

33º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT: CONTROLES DEMOCRÁTICOS E INSTITUIÇÕES
POLÍTICAS

EFEITOS DA CORRUPÇÃO EM INDICADORES SOCIAIS:
UMA ANÁLISE DE 556 MUNICÍPIOS BRASILEIROS

CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO

EFEITOS DA CORRUPÇÃO EM INDICADORES SOCIAIS: UMA ANÁLISE DE 556 MUNICÍPIOS BRASILEIROS

CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO¹

1 INTRODUÇÃO

A corrupção no setor público é um tema recorrente quando se discute a melhoria de performance da ação estatal. Atender as demandas existentes a partir de recursos escassos é um problema que administradores públicos vivenciam no seu cotidiano. No entanto a literatura sugere que há uma correlação negativa entre corrupção e desempenho governamental a partir de suas políticas públicas². Este *paper* objetiva testar esta relação. Partindo do pressuposto de que o desvio de recursos prejudica a execução das políticas públicas, já que os recursos não são investidos como pensados originalmente. É de se supor que o atendimento da demanda priorizada pelos governos desse período não sejam atendidas como planejada, o que significa no limite que há déficit de implementação causado pela captura dos recursos previstos. Para testar esta hipótese este *paper* apresenta dados referente a verbas do governo federal administradas por entes municipais, buscando assim verificar a existência de padrão de irregularidades envolvendo verbas do governo federal administradas pelo Poder Executivo municipal e qual o impacto das mesmas nos resultados de políticas públicas federais no âmbito municipal, em especial na área de educação.

A pesquisa teve como foco investigações desenvolvidas pela Controladoria Geral da União (CGU) em atividades de administrações municipais entre os anos de 2001 e 2004. Estes dados foram cruzados com indicadores sociais de educação, para a partir daí verificar se o desvio de recurso no âmbito municipal impacta negativamente ou não nos mesmos³.

¹ Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPE/Brasil. Pesquisa financiada pelo CNPq.

² Ver Gould; Amaro-reyes, (1983); Bose; Capasso; Murshid (2006)

³ Entenda-se desvio de recurso como toda ação que independente do *modus operandis* captura recursos do estado em detrimento dos interesses privados. A corrupção é um dos modos de se capturar recurso. Vale salientar que, para esta pesquisa, o que importa não é a forma de captura e sim o impacto deste desvio. Na maior parte dos dados coletados envolvendo desvio se encontra a ação corrupta.

1.1 CORRUPÇÃO NO BRASIL

No Brasil os escândalos de corrupção perpassam diferentes esferas administrativas e pelos diversos níveis de governo. Não é incomum o envolvimento de agentes em casos de corrupção ligados ao executivo federal, a governadores e prefeitos, ao Congresso Nacional, bem como assembleias legislativas e câmaras de vereadores, além de autoridade do poder judiciário. Com a abertura política da década de 1980, foi possível visualizar com maior frequência e riquezas de dados dos casos de corrupção no Brasil, sobretudo, a partir da ação das oposições bem como a liberdade da imprensa.

O Brasil a partir da abertura política vive uma espécie de ciclo recorrente da corrupção, que independe do tipo de governo e partido, vêm à tona com mais intensidade ao longo do tempo. Para citar os mais conhecidos, destacam-se: Escândalo do Ministério das comunicações, do orçamento da União, da pasta rosa, da máfia dos fiscais de São Paulo, do dossiê Cayman, do mensalão, das sanguessugas, do mensalinho, dentre outros⁴.

Ao longo dos últimos 11 anos o Tribunal de Contas da União (TCU) tem fiscalizados e divulgado lista de obras em que se encontraram casos que envolvem o desvio de recursos públicos no Brasil que ocorrem em 36% das obras. Percebe-se que a taxa, embora tenha oscilado de 19,52% a 62,41, foi persistente ao longo dos anos em se manter em torno de 30% a 40%, conforme a tabela abaixo.

O número de obras fiscalizadas oscilaram também ao longo do tempo, tendo uma tendência recente a sua diminuição. O TCU passou a priorizar obras de maior importância social e orçamentária. Parte das obras fiscalizadas no ano de 2008 se referem às contempladas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), as quais somaram um total de 84. Nestas foram encontradas irregularidades graves em 13, o que representa 15,47% das obras fiscalizadas do PAC.

⁴ Ver uma lista completa de escândalos envolvendo o poder público no Brasil desde 1974 em: http://www.institutobrasilverdade.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2356&Itemid=2

TABELA 1 - NÚMERO DE OBRAS FISCALIZADAS PELO TCU COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES – 1998/2008⁵

ANO	Nº DE OBRAS FISCALIZADAS	INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES	%
1998	110	35	31,82%
1999	135	44	32,59%
2000	197	66	33,50%
2001	304	121	39,80%
2002	435	166	38,16%
2003	421	169	40,14%
2004	266	166	62,41%
2005	415	81	19,52%
2006	259	91	35,14%
2007	231	77	33,33%
2008	153	60	39,22%
Média			36,88%

Fonte: Relatórios anuais de atividades do TCU (1998-2007)

Além da mídia e do TCU, há também a CGU que tem possibilitado a partir de suas auditorias a visualização da corrupção espalhadas em diversos pontos do Brasil. Em 561 auditorias desenvolvidas em 556 municípios constatou-se que o desvio de recursos estava presente em 364 (63,7%). O total de irregularidades envolvendo desvio de recursos públicos nesses municípios foi de 747, o que daria 2,1 desvio para cada município. Mas, foi possível identificar municípios com até onze casos de corrupção, como é o caso da cidade de São Francisco do Conde, no interior do estado da Bahia. Irregularidades especificamente na área de educação e saúde foram encontradas em 172 e 188 municípios respectivamente. Esta pesquisa toma como objeto de estudo esta auditorias, e seus resultados serão detalhados no decorrer deste trabalho.

2 IMPACTOS DA CORRUPÇÃO

Os estudos sobre corrupção se pautam em três aspectos básicos: primeiro, na lógica endógena do fenômeno, procurando identificar a dinâmica e seus mecanismos, detectando assim elementos que a compõe e o espaço de sua manifestação; o segundo grupo de estudos se deparam com as causas da corrupção, e buscam capturar variáveis que contribua com a ocorrência do fenômeno. Estes dois primeiros aspectos tem sido ao

⁵ As obras com irregularidade graves são aquelas em que se encontraram atos que signifiquem prejuízos ao erário público, sendo, portanto, recomendada a paralisação física, financeira e orçamentária do seu contrato, convênio ou instrumento congênere (LDO/2009).

longo do tempo foco de uma parte mais ampla da literatura sobre corrupção, diferentemente do que ocorre no terceiro grupo de estudos. Neste o objeto de análise se desloca para os efeitos gerados pela corrupção, identificando em áreas distintas danos ou benefícios que essa prática pode produzir. Nesse último grupo de estudos a quantidade de trabalhos é bastante reduzida, e isto é favorecido pela dificuldade de mensuração do fenômeno. Capturar na realidade sua manifestação é ainda tarefa por demais difícil e complexa, pois diferentemente de outros crimes a corrupção depende de uma logística para ser detectada, que vai desde sistemas de controle social até instrumentos de *accountability* institucionais. Na maior parte dos crimes sempre existe uma vítima ou pessoas ligadas a ela disposta a denunciar, o que não ocorre com os agentes envolvidos na corrupção. Interessa a todos que faça parte dessa empreitada à discricção, ou seja, corrupto e corruptor buscam a todo custo minimizar a possibilidade de descoberta de suas ações, o que dificulta sua detecção, e conseqüentemente sua mensuração.

Sendo coerente com o problema de pesquisa proposto nesse trabalho, os esforços empreendidos se detiveram em analisar os impactos da corrupção. Portanto, é esta literatura que terá maior centralidade nas análises. No entanto, faz necessário expor o conceito de corrupção utilizado neste trabalho, que é a ação de um agente público ou privado, que em parceria com outros quebram normas e capturam recursos para si ou para seu grupo da instituição que pelo menos um faz parte.

2.1 DIFERENTES VISÕES DA CORRUPÇÃO: POSITIVA E NEGATIVA

A literatura sobre os efeitos da corrupção podem ser dividida em duas correntes. Parte acredita que a corrupção pode gerar benefícios econômicos, políticos e sociais para sociedade, pois haveria a introdução por meio do *speed money* da racionalidade do mercado nas ações do Estado, pois este teria a rigidez burocrática minimizada, provocando assim melhora de eficiência. A corrupção em última instância contribuiria até com a própria estabilidade política, já que a corrupção permitiria acesso de minorias às instituições políticas. Por outro lado há uma corrente de teóricos que buscam apontar conseqüências negativas da corrupção, destacando prejuízos para eficiência burocrática, diminuição de investimentos públicos, falta de confiança do mercado, o que no limite

geraria dificuldades para o desenvolvimento econômico e social. Note-se que nestas correntes não há grandes divergências conceituais sobre o conceito corrupção, o inverso ocorre quando o tema é seus efeitos.

Note-se que os estudos que versão sobre os efeitos da corrupção desde a década de 1960, quando começam a ganhar força, tem sido predominantemente produzidos por economistas, com raras exceções, o que explica a predominância de variáveis econômica nestes estudos, dentre eles destacam-se Leff (2002), Nye (2002), Scott (2002) Huntington (2002), Lui (1985), Barro (1991), Mauro (1995), Tanzi e Davoodi (1997), Gupta, Davoodi, e Alonso-Terme (1998).

2.1.1 IMPACTOS POSITIVOS DA CORRUPÇÃO

Esta vertente parte de um pressuposto, assemelhado ao de Mandeville, de que certos vícios numa sociedade possuem uma relativa utilidade, e que os custos se justificam pelos benefícios atingidos com os mesmos. Sob este aspecto a corrupção é visto como problema, no entanto, se vislumbra na mesma aspectos que podem ser positivos. Para estes a corrupção serve como um lubrificante que pode em boa medida desemperrar as engrenagens de uma máquina burocrática com excesso de regulação, tornando-a assim menos inerte. No limite a corrupção poderia gerar aumento de eficiência da máquina pública, conseqüentemente crescimento econômico e ganhos sociais.

Leff (2002) é um dos primeiros a apontar correlação positiva entre corrupção e desenvolvimento econômico. Posteriormente este argumento é reforçado por Huntington (2002). A premissa é de que a corrupção cria um ambiente favorável às transações econômicas à medida que a ação do agente empreendedor encontra no suborno um instrumento para inviabilizar os empecilhos das amarras burocrática e legais. Para Leff (2002) corrupção estaria também correlacionada com inovação e competitividade. Note-se que níveis de competitividade são variáveis que parte da literatura relaciona inversamente com corrupção. Quanto menos competitiva é uma economia mais a propensa a corrupção ela será.

Nye (2002) sugere que dentro de certos contextos a corrupção pode trazer mais benefícios do que prejuízos. Diante não verifica-se nessa literatura que a corrupção é

vista também como um instrumento maléfico para a sociedade. Não há, portanto, uma afiliação gratuita e cega da corrupção como instrumento de desenvolvimento. O argumento é simples, e foge de um tipo de moralismo em que a corrupção é sempre vista pejorativamente. A análise empreendida por Nye (2002) é estritamente econômica no sentido que leva em consideração a relação custo e benefício, e que em certas condições a probabilidade dos custos serem menores do que os benefícios ocorrer é alta. Nesse caso a corrupção é vista benéficamente. Scott (2002) segue no mesmo sentido ao afirmar que corrupção promove o desenvolvimento econômico, desde que dentro de um limite vantajoso na relação custo benefício. Caso este limite seja extrapolado o resultado seria inverso, visto que geraria incerteza sobre as decisões governamentais o que poderia distorcer as relações de mercado.

Nye (2002) sugere que a corrupção traz consigo benefícios relacionados ao desenvolvimento econômico, a integração nacional e a capacidade governativa. Para o autor corrupção incentiva o empreendedorismo, visto que pessoas ou grupos minoritários que estivessem sendo discriminados ou mesmo impossibilitado de agir por conta do modelo burocrático, passariam a ter nesse instrumento um forma de esquivar-se de suas dificuldades. Sabe-se que burocracias exageradamente rígidas em alguma medida dificulta iniciativas de agentes econômicos. A flexibilidade dessa burocracia poderia ser conseguida por meio da corrupção, uma vez que criaria benefícios concentrados para o agente do estado que por sua vez poderia atender eficientemente a demanda externa fugindo do rigor burocrático. Sob este aspecto, para Nye (2002) a corrupção minimizaria os efeitos de uma estrutura estatal que ceifasse o desenvolvimento econômico.

2.1.2 IMPACTOS NEGATIVOS DA CORRUPÇÃO

Numa outra vertente teórica estão aqueles que acreditam que corrupção por si só é um fenômeno que gera prejuízos. Para estes as conseqüências da corrupção, embora de difícil mensuração, mas de fácil percepção, são devastadores para uma sociedade. Os custos de transação econômica, a desconfiança de investidores, bem como a captura de recursos destinado ao desenvolvimento econômico, geram prejuízos significativos. As instituições políticas tem sua credibilidade ameaçada, quer seja pelo desgaste causado por casos de corrupção, que podem levar a problemas de governabilidade, ou mesmo, o

engessamento do Estado, gerando problemas de governança. Nesse contexto de instabilidade, a área social é uma das mais atingidas, visto que são influenciadas pelos níveis de desenvolvimento econômico, como também por um Estado forte e atuante. As políticas sociais são em boa medida afetadas pela corrupção, já que a mesma pode inviabilizar ou mesmo minimizar a capacidade de ação do Estado.

Há autores que buscam verificar os efeitos da corrupção na infra-instrutura pública (BOSE; CAPASSO; MURSHID, 2008), bem como aqueles que analisam os impactos na economia, como Barro (1991), Rahman, Kisunko e Kapoor (2000), Mauro (2002) e Rose-Ackerman (1999), além dos que testam seus efeitos na performance dos estados (GOULD; AMARO-REYES, 1983; BOSE; CAPASSO; MURSHID, 2008).

A ação governamental possui uma cadeia lógica de funcionamento, que geralmente se iniciam quando os gestores públicos colocam como prioridade uma determinada demanda social, que pode ser um serviço, ou mesmo a construção de uma obra de infra-estrutura. Neste momento se planeja a forma de intervenção, busca-se garantir os recursos para tal empreitada, inicia-se a implementação e após sua finalização, verifica-se o impacto de tal intervenção.

Em geral a corrupção se manifesta no instante da implementação da ação governamental, pois é nesse momento que o contato dos agentes públicos se amplia em relação aos agentes privados, possibilitando assim um ambiente propício a acordos entre as partes. No entanto, é possível, que a corrupção se manifeste antes mesmo da implementação, podendo os agentes corruptos, até mesmo criarem artificialmente a própria demanda. Existe aquilo que se denominou de kit corrupção, no qual empreiteiros, segundo Geddes & Neto (2000),

escolhiam obras públicas que queriam executar e obtinham as assinaturas dos respectivos prefeitos ou governadores para os pedidos dos projetos em troca de uma percentagem; faziam lobby para conseguir a alocação de verbas federais para seus projetos junto a administradores públicos e parlamentares, também pagando propinas; chegando até a arranjar financiamentos, negociando com bancos estaduais, quando necessário, e pagando mais propina.

O tipo de pratica acima é mais comum quando se trata da contratação de serviços por parte do governo a empresas privadas. Notadamente, uma grande

quantidade de casos de corrupção ocorre nas políticas governamentais que o próprio gestor público é o executor.

A corrupção no setor público, portanto, pode afetar as ações governamentais desde a decisão de prioridades em investimento até sua implementação (TANSI & DAVOODI, 1997; MAURO, 2002). Neste ponto, há de se ressaltar que, no tocante as prioridades dadas aos investimentos, àqueles países considerados pela TI, como altamente corruptos investem menos em serviços básicos do que aqueles que possuem uma taxa menor de corrupção. Para se ter uma idéia entre os países considerados mais corruptos, mais de 85% deles possuem taxas de investimentos em saúde e educação inferiores aos países considerados menos corruptos.

A corrupção contribui com a ineficiência governamental nas áreas mais distintas, que vão desde a prestação de serviços básicos tais como educação e segurança públicas, até mesmo programas redistributivos, que buscam minimizar situações de dificuldades por parte da população. Houve veiculação de notícias de uma série de denúncias graves envolvendo o Programa Bolsa Família do Governo Federal, as quais colocaram em xeque esta implementação.

Além de programas sociais e serviços básicos as implementações governamentais são afetadas por irregularidades nas obras de infra-estrutura. Dados do TCU de 2001 mostram que em áreas importantes foram encontradas grande quantidade de irregularidades consideradas graves: no transporte os casos envolveram 40% das obras, abastecimento d'água, 50,82%; infra-estrutura elétrica, 37,52%, e em prédios públicos, 36%. De 1998 a 2008 foram fiscalizados pelo TCU 2826 obras, e em 1076 (36,80%), destas foram encontrados ações envolvendo irregularidades graves.

2.1.2.1 IMPACTOS NA BUROCRACIA

Caiden (1980) relaciona burocracia corrupta à má administração. A corrupção é uma patologia que atinge a burocracia deixando-a ineficiente, minando sua credibilidade e a instituição que a mesma está a serviço.

É de se esperar num ambiente corrupto a quebra de regras e o desestímulo. Funcionários honestos podem ser inibidos por colegas corruptos, podendo até aterrorizá-los induzindo-os ao silêncio acerca dos atos ilícitos que possam presenciar.

Servidores públicos não corruptos competentes pode se frustrar com sua instituição, o que pode afetar sobremaneira sua produtividade, segundo Lebanon (1968) e Rashid (1981) apud Gould; Amaro-Reyes (1983).

2.1.2.2 EFEITOS POLÍTICOS

Governos corruptos tendem a perder sua legitimidade. Cidadãos e agentes econômicos vêem que em suas ações a intenção apenas de captura recursos e beneficiar-se sem preocupar-se com o interesse coletivo e difuso. Em boa medida esse contexto pode levar a problemas de governabilidade e instabilidade política. Problemas de governabilidade podem levar no limite a rupturas institucionais, colocando em risco o próprio sistema político. Golpes militares já foram justificados pela existência exacerbada de corrupção entre governistas.

A corrupção pode encorajar a perpetuação de regimes autoritários (GOULD; AMARO-REYES, 1983). Pois pode se transformar num instrumento de manutenção política. Benesses podem ser distribuídas com o intuito de arregimentar adeptos e apóio. Em regimes democráticos governos corruptos tendem utilizando sua posição conseguir votos, garantindo a perpetuação de seu grupo no poder.

Corrupção é utilizada inclusive como munição para embate políticos. Não são incomuns denúncias de corrupção por parte de grupos opositoristas que tem por finalidade desestabilizar governos para ganhos políticos. Para Lowi:

[...] a transformação da corrupção em questão política tem menos a ver com os níveis de corrupção do que com o nível de conflito entre as elites e com a existência de elites dispostas a usar esse instrumento na luta contra outras (Apud REIS, GIANNOTI, ALMEIDA & SILVA, 2001:12).

Além de problemas de governabilidade estados corruptos se deparam com problemas de governança, pois recursos são desviados retirando do estado sua capacidade de ação, o deixando engessado diante das demandas sociais e econômicas que surgem.

2.1.2.3 EFEITOS ECONÔMICOS

No campo econômico, a corrupção está relacionada com os níveis de crescimento, taxas de inflação, diminuição de investimentos públicos e privados, o que pode ser visto em Barro (1991), Mauro (1995), Tanzi e Davoodi (1997), Tanzi (1998),

Perry (1998), Kaufman (1999), Rose-Acherman (1999). O pensamento que predomina nessa literatura é de que corrupção afeta o nível e o tipo de investimento econômico, afastando investidores ou direcionando recursos para áreas com pouco impacto econômico, que no limite influenciar os níveis de crescimento econômico.

3 CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO E CORRUPÇÃO NO BRASIL

No Brasil há uma escassez de dados sobre corrupção, no entanto, algumas iniciativas têm sido tomadas por órgãos de controle interno e externo no sentido de sistematizar dados sobre este fenômeno como também torná-los mais acessível para a sociedade e pesquisadores. Destaque-se o trabalho do TCU e da CGU, ambos representando o controle externo e interno respectivamente.

Este trabalho tem como fonte de dados as auditorias da CGU. Este órgão, que foi criado por medida provisória e é vinculado a Presidência da República, iniciou suas atividades em 2001, absorvendo naquele momento as prerrogativas do Sistema Federal de Controle Interno (SFC), e tem como objetivo detectar irregularidades e promover um combate práticas lesivas ao erário público federal.

3.1 PROGRAMA DE AUDITORIAS POR SORTEIO

A partir de 2003 o governo federal implementou através a CGU um novo tipo de auditoria para investigar a aplicação de verbas repassadas para as gestões municipais. Trata-se das auditorias por sorteio, que se baseia numa escolha aleatória em todas as regiões do país com vista execução de auditorias especiais em verbas do governo federal administrados por órgãos federais, estados e municípios.

A proposta dessa modalidade de investigação tem como objetivo garantir a impessoalidade na definição do objeto a ser fiscalizado, inibir práticas de corrupção, estimulando inclusive o controle social destes gastos, bem como coletar dados sobre a execução governamental, para assim verificar se os quesitos da eficiência e eficácia estão presentes.

De 2003 a 2008 foram realizados um total de 27 sorteios para escolha de municípios a serem fiscalizados, somando um total de 1456 auditorias. Além dessas

auditorias foram determinadas outras 77, que tinham como foco o âmbito estadual. Além destas auditorias, a CGU, em 2008, passou a desenvolver sorteios especiais, que tinham como alvo investigar municípios que tenham recebidos verbas específicas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Observe-se que alguns entes federativos foram sorteados mais de uma vez, o que significa que as 1456 auditorias realizadas não significam necessariamente o mesmo número de municípios, ocorrendo o mesmo com os estados.

Em relação aos municípios, além do critério da aleatoriedade a CGU exclui todas aquelas que possuem mais que 500 mil habitantes, como também as capitais estaduais.

Os auditores durante a investigação se debruçam em documentos referentes aos gastos públicos bem como as prestações de contas apresentadas pelos gestores. São feitas diligências com a finalidade de desenvolver inspeção in loco, no qual são verificadas aspectos físicos de obras. Os auditores costumam também interagir com a comunidade local, sobretudo a partir de entidades sociais, com as quais orientam no tocante ao controle social.

Esta pesquisa toma como objeto de análise apenas as investigações desenvolvidas nas gestões municipais, especificamente, as ocorridas entre o 1º e o 12º sorteio, as quais analisaram 556 municípios em todos os estados da federação⁶. A maior parte das constatações feitas pela CGU nestes 556 primeiros municípios fiscalizados são referentes à gestão municipal 2001/2004. Não houve um critério de ponderação para escolher a quantidade municípios a serem fiscalizados por unidade federativa. Até o 12º sorteio haviam estados em que 50% de seus municípios haviam sido fiscalizados, enquanto que outros tiveram menos que 10% dos municípios investigados, Minas Gerais e São Paulo são exemplos dessa situação. Abaixo segue um quadro completo da quantidade de municípios fiscalizados e o que o mesmo representa em termos proporcionais para seus respectivos estados.

⁶ Vale salientar que estes relatórios são produzidos por diferentes equipes de fiscais, os quais nem sempre os apresentam de forma padronizadas/uniformizadas.

TABELA 2 - Nº DE CONSTATAÇÕES EM MUNICÍPIOS POR UF

UF	Nº de municípios fiscalizados por UF	Nº de municípios por UF	% de municípios fiscalizados	UF	Nº de municípios fiscalizados por UF	Nº de municípios por UF	% de municípios fiscalizados
AC	7	22	31,82%	PE	21	185	11,35%
AL	11	102	10,78%	PI	23	224	10,27%
AM	12	62	19,35%	PR	27	399	6,77%
AP	8	16	50,00%	RJ	27	92	29,35%
BA	38	417	9,11%	RN	21	167	12,57%
CE	28	184	15,22%	RO	9	52	17,31%
ES	11	78	14,10%	RR	7	15	46,67%
GO	27	246	10,98%	RS	38	496	7,66%
MA	21	217	9,68%	SC	24	293	8,19%
MG	55	853	6,45%	SE	11	75	14,67%
MS	14	78	17,95%	SP	42	645	6,51%
MT	18	141	12,77%	TO	14	139	10,07%
PA	26	143	18,18%				

Fonte: CGU

4 MÉTODO, RESULTADOS E ANÁLISE

Para verificar os efeitos da corrupção em indicadores sociais, buscou-se neste trabalho pistas e evidência empírica da ação corrupta na gestão pública municipal, em particular nas áreas de saúde e educação. A coleta de dados se deu a partir de análise relatórios de auditorias CGU, que tem como foco a esfera administrativa municipal escolhidas por sorteio a partir de 2003 em todos os estados da Federação. Note-se que a ações investigativas empreendidas pela CGU, focam suas análises em políticas públicas envolvendo verba do governo federal em diversas áreas, mas, sobretudo em educação e saúde, as quais representam mais de 70% desses investimentos. A partir dos relatórios, os dados foram categorizados levando em consideração sua natureza, nas quais se percebeu a existência de uma grande diversidade de irregularidades, conforme pode ser visto abaixo.

A. Desvio de recurso (DR)

- a. Ações dolosas em que foram constata a captura do recurso por um agente privado

B. Impropriedade (I)

- a. Imprudência, negligência e imperícia (I)⁷
 - b. Ações dolosas sem desvio (DSD)
 - c. Não aplicação de recursos (NA)
 - d. Inoperância de Conselhos Municipais (IC)
- C. Irregularidade exógenas ao município (Ex)
- D. Municípios sem ressalvas (SR)

As constatações de cada categoria foram separadas por área de atuação do governo municipal, quais são educação e saúde. Todas as constatações que não constem nessas áreas foram agrupadas numa área denominada outras áreas. Essa divisão se justifica por possibilitar testar as irregularidades encontradas por áreas específicas com seus respectivos indicadores sociais.

A categoria desvio de recursos (DR), diz respeito a ações relacionadas com o desvio do dinheiro público propriamente dito. Várias são as irregularidades inseridas nessa categoria, que vão desde a apropriação indébita de recurso público por parte de gestores ou funcionários, até ações mais complexas como a corrupção. Nessa categoria foram colocadas apenas as constatações que de fato foram relacionadas a desvios. Ou seja, independente da forma, desvio de recursos, é toda captura recursos públicos em detrimento de um terceiro, desviando a ação governamental de sua finalidade. Note-se que a corrupção a partir deste ponto será inserida dentro dessa categoria. Ou seja, sempre que esta for reportada, nela estará contida os casos de corrupção detectadas nas prefeituras. Vale salientar que a corrupção é a maioria dos casos presentes na categoria DR, mas por existir outras formas de captura de recurso que possuem resultados semelhantes ao da corrupção, optou-se por fundi-las numa só categoria⁸.

Algumas irregularidades, que no senso comum, sejam consideradas graves, e realmente são, tais como armazenar merenda escolar ou medicamentos em locais

⁷ Imprudência – consiste em agir sem reflexão, de forma intempestiva, ou seja, em praticar uma ação sem a necessária cautela; negligência – atuação descuidada e desleixada, ou seja, com falta de atenção ou de zelo em momento ou situação que o requeria; imperícia – é a falta de conhecimentos técnicos, teóricos ou práticos, necessários ao exercício da profissão, da função, da arte ou do ofício.

⁸ Há alguns crimes que mesmo capturado recurso dos cofres públicos, não configuram corrupção tal qual o conceito utilizado neste trabalho. Ocorreram casos em que o gestor apoderou-se do patrimônio público por este está em seu poder, o que configura peculato, por exemplo.

inadequados, de maneira que os produtos venham a se estragar, será compreendido aqui como impropriedade da ação governamental. Ou seja, não existe, nesses casos, a captura de um recurso público, mas sim um mau gerenciamento.

Situações ilegais, como por exemplo, o descumprimento da legislação de licitações, mas que não se observou o desvio em si, não serão computadas nessa categoria. É de se imaginar que em alguns casos, as ações ilegais não obtenham sucesso, embora as intenções de captura de recurso estivessem postas, mas, isto não ocorrendo, corre-se o risco de super-dimensionar o número de ações dolosas com desvio. Não existe, em alguns casos, como diferenciar ação dolosa que não obteve sucesso com incompetência do agente público, logo pode se produzir uma informação inconsistentes aos se colocar esses casos na categoria de Desvios de Recursos.

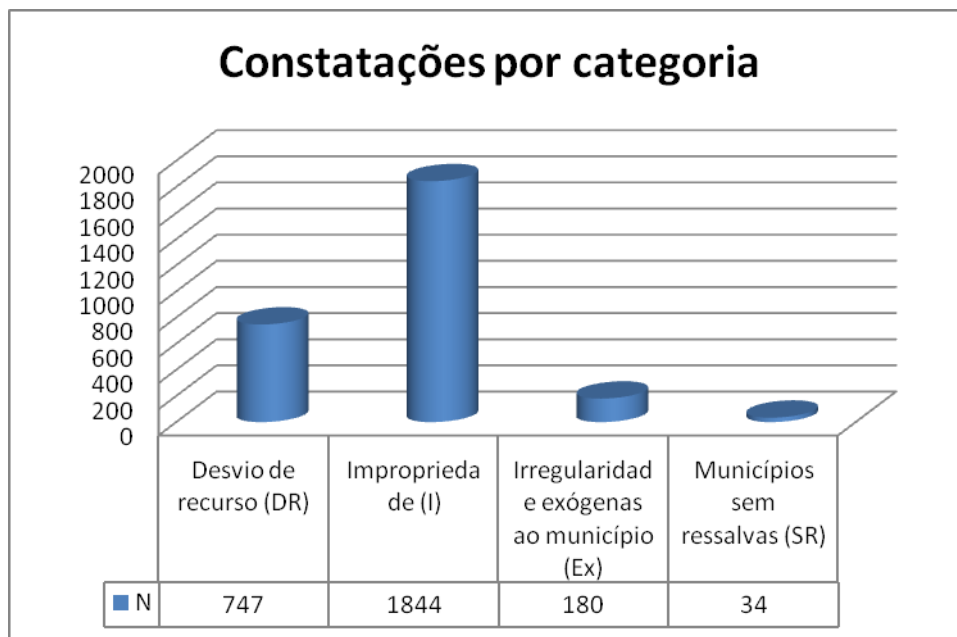
Na categoria Impropriedade (I) serão inseridas todas aquelas situações em que foram constatadas irregularidades relacionadas com a própria incompetência do gestor em administrar a coisa pública, as quais envolvem imprudência, negligência e imperícia. Viu-se no teste piloto, que essa categoria se mostra a mais expressiva em números absolutos, o que sugere que as gestões públicas municipais sofrem de um misto de ineficiência e captura de recurso público.

A terceira categoria diz respeito a casos em que a irregularidade não tinha como causa a administração municipal⁹, ou seja, a responsabilidade da ação estaria relacionada a outros atores administrativos, tais como governos estaduais, hospitais não administrados pela prefeitura dentre outros. A última categoria diz respeito a casos em que não foram encontrados nem um tipo de irregularidade, ou seja, os pareceres da CGU não constataram nenhuma ressalva.

Observou-se claramente um padrão, no qual no ranking estão localizadas as impropriedades, posteriormente desvios de recursos. Nestes relatórios foram emitidas um total de 2.805 constatações. Destas 26,60% se relacionam a desvios de recursos.

GRÁFICO 01

⁹ Existem investimentos federais que não passam pelas prefeituras. Como o foco dessa pesquisa é a gestão municipal, essas informações serão excluídas para efeito de análise.



Fonte: CGU

Este trabalho não parte do pressuposto de que os casos de corrupção detectados pela CGU representem a totalidade desse tipo fenômeno nos municípios, mas aponta sim para um indicativo de que no município em que foi detectado um caso pode existir lá um comportamento corrupto, que vai além dos objetos dos auditados. Ou seja, os casos detectados podem apontar para um padrão de comportamento irregular que permeie toda administração pública municipal.

4.1 DADOS DE IRREGULARIDADE

Abaixo segue tabelas que mostram a distribuição de por regiões do Brasil e unidades federativas. Esta tabela apenas apresenta a distribuição, pois nos sorteios não houve critérios de ponderação o que impossibilitar dizer que um estado ou região possui mais desvios do que outros.

TABELA 3 - Nº DE DESVIOS DE RECURSOS DETECTADAS EM AUDITORIAS MUNICIPAIS POR REGIÃO

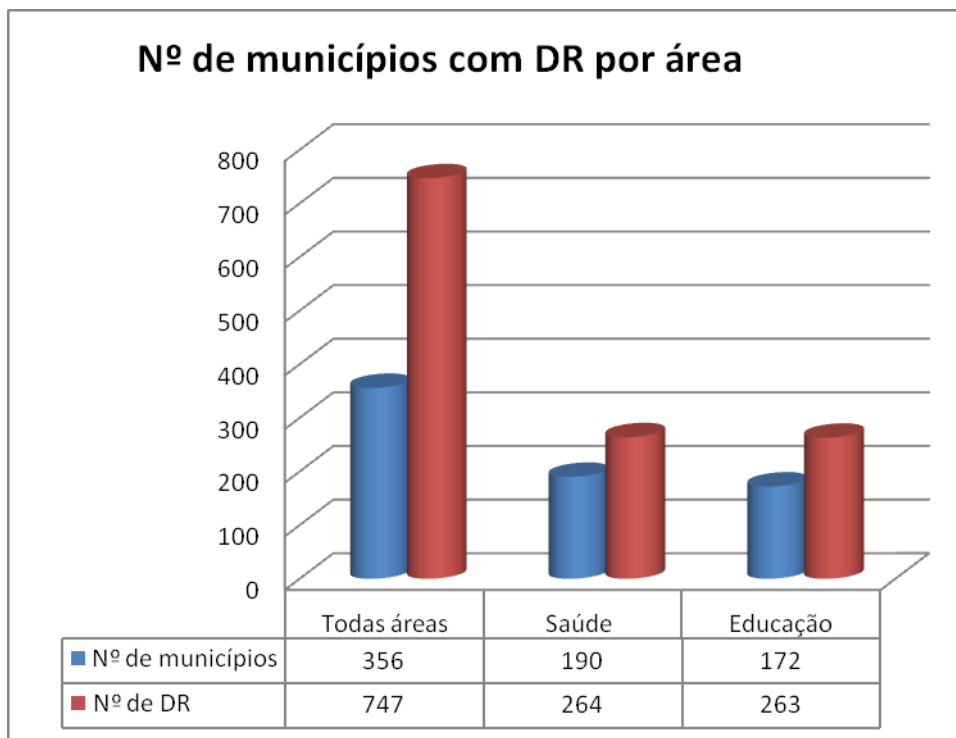
REGIÃO	Nº de auditorias	Nº de constatações envolvendo desvios de recursos	Média de desvios de recursos por região
Norte	82	119	1,45
Nordeste	197	407	2,07
Centro-oeste	58	69	1,19
Sudeste	135	96	0,71
Sul	89	56	0,63
Totais	561	747	1,33

Fonte: CGU

TABELA 4 Nº DE DESVIO DE RECURSOS EM MUNICÍPIOS POR UF

UF	Nº de municípios fiscalizados por UF	Nº de constatações envolvendo desvios de recursos	Média de desvios de recursos por municípios fiscalizados
AC	7	1	0,14
AL	11	22	2,00
AM	12	24	2,00
AP	8	13	1,63
BA	38	128	3,37
CE	28	48	1,71
ES	11	10	0,91
GO	27	26	0,96
MA	21	58	2,76
MG	55	46	0,84
MS	14	13	0,93
MT	18	30	1,67
PA	26	46	1,77
PB	21	36	1,71
PE	21	23	1,1
PI	23	31	1,35
PR	27	16	0,59
RJ	27	17	0,63
RN	21	38	1,81
RO	9	11	1,22
RR	7	12	1,71
RS	38	16	0,42
SC	24	24	1
SE	11	21	1,91
SP	42	23	0,55
TO	14	14	1
Total	561	747	
		Média	1,37

GRÁFICO 02



Fonte: CGU

Este trabalho parte da premissa de que a corrupção exerce influência negativa nos resultados de políticas públicas. Quanto mais corrupção menos as políticas públicas atingem os objetivos planejados.

Para testar esta hipótese o estudo buscou dados referentes a casos de corrupção e indicadores sociais de educação. Estes indicadores foram escolhidos por serem bastante sensíveis a ação governamental, servindo, portanto, como um termômetro do sucesso ou insucesso de políticas públicas.

Como variável independente utilizou-se casos constatados de desvios de recursos públicos, em sua maior parte corrupção, a partir de auditorias realizadas pela CGU em 556 municípios por todos os estados da federação. Estes casos ocorreram na esfera pública municipal entre os anos de 2001 a 2004. Esta variável inicialmente foi estruturada de maneira ordinal, na qual os casos de corrupção oscilaram de 0 a 12. Posteriormente esta variável foi convertida em dicotômica, e estabeleceu-se 0 (zero) para não-corrupção e 1 (um) para corrupção (DR).

A presença de DR na administração municipal é tomada nesse trabalho como um indicador de comportamento corrupto na gestão, dessa forma busca-se capturar tendência administrativa no município que objetive ilegalmente privatizar recursos públicos, os quais deveriam servir de aporte a execução de políticas governamentais. Mesmo existindo apenas um caso de corrupção se pressupõe que o comportamento corrupto faça parte de toda gestão podendo assim ser continuamente repetida, sendo razoável, portanto, supor que a corrupção sempre presente.

Os testes desenvolvidos aqui buscaram, inicialmente, verificar o peso desse comportamento em indicadores sociais tomando como base comparações com dados da gestão em foco com a anterior, para dessa forma, verificar diferenças (*timelag*) e testar a relação de indicadores negativos com a ação corrupta. Além dessa estratégia buscou-se também testar o impacto do DR na própria gestão, verificando se a presença de mais casos representam incremento negativo nos indicadores ou não. Foram feitos ainda testes inserindo-se variáveis de controle, tais como PIB per capita, região e reeleição.

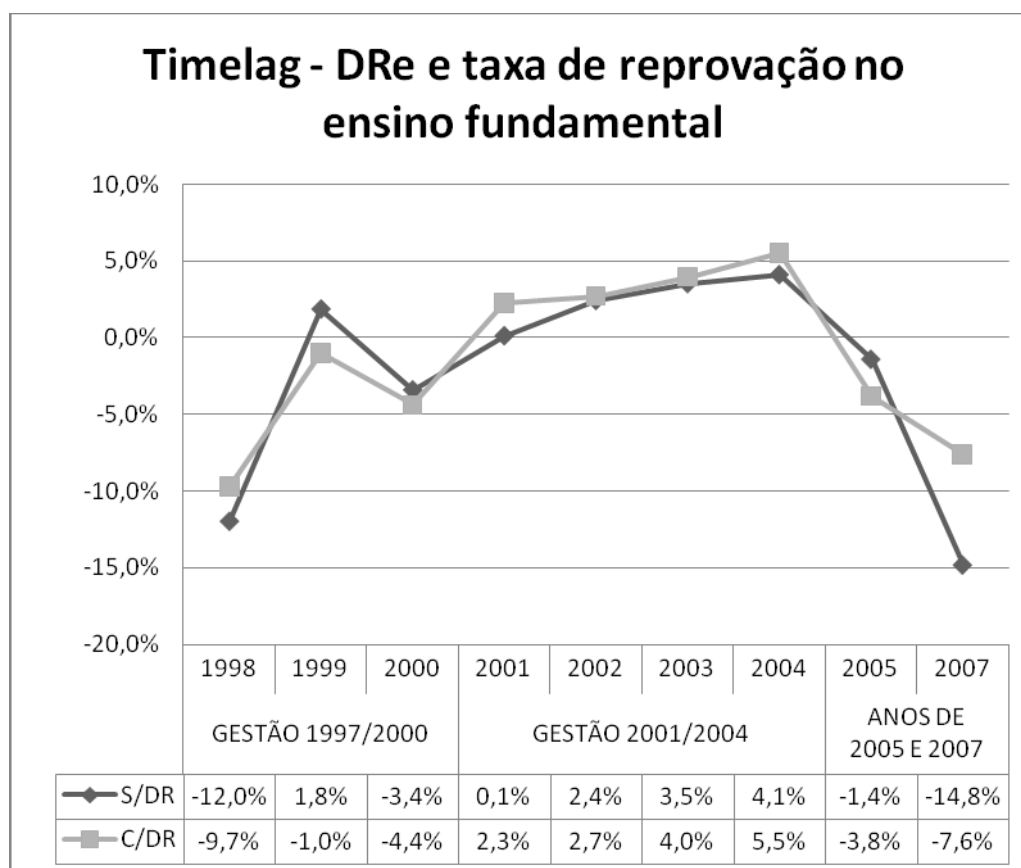
4.2 *TIMELAG* DO IMPACTO DE DESVIO DE RECURSOS EM RENDIMENTO ESCOLAR ENTRE AS GESTÕES MUNICIPAIS 1997/2000 E 2000/2004

Uma primeira estratégia adotada foi desenvolver uma análise longitudinal para se verificar se os indicadores foram influenciados realmente pela gestão 2001/2004 ou se já havia uma defasagem da mesma advinda de gestões anteriores. Para visualizarmos essa diferença, se procedeu um teste de *timelag* no qual acompanhou-se ao longo do tempo os indicadores educacionais de taxa de reprovação e abandono escolar, que compreendem o período de 1997 à 2007 (excetuando-se o ano de 2006).

No gráfico abaixo é possível verificar a tendência no indicador e se há diferença de um ano para ou outro, bem como de uma gestão para outra. Os municípios foram divididos em dois grupos, os que se detectou desvio de recursos na educação (C/DR) e os que não se detectou (S/DR). Numa primeira visão percebe-se que a taxa de reprovação nos dois grupos de municípios de 2001 a 2004 foi positiva. Mas há diferenças de intensidade, pois no grupo de municípios C/DR o *timelag* na taxa de reprovação foi maior em relação ao outro grupo.

Note-se, conforme gráfico abaixo, que a taxa de reprovação nos municípios C/DR começou a ser superior ao dos outros municípios só a partir de 2001, continuando durante toda gestão, revertendo-se só no ano de 2005. Sob este aspecto é possível dizer que as gestões com DR impactam positivamente com maior intensidade para aumentar a taxa de reprovação.

GRÁFICO 03

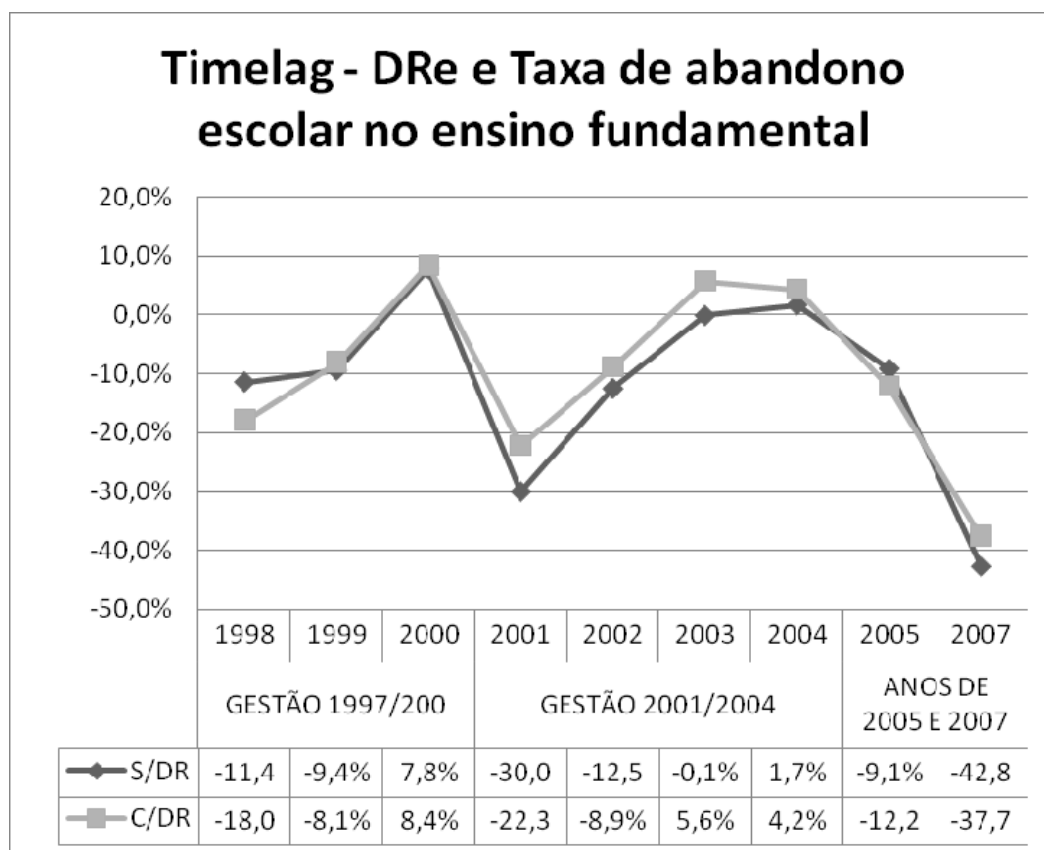


Fonte: INEP e CGU

Na análise sobre abandono escolar os dados corroboram com o argumento deste trabalho, pois os municípios S/DR sempre tiveram numa situação mais favorável em termos de diferenças de taxas do que os municípios C/DR. No ano de 2003 o primeiro grupo praticamente se manteve estável, enquanto que o segundo teve um aumento de abandono escolar na ordem de 5,6%. Parece pouco, mas em termos absolutos é bastante significativo, pois sabendo-se que o número de alunos matriculados em 2003 na rede pública municipal (1ª a 8ª séries) nesta amostra foi de 1.181.388, esta percentagem

representam algo em torno de 66.155 alunos que abandonaram a escola, o que em termos comparativos superam a totalidade de alunos matriculados nessa séries nos estados do Acre e Roraima (63.287)¹⁰.

GRÁFICO 04



Fonte: INEP e CGU

Se tomarmos como parâmetro apenas a gestão 2001/2004 percebe-se que a diferença entre os dois grupos de municípios no tocante a reprovação chega a 44%, pois nesse período a taxa de reprovação no grupo que não houve DR foi 2,5% positiva em relação à gestão 1997/2000, conforme pode ser visto na tabela 8. Já nos municípios com DR a diferença de uma gestão para outra foi de 3,6%.

Essa relação se aprofunda quando se insere a variável de controle faixa populacional. Nos municípios de 11 mil até 50 mil habitantes (2003) o resultado encontrado para aqueles que não havia DR foi levemente negativo (- 0,5%) enquanto

¹⁰ Censo Escolar de 2003 (INEP).

que no outro grupo houve um acréscimo de 5,0%¹¹. Na amostra aqui utilizada municípios com esta faixa populacional representam 55% do total.

Comparando as duas gestões percebe-se que a gestão 1997/2000 no grupo de municípios C/DR houve um decréscimo da taxa, o que não se repetiu na gestão 2001/2004. Esse fenômeno não ocorreu na taxa de abandono escolar, pois em ambas as gestões os números foram negativos. No entanto a queda da taxa de abandono nos municípios C/DR foi quase metade dos municípios em que os desvios não foram detectados.

TABELA 5 - TIMELAG DE REPROVAÇÃO E ABANDONO ESCOLAR NO ENSINO FUNDAMENTAL DE 1997 A 2004 POR GESTÃO

	REPROVAÇÃO		ABANDONO	
	1997/2000	2001/2004	1997/2000	2001/2004
S/DR	-4,5%	2,5%	-4,3%	-13,6%
C/DR	-5,1%	3,6%	-5,9%	-7,1%

Fonte: INEP e CGU

4.2 IMPACTOS DA QUANTIDADE DE DESVIO DE RECURSOS EM RENDIMENTO ESCOLAR E SAÚDE NA GESTÃO 2001/2004

Analisando a taxa de abandono escolar no ensino fundamental, perceber-se que onde houve corrupção no período analisado, há um incremento positivo nesta taxa, a qual pode variar de 7,21% onde não houve corrupção à 16,16% nos municípios em que detectou quatro casos.

¹¹ O mesmo ocorre quando se controla pelo 1º quartil do PIB per capita (2003). Note-se que na medida em que se passa para os quartis subsequentes a diferença de *timelag* na gestão 2001/2004 em relação à taxa de reprovação diminui. Isto que sugere que nos municípios mais pobres a corrupção exercer maior impacto (resultados do *timelag* de DR e taxa de reprovação no ensino fundamental controlado por cada quartil do PIB per capita: 1º = 290%; 2º = 83%; 3º = 16,9%; e 4º = - 1,6%).

TABELA 6 - Nº DE DR E TAXA DE ABANDONO ESCOLAR

Nº DESVIO DE RECURSOS POR MUNICÍPIO- EDUCAÇÃO					
TAXA DE ABANDONO ESCOLAR	0	1	2	3	4
2004	7.21	11.50	13.97	14.38	16.16
2005	6.56	10.23	12.52	11.21	14.50
2007	3.75	6.58	7.17	6.93	9.23

Fonte: INEP e CGU

Impacto semelhante ocorre quando os mesmos dados são cruzados com as notas do índice de educação básica, o qual possui uma relação negativa com a presença de corrupção. Nos municípios em que não se encontrou corrupção no ano de 2004 a nota média foi de 3,57. A presença de um caso apenas fez a média diminuir para 3,08, ou seja 13,72% a menos. Onde se encontrou até quatro casos de desvio a queda média foi de 26,61%.

TABELA 7 - Nº DE DR E ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)

	SÉRIES	ANO	Nº DESVIO DE RECURSOS POR MUNICÍPIO- EDUCAÇÃO				
			0	1	2	3	4
ÍNDICE DE EDUCAÇÃO BÁSICA	1ª A 4ª	2005	3.57	3.08	2.74	2.86	2.62
		2007	3.94	3.54	3.15	3.12	2.75
	5ª A 8ª	2005	3.15	2.85	2.68	2.82	2.63
		2007	3.49	3.03	2.91	3.14	2.96

Fonte: INEP e CGU

Observe-se que da amostra de 556 municípios utilizadas nesse trabalho, encontrou-se desvios de recursos especificamente na área de educação em 172, 30,9% do total. Nesse grupo de municípios predominou a presença de um ou dois casos de desvios. Apenas em 13,95% dos 172 municípios foram encontrados mais de dois casos de desvio.

4.3.1 – REGRESSÃO TOBIT

Com o objetivo de testar o poder explicativo do desvio de recursos em variáveis educacionais, optou-se nesse trabalho por utilizada a regressão TOBIT dado a natureza

das variáveis dependentes aqui trabalhadas. Estas são consideradas limitadas por terem distribuição não-normais e por estarem entre zero e um, o que restringe a análise pela regressão dos mínimos quadrados. No modelo abaixo os dados foram censurados ao máximo à esquerda e à direita.

Como variáveis dependentes utilizou-se a taxa de abandono no ensino fundamental entre os anos de 2004, 2005 e 2007, e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para as séries iniciais e finais do ensino fundamental para os anos de 2005 e 2007. As variáveis independentes foram agregadas por grupos, conforme pode ser visto na tabela 8 e 10.

Nos dois modelos abaixo é possível corroborar a hipótese levantada neste trabalho, de que a corrupção, medida pelos números de desvios de recurso públicos explica a variação de indicadores de rendimento escolar. A variável desvio de recursos controladas por variáveis escolares, sócio-econômicas e financeiras, impacta positivamente no abandono escolar e negativamente nas notas do IDEB, e com grande significância. Esta se mantém alta em relação ao abandono escolar para os anos de 2004, 2005 e 2006, o que pode sugerir que casos de corrupção se estendem causando danos ao longo do tempo. Em relação às notas do IDEB, o modelo perde significância nas séries finais para o ano de 2005. Aparentemente os efeitos da corrupção nestas séries só são percebidos mais adiante. O mesmo não ocorre nas séries iniciais, pois mesmo em 2005 há significância de 0.010, e aumenta no ano de 2007, conforme pode ser visto abaixo.

]

**TABELA 8 – TAXA DE ABANDONO NO ENSINO FUNDAMENTAL
REGRESSÃO TOBIT (com dados censurados à esquerda e à direita)**

GRUPO	INDEPENDENTES	TAXA DE ABANDONO NO ENSINO FUNDAMENTAL		
		2004	2005	2007
		COEFICIÊNTES		
	Constante	24.72756***	26.9686***	13.2103***
CGU	Desvio de recursos na educação	1.273419***	0.81113**	0.65939***
	Impropriedade na educação	0.503189**	0.576372**	0.464942**
ESCOLA	Docentes c/ 3º grau -2004	-0.01857*	-0.01588	-0.00425
	Índice de equipamento pedag – 2004	-2.42564***	-1.09918	-0.88147
FINANCEIRAS/ ADM	Receitas de transf. Por 1000h – 2004	1.74E-08	2.17E-08	-4.87E-08
	Receitas próprias 1000h - 2004	-7.23E-08	-8.06E-08	1.361437
	% Func. Adm direta - 3º grau - 2004	-14.3224**	-15.3138**	-7.69035
DEMOGRÁFICA/ SOCIAIS	Taxa de alfabetização, 2000	-0.34034***	-0.33219	8.92E-09
	Taxa de urbanização - 2000	5.5823***	6.017588***	0.77435***
	Log população - 2000	0.798539**	0.329662	-0.2223***
	Área do município - 2000	0.000142***	0.000146***	0.00013***
		0.6675	0.5748	0.639
	LOG LIKELIHOOD	-1377.99	-1418.09	-1202.95
	PROB > CHI2	0.000	0.000	0.000
	N	459	459	464
	CENSURADO A ESQUERDA	31	31	46
	CENSURADO A DIREITA	1	1	1

Fonte: CGU, INEP, STN, IPEA E TSE.

* Significativo a 0.10; ** Significativo a 0.05; *** Significativo a 0.01

**TABELA 9 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)
REGRESSÃO TOBIT (com dados censurados à esquerda e à direita) ÍNDICE**

GRUPO	INDEPENDENTES	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA			
		1ª A 4ª SÉRIES		5ª A 8ª SÉRIES	
		2005	2007	2005	2007
		COEFICIENTES			
	Constante	1.266596***	2.173955***	0.778334	1.762223***
CGU	Desvio de recursos - educação	-0.0699*	-0.1135***	-0.07131	-0.09319**
	Impropriedade - educação	-0.06171**	-0.0679***	-0.02288	-0.01612
ESCOLAR	Docentes c/ 3º grau -2004	0.00361**	0.0040***	0.00046	0.000797
	Índice de equipam. Pedag - 2004	0.189806	0.061822	0.154165	0.246873
	Dependência pedagógica - 2004	0.028969	0.05767**	0.058225	0.010014
	% Alunos da rede mun rural - 2004	-0.00291	-0.22708	0.629039**	0.085488
SÓCIO- ECONÔMICA	Área do município	-7.17E-06	-6.76E-06	2.50E-06	3.12E-06
	Região metropolitana	-0.04598	-0.15225	0.001409	-0.33931*
	Taxa de urbanização – 2000	-0.52291**	-0.53847***	-0.42786	-0.38731
	Densidade demográfica - 2000	6.01E-05	-0.00015	0.000435	0.000724*
	Taxa de alfabetização, 2000	0.0321***	0.03000***	0.02763***	0.02984***
	Gini 2000	-0.74912	-1.21537**	-0.27529	-1.14471
FINANCEIRAS	Receitas de transf. Por 1000h - 2004	0.000453*	0.000399*	0.000123	0.000212
	Receitas fundef p/aluno - 2004	1.03E-05	1.75E-05*	-1.7E-05	1.34E-05
	R - predito	0.7300	0.7706	0.634	0.6698
	Log likelihood	-218.088	-226.247	-133.065	-169.808
	Prob > chi2	0.000	0.000	0.000	0.000
	N	266	298	164	211
	Censurado a esquerda	1	1	1	1
	Censurado a direita	0	0	0	0

Fonte: CGU, INEP e IPEA.

* Significativo a 0.10; ** Significativo a 0.05; *** Significativo a 0.01

Foi feito o mesmo teste para a percentagem de crianças com vacina em dia. O objetivo foi verificar se casos de corrupção diminuem a quantidade de crianças com acesso a vacinação. Saber se as crianças têm acesso a vacina pode demonstrar a qualidade do serviço prestado na área de saúde pelos municípios.

O modelo abaixo aponta para uma relação negativa entre casos de corrupção e crianças com vacina em dia nos municípios. O modelo se mostrou significativo entre os anos de 2004 à 2007, perdendo força em 2008. Com este teste pode-se dizer que a corrupção gera um impacto importante também no campo da saúde, pois crianças sem vacina em dia significa menos qualidade do serviço prestado.

**TABELA 10 - % DE CRIANÇAS COM VACINA EM DIA > 1 ANO
REGRESSÃO TOBIT (com dados censurados à esquerda e à direita)**

INDEPENDENTES	% DE CRIANÇAS COM VACINA EM DIA > 1 ANO				
	2004	2005	2006	2007	2008
	COEFICIÊNTES				
Constante	0.895008	0.970435	0.998961	1.03305	0.975543
Desvio de recursos	-0.00741***	-0.00591**	-0.00618**	-0.00537**	-0.00131
Impropriedade	-0.00276	-0.00158	-0.0025	-0.00331*	0.002734
Taxa de alfabetização, 2000	0.002281***	0.001681***	0.001307***	0.00121***	0.001058
Logpop00	-0.01572***	-0.02141***	-0.01939***	-0.02004***	-0.01019
Profissionais de saúde por 1000h - 2004	0.006681***	0.006679***	3.37E-03	0.006274***	0.003021
Densidade demográfica – 2000	3.77E-06	3.13E-06	1.70E-06	4.25E-06	1.94E-06
Taxa de urbanização – 2000	0.033266**	0.075326***	0.077532***	4.89E-02***	0.008602
R – predito	0.5268	0.5289	0.5202	5193	0.489
Log likelihood	577.8499	492.9636	493.141	519.2502	464.9574
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
N	501	505	508	507	508
Censurado a esquerda	1	1	1	1	1
Censurado a direita	30	31	41	49	1

Fonte: CGU E DATASUS.

* Significante a 0.10; ** Significante a 0.05; *** Significante a 0.01

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho busco-se relacionar desvio de recursos, em sua maioria casos de corrupção, com deficiência da ação governamental medida a partir de indicadores de educação e saúde. Partiu-se do pressuposto sugerido pela literatura que ver na corrupção uma variável independente causadores de prejuízos.

Nos dados coletados pela CGU foi possível de fato verificar esta associação com indicadores de rendimento escolar. Os dados sugerem que na medida em que os casos de desvio de recursos se manifestam os indicadores sofre impactos que comprometem a qualidade do serviço prestado pelo ente municipal.

Na regressão TOBIT estas relações se mostraram significantes. O desvio de recurso realmente explicam variações nos indicadores de educação e saúde, sendo portanto, um elemento que deve ser considerados ao se avaliar condicionantes da qualidade da saúde e educação no Brasil.

REFERÊNCIAS

BARRO, R.J. Economic Growth in a Cross Section of Countries. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 105, n. 2, p. 407-443, 1991.

CAIDEN, G.E. Public Maladministration and Bureaucratic Corruption. *In: Conference on Fraud, Waste and Abuse in Government*, University of Pittsburgh, 1980.

BOSE, N; CAPASSO, S; MURSHID, A.P. Threshold Effects of Corruption: Theory and Evidence. *World Development*, Elsevier, v. 36, n. 7, p. 1173-1191, 2008.

FISMAN, R; MIGUEL, E. Cultures of Corruption: Evidence From Diplomatic Parking Tickets. *NBER WORKING PAPER SERIES*, Cambridge, n. 12312, 2006.

GEDDES, BARBARA & NETO, ARTUR RIBEIRO. *Fontes institucionais da corrupção no Brasil*. in: ROSENN, KEIITH S. & DOWNES, RICHARD. *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*.. Rio de Janeiro: FGV Editora., 2000. p. 237.

GLAESER, E. L; SAKS, R.E. Corruption In America. Working paper of the International Monetary Fund, Cambridge, n. 10821, 2004.

GOULD, D.J; AMARO-REYES, J.A. The Effects of Corruption on Administrative Performance Illustrations from Developing Countries. *World Bank Staff Working Papers*, n. 580, 1983.

HUNTINGTON, S. P. Modernization and corruption. in: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. *Political corruption: concepts e contexts*. 3^a ed. New brunswick: Transaction Publishers, 2002. p. 253-263.

KAUFMANN,D; KRAAY, A; ZOIDO-LOBATON,P. Aggregating Governance Indicators. World Bank Policy Research Working Paper, n. 2195, 1999.

LEDERMAN, D; LOAYZA, N; SOARES, R.R. Accountability and Corruption Political Institutions Matter. World Bank Policy Research Working, n. 2708, 2001.

LEFF, N. H. Economic development throught bureaucratic corruption in: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. Political corruption: concepts & contexts. 3^a ed. New brunswick: Transaction Publishers, 2002. p. 307-320.

MAURO, P. Corruption and Growth. The Quarterly Journal of Economics, v. 10, n. 3, p. 681-712 , 1995.

NYE, J. S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. in: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. Political corruption: concepts e contexts. 3^a ed. New brunswick: Transaction Publishers, 2002. p. 281-300.

RAHMAN, R; KISUNKO, G; KAPOOR K. Estimating the Effects of Corruption Implications for Bangladesh. World Bank Policy Research Working Paper , n. 2479, 2000.

REIS, F. W. & GIANNOTI, J. A. & ALMEIDA, M. H. T. & SILVA, C. E. L. Corrupção (debate). Novos Estudos Cebrap, São Paulo, v. 60, p. 190, Julho de 2001.

ROSE-ACKERMAN, S. Corruption and government: causes, consequences and reform. New York: Cambridge University Press., 1999. 266 p.

SCOTT, J.C. Corruption, Machine Politics anda Political Change. in: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M Political corruption: concepts & contexts,. 3^a ed. New brunswick: Transaction Publishers, 2002. p. 221-232.

STOCK, A. Ong's questionam eficácia do acordo anti-corrupção da ONU Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/story/2003/12/031212_corrupcaoas.shtml>

TANZI, V. & DAVOODI, H. Corruption, public investment and growth Working paper of the International Monetary Fund, p. 23, 1997. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>.

TANZI, V. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. Working paper of the International Monetary Fund, v. 45, n. 4, 1998.