

O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira

James Batista Vieira*

Resumo: Esta pesquisa tem como objetivo analisar as condições associadas à ocorrência de improbidades na administração pública municipal, elucidando as possíveis causas e efeitos dessas falhas. Trata-se de um estudo exploratório, orientado para variáveis, baseado numa amostra aleatória de 840 municípios brasileiros, sorteados entre os anos de 2006 e 2010 pelo Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União, que buscou avaliar o impacto das principais hipóteses descritas na literatura sobre a corrupção, quais sejam: as características populacionais; o tamanho e a estabilidade da administração pública; o tamanho do setor público; o capital social; a transparência pública; os aspectos políticos; a transferência de recursos; o grau de desenvolvimento socioeconômico; e as capacidades institucionais de controle (checks & balances).

* Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).

As estatísticas descritivas apontaram: a) a manutenção, ao longo dos anos 2006-2010, da frequência média de falhas consideradas mais graves pelos analistas da Controladoria-Geral da União; b) o aumento, ao longo dos anos 2006-2010, estatisticamente significativo da frequência média das falhas consideradas médias; e c) uma diferença estatisticamente significativa na frequência média das falhas formais, médias e graves entre as regiões político-administrativas do país. Os testes de associação, considerando somente as falhas graves (corrupção de fato), revelaram uma associação estatisticamente significativa ($\alpha = 0,000$) e negativa com: os indicadores do grau de desenvolvimento socioeconômico ($p \geq 0,100$) e o indicador de checks & balances, utilizado como variável proxy das capacidades institucionais de controle do Estado ($p = 0,120$).

A interpretação dos resultados aponta para o aumento dos casos de corrupção (falhas graves) em municípios que integram estados com piores indicadores de capacidade institucional de controle – um diagnóstico de acordo com as diferenças regionais observadas pelas estatísticas descritivas.

Esses resultados, obtidos pelas estatísticas, foram explicados com base na função de utilidade dos agentes públicos elaborada para esta pesquisa. Por isso, é possível afirmar que as conclusões foram orientadas por um modelo analítico próprio e fundadas no comportamento individual dos agentes públicos – aspecto indispensável à adequada determinação das causas e dos efeitos da corrupção.

Palavras-chave: *Corrupção. Setor público. Municípios.*

1 Introdução

Esta pesquisa tem como objetivo descrever o comportamento, analisar as causas e os principais efeitos das improbidades no setor público – em geral, denominadas simplesmente de “corrupção”.¹ A corrupção é entendida como o abuso do poder público pelo interesse privado, e os principais desafios de seu estudo foram de natureza metodológica: conceitual e de mensuração (SAMPFORD et al., 2006).

¹ O agente público proba age de acordo com a moralidade, a boa-fé, a lealdade (MEIRELLES, 2007). É aquele que se atém ao que a lei determina, e tanto nestes quanto nos atos discricionários se pauta pelos valores da honestidade. 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, p. 19). Por isso, no âmbito da legislação infraconstitucional, o Decreto n. 6.029/2007 (Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal) e o Decreto n. 1.171/1994 (Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil Federal) tratam do diretamente do princípio da moralidade administrativa e disciplinam que o servidor jamais poderá desprezar o elemento ético de sua conduta, devendo decidir não somente “entre o legal e o ilegal”, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, *caput*, e § 4º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988; 1994; 2007).

Por essa razão, na ausência de dados diretos e objetivos, a corrupção é, geralmente, estudada considerando-se dados baseados na percepção subjetiva e na *expertise* de especialistas ou empresários, de maneira que sua utilização presume a existência de uma correlação desses índices com os níveis reais de corrupção (LAMBSDORFF, 2006, p. 3).

Nesta pesquisa, as dificuldades metodológicas foram superadas, pois a análise dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União permite, pela primeira vez em todo o território nacional, gerar estatísticas confiáveis sobre a quantidade e a qualidade das improbidades cometidas na administração pública municipal no que tange à aplicação dos recursos públicos federais. Assim, fazendo uso dessas informações, gerou-se um banco de dados com mais de 67 mil registros de ocorrência de improbidade, em 840 municípios brasileiros, classificados pelos auditores da Controladoria-Geral da União segundo a gravidade de seus efeitos nocivos sobre a qualidade da administração pública e o bom andamento dos programas governamentais.

Além da melhor qualidade dos dados sobre as improbidades, a seleção aleatória dos municípios brasileiros a serem auditados pela Controladoria-Geral da União permite a geração de melhores estatísticas, pois elimina os principais vieses das amostras, favorecendo o estudo inferencial. Isso permitiu que fosse realizada, além das estatísticas descritivas sobre as improbidades, uma análise exploratória de 13 diferentes hipóteses sobre as possíveis causas e efeitos associados à ocorrência da corrupção na administração pública municipal.

Na seção 2 descreve-se o Programa de Fiscalização de Municípios da Controladoria-Geral da União, cujos resultados serão objeto de estudo; na seção 3 detalham-se os aspectos metodológicos da amostra de municípios; na seção 4 descreve-se o comportamento das improbidades (falhas formais, médias e graves) no período compreendido entre os anos 2006-2010; na seção 5 apresentam-se os resultados dos testes de associação que buscam evidenciar empiricamente as principais hipóteses da literatura sobre a corrupção; na seção 6 apresentam-se os resultados da análise comparativa de um subgrupo de municípios; na seção 7 apresentam-se os fundamentos da função de utilidade dos agentes públicos,

subsídio indispensável à explicação dos resultados; e nas considerações finais discutem-se as principais conclusões da pesquisa e suas implicações para a prevenção e o combate às improbidades na administração pública municipal brasileira.

2 O Programa de Fiscalização de Municípios da Controladoria-Geral da União

O Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos (PFSP) é uma das iniciativas da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão da Presidência da República criado pela Medida Provisória n. 2.143-31, de 2 de abril de 2001 (BRASIL, 2001).

À Controladoria-Geral da União cabe assistir o presidente da República nos assuntos relativos à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública e à ouvidoria. A atividade de controle interno é uma responsabilidade do governo federal expressa pelo art. 74 da Constituição Federal, e a partir de 1994 foi centralizada na Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 1988). Essas atribuições estão expressamente definidas na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003).

Tabela 1. Ficha técnica do Programa de Fiscalização

Ano de criação	2003
Sorteios realizados (até 2010)	33
Municípios auditados (1º ao 33º)	1.871 (33,62% dos municípios brasileiros)
Recursos auditados	Aprox. R\$ 14 bilhões

Fonte: CGU (2011); IBGE (2011)

2.1 Os principais processos

A escolha dos municípios a serem auditados é aleatória, realizada por meio do mecanismo de sorteio da Caixa Econômica Federal para as loterias, assegurando a transparência no processo de seleção. No primeiro sorteio foram auditados cinco municípios, no segundo, 26, do terceiro

ao nono foram auditados cinquenta. A partir do décimo sorteio foram auditados sessenta municípios. O programa fiscaliza municípios com até 500 mil habitantes – esta população abarca 99,3% dos municípios brasileiros (IBGE, 2011). Em municípios pequenos (até 20 mil habitantes) são analisados os recursos federais investidos em todas as áreas programáticas do governo; em municípios de médio porte (entre 20 e 500 mil habitantes) são analisadas as áreas de educação, assistência social e saúde, além de duas outras selecionadas em cada sorteio (CGU, 2006).

Durante a fase de preparação da auditoria, após o sorteio, todas as informações referentes aos repasses de verbas federais aplicadas no município, além de informações sobre os convênios firmados, as denúncias feitas e as suspeitas de irregularidades apontadas pela mídia ou pela população são reunidas para análise. Em média, as ações de fiscalização perduram por uma semana, em que serão analisados os recursos repassados nos dois últimos exercícios financeiros. Durante o período da auditoria, os analistas de finanças e controle da Controladoria-Geral da União realizam o exame de convênios, licitações, notas fiscais de compras, a inspeção física das obras, verificam o funcionamento dos conselhos municipais, realizam entrevistas com o público beneficiário de alguns programas de governo, dentre outras ações (CGU, 2006).

O principal produto deste programa é o Relatório de Fiscalização, que sintetiza os resultados da auditoria nos municípios fiscalizados. Nesse documento estão descritos todos os comentários, notas informativas e as falhas verificadas. O documento é amplamente divulgado no endereço eletrônico da Controladoria-Geral da União (2011). Além disso, são expedidos ofícios, com os resultados da fiscalização, diretamente às prefeituras municipais, às câmaras de vereadores e às promotorias de justiça dos municípios auditados; aos ministérios, ao Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas da União, dentre outros possíveis interessados.

2.2 A relevância das informações de auditoria

A análise da corrupção incorre em dois grandes desafios metodológicos: a conceitualização e a mensuração. A complexidade do fenômeno, associada a sua natureza sigilosa, impõe sérios obstáculos ao seu

estudo (JOHNSTON, 1996). Por isso, em geral, os dados são baseados na percepção subjetiva e na *expertise*, cuja utilização presume a existência de uma associação desses índices com os níveis reais de corrupção² (LAMBSDORFF, 2006, p. 3).

As informações extraídas dos Relatórios de Fiscalização são importantes, pois oferecem uma excepcional alternativa para mensurar objetivamente os casos de corrupção e demais improbidades na aplicação dos recursos públicos federais nos municípios em âmbito nacional. Ou seja, supera, em grande parte, as dificuldades impostas pelos indicadores subjetivos, baseados na percepção.

A fiscalização por meio do sorteio dos municípios, por sua vez, permite uma seleção aleatória de casos, contribuindo para afastar os principais vieses da amostra. Esse aspecto inovador permite o teste de proposições empíricas com base nas técnicas estatísticas – extremamente útil para realizar inferências de natureza descritiva, testar hipóteses e gerar previsões por meio de modelos de associação entre variáveis. Porém, vale ressaltar, a análise estatística, descritiva e associativa não é adequada, na mesma medida, para determinar os mecanismos causais subjacentes aos fenômenos. A explicação causal deriva, exclusivamente, de um referencial analítico e de pressupostos teóricos, cujo fundamento é o comportamento individual (LITTLE, 1991; RAGIN, 2000; GERRING, 2009). Por essa razão, após a análise dos dados apresentaremos a função de utilidade dos agentes públicos, com o intuito de auxiliar na adequada interpretação e explicação dos resultados empíricos.

3 Aspectos metodológicos da pesquisa

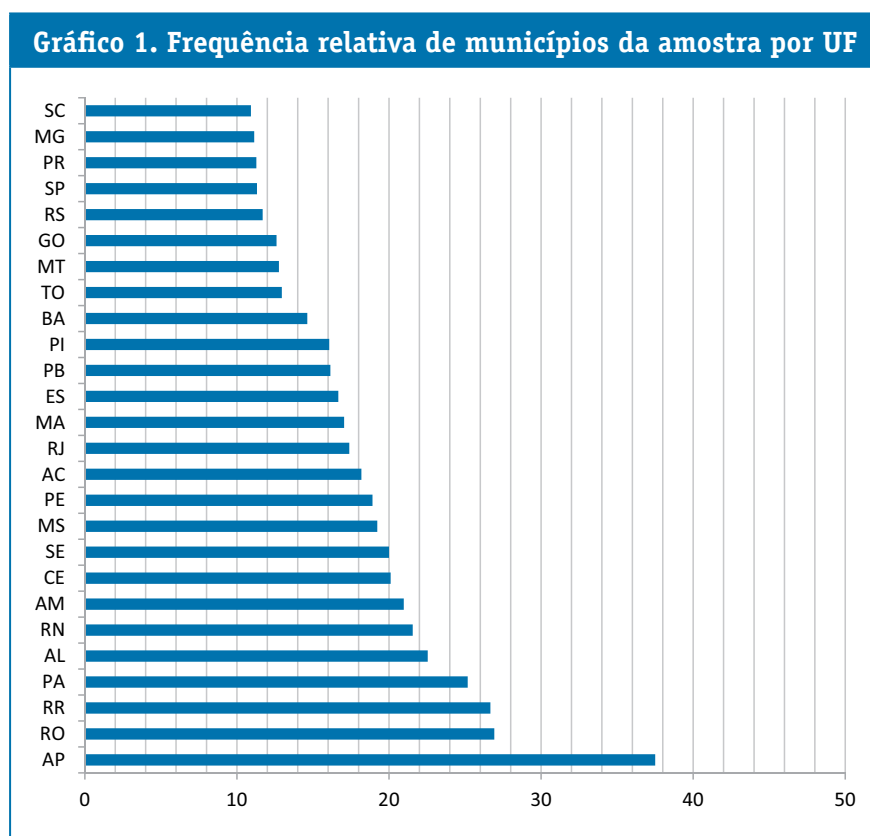
3.1 População, características da amostra e unidades de observação

A pesquisa analisou todos os municípios, aleatoriamente sorteados entre a 20^o e a 33^o rodada (anos de 2006 e 2009) pelo programa de fiscalização. Isso representa uma amostra aleatória simples de 840

² Para maiores informações a respeito das críticas a esses indicadores, ver Galtung (2006).

municípios brasileiros.³ Considerando que a população de municípios atinge a marca de 5.565 e desconhecendo a estimativa da proporção do evento na população (assumindo $p = 0,5$), é possível considerar esse conjunto de casos uma amostra, cujo erro amostral é de 3,4% para um nível de confiança de 95% (BARNETT, 1974).

Os gráficos a seguir descrevem a frequência relativa de municípios da amostra por Unidade da Federação (UF) e região político-administrativa do país.

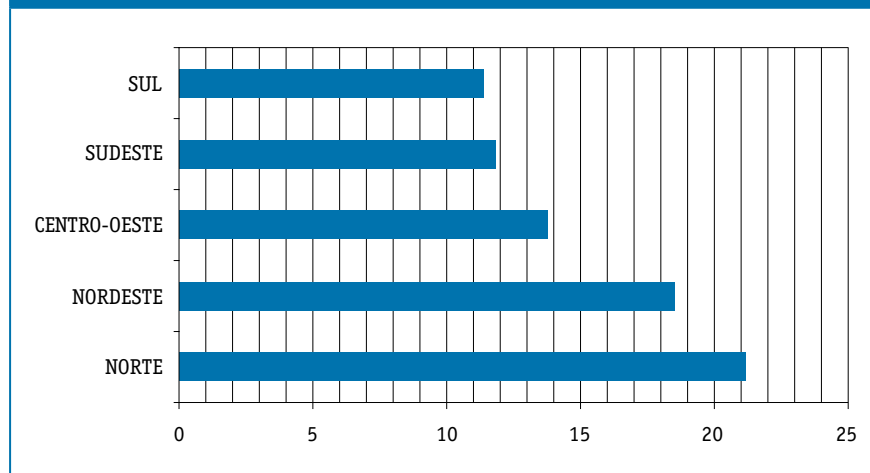


Fonte: CGU (2010); IBGE (2011)

³ Uma amostra aleatória simples (AAS) é aquela escolhida de tal forma que cada caso da população tem a mesma probabilidade de ser escolhida, ou seja, se a população tem um tamanho N , cada pessoa desta população tem a mesma probabilidade igual a $1/N$ de tomar parte da amostra. No caso desse programa, a probabilidade de cada município ser sorteado varia em razão das cotas estaduais estabelecidas previamente pela CGU. Por essa razão, ao calcular a amostra, supomos: a mesma probabilidade de escolha, um único evento de sorteio, a possibilidade de repetição (BARNETT, 1974).

De acordo com o Gráfico 1, a amostra abarca aproximadamente 15% dos municípios brasileiros. Os estados que obtiveram as maiores e as menores taxas de frequência de municípios auditados incluídos na amostra foram, respectivamente, o Amapá (com 37% de municípios) e Santa Catarina (com 11% de municípios).

Gráfico 2. Frequência relativa de municípios auditados por região



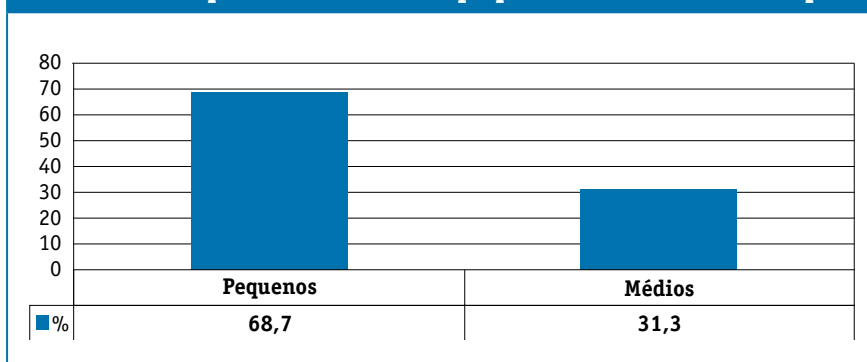
Fonte: CGU (2010); IBGE (2011)

De acordo com o Gráfico 2, as Regiões Norte (21%), Nordeste (18%) e Centro-Oeste (13%) detêm o maior percentual de municípios incluídos na amostra; as Regiões Sudeste (12%) e Sul (11%), o menor.⁴

Na amostra de 840 municípios brasileiros: 577 (69%) são considerados pequenos municípios (até 20 mil habitantes) e 263 (31%) são municípios de porte médio (entre 20.001 e 500 mil habitantes). Segundo os dados do IBGE (2011), essa população de municípios brasileiros, de até 500 mil habitantes, corresponde a 99,3% do total.

⁴ Na amostra de 840 municípios: 99 são da Região norte (12%); 336 da Região Nordeste (40%); 66 da Região Centro-Oeste (8%); 201 da Região Sudeste (24%); e 138 municípios da Região Sul (16%).

Gráfico 3. Frequência relativa de pequenos e médios municípios



Fonte: CGU (2010); IBGE (2011)

3.2 Os indicadores de improbidade

No que tange à unidade de observação, vale destacar que foram analisados todos os registros descritos nos relatórios de fiscalização, cuja classificação foi realizada pelos analistas de finanças e controle da Controladoria-Geral da União. Ao total, foram considerados 67.891 registros, classificados em: informações e comentários, falhas formais, médias e graves (CGU, 2010).

A Controladoria-Geral da União utilizou os seguintes critérios de classificação:

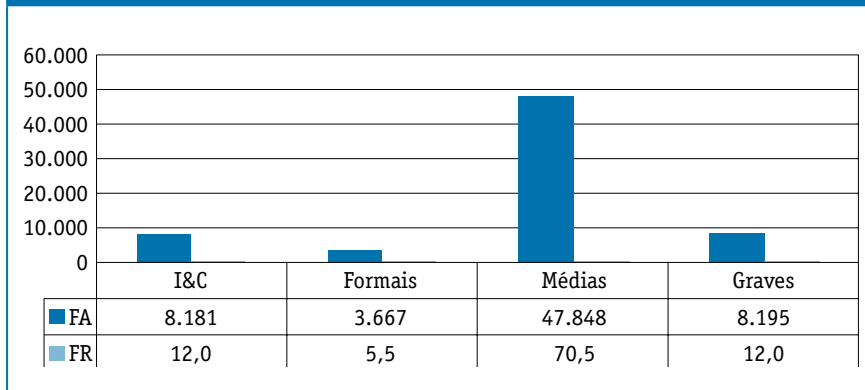
- a) *Informações & comentários (I & C)*: são o registro sobre as normalidades da gestão, sobre os fatos ou contextualizações relevantes para o entendimento de determinado aspecto da administração ou ainda sobre impactos positivos, ganhos de desempenho e/ou qualidade nas operações de uma unidade, tais como melhorias (implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional, ou especificamente operacional, vinculadas à missão institucional de uma unidade, que resultem em ganhos, claramente identificados, de desempenho e/ou de qualidade) e economias (implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional, ou operacional, vinculadas à missão institucional de uma unidade que redundem em

ganhos financeiros obrigatoriamente mensuráveis). Os registros do tipo “informação” não contêm recomendação.

- b) *Falhas formais*: erros pontuais que pela baixa materialidade e relevância não têm desdobramentos que impactam a gestão de um programa ou ação governamental. Têm normalmente origem no descumprimento de normativos, em consequência de atos involuntários ou omissões, que não comprometem (não impactam) o desempenho do programa ou da unidade.
- c) *Falhas médias*: são as situações indesejáveis que, apesar de comprometerem (impactarem) o desempenho do programa ou da unidade, não se enquadram nas ocorrências da falha grave. São decorrentes de atos ou de omissões em desacordo com os parâmetros de legalidade, eficiência, economicidade, efetividade ou qualidade resultantes de fragilidades operacionais nos normativos internos ou de insuficiência de informações gerenciais.
- d) *Falhas graves*: são as situações indesejáveis que comprometem (impactam) significativamente o desempenho do programa ou da unidade, nas quais há a caracterização de uma das seguintes ocorrências:
 - I – omissão no dever de prestar contas;
 - II – prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial que tenham potencialidade para causar prejuízo ao erário ou configurem grave desvio relativamente aos princípios a que está submetida a administração pública;
 - III – dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e
 - IV – desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Incluem-se ainda como falhas graves os descumprimentos de normativos relativos à administração pública que normalmente já indicam a gravidade de tais atos e dispõem sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos responsáveis (CGU, 2010).

Gráfico 4. Frequência absoluta e relativa dos registros na amostra



Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

O Gráfico 4 descreve a frequência absoluta e relativa dos registros da Controladoria-Geral da União nos Relatórios de Fiscalização dos municípios auditados entre a 20ª e a 33ª operação de sorteios – municípios incluídos na amostra. De um total de 67.891 registros, verificou-se que 47.848 (70%) correspondem a falhas médias.

Numa análise descritiva prévia constatou-se que:

- 658 municípios apresentaram falhas formais – (78,5% da amostra);
- 840 municípios apresentaram falhas médias – (100% da amostra);
- 692 municípios apresentaram falhas graves – (82,4% da amostra).

Segundo os critérios de classificação da Controladoria-Geral da União, nenhum município da amostra deixou de apresentar ao menos um dos tipos de falha. As ocorrências distribuíram-se da seguinte maneira:

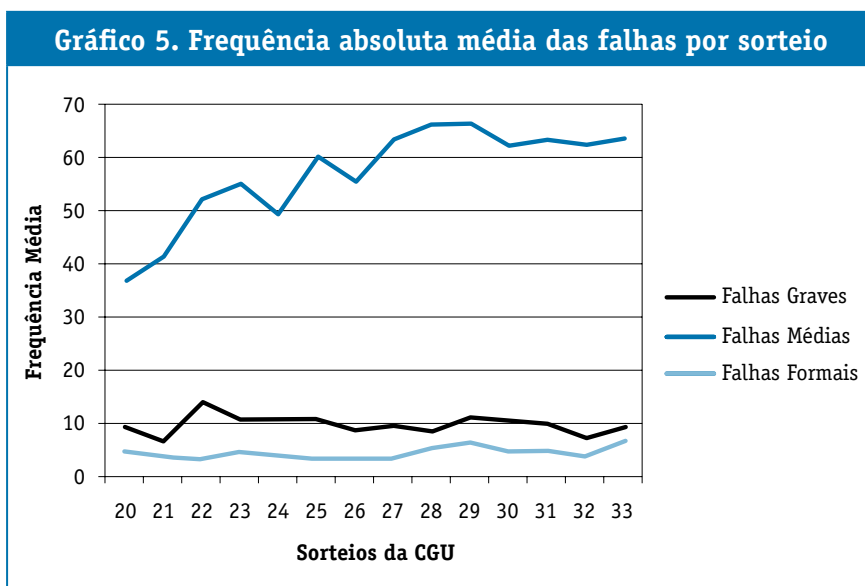
- 38 municípios apresentaram somente falhas médias – 4,5% da amostra;
- 110 municípios apresentaram somente falhas formais e médias – 13% da amostra;
- 143 municípios apresentaram somente falhas médias e graves – 17% da amostra;
- 540 municípios apresentaram falhas formais, médias e graves – 64% da amostra (CGU, 2010).

Vale ressaltar que, como todos os municípios apresentaram falhas médias, nenhum município apresentou unicamente falhas formais ou graves.

4 A análise do comportamento das variáveis dependentes (falhas formais, médias e graves)

4.1 O comportamento das variáveis ao longo do tempo

A frequência absoluta média, por municípios, das falhas formais, médias e graves, ao longo das operações de sorteios, foi descrita no Gráfico 5.



Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

Como é possível observar, ocorreu um aumento da frequência absoluta média de falhas médias nos municípios da amostra entre os anos de 2006 e 2009. De acordo com as estatísticas da análise de variância (Anova), essa diferença entre médias é estatisticamente significativa (ao nível de 1%). O mesmo padrão, porém, não foi observado na frequência média por município das falhas formais e graves; por isso, como esperado, o teste da diferença entre as médias nesses casos não foi estatisticamente significativo.

Constatação A: a frequência média, por municípios, das falhas consideradas de maior gravidade pela CGU (que comprometem significativamente o desempenho do programa ou da unidade) manteve-se estável durante o período (2006 e 2010).

Constatação B: a frequência média, por municípios, das falhas consideradas de gravidade média pela CGU (de considerável impacto negativo sobre a legalidade, a eficiência, a economicidade, a efetividade ou a qualidade dos programas) aumentou durante o período (2006 e 2010).

Essas constatações (A e B) impõem um desafio aos responsáveis pela política de combate à corrupção, pois revelam que a despeito dos esforços de fiscalização a frequência média de falhas (formais, médias e graves) não apresenta redução – resultado almejado pelo Programa de Fiscalização (PFSP). Ao contrário, a frequência média das falhas médias sofreu um incremento estatisticamente significativo (ao nível de 1%).

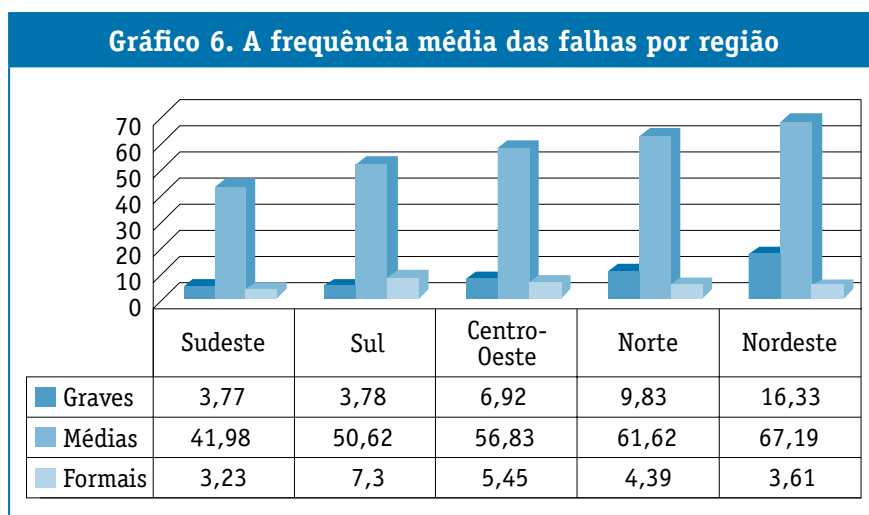
Como os padrões de auditoria permaneceram os mesmos durante o período de análise (2006-2010), talvez não seja razoável atribuir esse aumento às diferenças na capacidade operacional do Programa de Fiscalização. Por isso, uma análise cuidadosa dos riscos, baseada nos fundamentos da função de utilidade do agente público (descrita na seção 7) pode razoavelmente supor, a título de uma futura hipótese de investigação, que os agentes públicos, avessos aos riscos das improbidades mais graves (por meio de processos de aprendizado), buscam extrair benefícios (utilidade) em transações consideradas improbidades de gravidade média, mas com alto potencial de rendas e conseqüente prejuízo à eficiência dos programas públicos.⁵

⁵ Um exemplo deste novo padrão de comportamento oportunista, recentemente descoberto pela Polícia Federal, revelou como a tabela de preços adotada pelo governo para pagar por materiais usados em obras públicas contém uma margem oculta de superfaturamento – certamente uma improbidade, mas que não seria considerada grave em razão dos critérios de classificação adotados pela Controladoria-Geral da União. Como revela a *Revista Veja*: “Peritos da Polícia Federal descobriram como se assaltam os cofres públicos sem deixar rastros e ao abrigo da Lei. [...] Alguns preços são até 145% maiores que os praticados no comércio – e o contribuinte é quem paga a conta” (REVISTA VEJA, 2011, p. 121-122).

4.2 O comportamento das variáveis no espaço: as diferenças regionais

Outro aspecto relevante para a análise é a distribuição da frequência absoluta média das falhas distribuídas nas diferentes unidades geopolíticas do país (estados e regiões político-administrativas). De acordo com as estatísticas da Anova, é possível afirmar que a diferença entre as médias das falhas formais, médias e graves é estatisticamente significativa quando comparadas por estado (significante ao nível de 1%).⁶

O mesmo resultado é obtido quando comparamos as médias dos indicadores por região político-administrativa, também indicando uma diferença estatisticamente significativa (ao nível de 1%). Observando o Gráfico 6 é possível visualizar as diferenças nos indicadores, comparados por região político-administrativa.



Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

Considerando a frequência relativa dessas falhas nos municípios da amostra, segundo a Tabela 2 é possível observar que, em média, 65% das falhas graves são originárias das Regiões Norte-Nordeste; enquanto 18% advêm das Regiões Sul-Sudeste. No que tange às falhas médias,

⁶ A Tabela A, anexa, descreve a frequência absoluta das falhas para cada estado.

aproximadamente 46% se originam nos municípios das Regiões Norte-Nordeste, e 33%, das Regiões Sul-Sudeste. A Região Centro-Oeste apresenta valores médios próximos à média nacional tanto para as falhas graves (cuja média nacional é 8,16) quanto para as falhas médias (cuja média nacional é 55,64). A região com a maior frequência de falhas formais (aquelas que não implicam prejuízo à gestão dos programas) é a Região Sul (aproximadamente 30% das ocorrências desse tipo de falha se originam em municípios dessa região).

Tabela 2. Frequência relativa média das falhas por região			
	Falhas graves	Falhas médias	Falhas formais
Sudeste	9,27	15,08	13,46
Sul	9,30	18,19	30,44
Centro-Oeste	17,03	20,42	22,72
Norte	24,19	22,14	18,30
Nordeste	40,19	24,14	15,05

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

Constatação C: há uma diferença estatisticamente significativa na frequência média das falhas formais, médias e graves entre as regiões político-administrativas do país (significante ao nível de 1%).⁷

5 Os testes de associação de variáveis

A literatura dedicada ao estudo do fenômeno da corrupção é rica em hipóteses que buscam explicar as principais causas e efeitos da corrupção no setor público. Nesta seção realizaremos um estudo exploratório com base em alguns testes estatísticos com o objetivo de avaliar empiricamente o potencial explicativo dessas teorias ante os dados obtidos de uma amostra de municípios auditados pelo Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União.

⁷ Anexo segue o resultado da estatística Anova descrito na Tabela B.

Ao todo, foram analisadas 13 hipóteses, agrupadas em nove temas:

- 1) tamanho e urbanização do município;
- 2) tamanho e estabilidade da administração pública municipal;
- 3) tamanho do setor público: o *rent-seeking*;
- 4) capital social;
- 5) transparência pública;
- 6) influência política: partidos políticos e ideologia;
- 7) transferência de recursos federais;
- 8) desenvolvimento socioeconômico: o IDH-M;
- 9) controles institucionais: *checks & balances*.

5.1 A hipótese do tamanho e urbanização do município

É possível imaginar que haja influência do tamanho da população do município sobre o montante de falhas formais, médias ou graves. A principal hipótese é que:

H1: em pequenos municípios, especialmente aqueles de maior urbanização, pode ser mais fácil controlar a atividade do poder público reduzindo a quantidade de falhas.

Indicadores: i) número de habitantes do município; ii) taxa de urbanização do município (IBGE, 2006a; CEM, 2010).

Com o intuito de avaliar essa hipótese foi realizada uma análise de regressão multivariada que utilizou como variáveis independentes a taxa de urbanização dos municípios (ano 2000) e o tamanho da população, classificada segundo seis categorias preestabelecidas pelo IBGE (ano 2006) (CEM, 2010; IBGE, 2006). Os resultados obtidos foram descritos na Tabela 3.

Tabela 3. Resultados da análise estatística: a hipótese do tamanho

	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação	0,062	0,000
	Taxa de urbanização	9,693	0,000
	População	2,223	0,000
Falhas médias	Correlação	0,054	0,000
	Taxa de urbanização	-0,178	0,000
	População	5,543	0,000
Falhas formais	Correlação	0,001	0,788
	Taxa de urbanização	-0,022	0,890
	População	0,006	0,495

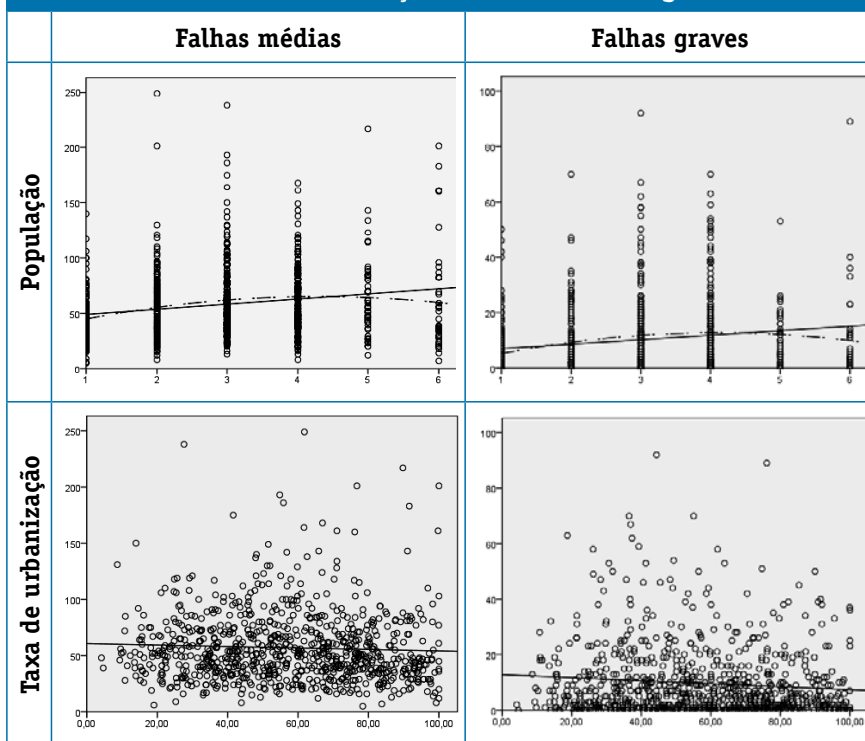
Fonte: CGU (2010); IBGE (2006a); CEM (2010)

De acordo com a Tabela 3, é possível afirmar que existe uma correlação estatisticamente significativa entre as variáveis independentes e as falhas médias e graves, explicando aproximadamente entre 5% e 6% da variação observada nessas variáveis; o mesmo não ocorre com as falhas formais, cuja associação é estatisticamente insignificante. No entanto, os coeficientes da correlação linear indicam uma associação positiva, ao contrário da hipótese inicialmente proposta.⁸

A análise do Gráfico 7 auxilia-nos a entender essa relação, pois demonstra que, ao menos com relação ao tamanho da população, a associação não é linear. Trata-se de uma função quadrática em que tanto para falhas médias como graves, nos municípios de até 20 mil habitantes (até categoria 3), a curva é ascendente (associação positiva); entre 20 mil habitantes e 100 mil habitantes (entre as categorias 3 e 5) é uma reta, sem inclinação; e após 100 mil habitantes (após categoria 5) a curva é descendente (a associação torna-se negativa). Mesmo assim, os dados parecem não corroborar a hipótese proposta que previa uma redução exatamente nos pequenos municípios.

⁸ A única exceção foi a associação negativa entre a taxa de urbanização e a frequência de falhas médias.

Gráfico 7. Análise da distribuição das falhas ao longo das variáveis



Fonte: CGU (2010); IBGE (2006a); CEM (2010)

5.2 A hipótese do tamanho e estabilidade da administração pública municipal

Outras hipóteses comumente apresentadas para explicar a ocorrência de irregularidades no setor público municipal abarcam aspectos internos à própria administração, como seu tamanho e suas características. Gould e Amaro-Reyes (1983), Tanzi (2008) e Elliot (2001), por exemplo, destacam a importância da estrutura institucional de governo e o nível de capacitação da burocracia como fatores explicativos da corrupção.

Com o intuito de avaliar essa influência, foi testada a associação entre a dimensão e a estrutura do quadro da administração pública direta e a frequência de falhas nos municípios. Em média, 4,5% da população dos municípios da amostra trabalha na administração pública

direta como servidor público: estatutário, contratado pelo regime da CLT, comissionado ou sem vínculo permanente. As principais hipóteses a serem testadas são:

H2: os municípios com pequena estrutura de administração direta estão mais sujeitos a falhas, especialmente aquelas de natureza administrativa; em razão da insuficiência de quadros (indicador: logaritmo natural do número total de funcionários da administração pública municipal);

H3: os municípios com maior proporção de servidores públicos da administração direta, empregados pelo regime estatutário e, em menor medida, pelo regime da CLT estão menos sujeitos a falhas; pois a maior estabilidade contribui para a formação de quadros mais experientes e comprometidos com a condução das políticas públicas.

Indicadores: i) número de servidores públicos municipais da administração pública direta; ii) percentual de servidores estatutários e celetistas na administração pública direta) (IBGE, 2006a).

Como demonstra a Tabela 4, as variáveis independentes não estão significativamente associadas às falhas formais; porém o modelo explica aproximadamente 5% da variação observada nas falhas graves e 6% da variação nas falhas médias. Nesses dois casos, o número de falhas está positivamente associado ao tamanho do governo e negativamente associado à estabilidade do servidor da administração.

Portanto, os dados não oferecem suporte empírico à hipótese de que a maior estrutura de governo contribuiria para reduzir o número de falhas (H2). Por sua vez, os dados não desconfirmam a suposição de que a maior estabilidade no serviço público contribui para reduzir as falhas.⁹

Se entendermos que a estabilidade, assim como o salário, é também um benefício econômico oferecido pelo governo aos seus agentes, tal associação estará de acordo com as suposições de Van Rijckeghem e Weder (1997), Ades e Di Tella (1999), Mauro (1998) e Treisman (2000), que afirmam que o aumento do nível médio dos salários na esfera pública contribui significativamente para reduzir a corrupção.

⁹ Vale ressaltar que são obtidos os mesmos resultados em termos de sinais e significância ao substituir a regressão multivariada por duas simples.

Tabela 4. As hipóteses da administração			
	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação	0,054	0,000
	Tamanho do governo	2,967	0,000
	Estabilidade do servidor	-0,058	0,008
Falhas médias	Correlação	0,064	0,000
	Tamanho do governo	8,343	0,000
	Estabilidade do servidor	-0,118	0,029
Falhas formais	Correlação	0,006	0,078
	Tamanho do governo	-0,223	0,683
	Estabilidade do servidor	0,076	0,028

Fonte: CGU (2010); IBGE (2006a)

5.3 A hipótese do tamanho do setor público: o *rent-seeking*

A principal escola de análise econômica dedicada ao estudo do setor público, a *public choice*, entende a corrupção como o resultado da busca, pelos agentes, de rendas monopolistas concedidas pelo Estado (*rent-seeking*) (JAIN, 2001). A busca de benefícios como a proteção, títulos, licenças ou outros direitos faria com que agentes ou grupos promovessem a corrupção como uma forma complementar – ou substituta – a outras estratégias de *rent-seeking*, como o *lobby*, a captura de burocratas ou a simples pressão de grupos de interesse (TULLOCK, 1987). Por essa razão:

H4: os recursos alocados pelo poder público (não pelo mercado) promovem o aumento da corrupção (falhas), pois quanto maior o potencial de renda pública à disposição, maiores serão os incentivos para que os agentes econômicos busquem compartilhar esses benefícios, advindos da corrupção, com os agentes públicos (MBAKU, 1992).

Indicadores: i) percentual do PIB municipal advindo da administração pública; ii) o logaritmo natural dos valores, em R\$, que compõem a parcela da administração pública no PIB municipal (IBGE, 2006a).

Como demonstra a Tabela 5, as variáveis independentes não estão significativamente associadas às falhas formais; porém o modelo explica

aproximadamente 8% da variação observada nas falhas graves e 7% da variação nas falhas médias. Desse modo, mesmo com coeficientes de associação tão reduzidos, os dados estão de acordo com a suposição de que o aumento das rendas disponíveis no setor público pode gerar maiores incentivos para que os agentes públicos incorram em um número maior de falhas (especialmente aquelas de natureza média e grave, que geram prejuízos à administração pública).

Tabela 5. As hipóteses da renda pública			
	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação	0,082	0,000
	Volume de recursos	2,152	0,000
	Percentual no PIB	0,238	0,000
Falhas médias	Correlação	0,073	0,000
	Volume de recursos	6,945	0,000
	Percentual no PIB	0,440	0,000
Falhas formais	Correlação	0,004	0,165
	Volume de recursos	0,044	0,822
	Percentual no PIB	-0,026	0,074

Fonte: CGU (2010); IBGE (2006b)

5.4 A hipótese do capital social

Como destacam Putnan (1996), Power e Gonzalez (2008), há indícios de uma forte associação entre capital social e qualidade da gestão pública. O capital social, segundo os autores, é constituído por redes, organizações civis e pela confiança compartilhada entre as pessoas, fruto da própria interação social. Por isso, segundo Power (2008):

H5: quanto maior o nível de participação em uma determinada sociedade, maior o compromisso com normas universalistas e menores as taxas esperadas de corrupção.

Indicador: densidade associativa, medida pelo número de associações civis sem fins lucrativos por mil habitantes (IBGE, 2006a).

A literatura sobre capital social relaciona positivamente o associativismo, mensurado com base na densidade associativa, com boa gestão das políticas públicas (PUTNAN, 1996). A análise de regressão apresentada na Tabela 6 oferece indícios no mesmo sentido, pois a densidade associativa está negativamente associada às falhas formais (5% de significância), médias e graves (1% de significância); contudo, o poder explicativo do modelo continua ínfimo, visto que explica aproximadamente 3% da variação observada nas falhas graves e médias e 1% da variação das falhas formais.

Tabela 6. A hipótese do capital social			
	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação	0,035	0,000
	Densidade associativa	-0,804	0,000
Falhas médias	Correlação	0,028	0,000
	Densidade associativa	-1,778	0,000
Falhas formais	Correlação	0,012	0,004
	Densidade associativa	0,204	0,004

Fonte: CGU (2010); IBGE (2006a)

5.5 A hipótese da transparência pública

Embora exista um consenso de que a transparência é um valor essencial da democracia e um fator indispensável no combate à corrupção, a literatura apresenta distintas visões sobre a relação entre a participação e o controle político e as novas tecnologias da informação (KLITGAARD, 1994; PEREIRA, 2002). O debate parece oscilar entre otimistas (que aspiram ao dia em que as novas tecnologias permitirão a todos os cidadãos participarem do processo político de tomada de decisão, num espaço inteiramente virtual) e pessimistas (que rechaçam essa perspectiva, considerada fantasiosa) (WILHELM, 2000). Por essa razão, avaliaremos se:

H6: a maior transparência do setor público oferta os insumos necessários ao controle do governo, reduzindo o número de falhas.

Indicador: *status* do portal das prefeituras municipais, classificadas segundo o IBGE¹⁰ (IBGE, 2006a).

A análise de variância (Anova) das médias descritas na Tabela 7 estabelece que não existe uma diferença estatisticamente significativa entre a frequência média das falhas médias e formais; porém, há uma diferença estatisticamente significativa (ao nível de 1%) na frequência média das falhas graves que se reduzem, em média, de 11,3 casos nos municípios em que não existe portal do Poder Executivo, para 4,2 casos naqueles municípios em que os portais permitem, além da troca de informações, a troca de valores e serviços.

Tabela 7. As falhas e a qualidade dos portais do governo				
		Falhas graves	Falhas médias	Falhas formais
Não possui	Média	11,33	58,58	4,02
	Casos	331	331	331
Em elaboração	Média	11,49	58,83	4,32
	Casos	117	117	117
Informativa	Média	8,40	56,14	4,55
	Casos	281	281	281
Interativa	Média	7,44	51,36	4,53
	Casos	85	85	85
Transacional	Média	4,23	55,19	6,46
	Casos	26	26	26
Total	Média	9,76	56,96	4,37
	Casos	840	840	840

Fonte: CGU (2010); IBGE (2006a)

10 O IBGE pesquisou o estágio de desenvolvimento dos *sites* das prefeituras municipais e os classificou como: inexistente, em elaboração, informativo, interativo e transacional. O *informativo* é aquele que permite a difusão de informações sobre os mais diversos órgãos e departamentos da administração pública municipal; é um portal que não permite nenhum tipo de interação com o usuário, funcionando unicamente como fonte de informação. O *interativo* é aquele que permite também receber informações e dados dos cidadãos, das empresas ou de outros órgãos. O usuário pode, por exemplo, utilizar a página da internet da prefeitura para fazer reclamações e sugestões, informar mudança de endereço, efetuar cadastro *on-line* de sua empresa. *Transacional* é aquele que permite também troca de valores que podem ser quantificáveis, como pagamento de impostos e contas, educação a distância, matrículas na rede pública de ensino, marcação de consultas, compras de materiais, etc. (IBGE, 2006a, p. 40).

5.6 As hipóteses da influência política: partidos políticos e ideologia

Os jogos de acusação também fazem parte do cotidiano da política, e uma das principais armas dessa guerra é a denúncia de favorecimento pessoal dos agentes públicos pela corrupção. Mas nenhum partido ou grupo partidário almeja ser taxado de corrupto. Por isso, é importante avaliar as seguintes hipóteses:

H7: a frequência e a gravidade das falhas estão associadas aos partidos políticos;

H8: a frequência e a gravidade das falhas estão associadas ao perfil ideológico dos partidos políticos.

Indicadores: i) partido político do prefeito eleito em 2004 (TSE, 2011); ii) partido político classificado segundo os critérios de ideologia de Carreirão (2006).

A Tabela C, anexa, descreve a frequência média das falhas formais, graves e médias, de acordo com os principais partidos políticos do país (partidos que elegeram ao menos 15 prefeitos em quaisquer municípios da amostra nas eleições de 2004).¹¹ A análise de variância concluiu que a diferença entre as médias das falhas formais ($\alpha = 0,136$), médias ($\alpha = 0,371$) e graves ($\alpha = 0,261$) entre esses partidos políticos não são estatisticamente significativas.

Entretanto, o mesmo não ocorre quando tratamos de ideologias partidárias, pois segundo a classificação de Carreirão (2006) a análise de variância concluiu que a diferença entre as médias das falhas formais (ao nível de 2%), médias (ao nível de 2%) é estatisticamente significativa – a diferença entre as médias das falhas graves, porém, não o é ($\alpha = 0,863$). Assim, como descreve a Tabela 8, é possível afirmar que, nos municípios analisados, a média das falhas médias é maior nos partidos de centro (PMDB e PSDB), intermediária nos partidos de esquerda (PT, PDT, PPS, PCdoB, PSB, PV, PSTU, PCO e PMN) e menor nos partidos de direita (PPB, PFL/DEM, PRN, PDC, PL/PR, PTB, PSC, PSP, PRP, PSL, PSD, PRONA).

¹¹ Nesta parte do estudo, devido à indisponibilidade de dados referentes às eleições municipais de 2008, foram analisados somente os municípios auditados entre 2006 e 2008. Esse impedimento não permite inferir com base nos mesmos parâmetros da amostra completa (erro e intervalo de confiança dos 840 casos).

Tabela 8. Frequência média de irregularidades por ideologia política

Ideologia		Falhas formais	Falhas médias	Falhas graves
Direita	Média	3,27	47,36	9,99
	Casos	186	186	186
	Desvio-padrão	4,590	23,074	12,046
Centro	Média	3,24	55,33	10,26
	Casos	147	147	147
	Desvio-padrão	4,149	32,667	12,975
Esquerda	Média	4,90	53,67	9,45
	Casos	132	132	132
	Desvio-padrão	7,183	29,058	13,190
Total	Média	3,73	51,67	9,92
	Casos	465	465	465
	Desvio-padrão	5,379	28,271	12,651

Fonte: CGU (2010); CARREIRÃO (2006); TSE (2011)

5.7 A hipótese das transferências federais de recursos

Autores também destacam a associação positiva entre o montante das transferências federais de recurso para os municípios e o número de falhas. Em 2007, por exemplo, Antônio Carlos de Azevedo Sodré e Maria Fernanda Colaço Alves destacaram a associação positiva entre o volume das transferências voluntárias da União, por meio de emendas parlamentares, e o número de casos de improbidade, identificados pela Controladoria-Geral da União. Por isso, construiu-se a seguinte hipótese:

H9: o número de falhas é maior em municípios que receberam um volume maior de recursos da União (voluntárias e involuntárias).

Indicador: logaritmo natural do volume anual de recursos transferidos da União para os municípios (STN, 2011).

Os resultados descritos na Tabela 9 apontam para uma associação estatisticamente significativa entre as transferências da União e a quantidade de falhas formais (ao nível de 1%), médias (ao nível de 1%) e graves (ao nível de 1%). Nos três tipos de falha, a associação é positiva –

maior para as falhas médias, seguida das graves e das formais. Entretanto, o poder explicativo da variável ainda é muito reduzido, pois explica aproximadamente 3% das falhas graves, 8% das falhas médias e 2% das falhas formais.

Tabela 9. As transferências da União			
	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação	0,034	0,003
	Transferências da União	3,050	0,003
Falhas médias	Correlação	0,079	0,000
	Transferências da União	10,002	0,000
Falhas formais	Correlação	0,027	0,008
	Transferências da União	1,042	0,008

Fontes: CGU (2010); STN (2011)

No entanto, a relevância dessa associação é discutível, pois a auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União busca avaliar os programas e os investimentos federais financiados em sua grande maioria pelos recursos da União. Dessa maneira, não seria razoável supor que o aumento das falhas estaria, naturalmente, associado ao aumento das transferências dos recursos da União?

Por essa razão, acreditamos que a principal informação que extraímos dessa associação é que se faz necessário aprimorar os mecanismos que impedem que os municípios com elevada quantidade de falhas tenham acesso a ainda mais recursos públicos, promovendo incentivos para que adotem uma gestão pública mais íntegra.¹²

5.8 A hipótese do desenvolvimento socioeconômico: o IDH-M

Segundo Rose-Ackerman (1999), Klitgaard (1994) e diversos autores, os efeitos nefastos da corrupção no setor público são perceptíveis no baixo crescimento econômico (menor renda) e na degradação dos indicadores sociais. Há uma longa tradição na literatura que descreve

¹² A imposição de tais mecanismos é um desafio legal e político bastante grande, considerando a obrigatoriedade de parcela significativa dos recursos transferidos pela União aos municípios.

o impacto negativo da corrupção sobre os indicadores econômicos. A pesquisa pioneira de Mauro (1998) é exemplar, pois demonstra o impacto negativo sobre os indicadores de crescimento econômico, produtividade do setor público, investimento e instabilidade política. Desde então, novas evidências empíricas não param de surgir, e diversos autores procuram demonstrar a associação entre corrupção e baixo investimento privado (MAURO, 1998; WEI, 2000); corrupção e baixo investimento público (ADES; DI TELLA, 1999); corrupção e baixo crescimento econômico (MO, 2001).

Por essas razões, é possível supor que:

H10. a renda será menor em municípios com maior número de falhas;

H11. a expectativa de vida será menor em municípios com maior número de falhas;

H12. a alfabetização será menor em municípios com maior número de falhas.

Indicadores: i) IDH-M (renda); ii) IDH-M (longevidade); iii) IDH-M (educação) (PNUD, 2000).

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, responsável pela elaboração do *Atlas do desenvolvimento humano*, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é obtido pela média aritmética simples de três subíndices, referentes às dimensões renda (IDHM-Renda), longevidade (IDHM-Longevidade) e educação (IDHM-Educação)¹³ (PNUD, 2000).

Segundo os resultados descritos na Tabela 10, é possível afirmar uma associação negativa, estatisticamente significativa (ao nível de 1%), entre falhas graves e os indicadores de IDHM-Renda ($p = 0,135$), IDHM-Longevidade ($p = 0,14$) e IDHM-Educação ($p = 0,110$). Em menor

13 O primeiro é obtido com base no indicador renda *per capita* média, por meio da fórmula: $[\ln(\text{valor observado do indicador}) - \ln(\text{limite inferior})] / [\ln(\text{limite superior}) - \ln(\text{limite inferior})]$, onde os limites inferior e superior são equivalentes a R\$ 3,90 e a R\$ 1.559,24, respectivamente. O segundo é obtido pelo indicador esperança de vida ao nascer, por meio da fórmula: $(\text{valor observado do indicador} - \text{limite inferior}) / (\text{limite superior} - \text{limite inferior})$, onde os limites inferior e superior são equivalentes a 25 e a 85 anos, respectivamente. O terceiro é obtido pela taxa de alfabetização e pela taxa bruta de frequência à escola, convertidas em índice por: $(\text{valor observado} - \text{limite inferior}) / (\text{limite superior} - \text{limite inferior})$, com limites inferior e superior de 0% e 100%. O IDHM-Educação é a média desses dois índices, com peso 2 para o da taxa de alfabetização e peso 1 para o da taxa bruta de frequência (PNUD, 2000).

proporção, também é possível observar a associação dos subíndices do IDHM com as falhas médias e formais.

Como discutido pela literatura, o número elevado de falhas graves no setor público contribui significativamente para a redução do bem-estar social nos municípios brasileiros (expresso pelos indicadores socioeconômicos dos municípios, agregados pelo IDHM).

Tabela 10. Resultados da análise estatística: IDHM

	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação IDHM-R	0,135	0,000
	IDHM-R	-0,003	0,000
	Correlação IDHM-L	0,14	0,000
	IDHM-L	-0,002	0,000
	Correlação IDHM-E	0,110	0,000
	IDHM-E	-0,002	0,000
Falhas médias	Correlação IDHM-R	0,042	0,000
	IDHM-R	0,000	0,000
	Correlação IDHM-L	0,021	0,000
	IDHM-L	0,000	0,000
	Correlação IDHM-E	0,051	0,000
	IDHM-E	0,000	0,000
Falhas formais	Correlação IDHM-R	0,008	0,008
	IDHM-R	0,002	0,008
	Correlação IDHM-L	0,005	0,050
	IDHM-L	0,001	0,050
	Correlação IDHM-E	0,013	0,001
	IDHM-E	0,002	0,001

Fonte: CGU (2010); PNUD (2000)

5.9 A hipótese dos controles institucionais: *checks & balances*

Os controles de natureza institucional são apontados por muitos autores como os principais instrumentos no esforço de prevenção e combate à corrupção. Cito como exemplo os estudos de Becker (1968), Van

Rijckeghem e Weder (1997), Tanzi (2008), Treisman (2000), Jain (2001), Lambsdorff (2002). Por isso, analisamos se:

H13. a maior capacidade de controle institucional (checks & balances) reduz a incidência das falhas no setor público.

Indicador: indicador de checks & balances dos estados brasileiros, desenvolvido por Alston, Melo, Mueller e Pereira (2008).

O indicador de *checks & balances* verifica a existência de instrumentos capazes de constranger o comportamento ilícito, tais como a mídia independente, a ação do Ministério Público e dos Tribunais de Contas dos Estados, bem como a independência das agências regulatórias (ALSTON; MELO; MUELLER; PEREIRA, 2008). Assim, para cada município da amostra foi atribuída a nota do seu respectivo estado.

Os resultados, descritos na Tabela 11, evidenciam uma associação negativa, estatisticamente significativa (ao nível de 1%) entre o indicador de *checks & balances* e o número de falhas graves. A associação é pouco significativa para as falhas formais, e apesar de significativa (ao nível de 1%) para as falhas médias, o modelo explica muito pouco a variação observada (aproximadamente 1%).

O aspecto que merece destaque nesta análise é o fato de o indicador de *checks & balances* explicar aproximadamente 12% da variação observada nas falhas graves identificadas pela CGU. Se realizarmos o ajuste da curva para cúbica, o coeficiente de correlação sobe para 14% (0,142). A função foi descrita no Gráfico 8.

Tabela 11. Resultados da análise estatística: checks & balances			
	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação	0,120	0,000
	<i>Checks & balances</i>	-17,549	0,000
Falhas médias	Correlação	0,011	0,002
	<i>Checks & balances</i>	-13,007	0,002
Falhas formais	Correlação	0,004	0,067
	<i>Checks & balances</i>	1,450	0,067

Fonte: CGU (2010); ALSTON; MELO; MUELLER; PEREIRA (2008)

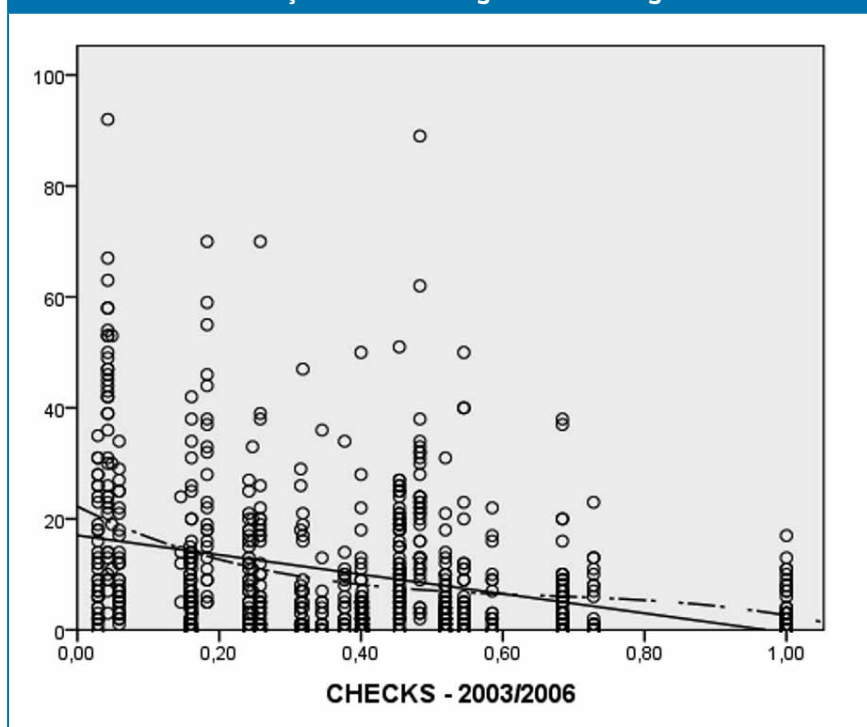
Como é possível verificar na Tabela 12, se realizarmos uma regressão múltipla controlando pelas regiões político-administrativas do país (utilizando variáveis *dummy*), o poder explicativo aumenta para 20% (0,200), e a significância do modelo permanece em 1% (ao nível de 1%).

Tabela 12. Resultados da análise estatística: *checks & balances*

	Variáveis	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Correlação	0,120	0,000
	<i>Checks & balances</i>	-4,421	0,066
	Norte	-6,510	0,000
	Centro-Oeste	-8,523	0,000
	Sudeste	-10,977	0,000
	Sul	-10,551	0,000

Fonte: CGU (2010); ALSTON; MELO; MUELLER; PEREIRA (2008)

Gráfico 8. Distribuição das falhas graves ao longo do indicador



Fonte: CGU (2010); ALSTON; MELO; MUELLER; PEREIRA (2008)

6 Resultados após a intervenção do programa

6.1 A comparação das falhas após a intervenção do Programa de Fiscalização

Além da análise estatística, baseada no teste de associação de variáveis, foi realizada também uma análise qualitativa comparativa. Nosso intuito nesta segunda etapa da pesquisa foi comparar o comportamento das variáveis dependentes (falhas formais, médias e graves) e possíveis fatores intervenientes nesse comportamento nos municípios em que já havia ocorrido ao menos uma auditoria do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União.

Ao todo foram analisados 33 municípios, sorteados duas vezes pelo referido programa, entre a 20ª e a 33ª operação de sorteios (entre os anos de 2006-2010).¹⁴ A classificação das falhas também neste caso foi realizada pelos auditores da Controladoria-Geral da União. Os municípios que compõem esse grupo de estudo estão descritos na Tabela D, anexa.

Segundo as estatísticas da Anova, nos municípios do grupo de estudo, a diferença entre médias das falhas formais (ao nível de 5%) e graves (ao nível de 10%) é estatisticamente significativa e indica um aumento médio de 15,42 (falhas formais) e 14,51 (falhas graves) após a intervenção do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. A redução de 2,06 falhas médias não é estatisticamente significativa ($\alpha = 0,485$).

Tabela 13. Resultados da análise estatística: Anova-Programa

	Variável	Coefficientes	Significância
Falhas graves	Programa de Fiscalização	14,515	0,100
Falhas médias	Programa de Fiscalização	-2,061	0,485
Falhas formais	Programa de Fiscalização	15,424	0,054

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

¹⁴ Devido ao reduzido número de casos desse grupo de estudo, a significância estatística dos resultados tende a ser prejudicada; por essa razão, as informações decorrentes dos testes devem ser interpretadas com maior atenção.

Além disso, com base na análise comparativa da Tabela 14, é possível observar que houve aumento da frequência média das falhas graves nas Regiões Nordeste (50%) e Centro-Oeste (145%). Houve uma redução nos municípios das Regiões Sudeste (20%) e Sul (44%) e uma redução modesta nos municípios da Região Norte (3,4%). Mesmo se tratando de um grupo de estudo diminuto, os resultados dessa análise apontam para a existência de uma clivagem regional no mesmo sentido (Norte-Sul) daquela obtida na descrição do comportamento das variáveis dependentes no espaço realizado anteriormente (constatação C).

Tabela 14. Frequência média das falhas graves por região e auditoria

	Região	Média	Casos	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Primeira auditoria	Norte	66,75	4	18,554	41	83
	Nordeste	53,80	20	24,614	5	107
	Centro-Oeste	36,00	2	8,485	30	42
	Sudeste	69,50	4	36,738	29	114
	Sul	67,33	3	6,028	61	73
	Total		57,42	33	24,459	5
Segunda auditoria	Norte	64,50	4	13,699	54	84
	Nordeste	80,15	20	50,132	4	220
	Centro-Oeste	88,50	2	51,619	52	125
	Sudeste	55,75	4	25,065	32	85
	Sul	37,67	3	25,106	14	64
	Total		71,94	33	43,594	4

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

6.2 A relação entre as regiões político-administrativas e a qualidade dos controles institucionais

Um aspecto importante a ser observado neste momento é que existe uma importante relação entre as regiões político-administrativas do país e a qualidade dos controles institucionais de seus estados membros (ALSTON; MELO; MUELLER; PEREIRA, 2008). Como é possível observar ao analisar a Tabela 14, as médias dos indicadores de *checks & balances*, entre as regiões do país, diferem em ordem similar daquela prevista pela

frequência média das falhas graves descrita no Gráfico 6. Além disso, a diferença entre as médias dos indicadores de *checks & balances* das diferentes regiões do país é estatisticamente significativa (ao nível de 1%).

Tabela 15. A média do indicador de *checks & balances* por região

Região	Casos	Média
Norte	99	,2367
Nordeste	336	,2385
Centro-Oeste	66	,4382
Sudeste	201	,5974
Sul	138	,6919

Fontes: CGU (2010); ALSTON; MELO; MUELLER; PEREIRA (2008)

O principal aspecto a ser observado é que talvez essa clivagem regional, ligada às diferenças institucionais de controle (*checks & balances*) de cada estado, operem como uma condição necessária à redução das falhas mais graves identificadas pela Controladoria-Geral da União. Esses indícios, ligados à capacidade institucional de controle do oportunismo, estão de acordo com a função de utilidade do agente corrupto, descrita a seguir e absolutamente necessária à explicação dos incentivos individuais ligados ao envolvimento nas transações corruptas e sua ligação com os aspectos institucionais, psicológicos, sociais, econômicos, alguns dos quais analisados em termos agregados ao longo da seção 5.

7 A função de utilidade do agente corrupto

É factível supor que agentes racionais, especialmente os corruptos, ao cogitarem a possibilidade de ingressar numa transação corrupta, realizarão um cálculo em que ponderarão os *prós* e os *contras* desse engajamento, buscando, conforme estabelece Becker (1968): maximizar suas funções de utilidade. Como destaca Eide (1994), os modelos do comportamento corrupto estão fundamentados na análise da ação racional com base nos custos e nos benefícios inerentes às condutas legais e ilegais. Por essa razão, o agente público racional observará a seguinte equação fundamental:

$$U^a = b - c \quad \text{Eq. (1)}$$

Onde:

U^a = função de utilidade do agente;¹⁵

b = potenciais benefícios advindos de seu engajamento;

g = potenciais custos de transação.

A equação (1) demonstra que o agente terá uma função de utilidade crescente para os potenciais benefícios advindos do engajamento, mas decrescente em relação aos custos da transação. A decisão sobre o engajamento, ou não, necessariamente advirá do cálculo individual resultante dessa equação.

7.1 A análise dos potenciais benefícios

Segundo Della Porta e Vanucci (2005, p. 17), o benefício extraído pelo agente engajado numa transação corrupta geralmente se apresenta na forma de propina, que, em sentido amplo, se pode traduzir em recursos financeiros, materiais ou simbólicos. A transação corrupta ocorre quando o agente desrespeita seu contrato (traí a confiança do contratante) por causa da intervenção de um terceiro que o induz a partilhar recursos ligados ao seu interesse, seja devido ao seu poder discricionário, seja às informações privilegiadas que possui, à possibilidade de proteção de seus interesses, etc.

A utilidade do benefício extraído da transação corrupta é o resultado de uma avaliação subjetiva dos agentes, mas pode, em larga medida, ser reduzida a ganhos de natureza financeira. De maneira que um perfil dos riscos da corrupção necessariamente deverá prestar maior atenção às áreas que permitam aos agentes, direta ou indiretamente, auferir algum tipo de renda (informações, monopólio, privilégio) (KRUEGER, 1974; GORTA, 2006).

15 Agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado, ou seja, os agentes políticos, os servidores públicos (estatutário, celetista, temporário), o empregado público, os agentes honoríficos ou credenciados em geral.

A principal escola de análise econômica dedicada ao estudo do setor público, a *public choice*, dedicou-se a analisar principalmente o papel dos benefícios no cálculo de utilidade dos agentes corruptores. Por isso, sempre entendeu a corrupção como o resultado da busca, pelos agentes, de rendas monopolistas concedidas pelo Estado (*rent-seeking*) (JAIN, 2001). A busca de benefícios como a proteção, títulos, licenças ou outros direitos faria com que agentes ou grupos promovessem as transações corruptas como uma forma complementar – ou substituta – a outras estratégias de *rent-seeking*, como o *lobby*, a captura de burocratas ou a simples pressão de grupos de interesse (TULLOCK, 1987).

Ao discutirmos os potenciais benefícios de um engajamento na transação corrupta, é preciso considerar o papel dos salários – em especial quando estamos analisando o papel do agente público burocrático. Como defendem Klitgaard (1994) e Tanzi (2008), o aumento do nível médio dos salários na esfera pública contribui significativamente para reduzir a corrupção, especialmente, como destacam Van Rijckeghem e Weder (1997), se forem relativamente próximos àqueles praticados pela iniciativa privada (*fair income*). Salários públicos mais atrativos reduzem os incentivos ao engajamento nas transações corruptas, diminuindo a utilidade de um possível engajamento do agente público.

Por isso, o benefício total do agente deve ser entendido de acordo com a equação (2):

$$B^a = r - w \quad \text{Eq. (2)}$$

Onde:

B^a = benefício total do agente;

r = renda potencial (benefício advindo do engajamento na transação corrupta);

w = salário (benefício advindo sem o engajamento na transação).

No entanto, a utilidade do agente não pode ser entendida, fundamentalmente, como o resultado dos potenciais benefícios; os custos, como veremos a seguir, cumprem um papel fundamental nessa equação.

7.2 A análise dos potenciais custos

O desenvolvimento da Nova Economia Institucional (NEI) permitiu uma compreensão mais acurada de problemas institucionais como a corrupção, ao traduzi-la como uma transação.¹⁶ Dessa maneira, a unidade básica de análise da corrupção transformou-se, deixou de ser um comportamento social típico (criminoso, ilegal ou tradicional) para ser entendida no contexto de um contrato – acordo sob o qual duas ou mais partes estabelecem compromettimentos recíprocos de comportamento (NORTH, 1990; BROUSSEAU; GLACHANT, 2002).

Os contratos, porém, não são livres de custos. Toda vez que um agente estiver avaliando a possibilidade de realizar uma transação, será indispensável considerar todos os custos envolvidos, impostos pela elaboração, pela manutenção e pela garantia dos contratos (COASE, 1937). Esses custos podem ser anteriores, *ex ante*: o custo de selecionar, negociar e criar garantias/salvaguardas para que os acordos sejam cumpridos (quando se definem os parâmetros do contrato); ou posteriores, *ex post*: custo de monitorar, fiscalizar, garantir o cumprimento, adaptar ou renegociar os acordos¹⁷ (WILLIAMSON, 1985, p. 20-21).

A integridade e a eficiência dos contratos residem, fundamentalmente, em um ambiente institucional capaz de limitar o oportunismo, a principal causa dos custos de transação. Os contratos expõem os indivíduos aos riscos do oportunismo, especialmente em situações em que há assimetrias de informação visando à apropriação de fluxos de recurso.¹⁸ Diante dos problemas impostos pelo oportunismo, torna-se imprescindível, ao analisar os diferentes contratos, refletir sobre as salvaguardas necessárias a sua garantia, por meio de ações tais como: (i) o alinhamento dos interesses; e, (ii) o aprimoramento das estruturas de governança (maneira pela qual as transações serão organizadas) (WILLIAMSON, 1985; 1996).

16 A Nova Economia Institucional (NEI) é um projeto interdisciplinar que combina economia, direito, administração pública, ciência política, sociologia e antropologia para entender as instituições da vida social, política e comercial. Seu objetivo é explicar o que são, como surgem, a qual propósito servem, como se transformam e como devem ser reformadas as instituições, ou seja, tornar as instituições endógenas à análise social (ISNIE, 2011, tradução nossa).

17 O oportunismo é entendido como a busca do interesse próprio com ardil ou trapaça, com o intuito de, maliciosamente, causar prejuízo (WILLIAMSON, 1985, p. 47).

18 A assimetria de informação é a situação em que uma parte da relação contratual detém informações sobre aspectos relevantes que a outra parte ignora (MACHO-STANDLER; PÉREZ-CASTRILLO, 1997).

7.2.1 Os custos de transação sob o ponto de vista do Estado

No setor público, a admissão de funcionários exige a realização de concurso público, as compras exigem licitações, e durante e após sua execução os contratos devem ser avaliados pelos órgãos de controle e monitoramento. Não há dúvida de que os custos dessas transações são razoavelmente elevados no setor público, tanto que, segundo a perspectiva da teoria econômica da firma, o tamanho ideal do Estado pode ser adequadamente avaliado com a análise dos custos de transação (SIMON, 2000).

O Estado que busca promover a integridade do governo e da administração pública (mitigando os riscos de oportunismo) incidirá, necessariamente, em custos de transação que tentará, sempre que possível, reduzir – por razões de eficiência. Há, de fato, como descrevem Klitgaard (1994) e Garcia (2003), um *trade-off* entre integridade e custos, aspecto que impõe a determinação de um nível socialmente tolerável de corrupção. Por essa razão, cabe ao Estado não só avaliar se os produtos e os serviços que presta podem ser eficientemente realizados pela sua organização (ou se devem ser subcontratados e regulados), mas, principalmente, avaliar quantos recursos podem ou devem ser investidos na negociação, na manutenção e na garantia dos contratos públicos¹⁹ (SMITH; LIPSKY, 1993).

Em geral, são exemplos de custos de transação na condução das políticas públicas e dos programas governamentais: a elaboração normativa; os processos de compras e licitação; os processos de monitoramento, controle e avaliação; as iniciativas de promoção da garantia jurídica do Estado. Como é possível prever, um percentual significativo do orçamento público destina-se a financiar esses custos, não sendo investido diretamente nas políticas públicas.

De acordo com o Projeto de Lei Orçamentária da União de 2011, somente no âmbito da Presidência da República, por exemplo, são

¹⁹ Na verdade, a privatização, ou subcontratação, de atividades pelo Estado requer mais regulação, não menos. Essa estratégia demandará, ao menos, uma detalhada especificação dos termos contratuais e um monitoramento cuidadoso desse cumprimento; por isso, não nos devemos surpreender se o montante total de regulação das políticas privatizadas for de magnitude ainda maior do que aquela da produção estatal (MAJORE, 1994; LEVI-FAUR, 2003).

previstos gastos de R\$ 2.161.043.550,00 para o programa 0580 (Proteção Jurídica da União) e R\$ 633.876.370,00 para o programa 1173 (Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção) (SIGA BRASIL, 2011). Mesmo assim, como revela Gambetta (1998, p. 59), como a corrupção é extremamente prejudicial ao desenvolvimento, os custos de transação associados às medidas de combate operam, de fato, em favor do bem-estar social, tanto quanto as demais políticas públicas.

7.2.2 Os custos de transação sob o ponto de vista do agente público

Da mesma forma que as transações legais do Estado, é factível supor que as transações corruptas também imporão custos aos seus agentes, decorrentes do comportamento oportunista. Como destaca Lambsdorff (2002), na realidade os custos de transação dos acordos corruptos são ainda maiores, pois necessitam do sigilo para se desenvolverem. Segundo o autor, os principais custos de transação dos acordos corruptos podem ser classificados em:

- a) *ex ante*: os custos de realização do contrato (na busca de informações, parceiros e na determinação dos termos do contrato);
- b) *ex post*: os custos de garantia do contrato (*enforcement*) e dos direitos de propriedade adquiridos após sua realização (LAMBSDORFF, 2002, p. 223).

Os custos do tipo *ex ante* são necessários para iniciar o contrato – estão ligados à busca de informações e ao desenho do contrato que deve ocorrer em absoluto sigilo. Os *ex post* impõem-se para garantir a transação corrupta, preservando seus ganhos e a impunidade dos contratantes. A natureza ilegal da transação corrupta impede que as partes recorram ao poder jurisdicional do Estado, pois nenhuma corte garantirá tais contratos ou direitos de propriedade. Por essa razão, seus mecanismos de governança, necessariamente de ordem privada, deverão suprir completamente a falta de sanções legais (LAMBSDORFF, 2002).

Por isso, o custo de transação total do agente público será determinado pelos seguintes componentes, descritos na equação (3):

$$C^a = [(i.n) + (y.e)] \quad \text{Eq. (3)}$$

Onde:

B^a = custo total da transação corrupta;

i = custo de informação (sobre o objeto e as partes envolvidas na transação);

n = custo de negociar o contrato (estabelecer o modelo do acordo);

y = custo de garantir o direito de propriedade (assegurar o recebimento e a posse do recurso);

e = custo de manutenção do sigilo (evitar a denúncia e a extorsão).

Por essa razão, em situações em que os controles institucionais do Estado estiverem bem desenvolvidos, principalmente nos aspectos essenciais da identificação e da punição das improbidades, os custos de transação de um possível engajamento na transação corrupta serão substancialmente elevados, reduzindo a utilidade do agente público corrupto (inflacionando o custo dos fatores “ y ” e “ e ”).

Vale ressaltar, porém, que a percepção e o próprio equilíbrio dessas variáveis não é estático, mas dinâmico. Como observa North (1990), há uma dinâmica na interação entre os agentes e as instituições cuja evolução, pela interação social e a adaptação institucional, tende a orientar seu desenvolvimento, seguramente com impacto significativo sobre a função de utilidade dos agentes.

7.3 A dinâmica dos processos de aprendizagem

Uma dessas complementariedades de que North (1990) e, principalmente, Pizzorno (1992), em seu clássico estudo sobre a corrupção na Itália, nos chamam a atenção são os processos de aprendizagem, habilidades, conhecimentos e informações a respeito dos métodos mais eficientes de criar, administrar e garantir as transações, adquiridos e acumulados com o tempo. Assim, é factível supor que a interação repetitiva entre os agentes (corruptos e corruptores), mediada pelas instituições, permitirá o processo de aprendizado pela prática cotidiana [*learning-by-doing*]. Por essa razão, agentes públicos racionais, mesmo

que inicialmente não observem um resultado positivo na equação (1) podem contribuir ativamente para alterar esse resultado, seja promovendo o aumento dos potenciais benefícios, seja inovando na busca de soluções para redução dos custos. Esse aspecto será denominado fator de aprendizagem, como descrito pela equação (4):

$$U^a = [b^{k1} - (c^{-k2})] \quad \text{Eq. (4)}$$

Onde:

$k1$ = fator de aprendizagem – em favor do aumento dos potenciais benefícios;

$k2$ = fator de aprendizagem – em favor da redução dos custos de transação.

De acordo com a equação (4), o agente terá uma função de utilidade exponencialmente crescente diante do aprendizado. Isso ocorre tanto pela descoberta de novos benefícios potenciais quanto pelo desenvolvimento de novas maneiras de reduzir os custos de transação. Assim, se o agente desconhecer, ao mesmo tempo, os benefícios ($k1 = 0$) e os custos de transação ($k2 = 0$) não extrairá utilidade no engajamento. O envolvimento será vantajoso quando o agente perceber, por meio do aprendizado, a possibilidade de extrair benefícios ($k1 \geq 1$). Ao mesmo tempo, mecanismos de governança podem ser criados ou aprimorados para reduzir os custos das transações ($k2 \geq 1$) e influenciar o cômputo final da utilidade do agente.

7.4 A barreira moral do agente

A utilidade que o agente público pode extrair da transação corrupta só será realizada uma vez superada a barreira do custo moral do agente.

$$U^a = [b^{k1} - c^{-k2}] \cdot CM(x) \quad \text{Eq. (5)}$$

$$CM(x) = \{1 \text{ se } x \leq 0; 0 \text{ se } x > 0\} \quad \text{Eq. (5)}$$

Onde:

$CM(x)$ = função custo moral do agente.

A equação (5) revela que o custo moral é um componente crucial no processo de decisão do agente público, pois se o agente for sensível ao custo moral ($CM(x) > 0$) a utilidade esperada pela transação corrupta será nula ($U^a = 0$). Ao passo que se tais custos não forem considerados ($CM(x) \leq 0$) será possível extrair utilidade de um acordo dessa natureza.

Como demonstra a equação (6), o custo moral é constituído por três elementos tradicionalmente destacados nos estudos psicossociológicos da corrupção:

$$CM^a = [c + v + t] \quad \text{Eq. (6)}$$

Onde:

CM^a = custo moral do agente;

c = culpa (oriunda dos valores éticos e morais do agente);

v = valores (oriundos dos valores socioculturais dos grupos que o agente integra);

t = reputação (custo das sanções sociais impostas a eventuais transgressores).

A equação (6) evidencia o componente psicológico (culpa) e social (confiança) do custo moral dos agentes. O primeiro tende a ser fortemente influenciado pela perspectiva moral e ética internalizada pelo agente durante sua educação e constantemente reforçada pela influência permanente dos valores cívicos e socioculturais dos grupos aos quais o agente pertence na escola, no trabalho, nas associações civis, na comunidade política em geral, etc. São princípios que se forem infringidos implicarão sentimento de culpa e desconforto psicológico oriundos da personalidade e do ambiente social do agente. Além disso, é preciso considerar os não menos relevantes custos em termos de confiança e reputação impostos aos detratores dos valores socialmente compartilhados.

Na linguagem neoinstitucionalista de North (1990), o custo moral funcionaria como o *custo de entrada* nas transações corruptas – aspecto variável de indivíduo para indivíduo, mas com significativa influência sociocultural. Por sua vez, a culpa, oriunda do componente sociocultural,

especificamente, está diretamente associada às *expectativas adaptativas* dos agentes, pois se ao invés de custos houver a expectativa socialmente compartilhada de que a corrupção é amplamente praticada tal percepção pode induzir o envolvimento dos agentes.

Isso ocorre em situações de eliminação do custo moral, em sua componente sociocultural ($v \leq 0$ e $t \leq 0$), em que a estrutura institucional, ao invés de impor custos, exige ou oferece incentivos ao engajamento nas transações corruptas. Reduzida à equação a sua componente estratégica, como prevê Della Porta (2005), agentes talentosos, recompensados pelo arranjo institucional, investirão em habilidades e competências para a expansão do benefício e a redução dos custos das transações corruptas, atuando sobre o fator de aprendizagem e contribuindo para o suporte e a expansão desses acordos.

8 Considerações finais

A análise exploratória das informações resultantes dos relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União permite a descrição do comportamento das improbidades na administração pública municipal (estatísticas descritivas) e a realização de testes estatísticos de associação, com o intuito de avaliar, ainda que de maneira inicial, algumas das principais hipóteses explicativas presentes na literatura sobre as causas e os efeitos da corrupção.

Os testes de associação entre variáveis, apesar de estatisticamente significativos, na grande maioria dos modelos não conseguiu explicar um percentual superior a 10% da variação média observada nas variáveis dependentes (hipóteses H1, H2, H3, H4, H5, H6, H7, H8, H9). Esses resultados certamente não são suficientes para rejeitar as hipóteses apresentadas, que merecem uma operacionalização mais precisa e um tratamento estatístico mais aprofundado. Entretanto, existem casos em que, excepcionalmente, o poder explicativo do modelo excedeu os 11% (hipóteses H10, H11, H12, H13), chamando nossa atenção e exigindo uma explicação mais acurada da associação – o que nos remete ao estudo comparativo dos municípios auditados, ao menos duas vezes, pelo

programa de fiscalização e à análise da função de utilidade dos agentes públicos, necessárias à adequada interpretação dos resultados.

No que tange à associação verificada entre os componentes do IDH-M (renda, longevidade e educação) e as falhas médias e graves é possível afirmar que se trata da observação tradicionalmente destacada na literatura dos efeitos perniciosos da corrupção sobre o bem-estar social. Rose-Ackerman (1999), Klitgaard (1994) e diversos autores discutem os efeitos nefastos da corrupção no setor público, perceptíveis no baixo crescimento econômico (menor renda) e na degradação dos indicadores sociais. Há uma longa tradição na literatura, por exemplo, que descreve o impacto negativo da corrupção sobre os indicadores econômicos (ADES; DI TELLA, 1999s); MAURO, 1998; WEI, 2000; MO, 2001). Assim, os resultados obtidos pelos testes de associação (H10, H11 e H12) oferecem evidências empíricas que dão suporte às explicações que descrevem o impacto negativo da corrupção sobre o desenvolvimento.

A associação observada entre as falhas graves e o indicador de *checks & balances* ($p = 0,120$) oferece suporte empírico no sentido da explicação das causas da corrupção. Além disso, como é possível observar pelo Gráfico (6) e pelas Tabelas (2 e 14), existe uma diferença entre os valores da frequência média das falhas em razão da região político-administrativa do país ao qual os municípios pertencem (significativa ao nível de 1%). Essa diferença pode ser atribuída a aspectos institucionais de controle (*checks & balances*) que variam significativamente entre as regiões político-administrativas (ao nível de 1%). Por essa razão, o modelo de associação que considerou a variável *checks & balances*, controlando pelas regiões político-administrativas, elevou o poder explicativo da variação do número de falhas graves para 20% ($p = 0,200$, significante ao nível de 1%).

O resultado obtido pelos testes de associação (H13) oferece fortes evidências empíricas de que parcela substancial das improbidades está negativamente associada às capacidades institucionais de controle do oportunismo (*checks & balances*). Segundo os fundamentos da função de utilidade do agente público, essa situação pode decorrer da variação dos custos que os mecanismos de *checks & balances* impõem aos agentes públicos corruptos. Ao elevar a qualidade dos controles institucionais,

segundo a equação (1), os custos de transação dos agentes públicos corruptos aumentarão, diminuindo a utilidade esperada em seu engajamento.

Além disso, como é possível evidenciar no estudo comparativo, realizado na seção 6, existem razões para crer que, mesmo após a identificação (realizada, por exemplo, pelas auditorias da Controladoria-Geral da União), a efetiva redução das improbidades (resultado esperado das políticas anticorrupção) passa, necessariamente, por um padrão elevado na qualidade dos controles institucionais como um todo – um atributo institucional distribuído desigualmente entre as regiões político-administrativas do país.

Referências

ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. Rents, competition, and corruption. **The American Economic Review**, v. 89, n. 4, p. 982-993, Sept. 1999.

ALSTON, Lee; MELO Marcos; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. **The choices governors make: the roles of checks and balances and political competition**. Trabalho apresentado no XXXVI Encontro Nacional de Economia, Salvador, 2008.

BARNETT, Vic. **Elements of sampling theory**. London: The English Universities Press Ltd., 1974.

BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, n. 76, 1968.

BRASIL. Decreto n. 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial**. Brasília: Poder Executivo, CGU.

_____. 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. **Diário Oficial**. Brasília: Poder Executivo, CGU.

_____. Medida Provisória n. 2.143-31, de 2 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial**. Brasília: Poder Executivo, CGU.

_____. Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial**. Brasília: Poder Executivo.

_____. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.

BROUSSEAU, Eric; GLACHANT, Jean-Michel. **The economics of contracts**. Theories and applications. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CARREIRÃO, Yan S. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, abr./maio 2006.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE (CEM). **Os municípios brasileiros: banco de dados**, 2010.

COASE, Ronald. The nature of the firm. **Economica**, 4 (16), p. 386-405, 1937.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/OQueE/>>. Acesso em: 20/07/2011.

_____. Ofício n. 63XX/2010/SE/CGU-PR. **Informações sobre Programas de Fiscalização**. Brasília, 4 de março de 2010.

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

DELLA PORTA, Donatella; VANUCCI, Alberto. The governance mechanisms of corrupt transactions. In: ROSE-ACKERMAN, Susan (Ed.). **Institutional economics of corruption**. New York: Routledge, 2005.

EIDE, Erling. **Economics of crime: deterrence and the rational offender**. Amsterdam, North. Holland, 1994.

ELLIOTT, Kimberley A. A corrupção como um problema de legislação.

internacional: recapitulações e recomendações. In: ELLIOTT, K. A. **A corrupção e a economia global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FAUSTINO, Débora Leticia. **Improbidade administrativa e os agentes políticos**. III Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União. Brasília, 2008.

GAMBETTA, Diego. Comment on corruption and development. In: PLESKOVIC, Boris; STIGLITZ, Joseph E. (Ed.) **Annual World Bank Conference on Development Economics**. Washington: The World Bank, 1998. p. 58.

GALTUNG, Fredrik. Measuring the immeasurable: boundaries and functions of (macro) corruption indices. **Measuring Corruption: law, ethics and governance**. Burlington: Ashgate Publishing, 2006.

GARCIA, Ricardo L. **A economia da corrupção – teoria e evidências – uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Rio Grande do Sul**. Tese. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

GERRING, John. Causal mechanisms: yes, but... **Comparative Political Studies**, n. 43, p. 1499, 2009.

GORTA, Angela. Corruption risk areas and corruption resistance. **Measuring Corruption: law, ethics and governance**. Burlington: Ashgate Publishing, 2006.

GOULD, David; AMARO-REYES, José A. **The effects of corruption on administrative performance illustrations from developing countries**. World Bank staff working papers, n. 580, 1983.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2011. **Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 20/07/2011.

———. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006a.

———. **Produto Interno Bruto dos Municípios – 2006. Contas Nacionais**, n. 26. Rio de Janeiro: IBGE, 2006b.

International Society for New Institutional Economics (ISNIE). **International Society for New Institutional Economics**. Disponível em: <<http://www.isnie.org/>>. Acesso em: 20/07/2011.

JAIN, Arvind K. Corruption: a review. **Journal of Economics Surveys**, 15(1), 2001.

JOHNSTON, Michael. The search for definitions: the vitality of politics and the issues of corruption. **International Social Science Journal**, 48, n. 3, p. 321-335, 1996.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. São Paulo: Zahar, 1994.

KRUEGER, Anne. The political economy of the rent-seeking society. **The American Economic Review**, v. 64, n. 3, p. 291-303, June 1974.

LAMBSDORFF, Johann Graf. Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries? **International handbook on the economics of corruption**. ROSE-ACKERMAN, Susan (Ed.). Northampton: Edward Elgar Publishing, 2006.

———. Making corrupt deals – contracting in the shadow of law. **Journal of Economic Behavior and Organization**, 48(3), 2002.

LEVI-FAUR, David. The politics of liberalization: privatization and regulation-for-competition in Europe's and Latin America telecoms and electric industries. **European Journal of Political Research**, 42 (5), p. 705-740, 2003.

LITTLE, Daniel. **Varieties of social explanation: an introduction to the philosophy of social science**. Colo: Westview Press, 1991.

MACHO-STANDLER, Ines; PÉREZ-CASTRILLO, David. **An introduction to the economics of information: incentives and contracts**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

MAJORE, Giandomenico. Paradoxes of privatization and deregulation. **Journal of European Public Policy**, 1, p. 53-69, 1º June 1994.

MBAKU, John. Bureaucratic corruption as rent-seeking behavior. **Konjunkturpolitik**, 38, 1992.

MAURO, Paolo. Corruption and the composition of government expenditure. **Journal of Public Economics**, 69(2), p. 263-279, 1998.

MEIRELLES, Hely. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MO, Pak Hung. Corruption and economic growth. **Journal of Comparative Economics**, 29(1), p. 66-79, 2001.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. Trabalho apresentado no VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de outubro de 2002.

PIZZORNO, Alessandro. La corruzione nel sistema político. **Scambio occulto**. Bologna, 1992.

POWER, Timothy; GONZÁLEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). 2000. **Atlas do desenvolvimento humano**. Banco de dados. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 20/07/2011.

PUTNAN, Robert. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAGIN, Charles C. **Fuzzy-Set Social Science**. Chicago: University Of Chicago Press, 2000.

REVISTA VEJA. O raio-X da corrupção: peritos da Polícia Federal descobriram como se assaltam os cofres públicos sem deixar rastros e ao abrigo da lei. Autor Fernando Mello. Matéria especial, publicada em 8 de julho de 2011.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. London: Cambridge University Press, 1999.

SAMPFORD, Charles et al. Measuring Corruption: law, ethics and governance. Burlington: Ashgate Publishing, 2006.

SECRETARIA NACIONAL DO TESOUREIRO (STN). **Transferências Constitucionais**. Banco de dados. 2011. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>. Acesso em: 20/07/2011.

SIGA BRASIL. Valores previstos no PLOA 2011 para o órgão: Presidência da República. 2011. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado>. Acesso em: 20/07/2011.

SIMON, Herbert. Public administration in today's world of organization and markets. **PS: Political Science and Politics**, 33:p. 749-756, 4 Dec. 2000.

SMITH, Steven R.; LIPSKY, Michael. **Non-profits for Hire: The Welfare State in the age of contracting**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1993.

TANZI, Vito. Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. **IMF Working Paper**, v. 98, n. 63, May 2008.

TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. **Journal of Public Economics**, v. 76, p. 399-457, 2000.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultado das eleições municipais 2004**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: 20/07/2011.

TULLOCK, Gordon. Rent seeking. **The new Palgrave: a dictionary of economics**. v. 4. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1987. p. 147-149.

VAN RIJCKEGHEM, Caroline; WEDER, Beatrice. Corruption and the rate of temptation: do low wages in the civil service cause corruption? **IMF Working Paper**, n. 97/73, 1997.

WEI, Shang-Jin. How taxing is corruption on international investors? **Review of Economics and Statistics**, 82(1), p. 1-11, 2000.

WILHELM, Anthony. **Democracy in the digital age**: challenges to political life in cyberspace. New York: Routledge, 2000.

WILLIAMSON, OLIVER. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

_____. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Anexos

Tabela A. Frequência absoluta de falhas por estado				
UF		Falhas formais	Falhas médias	Falhas graves
AC	Casos	4	4	4
	Média	2,75	62,00	13,75
	Total	11	248	55
AL	Casos	24	24	24
	Média	3,88	107,63	26,29
	Total	93	2583	631
AM	Casos	14	14	14
	Média	3,71	51,50	7,43
	Total	52	721	104
AP	Casos	7	7	7
	Média	7,43	52,14	14,14
	Total	52	365	99
BA	Casos	69	69	69
	Média	2,70	46,01	12,91
	Total	186	3175	891
CE	Casos	38	38	38
	Média	3,39	88,68	11,05
	Total	129	3370	420
ES	Casos	14	14	14
	Média	8,00	66,29	5,86
	Total	112	928	82
GO	Casos	31	31	31
	Média	4,45	62,90	7,42
	Total	138	1950	230
MA	Casos	38	38	38
	Média	5,76	65,39	35,68
	Total	219	2485	1356
MG	Casos	96	96	96
	Média	2,64	39,49	2,45
	Total	253	3791	235

Tabela A. Frequência absoluta de falhas por estado

MS	Casos	16	16	16
	Média	8,69	50,00	6,44
	Total	139	800	103
MT	Casos	19	19	19
	Média	4,37	52,68	6,53
	Total	83	1001	124
PA	Casos	38	38	38
	Média	4,34	66,16	8,39
	Total	165	2514	319
PB	Casos	38	38	38
	Média	2,08	45,11	10,53
	Total	79	1714	400
PE	Casos	38	38	38
	Média	4,26	109,61	21,53
	Total	162	4165	818
PI	Casos	38	38	38
	Média	3,79	48,16	10,71
	Total	144	1830	407
PR	Casos	46	46	46
	Média	10,26	32,61	1,46
	Total	472	1500	67
RJ	Casos	17	17	17
	Média	4,65	37,53	6,18
	Total	79	638	105
RN	Casos	38	38	38
	Média	3,76	53,47	12,74
	Total	143	2032	484
RO	Casos	14	14	14
	Média	6,71	80,71	11,07
	Total	94	1130	155
RR	Casos	4	4	4
	Média	4,25	56,50	28,25
	Total	17	226	113

Tabela A. Frequência absoluta de falhas por estado				
RS	Casos	59	59	59
	Média	6,83	61,34	2,90
	Total	403	3619	171
SC	Casos	33	33	33
	Média	4,03	56,55	8,58
	Total	133	1866	283
SE	Casos	15	15	15
	Média	3,93	81,40	5,33
	Total	59	1221	80
SP	Casos	74	74	74
	Média	2,78	41,62	4,53
	Total	206	3080	335
TO	Casos	18	18	18
	Média	2,44	49,78	7,11
	Total	44	896	128

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

Tabela B. Estatística Anova: a diferença das médias entre as regiões						
		ESS	GL	RMS	F	Sig.
Falhas formais	Entre grupos	1717,869	4	429,467	13,468	,000
	Dentro dos grupos	26626,930	835	31,889		
	Total	28344,799	839			
Falhas médias	Entre grupos	87981,492	4	21995,373	24,484	,000
	Dentro dos grupos	750119,289	835	898,346		
	Total	838100,781	839			
Falhas graves	Entre grupos	27199,892	4	6799,973	51,257	,000
	Dentro dos grupos	110775,079	835	132,665		
	Total	137974,970	839			

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)

Tabela C. Frequência das falhas por partido político

Partido prefeito eleito – 2004		Falhas graves	Falhas médias	Falhas formais
PDT	Média	6,61	50,52	4,76
	Casos	33	33	33
	Desvio-padrão	11,906	23,885	6,996
PFL/DEM	Média	10,37	47,49	2,64
	Casos	73	73	73
	Desvio-padrão	10,876	24,504	3,791
PL/PR	Média	8,03	44,72	4,22
	Casos	36	36	36
	Desvio-padrão	12,138	20,167	5,972
PMDB	Média	10,49	57,75	3,04
	Casos	79	79	79
	Desvio-padrão	13,774	34,580	3,524
PP	Média	7,23	45,46	2,82
	Casos	39	39	39
	Desvio-padrão	8,937	21,233	3,068
PPS	Média	7,91	51,88	4,76
	Casos	33	33	33
	Desvio-padrão	10,399	33,001	7,718
PSB	Média	15,93	51,80	6,20
	Casos	15	15	15
	Desvio-padrão	11,877	21,604	7,302
PSDB	Média	9,99	52,53	3,49
	Casos	68	68	68
	Desvio-padrão	12,076	30,305	4,790
PT	Média	9,07	56,42	5,19
	Casos	43	43	43
	Desvio-padrão	13,406	33,293	7,595
PTB	Média	12,97	50,15	3,97
	Casos	33	33	33
	Desvio-padrão	14,922	24,975	5,860
Outros	Média	15,642	58,824	37,67
	Casos	28	28	28
	Desvio-padrão	12,769	25,566	2,365
TOTAL	Média	10,00	51,70	3,70
	Casos	480	480	480
	Desvio-padrão	12,705	28,331	5,326

Fontes: CGU (2010); TSE (2008)

Tabela D. Frequência absoluta das falhas por município

Município	UF	Formal	Formal	Média	Média	Grave	Grave
		1	2	1	2	1	2
Cachoeira do Piriá	PA	64	75	13	9	77	84
Fonte boa	AM	37	57	29	7	66	64
Pedra Branca do Amapari	AP	38	47	3	9	41	56
São Sebastião da Boa Vista	PA	71	53	12	1	83	54
Água Doce do Maranhão	MA	36	85	9	47	45	132
Água Nova	RN	23	54	7	6	30	60
Alegrete do Piauí	PI	39	60	3	6	42	66
Altos	PI	36	57	9	7	45	64
Araruna	PB	0	3	62	20	5	4
Arcoverde	PE	88	217	19	3	107	220
Caldas Brandão	PB	41	26	1	3	42	29
Cocos	BA	35	40	4	15	39	55
Cruz das Almas	BA	39	59	19	18	58	77
Fátima	BA	45	41	19	10	64	51
Gentio do Ouro	BA	52	44	2	26	54	70
Girau do Ponciano	AL	72	121	32	15	104	136
Itapicuru	BA	52	49	5	7	57	56
Mucambo	CE	49	65	12	0	61	65
Nazaré	BA	19	63	21	5	40	68
Pesqueira	PE	90	134	4	24	94	158
Potiraguá	BA	34	36	18	6	52	42
Sítio Novo	RN	33	33	11	26	44	59
Timbaúba	PE	51	115	9	13	60	128
Wagner	BA	22	52	11	11	33	63
Bonito	MS	28	103	2	22	30	125
Matupá	MT	42	51	0	1	42	52
Casimiro de Abreu	RJ	52	24	1	8	53	32
Matias Barbosa	MG	29	37	0	1	29	38
Pedro Canário	ES	51	85	31	0	82	85
Pirapora do Bom Jesus	SP	77	61	37	7	114	68
Cerro Grande do Sul	RS	73	32	0	3	73	35
Maringá	PR	55	14	6	0	61	14
Piratuba	SC	66	55	2	9	68	64

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010)