

35º Encontro Anual da ANPOCS

GT-02 Comportamento Político

Coordenação: Lúcio Rennó (UNB), Mário Fuks (UFMG)

**Competição Política Diminui a Corrupção? Uma análise dos
municípios brasileiros**

Mariana Batista da Silva
(UFPE)

Caxambu - Minas Gerais
Outubro de 2011

Competição Política Diminui a Corrupção? Uma análise dos municípios brasileiros

Resumo: Por que os políticos praticam atos corruptos? A dinâmica de competição política vem sendo apresentada como um dos principais fatores explicativos da corrupção. Contudo, os resultados ainda não são conclusivos apontando que a corrupção é alta onde a competição política é muito acirrada, mas também onde ela é praticamente inexistente. Nesse sentido, para responder se a competição política de fato diminui a corrupção é preciso analisar os diferentes incentivos advindos da dinâmica de competição. Para tanto, o presente trabalho tem por objetivo analisar o poder explicativo de quatro características específicas da competição política: a competitividade das eleições, a força da oposição, a reeleição e a estrutura das coalizões. Tal análise tem por base os sorteios públicos feitos pela Controladoria Geral da União, que propicia informações sobre corrupção, numa análise aleatória dos municípios brasileiros. Os resultados indicam que o mecanismo da reeleição, a estrutura das coalizões e também o papel da oposição contribuem para a explicação da probabilidade de corrupção. Adicionalmente, foi atestado o papel dos meios de comunicação e também de governos de esquerda para a diminuição da corrupção.

Palavras-Chave: corrupção, competição política, controle horizontal, controle interno.

1. Introdução

O fenômeno da corrupção, entendido como a venda por integrantes oficiais do governo de propriedade do governo visando ganho pessoal (SHLEIFER e VISHNY, 1993), vem adquirindo cada vez mais centralidade no debate especializado e também nos noticiários brasileiros. A difusão do fenômeno (ou da percepção do fenômeno) suscitou uma série de questionamentos. Por que os políticos praticam atos corruptos? Quando os políticos se voltam para práticas corruptas? Quais são os incentivos para a corrupção? Quais os constrangimentos?

Em teoria, a democracia, através do mecanismo da eleição, restringiria a corrupção ao dar ao eleitor a capacidade de recompensar boas práticas e remover do poder os políticos corruptos. Contudo, a existência de tal mecanismo em si não se mostra suficiente para explicar a corrupção. Nesse sentido, elementos específicos das democracias mostram-se relevantes para entender o porquê da corrupção, e a dinâmica de competição política vem sendo apresentada como uma das principais respostas para

os referidos questionamentos (BALAN, 2011; CHANG, 2005; NYABLADE e REED, 2008).

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

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

Alguns dos principais argumentos da literatura aparecem em direções opostas. A competitividade das eleições incentivaria a diminuição da corrupção ao aumentar os custos políticos do ato corrupto. Contudo, a incerteza eleitoral pode incentivar a corrupção (CHANG, 2005). Já a força da oposição diminuiria a corrupção porque aumenta a capacidade de controle horizontal entre os atores políticos. Contudo, a existência de muitos partidos na oposição ao governo pode aumentar os custos de ação coletiva para este grupo (KUNICOVÁ e ROSE-ACKERMAN, 2005). A reeleição também pode oferecer incentivos contraditórios: diminuiria a incidência de corrupção porque os custos da corrupção para candidatos buscando a reeleição é maior tendo em vista a busca de votos (FERRAZ e FINAN, 2007); Contudo, pode aumentar a incidência de corrupção porque a permanência no poder oferece uma “proteção” aos políticos corruptos (PEREIRA, MELO e FIGUEIREDO, 2008). Por último, a possibilidade de governos de coalizão também deve ser levada em consideração (KUNICOVÁ e ROSE-ACKERMAN, 2005). Argumento que o tamanho da coalizão governativa pode ser importante para explicar a incidência da corrupção, uma vez que não se está falando de apenas um partido no governo, mas de vários, com interesses diferenciados. Desta

forma, quanto maior o número de partidos na coalizão governativa espera-se maior incidência de corrupção.

Tais hipóteses serão testadas para o caso brasileiro, a partir das fiscalizações por meio de sorteios públicos feitos nos municípios pela Controladoria Geral da União. Tais sorteios propiciam uma oportunidade ímpar de uma base de dados construída a partir de dados objetivos e de forma aleatória. Serão aqui analisados os 7 primeiros sorteios realizados pela CGU em 2003. Para tanto, o presente trabalho está assim subdividido. Na seção seguinte, será analisada a relação entre corrupção e competição política, com ênfase nos mecanismos explicativos. Em seguida, a estratégia de mensuração do fenômeno da corrupção será apresentada, com base nas auditorias da CGU. Na quarta seção, serão apresentadas as hipóteses e os resultados. Por último, a conclusão.

2. Incentivo ou Constrangimento? Impactos da competição política sobre a corrupção

O presente trabalho tem por objetivo analisar a relação entre a dinâmica da competição política e a corrupção. Contudo, uma questão básica do debate ainda permanece em aberto: o que se entende por corrupção?

A definição atualmente mais difundida é a de Shleifer e Vishny (1993). Nas palavras dos autores: “we define government corruption as the sale by government officials of government property for personal gain” (SHLEIFER e VISHNY, 1993, p. 599). Tal definição se mostra clara e simples a um primeiro olhar, mas três termos merecem ser melhor especificados: o que se entende por venda, o que está sendo vendido e o que exatamente é ganho privado.

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

Mas o que exatamente está sendo vendido? Qual é a “moeda”? O objeto da transação pode ser tanto um bem físico quanto um direito de propriedade. No primeiro caso, o político pode estar transferindo alguma forma de auxílio material a um ator privado em troca de seu voto. Nesse caso, a moeda do ator privado é o voto. Já no caso

mais clássico do suborno, no qual o político recebe dinheiro para alterar uma licitação, por exemplo, a moeda do ator privado é dinheiro propriamente dito.

Por último, esta discussão leva a pergunta do que exatamente é o ganho pessoal do político. Alguns autores definem o ganho pessoal como o enriquecimento ilícito (KUNICOVÁ e ROSE-ACKERMAN, 2005). O problema desta definição é que exclui o comportamento corrupto que tem fins eleitorais, como a compra de votos. Nesse sentido, Nyblade e Reed (2008) explicitam em sua definição que há dois tipos de ganho pessoal, o ganho material e o ganho eleitoral (NYBLADE e REED, 2008). Deixar claro esses dois tipos de ganho pessoal é de grande importância para o processo de operacionalização do conceito em estudos empíricos.

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

Definida a concepção de corrupção, a próxima tarefa é entender os seus fatores explicativos. Atualmente o debate sobre os determinantes da corrupção é bastante amplo. Os estudos *cross-national* apontam o poder explicativo de variáveis como desenvolvimento econômico e o desenho das instituições democráticas. Acerca do tópico específico aqui tratado, a relação entre corrupção e a dinâmica da competição política, a origem pode ser remetida aos estudos sobre o impacto dos diferentes sistemas eleitorais sobre o fenômeno da corrupção.

A corrupção é sistematicamente relacionada com as regras eleitorais? Com este questionamento Persson, Tabellini e Trebbi (2003) buscam explicitar o impacto do desenho específico das instituições eleitorais sobre a corrupção. Nas palavras dos autores, “as voters can hold their elected representatives accountable at the polls, it is natural to ask whether different electoral rules work more or less well in imposing accountability on incumbent politicians” (PERSSON, TABELLINI e TREBBI, 2003: 2).

Nesse sentido, o impacto do sistema eleitoral é analisado a partir de três regras específicas: a estrutura da votação, a magnitude do distrito e a fórmula eleitoral. A estrutura da votação diz respeito à identificação individual dos candidatos. Alguns sistemas eleitorais tornam a responsabilização individual dos políticos direta, enquanto outros tornam a conexão indireta, através de listas partidárias. Segundo os autores, um sistema baseado em listas partidárias diminui os incentivos individuais para o bom

comportamento dos políticos, uma vez que cria uma cadeia de delegação indireta dos eleitores, para os partidos, para os candidatos. Já a magnitude do distrito tem impacto sobre o número de candidatos disponíveis para os eleitores. A baixa magnitude dos distritos aumentaria a corrupção porque aumenta as barreiras à entrada. Isto é, um número menor de partidos e candidatos competem nas eleições, de modo que os eleitores têm menos oportunidades de remover candidatos corruptos. Por último, a fórmula eleitoral afeta a incidência de corrupção através da sensibilidade dos resultados eleitorais à performance do *incumbent*. Como os governantes podem ser mais diretamente responsabilizados e penalizados nas eleições majoritárias do que nas eleições proporcionais, os sistemas majoritários seriam menos corruptos (PERSSON, TABELLINI e TREBBI, 2003).

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

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

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

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

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

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

Dito isto, as autoras apontam que para compreender como as regras eleitorais afetam o monitoramento da corrupção, três questionamentos são determinantes: como

as oportunidades para o ganho pessoal diferem entre os sistemas eleitorais? Quem tem os incentivos para monitorar políticos corruptos? Quem de fato tem a capacidade para monitorar? O quadro abaixo apresenta a sistematização.

Quadro 1: Incentivos e Capacidade de Monitoramento da Corrupção

	Eleitores X Governantes		Oposição X Governantes	
	Incentivos	Capacidade	Incentivos	Capacidade
Plurality	FORTE	FORTE	FORTE	FORTE
PR Lista Aberta	MÉDIO	MÉDIO	FRACO	FRACO
PR Lista Fechada	FRACO	FRACO	FRACO	FRACO

Fonte: Kunicová e Rose-Ackerman (2005).

O quadro acima mostra o conjunto de incentivos e capacidade relativos sobre o monitoramento da corrupção. *Plurality*, que é o sistema majoritário de eleição, apresenta incentivos e capacidade fortes para o controle da corrupção, tanto por parte dos eleitores quanto por parte da oposição. Isto porque torna mais fácil para os eleitores observarem o comportamento dos governantes individualmente. Do ponto de vista da oposição, a característica dos sistemas majoritários de produzir bipartidarismo aumenta os incentivos para o monitoramento dos governantes já que “*the winner takes all*” e também a sua capacidade, já que a responsabilidade é concentrada (KUNICOVÁ e ROSE-ACKERMAN, 2005).

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

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

“Under PR, coalitions are common, and in many countries parties do not sort themselves into two stable blocs. Instead, a party currently in opposition may expect to form a coalition with one or more of the incumbent parties sometime in the future. If this is so, opposition politicians may want to form a coalition with a party currently in power. If so, they have little incentive to expose the corruption of politicians whom they might need to collaborate with in the future. (...) The lack of a clear alternation between fixed groups of parties deters inter-party monitoring. Furthermore, if a politician uncovers a scandal under plurality rule with two parties, the benefits flow to him and his party. Under PR, even if the party that uncovers the scandal is especially rewarded at the polls for its vigilance and integrity, the scandal provides marginal benefits for all opposition parties. This could produce a race in which opposition parties compete to reveal a scandal, but under plausible conditions, everyone may keep quiet if the cost of uncovering malfeasance is high and/or if the scandalmonger is punished by being excluded from future coalitions. In short, the argument that corruption monitoring will increase with the number of political opponents does not seem convincing. To the contrary, the impact of competitive politics on the monitoring of corrupt rent-seekers may actually fall as the number of parties increases. The number of parties is a poor proxy for the intensity of competition, at least with respect to the control of corrupt self-enrichment by politicians”. (KUNICOVÁ e ROSE-ACKERMAN, 2005: 583-584).

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

os incentivos para o monitoramento pelo Legislativo (KUNICOVÁ e ROSE-ACKERMAN, 2005).

Chang (2005) avança o debate analisando os incentivos eleitorais para a corrupção, focando especificamente no sistema proporcional de lista aberta. Aqui o objetivo da corrupção não é o enriquecimento ilícito como em Kunicová e Rose-Ackerman (2005), mas fins eleitorais. E a partir desta definição de corrupção, o autor postula que em sistemas onde a competição pelos votos é entre partidos e também entre membros do mesmo partido, como no caso do sistema proporcional de lista aberta, um candidato para se eleger precisa se diferenciar não só ideologicamente, mas também a partir de características pessoais. Nesse sentido, em tal tipo de eleição o voto pessoal é fundamental para o candidato conquistar a vaga.

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

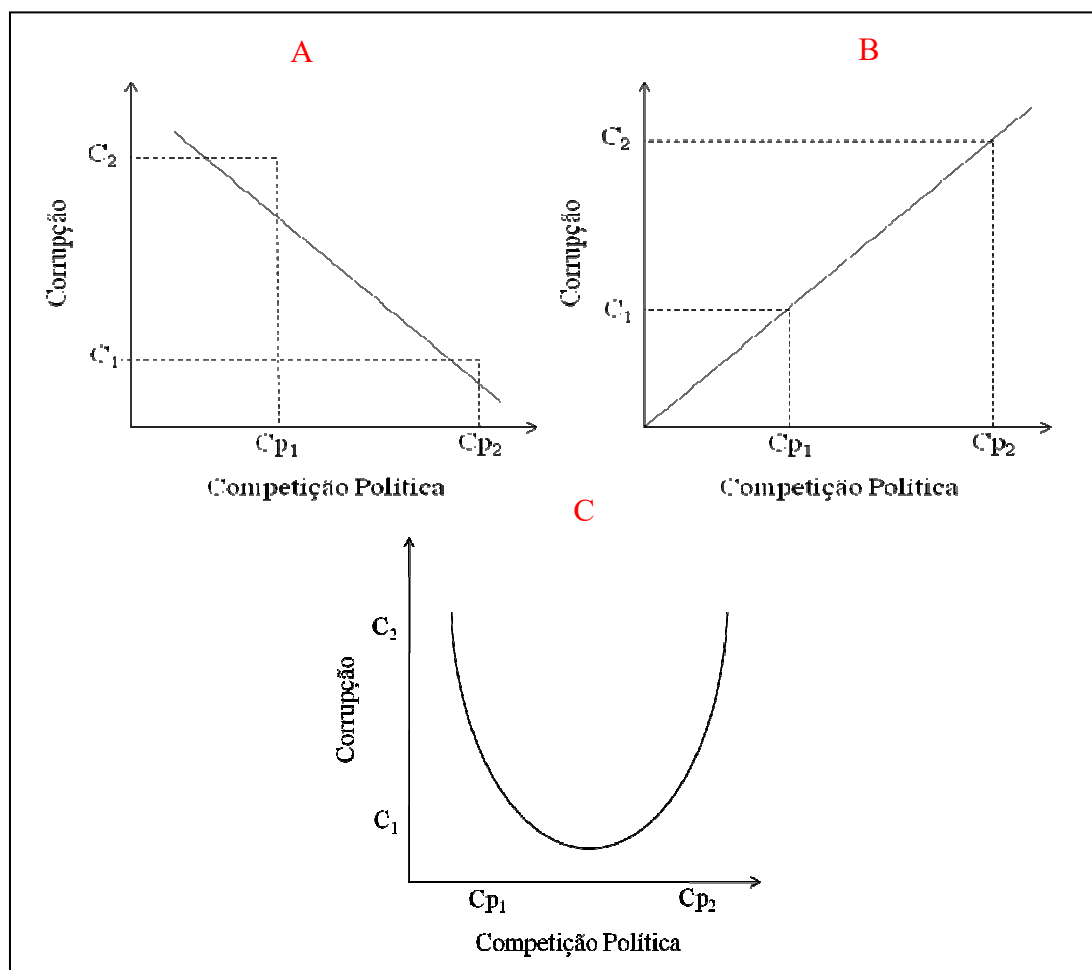
Nota-se aqui que um argumento contrário ao de Persson, Tabellini e Trebbi (2003) e de Kunicová e Rose-Ackerman (2005) de que devido aos efeitos da conexão eleitoral a corrupção teria efeitos negativos sobre as chances de eleição de um determinado candidato. Aqui a corrupção mostra-se como um mecanismo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

As figuras abaixo apresentam a relação esperada entre competição política e corrupção. A figura A apresenta a relação a partir de um *efeito monitoramento* da competição sobre a corrupção. Tal relação negativa é a argumentada, a partir de mecanismos diferentes, por Persson, Tabellini e Trebbi (2003) e Kunicová e Rose-Ackerman (2005).

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

competição advêm da competição pelo cargo entre o partido do governo e aquele na oposição. A concentração de responsabilidade aumentaria o incentivo para o partido da oposição monitorar o governo e assim aumentar as suas chances de vencer a próxima eleição e também a sua capacidade, devido à concentração da “culpa” (KUNICOVÁ e ROSE-ACKERMAN, 2005).

Figura 2: Relação Competição Política e Corrupção



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

determinante. De fato, a corrupção é vista como um instrumento para o candidato conquistar uma parcela de votos necessária para a sua eleição (CHANG, 2005).

Por último, a figura C apresenta uma relação em forma de “U” entre competição política e corrupção. Tal relação postula que a competição não tem um efeito único sobre a corrupção, de modo que a corrupção é alta quando a competição é muito alta, como prevista por Chang (2005), mas também quando a competição é muito baixa. Esse de fato é o resultado empírico encontrado por Chang (2005) para o caso da Itália e o argumento é feito com base no “paradoxo da estabilidade”. Segundo Rose-Ackerman (1999), o paradoxo da estabilidade surge quando em disputas pouco acirradas, os candidatos tornam-se mais corruptos. Tal efeito pode surgir pela ausência de monitoramento externo.

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

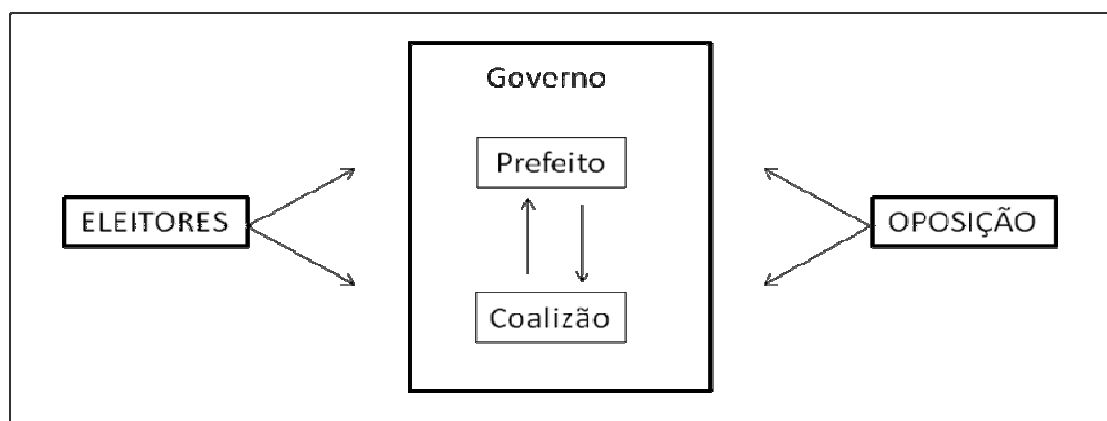
O objetivo do presente trabalho é testar tais argumentos, analisando especificamente os municípios brasileiros. O foco está no comportamento do ator que controla grande parte dos recursos nos municípios, especialmente as transferências federais que são o objeto da presente análise empírica: os prefeitos. Neste sentido, o objetivo aqui é entender como os diferentes aspectos da dinâmica de competição política oferecem incentivos e constrangimentos sobre o comportamento corrupto do prefeito.

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

O Brasil é atualmente constituído de 5.565 municípios em 27 estados. Nos municípios os prefeitos são eleitos através da regra majoritária. Contudo, os legislativos subnacionais são eleitos através do sistema proporcional de lista aberta. Como resultado

deste misto de regras, os candidatos a prefeito enfrentam uma eleição majoritária num sistema multipartidário. Adicionalmente, uma vez eleito o candidato precisa de uma base de apoio para governar. Para tanto, os candidatos formam coalizões. A figura abaixo busca sintetizar a dinâmica política nos municípios brasileiros.

Figura 2: Dinâmica Política dos Municípios Brasileiros



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

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

Da relação entre o governo e os eleitores surgem os incentivos advindos do mecanismo da reeleição. No Brasil, os chefes do Poder Executivo, incluindo os

prefeitos adquiriram o direito de concorrer à reeleição a partir de 1997. Independentemente do desacordo em torno da definição de democracia, esta necessariamente envolve a ligação entre representantes e representados, e tal ligação tem seu momento crucial nas eleições (POWELL, 2004). Tendo isto em mente, o mecanismo da reeleição representa a possibilidade de os eleitores avaliarem o comportamento de seus representantes e decidirem por reconduzi-los ao cargo ou negarem a sua confiança. Tendo em mente que a eleição para prefeito nos municípios brasileiros é uma eleição majoritária, mas que envolve a formação de coalizões, qual o incentivo da reeleição sobre o comportamento dos governantes?

Como exposto anteriormente, Persson, Tabellini e Trebbi (2003) e Kunicová e Rose-Ackerman (2005) argumentam que nos sistemas majoritários as eleições têm efeitos negativos sobre o comportamento corrupto dos governantes. Isto é, ao antecipar a avaliação negativa pelo eleitorado no momento da eleição, os governantes restringiriam a corrupção. Especificamente sobre o caso brasileiro, Ferraz e Finan (2007) seguem tal lógica de argumentação, apontando o mecanismo da reeleição como um constrangimento ao comportamento corrupto¹. Neste sentido, espera-se que a expectativa da reeleição constranja o comportamento corrupto de prefeitos em primeiro mandato.

A segunda característica da competição política a ser considerada é a competitividade da eleição. Eleições mais ou menos competitivas indicam o grau de incerteza que o candidato possui quanto a sua própria eleição. Chang (2005) argumenta que a incerteza eleitoral pode aumentar a corrupção, a partir da extração de renda pelos governantes tendo em vista fins eleitorais. Contudo, numa eleição majoritária o candidato a prefeito não compete com candidatos do mesmo partido. Nesse sentido, a incerteza eleitoral pode significar uma restrição ao comportamento corrupto, no sentido de que a corrupção pode ocasionar a perda de votos pelo candidato.

A terceira característica da competição política diz respeito à estrutura da oposição. O governo democrático pressupõe que os partidos fora do governo desempenhem uma função de monitoramento. Contudo, deve-se analisar os incentivos e também a capacidade de tais partidos para tanto (KUNICOVÁ e ROSE-ACKERMAN,

¹ Pereira, Melo e Figueiredo (2008) identificam o *“corruption-enhancing role of re-election incentives”*. Os autores, analisando os municípios do estado de Pernambuco, argumentam que quando a utilidade esperada da extração de rendas é alta a expectativa de uma eleição não tem impacto negativo sobre a corrupção. Isto ocorre quando a probabilidade de detecção da corrupção é baixa. Adicionalmente, os governantes corruptos podem buscar a reeleição porque estar no poder oferece proteção contra sanções futuras.

2005). Nesse sentido, argumento que oposições menos fragmentadas devem gerar constrangimentos para o comportamento corrupto dos governantes.

A última característica da competição política a ser considerada é a estrutura das coalizões. Kunicová e Rose-Ackerman (2003) ressaltam o papel importante dos governos de coalizão, algo muitas vezes ignorado pelos pesquisadores da área. Contudo, para além dos incentivos da simples existência de governos de coalizão sobre a incidência de corrupção, busco aqui entender o impacto da estrutura das coalizões sobre a corrupção. Argumento que um governo de coalizão deve ser entendido como um governo com vários partidos no poder. Neste sentido, vários partidos com controle de rendas e oportunidade de extração de forma corrupta. Desta forma, coalizões com muitos partidos podem significar maior incidência de corrupção.

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

3. Mensurando a Corrupção nos Municípios Brasileiros

Como a corrupção nos municípios brasileiros pode ser mensurada? Qual a incidência de tal fenômeno? Com base nas auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União, busco responder a tais questionamentos. Neste sentido, a presente seção introduz a metodologia das auditorias, a estratégia de classificação utilizada e a incidência do que pode ser considerado corrupção no Brasil.

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

Interligando as suas principais competências num único programa, a CGU passou a partir de 2003 a realizar o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. O objetivo do programa é fiscalizar a utilização de recursos das transferências do Governo Federal pelas unidades subnacionais. Para definir de forma isenta os estados e municípios que serão fiscalizados, a CGU utiliza o sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal.

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

Sessenta municípios são sorteados a cada sorteio. Em sua estrutura inicial, fazem parte do sorteio municípios com até 500 mil habitantes. Em cada município, os auditores analisam as contas e fazem inspeção física de obras e serviços realizados com recursos de transferências federais. Adicionalmente, contato com a população é feito e os auditores analisam também denúncias da mídia local. Após a conclusão do relatório consolidado de auditoria das contas, o gestor tem a oportunidade de se posicionar quanto às irregularidades constantes no relatório. Após esse procedimento, os auditores divulgam o seu posicionamento quanto à justificativa fornecida e os relatórios finais são divulgados para a mídia e a população em geral.

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

O presente trabalho foca nos 7 sorteios iniciais, para auditoria dos pequenos municípios, realizados em 2003. Isto porque para os sorteios seguintes o impacto da própria auditoria deve ser levado em consideração na construção dos modelos.

Para cada um dos municípios analisados em cada Sorteio, a CGU produziu um relatório apresentando a descrição das impropriedades e das irregularidades encontradas. Tal relatório descreve o mau uso de recursos públicos pela gestão atual e também referente aos dois anos anteriores a auditoria. A partir de tais descrições, foi possível categorizar os relatos chegando à seguinte lista de tipos de irregularidade.

Quadro 2: Tipologia de Irregularidades

Categoria	Descrição	
Superfaturamento	Os preços pagos estão acima do valor de mercado	CORRUPÇÃO
Fraude em Licitação	A licitação apresenta práticas fraudulentas	
Licitação Direcionada	A licitação apresenta direcionamento para determinada empresa	
Desvio de recursos	Recursos desviados para outros fins	
Clientelismo	Emprego de recurso público com a finalidade explícita de conseguir votos	
Licitação Irregular	Existe alguma irregularidade nos documentos da licitação.	MÁ GESTÃO
Licitação Fracionamento	Prefeito fraciona as despesas a serem realizadas em diferentes licitações objetivando alterar o tipo de licitação necessário segundo regulamento previsto em lei	
Objeto Não Encontrado	Objeto do emprego de recursos públicos não encontrado	
Ausência comprovação de despesa	Não disponibilização de notas fiscais que comprovem o gasto	
Obra inacabada	Obra licitada e paga, mas encontra-se inacabada	
Obra acabada com irregularidade	Obra é feita em sua totalidade, mas existem irregularidades	
Compras em quantidades superiores	Compra de itens em quantidades superiores ao previsto no programa	
Não Execução do Recurso	Recursos transferidos não estão sendo utilizados	
Execução Irregular de programas sociais	Falhas na execução prevista dos programas sociais	
Desvio de Finalidade	Recurso é usado em finalidade distinta da proposta no programa	
Falha na Contrapartida	Município não disponibiliza a contrapartida referente ao município ou a transferência apresenta impropriedades	
Desperdício	Itens comprados com recursos públicos não sendo utilizados ou inutilizados permanentemente	
Devolução	Recursos não utilizados ao final do programa, não devolvidos	
Falha Conselho/Comissão	Falha na atuação do Conselho ou da comissão no controle das atividades previstas no programa	
Falha Metas	Metas estabelecidos no programa não estão sendo atendidas	
Falha documental	Não disponibilização ou impropriedades na documentação disponibilizada pelo município	
Outros	Qualquer outra irregularidade apontada pelo CGU que não se enquadra nos critérios à cima	

O quadro acima apresenta a tipologia de irregularidades, num total de 22 tipos de irregularidades, subdivididas em dois tipos: corrupção e má gestão. A construção desta tipologia teve por base o trabalho de Ferraz e Finan (2008), com as alterações que se fizeram necessárias.

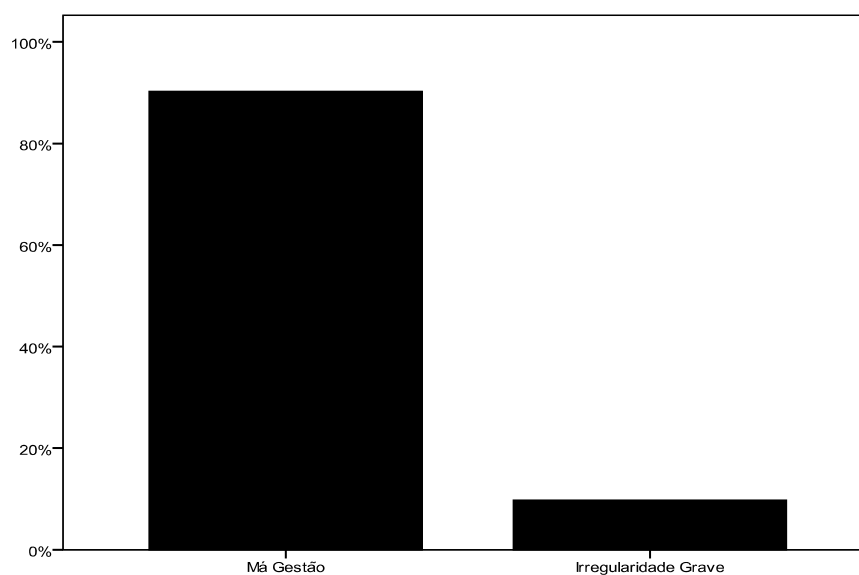
A subdivisão em corrupção e má gestão seguem a seguinte lógica: o primeiro caso envolve irregularidades que envolvem o uso de recursos públicos para fins privados. Nesse caso, a irregularidade não envolve falhas na gestão ou administração dos

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

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

Com base em tal tipologia, a incidência de corrupção e de má gestão pelos municípios brasileiros é apresentada. Dos 7 primeiros sorteios, que correspondem aos municípios auditorados no ano de 2003, resultaram em 280 municípios e um total de 10.483 irregularidades.

Gráfico 1: Corrupção e Má Gestão nos Municípios Brasileiros



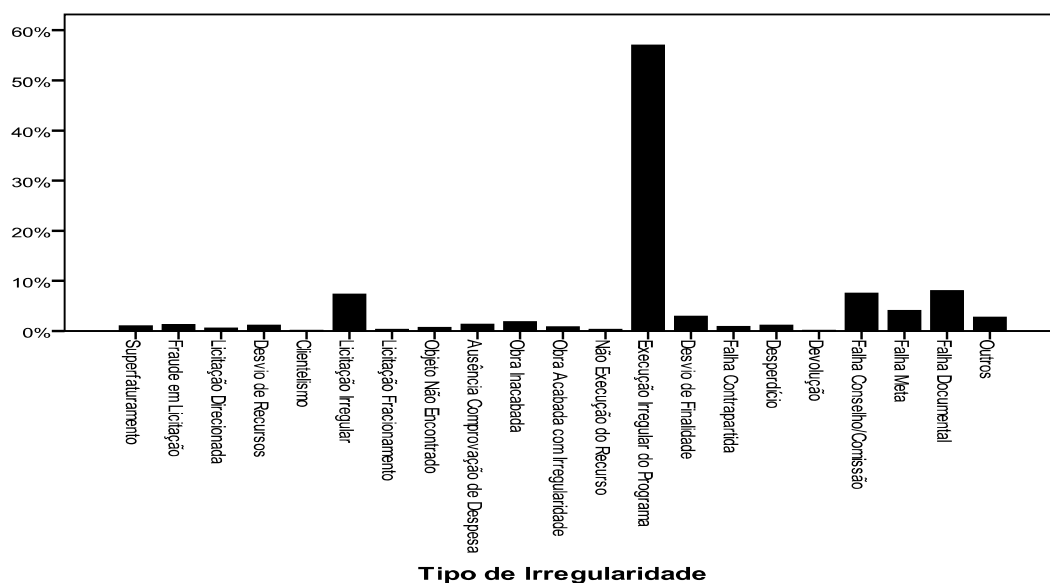
Fonte: elaboração própria com informações da CGU.

O gráfico acima apresenta a incidência de corrupção e de má gestão para os municípios analisados em 2003. Nota-se que a incidência de má gestão é muito mais freqüente do que a incidência de corrupção. Isto é, em torno de 90% das irregularidades encontradas pela CGU se referem a casos de má gestão. Por conseguinte,

aproximadamente 10% das irregularidades podem ser consideradas casos de corrupção, significando o uso de recursos públicos para ganhos privados pelos agentes do governo.

Abaixo pode ser observada a incidência por tipo de irregularidade.

Gráfico 2: Incidência por Tipo de Irregularidade



Fonte: elaboração própria com informações da CGU.

O gráfico acima mostra que o tipo de irregularidade mais freqüente é a “execução irregular do programa”. Tal categoria mostra-se bastante heterogênea, incluindo falhas no cadastramento de beneficiários por programas sociais e também irregularidades encontradas na implementação ou disponibilização do benefício. Alguns exemplos são a falta de distribuição da merenda escolar ou a distribuição em desacordo com as normas estabelecidas e a ausência de controle de freqüência pelos beneficiários do Bolsa Escola.

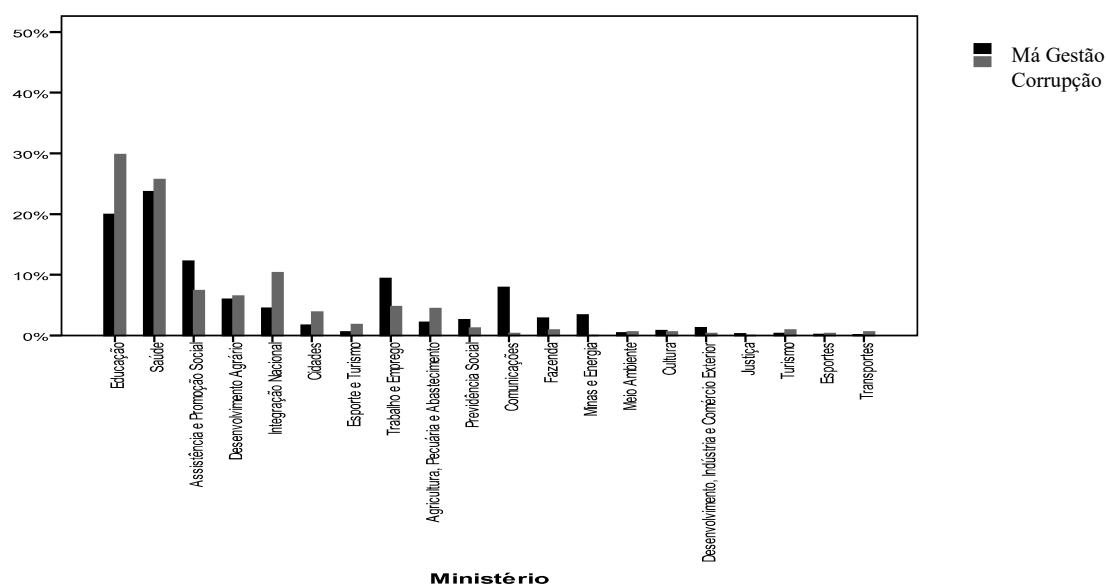
Em seguida como irregularidades mais comuns observamos licitação irregular, falha do conselho/comissão e falha documental. Licitação irregular inclui irregularidades em licitações que não envolvem o desvio de recursos públicos em benefício pessoal. Trata-se geralmente de falhas formais como problemas na documentação das empresas participantes do processo licitatório ou falhas na publicização da licitação. Tais falhas podem posteriormente serem consideradas graves, porém a auditoria da CGU ainda não oferece provas suficientes para tanto. Falhas no conselho/comissão dizem respeito a irregularidades na atuação dos mecanismos de

controle, principalmente do controle social. São geralmente associadas ao não estabelecimento da instituição ou ao seu funcionamento inadequado. Já as falhas documentais referem-se principalmente a casos de não disponibilização da documentação solicitada pelos auditores da CGU, impossibilitando a análise da gestão do recurso federal.

As demais irregularidades apresentam baixa incidência. Contudo, os efeitos negativos de determinados tipos de irregularidade podem se mostrar fortes, mesmo que a sua incidência não seja tão freqüente quanto à de outros tipos de irregularidades. Para os quatro tipos de irregularidades classificadas como corrupção, a distribuição é bastante similar, com exceção de clientelismo, que apresenta apenas um caso em toda a amostra. Neste sentido, nota-se que a identificação de casos de clientelismo no qual o político transfere diretamente recursos do governo em troca de votos é muito mais difícil de detectar.

No gráfico abaixo pode ser vista a incidência de corrupção e de má gestão por ministério gestor.

Gráfico 3: Corrupção e Má Gestão por Ministério Gestor



Fonte: elaboração própria com informações da CGU

Como pode ser visto, grande parte dos casos de corrupção e de má gestão está nos recursos transferidos para a área de educação e saúde, inclusive apresentando maior incidência de casos de corrupção. Contudo, deve ser notado que grande parte dos

recursos transferidos para os municípios são destinados às áreas de educação e saúde e também que 43,3% das fiscalizações da CGU são dessas duas áreas.

Tendo em mente tal fato, não deixa de ser relevante notar que 44,8% das irregularidades encontradas na gestão de recursos federais estão em educação e saúde, sendo de tais áreas 43,3% dos casos de má gestão e 55,5% dos casos de corrupção encontrados.

Os dados aqui apresentados indicam o padrão de incidência de corrupção e de má gestão nos municípios brasileiros. Tendo em mente tais resultados, uma pergunta se torna premente: quais os fatores explicativos de tal fenômeno? Discutir tal questão, avaliando o impacto da dinâmica de competição política é o objetivo da próxima seção.

4. Competição Política e Corrupção

Como diferentes aspectos da competição política incentivam ou constroem o comportamento corrupto, mantendo outros fatores constantes? Esta seção busca responder tal questionamento com foco nos municípios brasileiro. Como os dados de corrupção aqui tratados são das auditorias realizadas pela CGU em 2003, o que quer dizer que programas implementados pelos municípios com recursos federais a partir de 2001 foram auditados, as informações da dinâmica de competição são referentes ao processo eleitoral do ano de 2000.

Variável Dependente

O fenômeno que se pretende explicar aqui é a probabilidade de o agente político agir de forma corrupta. Dessa forma, a variável dependente do presente trabalho é a incidência ou não de corrupção em determinado município. Assim, a partir da classificação dos tipos de irregularidade apresentados na seção anterior, os municípios foram classificados como apresentando caso de corrupção ou não. Por isso, a variável dependente do estudo se constitui numa variável *dummy*, 0 para municípios sem casos de corrupção e 1 para municípios que apresentam casos de corrupção.

Variáveis Independentes

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

Reeleição

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

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

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

Competitividade

As eleições para prefeito nos municípios brasileiros se caracterizam como eleições majoritárias. Nesse sentido, a competitividade eleitoral, por aumentar a incerteza do resultado das eleições, pode representar uma restrição ao comportamento corrupto, no sentido de que a corrupção pode ocasionar a perda de votos pelo candidato.

Para identificar o nível de competitividade das eleições foi usado como *proxy* a margem de vitória, que é a diferença entre a porcentagem de votos do primeiro e do segundo candidato. Os dados eleitorais para as eleições municipais do ano de 2000 foram obtidos no TSE.

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

Força da Oposição

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

Para a construção dos dois indicadores foram utilizados dados do TSE. Para o primeiro caso foi identificado o número de parlamentares na oposição e para o segundo o número de partidos na oposição.

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

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

Coalizão

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

Porém, dados sobre as coalizões municipais não estão disponíveis. E por se tratar de coalizões em municípios pequenos, a informação não é disponibilizada nos sites das prefeituras. Dessa forma, para incluir um indicador de estrutura da coalizão foi utilizada as coligações eleitorais como *proxy* da coalizão governativa. Os dados das coligações são disponibilizados pelo TSE.

H5: *Quanto maior o número de partidos na coligação, maior a probabilidade de corrupção.*

Variáveis de Controle

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

- Base de apoio, que é um indicador que reflete o número de parlamentares na coalizão governativa. Os dados foram obtidos no TSE.

- Esquerda, que se constitui numa variável *dummy* indicando governos cujo partido do prefeito é de esquerda. A classificação do governo como de esquerda foi obtida em Power e Zucco (2009)

- Meio de comunicação, que se constitui num índice que varia de 0 a 4, onde 0 representa nenhum meio de comunicação e 4 representa a existência de televisão, rádio, internet e jornal. Os dados foram obtidos no IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros.

- N Fiscalizações, significa o número de fiscalizações realizadas pela CGU no município. Os dados foram obtidos na CGU.

- Valor fiscalizado, que significa o valor total envolvido nos programas fiscalizados pela CGU. Os dados foram obtidos na CGU.

- Participação da administração pública, que significa a porcentagem da administração pública no PIB local. Os dados foram obtidos na STN

- Transferências, que se refere à dependência da administração pública das transferências intergovernamentais. A variável expressa a porcentagem do gasto do município advindo de transferências e os dados foram obtidos na STN.

- Escolaridade prefeito, diz respeito ao nível de instrução do prefeito do município. Variável ordinal com 6 níveis: fundamental incompleto, fundamental completo, ensino médio incompleto, ensino médio completo, superior completo, superior completo. Os dados foram obtidos no IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros.

- Idade do prefeito, significa a idade do prefeito. Os dados foram obtidos no IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros.

- Funcionários com ensino superior, remete à qualidade da administração pública, sendo medida através do número de servidores com ensino superior sobre o total de

servidores do município. Os dados foram obtidos no IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros.

- Log população urbana, refere-se ao logaritmo da população urbana do município. Os dados foram obtidos no IBGE.

- Log PIB, significa o logaritmo do produto interno bruto do município. Os dados foram obtidos na STN.

- Regiões: 4 variáveis *dummy* para as regiões do país, com centro-oeste como categoria de referência.

Resultados

Os modelos de regressão logística abaixo buscam analisar de forma sistemática o impacto das características específicas da dinâmica de competição política sobre a corrupção.

Tabela 1: Dinâmica de Competição Política e Probabilidade de Corrupção

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Constante	-22,964*** (5,093)	-24,643*** (5,284)	-23,670*** (5,116)
Reeleito	,609* (,364)	,594* (,367)	,649* (,379)
BaseApoio	,145 (,134)		
Coalizão		,324*** (,121)	,373*** (,135)
Oposição	,210* (,124)	,233** (,114)	
PartidosOposição			,337* (,182)
MagemVitória	,003 (,011)	,006 (,011)	,003 (,011)
Esquerda	-2,577*** (,695)	-2,448*** (,718)	-2,383*** (,690)
MeiosComunicação	-,448** (,217)	-,713*** (,246)	-,696** (,248)
NFiscalizações	-,003 (,009)	-,002 (,009)	-,003 (,009)
LogValorFiscalizado	1,758*** (,009)	1,830*** (,365)	,009*** (,361)
PartAdmP	-6,249*** (2,014)	-5,582*** (2,038)	-6,386*** (2,070)
Transferências	8,844*** (2,243)	9,013*** (2,272)	9,354*** (2,331)
EscPrefeito	,001 (,113)	,019 (,116)	-,011 (,113)
IdadePrefeito	,004	,003	,002

	(,023)	(,022)	(,022)
FuncioEnsinoSuperior	3,269 (2,698)	2,759 (2,706)	2,750 (2,665)
LogPopUrban	-1,103*** (,362)	-1,071*** (,355)	-1,037*** (,356)
LogPIB	-,175 (,448)	-,212 (,452)	-,165 (,447)
RegiãoNorte	,267 (,776)	-,296 (,812)	-,437 (,831)
RegiãoNordeste	,604 (,674)	,518 (,660)	,551 (,678)
RegiãoSul	1,711** (,859)	2,054* (,879)	2,038** (,892)
RegiãoSudeste	,684 (,743)	,730 (,741)	,723 (,762)
Pseudo R ²	0,424	0,446	0,443
% Correta	75,0	73,5	75,0
N	277	277	277

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

Coeficientes apresentados. Erro padrão entre parênteses

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

A variável reeleição apresenta resultados minimamente significativos nos três modelos apresentados, indicando que prefeitos exercendo o segundo mandato aumentam a probabilidade de corrupção. Isto é, já no segundo mandato o prefeito não os incentivos para o bom comportamento advindos dos custos da corrupção numa disputa eleitoral majoritária. Neste sentido, o argumento da perspectiva de um processo eleitoral como constrangimento sobre o comportamento corrupto testado para o caso brasileiro por Ferraz e Finan (2007) tem aqui mais um indício de comprovação.

A variável coalizão apresenta-se altamente significativa nos dois modelos nos quais são incluídas. Neste sentido, quanto maior o número de partidos incluídos no governo maior a probabilidade de corrupção. Como forma de testar tal argumento, no primeiro modelo foi incluída a variável base de apoio como alternativa a coalizão. Com tal mudança busca-se testar o argumento alternativo de que a probabilidade de corrupção aumenta com o número de parlamentares apoiando o prefeito e não devido ao número elevado de deferentes partidos participando do governo e controlando rendas. Contudo, a variável base de apoio apesar de se apresentar com o sinal correto não é significativa.

A variável oposição foi incluída em dois modelos e se apresenta significativa nos dois. Contudo, aparece com o sinal positivo, indicando que quanto maior o número de parlamentares na oposição, maior a probabilidade de corrupção. Tal resultado não deixa de ser interessante, tendo em vista que pode refletir uma característica da relação entre oposição e governo em sistemas de eleição proporcional. Como afirma Kunicová e Rose-Ackerman (2005), sistemas eleitorais de eleições proporcionais nos quais são formadas coalizões governativas às vezes muito fluidas, os parlamentares da oposição muitas vezes não tem incentivos para controlar os atos corruptos do governo. Contudo, para o caso aqui analisado, a número de parlamentares na oposição aumenta a probabilidade de corrupção, sendo tal resultado mantido com a inclusão da variável número de partidos na oposição no terceiro modelo. Tal resultado merece análise mais aprofundada, mas pode estar indicando que o sistema de barganhas entre governo e oposição faça com que a corrupção aumente com a necessidade de “compra” do apoio da oposição.

Por último, a variável margem de vitória, que busca captar o efeito da competitividade das eleições sobre a probabilidade de corrupção, não se mostra significativa em nenhum dos modelos onde foi incluída.

Com relação às principais variáveis de controle, é necessário enfatizar o impacto negativo robusto da existência de meios de comunicação sobre a probabilidade de corrupção e também dos governos de esquerda.

A partir de tal análise exploratória e bastante inicial pode-se concluir que, mantendo os demais fatores constantes características da dinâmica de competição como a reeleição, a estrutura das coalizões e a relação entre governo e oposição importam para explicar a probabilidade de corrupção nos municípios brasileiros.

5. Conclusão

A corrupção vem cada vez mais chamando a atenção do debate especializado e também dos noticiários brasileiros. Esforços no sentido de explicar o porquê da incidência de tal fenômeno sofrem com a dificuldade de operacionalizar e analisar empiricamente uma transação que por definição não deixa informações claras.

O início das auditorias da CGU em 2003 traz uma oportunidade ímpar para a análise da corrupção com base em informações que não fazem uso de medidas de percepção do fenômeno. Utilizando tais informações, o presente trabalho buscou

contribuir para o conhecimento dos determinantes da corrupção no Brasil, enfatizando aspectos da dinâmica de competição política como fatores explicativos. Através da análise empírica, foi possível identificar que o mecanismo da reeleição, a estrutura das coalizões e também o papel da oposição contribuem para a explicação da probabilidade de corrupção. Adicionalmente, foi atestado o papel dos meios de comunicação e também de governos de esquerda para a diminuição da corrupção.

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

6. Referências Bibliográficas

ABRAMO, Cláudio. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos Cebrap**, n.3. 2005.

ALT, James; LASSEN, David. "The Political Economy of Institutions and Corruption in American States. Paper prepared for presentation in the **Mancur Olson Lecture Series**, University of Maryland. 2003

ANJ. Títulos de jornais por região e estado. Disponível em <http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil/titulos-de-jornais-por-regiao-e-estado>. Acessado em 15 de maio de 2011.

BALAN, Manuel. Competition by Denunciation: the political dynamics of corruption scandals in Argentina and Chile. Forthcoming in **Comparative Politics**.

BRASIL. **Lei nº 10.683** de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

CGU, Controladoria Geral da União. **O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos**. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>. Acessado em: 12 de janeiro de 2011. 2011a.

CGU, Controladoria Geral da União. **Relatórios de Fiscalização do 1º ao 8º Sorteio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos**. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/sorteios/index2.asp>. Acessado em 12 de janeiro de 2011. 2011b.

CHANG, Eric. Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation. **Journal of Politics**. Vol 67, No 3. 2005.

CHANG, Eric; GOLDEN, Miriam. Electoral Systems, District Magnitude and Corruption. **British Journal of Political Science**. Vol. 37, No. 1. 2007.

CHANG, Eric; GOLDEN, Miriam; HILL, Seth. **Legislative Malfeasance and Political Accountability**. Draft. University of California. (2008).

CNJ. **Justiça em Números: justiça estadual, 2004-2008**. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Jurídicas. 2009.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: evidence from audit reports. **IZA Discussion Paper** No 2843. 2007

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana. Corrupção, Má Gestão, e Desempenho Educacional: Evidências a Partir da Fiscalização dos Municípios. Preparado para apresentação na ANPEC. 2008.

GOLDEN, Miriam. The Electoral Underpinnings of Corruption in Rich and Poor Democratic Polities. Paper prepared for presentation at the **Workshop in Political Economy**, Silvaplana, Switzerland. (2009).

GOLDEN, Miriam; PICCI, Lucio. Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data. **Economics & Politics**, Vol 17, No. 1. 2005.

IBGE. Séries Estatísticas e Históricas: média anos de estudo, 15 anos ou mais. Disponível em http://serieestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=4. Acessado em 12 de fevereiro de 2011.

IPEADATA. Dados Eleitorais. Disponível em:
<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acessado em 12 de fevereiro de 2011.

KAPISZEWSKI, Diana; MATTHEW, Taylor. Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America. **Perspectives on Politics**, Vol. 6/No. 4. 2008

KUNICOVÁ, Jana; ROSE-ACKERMAN, Susan. Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption. **British Journal of Political Science**. Vol 35, No. 4. 2005.

LAMBSDRFF, Johann. How Precise are Perceived Levels of Corruption? Background paper to the 2001 Corruption Perceptions Index. **Transparency International**. Gottingen University (2001).

LEEX, Laboratório de Estudos Experimentais. Almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países. Disponível em <http://www.ucam.edu.br/leex/index.asp>. Acessado em 12 de janeiro de 2011.

MELO, Marcus; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos. Political and Institutional Checks on Corruption: explaining the performance of Brazilian audit institutions. **Comparative Political Studies**. Vol. XX. No X. 2009.

NYABLADE, Benjamin; REED, Steve. Who Cheats Who Loots Political Competition and Corruption in Japan, 1947-1993. **American Journal of Political Science**, Vol. 52, No. 4. (2008).

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus André; FIGUEIREDO, Carlos. The Corruption-Enhancing Role of Re-election Incentives? Counterintuitive evidence from Brazil's audit reports. **Political Research Quarterly** Vol. XX. No. X (2008).

PERSSON, Torsten e TABELLINI, Guido (2003). **The Economic Effect of Constitutions**. MIT Press.

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido; TREBBI, Francesco (2003). "Electoral Rules and Corruption". **Journal of the European Economic Association**. Vol 1, no 4.

POWELL, Bingham. (2004), "Political Representation in Comparative Politics", **Annual Review of Political Science**, 7: 273-96.

POWER, Timothy e ZUCCO, Cesar (2009). "Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005" **Latin American Research Review**, 44(1), p218-246.

PRAÇA, Sérgio. Corrupção e Reforma Institucional no Brasil, 1998-2008. **Opinião Pública**. Vol 17. No 1 (2011).

ROSE-ACKERMAN, Susan. (Ed.) **International Handbook on the Economics of Corruption**. Massachussets: Edward Elgar. 2006.

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

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. Corruption. **The Quaterly Jounal of Economics**. Vol 108. No 3. (1993).

SPECK, Bruno. **Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o Papel da Instituição Superior de Controle Financeiro no Sistema Político-Administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TAYLOR, Matthew M. (2008). **Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil**. Stanford: Stanford University Press.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2010: Long Methodological Brief. Disponível em http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/in_detail#4. Acessado em 24 de maio de 2010. 2010.

TREISMAN, Daniel. What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research? **Annual Review of Political Science**. Vol 10. (2007).

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido; TREBBI, Francesco. Electoral Rules and Corruption. **Journal of the European Economic Association**. Vol 1. No 4. (2003)

WARREN, Mark. Political Corruption as Duplicitous Exclusion. Paper prepared for presentation at **APSA**. 2006.