

34º Encontro Anual da Anpocs  
ST04 Comportamento Político

**O ciclo eleitoral e os incentivos à corrupção nos municípios de  
Pernambuco**

Ivan Chaves Jucá

Recife, Setembro de 2010

## **1. Introdução**

O que leva alguns políticos a cometerem graves irregularidades durante seus mandatos? No limite, a resposta parece ser mesmo a maior ou menor aversão ao risco e um senso de moral de seguir a lei. Mas não podemos nos contentar com essa resposta, é claro. Será que existem certas características dos municípios que incentivam os gestores a seguirem “caminhos não virtuosos”? Analisaremos primeiramente na literatura quais seriam essas características dos municípios e em seguida iremos testar nossas hipóteses com um banco de dados abrangente e inédito.

Duas razões justificam esse trabalho. Primeiramente esperamos trazer contribuições para o debate teórico na área, confrontando teorias com dados empíricos. Em segundo lugar, acreditamos que, indiretamente, essa discussão na disciplina pode vir a orientar as reformas políticas necessárias para aumentar a capacidade do cidadão controlar os representantes. Assim evita-se que eles tomem determinados cursos de ação que possam trazer prejuízos a administração pública e conseqüentemente para a sociedade.

## **2. Marco teórico**

Como explicar o comportamento desviante? Essa é uma pergunta com a qual a sociologia do crime se debruça há muito tempo. Como explicar o comportamento desviante de políticos?, é um tema particularmente relevante para a ciência política. Certamente alcançamos um estágio na discussão na qual não se admite explicações e teorias deterministas. Não podemos nos dar ao luxo de postular se X então Y. O que pode ser feito é se X então há uma probabilidade de Y. Nosso trabalho também não admite qualquer determinismo, todas as afirmações serem feitas em bases probabilísticas.

Outro tema candente na explicação do comportamento dos agentes é a diferenciação de níveis de explicação, do macro ao micro. Seguimos aqui o postulado do individualismo metodológico de que a explicação dos fenômenos sociais tem de se dar no nível dos indivíduos, focando aqueles que agem e

produzem coletivamente determinado fenômeno. No entanto, estaríamos muito longe da verdade se postulássemos que a “situação” não é importante para compreendermos a ação. De fato, os homens agem como querem, mas dentro de um contexto social que permite determinadas opções, incentivando umas e fornecendo uma expectativa de custos elevados sobre outras.

Motivados por emoções, desejos e paixões os homens escolhem determinados cursos de ação. Mas quando se trata de decisões importantes é de se esperar que eles tomem decisões com mais vagar, calculando estrategicamente os benefícios e custos de cada opção. Embora seja uma racionalidade limitada, em que não se sabe determinar precisamente as consequências exatas de cada ação e num cenário em que há um custo elevado para se obter informações, de qualquer forma, os agentes tomam decisões importantes com razoável grau de racionalidade. E a partir desse pressuposto podemos deduzir quais seriam provavelmente as ações que os atores tomariam em determinadas condições.

Especificamente trabalhamos nesse trabalho com a ideia de que “instituições” resolvem “problemas de ação coletiva”. As regras formais e informais do jogo político, o que chamamos aqui de instituições, afetam as expectativas dos atores sobre como os outros provavelmente se comportarão em resposta a seus “movimentos”, como num jogo de xadrez. Elas afetam a extensão e a sequência de alternativas, diminuem os custos da informação e podem ter mecanismo de *enforcement* que reduzem as incertezas dos atores e permitem “ganhos de troca”. (Hall e Taylor, 1996, pág. 12)

Outra questão é, quais são as preferências dos atores? Para responder essa pergunta acreditamos que é o neo institucionalismo histórico que nos responde melhor, seguindo o parecer de Barry Ames sobre a questão (Ames, 2000). Há também nessa literatura a noção de *path-dependence*, ou seja, que o contexto media as forças causais que atuam sobre os indivíduos. Esse contexto seria apreendido pelo estudo da história. As escolhas e os eventos fortuitos do passado vão influenciar os “caminhos” a serem escolhidos no presente. As instituições são vistas assim como “características persistentes no cenário histórico” (Hall e Taylor, 1996, pág. 9). Na nossa visão essa perspectiva histórica se complementa com a anterior, que foca a interação estratégica, dando um

*framework* mais amplo e completo a partir do qual podemos trabalhar.

Mas e as questões culturais, elas não importam para a explicação da corrupção e do comportamento desviante? Provavelmente a resposta é que sim, no entanto, nesse trabalho não podemos responder adequadamente a essa pergunta, já que não dispomos de instrumentos precisos para “medir” cultura. Um argumento convincente que apoia a resposta positiva é dada por Putnam (1993). Esse autor tenta mostrar empiricamente que o capital social importa no desempenho das instituições e das políticas, para além dos determinantes socioeconômicos. É importante trazer essas questões porque comumente se argumenta que existiria no Nordeste uma “cultura da corrupção” e uma sobrevivência do coronelismo. Alguns autores nos fornecem uma imagem bastante lamentável do que significou o votar no passado, nos levando a perguntar: diante de tal antecedente pouco virtuoso, nossas instituições não estariam “contaminadas” por um vício histórico de patrimonialismo e corrupção? (Para ter uma descrição do nosso “passado glorioso” em termos de democracia consultar José Murilo de Carvalho (2001) e Victor Nunes Leal (1949))

Novamente afirmamos que não está entre os nossos objetivos testar rigorosamente a relevância da “cultura” para a discussão em foco. No entanto, estamos atentos para o problema envolvido nas comparações e como os mesmos fatores causais podem levar a resultados diversos em razão de atuarem em contextos diferentes. Isso é particularmente relevante para esse trabalho em se tratando de um estudo de caso, ou seja, testamos nossas hipóteses somente para os municípios do Estado de Pernambuco. Possivelmente as nossas variáveis independentes podem ter outros efeitos no Rio Grande do Sul, por exemplo, e a “cultura” pode ter relação com isso. Dado essa limitação do nosso escopo analítico temos de ter cuidado ao generalizar nossa hipóteses. Mas, dito isso, temos certa segurança para tratarmos do caso específico de pernambuco e de estados da federação similares a ele.

A ideia central em que esse artigo se apoia é na de *accountability*, que pode ser traduzido como responsabilização. Basicamente se postula que os políticos desejam sua sobrevivência política e que os eleitores tem certas preferencias e interesses que desejam serem efetivadas e defendidas pelos seus representantes. Se os últimos julgam, ao término do mandato, que os seus

representantes não agiram conforme desejavam eles podem puni-los negando-se a darem seus votos. Em resumo, os eleitores avaliam o desempenho dos políticos e podem puni-los ou premiá-los nas urnas.<sup>1</sup>

Um teoria bastante utilizada pela literatura que examina essas questões é a que pensa as relação de representação como dilemas de principal e agente. A ideia básica é que o principal, os eleitores, por impossibilidade de administrarem diretamente a vida pública, delegam essa tarefa a uma agente que eles esperam vão cuidar dos seus interesses. Se, no entanto, o representante se desviar dos “termos do contrato” e não cuidar dos interesses daqueles que o elegeram e não defender suas preferencias em termos de políticas públicas, então os eleitores provavelmente iram puni-lo nas urnas. Esse modelo teórico vem da economia e ajuda a entender situações como, por exemplo, as relações entre os acionistas de uma empresa e os agentes encarregados de administrar seus negócios.

O *insight* mais promissor dessa analogia que trabalha com as relações de delegação é que os principais não conseguem monitorar diretamente a ação dos agentes e há sempre o risco deles se desviarem dos propósitos da delegação, agindo com *rent-seeking attitudes*. Por esse risco inerente da delegação os principais teriam de estruturar instituições que diminuíssem as assimetrias de informação entre principais e seus agentes. (Przeworski, 1998) A pergunta pertinente para ciência política é: como os eleitores podem reduzir os custos da informação e como as instituições podem reforçar os mecanismo de *accountability* política?

Tradicionalmente autores como Downs assumem que a *accountability* entre eleitores e representantes se dê em torno da dimensão espacial. Os eleitores iriam analisar o posicionamento dos políticos em torno de questões políticas gerais, que constariam nos programas partidários dos candidatos a cargos eletivos. Também avaliariam os políticos em termo do desempenho das políticas públicas. Assim num cenário de ampla contestabilidade, competição e na qual os políticos se orientam a satisfazer muito mais o eleitor mediano, moderado ideologicamente, então a questão seria basicamente de competência. Ganhando quem governou bem e perdendo quem governou mal. (Downs, 1998;

---

<sup>1</sup>Para a crítica dessa “analogia da representação” ver Pitkin (1967).

Kitschelt, 2000)

Um perspectiva bem diferente é a aqueles que enfocam a política como um jogo distributivo, no qual os políticos fornecem bens em troca de votos. (Kitschelt, 2000; Cox, 2009) É particularmente fértil esse debate quando se quer entender fenômenos como clientelismo, patrimonialismo e *pork-barrel*. O argumento exposto por Kitschelt é que quando entrar em jogo esse tipo de *link* entre políticos e eleitores o apoio político se dá pelo fornecimento dos bens acordados na troca, seja empregos, bens públicos localizados ou mesmo *handouts* (dinheiro, peixe...). (Kitschelt, 2000; Kitschelt & Wilkinson, 2007) Percebe-se as expectativas normativas da teoria anterior vão de “água abaixo”. Os políticos tem somente que cumprir seus acordos para garantir apoio e a *accountability* se encaminha para uma relação em que “dado o pão obtêm-se o voto”. Nesse cenário de *accountability* perversa os políticos tem grande margem de liberdade para comportamento *rent-seeking*, já que o acordo não envolve expectativas programáticas, morais ou ideológicas, pelo menos em tese (sobre o conceito de *accountability* perversa ver Stokes, 2005)

Kitschelt (2000) argumenta também que o tipo de *link* entre eleitores e representantes estaria dado, por um lado, pela instituições democráticas formais e, por outro, pelas clivagens etno-culturais e ideológicas, pelo tipo de modernização econômica e pelo tipo de formação do Estado. Como os municípios de Pernambuco dividem praticamente o mesmo tipo de formação do Estado e contém as mesmas clivagem etno-culturais nosso estudo não nos permite testar rigorosamente a importância dessas variáveis, mas considerando elas constantes, podemos testar o efeito de outras variáveis “controlando” aquilo que é similar. O desenho institucional também é basicamente igual, com a mesmo sistema eleitoral e o a relação entre os três poderes também é muito similar. Vamos analisar como é o desenho institucional mais geral que atua sobre os municípios.

Há uma vasta literatura examinando as instituições brasileiras. O conceito mais aceito para caracterizar o Brasil é como um presidencialismo de coalizão (Abranches, 1986), juntando um “presidencialismo imperial” com a necessidade de forma gabinetes de coalização ao estilo dos países parlamentaristas. O sistema eleitoral enfraquece os partidos e personaliza a competição eleitoral

(Ames, 2000) enquanto no Congresso Federal os líderes partidários gozam de amplas prerrogativas e centralizam as decisões. (Figueiredo e Limongi, 1994) Isso somado a amplos poderes do executivo resultariam num grande desequilíbrio de poder e numa classe política viciada em “barganhas fisiológicas” (Ames, 2000).

Temos então uma assimetria de poder enfraquece a capacidade do legislativo controle o poder executivo. Ademais as tendências centrífugas do sistema eleitoral acarreta numa patologia da representação (ver Shugart and Carey, 1992) que leva a um foco excessivo na pessoa do candidato, minando a força do partido e em consequência a importância de um programa partidário, ou seja, diminui-se o caráter programático do jogo eleitoral. Há também uma multiplicação de legendas partidárias que obriga os governantes a juntarem-se em coalizões amplas, o que aumenta abrangência ideológica da coalizão, ao mesmo tempo esfacelando sua identidade. É razoável supor que as mesmas forças atuem de forma similar no caso dos municípios.

Diante de tais incentivos institucionais, num cenário em que a ligação entre eleitores e representantes é fraca, onde o voto é personalista e não programático, a competição política tem efeitos deletérios sobre a *accountability*. Como argumenta Marcus Melo et al. (2009) competição virá volatilidade, ou seja, uma situação em que os eleitores alternam o apoio a partidos distantes no espectro ideológico de uma eleição para outra.

Especificamente em relação a propensão dos atores cometerem irregularidades é pertinente avaliar o custo relativo do comportamento oportunista, os incentivos da reeleição e a competição eleitoral. Em trabalhos anteriores Marcus Melo et al. (2008) já demonstrou que a reeleição traz incentivos para aumentar o comportamento oportunista e rent-seeking, embora toda uma literatura anterior apontasse o contrário (ver para essa discussão Melo, Pereira & Figueiredo, 2008). Conforme argumenta naquele trabalho quando os custos da corrupção são baixos os atores terão incentivos para buscar a reeleição. Isso ocorre primariamente porque como a chance da corrupção ser detectada é baixa e a reeleição garante foro privilegiado, além de instrumentos de intimidação e cooptação, então a utilidade de estratégias ilícitas é muito alta (Melo et al., 2008). Tomar esse determinado curso de ação é

particularmente útil porque qualquer quantia de recursos a mais pode ser alocado em estratégias eleitorais de curto prazo, como clientelismo. Contrariando literatura anterior sobre o tema, Marcus Melo et al. (2008) descobre que há mais irregularidades cometidas no primeiro mandato, em comparação com o segundo para seu universo de análise. Nosso objetivo nesse trabalho é testar as teorias aqui expostas no sentido de reforçar certos postulados ou oferecer evidências em contrário de outros.

### **3. Considerações metodológicas**

Quais variáveis utilizaremos nesse artigo que irão operacionalizar os conceitos importantes extraídos da teoria para testar nossas hipóteses? A variável mais central que compete analisar nesse artigo é mesmo a variável dependente. Queremos expressar com nossa variável dependente o comportamento oportunístico, *rent-seeking* e corrupção. No debate sobre o tema uma das grandes dificuldades é encontrar medidas abrangentes para corrupção. Nesse trabalho temos que ter a seriedade de esclarecermos que nossa variável não captura perfeitamente corrupção no sentido jurídico da palavra. Ações de abuso do poder econômico, fraudes em licitações e improbidade administrativa não são no sentido jurídico exatamente equivalentes à corrupção. O que queremos explicar na verdade é a propensão dos políticos cometerem graves irregularidades e ilegalidades que causam prejuízos ao erário. Uma outra forma de chamar isso é o termo comportamento desviante, que vem da sociologia do crime. Desviante no sentido de não ser uma prática legal, de ser um crime ou um desvio de conduta.

Um dado que acredito expressar isso é o julgamento da prestação de contas gerais pelo Tribunal de Contas. Esse órgão estadual auxiliar do poder legislativo examina em detalhes a prestação de contas de todos os municípios sob sua jurisdição elaborando um parecer prévio recomendando a aprovação ou rejeição das contas das prefeituras, esse julgamento será feito pelas Câmaras Municipais.

O parecer prévio do Tribunal de Contas Estadual (TCE) expressa exatamente as ilegalidades reais cometidas pelos prefeitos? Não. Entretanto,

nenhum outro indicador pode expressar tão bem essa “cifra negra” quanto ele. Um dado equivalente seria o número de processos que os prefeitos enfrentam na justiça, no entanto, como a justiça brasileira em geral e a de pernambuco em específico são pobremente informatizadas e como há também um certo sigilo das informações efetivamente não há um banco de dados com informações sobre todos os prefeitos de pernambuco como é o banco do TCE. Por enquanto é esse é um indicador razoável, embora imperfeito. Imperfeito, repito, porque é ele subestima o número real de graves irregularidades cometidas nas prefeituras. A prestação de contas é um processo formal em que se analisa os dados informados pelas prefeituras, suas demonstrações financeiras. Nem tudo é examinado *in loco* como ocorre nas auditorias. Há sim um exame *in loco* mas ele se dá através de um sorteio aleatório com peso em determinadas áreas que o TCE evidenciou como problemáticas. No entanto, o mais importante do ponto de vista na explicação é que esse dado não seja enviesado e que ele seja pelo menos proporcional ao número real de graves irregularidades. Como o TCE/PE é totalmente independente das prefeituras não há razões para crer que haja viés significativo no julgamento das contas municipais. São quatro categorias que essa variável categórica admite: aprovação, aprovação com ressalva, rejeição e não julgada. O que nos interessa aqui é detectar indícios de graves irregularidades como corrupção, improbidade administrativa... Portanto, a distinção entre “aprovado” e “aprovado com ressalva” não nos interessa aqui, recodificamos a variável de forma a juntar as duas categorias em uma só: aprovado. Não julgado foi tratado como *missing value*. Só a rejeição é que indica a existência de graves irregularidade e ilicitudes em determinado ano e em determinado município.

E quais são nossas variáveis independentes? Reelection é aqui o principal montamos uma variável *dummy* sendo 1= reeleito e 0=não reeleito, isso para o pleito de 2000. A outra variável independente que nos interessa é índice de competitividade (Santos, 1997) que é expressa pela equação:

$(N/2W) - 1$  onde, N = número real candidatos e W = tamanho da bancada

Como controle usamos dois indicadores socioeconômicos Renda per

Capita, índice de Gini. Renda per capita mede pobreza e é importante medi-la já que na teoria vimos que ela mina as formas convencionais de *accountability* e incentiva o clientelismo (Kitschelt, 2000). O índice de Gini expressa desigualdade e é importante tanto para medir a pobreza que Renda per Capita não captura, quanto para possivelmente apontar clivagens sociais profundas que são teoricamente relevantes também (Kitschelt, 2000).

Esclarecidas as variáveis utilizadas na análise, temos de demonstrar conhecimento do teste estatístico que foi escolhido. Devemos esclarecer nosso modelo para que ele seja minimamente inteligível para o leitor não familiarizado com a estatística inferencial. No entanto, dada nossas próprias limitações de explicar detalhadamente todas as nuances do modelo, e pela limitação espacial do artigo, ficaremos no essencial.

O modelo de regressão logística é similar ao da regressão múltipla, com a importante diferença de que a variável dependente é dicotômica, como coloca Andy Field (2009). Uma regressão testa a relação entre duas variáveis e o sentido dessa relação. Isso quer dizer que a variável X causa uma mudança na variável Y. Pois bem, em uma regressão múltipla testa-se a influencia de mais de uma variável independente sobre a variável dependente e o peso de cada uma dessas variáveis previsoras nessa relação com Y (Field, 2009, p.225). Mas o fato da variável resposta ser dicotômica exige adaptações no modelo. A variável em questão é a aprovação ou não das contas, portanto, sim ou não, 1 ou 0. No entanto, na regressão linear quer se descobrir o *quanto* uma mudança em X causa uma mudança em Y. Na logística isso não pode ser feito, por isso trabalha-se com a probabilidade de ocorrência de um evento, seja 1 ou 0. Resumindo, esse modelo quer saber “a qual das duas categorias é provável que a pessoa pertença dada certas informações” (Field, 2009, p. 221), ou posto de outra forma, qual a probabilidade de Y a partir de diversos previsores X. Como a variável resposta é dicotômica (também chamada de *dummy*) então um dos pressupostos da regressão linear é violado, justamente a premissa da linearidade. Para corrigir isso é feita uma transformação logarítmica para que a relação pareça linear mesmo não sendo (Field, 2009).

Como na regressão linear, há uma fórmula pela qual podemos estimar Y a partir de X, ela é bem conhecida:  $Y = b^0 + b^1X + \epsilon$ . A única diferença é o erro que

é esse  $\varepsilon$ . O  $b^0$  é o intercepto, que é o ponto em que a reta passa pelo eixo das ordenadas e  $b^1$  é o coeficiente angular, que mede a intensidade da relação. Sabendo-se esses três termos podemos estimar Y com base em qualquer valor de X. Pois bem, então precisamos saber quais são esses valores. O que o modelo faz é testar esses parâmetros com base nos valores preditos e os valores observados. Na regressão linear isso é feito minimizando a soma do quadrado das distâncias entre todos os valores preditos e os observados, o que se chama o método dos mínimos quadrados (Field, 2009, p.222). Na regressão logística os parâmetros são encontrados pela estimação de máxima verossimilhança, que “seleciona os coeficientes que tornam os valores observados mais prováveis de terem ocorrido” (Field, 2009, p. 223). Ela é baseada “na soma das probabilidades associadas com a saída real e prevista” (Field, 2009, p. 223). Como na soma dos resíduos ao quadrado da regressão múltipla, ela mostra quanta informação não é explicada, assim quanto maior seu valor pior. Esse teste é usado comparando-se modelos, geralmente compara-se quando somente o coeficiente do modelo está na equação. Mas como não temos a média de todos os valores, que é o indicador da regressão múltipla, baseamos nos na categoria da variável saída com maior frequência, é por isso que o modelo escolhe qual das categorias ele vai explicar.

Também na regressão múltipla temos o  $R^2$ , que expressa o ajustamento dos dados, sendo o valor 1 um ajustamento perfeito e 0 nenhum. Esse cálculo é possível na regressão logística usando se a razão de verossimilhança e a estatística de Wald, que é similar ao teste t. Podemos simular um  $R^2$  através de dois métodos, o de Cox e Snell e o de Nagelkerke, que são as fórmulas utilizadas pelo SPSS. O segundo tem a vantagem de corrigir a deficiência do primeiro, já que ele nunca alcança o valor teórico de 1 (Field, 2009, p. 225). Utilizaremos sempre o segundo para esse trabalho. Field afirma ainda que a estatística Exp b é importante, ele a define com “um indicador da mudança nas probabilidades resultantes da mudança de uma unidade no previsor” (FIELD, 2009, P. 226). O que importa é que um valor menor do que 1 indica uma relação inversa e um valor maior do 1 indica uma relação positiva.

Não relatar a interpretação da significância faria do esforço anterior inútil. O programa estatístico testa a probabilidade de ocorrência da hipótese nula, que

é a negação da nossa hipótese de trabalho. No nosso caso, a falsificação de minha hipótese seria encontrar que não há relação entre as variáveis previsoras e a variável resposta. Se essa negação foi extremamente rara, então não está provado que estou errado, portanto, até que se prove contrário, posso sustentar minha afirmação. Por isso, procuramos uma significância baixa. Aceitamos que o nível de 0,1 seja suficiente para rejeitar a hipótese nula. Por fim, temos o problema da endogeneidade e da multicolinearidade que não poderemos resolver nesse trabalho, mas ao qual devemos estar atentos.

Em termos concretos vamos elaborar dois modelos logísticos. No primeiro testamos a capacidade de graves irregularidades descobertas em 1999 e em 2000 explicarem a reeleição do Prefeito em no ano seguinte. Esperamos um prefeito que tenha cometido atos ilícitos tenha maior probabilidade de ter o mandato renovado.

No segundo modelo testamos a capacidade de três variáveis independentes preverem a probabilidade do prefeito ter cometido graves irregularidade em 1999. As variáveis independentes são: índice de competitividade, Renda per Capita e Coeficiente de Gini. Esclarecendo que as duas anteriores são variáveis de controle.

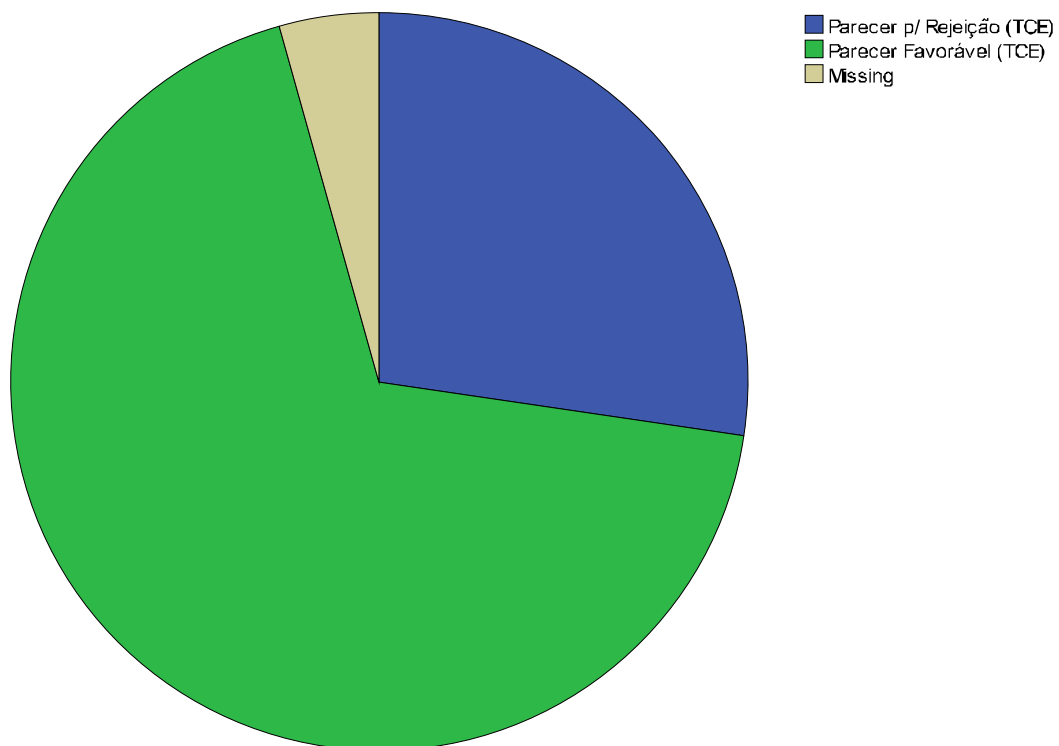
Nossas hipóteses são: quanto mais irregularidades em 1999 maior a chance dum prefeito ter se reeleito no ano seguinte. E em segundo lugar: Quanto maior o índice de competitividade maior a chance de reprovação das contas como nos indica a literatura pertinente exposta anteriormente. Quanto maior a renda per Capita menor a chance de ter as contas reprovadas. E finalmente, quanto maior a desigualdade mais clivagens e portanto menor a chance de os prefeitos terem as contas reprovadas.

Temos de agradecer ao pesquisador Adaílton Leite que nos forneceu grande parte das variáveis independentes desse artigo tendo como fonte original os dados do TSE.

#### 4. Resultados

Antes de irmos aos testes de hipóteses vamos primeiro analisar descritivamente nossas variáveis e as unidades de análise, que são as prefeituras municipais. Apresentamos a seguir as estatísticas descritivas das variáveis independentes através de gráficos e tabelas. Incluímos IDH porque ela complementa nossa descrição dos municípios apesar de não ter sido incluída no teste de hipótese.

**Gráfico 1: Parecer Prévio do TCE-PE em 1999**



**Tabela 1: Prefeito Reeleito em 2000**

|                    | Frequency | Percent | Valid Percent | Cumulative Percent |
|--------------------|-----------|---------|---------------|--------------------|
| Valid Não Reeleito | 90        | 49,2    | 49,2          | 49,2               |
| Reeleito           | 93        | 50,8    | 50,8          | 100,0              |
| Total              | 183       | 100,0   | 100,0         |                    |

Começando pelas variáveis mais importantes, que são as variáveis dependentes, vemos no gráfico 1 a relação entre contas aprovadas e rejeitadas pelo TCE/PE para o ano de 1999 e 2000, lembrando que são as prestação de contas gerais das prefeituras. Vemos naquele gráfico que a quantidade de contas rejeitadas é bem menor do que as aprovadas, as últimas representam quase 70% do total. Isso nos leva a querer que, entre outras coisas, esse indicador esteja subestimando a quantidade real de irregularidades cometidas nesse ano.

Em relação a reeleição dos prefeitos, vemos que no pleito de 2000 somente a metade dos prefeitos conseguiram renovar seus mandatos. Isso é interessante, pois, acreditávamos que os prefeitos facilmente se reelegeriam com a máquina política em suas mãos. Porque metade dos prefeitos não conseguiram se reelegerem? Essa pergunta ficará para ser respondida em outra ocasião já que não temos meios de fazê-lo agora.

Apresentamos abaixo tabela com os dados descritivos das variáveis independentes, acrescentando IDHM.

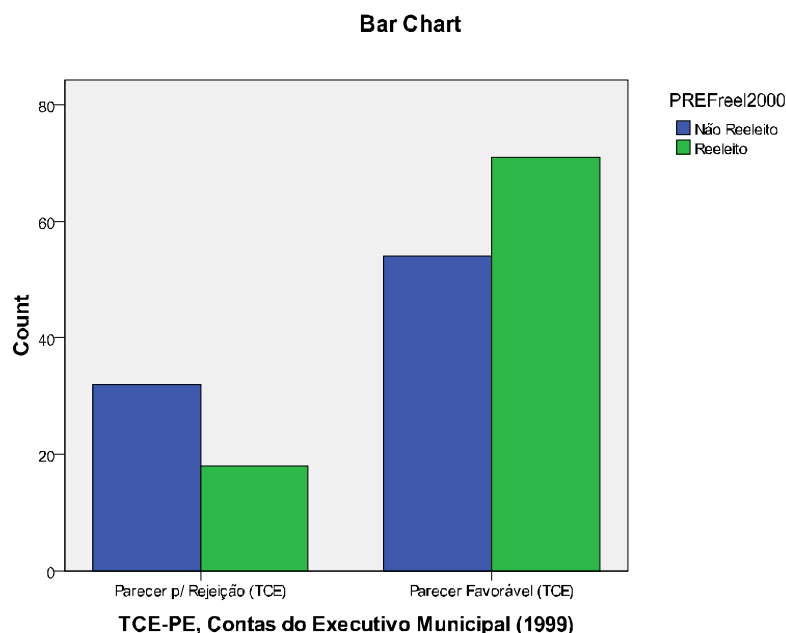
**Tabela 2: Estatísticas descritivas das variáveis independentes**

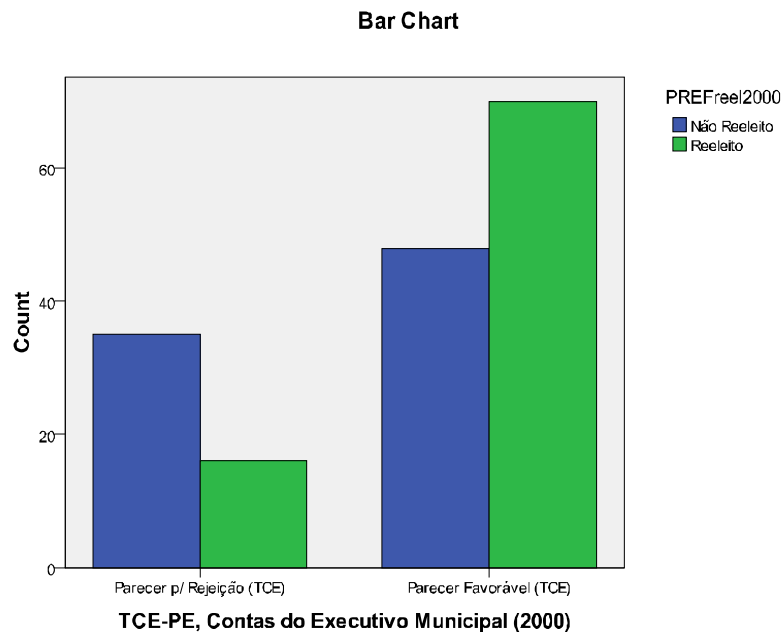
|                | Índice de Gini, 2000 | IDHM, 2000       | Renda per capita, 2000 | Índice de Competitividade (Pref), 2000 |
|----------------|----------------------|------------------|------------------------|----------------------------------------|
| N Valid        | 183                  | 183              | 183                    | 183                                    |
| Missing        | 0                    | 0                | 0                      | 0                                      |
| Mean           | ,5886                | ,6238            | 96,0508                | ,3060                                  |
| Median         | ,5800                | ,6180            | 84,5700                | ,0000                                  |
| Mode           | ,57                  | ,59 <sup>a</sup> | 30,43 <sup>a</sup>     | ,00                                    |
| Std. Deviation | ,05344               | ,05330           | 36,26391               | ,47960                                 |
| Range          | ,33                  | ,33              | 226,98                 | 3,50                                   |
| Minimum        | ,46                  | ,47              | 30,43                  | -1,00                                  |
| Maximum        | ,79                  | ,80              | 257,41                 | 2,50                                   |
| Percentiles 25 | ,5600                | ,5860            | 72,7500                | ,0000                                  |
| 50             | ,5800                | ,6180            | 84,5700                | ,0000                                  |
| 75             | ,6200                | ,6540            | 113,1000               | ,5000                                  |

a. Multiple modes exist. The smallest value is shown

Não colocamos os histogramas da distribuição das variáveis para economizar espaço, mais podemos relatar que as variáveis contidas na tabela acima tem distribuição normalizada, com exceção de renda per capita e índice de competitividade que são assimétricas positivas. Para se ter uma ideia comparativa o valor mediano de IDHM dos municípios é similar ao de Laos e a moda é equivalente ao de Cambodja. O nível de desigualdade mediano é comparável com a da Angola.

Agora vamos analisar graficamente a relação entre duas variáveis importantes, vamos cruzar a variável “reeleição dos prefeitos” com as irregularidade encontradas em 1999 e em 2000.

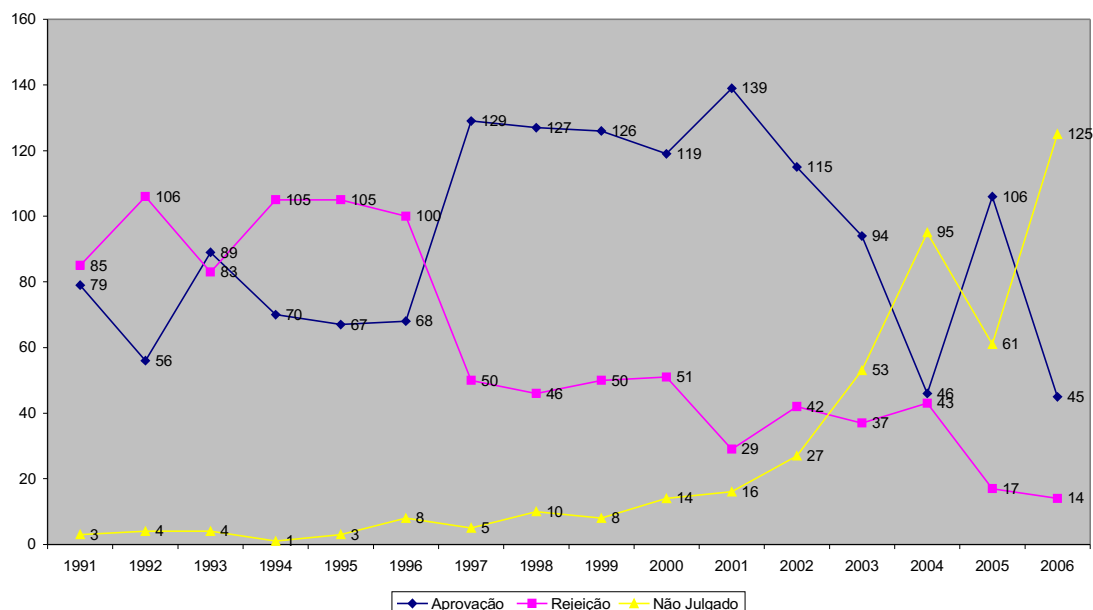




O que nos indica a análise dos gráficos acima? Primeiramente esperávamos que mais prefeitos que tiveram a prestação de contas rejeitadas tivessem conseguido se reelegerem, mas o contrário é que é verdadeiro. Talvez prejudique o fato de parecer favorável conter tanto “aprovação” como “aprovação com ressalva”. Também podemos imaginar que, como esse indicador de corrupção seja subestimando o número real de irregularidade, ele não se preste muito bem a esse tipo de análise. De qualquer forma, a partir desse gráfico não podemos confirmar nossa hipótese de que a rejeição das contas das prefeituras se relaciona positivamente com a reeleição dos prefeitos. No entanto, mais adiante iremos realizar um teste de hipótese econométrico para avaliar essa hipótese com mais critério.

No gráfico abaixo podemos ter uma ideia da variação no tempo da frequência de contas rejeitadas, aprovadas e não julgadas. Observe que a partir de 2002 o número de contas não julgadas aumenta consideravelmente, razão pela qual não podemos levar muito em conta os dados para esse ano e para os anos seguintes.

Gráfico 2 - Decisões do Tribunal de Contas de Pernambuco, de 1991 a 2006



Observe que após todo ano eleitoral o número de rejeições diminuem, o que é razoável já que é o primeiro ano de gestão de muitos prefeitos e eles ainda estão “arrumando a casa” por se assim dizer. O fato surpreendente é a diminuição drástica no número de contas rejeitada de 1996 para 1997, essa quantidade diminui pela metade. O que acontece em 1997 que gera tal fenômeno? A emenda da reeleição é nesse ano é uma resposta, no entanto, de acordo com nossas hipóteses, os prefeitos deveriam cometer mais irregulares do que o contrário. Talvez a explicação seja de que com a mudança nas regras do jogo os prefeitos tenham ficado cuidados com suas contas, muitos ainda no primeiro ano de gestão.

Iremos agora analisar o primeiro modelo econométrico que permite testar nossas hipóteses. No tabela abaixo resumimos nosso modelo. Lembramos que a variável dependente é codificada como 1 para “prefeito reeleito” e 0 se ele não o foi. Já a variável independente, que é nosso indicador de irregulares foi codificado como 1 se as contas foram aprovadas ou aprovadas com ressalvas e 0 se as contas foram rejeitadas, isso é importante colocar pois a interpretação do sinal dos coeficientes é relacionada com essa codificação.

| Regressão logística para Parecer Prévio do TCE/PE pela aprovação das contas em 1999 |          |      |          |      |          |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------|------|----------|------|----------|------|
|                                                                                     | modelo 1 |      | modelo 2 |      | modelo 3 |      |
|                                                                                     | B        | Erro | B        | Erro | B        | Erro |
| Índice de Competitividade Prefeito 2000                                             | -1,22*** | ,42  | -1,09*** | 0,40 | -0,79**  | 0,36 |
| Renda per Capita 2000                                                               | 0,01**   | ,01  | 0,01**   | 0,01 |          |      |
| Índice de GINI 2000                                                                 | 6,76*    | 3,62 |          |      |          |      |
| Constante                                                                           | -3,75*   | 2,18 | 0,19     | 0,52 | 1,17***  | 0,21 |
| Pseudo R <sup>2</sup>                                                               | ,10      |      | 0,07     |      | 0,03     |      |

Um primeiro comentário evidente é que o  $R^2$  é bastante baixo o que significa que a intensidade da relação é bastante fraca. No entanto, existe controvérsia do que seria um “bom valor semelhante ao  $R^2$  da regressão linear para a regressão logística” (Field, 2009), pela própria natureza desse teste. Outra possibilidade é que como estamos trabalhando somente com um ano isso diminui nosso N estatístico, possivelmente se fizéssemos um modelo do tipo painel, que é *cross-section* e *time-series* ao mesmo tempo, o aumento significativo do N talvez produzisse um  $R^2$  maior. Por fim, existe também o fato do indicador de irregularidade estar subestimado prejudicando o modelo. Em outro momento podemos incorporar outros tipos de processo, como auditorias e prestações de contas especiais, que podem nos fornecer um indicador mais preciso de irregularidades.

O restante do modelo responde a nossas expectativas. No primeiro modelo, usando o parecer prévio de 1999, vemos que a variável é significativa ao nível de 95% e tem o sinal negativo como esperávamos. Esse sinal nos indica que se as contas dos prefeitos foram reprovadas então é mais provável que ele tenha sido reeleito. No segundo modelo o sinal é o mesmo e a variável dependente continua tendo significância estatística, mas agora ao nível de 99%. No primeiro modelo a constante não passou no critério de 90% de intervalo de confiança por muito pouco. Resumindo, rejeitamos nossa hipóteses nula ficando com a hipótese de trabalho de que um prefeito que cometeu irregularidades teve maior probabilidade de se reeleger. Vamos agora passar para o segundo modelo.

| Regressão logística para Parecer Prévio do TCE/PE pela aprovação das contas em 1999 |          |      |          |      |          |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------|------|----------|------|----------|------|
|                                                                                     | modelo 1 |      | modelo 2 |      | modelo 3 |      |
|                                                                                     | B        | Erro | B        | Erro | B        | Erro |
| Índice de Competitividade Prefeito 2000                                             | -1,22*** | ,42  | -1,09*** | 0,40 | -0,79**  | 0,36 |
| Renda per Capita 2000                                                               | 0,01**   | ,01  | 0,01**   | 0,01 |          |      |
| Índice de GINI 2000                                                                 | 6,76*    | 3,62 |          |      |          |      |
| Constante                                                                           | -3,75*   | 2,18 | 0,19     | 0,52 | 1,17***  | 0,21 |
| Pseudo R <sup>2</sup>                                                               | ,10      |      | 0,07     |      | 0,03     |      |

Que conclusões tiramos desse modelo? O R<sup>2</sup> do modelo também foi relativamente baixo, mas já tratamos anteriormente das possíveis razões para isso. O mais importante é que nossa variável chave apresenta o sinal esperado e é significativo ao nível de 99% de segurança. A interpretação é de que quanto maior o índice de competitividade no pleito de 2000 maior a chance de haverem irregularidade em 1999. Isso se traduz na seguinte interpretação, os políticos cientes da dificuldade de vencer o pleito que se aproxima adotam estratégias “não virtuosas” para garantirem a reeleição. Mas cometer graves irregularidades não seria uma estratégia ariscada, isso não poderia ser capitalizada pela oposição durante a campanha? Sim, mas só se a probabilidade de ser descoberto for alta. Já que esse não parece ser o caso, então, vale mais a pena ganhar um dinheiro extra para a campanha mesmo com o risco de ser “pego no ato”. Já constatamos em pesquisa anterior que o TCE/PE demora em média 688 dias para concluir os processos de prestação de contas. As variáveis de controle também se comportaram como prevíamos.

## 5. Conclusões

Que conclusões gerais podemos extrair da análise precedente? Primeiramente encontramos indícios que corroboram a tese de que a reeleição traz incentivos para a corrupção em cenários em que o risco desse tipo de comportamento é relativamente baixo. No entanto, acreditamos que devemos aprimorar os instrumentos para dar mais robustez a esse achado. Mas já poderíamos afirmar daí que as mesmas variáveis podem ter um efeito em um contexto, enquanto em outro pode gerar outro resultado. As teorias em ciência sociais são circunscritas ao espaço-tempo, gerando teorias de médio alcance.

Em segundo lugar, corroboramos a hipótese de que uma competição

política quando personalística e não programática irá gerar descontrole em vez do contrário. Ciosos de perderem o poder, em cenários de incertezas eleitorais os atores iram provavelmente extrair recursos para financiarem suas campanhas.

Não devemos nos esquecer do ambiente institucional mais amplo que discutimos anteriormente, de acordo com a teoria eles também importam. Mas o que apreendemos desse trabalho é que há fatores contextuais específicos da dinâmica política local que fornece determinada estrutura de incentivos para os agentes políticos.

Esses aprendizados são particularmente importantes para pensarmos a agenda de reformas necessárias para melhorar a *accountability* democrática. Se por um lado aprendemos que há determinantes macro sociais como a pobreza, que é de difícil solução no curto prazo. Mas vimos igualmente que há algumas mudanças de curto prazo que possivelmente iriam desincentivar os atores a seguirem certos cursos de ação. Talvez se as agencias de fiscalização agissem com mais rapidez a oposição e os cidadãos puderiam avaliar melhor seus governantes. Se, por outro lado, persistem relações de clientelismo (associadas em parte com pobreza), então, esse tipo de “avaliação de desempenho”, que é uma forma de entender a democracia representativa, parece não funcionar tão bem, pelo menos em tese.

O que fica é que devemos aprimorar nossos instrumentos analíticos para fazermos nossas afirmações com mais robustez. Mas sentimos que já avançamos na direção de respondermos questões relevantes.

## **Bibliografia**

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. "Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro". *DADOS*, vol. 31, no. 1, 1988.

PRZEWORSKI, A., Sobre o Desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* (Pereira, L.C.B e Spink, P.org.). pp.39-73. Rio de Janeiro: Ed. FGV 1998.

DOWNS, Anthony – Uma teoria econômica da democracia, EDUSP, S.Paulo, 1999.

KITSCHOLT, Herbert and WILKINSON, Steven. "Introduction." In: Kitschelt and Wilkinson, eds., *Patrons, Clients and Policies*. Pp. 1-49. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

STOKES, Susan. "Perverse Accountability. A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina," *American Political Science Review*, Vol. 99, 2: 315-27. 2005

SHUGART, M.S., CAREY, J.M. *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press, New York, 1992.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "Da Oligarquia à Poliarquia – Competição Eleitoral e Processos "Não-Encarceráveis" ". *Série Estudos*, nº95. Rio de Janeiro: IUPERJ/SBI, 1997.

FIELD, Andy, *Descobrendo a Estatística utilizando o SPSS*. 2ª edição, Porto Alegre. Editora Artmed, 2009.

AMES, Barry, *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2003.

HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R., *Political Science and the three New Institutionalisms*. Paper presented by Professor Hall, a member of the MPIFG Scientific Advisory Board, as a public lecture during the Board's meeting on May 9 (1996/6).

KISTCHELT, Herbert. "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Politics," *Comparative Political Studies*, Vol. 33 (August-September 2000), No. 6-7, pp. 845-79.

COX, Gary W. Swing voters, core voters and distributive politics. In *Conference on Representation and Popular Rule*, Yale University, 2009.

MELO, Marcus A. & PEREIRA, Carlos & FIGUEIREDO, Carlos. M. , "The Corruption-Enhancing Role of Re-Election Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil's Audit Reports", *Political Research Quarterly*, 20, 10: 1-14, 2008.

---

\_\_\_\_\_ "Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions", *Comparative Political Studies*, 20, 10: 1-28, 2009.

Pitkin, Hannah F., *The Concept of Representation*, Berkley: University of California Press.(1967)

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.