.0 e 7.1 apresentam quatro modelos explicativos para a variação do índice de irregularidades nos municípios da amostra. Todos os modelos apresentam 1% de significância estatística; contudo, diferem em seu poder explicativo. O primeiro modelo descreve a associação entre o índice de irregularidades e o valor do IDH-M e explica 7,9% da variação observada; o segundo, a associação do índice com o número de anos transcorridos entre a primeira e a última auditoria explica 9,2% da variação observada; o terceiro, a associação tanto com IDH-M quanto com o número de anos transcorridos entre a primeira e a última auditoria explica 15% da variação observada; por fim, o quarto modelo que testa a associação entre o IDH-M e o número de anos transcorridos entre as fiscalizações, controlando pelas as regiões do país. Este modelo praticamente dobra o poder explicativo da variação do índice de irregularidades para os municípios da amostra, pois o coeficiente de correlação passa de 0,15 para 0,294.²³

Tabela 7.0. Modelos 1, 2, 3 e 4

| Modelos | R | R₂ | R₂ Ajustado | Erro Padrão da Estimativa | Sig. |
|----------------|----------|----------------------|-------------------------------|----------------------------------|-------------|
| 1 | ,281 | ,079 | ,052 | 16,304 | ,097 |
| 2 | ,304 | ,092 | ,079 | 20,139 | ,069 |
| 3 | ,387 | ,150 | ,098 | 15,903 | ,069 |
| 4 | ,542 | ,294 | ,148 | 15,460 | ,096 |

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

²³ Segundo a análise de covariância (ANOCOVA) a complexificação do quarto modelo, frente ao primeiro, é estatisticamente significativo a 10% ($F=2,20$ e $F_{(3,36)}$ crítico = 2,2 a 10%).

Tabela 7.1. Coeficientes dos Modelos 1, 2, 3 e 4

| Modelos | | Coeficientes não padronizados | | Coeficientes Padronizados | t | Sig. |
|---------|------------|-------------------------------|-------------|---------------------------|---------|------|
| | | B | Erro Padrão | Beta | | |
| 1 | (Constant) | 56,359 | 27,403 | | 2,057 | ,047 |
| | Idh-m | -67,503 | 39,491 | -,281 | -1,709 | ,097 |
| 2 | (Constant) | -6764,41 | 2543,832 | | -2,6591 | ,009 |
| | (anos) | 3,3871 | 1,268726 | 0,303988 | 2,6696 | ,009 |
| 3 | (Constant) | 26,790 | 32,149 | | ,833 | ,411 |
| | Anos | -57,502 | 38,990 | -,240 | -1,475 | ,150 |
| | Idh-m | 1,414 | ,854 | ,269 | 1,655 | ,107 |
| 4 | (Constant) | 7,277 | 50,316 | | 1,145 | ,886 |
| | Anos | 1,809 | ,879 | ,344 | 2,060 | ,049 |
| | Idh-m | -20,176 | 69,113 | -,084 | -,292 | ,772 |
| | nordeste | 6,668 | 12,109 | ,189 | ,551 | ,586 |
| | norte | 18,335 | 9,111 | ,439 | 2,012 | ,054 |
| | c.oeste | -,730 | 9,329 | -,015 | -,078 | ,938 |
| | sul | 1,418 | 8,769 | ,032 | ,161 | ,873 |

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

Estes resultados reforçam as constatações anteriores.²⁴

Constatação 4

Há uma tendência de aumento, ao longo dos anos, no número de irregularidades constatadas nas auditorias do PFSP. (reforça a constatação 2)

Constatação 5

Há uma associação entre as condições socioeconômicas, mensurada por meio de IDH-M, e o número de irregularidades constatadas nas auditorias do PFSP. (reforça a constatação 3)

²⁴ Devido à insignificância estatística da maioria dos coeficientes β , causada, possivelmente, pelo número reduzido de casos (36), seus valores não serão interpretados neste estudo. Fica descrita, portanto, a associação entre o índice de irregularidades, o IDH-M e as regiões do país a título de futura hipótese de investigação; pois, considera-se que, dentro em breve, com a expansão do número de municípios re-sorteados, será possível estender a amostra; então, a informação disponível nestes coeficientes poderá ser interpretada com maior propriedade, para além de uma aproximação exploratória.

CAPÍTULO IV – A Análise dos Resultados

4.1. A Insuficiência das Medidas de Sanção e Responsabilização

“Se fôssemos esperar pela aplicação das sanções pela via judicial teríamos de aguardar por anos a fio, pois os processos civis e criminais, no Brasil, nunca terminam.” - Jorge Hage, Ministro da Controladoria Geral da União (2009)

Os resultados obtidos pela análise quantitativa dos dados evidenciam a situação descrita pela segunda hipótese deduzida a partir do referencial analítico das improbidades. Considerando que as vantagens oportunistas e a capacidade técnico-administrativa se mantêm constantes e havendo um incremento nas ações de identificação, a comparação entre os índices de improbidade em dois momentos revela que não houve redução, mas sim aumento, estatisticamente significativo, dos casos de improbidade grave (irregularidades). E, segundo o referencial analítico das improbidades, a principal razão deste aumento pode ser atribuído às deficiências na sanção e responsabilização dos agentes públicos, identificados em atos de improbidade.

De acordo com os resultados, é razoável supor que as improbidades na administração pública brasileira não resultam, tanto quanto se poderia esperar, das fragilidades da capacitação dos agentes públicos (fator não estratégico) ou da incapacidade de identificação das irregularidades pelo poder público, mas de uma deficiência do arranjo institucional que parece incapaz de coordenar as iniciativas de sanção e responsabilização, apropriadas aos agentes públicos desonestos.²⁵

²⁵ Como os fatores não estratégicos estão refletidos, exclusivamente, no IIA e não houve um aumento estatisticamente significativo deste indicador, todo o aumento do II deve ser atribuído a fatores estratégicos (ligados ao oportunismo), cujos principais incentivos estão ligados aos esforços de identificação e punição das improbidades.

Os resultados parecem confirmar as suposições de Persson et al. (1997, 1168) de que “a separação dos poderes parece enfraquecer a responsabilização ao aprofundar os problemas de coordenação”. O mesmo resultado ocorre na divisão de responsabilidades entre as várias burocracias públicas, promovendo a sobreposição de responsabilidades, na fase de investigação, fiscalização e identificação das improbidades, sem o correspondente aumento nas medidas de sanção e responsabilização dos agentes públicos - como parece ocorrer na administração pública brasileira. (TAYLOR e BURANELLI 2007)

A pesquisa de Taylor e Buranelli (2007), baseada em estudos de caso de improbidades de ampla repercussão nacional, analisa a atuação do Ministério Público Federal (MPF), do Tribunal de Contas da União (TCU), da Polícia Federal (PF) e das Comissões Parlamentares de Inquérito do Congresso Nacional (CPI's) e conclui:

“a existência de burocracias competitivas em que “a ambição contrapõe-se a ambição” (MADISON et al. 1961, 322) não é certamente uma coisa ruim. Contudo, quando estes departamentos têm responsabilidade unicamente por uma parte do processo de responsabilização, e quase todos os incentivos enfatizam o estágio da investigação, então todas estas instituições irão competir intensamente sem nenhum ganho compensatório em seu desempenho”. (TAYLOR e BURANELLI 2007, 80, tradução nossa)

Esta é uma conclusão diametralmente oposta àquela defendida pelos adeptos da *public choice* [*rent-seeking*] que afirmam que as reformas institucionais, de prevenção e combate à corrupção [as improbidades], no plano

político e econômico, deveriam criar regras fixas de interação entre os interesses privados e o interesse público, associando-as a mecanismos institucionais que impeçam a existência de monopólios e a captura da burocracia estatal por parte dos funcionários públicos. Por isso, as reformas deveriam optar pela constituição de instituições competitivas, que trabalhassem com a idéia de controle externo, sobreposição de jurisdições, *ombudsman* e múltiplos “*veto powers*”. (KRUEGER 1974; ROSE-ACKERMAN 1999; MBAKU 1992; KLITGAARD 1994; ADES e DI TELLA 1995, 1996)

No caso brasileiro, o desafio é distinto, pois o trabalho das instituições envolvidas no combate as improbidades não parece coordenado. Segundo reportagem da revista época (2008):

“A Controladoria Geral da União, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras e os tribunais de contas têm pouca ligação com a Polícia Federal e com o Ministério Público. A polícia e o Ministério Público travam disputas agressivas pelo comando das investigações. E os dois têm divergências com a Justiça.”

O principal desafio na prevenção e combate as improbidades, revelado na pesquisa, está ligado à insuficiência das medidas de sanção e responsabilização das improbidades cometidas na administração pública brasileira que, segundo a pesquisa de Taylor e Buranelli (2007), decorre das dificuldades de coordenação dos mecanismos de controle, fiscalização e sanção do arranjo institucional brasileiro. Segundo estes dois autores, dentre os seis casos analisados em seu estudo de caso, somente um havia resultado em sanções criminais, embora “o processo fosse tão lento que não parecesse imputar o mínimo efeito punitivo”.

Da mesma forma, as punições de natureza econômica impostas pelo TCU “não pareciam ter qualquer implicação concreta, em particular, se o montante de recursos desviado fosse elevado ou difícil de rastrear”. Por fim, as sanções de natureza política e reputacional parecem ineficazes, pois tendo deixado o cargo antes da cassação, os agentes políticos envolvidos nas improbidades retornavam, por meio de nova eleição, a vida pública. (TAYLOR e BURANELLI 2007, 77-78)

Segundo pesquisa do jornal O Globo (2007) que entrevistou réus, advogados, policiais, promotores, procuradores e juízes para reconstituir qual o desfecho dos principais escândalos de corrupção, até então, os principais acusados destes crimes não apenas estavam livres como continuavam atuando publicamente ou nos bastidores com a mesma força de antes. Os 200 políticos, banqueiros, empresários e servidores públicos acusados de fraudes milionárias nos escândalos dos precatórios, central de grampos, Sudam, Marka/Fontecindam, Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, bingos, propinoduto, vampiros, mensalão, sanguessugas, estão fora da cadeia e longe de qualquer punição. Segundo a reportagem, a grande maioria dos réus não havia passado nem sequer um dia atrás das grades, os processos se arrastavam por anos nos tribunais e a perspectiva de alguns procuradores da República era de que, quando chegassem a um fim, muitos crimes já estariam prescritos.

Os resultados de um levantamento realizado pela revista Época, em março de 2008, foram muito próximos as denúncias de O Globo. A revista Época analisou 292 operações realizadas pela Polícia Federal entre junho de 2003 e dezembro de 2006, 216 relacionadas à corrupção, com o envolvimento de

agentes públicos.²⁶ Ao final, constatou que: nas 216 operações, a Polícia Federal havia prendido 3.712 pessoas para averiguação (entre elas 1.098 agentes públicos); apenas 432, ou 11%, tinham sido condenados pela Justiça em primeira instância até o fim de 2007; e, dentre os condenados, apenas 265 estavam cumprindo pena de prisão (7% dos detidos). (ÉPOCA 2008) Ao final, a reportagem conclui:

“Quando apenas sete de cada cem suspeitos de corrupção vão para a cadeia, fica difícil para um corrupto imaginar que ele poderá ser punido por seus crimes”. (ÉPOCA 2008)

Assim, ao afirmar que o fundamento das improbidades da administração pública brasileira consiste na insuficiência das medidas de sanção e responsabilização dos agentes públicos, burocráticos e políticos, os resultados da pesquisa parecem estar de acordo com a percepção:

- i) dos especialistas do controle interno do governo federal, expressa nas palavras do ministro-chefe da Controladoria Geral da União;(HAGE 2009)
- ii) da imprensa que faz a cobertura dos escândalos de improbidade envolvendo a administração pública e divulga a opinião de amplas parcelas da sociedade; (ÉPOCA 2008)
- iii) dos especialistas do meio acadêmico que investigam os principais fatores associados as improbidades no setor público. (TAYLOR e BURANELLI 2007)

²⁶ O critério foi averiguar apenas as operações com intervalo de tempo suficiente para que os processos na Justiça chegassem, pelo menos, ao fim de julgamento na primeira instância. (ÉPOCA 2008)

4.2. Implicações para a Prevenção e o Combate as Improbidades

“O combate à corrupção no Brasil lembra o mito grego de Sísifo. Por ofender os deuses, Sísifo fora condenado a empurrar uma pedra montanha acima. Quando chegava ao topo, a pedra rolava montanha abaixo. Sísifo precisava, então, refazer todo o trabalho. Se a Justiça falha na punição dos corruptos, se é a impunidade que prevalece, o país fica sempre, como Sísifo, empurrando pedras montanha acima, num esforço inútil.” (ÉPOCA 2008)

São múltiplas as dimensões sociais envolvidas, direta ou indiretamente, na responsabilização dos agentes públicos, burocráticos ou políticos, envolvidos em atos de improbidade na administração pública. Nenhuma delas foi objeto de estudo nesta pesquisa que descreve, a seguir, somente a implicação destas dimensões interligadas ao fenômeno das improbidades no Brasil.²⁷

A principal dimensão envolvida na sanção e responsabilização dos agentes públicos é, indiscutivelmente, a dimensão legal, ligada a organização do poder judiciário no país, sua complexidade e sua congestão frente o volume de processos, dificultando a implementação eficiente e natural das decisões de natureza legal; e, também, a legislação existente a respeito dos procedimentos e a severidade da punição aplicada aos agentes ímprobos.

A resolução destas dificuldades legais exige, de imediato, a coordenação dos três poderes da República; enquanto a principal consequência desta insuficiência legal impõe uma forte distorção dos incentivos aos agentes públicos, não só porque promove a impunidade dos culpados como pune, ao acusar injustamente, os réus de longas disputas judiciais.

²⁷ Por esta razão caberá as pesquisas futuras determinar o grau de influência de cada um destes aspectos descritos a seguir a título de possíveis medidas de intervenção e hipóteses de investigação posterior.

Como demonstra o estudo de Débora Faustino (2008) o Supremo Tribunal Federal, ao julgar procedente a reclamação n. 2138, por maioria de votos, afastou a aplicação da lei de improbidade administrativa (lei n. 8.429, de 2 de Junho 1992) aos agentes políticos, sob a justificativa de que confere caráter político e penal ao ato de improbidade administrativa, confundindo-o com os chamados crimes de responsabilidade previstos na lei n. 1.079, de 10 de Abril de 1950. Esta decisão, apesar de seu mérito indiscutível, afastou um mecanismo de grande serventia para proceder com a sanção legal dos agentes políticos. Com isso, relega, na prática, a responsabilização destes agentes a dimensão reputacional e política, enquanto promove às medidas de sanção legal, somente, a burocracia do Estado. (BRASIL 1950, 1992, 2007)

Na dimensão político-partidária a lógica da responsabilização, como o *impeachment*, é de natureza muito diversa a culpa ligada as improbidades cometidas na administração pública - sendo que, nem por isso, as acusações de “corrupção” deixem de servir de possíveis justificativas para a punição. As causas desta reduzida responsabilização dos agentes políticos no Brasil é um tema controverso na literatura de ciência política, mas parece haver um acordo de que se deve, especialmente, a fragilidade e a indisciplina partidária. (LIMONGI e FIGUEIREDO 1996; AMES 2003; CINTRA 2004)

Este (des)equilíbrio institucional parece se perpetuar, pois nacionalmente, os presidentes não parecem atingidos pelas crises resultantes dos constantes escândalos e os representantes no congresso são privilegiados pela situação de irresponsividade política a que estão submetidos. Localmente a lógica é muito semelhante, exceto pelo fato de que os representantes do legislativo parecem ainda mais submetidos à influência exercida pelos chefes do executivo,

responsáveis pelo atendimento as demandas particulares dos eleitores e grupos políticos que apóiam os prefeitos e governadores.²⁸

Por isso, segundo Taylor e Buranelli (2007, 78), crise após crise, nenhuma proposta de reforma política ou do judiciário realmente transformadora foi implementada desde a constituição de 1988. Até mesmo a esperada reforma do judiciário de 2004 parece ter promovido ganhos ainda marginais de eficiência nas cortes, com precários resultados práticos, até então. Enquanto isso, as conseqüências são extremamente perversas ao Estado, pois como o arranjo institucional oferece muitos incentivos à etapa de identificação (investigação e fiscalização que resultam em grandes denúncias e escândalos de corrupção, amplamente divulgados), desprivilegiando a sanção e a responsabilização; após o momento das denúncias, o processo como um todo tende a enfraquecer o governo e o poder público sem qualquer compensação em termos de efetiva punição dos responsáveis pelos atos de improbidade – ampliando a desconfiança dos cidadãos acerca das instituições públicas.

²⁸ Nos termos da nova economia institucional histórica isso significa que se constituiu um padrão histórico (*path-dependency*), um equilíbrio institucional de difícil transformação a despeito dos resultados sub-ótimos que impõe aos membros da sociedade. (NORTH 1990; PIERSON 2004)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além de apresentar um referencial analítico das improbidades e novas hipóteses passíveis de investigação futura, esta pesquisa exploratória oferece indícios empíricos relevantes que permitem, desde já, identificar fragilidades que necessitam de intervenção e maior pesquisa, em favor do aperfeiçoamento das medidas de prevenção e combate as improbidades.

O resultado inicial desta pesquisa é conceitual, ao estabelecer os limites entre a corrupção e as improbidades, afirmando a precedência do último sobre o primeiro. O conceito de improbidade é mais amplo, envolve diversos fenômenos, entre eles a corrupção; por esta razão, compreender o fundamento das improbidades é socialmente mais relevante do que somente a corrupção.

Em seguida a pesquisa avança sobre os pressupostos e sua articulação num referencial analítico original de reflexão sobre as improbidades, adotando hipóteses mais realistas sobre o comportamento humano que permitem a incorporação de aspectos anteriormente negligenciados, como a incapacidade técnica dos agentes públicos – uma implicação possível da racionalidade limitada sobre o comportamento até então desconsiderada em favor de explicações exclusivamente baseadas na maximização do interesse próprio. Esta reavaliação dos pressupostos de pesquisa culmina na constituição de um referencial analítico das improbidades que permite a consideração de cada fator envolvido, por razões estratégicas ou não, na ocorrência das improbidades.

Dispondo deste mecanismo analítico, fundamentado no comportamento individual, foi possível deduzir hipóteses testáveis empiricamente por meio da avaliação dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União. A

avaliação destas hipóteses exigiu a coleta de dados de diferentes fontes e a compilação de três diferentes bancos de dados, constituídos exclusivamente para a pesquisa.

A análise quantitativa dos dados resultou em informações inesperadas sobre a relação existente entre os esforços de fiscalização e identificação das improbidades e seu efetivo controle e redução. Hipóteses alternativas foram avaliadas e os resultados, mais uma vez, culminaram no apoio as constatações inicialmente postuladas que indicam o aumento significativo do número de irregularidades. Assim, de posse das informações sobre os resultados do PFSP foi possível evidenciar empiricamente uma explicação a partir do referencial analítico das improbidades proposto inicialmente.

A contribuição da pesquisa exploratória não é a confirmação, nem a refutação de hipóteses, inviável pela indisponibilidade de casos e dados - insuficientes a constituição de amostras e bancos de dados estatisticamente robustos. Porém, os resultados desta pesquisa certamente apontam para uma conclusão: a necessidade premente de aprimorar as capacidades do Estado em exercer sua função de sanção e responsabilização dos agentes públicos, sejam eles burocráticos ou políticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADES, Alberto, e Rafael DI TELLA. 1996. "Causes and Consequences of Corruption: A Review of Empirical Contributions." *IDS Bulletin: Liberalization and the New Corruption* 27(2):6-11.
- ADES, Alberto, e Rafael DI TELLA. 1995. "La nueva economía de la corrupción." *Estudios IEERAL* 18(75):119-139.
- ALVES, Maria Fernanda Colaço, e Antônio Carlos de Azevedo SODRÉ. 2007. *Transferências Intergovernamentais Voluntárias: Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil*. Brasília: II Concurso de Monografias da CGU.
- AMES, Barry. 2003. *Os Entraves a Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- AXELROD, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-01. IV Concurso de Monografias da Controladoria Geral da União: Disponível em Meio Digital Anexo.2009
- BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-02: banco de dados preparado pelo autor. In: IV Concurso Nacional de Monografias da Controladoria Geral da União. Disponível em meio digital anexo.2009.
- BARNETT, Vic. 1974. *Elements of Sampling Theory*. London: The English Universities Press Ltd.
- BEN-PORATH, Yoram. 1980. "The F-connection: Families, friends, and firms and the organization of exchange." *Population and Development Review* 6 (March):1-30.
- BRASIL. 1950. *Lei n. 1.079, de 10 de Abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento*. Brasília: Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Poder Executivo.
- BRASIL. 2003. *Lei n. 10.683, de 28 de Maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Poder Executivo.
- BRASIL. 1990. *Lei n. 8.142 de 28 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Poder Executivo.
- BRASIL. 1992. *Lei n. 8.429, de 2 de Junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou*

fundacional e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Poder Executivo.

BRASIL. 2003. *Medida provisória n. 103, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.* Brasília: Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Poder Executivo.

BRASIL. 2001. *Medida provisória n. 2.143-31, de 2 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.* Brasília: Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Poder Executivo.

BRASIL. 2007. *Rcl 2138. Reclamação de usurpação da Competência do Supremo Tribunal Federal. Improbidade Administrativa. Crime de Responsabilidade.* Brasília: Supremo Tribunal Federal.

BRASIL, Constituição. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília: Senado Federal.

BROUSSEAU, Eric, e Jean-Michel GLACHANT. 2002. *The Economics of Contracts. Theories and Applications.* Cambridge University Press, Cambridge.

CGU, Controladoria Geral da União. 2009a. Fortalecimento da Gestão Pública. Desenvolvido pela Controladoria Geral da União. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/AreaPrevencaoCorrupcao/AreasAtuacao/FortalecimentoGestao/Bibliografia.asp>> [Acessado Julho 1, 2009].

CGU, Controladoria Geral da União. 2009b. O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos. Desenvolvido pela Controladoria Geral da União. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp>>. Acessado em: 1 jul. 2009.

CGU, Controladoria Geral da União. 2006. *Manual Operacional do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.* Brasília: Secretaria Federal de Controle.

CGU, Controladoria Geral da União. 2009. “Relatórios de Fiscalização do 1º ao 27º Sorteio do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos.” Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp>>

CHONG, Denis. 1991. *Collective Action and the Civil Rights Movement.* Chicago: University of Chicago Press.

CINTRA, Antônio O. 2004. *A Proposta de Reforma Política - Prós e Contras.* Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

COASE, Ronald H. 1960. “The Problem of Social Costs.” *Journal of Law and Economics* 3(1):1-44.

- DELLA PORTA, Donatella, e Alberto VANNUCCI. 2005. "The Moral (and Imoral) Costs of Corruption." In *Dimensionen politischer Korruption: Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*, VS Verlag.
- DELLA PORTA, Donatella e VANUCCI, e Alberto VANNUCCI. 1999. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*. New York: De Gruyter.
- ÉPOCA. 2008. "O Brasil Pode Erradicar a Corrupção." *Época Debates*. Disponível em <<http://www.adpf.org.br/modules/news/article.php?storyid=39655>>
- FAUSTINO, Débora Letícia. 2008. *Improbidade Administrativa e os Agentes Políticos*. Brasília: III Concurso de Monografias da Controladoria Geral da União.
- FERRAZ, Claudio, e Frederico FINAN. 2005. *Exposing Corrupt Politicians: The Effect of Brazil's Publicly Release Audits on Electoral Outcomes*. Berkeley: University of California.
- FRIEDMAN, Milton. 1953. *Essays in Positive Economics*. Chicago: University Of Chicago Press.
- GARCIA, Emerson, e Rogério ALVES. 2006. *Improbidade Administrativa*. 3 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris.
- GERRING, John. 2009. "Causal Mechanisms: Yes, but..." *Comparative Political Studies*.
- HAGE, Jorge. 2009. "Junho tem recorde de expulsões da administração federal em 2009 ." Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2009/noticia11809.asp>>
- HAYEK, Friedrich August Von. 1945. "The use of Knowledge in Society." *American Economic Review* 35 (September):519-530.
- HOLANDA, Nilson. 2006. *Avaliação de Programas (Conceitos Básicos sobre Avaliação "ex post")*. Fortaleza: ABC.
- KLITGAARD , Robert. 1994. *A Corrupção sobre Controle*. Zahar.
- KRUEGER, Anne. 1974. "The Political Economy of Rent-Seeking." *American Economic Review* 64.
- LIMONGI, Fernando, e Argelina FIGUEIREDO. 1996. "As Reformas (Des)Necessárias ." *São Paulo em Perspectiva* 10(4).
- LITTLE, Daniel. 1991. *Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of Social Science*. Westview Press.
- MADISON, James, Alexander HAMILTON, e John JAY. 1961. *The Federalist Papers*. Clinton Rossiter. New York: New American Library.

- MBAKU, John Mukum. 1992. "Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior." *Konjunkturpolitik* 38.
- MUELLER, Dennis C. 2003. *Public Choice III*. 3 ed. Cambridge University Press.
- NORTH, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OGLOBO. 2007. "Punição Zero para Grandes Escândalos de Corrupção". *Rio de Janeiro, 01 de Julho de 2007*.
- PÉREZ-CASTRILLO, David, e Inés MACHO-STANDLER. 1997. *An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts*. Oxford: Oxford University Press.
- PERSSON, Torsten, Gerard ROLAND, e Guido TABELLINI. 1997. "Separation of Powers and Political Accountability." *Quarterly Journal of Economics* 112(24 (November)):1163-1202.
- PIERSON, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2009. *banco de dados preparado pelo PNUD. In: Índice de Desenvolvimento Humano - Municipal, 1991 e 2000*. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking>>/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20(pelos%20dados%20de%202000).htm.
- POWERS, Daniel, e Yu XIE. 2000. *Statistical methods for categorical data analysis*. San Diego: Academic Press.
- RAGIN, Charles C. 2000. *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: University Of Chicago Press.
- RIHOUX, Benoît, e Charles C. RAGIN. 2009. *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques*. London: Sage.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. London: Cambridge University Press.
- SAMPFORD, Charles et al. 2006. *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*. Burlington: Ashgate Publishing.
- SCHEDLER, Andreas. 2002. "The Nested Game of Democratization by Elections." *International Political Science Review* 23(1):103-122.
- SFC, Secretaria Federal de Controle. 2001. *Instrução Normativa n. 1, de 06 de Abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal*. Brasília: Controladoria Geral da União.

- SIGA BRASIL. 2009. *banco de dados preparado pelo Senado Federal*. In: *SIGA Brasil*. Disponível em <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>
- SIMON, Herbert A. 1961. *Administrative Behaviour*. 2 ed. New York: Macmillan Press.
- STN, Secretaria do Tesouro Nacional. 2009. “banco de dados preparado pela STN. In: *Finanças do Brasil - Dados Contábeis dos Municípios - 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008.*” Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>
- TAYLOR, Christopher L. 2007. *Practical Evaluation and Management Coding: A Four-Step Guide for Physicians and Coders*. 1º ed. Humana Press.
- TAYLOR, Mattew, e Viniicius BURANELLI. 2007. “Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil.” *Latin America Politics and Society* 49(1).
- TSE, Tribunal Superior Eleitoral. *banco de dados preparado pela TSE*. In: *Eleições Municipais - 2000, 2004 e 2008*. Disponível em <<http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/index.htm#>>
- VIEIRA, James B. 2008. *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. Brasília: CGU.
- WEBER, Luis Alberto. 2007. *Controle Social em Xequê - O Colapso dos Conselhos Municipais como Arenas de Discussão da Corrupção Política*. Brasília: II Concurso de Monografias da CGU.
- WEISS, Carol. 1998. *Evaluation: methods for studying programs and policies*. New Jersey: Upper Saddle River.
- WILLIAMSON, Oliver. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- WILLIAMSON, Oliver. 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- WONNACOTT, Thomas, e Ronald WONNACOTT. 1980. “Introdução à estatística.” *Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos*.

ANEXO – Descrição dos Municípios da Amostra

Tabela 8.0. Descrição dos Municípios da Amostra

| Estado | Região | Município | Sorteio | IIA | II | Ano |
|--------|--------|------------------------|---------|-----|-----|------|
| MA | NE | Alto Alegre do Pindaré | 0 | 20 | 29 | 2003 |
| MA | NE | Alto Alegre do Pindaré | 1 | 27 | 63 | 2007 |
| AM | N | Alvarães | 0 | 24 | 29 | 2003 |
| AM | N | Alvarães | 1 | 12 | 28 | 2004 |
| RR | N | Amajari | 0 | 19 | 8 | 2003 |
| RR | N | Amajari | 1 | 19 | 30 | 2005 |
| MS | CO | Amambaí | 0 | 19 | 22 | 2003 |
| MS | CO | Amambaí | 1 | 12 | 8 | 2007 |
| CE | NE | Amontada | 0 | 58 | 113 | 2004 |
| CE | NE | Amontada | 1 | 43 | 99 | 2007 |
| MA | NE | Apicum-Açu | 0 | 40 | 24 | 2003 |
| MA | NE | Apicum-Açu | 1 | 30 | 45 | 2008 |
| TO | N | Araguaína | 0 | 16 | 15 | 2003 |
| TO | N | Araguaína | 1 | 8 | 30 | 2004 |
| AC | N | Assis Brasil | 0 | 16 | 3 | 2003 |
| AC | N | Assis Brasil | 1 | 19 | 12 | 2005 |
| RN | NE | Baia Formosa | 0 | 13 | 12 | 2003 |
| RN | NE | Baia Formosa | 1 | 39 | 47 | 2007 |
| PA | N | Bannach | 0 | 28 | 4 | 2003 |
| PA | N | Bannach | 1 | 24 | 35 | 2008 |
| RJ | SE | Barra do Pirai | 0 | 30 | 24 | 2004 |
| RJ | SE | Barra do Pirai | 1 | 20 | 23 | 2007 |
| PB | NE | Bom Sucesso | 0 | 18 | 22 | 2003 |
| PB | NE | Bom Sucesso | 1 | 12 | 21 | 2007 |
| PR | S | Borrazópolis | 0 | 10 | 17 | 2003 |
| PR | S | Borrazópolis | 1 | 9 | 8 | 2006 |
| GO | CO | Buriti de Goiás | 0 | 19 | 11 | 2004 |
| GO | CO | Buriti de Goiás | 1 | 28 | 23 | 2008 |
| RO | N | Buritis | 0 | 12 | 30 | 2003 |
| RO | N | Buritis | 1 | 45 | 81 | 2006 |
| ES | SE | Colatina | 0 | 34 | 41 | 2004 |
| ES | SE | Colatina | 1 | 24 | 32 | 2007 |
| MG | SE | Coronel Murta | 0 | 19 | 5 | 2004 |
| MG | SE | Coronel Murta | 1 | 5 | 7 | 2008 |
| PR | S | Farol | 0 | 12 | 5 | 2004 |
| PR | S | Farol | 1 | 3 | 15 | 2007 |
| BA | NE | Gandu | 0 | 11 | 45 | 2004 |
| BA | NE | Gandu | 1 | 42 | 57 | 2008 |
| BA | NE | Guaratinga | 0 | 13 | 19 | 2004 |
| BA | NE | Guaratinga | 1 | 24 | 47 | 2008 |
| RJ | SE | Itatiaia | 0 | 22 | 16 | 2003 |
| RJ | SE | Itatiaia | 1 | 20 | 24 | 2007 |

| | | | | | | |
|----|----|----------------------|---|----|----|------|
| BA | NE | Ituaçu | 0 | 8 | 30 | 2004 |
| BA | NE | Ituaçu | 1 | 20 | 8 | 2008 |
| PI | NE | Jacobina do Piauí | 0 | 30 | 26 | 2004 |
| PI | NE | Jacobina do Piauí | 1 | 33 | 28 | 2008 |
| RS | S | Paraíso do Sul | 0 | 43 | 24 | 2003 |
| RS | S | Paraíso do Sul | 1 | 28 | 12 | 2006 |
| MS | CO | Paranaíba | 0 | 10 | 7 | 2003 |
| MS | CO | Paranaíba | 1 | 14 | 23 | 2006 |
| MS | CO | Paranhos | 0 | 16 | 21 | 2003 |
| MS | CO | Paranhos | 1 | 22 | 18 | 2007 |
| ES | SE | Pedro Canário | 0 | 26 | 24 | 2004 |
| ES | SE | Pedro Canário | 1 | 35 | 39 | 2006 |
| PR | S | Prado Ferreira | 0 | 7 | 8 | 2003 |
| PR | S | Prado Ferreira | 1 | 9 | 8 | 2006 |
| RN | NE | Presidente Juscelino | 0 | 11 | 20 | 2004 |
| RN | NE | Presidente Juscelino | 1 | 11 | 50 | 2007 |
| PA | N | São Félix do Xingú | 0 | 17 | 39 | 2004 |
| PA | N | São Félix do Xingú | 1 | 47 | 52 | 2007 |
| PR | S | Saudade do Iguaçu | 0 | 3 | 7 | 2003 |
| PR | S | Saudade do Iguaçu | 1 | 15 | 26 | 2008 |
| PE | NE | Sirinhaém | 0 | 14 | 33 | 2004 |
| PE | NE | Sirinhaém | 1 | 45 | 63 | 2007 |
| RJ | SE | Tanguá | 0 | 37 | 16 | 2003 |
| RJ | SE | Tanguá | 1 | 2 | 8 | 2005 |
| RJ | SE | Teresópolis | 0 | 24 | 13 | 2003 |
| RJ | SE | Teresópolis | 1 | 17 | 8 | 2005 |
| PR | S | Vera Cruz do Oeste | 0 | 11 | 2 | 2003 |
| PR | S | Vera Cruz do Oeste | 1 | 15 | 27 | 2008 |
| MT | SE | Vila Rica | 0 | 19 | 26 | 2003 |
| MT | SE | Vila Rica | 1 | 28 | 36 | 2005 |

Fonte: (BANCO DE DADOS DE IMPROBIDADES MUNICIPAIS-02 2009)