

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

Ana Luíza Melo Aranha

**CORRUPÇÃO E GOVERNO LOCAL:
UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS MINEIROS**

Belo Horizonte

2011

Ana Luíza Melo Aranha

**CORRUPÇÃO E GOVERNO LOCAL:
UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS MINEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do grau de mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Instituições, Participação e Sociedade Civil

Orientadora: Prof^a Marlise Miriam de Matos Almeida
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte

2011

320 A662c 2011	<p>Aranha, Ana Luiza</p> <p>Corrupção e governo local [manuscrito] : uma análise dos municípios mineiros / Ana Luiza Aranha. - 2011. 208 f.</p> <p>Orientadora: Marlise Miriam Almeida .</p> <p>Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p>1. Ciência política – Teses. 2. Corrupção administrativa – Teses. 3. Municípios - Teses. I. Almeida, Marlise Miriam de Matos. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.</p>
----------------------	--



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: posdcp@fafich.ufmg.br
TELEFAX: (31) 3409-5030

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA, REALIZADA NO DIA 21/01/2011.

Aos 21 (vinte e um) dias do mês de janeiro de 2011 (dois mil e onze), às 9:00 horas, na sala F-2094 do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, reuniu-se a banca examinadora da dissertação intitulada “ *Corrupção e Governo Local: uma análise dos municípios mineiros*”. Elaborada pela aluna **Ana Luiza de Melo Aranha**. Compuseram a banca examinadora os professores: **Marlise Miriam Matos Almeida (Orientadora)**, **Fernando de Barros Filgueiras** do Departamento de Ciência Política (UFMG), e **Céli Regina Jardim Pinto (UFRS)**. Após arguição oral da aluna, os membros da banca examinadora deliberaram pela aprovação da referida dissertação, obtendo assim a aluna o título de Mestre em Ciência Política. Para constar foi lavrada a presente ata, que será assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 21 de janeiro de 2011.

Profa Marlise Miriam Matos Almeida
(Orientadora DCP/UFMG)

Prof. Fernando de Barros Filgueiras
(DCP/UFMG)

Profa Céli Regina Jardim Pinto
(UFRS)

Dedico esta dissertação à minha mãe.

Obrigada por tudo, sempre.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus ou a Deusa em primeiro lugar, por me guiar sempre na direção da luz.

Agradeço à Marlise por mais uma etapa que cumprimos juntas.

Agradeço ao Thi, meu amor, por tudo. Pela compreensão das ausências nas horas de estudo, pelo ombro amigo nas horas difíceis e pelo seu amor (te amo!), e claro, pela ajudinha com as tabelas desta dissertação...

À minha família, por termos aprendido a viver de uma nova forma, com novos laços, em outras casas... À minha irmã, que mesmo estando longe, sempre esteve do meu lado.

À minha tia Heloísa pela ajuda na coleta de dados.

À todas e a todos os meus amigos e primos, que sempre me apoiaram e estimularam a dar o melhor de mim.

Aos meus colegas do mestrado, pelas disciplinas cursadas dentro e fora de sala.

Ao Nepem por tudo que aprendi dentro dele, em especial agradeço ao Breno e à Marina por tudo o que partilhamos nesses cinco anos.

Ao DCP e seus professores pelo aprendizado proporcionado.

À CAPES e ao CNPQ pelo incentivo financeiro sem o qual este trabalho ficaria comprometido.

Muito obrigada.

**“Cowboy Fora da Lei
Raul Seixas**

Mamãe, não quero ser prefeito
Pode ser que eu seja eleito
E alguém pode querer me assassinar”

**“Os Anjos
Dado Villa-Lobos/Renato Russo**

Hoje não dá
Hoje não dá
A maldade humana agora não tem nome
Hoje não dá.

(Pegue duas medidas de estupidez
Junte trinta e quatro partes de mentira
Coloque tudo numa forma
Untada previamente
Com promessas não cumpridas
Adicione a seguir o ódio e a inveja
Às dez colheres cheias de burrice
Mexa tudo e misture bem
E não se esqueça: Antes de levar ao forno
Temperar com essência de espírito de porco,
Duas xícaras de indiferença
e um tablete e meio de preguiça)

Hoje não dá
Hoje não dá
Está um dia tão bonito lá fora
E eu quero brincar
Mas hoje não dá
Hoje não dá
Vou consertar a minha asa quebrada
E descansar.

Gostaria de não saber destes crimes atrozes
É todo dia agora e o que vamos fazer?
Quero voar pra bem longe mas hoje não dá
Não sei o que pensar e nem o que dizer.

Só nos sobrou do amor
A falta que ficou”

RESUMO

A presente dissertação aborda a corrupção nos municípios de Minas Gerais, a partir de uma concepção de corrupção como malversação de fundos públicos pelo sistema político – tendo em mente que esta é apenas uma das muitas faces do fenômeno. O enfoque recai sobre o comportamento ilegal de funcionários ou representantes políticos municipais que lidam com os recursos federais que são repassados para os municípios mineiros. Para realizar esse estudo foram utilizados os relatórios produzidos pela Controladoria Geral da União (CGU) no seu *Programa de Fiscalizações a partir de Sorteios Públicos*. Este programa fiscalizou, desde o seu início em 2003 até o início dessa dissertação em 2009, 169 municípios mineiros. Assim o alvo dessa dissertação foram as irregularidades encontradas pela CGU nestes municípios. Primeiramente, foi feito um perfil geral da situação dos municípios mineiros investigados pela CGU entre 2003 e 2009 em relação à incidência de irregularidades, ressaltando quais as áreas estariam em situação mais crítica. Foi concluído que a área da Saúde é aquela que apresenta a pior situação em relação a ocorrência de irregularidades. Estas, por sua vez, foram tomadas como *proxies* da ocorrência de corrupção nos municípios, e a partir da quantidade de irregularidades encontradas foram realizados testes estatísticos a fim de se estabelecer quais fatores – indicados pela literatura – poderiam ser tomados como condicionantes da corrupção no nível local. Assim, a partir da identificação de fatores políticos, sociais, econômicos e demográficos foi demonstrado que as características dos municípios – o tamanho da população, o Índice de Desenvolvimento Humano, o Índice de Gini, o nível de alfabetização e de escolaridade, a renda *per capita*, a quantidade de indigentes e a região de planejamento do estado – juntamente com a característica das transferências – o montante de recursos repassado pelo governo federal – tudo isso somado à situação do controle no município – distância do município em relação à capital Belo Horizonte – se mostraram significativamente associadas com a incidência de irregularidades (de corrupção) nos municípios mineiros. Estas informações fazem parte da construção de um perfil da corrupção nos municípios fiscalizados pela CGU no Estado de Minas Gerais, que mostra como este fenômeno está distribuído em termos de áreas e quais os possíveis fatores que permitem explicar a ocorrência de corrupção nos governos locais.

Palavras-chave: Corrupção, Interesse Público, Governo Local, Controle, Municípios, Minas Gerais.

ABSTRACT

This dissertation deals with the corruption in the municipalities of Minas Gerais, from a conception of corruption as misuse of funds by the political system - keeping in mind that this is just one of the many faces of the phenomenon. The arguments focus on the conduct by municipal officials or politicians who deal with federal funds that are given to the municipalities of Minas Gerais. To perform this study we used the reports produced by the federal agency Controladoria-Geral da União (CGU) in its Programme of Inspections from Public Lotteries. This program, since its inception in 2003 until the beginning of this dissertation in 2009, has inspected 169 municipalities of Minas Gerais. So the target of this dissertation were the irregularities found by the CGU in these towns. First, there was made a general profile of the situation in those cities surveyed by the CGU from 2003 to 2009 in the incidence of irregularities, highlighting which areas would be in a more critical situation. The research suggests that the health area is one that presents the worst situation for the occurrence of irregularities. These, in turn, were taken as proxies for the occurrence of corruption in municipalities and from the amount of irregularities found statistical tests were performed in order to establish which factors - indicated by the literature - could be taken as determinants of corruption at the local level. Thus, from the identification of political, social, economic and demographic characteristics was proven that the municipal characteristics - population size, the Human Development Index, the Gini Index, the level of literacy and education, the income, the amount of indigent and the geographical area of the state - along with the characteristic of transfers - the amount of funds transferred by the federal government - all this added to the situation of the control in the city - the distance between the city and the capital Belo Horizonte - were significantly associated with the incidence of irregularities (corruption) in the mining municipalities. This information is part of a profile of corruption in the cities monitored by the CGU in the state of Minas Gerais, which shows how this phenomenon is distributed in terms of areas and what are the possible factors that can explain the occurrence of corruption in local governments.

Keywords: Corruption, Public Interest, Local Government, Control, Municipality, Minas Gerais.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Minas Gerais por meso regiões.....	102
Figura 2	Participação das meso-regiões no PIB mineiro em 2003.....	103
Figura 3	Municípios mineiros fiscalizados pela CGU entre 2003 e 2009.....	115
Gráfico 1	Escolaridade média da população com 25 anos ou mais – MG.....	98
Gráfico 2	Média de desempenho em língua portuguesa – SAEB 2003.....	98
Gráfico 3	Média de desempenho em matemática – SAEB 2003.....	99
Gráfico 4	Número total de irregularidades no município.....	117
Gráfico 5	Número total de irregularidades nas licitações.....	119
Gráfico 6	Taxa de irregularidades nas licitações.....	120
Gráfico 7	Número total de fiscalizações.....	120
Gráfico 8	Ano da fiscalização da CGU.....	122
Gráfico 9	Partido Prefeito(a).....	123
Gráfico 10	PIB Bruto a preços correntes (R\$1000).....	138
Gráfico 11	Produto Interno Bruto per capita (R\$).....	139
Gráfico 12	Pessoas sem instrução e menos de 1 ano de estudo.....	141
Gráfico 13	Taxa de analfabetismo.....	142
Gráfico 14	Taxa de urbanização.....	144
Gráfico 15	Distribuição da população residente.....	145
Gráfico 16	Índice de Desenvolvimento Humano.....	146
Gráfico 17	Índice de Gini.....	148
Gráfico 18	Porcentagem de indigentes.....	149
Gráfico 19	Porcentagem de vereadoras.....	157

Quadro 1	Municípios mineiros investigados pela CGU que apresentaram casos graves de corrupção.....	118
Quadro 2	Distribuição dos municípios mineiros investigados pela CGU por grau de incidência da corrupção deste tipo – 2003-2009.....	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Percepção da corrupção no governo local – Brasil – 2008.....	49
Tabela 2	Posição comparativa de Minas nos rankings de desenvolvimento humano e distribuição de renda no país.....	96
Tabela 3	Prefeitos (as) eleitos (as) por partido – MG – 2000, 2004 e 2008.....	100
Tabela 4	Quantidade de prefeitos (as) eleitos (as) por sexo - MG-2000, 2004 e 2008.....	101
Tabela 5	Vereadores eleitos por sexo – MG – 2000, 2004 e 2008.....	101
Tabela 6	Contas rejeitadas pelo TCE-MG – 2000-2010.....	106
Tabela 7	Número total de irregularidades nos municípios – MG – 2003-2009.	116
Tabela 8	Existência de casos graves – MG – 2003-2009.....	117
Tabela 9	Número total de irregularidades nas licitações – MG – 2003-2009.....	118
Tabela 10	Taxa de irregularidade nas licitações – MG – 2003-2009.....	119
Tabela 11	Número total de fiscalizações no município – MG – 2003-2009.....	120
Tabela 12	Ano da fiscalização da CGU – MG – 2003-2009.....	121
Tabela 13	Partido Prefeito (a) – MG – 2003-2009.....	122
Tabela 14	Incidência de corrupção por áreas ministeriais, com base na taxa de irregularidades por fiscalização – MG – 2003-2009.....	131
Tabela 15	Número de fiscalizações nos Ministérios da Assistência Social (hoje em dia MDS), Educação e Saúde – MG – 2003-2009.....	132
Tabela 16	Existência de casos graves * grau de incidência de irregularidades – MG – 2003-2009.....	135
Tabela 17	Qui-quadrado entre existência de casos graves e grau de incidência de irregularidades – MG – 2003-2009.....	136
Tabela 18	Correlação entre número total de fiscalizações no município e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009.....	136
Tabela 19	Possibilidade de reeleição (próxima eleição) – MG – 2003-2009.....	137

Tabela 20	Possibilidade de reeleição * Grau de incidência de irregularidades –MG – 2003-2009.....	137
Tabela 21	Produto Interno Bruto a preços correntes (1000 R\$) – MG – 2003-2009.....	138
Tabela 22	Produto Interno Bruto per capita (R\$) – MG – 2003-2009.....	139
Tabela 23	Coração entre PIB per capita e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009.....	140
Tabela 24	Pessoas residentes - 10 anos ou mais de idade – sem instrução e menos de 1 ano de estudo – MG – 2003-2009.....	140
Tabela 25	Correlação entre pessoas residentes sem instrução e menos de um ano de estudo e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009.....	141
Tabela 26	Taxa de analfabetismo – MG – 2003-2009.....	142
Tabela 27	Correlação entre taxa de analfabetismo e número total de irregularidades no município – MG – 2003 2009.....	143
Tabela 28	Taxa de urbanização – MG – 2003-2009.....	143
Tabela 29	População residente – MG – 2003-2009.....	144
Tabela 30	Correlação entre logaritmo da população e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009.....	145
Tabela 31	Índice de Desenvolvimento Humano – MG – 2003-2009.....	146
Tabela 32	Correlação entre IDH e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009.....	147
Tabela 33	Índice de Gini – MG – 2003-2009.....	148
Tabela 34	Correlação entre Índice de Gini e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009.....	148
Tabela 35	Porcentagem de indigentes – MG – 2003-2009.....	149
Tabela 36	Correlação entre porcentagem de indigentes e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009.....	150
Tabela 37	Região de planejamento – MG – 2003-2009.....	151
Tabela 38	Região de planejamento * grau de incidência de irregularidades – MG – 2003-2009.....	151

Tabela 39	Qui-quadrado entre região de planejamento e grau de incidência de irregularidades – MG – 2003-2009.....	152
Tabela 40	Existência de rádio local (AM, FM e comunitária) – MG – 2003-2009.....	153
Tabela 41	Existência de jornal/revista local – MG – 2003-2009.....	153
Tabela 42	Existência de rádio local * grau de incidência de irregularidades – MG - 2003-2009.....	154
Tabela 43	Existência de jornal/revista local * grau de incidência de irregularidades – MG – 2003-2009.....	154
Tabela 44	Correlação entre distância da capital e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009.....	155
Tabela 45	Sexo prefeito (a) – MG – 2003-2009.....	156
Tabela 46	Sexo prefeito (a) * grau de incidência de irregularidades – MG – 2003-2009.....	156
Tabela 47	Porcentagem de Vereadoras – MG – 2003-2009.....	157
Tabela 48	Valor total fiscalizado no município – MG – 2003-2009.....	158
Tabela 49	Correlação entre valor total fiscalizado no município e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009.....	158
Tabela 50	Região de planejamento * existência de casos graves – MG – 2003-2009.....	159
Tabela 51	Qui-quadrado entre região de planejamento e existência de casos graves – MG – 2003-2009.....	160
Tabela 52	Variáveis estatisticamente significativas – MG – 2003- 2009.....	160
Tabela 53	Municípios fiscalizados por ano da fiscalização e número do sorteio da CGU.....	177
Tabela 54	Irregularidades no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MG – 2003-2009.....	179
Tabela 55	Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior– MG – 2003-2009.	180
Tabela 56	Irregularidades no Ministério da Cultura – MG – 2003-2009.....	180
Tabela 57	Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério da Cultura – MG – 2003-2009.....	180

Tabela 58	Irregularidades no Ministério do Meio Ambiente – MG – 2003-2009.....	180
Tabela 59	Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério do Meio Ambiente – MG – 2003-2009.....	181
Tabela 60	Irregularidades no Ministério do Turismo – MG – 2003-2009.....	181
Tabela 61	Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério do Turismo – MG – 2003-2009.....	181
Tabela 62	Irregularidades no Ministério da Integração Nacional – MG – 2003-2009.....	182
Tabela 63	Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério da Integração Nacional – MG – 2003-2009.....	182
Tabela 64	Irregularidades no Ministério de Minas e Energia – MG – 2003-2009.....	182
Tabela 65	Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério de Minas e Energia – MG – 2003-2009.....	183
Tabela 66	Irregularidades no Ministério da Fazenda – MG – 2003-2009.....	183
Tabela 67	Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério da Fazenda – MG – 2003-2009.....	183
Tabela 68	Irregularidades no Ministério do Esporte – MG – 2003-2009.....	184
Tabela 69	Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério do Esporte – MG – 2003-2009.....	184
Tabela 70	Irregularidades no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MG – 2003-2009.....	185
Tabela 71	Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MG – 2003-2009.....	185
Tabela 72	Irregularidades no Ministério das Cidades – MG – 2003-2009.....	185
Tabela 73	Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério das Cidades – MG – 2003-2009.....	186
Tabela 74	Irregularidades no Ministério do Desenvolvimento Agrário – MG – 2003-2009.....	186
Tabela 75	Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério do Desenvolvimento Agrário – MG – 2003-2009.....	186

Tabela 76	Irregularidades no Ministério do Trabalho e Emprego – MG – 2003-2009.....	187
Tabela 77	Distribuição de frequência das irregularidades no Ministério do Trabalho e Emprego – MG – 2003-2009.....	187
Tabela 78	Irregularidades no Ministério das Comunicações–MG–2003-2009...	188
Tabela 79	Distribuição de frequência das irregularidades no Ministério das Comunicações – MG – 2003-2009.....	188
Tabela 80	Irregularidades no Ministério da Previdência Social – MG – 2003-2009.....	188
Tabela 81	Distribuição de frequência das irregularidades no Ministério da Previdência Social – MG – 2003-2009.....	189
Tabela 82	Irregularidades no Ministério da Educação – MG – 2003-2009.....	189
Tabela 83	Distribuição de frequência das irregularidades no Ministério da Educação – MG – 2003-2009.....	189
Tabela 84	Irregularidades no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MG – 2003-2009.....	190
Tabela 85	Distribuição de frequência das irregularidades no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MG – 2003-2009.....	190
Tabela 86	Irregularidades no Ministério da Saúde – MG – 2003-2009.....	191
Tabela 87	Distribuição de frequência das irregularidades no Ministério da Saúde – MG – 2003-2009.....	191
Tabela 88	Taxas de irregularidades por fiscalização para cada área ministerial – MG – 2003 2009.....	192
Tabela 89	Irregularidades no Ministério do Transportes – MG – 2003-2009.....	193
Tabela 90	Irregularidades no Ministério da Justiça – MG – 2003-2009.....	193
Tabela 91	Irregularidades Presidência da República – MG – 2003-2009.....	194
Tabela 92	Irregularidades na Secretaria Nacional Anti-Drogas – MG – 2003-2009.....	194
Tabela 93	Irregularidades no Ministério da Ciência e Tecnologia – MG – 2003-2009.....	194
Tabela 94	Irregularidades no Ministério da Segurança Alimentar – MG – 2003-2009.....	195

LISTA DE SIGLAS

CGU	Controladoria Geral da União
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CISSET	Secretaria(s) de Controle Interno (setorial)
CNM	Confederação Nacional de Municípios
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRIP	Centro de Referência do Interesse Público
DTN	Departamento do Tesouro Nacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial de Saúde
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Pluri-Anual
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
TCU	Tribunal de Contas da União
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SISOBI	Sistema de Controle de Óbitos
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE	Tomada de Conta Especial
TRE-MG	Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	A CORRUPÇÃO E O INTERESSE PÚBLICO	23
2.1	A corrupção no século XX.....	23
2.2	O conceito de interesse.....	36
2.3	A ausência de um efetivo enraizamento do interesse público no Brasil.....	42
3	O GOVERNO LOCAL	49
3.1	O governo local no Brasil: uma visão histórica.....	51
3.2	Três conceitos-chave.....	59
3.3	Os processos de descentralização no contexto brasileiro após a redemocratização.....	63
4	O CONTROLE DA CORRUPÇÃO	71
4.1	<i>Accountability</i>	71
4.2	O controle interno no Brasil: a criação da CGU.....	76
4.3	Como atua e se organiza o controle interno federal no Brasil: o Programa de Fiscalização dos Municípios.....	81
4.4	Alguns dos estudos sobre a corrupção já realizados no Brasil.....	87
5	A CORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS MINEIROS	95
5.1	Breve descrição de Minas Gerais.....	95
5.1.1	Economia.....	95
5.1.2	Educação.....	97
5.1.3	Política.....	99
5.1.4	Disparidades regionais.....	101
5.1.5	A corrupção em Minas Gerais.....	104
5.2	Os relatórios da CGU.....	107
5.3	A construção do nosso banco de dados.....	114
5.4	A corrupção em Minas Gerais por algumas áreas temáticas vincu-	

	ladas a Ministérios.....	123
5.5	Alguns condicionantes da incidência deste tipo de corrupção em Minas Gerais.....	133
6	CONCLUSÃO	164
	REFERÊNCIAS	169
	APÊNDICE A	177

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação parte da premissa de que o estudo sobre o tema da corrupção é de extrema importância para o Brasil. A sociedade brasileira tem se debatido, desde a sua democratização, com o problema da constituição de uma noção forte de interesse público capaz de pautar a ação dos seus representantes políticos e também a de todos os seus cidadãos e cidadãs. O Brasil democrático tem sido marcado, nos últimos anos, por uma maré crescente de denúncias de escândalos de corrupção. Em um cenário como este se torna relevante compreender se é a corrupção que vem aumentando no país ou se, pelo contrário, seriam as instituições que numa perspectiva democratizante estariam se deixando permear mais por mecanismos de controle, fiscalização e transparência. Todavia, entendemos que um contexto de corrupção alargada poderia sim ameaçar a consolidação do nosso regime democrático.

No contexto recente, apesar do Estado brasileiro ter aprimorado os mecanismos de controle da corrupção, com a criação de instituições responsáveis por processos de controladoria, investigação e sanção, o Brasil tem experimentado uma profusão de escândalos de corrupção, que passam por diferentes maneiras de malversação de recursos públicos e relações de poder, que afetam os diferentes poderes constituídos e pautam negativamente a opinião pública brasileira. Esta profusão de escândalos, por sua vez, tem tido um papel contraditório de criar uma sensação de que a corrupção seria comum na dimensão do mundo público brasileiro (CRIP, 2010).

Sabemos que a corrupção está presente em todas as esferas da vida pública brasileira, caracterizando um quadro, que em certa medida pode ser considerado como fora de controle ou de natureza endêmica, em relação ao qual o sistema político ainda não desenvolveu completamente mecanismos de combate eficazes. A criação da Controladoria Geral da União (CGU) foi uma tentativa de iniciar tal desenvolvimento no Brasil. Esta agência tem realizado grandes esforços no sentido de combater a corrupção, inclusive no nível local. As fiscalizações da CGU tomam como pressuposto que esse processo estimularia, entre os governantes, práticas mais rigorosas de controle, assegurando a correta aplicação do dinheiro público.

Esta dissertação toma como foco, pois, o estudo da corrupção em nosso país. O ponto de partida desta dissertação é o de que parece-nos fundamental definir e identificar algum dos principais condicionantes das escolhas da administração pública municipal entre seguir as demandas do interesse público ou, ao contrário, produzir comportamentos desviantes que resultam em *rent-seeking*¹. Para Tullock (2005), *rent-seeking* é o uso de recursos reais para se gerar renda econômica para as pessoas, a partir de alguma atividade que tem valor social considerado negativo. Para Rose-Ackerman (1999), corrupção diz dos pagamentos ilegais a agentes públicos para se obter benefício ou se evitar custo. Treisman (2007), de um modo mais geral, a define como abuso do mandato público para ganho privado, individual ou de grupos. Esta última definição é a que está mais próxima desta dissertação, posto que se entende aqui o fenômeno da corrupção a partir de uma de suas dimensões, a saber, a malversação de fundos públicos pelo sistema político. O enfoque sobre a corrupção política do interesse público recai assim sobre o comportamento ilegal de funcionários ou representantes políticos.

Essa dissertação tem então como foco o estudo do fenômeno da corrupção através das fiscalizações da CGU. Mas não iremos nos ater a todas as formas de fiscalização que esta agência produz. Interessa-nos em especial analisar os achados que a CGU produz no seu *Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos*, que tem como alvo auditar os recursos federais repassados aos municípios brasileiros² com menos de 500 mil habitantes (municípios de pequeno e médio porte). Essas fiscalizações contribuem para iluminar a situação atual da administração pública municipal, que estaria passando por uma situação preocupante: no ano de 2008, em 80% dos municípios brasileiros fiscalizados foram identificados problemas graves de corrupção (SANTANA, 2008). De posse destes dados que, inclusive, estão publicamente disponíveis no site da CGU³, torna-se possível então verificar a incidência de corrupção no governo local, posto que os relatórios da CGU permitem verificar se as ações dos servidores públicos ou dos atores políticos estão (ou não) em conformidade com a lei.

A dissertação não pretende analisar todos os municípios brasileiros. Nosso foco de análise recai sobre o estado de Minas Gerais, que, de acordo com a

¹ *Rent-seeking* seria ação visando maximizar o bem-estar econômico pessoal.

² O governo federal transfere muitos recursos para os municípios: estes recebem em média 35 bilhões de dólares por ano do governo federal (15% de todo recurso federal) (FERRAZ; FINAN, 2008).

³ www.cgu.gov.br

literatura, seria um estado brasileiro onde ainda vigorariam práticas conservadoras e historicamente ligadas ao clientelismo e à corrupção. Portanto, tem-se afinal que o objetivo da dissertação é o de investigar o fenômeno da corrupção nos governos locais mineiros investigados pela CGU entre os anos de 2003 e 2009.

O que se pretende ademais investigar? A intenção dessa dissertação é a de contribuir para ampliar o entendimento do fenômeno da corrupção em Minas Gerais, mas de um modo específico de corrupção que é aquele que pode ser compreendido através dos relatórios da CGU. A proposta é traçar um perfil geral da situação dos municípios mineiros que são fiscalizados pela CGU e tentar articular esse quadro com certas características políticas, econômicas e sociais dos mesmos municípios. A nossa a idéia é a de tentar captar fatores que poderiam ser tomados como alguns dos condicionantes da corrupção no nível local, conforme tem sido discutido pela literatura pertinente (FERRAZ; FINAN, 2005; ALBUQUERQUE; RAMOS, 2006; ZAMBONI FILHO; LISTSCHIGZ, 2006; FERNANDES; SOUSA; RAMOS, 2008; PEREIRA; MELO; FIGUEIREDO, 2008). Partimos do suposto de que cada município é, de fato, único, pois contém uma combinação própria de fatores sociais, demográficos, econômicos e políticos. Qualquer estudo sobre governo local – e o nosso pretende ser um deles – deve levar em conta a identificação desses fatores.

Desta maneira, para se entender alguns dos condicionantes da corrupção em nível local, fez-se necessária uma análise dos fatores que poderiam ser responsáveis por incentivar e restringir as decisões dos gestores públicos municipais. Este tipo de análise se enquadra na “onda” de estudos da corrupção iniciada no final da década de 90, que se concentra em construir parâmetros para que se possa definir e medir tal fenômeno, buscando elucidar e compreender as suas principais causas e conseqüências.

A partir da literatura selecionada sobre o tema dos condicionantes da corrupção foram examinadas as seguintes hipóteses gerais que, para efeitos de síntese, foram enquadradas em cinco blocos:

- 1) As circunstâncias eleitorais influenciam a incidência de corrupção, sendo que prefeitos no primeiro mandato (como estão preocupados com suas elegibilidades futuras) estariam menos predispostos a entrar em práticas corruptas. Logo, municípios com prefeitos com possibilidade de reeleição apresentariam assim menor incidência de corrupção.

2) As características do município: os fatores sociais, econômicos, educacionais, demográficos, podem também influenciar na incidência de corrupção. A idéia aqui é de que quanto mais rica, instruída e desenvolvida venha a ser uma população, esta tenderia a controlar seus representantes e, logo, a incidência de corrupção seria menor. Além disso, existe também a idéia de que localidades mais desenvolvidas sócio-economicamente apresentariam padrões de menor corrupção.

3) A situação do controle existente nos municípios: a presença de instituições de controle, tal como a mídia, tenderia a diminuir a incidência de corrupção nos municípios e o aumento da distância em relação às principais instituições de controle e fiscalização, localizadas em geral na capital do estado, tenderia, por sua vez, a aumentar a incidência de corrupção.

4) A variável gênero: nesta hipótese avaliaremos o quanto a maior presença de mulheres no Executivo (prefeitura) e no Legislativo (Câmara de Vereadores), poderia se constituir em um fator predisponente a padrões menores de corrupção.

5) As características das transferências dos recursos públicos: aqui consideramos que quanto mais recursos federais forem transferidos para os municípios, maior seria pois a incidência de fenômenos de corrupção.

O trajeto dessa dissertação parte de uma análise teórica sobre o problema da corrupção e do interesse público. No capítulo de abertura explicitamos algumas das principais abordagens que tratam do fenômeno em questão e exploramos como os pensadores brasileiros poderiam nos ajudar a traçar um cenário histórico sobre a – complicada – separação entre as esferas pública e privada no Brasil. No segundo capítulo é discutido o tema do governo local, também em um marco histórico, que deve ser remontado para que possamos compreender o contexto brasileiro recente. Discutir-se-á aqui em que medida os processos em curso no país de redemocratização e de descentralização levariam a menos corrupção nos governos locais brasileiros. Em seguida, no terceiro capítulo, nos voltamos para uma análise teórica dos controles e da fiscalização, em especial tematizamos o controle da corrupção. Será neste capítulo que abordaremos a instituição da CGU. Ainda serão tratadas com maiores detalhes cada uma das hipóteses acima descritas e como estas aparecem na literatura que busca compreender como se configuram os condicionantes dos comportamentos corruptos. Por último, no quarto capítulo poderemos encontrar um breve perfil descritivo dos municípios de Minas Gerais em

termos de algumas variáveis sociais, econômicas e políticas e em termos de descrição de notícias de corrupção apresentadas pelos meios de comunicação. Também é abordado, neste capítulo a construção do nosso banco de dados, aquele que foi construído para esta dissertação, e ao final são apresentados os principais resultados em termos descritivos e dos testes das hipóteses de trabalho aqui apresentadas.

Espera-se assim que com esta dissertação sejam iluminados alguns dos principais ou dos mais salientes aspectos relativos ao fenômeno da corrupção que são investigados nas transferências de recursos federais aos municípios em Minas Gerais. Esperamos que este trabalho possa levar à construção de mais e melhores mecanismos que venham, de fato, a combater este tipo de prática no nosso estado e também em nosso país. Entendemos que quanto mais soubermos e conhecermos sobre o fenômeno, maior será a chance dele não ser mais visto ou naturalizado/banalizado como um “mal de origem” brasileiro de caráter irremediável.

2 A CORRUPÇÃO E O INTERESSE PÚBLICO

A intenção deste primeiro capítulo é discorrer teoricamente sobre o tema da corrupção e sobre como ele tem sido abordado dentro da teoria política no século XX. Entender as abordagens e suas premissas será importante na parte em que serão discutidas as hipóteses desta dissertação sobre os condicionantes do comportamento corrupto. Em seguida interessa-nos o debate acerca dos interesses, ressaltando a importância do conceito de interesse público para tratar da corrupção. O final deste capítulo é dedicado a uma reflexão sobre a ausência do interesse público no Brasil, tomando como base dois pensadores brasileiros – Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro – e suas teses sobre a formação histórica do nosso país. Isso se mostra relevante nesta dissertação para que se tenha em mente sob qual o cenário histórico foram construídas as nossas instituições modernas.

2.1 A corrupção no século XX

De acordo com Filgueiras (2006) o tema da corrupção no século XX foi principalmente analisado tendo-se por foco duas abordagens. A primeira situa as décadas de 50 e 70 e trata a corrupção através de uma perspectiva estrutural-funcionalista, relacionando-a ao problema da modernização. A segunda, que predomina da década de 90 até os nossos dias, enfatiza uma perspectiva econômica e está preocupada com os custos e externalidades geradas em contextos de corrupção alargada.

Nas décadas de 50 a 70, a corrupção foi pensada pela sociologia norte-americana no contexto da teoria da modernização, que pensava na maneira como a corrupção poderia contribuir ou emperrar o desenvolvimento econômico e político dos países. Nesse contexto, alguns autores atribuíram ao desenvolvimento econômico um papel determinante na formação e no uso de práticas que legitimam ou embaralham a distinção republicana entre as esferas pública e privada (MOISÉS, 2009).

Segundo Filgueiras (2008a), a teoria da modernização está embasada na dicotomia tradição/modernidade. Essa teoria se preocupa com a identificação, nos países industrializados (especialmente Estados Unidos e Reino Unido), das variáveis sociais cuja mudança foi importante para o seu desenvolvimento. Ela faz isso para facilitar o processo de modernização em outros países. A corrupção fica então relacionada a estágios de subdesenvolvimento, à tradição. Os países pouco desenvolvidos passariam pelo processo de mudança social, onde ocorreria um momento de desfuncionalidade das instituições políticas que, por sua vez, criam incentivos às práticas de corrupção. Assim, as sociedades tradicionais ou atrasadas tenderiam a não distinguir entre pagamentos legítimos e prebendas ilegais envolvendo agentes públicos e privados, e estimulariam a tolerância social diante de comportamentos antirepublicanos. Diferentemente dos países que se modernizaram, as nações com baixos níveis de desenvolvimento não conseguiriam institucionalizar os procedimentos compatíveis com a distinção entre as esferas pública e privada, legitimando assim práticas de corrupção e de apropriação privada de recursos públicos. As práticas tradicionais se chocam com as regras legais vigentes, tornando inefetivo o princípio democrático do primado da lei. (MOISÉS, 2009). Para combater a corrupção, essa teoria sugere que os países adotem a visão e as instituições de países desenvolvidos.

A premissa dessa abordagem estrutural-funcionalista é a de que a corrupção é uma disfunção no interior dos sistemas sociais. Ela reproduz estruturas predatórias, que se referem a um conjunto de comportamentos orientados por vantagens obtidas de modo ilegal.

Do ponto de vista dessa abordagem, o sistema normativo pode motivar ou inibir a corrupção. Essa inibição vai depender da institucionalização política na sociedade, ou seja, da aceitação de normas. Huntington (1975) estabelece uma relação necessária entre essa institucionalização e a corrupção: onde a primeira é baixa, a segunda é grande. E ele diz que mesmo em sociedades com algum grau de modernização, se estas tiverem baixa institucionalização, estarão sujeitas às práticas de corrupção.

Dentro dessa abordagem encontramos também a conceituação da corrupção como uma ação praticada por autoridades políticas que se desviam das normas do sistema. Essa conceituação coloca a corrupção no âmbito da dicotomia custo/benefício e fora de uma discussão no eixo da moral. Na visão de Nye (1967), a

corrupção pode resultar em ganhos agregados ao sistema, na medida em que ela contribui para a formação de um capital privado, para a superação das barreiras burocráticas e para a integração das elites políticas. E sendo assim, a corrupção contribui para o desenvolvimento, pois ela força a modernização. Contudo, ela tem sempre que estar sob o controle das instituições políticas modernas.

Dentro da abordagem da teoria da modernização percebemos uma preocupação em definir como a corrupção pode resultar em desenvolvimento, já que ela é uma prática sistêmica e que não é possível erradicá-la. Essa conotação sistêmica implica um contexto de ações que tendem a elevar os interesses privados acima dos interesses públicos. O centro dessa abordagem é como as instituições podem fazer com que as conseqüências da corrupção sejam positivas para a construção da ordem política.

Uma crítica elaborada por Moisés (2009) a esse tipo de abordagem, é que ela define *ex ante*, antes da ação política, a situação de diferentes nações: algumas são necessariamente livres da corrupção e outras são fadadas a conviver com ela como um componente indissociável de seu sistema político, pelo menos enquanto não se desenvolverem. Dessa forma, essa abordagem deixa de lado a possibilidade de que os atores políticos decidam mudar os seus padrões de comportamento e interação, inclusive os que sustentam as práticas de corrupção.

Apesar dos avanços teóricos trazidos por essa abordagem, não é possível negar no cenário atual que o fenômeno da corrupção também está presente em grande número de nações econômica e politicamente desenvolvidas. Por isso, uma outra abordagem surge tentando ir além dos argumentos do desenvolvimento. É assim que as estruturas institucionais entram no debate como possíveis mecanismos explicativos da corrupção.

De acordo com Filgueiras (2006), o contexto da década de 90 (reformas liberalizantes na economia e na política) mantém e aprofunda a hegemonia norte-americana no estudo da corrupção. Todavia, é importante salientar uma mudança metodológica: a incorporação de uma abordagem econômica para tratar um problema político. Passa-se a analisar a corrupção em termos dos seus custos para a economia de mercado, a partir de premissas da escolha racional e do novo institucionalismo.

A abordagem econômica da corrupção toma como sendo central à natureza da política a forma como as decisões são tomadas em contextos

institucionais que afetam a todos. Essas decisões que têm como resultado a corrupção são custosas (os custos superariam os benefícios das práticas ilegais).

Segundo Filgueiras, o objeto de estudo desta vertente interpretativa são os fatores que incidem sobre os resultados políticos. E esse objeto é estudado com base em duas premissas. A primeira diz que os atores políticos são racionais, buscam maximizar a utilidade esperada em contextos de decisão, conforme uma estrutura de preferências (DOWNS, 1957). A idéia é que o agente político é um indivíduo egoísta que age para maximizar seus interesses e cujo comportamento é resultado de uma escolha consciente e racional. A segunda premissa afirma que os contextos de decisão influenciam as preferências e são determinados pela estrutura organizacional da política (MARCH; OLSEN, 1989). A idéia contida nessa segunda premissa é a de que o arranjo institucional pode modificar o comportamento das pessoas, pois ele determina as estratégias empregadas pelos atores (HALL; TAYLOR, 1996), criando motivações e constrangimentos para a ação deles. É com base nessa última premissa que essa abordagem afirma ser preciso coibir os incentivos institucionais para práticas de corrupção.

A hipótese dessa abordagem faz referência a existência de estruturas institucionais capazes de garantir direitos civis e políticos, liberdade de imprensa e sistemas eleitorais competitivos e abertos como condição para que os mecanismos de *accountability* possam ser acionados eficazmente pelos eleitores e pelas instituições para coibir a corrupção.

Essa abordagem coloca assim a necessidade de reformas institucionais para o combate da corrupção. É preciso criar regras fixas para a interação entre os interesses privados e públicos. Porém, como nos alerta Anechiarico e Jacobs (1996), um excesso de controle para coibir a corrupção pode levar a ineficiência da administração pública, pois pode levar ao aumento sistemático dos custos para o controle da corrupção.

Os autores dessa vertente insistem que a corrupção não seria coibida através de um reforço do poder burocrático, pois isso resultaria em maior discricionariedade e maior incentivo para o pagamento de propina e suborno – aumento das práticas de corrupção – e sim pelo fomento do mercado. Esse mercado seria uma arena constante de negociação e catalização dos interesses dos agentes econômicos e políticos. Para esses autores, o mercado é visto como o pólo da virtude e a corrupção é tomada como pertencendo unicamente ao sistema político.

Rose-Ackerman (2002) é uma das autoras dentro dessa abordagem que defende o fomento do mercado. Na tentativa de encontrar o significado da corrupção, essa autora aponta para três dimensões: econômica, cultural – cada sociedade possui um significado diferente para corrupção – e política – como a estrutura de base dos setores público e privado produz ou suprime a corrupção. Ao fazer isso, a autora se distancia de uma análise centrada única e exclusivamente nos fatores econômicos e tenta estabelecer também como os fatores culturais e políticos podem incentivar e levar a maiores índices de corrupção, mas ainda dentro de uma perspectiva dos custos/benefícios.

Na dimensão econômica, Rose-Ackerman postula que todos os Estados – e seus funcionários públicos com poder discricionário – controlam a distribuição de lucros e de custos. Alguns indivíduos e empresas podem optar por pagar para obter benefícios ou diminuir custos, o que se caracteriza como pagamento corrupto feito ilegalmente para agentes públicos. Existiriam então quatro situações que encorajariam esse tipo de pagamento: quando o governo distribui um benefício escasso, o pagamento corrupto serve para clarificar o mercado; quando o funcionário público tem pouco incentivo para trabalhar bem, atrasa e bloqueia as decisões, e o suborno funciona como bônus de incentivo para o funcionário trabalhar bem; quando a corrupção diminui o custo das ações legais, ou seja, paga-se suborno para contornar as leis e regulamentos; e quando o pagamento permite atividades criminais. Para a autora, a defesa do pagamento corrupto que afirma que este aumenta a eficiência e a lealdade não é um argumento válido, pois nem todas as ações corruptas levam a esse resultado. Um mercado baseado em pagamentos ilegais é ineficaz e consome a legitimidade do governo.

Como uma das saídas possíveis do problema da corrupção, a autora propõe seis reformas para diminuir os lucros e aumentar os custos das transações ilegais: eliminação dos programas corruptos; estabelecer processo de privatização credível; reformar programas públicos; colocar pressões competitivas na administração (burocracia competitiva); aumentar probabilidade de detecção, punição e castigo; e reformar o provisionamento do Estado (aumentar a eficiência das compras do setor público). Tudo isso deve seguir a idéia de nunca almejar a integridade completa, isto é, não se deve colocar obstáculos muito rígidos porque eles podem aumentar os incentivos à corrupção.

Na dimensão cultural, define-se corrupção como “abuso do poder público para ganhos próprios” (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 131). Para essa definição fazer sentido, é preciso que a sociedade tenha uma distinção clara entre o papel do público e do privado, o que não é verdade para muitas sociedades. Dessa forma, cabe a elas se perguntarem se têm que acabar com seus hábitos culturais que impõem custos na capacidade da economia para crescer e do governo funcionar eficientemente.

A cultura entra para explicar métodos alternativos para assegurar o cumprimento do acordo corrupto, já que não é possível para isso utilizar os mecanismos legais. As relações corruptas se baseiam, assim, na confiança, pois é preciso confiar que a outra parte vai cumprir o acordo e não vai delatar, por isso, muitas vezes, os subornadores preferem relações personalizadas, entre amigos e parentes; e na reputação, pois para aceitar ou propor um suborno as partes consideram a reputação do outro, seja a reputação de recompensas generosas ou mesmo de usar a força.

Como saída para a linha fluida e enevoada entre o público e o privado existente em muitos países em desenvolvimento, alguns autores colocam ser necessário transplantar as instituições dos países desenvolvidos para elas, com o seu mercado impessoal não baseado na confiança e na reputação. Para Rose-Ackerman esse transplante pode ter dois efeitos diferentes. Primeiro introduzir instituições que se encaixam mal com a norma social existente pode fazer com que o mercado perca legitimidade ou não consiga se estabelecer, assim como pode gerar ciclos virtuosos. A saída defendida é então integrar os valores e as práticas da cultura local para o desenvolvimento das instituições formais, isto é, retirar o melhor dos dois lados.

Na dimensão política, Rose-Ackerman ressalta a relação entre corrupção e democracia. Em geral entende-se que a democracia promove rotatividade nos cargos políticos e que a reeleição é um mecanismo que constrange a ação dos políticos, além disso, as liberdades políticas presentes na democracia tornam o governo mais aberto e transparente. Também se entende que Estados não-democráticos aceitam mais incentivos à corrupção, pois existe pouco controle sobre o governo. Mesmo assim, governos democráticos do mundo inteiro têm que se haver com o problema da corrupção. Esta é um sintoma de que algo correu mal na condução do Estado, sendo assim, ela abala a legitimidade e a eficiência do

governo. Para a autora, diminuir a possibilidade de corrupção depende em uma democracia da organização do processo eleitoral e legislativo e do financiamento de campanha. Para minar a corrupção política é preciso afetar a disponibilidade dos políticos a aceitarem, dos grupos privados a pagarem e dos eleitores a tolerarem. Ou seja, é preciso incentivar os políticos a satisfazerem os interesses de grandes eleitorados, os eleitores a exigirem benefícios públicos e não favores pessoais do sistema político e reformar o financiamento de campanha.

Segundo ela, diminuir o tamanho do setor público não necessariamente diminui a corrupção. A cura para a corrupção pode estar tanto na expansão do mercado, quanto em um sistema mais centralizado de fiscalização burocrática. Todas as duas soluções são movidas na direção de um sistema econômico e político mais impessoal, o que pode corroer as redes corruptas.

Seguindo o pensamento da autora, a corrupção é motivada quando existem falhas de mercado na cena política que estimulam os atores a se comportarem de maneira *rent-seeking*: maximizando sua renda privada, seu bem-estar econômico, dentro ou fora das regras. Antes de buscarem a renda, os agentes públicos monopolizam a burocracia – controlam o fluxo das decisões políticas e controlam a dependência dos agentes privados ao Estado. Isso os incentiva a cobrar propina para liberar documentos e recursos públicos. Assim, a corrupção é percebida como um fenômeno derivado de um mercado coibido. A causa estável da corrupção é a existência de monopólios e privilégios no setor público, ou seja, ausência de mercado, que criaria incentivos para que os agentes buscassem maximizar sua renda privada através do suborno e da propina.

Contudo é preciso ir devagar com esse argumento do mercado coibido, posto que as funções públicas não podem, pela sua natureza, ser organizadas como os mercados privados. A falta de flexibilidade organizacional do Estado limita a sua capacidade para reorganizar a relação de agência: o setor público tem que usar agentes onde o setor privado venderia os serviços diretamente (ROSE-ACKERMAN, 2002). É preciso reformar o sistema político, mas este não poderá ter a mesma estrutura do mercado privado.

A abordagem econômica da corrupção de uma maneira geral, seguindo Filgueiras (2006), enuncia como instrumento de combate à corrupção, o fomento do mercado e a contenção do poder burocrático do Estado, feitos a partir de reformas mais liberalizantes.

Autores brasileiros, como Bruno Speck (2002), podem ser enquadrados dentro dessa abordagem econômica. Segundo este autor, existe uma velha concepção da corrupção que a tematiza como um fenômeno com raízes históricas e culturais tão profundas que seria difícil combatê-lo. Para ele, essa concepção deveria ser abandonada para dar lugar a uma nova abordagem que valoriza os fatores institucionais. A corrupção, na sua visão, estaria ligada aos arranjos institucionais que permitem a existência de setores menos fiscalizados e de incentivos para comportamentos ilícitos. Essa análise institucional estaria preocupada em saber onde e em quais instituições a corrupção estaria mais presente. Assim, apenas estudos sobre o funcionamento das instâncias de regulação e controle poderiam indicar o caminho para o combate efetivo à corrupção.

De acordo com Filgueiras (2006), essa abordagem econômica também não atenta para os elementos fundacionais, culturais e sociais de cada ordem política. Mas cabe fazer uma ressalva: Rose-Ackerman, embora se concentre em uma análise econômica, de custo/benefício, chama para o debate os aspectos culturais.

Apesar de Rose-Ackerman já sinalizar para os aspectos culturais da corrupção, este não é o seu marco analítico. Existe uma abordagem muito mais centrada nos valores e práticas culturais como explicativos da corrupção – esta é a abordagem culturalista. De acordo com Moisés (2009), a pesquisa acadêmica sobre corrupção política tem abordado principalmente o papel de fatores como o desenvolvimento econômico e o desenho institucional. Pouco tem sido estudado sobre a relação entre cultura e corrupção, entre o abuso do poder público e a percepção dos cidadãos sobre ele. Ainda é preciso incorporar os valores e a cultura como dimensões analíticas da corrupção. Para o autor, os modos como os cidadãos vêm e avaliam a corrupção e o quanto essas percepções e convicções afetam o seu apoio a governantes, instituições e à democracia agregam conhecimento novo sobre o tema. Esse autor conclui que as percepções e atitudes dos brasileiros sobre a corrupção são influenciadas por valores e pela cultura política, e também que a aceitação social da corrupção afeta a percepção dos cidadãos sobre aspectos da democracia no país. Em sua pesquisa sobre cultura e corrupção, Moisés chega a duas conclusões. Primeiro a percepção pública da corrupção no Brasil está associada com o desenvolvimento e o desempenho de instituições – como

preconiza as duas abordagens anteriormente tratadas – mas também com a cultura política. Além disso, os dados mostraram que os efeitos da aceitação social da corrupção afetam a qualidade da democracia, pois diminuem a adesão ao regime e estimulam a aceitação de escolhas autoritárias. Para este autor, se uma grande parte de cidadãos acredita que a corrupção é um componente inerente ao regime democrático e não deriva de comportamentos específicos ou ao modo de funcionar de certas instituições, como partidos, legislativo, executivo, isso desqualifica elementos centrais da democracia, como os mecanismos de responsabilização de governos.

Além desse autor, Reis (2008) também trata do contexto brasileiro e da importância que a variável cultural ganha no nosso país. As normas existentes em uma democracia devem assegurar a autonomia dos cidadãos e a do Estado perante os interesses privados e sua eficiência como instrumento do interesse público, capaz de impor os necessários limites à conduta dos cidadãos. E essas normas correspondem a uma cultura, que integra a orientação geral dos indivíduos, operando em suas decisões sobre como agir. De acordo com o autor, é muito difícil a implantação real de uma cultura democrática, principalmente quando tem que se fazer isso contra padrões culturais já em operação. No caso do Brasil, temos uma cultura leniente com a trapaça, em favor do interesse próprio e da inobservância das regras, que advêm da nossa herança escravista, elitista e desigual. Por aqui teríamos uma cultura desatenta às regras, com grande nível de desconfiança nas relações interpessoais. A questão para este autor é como construir uma cultura que inclua as normas que disciplinem o legítimo jogo dos interesses e mitiguem seus efeitos nefastos.

Além dessa perspectiva culturalista, outras abordagens surgem no contexto do século XXI criticando a visão econômica (hegemônica) da corrupção. Filgueiras (2006) critica essa abordagem econômica, pois ela, ao ver a corrupção como sobreposição do interesse privado ao interesse público, a trata como se fosse desvinculada de qualquer concepção moral e ética do ordenamento político e jurídico. Bignotto (2006) já dizia que os pensadores da Antiguidade nos alertam para o fato de que a corrupção dos homens leva à destruição do corpo político. Logo, é um risco que corremos abandonar o marco das leis fundamentais para gerir a partir de uma lógica imediata, aquela das disputas eleitorais, dos interesses. O espaço da

política está também ligado a outras modalidades de comportamento que não só o cálculo do interesse.

A abordagem da modernização com seu tratamento consequencialista da corrupção, e a abordagem institucionalista com sua análise dos custos da corrupção para o Estado e para o mercado, não dão conta das dimensões morais inerentes do conceito da corrupção. Seguindo a crítica de Filgueiras (2008a), estas duas abordagens somente consideram os sistemas de incentivos, abandonando qualquer perspectiva moral do problema da corrupção. Existem na atualidade outras abordagens que estão mais atentas a moralidade envolvida nas práticas da corrupção, ampliando assim o foco sobre o fenômeno.

Essas outras propostas de abordagem do tema da corrupção fogem à análise simplesmente econômica. A proposta de Filgueiras (2006), por exemplo, parte da idéia de que a linguagem dos interesses ofuscou outras linguagens que circulam na esfera pública e que também poderiam ser explicativas da corrupção. Este fenômeno também ocorre num plano de valores e de percepções de mundo que estão relacionados à prática da política. Ele defende que o problema da corrupção nas democracias contemporâneas faz parte dos juízos derivados de uma moralidade pressuposta da e na política. Sem eles, não dá para se pensar a corrupção. É preciso, para entendê-la, voltar a estabelecer as condições para se fazer uma análise moral da política.

Para Filgueiras (2006, p. 15) “a corrupção é aquilo que a sociedade constrói como o rompimento de uma orientação normativa”. E essa orientação é construída através do estabelecimento de juízos morais acerca do comportamento dos atores e instituições. Estabelecer se uma ordem é íntegra ou corrompida é estabelecer juízos morais, os quais seguem os valores consensualmente formulados no plano da moral. Por isso, ética e política não devem estar distanciadas na análise da corrupção, afinal, esta diz respeito a juízos emitidos pelos atores, que necessariamente devem estar vinculados a uma norma.

Segundo a abordagem de Filgueiras, os juízos morais se dividem em juízos de valor e de necessidade. O primeiro mobiliza um conjunto de virtudes, ou o espírito público do corpo político, e está ligado à corrupção política e a cultural. O segundo mobiliza as necessidades, os interesses dos atores, em contextos contingentes de interação, e está relacionado à corrupção social e à econômica.

Na corrupção política, o juízo moral predominante é o decoro. A corrupção é entendida como a mudança ou a suspensão dos valores morais fundamentais (prevaricação). A consequência disso é a deslegitimação da ordem política. Para evitar a corrupção é preciso institucionalizar princípios constitucionais que orientem agentes políticos para a manutenção da ordem.

Na corrupção cultural, o juízo moral são os costumes. Essa corrupção depende dos campos simbólicos que ordenam as práticas dos atores como “honestas” ou “corruptas”. É exigido dos atores que sejam honestos frente aos outros membros da comunidade, não se deixando cooptar pelos bens externos (dinheiro e poder). A corrupção é entendida como desonestidade e reproduz práticas que colocam em risco a integridade da comunidade, sua tradição. Para combatê-la, devem-se proibir certas práticas dos agentes morais, visando integrar a comunidade.

No seu aspecto social, a corrupção é entendida como usurpação dos bens: práticas ilegais que visam ampliar o prestígio e a renda, mediante ato violento. O agir dos atores está agora vinculado a necessidades materiais. Nesse caso, o Estado não garante mais a segurança, nem a proteção da propriedade e do bem comum. O combate a corrupção é feito mediante proibição de certas práticas dos agentes privados – as que visam ampliar a riqueza passando por cima dos procedimentos de justiça.

Por último, a corrupção econômica se baseia na fraude (quebra da confiança), que é a apropriação indébita de algo de domínio comum, mediante ação ilegal. Aqui a corrupção não ocorre por meio da violência, mas pela fraude, rompendo a confiança depositada nos atores políticos. Como consequência, temos a transferência de renda entre grupos sociais e a monopolização de atividades econômicas. Combater a corrupção aqui é proibir certas práticas fraudulentas dos agentes econômicos.

Enfim, com sua proposta, o que Filgueiras quer é ampliar o alcance do conceito de corrupção, entendendo que o mesmo depende de concepções normativas a respeito das instituições políticas e sociais, depende dos valores que definem o que é interesse público.

Outro autor importante a se mencionar quando falamos em outra proposta para o estudo da corrupção é Bignotto (2006) que, por sua vez, também olha a corrupção na sua acepção mais larga, não só como um problema institucional. Este autor critica a definição do fenômeno da corrupção nas sociedades atuais, feita por

muitos cientistas políticos, que afirma ser o comportamento corrupto quando há comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal. Esse tipo de abordagem ressalta que o remédio para corrupção deve ser de natureza legal, pois ela é um ato de ilegalidade. Por esse ponto de vista, temos que reconhecer que o aparato legal brasileiro não é omissivo em relação aos funcionários que transgridem a lei. A pergunta que Bignotto se faz, então, é se a análise por esse viés institucional abarca todos os aspectos do problema. Para ele, o mal-estar que domina a sociedade brasileira em relação ao funcionamento do Estado não se esgota na queixa contra a ineficiência dos mecanismos legais de punição, a corrupção não se esgota, portanto, nos limites à máquina pública, mas está também conectada com a atualização dos valores da sociedade. A corrupção afeta a relação dos cidadãos de um Estado com a vida política em geral e não apenas com uma de suas instâncias. É preciso fugir da interpretação corriqueira sobre o problema da corrupção e encarar as relações complexas que aqui no Brasil se estabeleceram entre órgãos estatais e grupos privados. A separação do público e do privado nem sempre é percebida como um fato derivado das leis fundamentais. No nosso país, os grupos que chegam ao poder costumam desconhecer que o aparato constitucional é um limite intransponível para suas ações. Para o estudo da corrupção no Brasil, temos que retomar o debate sobre as definições entre público e privado – por isso nos deteremos mais à frente nas teses dos pensadores brasileiros sobre a nossa formação histórica e a dificuldade que sempre existiu no nosso país em estabelecer limites claros entre as esferas pública e privada.

Assim, dentro de um ideal republicano, a lei é o horizonte das práticas políticas e a melhor forma de governo é aquela fundada na liberdade – possibilidade de participar da vida pública – e na igualdade – possibilidade real de iguais chances e oportunidades. Nesse horizonte, a corrupção está vinculada a todas as ações e comportamentos que põem em risco os valores associados à vida republicana quanto às estruturas institucionais que asseguram o Estado de Direito. Dessa forma, o desaparecimento dos ideais republicanos é fruto de ações levadas a cabo por cidadãos, no curso da vida política cotidiana – “a corrupção é uma questão para toda a sociedade” (BIGNOTTO, 2009).

Dentro dessas outras formas de se encarar a corrupção está Warren (2005) e a sua defesa de um vínculo intrínseco entre corrupção e danos ao processo democrático. A corrupção surgiria para ele como um dos caminhos pelos quais a

ligação entre as formas democráticas de organizar instituições e o exercício da política é rompida. Além dos danos como ineficiência e desvios de fundos, a corrupção dana também os processos democráticos.

Para este autor, a sociedade civil é o meio condutor para se evitar a corrupção. Partindo do consenso de que as técnicas baseadas na vigilância e supervisão são insuficientes para controlar a corrupção, Warren apóia a participação dos cidadãos nos esforços anti-corrupção. Segundo o autor, o papel da participação democrática no controle da corrupção ainda é ambíguo, ocupando um “segundo lugar” dentre as medidas anti-corrupção. Esse papel secundário da participação seria justificado pelas teorias hegemônicas por causa da ambigüidade de seus mecanismos: dar aos cidadãos de um grupo social mais acesso ao governo pode ser meio para esse grupo melhorar a sua posição frente a outros (esse acesso pode se dar através de práticas corruptas); quando os cidadãos não tem interesse suficiente em combater a corrupção, não investem tempo e esforço nisso; além disso as eleições são mecanismo insuficiente para dar aos cidadãos organizados o poder que precisam para combater a corrupção e como a corrupção é uma prática que pretende se manter secreta, é difícil para os cidadãos ter acesso a informação para combatê-la.

Por tudo isso, grande parte da literatura da Ciência Política tem sido cética em relação à participação, predominando uma visão de que os governos não são controlados pelo povo. Warren se mostra insatisfeito com essas teorias democráticas céticas, que se apoiariam na concepção de corrupção como abuso do cargo público para proveito próprio. Essa concepção de que a conduta individual deve se ajustar às regras e normas que definem o cargo que se ocupa se desenvolveu com a consolidação do Estado moderno e com a profissionalização da administração pública. Sendo assim, ela não derivou de normas democráticas, e sim do liberalismo, que estava preocupado em assegurar linhas divisórias entre a sociedade e o Estado, o público e o privado e racionalizar a administração pública.

A partir da visão de que essas teorias são inadequadas para as democracias contemporâneas, Warren sugere uma concepção alternativa de corrupção, baseada em quatro caminhos por onde a participação pode ocorrer – votar, participar do discurso público, se afiliar a organizações da sociedade civil e através do poder público descentralizado –, e tenta identificar se estes caminhos conseguem dar mais poder para os cidadãos. Se essas rotas participativas falharem,

poderemos acabar convivendo com a corrupção. O conceito de corrupção proposto pelo autor – “corrupção como dupla exclusão” – seria baseado no que facilita o processo democrático e que a corrupção desgasta: a inclusão societária. Um governo democrático deveria proporcionar a inclusão que outorga poder aos afetados pelas ações e decisões coletivas. Nesse sentido, a corrupção aparece em sua teoria como uma ausência dessa inclusão, como uma forma de exclusão injustificada ou como privação de poder.

Atualmente a corrupção se associa, sobretudo, ao funcionamento do Estado e suas fronteiras com a sociedade. E a partir disso surgiram diferentes interpretações deste fenômeno, cada uma ressaltando um aspecto do problema: econômico, moral, institucional, cultural ou político. Nesta dissertação tenta-se defender que uma análise do fenômeno da corrupção deve ter em mente que este é multifacetado, não se esgotando em explicações só econômicas, políticas ou culturais – estas explicações se completam.

Todas as abordagens do fenômeno partem do pressuposto da separação entre interesse público e interesse privado. A corrupção é majoritariamente entendida como uma sobreposição entre os interesses público e privado, associada em geral com uma falha na distinção entre essas duas esferas. Portanto, para compreender a corrupção, também se faz necessário abordar a relação entre as esferas pública e privada e o conceito de interesse que em geral é associado a essas duas esferas – tema da próxima seção.

2.2 O conceito de interesse

O que nós temos na atualidade são governos democráticos instituídos pela via da representação política. Esta última se baseia no reconhecimento dos interesses como válidos para a ação política. É através da representação que se constrói a passagem do privado ao público. O conceito de interesse se relaciona com a construção de sociedades mercantis, nas quais a política é concebida como o mundo dos interesses.

Em um arranjo institucional democrático a idéia de interesse é central para a construção da legitimidade. A democracia separa os interesses públicos dos

privados construindo sua legitimidade baseada nos primeiros. Isto quer dizer que o interesse público é a construção de um princípio de legitimidade, pois envolve o consentimento dos indivíduos em relação à autoridade política. Sendo assim, a política moderna é a esfera de articulação legítima dos interesses. A corrupção aparece, então, como sendo a passagem não legítima do privado ao público – quando o interesse privado se sobrepõe ao interesse público.

Portanto, na modernidade, o elemento central para se pensar a representação e a corrupção é a categoria do interesse. É por isso que Filgueiras (2006, 2008a), afirma que a teoria democrática atual está assentada em uma visão econômica. A crença dessa visão é que a corrupção está ligada ao problema dos interesses e seu controle depende de sistemas racionais de administração da sociedade, que procuram afastar a vida cotidiana da política e proteger o interesse público.

Contudo, esse mesmo autor escreve que o conceito de interesse não teve sempre a aceção positiva que recebe na modernidade. Este autor coloca que os clássicos não admitiam a presença do mundo privado na política, porque seriam as necessidades (interesses) os elementos responsáveis por corromper o poder político. O interesse, nesta época, tinha uma aceção negativa na política. A mudança ocorre na passagem para a modernidade:

Apenas na passagem do mundo antigo para o mundo moderno a relação entre interesses e corrupção é modificada. A ascensão de sociedades mercantis modificou a semântica original da palavra interesse, que deixou de ter uma conotação negativa para se tornar elemento central da moralidade política dos modernos. Interesse deixou de ser um vício para se tornar um valor (FILGUEIRAS, 2008b, p. 157).

Dessa forma, o conceito de interesse representou um momento de ruptura no pensamento político moderno. O autor Albert Hirschman (1979) nos conta a história de como a categoria “interesse” surgiu para freiar as paixões dos homens – como surge a idéia de controlar algumas paixões danosas por meio de outras paixões potencialmente produtivas (interesses). A pergunta que guia este autor é como a atividade rentável passou a ser considerada digna depois de ter sido condenada durante séculos como ambição e avaréza. Primeiramente ele coloca que os responsáveis por essa dissolução dos valores tradicionais não tinham como objetivo propor um novo código moral dos interesses. Essa mudança foi um

processo endógeno e não fruto da ascensão de uma ideologia insurgente (burguesa).

No período renascentista aflorou o sentimento de que a filosofia moral e os preceitos religiosos não mais bastavam para controlar as paixões destrutivas dos homens. No século XVII tinha-se uma sombria visão da natureza humana e uma convicção de que as paixões são perigosas e destrutivas – elas nos fariam agir imprudente e viciosamente. Nesse percurso histórico três argumentações surgiram para controlar as paixões. Na primeira, foi proposto apelar para a coerção e repressão. A idéia era controlar pela força as perigosas conseqüências das paixões, porém esta não sobreviveu ao século XVII. Na segunda tentativa foi defendido mobilizar as paixões e não reprimi-las – esta idéia antecipa Adam Smith (1986): fazer as paixões dos homens trabalharem pelo bem geral –, os vícios privados se transformando em benefícios públicos. Esta idéia sobreviveu e se tornou um postulado da teoria econômica. Todavia essas duas soluções não se mostravam convincentes, pois a realidade mostrava os homens sendo conduzidos por impulsos, apaixonadamente. A partir dessa crítica, surge a última argumentação para controlar as paixões: o princípio da paixão equivalente contrária. A idéia aqui é guiar o progresso social pela oposição de uma paixão a outra. Essa idéia influenciou inclusive os federalistas, quando estes afirmavam que a ambição neutraliza a ambição e deram origem assim ao princípio da separação de poderes.

De acordo com a história contada por Hirschman, para esse princípio dar certo – jogar paixão contra paixão – era preciso saber quais paixões serão as domadoras das outras (indomáveis). É nesse ponto que surge o termo “Interesse”, usado como termo genérico para as paixões com função de contravalor. Assim, opunha-se o interesse dos homens as suas paixões – se os homens fossem guiados pelos interesses, os resultados seriam positivos, se fossem guiados pelas paixões, os efeitos seriam ruins. De acordo com este autor, o interesse no mundo moderno seria um domesticador de paixões. Algumas paixões (ganância, avareza, amor ao lucro), identificadas como interesses, exerceriam o papel de controle sobre as outras paixões (ambição, volúpia), produzindo assim o bom governo.

No início de sua trajetória o conceito de interesse era definido em termos gerais, como por exemplo, manter e aumentar o poder e a riqueza do reino, ou mesmo o que é necessário para avançar pessoalmente em poder, influência e riqueza. Hirschman, ao fazer a análise da evolução do termo “interesse”, resgata a

idéia de que a vantagem econômica só veio a se associar a ele mais tarde. No final do século XVI “interesse” estava ligado a negócios, aspirações e vantagens, não se limitava aos aspectos materiais do bem-estar, com elemento de reflexão e cálculo de como atingir as aspirações. Só mais tarde os interesses passaram a ser discutidos em termos de aspirações econômicas, com uma mistura entre egoísmo e racionalidade, e a posse da riqueza passou a ser vista como uma paixão interessante, a paixão do interesse como amor ao ganho. Segundo o autor, o mesmo ocorreu com o vocábulo corrupção: clássicos da política a concebiam como deterioração da qualidade do governo – corrupção tinha então uma acepção abrangente. Com o tempo o significado econômico passou a dominar o termo.

Dessa maneira, o que antes era uma paixão asquerosa (avareza) se tornou aclamada: adquiriu uma conotação positiva e curativa. Duas vantagens em especial estavam conectadas a um mundo governado pelo interesse: a previsibilidade e a constância. Primeiramente homens guiados invariavelmente pelos seus interesses tornariam o mundo mais previsível. É vantajoso para os outros que cada um busque seu próprio interesse: isso torna a sua maneira de agir transparente e previsível. Segundo, um comportamento passional, além de ser flutuante e imprevisível, é inconstante, o que traz dificuldades para a criação de uma ordem social viável. A insaciabilidade virou virtude, pois significava constância. Para tornar essa mudança convincente, agregou-se ao termo interesse a qualidade de inofensivo; se ocupar dos seus próprios interesses materiais era considerado uma tarefa inofensiva.

Enfim, Hirschman nos mostra que essa atitude favorável de encorajar os propósitos aquisitivos privados foi produto de uma longa seqüência de pensamento ocidental e compôs o clima intelectual dos séculos XVII e XVIII.

Mas para estudarmos a corrupção, é preciso não só entender o conceito de interesse, como também compreender a idéia de interesse público.

João Feres Júnior (2008) ao falar sobre o conceito de interesse público percebe que ocorreram mudanças em relação a ele no âmbito da teoria política. Segundo Feres Júnior, a expressão “interesse público” não fazia parte do discurso político da Antigüidade ou da Idade Média. O que não estava presente no discurso era o substantivo “interesse”, que foi transplantado mais tarde da economia para o campo político. Fazendo uma trajetória histórica do conceito, é só no século XVI que este é usado para denominar o lucro proveniente de transações financeiras. Isso

acontece lentamente – tomando a Europa como parâmetro – na medida em que a prática de cobrar juros sobre empréstimos e transações ganha legitimidade.

Este autor identifica, ao falar sobre interesse público, uma cisão dentro da teoria política, que duraria até hoje. De um lado temos os que apostam na relevância do conceito de interesse público (republicanos), do outro temos os que acham que esse termo significa um mero agregado de interesses particulares ou seria uma pura ficção. Esta última é a posição de Adam Smith, que afirma que a única realidade palpável é o interesse individual do homem econômico. Somente pela busca deste os cidadãos produziram o interesse público.

Feres Júnior afirma que o conceito de interesse público foi criado como um neologismo moderno. Este conceito foi uma das vias de incorporação do vocábulo interesse à teoria política, mas ele compartilha, em grande medida, a carga semântica da expressão “bem comum”. Para este autor, interesse público não é um termo em disputa, é sim uma expressão com sentido bastante convencional.

Juarez Guimarães (2008), por sua vez, não concorda com essa última assertiva de Feres Júnior. Para o primeiro, o conceito de interesse público é diferente do conceito de bem comum, posto que na visão tradicional de bem comum este é associado a uma afirmação transcendental do que é o bem, a partir das leis naturais, que possuem origem divina. Bem comum nesta visão é associado à virtude, distanciado e oposto à idéia de interesse. Para essa visão, o corpo político é organizado funcionalmente em partes, e não constituído no conflito. Aqui não existe tensão entre interesse da parte e o bem de todos. Já no mundo liberal, como já foi dito, a noção de interesse ocupa um lugar central, só que com uma conotação atomista, autocentrada e individualista.

O conceito de interesse público, segundo o autor, é central para a definição da corrupção: “A corrupção é o ato de transgressão do interesse público, que implica uma apropriação privatista ilegítima de recursos, bens, patrimônios ou serviços públicos” (GUIMARÃES, 2008, p. 173).

Guimarães propõe então, inspirado no republicanismo, uma estabilização do conceito de interesse público, feita com base em quatro princípios. Primeiro, é importante afirmar um princípio cultural de legitimação. Afinal, a legitimidade de um Estado republicano é baseada no primado legal do interesse público, diante do qual os indivíduos privados devem ser compatibilizados, regulados ou contidos. O segundo princípio necessário ao conceito de interesse público é sua historicização,

pois este varia no tempo e no espaço, interagindo com diferentes contextos socioculturais. O terceiro princípio é o da procedimentalização democrática do interesse público, partindo da idéia que o procedimento democrático se expressa num sistema legal e institucional que regula a compatibilização do interesse público com direitos individuais e adequa os interesses privados ao interesse público. Por último, é preciso que o interesse público seja universalizável, mas autocontido. O interesse público não deve se estender opressivamente sobre as minorias. Assim, ele não deve se aplicar a situações particulares que não influenciem o interesse geral, para não contrariar os direitos de minorias.

Sendo assim, essa dissertação partilha do entendimento de Avritzer (2008) de que o elemento-chave para pensarmos a superação da corrupção é o resgate do conceito de interesse público, que deve ser feito juntamente com uma análise da esfera pública e de suas interfaces com a esfera dos interesses privados. A corrupção é, portanto, um problema da fronteira entre o público e o privado. Mas não devemos tomar essa fronteira como algo estanque e definitivo. Na verdade, essa separação é traçada a partir de uma percepção que não corresponde necessariamente a conceitos rígidos sobre os dois domínios. Ou seja, o público e o privado são aspectos de uma mesma realidade social e não são compreendidos somente a partir da definição legal e formal da fronteira que os separa.

Além disso, se quisermos estudar a corrupção, não é possível deixar de mencionar as críticas feministas à separação entre o público e o privado. Segundo Kymlicka (2006), as feministas criticam a maneira pela qual as teorias políticas dominantes constroem a distinção público/privado, pois estas últimas relutariam em confrontar as relações familiares e julgá-las a luz de padrões de justiça. Principalmente a teoria liberal percebe a justiça como uma questão do domínio público, tomando as relações familiares como privadas e governadas pelo instinto natural. Para Pateman (1996), os liberais recusam a interferir na família porque estão comprometidos com essa separação. Para a autora, os liberais devem renunciar ao compromisso com a distinção público/privado ou então renunciam ao compromisso com a igualdade sexual. Dessa forma, para as feministas, é urgente repensarmos as fronteiras entre o público e o privado.

Para analisar a corrupção no Brasil – foco desta dissertação – não há como fugir das interpretações dos ensaístas brasileiros sobre a dificuldade de se estabelecer, no nosso país, uma clara distinção entre as esferas pública e privada.

2.3 A ausência de um efetivo enraizamento do interesse público no Brasil

Para entendermos as teses desenvolvidas por esses pensadores primeiramente é preciso destacar que patrimonialismo não é a mesma coisa que corrupção. De acordo com Guimarães (2008), em um Estado de natureza patrimonialista, onde não há uma clara delimitação do que é público e do que é privado, o conceito de interesse público carece de uma base legitimada de fundamentação. Nesse Estado não há a afirmação de um princípio cultural de legitimação do interesse público. Só em um governo republicano temos o primado legal do interesse público, diante do qual os interesses privados devem ser compatibilizados, regulados ou contidos. Assim, falar em interesse público ou no não cumprimento dele (corrupção) só seria possível em regimes republicanos, nos quais existe a separação público/privado.

Mesmo com essa ressalva, é importante destacar que o patrimonialismo se tornou uma idéia-chave para a percepção do Brasil sobre si mesmo: um Estado pré-moderno, onde a corrupção prevaleceria como característica das relações sociais. Os autores que seguem esta tradição de falar de um Brasil patrimonialista são importantes por nos ajudarem a perceber como a construção de uma noção daquilo que é público no Brasil foi e ainda é algo complicado.

Em 1958, Holanda em seu livro *Raízes do Brasil* tem como questão central os caminhos para se construir a passagem do mundo privado para o mundo público em nosso país. Em sua análise, este autor olha para as concepções, instituições e formas de vida do passado – que seriam patriarcais – e percebe que elas oprimem o presente. Assim, ele denuncia a passagem da hierarquia patriarcal para o mundo público, impedindo este de se formar. E também procura, no conflito entre dois mundos – o familiar patriarcal e o das leis e instituições – uma abertura para o nascimento do público, e conseqüentemente, de uma noção forte de interesse público.

Sua narrativa sobre a formação da civilização brasileira parte do exame das formas de sociabilidade. O autor reconstrói as formas de vida social, as instituições e as mentalidades do nosso passado que ainda fazem parte da nossa

identidade nacional e apresentam-se como obstáculos à construção da noção de interesse público.

O pilar dessa nossa identidade nacional Holanda encontra na Península Ibérica e sua cultura da personalidade, sua valorização extremada da pessoa e de sua autonomia em relação aos seus semelhantes. No mundo ibérico essa cultura da personalidade associava-se a certa falta de hierarquia e a frouxidão da estrutura social, o que importava era o prestígio social.

Dessa concepção personalista de autonomia da pessoa, resultaram três aspectos das relações entre os homens. Primeiro: temos a fragilidade das formas de associação baseadas em solidariedades livremente pactuadas. Segundo: temos a exaltação do mérito pessoal frente à descendência e, por último, temos o governo como o único princípio organizador da vida em sociedade. Esse universo dos valores ibéricos e do personalismo são de extrema importância para compreendermos a nossa identidade nacional. Segundo Holanda, nós teríamos uma alma comum com Portugal.

A tese central que Holanda defende no seu livro é que a família patriarcal foi o elo social através do qual essa tradição personalista e aventureira se aclimatou entre nós e atingiu toda a nossa sociedade. A família patriarcal foi o centro de organização do mundo rural – fomos uma sociedade enraizada nesse meio – e nela o pátrio poder era quase ilimitado. Com a Abolição, o marco divisório de duas épocas, o mundo urbano começa a ter preeminência sobre o rural. Os senhores rurais vão para as cidades e transportam consigo a mentalidade, os preconceitos e os estilos de vida do mundo rural. Esse universo mental personalista, que continua dominando a nossa sociedade mesmo com o declínio da velha lavoura e a ascensão das cidades, seria incompatível com a economia moderna.

Surgiria, assim, uma tensão entre as formas tradicionais de sociabilidade, cujo centro é a família patriarcal, e as formas modernas. Para Holanda, o Estado não é uma ampliação ou continuidade da família. Existiria uma descontinuidade entre essas duas ordens, pois só com a transgressão da ordem familiar nasce o Estado, este só é possível quando a lei geral suplanta a lei particular. Pode-se extravasar essa afirmação e dizer que a própria noção de interesse público só é possível com essa transgressão e suplantação. Para que haja o Estado e o interesse público, são necessárias virtudes “antifamiliares”. Ocorre que essa

transgressão é particularmente problemática no Brasil, pois aqui a família patriarcal absorve intensamente seus membros na comunidade doméstica.

Sendo assim, para Holanda, existiriam no Brasil conseqüências negativas do predomínio do patriarcalismo sobre o funcionamento das modernas instituições societárias. Isso porque indivíduos formados em um ambiente patriarcal dificilmente distinguem o domínio público do privado. No Brasil predominaria o modelo de relações da vida doméstica – esfera do afeto e do parentesco – onde grupos particularistas da sociedade produzem um viés na esfera pública, submetendo o Estado ao seu particularismo.

Esse predomínio do patriarcalismo produziria, por sua vez, no plano psicossocial, a cordialidade. O homem cordial – o brasileiro – tem condutas que nascem do coração, suas emoções transbordam. É o homem guiado pela hospitalidade, generosidade e também inimizade. Essa cordialidade é para Holanda uma tentativa de reconstrução fora do ambiente familiar do mesmo tipo de sociabilidade da família patriarcal, que é aquela dominada pelo afetivo, pelos laços comunitários.

Dessa maneira, o nosso molde familiar e rural impõe dificuldades para a efetivação de uma vida social e política baseada em normas impessoais e democráticas e de uma noção forte de interesse público. Tudo isso porque existiria no país um descompasso entre as nossas disposições para agir e as novas realidades. Mesmo nesse novo contexto o personalismo, o espírito de aventura e a ordem patriarcal ainda influenciam a vida social e política do país.

Para este autor o liberalismo democrático nunca se naturalizou entre nós. Uma elite rural importou as idéias democráticas e as incorporou a uma realidade tradicional como uma fachada. É por isso que a democracia no Brasil seria um “grande mal-entendido” e o liberalismo não superou o caráter oligárquico da política brasileira:

[...] a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós (...). A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e a tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios (...) E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados em livros e discursos (HOLANDA, 1981, p. 119).

Seguindo o pensamento de Holanda teríamos uma república sem povo, sem participação ativa, e sem uma forte noção de interesse público. Para

alcançarmos isso, precisamos ir a fundo e mudar a própria substância da política brasileira tradicional, incluindo no Estado as camadas socialmente excluídas, rompendo com o padrão oligárquico e fazendo uma revolução vertical. A solução que Holanda coloca para o Brasil é uma revolução que passe certas condições de afeto do iberismo e do “homem cordial” para o mundo público – este precisa ter outros padrões sociais que não só a impessoalidade. O nosso mundo da cordialidade impediria a emergência de uma sociedade igualitária e democrática. Porém Holanda tenta pensar a transição da ordem ibérica para a moderna em diálogo com a experiência ibérica, e não dirigida do alto.

A separação entre o público e o privado abordada por Holanda tem origem na idéia liberal de que o patrimônio estatal (público) dissocia-se de seus governantes e funcionários. Essa idéia se contrapõe a uma visão patrimonialista do Estado, na qual posições e cargos são naturalmente explorados pelos governantes e funcionários. Alguns pensadores brasileiros destacaram essa abordagem patrimonialista para falar sobre a separação entre o público e o privado no Brasil.

Segundo Faoro, nosso país nunca deixou de ser patrimonialista. Em 1958, em seu livro *Os Donos do Poder* é possível encontrar explicações para a ausência de uma forte noção de interesse público no Brasil.

A tese central de Faoro é a que de D. João I até Getúlio Vargas – período de seis séculos, envolvendo a história de Portugal e do Brasil – uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações e desafios: o patrimonialismo estatal. Essa estrutura seria o principal obstáculo à construção do interesse público no nosso país. Para o autor, esse patrimonialismo foi herdado de Portugal, onde a Coroa não distinguia o patrimônio real do patrimônio da nação. Faoro retira de Weber o conceito de patrimonialismo para denotar um atributo de uma cultura política que corresponderia a uma situação concreta na evolução política brasileira. Esse atributo é justamente uma indefinição entre o público e o privado – não existe uma consciência clara de que se está burlando uma regra quando se apropria privadamente de algo. Hoje, no Brasil, as análises da corrupção se apropriam da tese de que temos um patrimonialismo difundido.

Importante destacar que a afirmação de que o patrimonialismo seria incompatível com o interesse público só teria sentido em regimes republicanos. A sua legitimidade não se baseia no interesse público, na separação público/privado. Para superarmos o patrimonialismo e construirmos uma noção forte de interesse

público precisaremos de mais democratização e mais liberdade política. Só assim seria possível construir, de fato, uma ordem política cidadã.

Uma primeira característica que pode ser retirada do livro de Faoro, e que pode ser pensada como um obstáculo à formação do mundo público, é que existiria no Brasil uma antinomia entre o Estado e a Nação. Para a camada dominante, a sociedade brasileira não tinha elementos para cuidar de seus negócios e se governar – a idéia dessa camada dominante era a de que o povo deve ser tutelado. Essa idéia levou a um círculo vicioso: o povo não tem capacidade de intervir, por isso “fica de fora”, mas a absorção de todos os negócios pelo centro deseduca o povo. Se este não tem noção do que se passa no Estado, deve ficar de fora. Contudo, como terá essa noção se permanecer afastado da esfera do governo? No Brasil, para Faoro, a soberania popular foi sempre uma farsa. O Estado aqui sempre se manteve independente da Nação – são como duas sociedades que não se conhecem. O Estado não representa classes ou interesses territoriais, mas representa a si mesmo. Não é possível imaginar o conceito de interesse público com um povo mudo, calado e obediente, sem qualquer influência nas decisões políticas.

A principal característica do nosso patrimonialismo seria a presença de um quadro administrativo junto ao poder superior, cujos membros buscam prestígio e honra social. Este estamento é um sistema de forças políticas que está acima das classes, uma camada que ao longo do tempo mudou e se renovou, mas nunca deixou de existir. Ocorre que esse estamento sempre foi um freio conservador, voltado para si mesmo, preocupado em assegurar as bases do poder e em explorar sistematicamente os cargos políticos. Seu objetivo sempre foi tirar o máximo proveito possível, parasitando os que produzem. O estamento não é uma camada que representa a população, ele não emana do povo, mas sim se coloca acima da Nação. Ele é um poder exercido sem o controle da vontade popular. O estamento toma aspectos burocráticos, mas só na forma, pois a racionalização de fato não ocorre. Isso porque ao estamento interessa o poder arbitrário e patrimonialista dos governantes – que lhe concedem benefícios e favores – e não a universalização de procedimentos e a livre concorrência. Sendo assim, esse estamento burocrático também representa um freio à construção do interesse público no nosso país.

É por meio dessa análise que Faoro afirma que o poder no Brasil tem donos, que não emanam da Nação. O chefe político é aqui um gestor de negócios e não um delegado do povo. Para o autor, a máquina estatal no Brasil permaneceu

portuguesa hipocritamente casta, duramente administrativa e aristocraticamente superior. Sendo assim, nos questionamos como seria possível aos cidadãos brasileiros construírem uma noção forte de interesse público nesse cenário, com esse duro fardo que temos que carregar. Para Faoro os cidadãos são, e podemos extrapolar e pensar que o interesse público é o antídoto para o estamento burocrático.

De outra posição encontramos a contribuição de Jessé Souza (2008). Para o autor os usos que os pensadores brasileiros fizeram da categoria patrimonialismo são indevidos, sobrando muito pouco da contribuição original de Weber. Isso porque estes autores se utilizam do conceito como um “mal de origem” da atuação do nosso Estado, sem se preocupar em fazer uma contextualização histórica como fez Weber, que identificou a articulação entre patrimonialismo e legitimação religiosa da política, ausência de economia monetária, ausência do direito racional e previsível. Segundo Souza, as noções de patrimonialismo desenvolvidas no Brasil careceriam de maior precisão histórica e conceitual.

Além do termo patrimonialismo, para entender as teorias brasileiras seria útil recorrer ao conceito de privatismo. Segundo Goyatá (2008), este é um termo com conotação crítica em relação ao peso excessivo da esfera particular, que se traduz na valorização unilateral da propriedade, do consumo e do lucro, em detrimento dos valores da solidariedade característicos de uma esfera pública, cívica, coletiva. Esse conceito demanda um equilíbrio entre as esferas particular e coletiva da vida social, que nem sempre foi respeitado no Brasil.

De acordo com Goyatá (2008, p. 183), em todos os nossos momentos históricos o que tivemos foi a “ausência de uma sólida esfera pública de universalização de direitos, democraticamente controlada pela sociedade”. Este seria o verdadeiro sentido do privatismo no Brasil, aqui sempre faltaria a coisa pública em sua acepção democrática. Faltando essa coisa pública o caminho para a corrupção ficaria aberto. O privatismo enquanto bloqueio ou deficiência da percepção da dimensão coletiva da vida, alimentaria a corrupção, pois cria um campo propício a práticas danosas ao bem comum.

Segundo Goyatá, o tema da corrupção e de sua ligação com o privatismo não foi particularmente destacado nas obras dos ensaístas brasileiros. Todavia estes não deixaram de alertar para as conseqüências nefastas do desequilíbrio existente no Brasil entre o particular e o coletivo, que levou a um padrão de

mentalidade que tem dificuldade de perceber e valorizar a dimensão coletiva da vida. Como visto anteriormente, essa dificuldade seria fruto da nossa formação histórica, de nossas especificidades, das nossas instituições familiares e políticas.

Passamos por toda essa bibliografia sobre corrupção e interesse público, percebendo que este é um campo teórico em disputa no âmbito da Ciência Política. Não há um consenso sobre o que é precisamente a corrupção e/ou como se deve estudá-la. Há os que enfatizam os aspectos institucionais, o reforço das leis e a criação de um mercado competitivo para inibir a corrupção. Há aqueles mais preocupados em defender o conceito de corrupção ligado aos seus aspectos morais, republicanos e com maior participação social. Há os que enfatizam a competição entre interesses privados e aqueles que ressaltam a importância do interesse público. E há os pensadores brasileiros preocupados em demonstrar os problemas da separação entre as esferas pública e privada no país.

Nesta dissertação, quando formos discutir as hipóteses sobre os condicionantes da corrupção nos municípios mineiros, tomaremos as idéias contidas principalmente nas teorias da modernização e na abordagem econômica da corrupção, posto que a definição adotada aqui – corrupção como comportamento ilegal de quem desempenha um papel na administração pública municipal – se aproxima mais deste tipo de abordagem. Todavia, estamos atentos para o fato de que outras abordagens são sempre possíveis e contribuem para o entendimento do fenômeno. Por isso mesmo é que chamamos também para o debate as idéias contidas nas teses dos pensadores brasileiros que trataram da nossa formação histórica, como Holanda e Faoro, a fim de detectar a ausência histórica de uma noção forte de interesse público entre nós. Esses autores nos fornecem o pano de fundo cultural que pode ter influenciado a maneira como foi estabelecida a fronteira entre o público e o privado no Brasil.

Tendo realizado tal percurso, que evidencia o fato da corrupção poder ser estudada a partir de diferentes focos, faz-se necessário agora outra discussão teórica, desta vez sobre outro objeto de análise desta dissertação: os governos locais.

3 O GOVERNO LOCAL

Análises e pesquisas sobre o governo local⁴ se fazem necessárias no contexto brasileiro, pois este é ainda um tema pouco explorado em nosso país. De acordo com Leite (2010), no Brasil em geral as análises de políticas tem se baseado no nível macro, com pouca atenção dispensada a sua execução pelo nível local. Porém mais do que a ausência de estudos sobre o nível local, para esta dissertação interessa estudá-lo porque existe uma forte percepção da população brasileira de que esta é uma instância muito corrupta. Isso pode ser afirmado com base nos resultados de um *survey* realizado pelo CRIP (Centro de Referência do Interesse Público) que tinha como objetivo retratar as práticas dos atores sociais que perpassam a relação entre público e privado. Nesta pesquisa foi encontrada uma forte percepção, por parte da população brasileira, de que os governos locais – Câmara de Vereadores e Prefeituras – são instâncias muito corruptas. Os dois ocupam a primeira e a terceira posição respectivamente quando se monta uma escala sobre as esferas onde as pessoas acreditam haver muita corrupção⁵ (TAB. 1). De todos os locais, esses dois obtiveram duas das três médias mais altas (o que indica uma grande percepção de corrupção neles). Desta constatação ficaram a importância de se estudar os governos locais – no nosso caso os municípios – e seu envolvimento com a corrupção.

TABELA 1
Percepção da corrupção no governo local
– Brasil – 2008

Locais	Média
Câmara dos vereadores	8,36
Câmara dos Deputados	8,34
Prefeitura	8,07

Fonte: CRIP, 2008.

⁴ É necessário distinguir o conceito de governo local do de poder local. Este último é tributário dos estudos baseados na *community politics*, ou poder político local, iniciados há 40 anos por Hunter (1953). Os estudiosos dessa tradição investigam como uma comunidade é governada pelos seus líderes e qual grau de democracia se estabelece nessa relação. A questão central aborda a dinâmica política de uma dada comunidade dentro de um sistema político local, com pouca atenção para a dinâmica política regional, nacional ou internacional. No caso dessa dissertação, estamos falando de governo local, pois nos interessa as relações estabelecidas entre o governo local (municípios) e os recursos transferidos pela esfera central (União).

⁵ Para todos os entrevistados foi pedido que colocassem esses locais em uma escala de zero a dez, onde zero indica nenhuma corrupção e dez indica muita corrupção.

Assim, faz sentido estudar a corrupção no nível local, posto que os funcionários locais “frecuentemente carecen del entrenamiento para revisar, administrar y controlar proyectos complejos, lo que los leva a optar por la corrupción” (WARREN, 2005, p.137) ⁶. Isso se daria mesmo no contexto brasileiro, onde a maioria das políticas públicas “são realizadas no plano local, exatamente onde as capacidades gerenciais e burocráticas são menos desenvolvidas” (ABRUCIO, 2007, p.81).

Apesar dessa forte percepção de que os governos locais são corruptos, existe toda uma argumentação de que essa instância de governo seria mais democrática, mais participativa, mais passível de controle e logo menos corrupta.

Os argumentos a favor do governo local em geral reforçam que essa instância forneceria a oportunidade para a participação política, ajudaria a assegurar uma distribuição eficiente dos serviços e expressaria oposição a um governo centralizado. A idéia dos que defendem o governo local é a de que as instituições políticas locais são essenciais para um governo democrático, pois ampliariam as oportunidades de participação e favoreceriam a educação do cidadão para a prática da política (a participação dos cidadãos no governo local seria benéfica para a escolha de seus representantes e para a alocação dos recursos públicos).

Ainda há os que reforçam que o governo local tem melhores condições para alocar os recursos públicos atendendo às necessidades locais por estar mais próximo à comunidade. O governo local teria maior capacidade de responder as demandas locais, permitiria maior influência da comunidade em suas decisões, sendo mais receptivo e mais passível de cobrança e ainda seria a expressão da difusão do poder político, o que é crucial em uma sociedade que se pretenda livre, e que não concentre poder. Além disso, o governo local estaria conectado com menos práticas corruptas. Ele pode ser importante por proporcionar maior visibilidade aos comportamentos desviantes e corruptos: há ineficiência no governo local, há autoridades locais que são irresponsáveis às pressões locais e há burocracias locais que buscam seus próprios interesses, mas, mesmo onde tais acusações são justificadas, elas são possíveis justamente por causa da grande visibilidade do governo local. O sistema local seria aberto e forneceria, assim, corretivos para que os defeitos sejam revelados (JONES; STEWART, 1985).

⁶ “[...] freqüentemente carecem de treinamento para revisar, administrar e controlar projetos complexos, o que os leva a optar pela corrupção” (Tradução nossa).

Ao se olhar para o contexto brasileiro nem sempre essas características positivas do governo local aparecem. O governo local pode até ter maior potencial para ser mais participativo, mais controlado, mais eficiente na distribuição de serviços do que o governo central, porém se defende nesta dissertação que a existência desse potencial não assegura que necessariamente o governo local será sempre virtuoso e menos corrupto. Serão discutidos três pensadores brasileiros que se atentaram para os governos locais e sua relação com o governo central – Victor Nunes Leal, Raymundo Faoro e Simon Schwartzman – para que seja possível traçar um cenário histórico de como se desenvolveu o governo local no Brasil. Depois serão discutidos três conceitos-chave para o estudo dos governos locais – federalismo, relações intergovernamentais e descentralização. A partir desses três conceitos será traçada a trajetória mais recente dos governos locais brasileiros e a sua relação com a corrupção, para que se perceba que a autonomia que os municípios brasileiros conquistaram com a Constituição de 1988 não garantiu a automática realização das aspirações descentralizadoras como mais democracia e menos corrupção.

3.1 O governo local no Brasil: uma visão histórica

Sobre os teóricos que pensaram o governo local no Brasil, Celina Souza (1998a) postula que a maioria se concentrou em análises do seu papel histórico, dando pouca ênfase a sua trajetória nos anos recentes. Esses teóricos são divididos pela autora em três grupos. O primeiro conjunto enfatiza a hegemonia da política local e dos grupos privados na estrutura de poder no Brasil. Como um expoente importante nesse grupo encontra-se Victor Nunes Leal (1997) e seu *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Este autor focalizou o município para explicar o poder dos coronéis sobre a esfera local. A sua grande contribuição, segundo Souza, foi ter diferenciado o município da instituição dos coronéis, os seus “patrões”, quando ambos eram tratados como a mesma coisa.

Seu livro trata da implantação de instituições políticas modernas como o federalismo e a representação política num Brasil de estrutura agrária decadente. O contexto é o da incorporação de indivíduos a instituições políticas liberais, principalmente pelo voto, sendo que subjaz a essas instituições uma estrutura social

e econômica inadequada a esse sistema representativo que foi acoplado ao Estado federativo brasileiro. Nesse contexto – principalmente na I República – o coronelismo se manifesta como um compromisso entre o poder público que se fortalece (estados e União) e o decadente poder privado dos chefes locais (os donos de terras). Esse poder local tem como moeda de troca o voto dos seus dependentes, pois comandava um “lote considerável de votos de cabresto” (NUNES LEAL, 1997, p. 42), votos estes de uma população rural, alheia à política, cujo voto era expressão de lealdade ao dono da terra.

Essa é a tese central de Nunes Leal, que combate uma impressão de que a hipertrofia do papel político-eleitoral dos proprietários rurais seria decorrência lógica da pujança econômica e social do latifúndio, que se sobreporia ao poder público. Na verdade, como defende o autor, o que existia era um paradoxo: a dilatação do papel desses proprietários não era consequência de sua força, mas de sua fraqueza, não da sua ascensão, mas de sua decadência e refletiria o fortalecimento do poder público em relação ao poder privado – antes incontestável (LAMOUNIER, 2001). Essa dilatação teria ocorrido por causa da mudança político-constitucional que ampliou o sufrágio e pelo fato da grande maioria desses novos eleitores estarem concentrada em pequenos municípios. Com isso os proprietários de terra ganharam a possibilidade de mobilizar e controlar milhões de eleitores pobres e despolitizados. Assim, o interior brasileiro, embora decadente, conseguiu impor seu peso material e populacional ao funcionamento político dos estados e do país.

Dessa forma, os proprietários de terra controlavam a vida política municipal e imporiam às autoridades estaduais e federais um padrão de relacionamento de acordos e interesses. Surge assim uma aliança entre a situação do governo estadual e um potentado local (coronel): o primeiro oferecia cargos e receitas à desorganizada administração municipal, ou seja, lhe oferecia os meios de sustentação do domínio local, enquanto o segundo teria o controle do voto da população residente em zonas rurais. O governo estadual reconhecia a autoridade dos chefes locais, lhes concedia favores (empréstimos, empregos) e autoridade extralegal sobre as forças policiais dos municípios e em troca estes chefes deviam levar para as urnas seus dependentes para votarem nos candidatos apoiados pelo situacionismo estadual. Os dois lados têm as suas fraquezas: o poder local apresenta situação econômica precária numa agricultura decadente e predatória e

enfrenta o amesquinamento institucional dos municípios⁷, já o poder público depende dos votos aos quais os “coronéis” têm acesso mais facilmente. Assim, Leal, ao olhar para os governos locais no início de nossa República, se atenta para a participação dos grupos privados no poder político, num cenário de decadência do poder privado que se alia ao poder público que se fortalecia.

Assim, Nunes Leal trata em seu livro de como as relações de poder se desenvolveram a partir do município. Esta esfera, da Colônia até a República sofreu sucessivas limitações a sua autonomia no que se refere a sua liberdade para governar, definindo o seu poder. Para o autor, a época da colônia teria sido o apogeu do governo local no Brasil, onde estava marcada a dominação dos senhores rurais sobre as terras brasileiras. Essa época era marcada pela fraqueza do poder público em um território extenso, inculto e quase despovoado. De acordo com o autor, a partir do início da mineração, e com a vinda da Corte em 1808, a Constituição de 1824 e a reação conservadora de 1840, ocorreu uma paulatina erosão do poder privado até a República, sempre prevalecendo uma tendência centralizadora.

Mesmo com a implantação do federalismo na I República como princípio descentralizador do poder, a unidade política era o estado e não o município, onde os primeiros tinham plena capacidade para intervir na organização do último (os prefeitos eram nomeados). Com a Revolução de 30 vem a tutela dos municípios e o aumento da intervenção estadual nessa esfera. Apenas na Segunda República (Constituição de 1946) a eletividade na administração municipal é instaurada⁸ e a receita do município é ampliada. Esses teriam sido passos importantes na direção de uma maior autonomia municipal.

Ao contrário desse percurso, para Nunes Leal as receitas municipais não caminharam na direção de uma maior autonomia, pois os municípios sempre sofreram, desde a Colônia até a República, com uma extrema penúria financeira. Na Colônia o município praticamente não tinha renda própria; no Império as Províncias impuseram uma política tributária pesada aos municípios, levando-os a extrema miséria. Essa carência financeira municipal era inclusive um pilar do sistema coronelista, pois reforçava a dependência das lideranças políticas locais. Aos

⁷ O que significa que os administradores tinham reduzida capacidade de intervenção na organização municipal, muito subordinados aos órgãos superiores.

⁸ A tradição do processo eleitoral é maior em relação às câmaras municipais do que aos prefeitos.

municípios será destinada uma maior fatia tributária, sem depender dos estados, só na segunda fase republicana (NUNES LEAL, 1997).

O que fica de importante das contribuições de Nunes Leal para esta dissertação? A história que este autor nos conta leva a reflexão sobre as seqüelas do coronelismo nas relações sociais e na vida cultural brasileira. Os senhores rurais no Brasil foram um poderoso fator de retardamento da modernização, pois esta camada seguiu uma tendência de se apoderar do poder público para fins privados – o que estimularia práticas corruptas – sempre tolerou e estimulou a desigualdade social, como o atraso educacional do interior. Nossas raízes históricas trazem conseqüências negativas para o desenvolvimento dos governos locais, inclusive em termos de corrupção.

Nunes Leal chega a falar na tendência centralizadora brasileira, mas é no segundo conjunto de estudos sobre o governo local que se ressalta com mais força o papel principal que o governo central sempre desempenhou na política brasileira. Ao contrário de Leal que está atento para os municípios, o foco de Faoro recai no poder central. Pode-se retirar do livro *Os Donos do Poder*, de Faoro (1958), que o Estado brasileiro é “centralizador”, ou seja, sempre depois de cada tentativa de descentralização há uma reação centralizadora. A vocação regional e autonomista das forças locais seria aqui sempre combatida. Isso teria sido assim em toda a nossa história. Esta tendência à centralização viria de Portugal, onde o rei se elevava sobre todos os súditos e a economia e a administração queriam conservar a estrutura “contra as forças desagregadoras, situadas na propriedade territorial, ansiosas de se emanciparem das rédeas tirânicas que lhes impedem a marcha desenvolta” (FAORO, 1958, p.20).

Sendo assim, em Portugal e no Brasil sempre tivemos o poder central combatendo as tendências descentralizadoras (dos senhores territoriais) que buscavam autonomia. Por exemplo, no início da nossa colonização a metrópole portuguesa optou pela divisão da colônia em capitânicas hereditárias. Com esse sistema a Coroa portuguesa delegava autoridade usando os agentes locais para garantir a posse da colônia. Para deter a tendência a descentralização que esse sistema ensejava, a metrópole instala o Governo-Geral em 1538, que foi um regime de progressiva centralização, cerceador da autonomia local. Esse novo sistema servia para subordinar os agentes coloniais à metrópole, afastando os perigos da insubordinação e privatização dos donatários. Houve não só nesse momento, mas

em toda a colonização uma política metropolitana de limitação às aspirações autonomistas dos potentados locais.

Outro exemplo que mostra claramente um processo de descentralização seguido de uma centralização é a utilização dos caudilhos pela Coroa e depois a reação centralizadora de 1700. Esses caudilhos eram paulistas que, incentivados pela metrópole, adentravam o interior da colônia para caçar índios e buscar as minas de ouro. Faoro deixa explícito que esse movimento sertanista se baseava numa associação entre a metrópole e esses caudilhos. Até 1650 esta não esmagou a autonomia que os caudilhos conseguiam com a conquista do interior, pois seus interesses coincidiam. Porém, com a descoberta das minas e a instalação do seu aparelho administrativo e fiscalista, o soberano português retira as atribuições concedidas aos particulares, concentrando novamente a autoridade. Nessa centralização o objetivo era calar os potentados locais, que tinham se tornado poderosos, além de reforçar a capacidade fiscal do governo português. Inicia-se assim mais um processo de cerceamento à autonomia local.

Mesmo no século XX essa tendência centralizadora permaneceria. Veio a República e com ela a política dos governadores, apoiada no federalismo e na descentralização. Mas que é seguida pela Revolução de 30 e mais uma tendência centralizadora. Nessa época existia o consenso de que era preciso mudar para que se alcançasse o progresso nacional, mas não transferindo o poder para o povo e sim através de um Estado orientador, paternalista. Com isso as instituições são novamente controladas pelo Estado centralizador e interventor.

A história que Faoro nos conta serve para mostrar que o nível local no Brasil sempre foi subordinado ao centro. No Brasil teria havido pouca autonomia para os governos locais. Com essa falta de poder, os chefes locais, como já colocado por Nunes Leal, foram estimulados a sempre tentar tirar o máximo proveito possível da relação com o governo central, o que pode indicar que neste nível o interesse público nunca teve papel principal.

Já no terceiro conjunto de teorias brasileiras sobre o governo local têm-se estudos como o de Schwartzman (1988). Este autor afirma que o problema do Brasil, um Estado de origem patrimonialista, é transitar de uma estrutura ineficiente, pesada, com valores ultrapassados e conservadores para uma estrutura ágil, moderna, que nos leve ao desenvolvimento. Em um sistema patrimonialista tradicional o aparato estatal é grande e antecede o surgimento de grupos com

interesses autônomos, e o cargo político é entendido como algo para se ter e gerir, para aumentar a riqueza e prestígio político, ou seja, ele é um patrimônio pessoal.

Segundo a tese deste autor, estudar a vida política brasileira passa pela análise das contradições entre o centro econômico e social mais organizado do país (São Paulo) e o núcleo do poder central (eixo Rio de Janeiro-Brasília). De acordo com ele, a sociedade civil brasileira foi incapaz de criar um sistema político que se contraponha ao peso do poder central. Foi de São Paulo que surgiram as pressões sociais mais fortes contra os poderes concentrados no governo federal – ele também segue a interpretação, assim como Nunes Leal e Faoro, de que no Brasil sempre há uma tendência centralizadora – e seria nesse estado onde repousaria a possibilidade de se constituir no Brasil um sistema político mais aberto e estável. Para ele a instabilidade e o autoritarismo brasileiros seriam fruto da baixa articulação social e representação de interesses em um contexto de excesso de poder do Estado. As tentativas de aumentar a representação de interesses da sociedade seriam suprimidas e cooptadas, gerando uma dependência contínua dos grupos (locais) em relação ao centro político. Assim, os grupos locais, privados e autônomos, pressionavam por favores e concessões dos que tinham poder político, mas não podiam aspirar conquistá-lo, eram sempre derrotados quando tentavam se expressar politicamente. E o poder político, centralizado e hierarquizado não dependia dessas bases locais de sustentação, apoiando-se na sua máquina administrativa para se firmar. A existência de um Estado forte centralizado de tipo patrimonial impediria no Brasil a emergência de grupos políticos autônomos – que estariam principalmente em São Paulo – e criaria relações de dependência entre o Estado central e diferentes grupos sociais, cada um buscando privilégios especiais.

Outra idéia importante que Schwartzman traz para esta dissertação é que os processos políticos devem ser entendidos em termos de distribuição espacial. Sendo assim, faz sentido se pensar que a corrupção também deve ser estudada levando em conta diferentes regiões. Minas Gerais é o estado brasileiro em destaque nesta dissertação. O foco nesse estado seria justificado pela própria análise espacial de Schwartzman, que destaca Minas Gerais como uma das regiões importantes de se estudar. Inclusive a tese desse autor de que os fenômenos políticos são também espaciais permite incluirmos as regiões de planejamento de Minas na análise do fenômeno da corrupção.

Voltando à tese do autor, este analisou como foi o processo de colonização em quatro regiões do Brasil. A primeira é a sede do governo (Salvador e Rio de Janeiro), uma área que estabelecia mais contato com a Europa, cujos recursos econômicos vinham do comércio e em grande parte do funcionalismo público. A segunda, e que mais nos interessa por tratar do estado de Minas Gerais, é a região tradicional. Dentro desta estão incluídas a antiga área de plantação de cana-de-açúcar no Nordeste e a antiga área mineira em Minas Gerais. Estas foram áreas que experimentaram progresso no passado, mas que depois sofreram declínio econômico e político. Em Minas Gerais, segundo o autor, com o fim da mineração, o cenário era de uma imensa população urbana, desprovida de atividade de alta lucratividade, com grande estrutura burocrática advinda da administração colonial. Minas seria um estado onde haveria controle oligárquico da máquina política do estado, pequena participação popular e grandes propriedades rurais em uma economia em decadência. A terceira região seria São Paulo, que desde o início da colonização teria se desenvolvido independentemente da administração central e que teria se tornado a maior população, principal fonte de impostos e foco de industrialização. Porém politicamente teve papel menor se comparado ao seu grande peso econômico. A última região é o Rio Grande do Sul, que teria tido sempre um papel político maior do que sua importância econômica. Seu papel intenso na vida política brasileira derivaria da sua condição de região de fronteira, o que lhe garantiu uma forte tradição militar, caudilhistas, revolucionária e oligárquica.

Schwartzman, a partir dessa análise por regiões, distingue diferentes evoluções políticas em cada uma delas. A principal distinção tem a ver com o estilo patrimonial-cooptativo característico do Nordeste e de Minas Gerais e o estilo feudal-representativo próprio de São Paulo. Em Minas, a economia mineradora, marcada por forte presença da administração colonial, e a subsequente decadência econômica durante o Império teriam levado a província e depois o estado à dependência do poder central, ao desenvolvimento do clientelismo e da cooptação como forma de relacionamento político. Em contraste, a tradição de independência dos bandeirantes paulistas durante a Colônia e a pujança econômica trazida pelo café levaram essa parte do país a desenvolver uma relação de maior autonomia em relação ao poder federal, baseada na representação dos interesses da elite local.

No Brasil como um todo vigoraria um regime político baseado na centralização do poder e cooptação de setores mais ativos, ficando em segundo

plano a representação de interesses. A política clientelística existente seria a resposta de uma administração centralizada de base patrimonialista a uma demanda crescente de participação por parte de grupos antes excluídos dos benefícios do poder. Ao cooptar, o centro se enfraquece, mas ao mesmo tempo tira a autonomia e independência dos cooptados, que de constituintes se transformam em clientes. A consequência é a formação de um sistema político pesado, irracional em suas decisões, que se torna presa de uma teia cada vez maior e mais complexa de compromissos e acomodações. O Estado patrimonialista, clientelista, seria uma reminiscência do passado, do tradicional, do conservador, e a necessidade de sua substituição por um novo tipo de ordenamento jurídico-político se imporia.

Ao contrário de Faoro, Schwartzman vê saída para essa situação. Para ele, alcançar um sistema político eficiente, moderno, de ampla base de sustentação social, e buscando a realização de objetivos globais em longo prazo só poderá surgir quando a representação política deixar de se identificar como apoio e a manutenção de interesses privados limitados, e, ao mesmo tempo, quando o Estado deixar de ser uma burocracia patrimonial preocupada essencialmente com sua sobrevivência e se transforme em um agente efetivo e responsável de interesses sociais amplos. Do lado do Estado, é necessário que ele assuma cada vez mais sua responsabilidade ante a sociedade, tanto no sentido de quem responde e dá satisfação de seus atos, como no sentido de quem assume a responsabilidade e se imbuí da função social que deve desempenhar. Do lado da sociedade, é necessário que os grupos sociais mais articulados se compenetrem de que não há mais lugar para a simples prevalência dos interesses privados sobre os interesses coletivos, e que por isso, em última análise, seus melhores interesses consistem em aceitar a existência de um Estado nacional que deve ser conduzido a níveis cada vez mais altos de bom funcionamento e acatamento explícito das necessidades sociais.

A análise de Schwartzman, portanto, acrescenta a essa dissertação o destaque de Minas Gerais como região em que prevaleceriam práticas clientelistas e de cooptação. E a idéia de que no Brasil os grupos autônomos locais são sempre sufocados e acabaram estabelecendo relações de dependência e busca de favores com o Estado.

Até aqui se tentou esboçar uma análise histórica do governo local no Brasil para que se entenda como foram estabelecidas as relações entre este e o governo central e quais os obstáculos foram colocados historicamente e que, por sua vez, não

possibilitariam que essa instância se formasse mais democrática, participativa, eficiente e mais passível de controle. A ênfase na centralização, no combate às forças locais, teria dificultado a construção de uma noção de interesse público na esfera local. Isso dificultaria que essa esfera saísse de práticas clientelistas em relação ao Estado. O governo local foi sempre cerceado, sem autonomia, buscando sempre tirar proveito do centro, promover seus próprios interesses.

De acordo com Souza (1998a), a relação entre a esfera federal e a subnacional mudou com o cenário advindo da redemocratização. Para entender como se dão as novas relações seria preciso recorrer a três conceitos básicos: federalismo, descentralização e relações intergovernamentais. A seção seguinte é dedicada a esses conceitos. A idéia deste capítulo foi primeiro entender o cenário histórico do governo local para agora entender o cenário recente. A pergunta que nos guia é se o governo local na atualidade – após a redemocratização – se tornou mais democrático, menos ligado aos grupos com interesses privados, ou seja, menos corrupto.

3.2 Três conceitos-chave

Para se estudar os governos locais no Brasil é preciso ter clareza sobre três conceitos: federalismo, relações intergovernamentais e descentralização. De acordo com Souza (2008), federalismo é um conceito complexo e que padece de alguns problemas: a prática federalista surgiu antes da teorização sobre o federalismo, do que decorrem muitas disputas teóricas sobre a sua definição; é um construto teórico que depende de outros construtos, como o de democracia constitucional; caráter instável e mutante dos arranjos federativos; e vem acompanhado da falta de diálogo entre os estudiosos. Existe um debate acirrado sobre o federalismo: uns o vêem como sistema ideal, outros como um mal necessário, para uns ele produz eficiência econômica, para outros eficiência democrática, para uns ele estimula a competição, para outros a cooperação. Mas existe um ponto de convergência entre as teorias: “o federalismo organiza o Estado em dois ou mais níveis de governo, que têm autoridade formal sobre o mesmo espaço territorial e sobre todos os cidadãos” (SOUZA, 2008, p. 36). Para Souza, a

característica mais marcante do federalismo é a distribuição territorial da autoridade em jurisdições autônomas.

Para Abrucio (2005), um arranjo federativo é uma parceria, estabelecida por um pacto, que estabelece uma divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. E ainda, o federalismo garantiria mecanismos de *checks and balances* entre as unidades, isto é, uma fiscalização recíproca entre os entes federativos para que nenhum deles concentre indevidamente poder e acabe com a autonomia dos demais. Pode-se pensar que um sistema federativo, com essa divisão de autoridade e controles mútuos, poderia ser mais propício para o combate à corrupção.

A distribuição de poder advinda da estrutura federativa conviveria na atualidade com uma grande interdependência entre os governos, daí decorreria a ponte entre o federalismo e os conceitos de descentralização e relações intergovernamentais. O federalismo é diferente dos outros dois, pois extrapola as relações entre instâncias governamentais pela incorporação de princípios normativos sobre essas relações; não se restringe só ao governo, incorpora os demais poderes, os sistemas partidário e eleitoral, a economia política. E, além disso, Estados não-federativos podem ter políticas descentralizadas e complexos sistemas de relações intergovernamentais.

Segundo Souza (2008), os conceitos de descentralização e relações intergovernamentais podem ser mais apropriados do que o de federalismo para analisar as relações entre níveis de governo na implementação de políticas e para responder às questões sobre o que os governos fazem e como fazem – esta dissertação se enquadra nesse caso: busca-se entender como os governos municipais de Minas Gerais gerem os recursos federais repassados a eles no período de 2003 a 2009. Isto porque a definição de federalismo só considera a divisão de autoridade em dois níveis (federal e estadual). Assim, a análise teórica e empírica dos espaços territoriais que possuem garantias constitucionais próprias como os municípios ficam em um “limbo teórico” dentro das teorias do federalismo. A existência de três esferas de governo torna mais clara a necessidade do uso dos conceitos de relações intergovernamentais e descentralização, pois estes permitiriam uma análise mais acurada das esferas locais dos Estados federais.

Sobre as relações intergovernamentais (RIG), não existem grandes conflitos em como conceituá-las: elas estudam as relações entre diferentes níveis de governo. Mas dentro das Ciências Sociais existe uma disputa sobre como abordá-las. Na abordagem histórico-legal olha-se para as mudanças institucionais que alteram a distribuição de poder entre os níveis de governo. Na abordagem das *community politics* foca-se no contexto político e econômico local e como este leva a mudanças nas RIG. Dentro da Escolha Racional, RIG é a relação entre formuladores de políticas públicas (legisladores) e os implementadores da política (burocracia). Para Souza, estas três abordagens são insuficientes porque tendem a isolar os conflitos entre níveis de governo dos outros conflitos políticos existentes na sociedade. Outra forma de se analisar as RIG seria vê-las como uma combinação entre estruturas (esferas de governo) e processos (formulação e implementação de políticas públicas) que interagem continuamente, e esses padrões de interação seriam legitimados pela prática. Souza interpreta as RIG como “veículos de negociação política que produzem padrões capazes de colocar grupos com menor poder político em confronto com outros, cada qual na luta para elevar sua posição” (SOUZA, 1998b, p.6). De acordo com Souza, são poucos os estudos brasileiros guiados pelo conceito de RIG.

Sobre o conceito de descentralização pode-se partir de uma definição simples: dispersar ou distribuir poder que antes estava concentrado no centro. Ela pode assumir diferentes formatos: funcional, territorial, econômica, tributária, política. Neste último formato, a descentralização implica a distribuição de poder decisório: a efetiva capacidade dos entes subnacionais e de seus eleitores de tomarem decisões sobre seus governantes, políticas públicas e alocação de tributos. A descentralização política existe onde há transferência de autoridade para os atores subnacionais: quando Executivo e Legislativo são eleitos por voto popular. Mas ao estudar as relações entre os níveis de governo pode-se olhar também se existe a descentralização fiscal: aumento de recursos e da capacidade decisória sobre sua aplicação; e a descentralização administrativa: se há o deslocamento do eixo de responsabilização pela elaboração e/ou implementação de políticas, sejam elas financiadas ou não por outras esferas. Enfim, não importa em qual desses tipos, o que a descentralização faz, segundo Souza, é mudar o centro de responsabilidade sobre as políticas, do governo federal para estados e municípios.

A descentralização tem a ver com a tendência de valorização dos níveis subnacionais de governo em detrimento do governo central, que é justificada pelo

[...] esgotamento da capacidade de lidar com problemas complexos e extensos por parte dos governos centrais o que leva a transferência desses problemas para os níveis subnacionais, principalmente o municipal. O argumento é procedente: ao se partir um problema ele se divide em partes menores e isso torna mais fácil o seu tratamento. Além disso, ao se transferir o problema para o nível municipal, este seria o mais habilitado a enfrentá-lo dado que a sociedade está mais próxima do governo e, assim, a definição das soluções, acompanhamento, interações e controles seriam mais factíveis em menores agregados (PINHO; SANTANA, 2001, p.7).

Warren (2005), por exemplo, ressalta a descentralização do poder estatal para níveis inferiores de governo como um mecanismo democrático que pode combater a corrupção. A descentralização seria, assim, uma forma de se aproximar o governo do povo, tomando como certo que quando as unidades políticas são menores e mais próximas, são mais facilmente controladas. Todavia, este autor destaca que nem sempre descentralização e democracia caminham juntas. A primeira pode reforçar a democracia na medida em que propicie participação inclusiva e informada dos cidadãos, servindo assim como mecanismo de combate à corrupção. Entretanto ela também pode diminuir a participação dos mesmos, diminuindo o controle e levando à corrupção.

O autor destaca três situações nas quais a descentralização não leva a práticas mais democráticas, incentivando a corrupção. Na primeira situação, o problema é o alcance do assunto em debate, pois há assuntos que por sua natureza são de escala mais ampla, atingem mais pessoas do que aquelas moradoras de certo município. Pode ser uma estratégia a favor da corrupção, argumentar a favor do controle local do problema. Isto porque diminuir a escala da unidade política, ou seja, colocar o controle no nível municipal pode fortalecer organizações cujas atividades têm efeitos amplos, lhes permitindo escapar da responsabilidade pelos danos causados aos que estão fora daquela unidade política.

O segundo problema colocado é que a descentralização do poder tende a criar unidades políticas que se ocupam de poucos interesses muito fortes, deixando os cidadãos locais presos por interesses poderosos. Quando se aumenta o tamanho da unidade política, é mais factível que interesses dominantes em um local sejam contrabalançados pelos de outro local, o que tornaria mais fácil o controle da corrupção.

Por último, a descentralização pode dissolver a prestação de contas. Os funcionários locais podem se aproveitar do fato de que pequenos projetos locais não são sujeitos a revisões centrais e usar o dinheiro público para fins corruptos.

Pelo exposto por Warren, fica evidente que a relação entre descentralização e corrupção é ambígua. Isso serve para ressaltar que a descentralização é um conceito em disputa. Uma primeira geração de trabalhos sobre ele apontava para os seus efeitos positivos: a redução dos custos de transação, a alocação mais eficiente de recursos, a provisão mais adequada de bens públicos, a responsabilização política, a redução do tamanho e do nível de corrupção dos governos. Mas segundo Rodden (2005), estes não são os únicos resultados possíveis da descentralização. Esta pode também levar a perdas de coordenação, cooperação e escala, aumento do tamanho do Estado, da corrupção e da instabilidade macroeconômica, menores taxas de crescimento econômico, menos políticas redistributivas. Desta forma, de acordo com a literatura, os efeitos da descentralização são ambíguos e dependeriam do contexto: regiões mais atrasadas e desiguais ficariam em pior situação na descentralização, enquanto as mais desenvolvidas se beneficiariam desse arranjo.

O debate teórico em torno do conceito de descentralização abarca essas disputas. De um lado, têm-se os que defendem que o fortalecimento dos níveis subnacionais de governo é algo positivo para a realização da democracia e da participação cidadã, e de outro os que afirmam que esse nível de governo é marcado pela corrupção, clientelismo, ineficiência, ingovernabilidade e ainda irresponsabilidade fiscal, que comprometeriam os esforços de estabilidade desenvolvidos pelo governo central (PINHO; SANTANA, 2001). Ou seja, a descentralização pode ter efeitos positivos ou negativos quando se trata de corrupção.

3.3 Os processos de descentralização no contexto brasileiro após a redemocratização

A estrutura federativa brasileira é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil, segundo Abrucio (2005). A nossa história federativa, de acordo com este autor, foi marcada por sérios desequilíbrios entre os níveis de

governo. No início, na República Velha, teria predominado um modelo centrífugo, com estados com ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco. Nos anos Vargas o Estado nacional se fortaleceu e os governos estaduais perderam autonomia. De 1946 a 1964 foi a primeira época de maior equilíbrio na nossa federação. Todavia o golpe militar acabou com isso e estabeleceu um modelo autoritário com grande centralização política, administrativa e financeira.

A Constituição de 1988 seria um divisor de águas na história brasileira, marcando o nascimento de um novo federalismo no Brasil. Tal federalismo teria sido resultado

[...] da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista a ele subjacente. O seu projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e, para uma parte desses atores, democratizar o plano local (ABRUCIO, 2005, p.46).

Nesse novo federalismo, destaca-se o estabelecimento de um amplo processo de descentralização, com o intento de reforçar os governos subnacionais, concedendo-lhes uma autonomia inédita. Os processos de redemocratização e descentralização vivenciados pelo Brasil recente fortaleceram o poder político e os recursos financeiros dos governos subnacionais. Os municípios fazem agora parte do pacto federativo, junto com os estados, tendo constituições próprias (as leis orgânicas), o que aponta para uma relativa autonomia político-jurídica. E na atualidade, os municípios adquiriram uma margem relativa de liberdade para determinar a alocação de seus recursos próprios e para financiar e administrar seus recursos, refletindo em certa autonomia tributária.

De acordo com Leite (2010), esta autonomia seria defendida pela existência de uma forte conexão eleitoral no nível local, que favoreceria ações responsivas e responsáveis às necessidades locais, resultando em gestões mais democráticas e eficientes, ou seja, menos corrupção. Além disso, descentralizar implicaria em levar a formulação de políticas ao nível local, possibilitando maior adaptabilidade das políticas às especificidades locais.

Souza (1998) compartilha desta visão mais otimista da descentralização política. Para ela, esta é concebida como

[...] promotora da capacidade que as unidades subnacionais de governo passam a ter de influenciar o processo de tomada de decisão em nível nacional e subnacional. Tal capacidade envolve tanto a possibilidade de influenciar e/ou vetar as decisões sobre políticas públicas que vão afetar a jurisdição subnacional, como a de influenciar e/ou vetar políticas nacionais que terão repercussão no espaço e nos interesses subnacionais (SOUZA, 1998a, p.2).

Desta forma, a nova ordem democrática (pós-88) mudou a forma dos prefeitos exercerem pressão e de expressarem as demandas de suas cidades. Eles conseguiriam atuar hoje em frentes políticas que ultrapassam seus territórios locais e seriam bem-sucedidos nos *lobbies* de seus interesses. Dessa forma, os municípios estariam conseguindo influenciar ou vetar políticas nacionais que podem afetar seus interesses, o que demonstraria um alto grau de localismo político. Este conceito foi desenvolvido para expressar o grau de influência que as demandas locais exercem sobre as políticas nacionais que podem, por sua vez, vir a afetar o contexto local. De acordo com a autora, os governos locais estariam hoje no centro do cenário político e financeiro do país, e isso seria resultado dos recentes processos de redemocratização e descentralização. A política e a federação brasileiras, assim como as suas relações intergovernamentais, apresentariam hoje um caráter difuso, gerador de uma fragmentação de poder, onde os políticos locais e estaduais teriam espaço político próprio e seriam parcialmente responsáveis pela capacidade de governar do governo federal. Porém, Souza ao fazer essa afirmação, está olhando mais para os estados e os municípios-capitais, o que nos leva a relativizar tal assertiva para os municípios que são objetos de estudo desta dissertação: aqueles de médio e pequeno porte⁹.

Farah (1997) também apresenta uma visão positiva da situação atual do governo local no Brasil. A autora aponta o surgimento de iniciativas inovadoras de governos estaduais e municipais que constroem novas políticas públicas e novas formas de gestão. Essas iniciativas contrariam o padrão tradicional de ação de Estado brasileiro.

Segundo a autora, existiria no imaginário coletivo brasileiro a associação entre práticas clientelistas e particularistas e a inércia burocrática com o padrão de administração estatal. Como características desse padrão destacam-se: centralização

⁹ Esta dissertação tem como foco os municípios de pequeno e médio porte (até 500 mil habitantes) porque utiliza os dados produzidos pela CGU em um programa cujo recorte é este: no Programa de fiscalização a partir de sorteios públicos a CGU fiscaliza os municípios brasileiros com até 500 mil habitantes.

decisória e financeira na esfera federal; fragmentação institucional; gestão das políticas sociais a partir de uma lógica financeira levando a segmentação do atendimento e a exclusão de grupos do acesso aos serviços públicos; atuação setorial; penetração da estrutura estatal por interesses privados; condução de políticas sociais segundo lógicas clientelistas; padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão e burocratização de procedimentos; exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário; e ausência de controle social e avaliação.

Farah identifica, então, algumas tendências de mudança nesse padrão, que passariam pela inclusão de novos segmentos sociais no espaço da cidadania, pela redução da distância entre o Estado e o cidadão, pela participação de entidades da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, pela integração das políticas públicas, pela articulação entre níveis de governo e modernização da gestão e das organizações estatais. Essas mudanças estariam combatendo a visão de que determinadas práticas viciadas do setor público seriam parte da própria “natureza” do Estado. Segundo a visão otimista de Farah (1997, p.7), “tais iniciativas constituem o embrião de um processo de construção de um novo Estado no Brasil, a um só tempo mais democrático e mais eficiente, um Estado mais “permeável” às exigências e à dinâmica da sociedade civil”.

Ainda em um marco otimista, Pinho e Santana (2001), colocam que a partir da Constituição de 1988 o nível municipal teria passado por algumas mudanças que teriam significado uma ruptura com formas tradicionais de ação governamental nos municípios. Estes autores, assim como Farah, apontam na trajetória recente dos governos municipais uma gama de alternativas inovadoras. Para eles, o governo municipal exibiria um comportamento pró-ativo, com um potencial de contribuir para inocular a democracia em outros níveis de governo; a sociedade civil estaria em franco processo de articulação com os governos municipais – o nível de governo mais próximo dos cidadãos –; nem mesmo a falta de recursos financeiros pareceria imobilizar estes governos, que buscam soluções alternativas, mais baratas, simples e fora dos contextos tradicionais. Teria começado a tomar força no nível municipal a idéia de desenvolvimento sustentado, reconhecendo que não basta combater as desigualdades sociais, e sim gerar empregos, dar início a atividades econômicas auto-sustentadas. Eles defendem que o governo municipal “pode iniciar um novo

posicionamento da sociedade civil frente à problemas sociais capaz de redefinir o escopo das tradicionais ações a nível federal” (PINHO; SANTANA, 2001, p. 32).

Com essa valorização do município, acentua-se uma perspectiva de tratamento pontual dos problemas sociais a partir dos municípios, mas que negligencia o fato crucial de que as causas desses problemas estão para além da lógica das prefeituras. Além disso, os próprios autores reconhecem que ainda sobrevive no Brasil um amplo espectro de governos conservadores e tradicionais. Pode-se ressaltar também que o simples fato dos governos locais buscarem parcerias com organizações da sociedade civil não basta para que se afirme a ocorrência de uma gestão participativa. É preciso olhar o modo como esses sujeitos se relacionam ou a forma pela qual foram incluídos no processo decisório.

Além disso, os argumentos a favor da descentralização não são consensuais. As melhorias e inovações que ocorreram no governo local não querem dizer que os benefícios desses processos se distribuíram uniformemente, ou mesmo que os governos locais se tornaram mais responsáveis e menos corruptos. Os resultados do processo de descentralização variam entre os municípios brasileiros e dependem das forças políticas locais. E, além disso, como o governo federal continua sendo uma esfera importante, se mostram acentuados os conflitos entre as três esferas de poder – existiria por aqui um padrão nas relações intergovernamentais em que as esferas de governo lutam entre si para manter ou melhorar sua posição relativa. Na questão tributária, muitos municípios pequenos não têm possibilidade de arrecadar recursos próprios, dada a inexistência de atividade econômica significativa e ao tamanho da população pobre. Esses municípios só sobrevivem à custa das transferências estaduais e federais (SOUZA, 1998a).

Para Abrucio (2007), a descentralização proposta na Constituição de 88 abriu oportunidades para a participação cidadã e inovações na gestão pública, levando em conta o local. A descentralização foi acompanhada pela tentativa de democratizar o plano local, mas ao mesmo tempo esse processo não teria se completado, pois as conquistas da descentralização não apagaram os problemas dos governos locais brasileiros. Desde a fundação da federação o Brasil seria marcado por fortes desigualdades regionais, que são reforçadas pela existência de um enorme contingente de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios. A média por região é de 75% dos municípios com até 50 mil habitantes, ao passo que no universo total há 91% dos

poderes locais com esse contingente populacional (ARRETCHE, 2000, p. 247). Além disso, os municípios brasileiros teriam uma baixa capacidade tributária e contariam com uma máquina administrativa precária.

O processo de descentralização também não deu certo, de acordo com Abrucio, pela predominância da visão do municipalismo autárquico – baseado na idéia de que os governos locais poderiam sozinhos resolver todos os dilemas colocados às suas populações. Esta visão incentiva a “prefeiturização”: cada prefeito (a) defende seu município como uma unidade legítima e separada das demais, o que indica a ausência de um olhar ampliado, que dê conta de abarcar problemas comuns em termos micro e macrorregionais. Isso somado ao fato de que não há incentivos para que os municípios consorciem-se. Ao invés de cooperação, tem-se um jogo em que os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo e lutam predatoriamente por investimentos privados.

Além do mais, a despeito da descentralização ocorrida, ainda sobrevivem resquícios culturais e políticos anti-republicanos no plano local. Apesar dos avanços, diversas municipalidades do país ainda “são governadas sob o registro oligárquico, em oposição ao modo poliárquico que é fundamental para a combinação entre descentralização e democracia” (ABRUCIO, 2005, p. 49). Na relação dos municípios com os estados, predominaria uma lógica de cooptação das elites locais. Para o autor, sem uma reforma das instituições políticas subnacionais, além de uma mudança na postura da sociedade em relação aos governantes, o processo descentralizador não leva necessariamente à democracia.

Ainda, segundo Abrucio, a descentralização teria levado a multiplicação exagerada de municípios¹⁰, a poucos incentivos a cooperação intergovernamental, à sobrevivência do patrimonialismo local e a um federalismo “compartimentalizado”, em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o estabelecimento de laços entre eles.

Enfim, de acordos com esses autores brasileiros, para entendermos a estrutura e o funcionamento do governo local no Brasil, é preciso fazer referência à

¹⁰ De acordo com Souza (1998b), a criação de novos municípios foi impulsionada nas duas últimas décadas, como resultado da democratização. No período militar as exigências para essa criação eram difíceis de serem cumpridas. Para ela, o crescimento do número de municípios contribuiu ainda mais para a tendência a difusão do poder que caracteriza o Brasil pós-democratização. Só que Afonso e Araújo (2000) ponderam que a proliferação de centenas de novas unidades municipais deu origem a municípios muito pequenos, sem a menor condição de se auto-sustentarem.

Constituição de 88 e à nossa dinâmica federativa. A atual constituição brasileira tem como marcas importantes a

[...] elevação dos municípios à condição de entes federados, uma expressiva descentralização política, fiscal e administrativa que favoreceu principalmente a esfera local e a abertura de canais institucionais de participação da sociedade na gestão de políticas nas três esferas federativas (LEITE, 2010, p. 1).

Todavia, Leite nos mostra que essa elevação do poder decisório dos entes municipais não foi acompanhada de um aumento equivalente no seu nível de responsabilização, como estava previsto no modelo normativo da Constituição de 1988. Isto acabou resultando em um maior espaço para as práticas corruptas, devido a reduzida capacidade de monitoramento e sanção, tanto pelos eleitores quanto pelos órgãos federais de controle público. Assim, teríamos um quadro onde o governo local tem baixos incentivos e constrangimentos para se esforçar e prover mais e melhores bens públicos, e esse quadro seria mais grave quanto menos desenvolvida for a região.

A descentralização vivida pelos municípios brasileiros teria levado a efeitos perversos como à irresponsabilidade fiscal dos entes subnacionais (aumento do endividamento e gastos nos ciclos eleitorais, gerando custos para as gestões sucessoras), ao aumento do volume de denúncias de corrupção, clientelismo e ineficiência nas esferas subnacionais, à efetividade limitada dos mecanismos de participação e controle social da gestão das políticas públicas, à governos locais mais porosos as elites locais – o que geraria mais corrupção (LEITE, 2010).

Estas seriam algumas das conseqüências negativas da descentralização, que estariam levando a mais práticas corruptas por parte das administrações públicas locais. Com isso, o consenso sobre a virtuosidade da autonomia plena concedida aos entes subnacionais foi se desfazendo e gerando decisões centralizadoras que diminuiriam a autonomia dos municípios (Lei de Responsabilidade Fiscal) e ampliaram programas executados diretamente pela União e com reduzido envolvimento dos entes subnacionais – como os programas de transferência direta de renda (LEITE, 2010).

Esse contexto de corrupção no nível local corrobora a percepção dos cidadãos brasileiros entrevistados pelo CRIP de que o governo local – prefeituras e câmaras de vereadores – são instâncias muito corruptas.

Toda a literatura sobre governo local foi mobilizada para indicar que existe um debate sobre se o município é ou não um ente democrático e menos corrupto. Existiria, de acordo com os três pensadores tratados na primeira seção, um padrão histórico centralizador do Estado brasileiro, que teria sempre oprimido as forças locais. Estas, por sua vez, estabeleceram formas de associação com o nível central baseadas nos seus interesses próprios e sempre buscando obter favores. Com a redemocratização e a Constituição de 1988 teria dado início no Brasil um processo de descentralização que poderia mudar esse padrão de relação e democratizar os governos locais. Porém, os resultados deste processo não são consensuais, e alguns estudiosos ressaltam que a corrupção ainda seria um grande problema no nível local. Um dos objetivos dessa dissertação é verificar como os governos locais de Minas Gerais se comportam em termos corruptos, se existe uma atuação democrática nesse nível ou se prevalecem práticas corruptas.

Posto esse quadro de ausência ou dificuldade de controle sobre o governo local, partimos para uma breve revisão sobre os sistemas de controle que temos e como a CGU se enquadra nessa literatura, como ela trabalha, quais são os seus objetivos e como ela exerce tal controle sobre os municípios brasileiros.

4 O CONTROLE DA CORRUPÇÃO

Este capítulo discute o controle dos representantes políticos, que é abordado a partir da noção de *accountability* – vertical e horizontal – e da separação entre controles interno e externo. Dentro dessa discussão sobre como controlar os governantes se insere o problema de controlar as suas ações para que estas não se desviem das normas estabelecidas e se constituam em ações corruptas. Além disso, este capítulo trata da criação e da atuação da CGU – a agência de controle interno criada pelo governo brasileiro com o intuito de combater a corrupção – para que possamos entender como são produzidos os dados desta agência. Isto porque a CGU é a responsável por proporcionar os relatórios a partir dos quais analisaremos a corrupção no Estado de Minas Gerais. Por último, são discutidas as hipóteses propostas pela literatura (que serão testadas no próximo capítulo) sobre os condicionantes do comportamento corrupto dos administradores locais.

4.1 *Accountability*

Controle de uma forma geral é entendido nesta dissertação como a fiscalização sobre as atividades de pessoas, órgãos ou produtos para que não se desviem de normas preestabelecidas. No governo, o controle é garantir que a administração pública atue de acordo com os princípios implícitos e explícitos na Constituição e obedeça aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público. O controle surge da necessidade de transparência no exercício do poder do Estado (GOMES; ARAÚJO, 2008).

A questão do controle da corrupção pode ser pensada a partir de uma discussão sobre *accountability*. Este seria um aspecto central das democracias contemporâneas, nas quais “o governo deve submeter-se a uma multiplicidade de controles a fim de assegurar o manejo responsável dos assuntos públicos” (PERUZZOTTI, 2008, p.477). Na sua origem, o conceito de *accountability* diz

respeito à necessidade do funcionário público de prestar contas, seja a um organismo de controle, ao Parlamento ou à sociedade.

De acordo com O'Donnell (1998), *accountability* tem duas dimensões, uma vertical e outra horizontal. A primeira tem a ver com a capacidade da cidadania em fazer com que as políticas reflitam as suas preferências. A prestação de contas existe nessa dimensão se o cidadão tem mecanismos para fazer cumprir suas demandas e punir administradores que não ouvem seus reclames políticos – as eleições aparecem aqui como o elemento central, que funcionaria como mecanismo de premiação/castigo. As dimensões da *accountability* vertical definidas por esse autor são: as eleições, as reivindicações sociais proferidas sem coerção e a cobertura regular da mídia dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas. A existência dessa forma de *accountability* asseguraria que o país fosse democrático, no sentido de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações.

Todavia, não está claro para alguns autores até que ponto as eleições são, de fato, mecanismos efetivos de *accountability* vertical. Manin, Przeworski e Stokes (2006) defendem que o voto é um mecanismo limitado de controle. Os problemas aparecem porque os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios e sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar sem certo custo. Mesmo que os primeiros queiram agir de acordo com o interesse público, eles têm que satisfazer certos interesses para serem eleitos. E uma vez no poder, podem ter incentivos para agir de acordo com seu interesse pessoal. Se essas motivações existirem, os representantes vão querer fazer outras coisas que não seja representar a população. Além desses problemas existe ainda o problema da informação: os eleitores não sabem tudo o que precisariam saber, seja para decidir o que os políticos deveriam fazer e quais plataformas deveriam ser implementadas ou para julgar retrospectivamente se os representantes fizeram tudo o que deveriam ter feito. Sendo assim, os autores acreditam que os eleitores não conseguem controlar os representantes fazendo uso do seu voto. Os políticos podem se esquivar de suas responsabilidades buscando aumentar sua própria riqueza e escolhendo políticas que beneficiem interesses especiais de pessoas ou grupo a quem deva favores.

Como o voto é um instrumento pobre de controle dos eleitores sobre os políticos, os autores buscam fatores institucionais que poderiam promover mais representação. Dentre esses fatores encontramos que: os eleitores devem ser capazes de imputar claramente a responsabilidade pelo desempenho do governo; os eleitores devem poder votar para retirar do cargo os partidos responsáveis por um desempenho ruim e os partidos eleitos devem poder tomar posse do governo; os políticos devem ter incentivos para desejarem ser reeleitos; a oposição deve monitorar o desempenho do governo e informar os cidadãos e os eleitores precisam ter alguns instrumentos institucionais para recompensar e castigar os governos pelos resultados que geraram (MANIN *et al*, 2006).

Esses autores constroem esse argumento para mostrar que embora não possamos abrir mão da eleição como instrumento de representação, faz-se necessário reformar e inovar as instituições. Estas precisam aumentar a transparência da responsabilidade, facilitando para os cidadãos recompensar ou punir os responsáveis e fornecer informações independentes sobre o governo aos cidadãos.

Já a segunda dimensão da *accountability* tem como foco o tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. Esta dimensão está relacionada a mecanismos institucionais desenhados para assegurar que as ações dos funcionários públicos estejam relacionadas a um marco legal (PERUZZOTTI, 2008). De acordo com O'Donnell, *accountability* horizontal diz respeito à

[...] existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agência do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 6).

Para que esse tipo de *accountability* seja efetivo, devem existir agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. Os mecanismos desse tipo de *accountability* incluem as instituições clássicas como o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, mas na atualidade também inclui agências de supervisão responsáveis pela fiscalização da prestação de contas (O'DONNELL, 1998).

Para que haja efetivamente *accountability* horizontal, este autor defende em primeiro lugar dar aos partidos de oposição que tenham um nível razoável de

apoio eleitoral um papel importante na direção das agências que investigam supostos casos de corrupção. Também é importante que essas agências e o Judiciário sejam altamente profissionalizados, com recursos suficientes, independentes do Executivo e isoladas ao máximo do governo. É preciso uma mídia razoavelmente independente, assim como várias instituições de pesquisa e de disseminação de informação, e que as próprias agências divulguem seus dados.

Como colocado por O'Donnell, para realizar a *accountability* horizontal existem diferentes mecanismos de freios e contrapesos, como o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público. Mas também existem agências de controle especializadas, voltadas para a prestação de contas e para o combate à corrupção, que podem realizar dois tipos de controle – o interno e o externo. O primeiro ocorre quando é exercido por órgão do próprio poder controlado e o segundo quando é exercido por órgão vinculado a um poder diferente daquele poder controlado.

No que diz respeito ao controle externo, ele é efetuado por uma entidade externa à administração, que exerce atividades de vigilância (acompanha atuação e detecção de desvios), correção (modifica atuação ilegal e pune responsáveis por ato irregular) e orientação (aperfeiçoa a gestão e previne falhas). Os órgãos de controle externo são fundamentais para a consolidação dos Estados democráticos, pois aumentam a *accountability* e melhoram a gestão pública. Isso porque à medida que os governos e seus órgãos ganham autonomia e maior flexibilidade, isso requer um aumento na transparência da gestão pública e avaliações quanto aos resultados alcançados pelos entes públicos. Esse tipo de controle em geral é realizado por uma entidade externa, em geral vinculada ao Legislativo, que tem como foco a conduta funcional e o desempenho de gestores de recursos públicos (GOMES; ARAÚJO, 2008).

No Brasil o controle externo é exercido pelo Congresso, com auxílio dos Tribunais de Contas da União (TCU), dos estados e de alguns municípios). O controle externo brasileiro possui dois ramos. O primeiro é o controle político, operado pelo Congresso, com o objetivo de assegurar a consecução dos grandes interesses da sociedade e cuja principal atividade é o julgamento de contas anuais do presidente e dos chefes do Legislativo e Judiciário. O segundo é um controle técnico, feito pelas Comissões do Congresso e pelos Tribunais de Contas. Esses tribunais fiscalizam a arrecadação, gestão e aplicação dos recursos públicos e também a aplicação econômica, eficiente e efetiva dos recursos públicos. Nesse

sentido, o controle externo, além de avaliar como os gestores lidam com os recursos, se estes obedecem aos limites da lei, também constatam se estes alcançam os resultados almejados pelas políticas públicas (GOMES; ARAÚJO, 2008). Apesar da existência desses dois possíveis focos, o critério prioritário das fiscalizações dos Tribunais de Contas ainda é o da correta aplicação dos recursos públicos, ficando em segundo plano questões de economicidade, eficiência e efetividade. Após as fiscalizações, têm-se dois possíveis resultados: a responsabilização dos agentes públicos por possíveis irregularidades cometidas, determinando reparação e sanção ou/e medidas preventivas e recomendações para aumentar a eficácia na alocação dos recursos – porém existe hoje uma baixa taxa de implementação das suas sanções. Além disso, os Tribunais de Contas brasileiros não seguem uma política de identificação dos riscos de corrupção, e sim uma pesada rotina de revisão de contas anuais junto com investigações de denúncias da mídia (SPECK, 2008).

Por outro lado, mas ainda no marco da *accountability* horizontal, no que tange ao controle interno, ele é o conjunto das práticas que a própria organização exerce sobre seus atos, sendo entendidas estas práticas como um

[...] conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre seus próprios atos, a fim de preservar a integridade do seu patrimônio e de examinar a compatibilidade entre as operações desenvolvidas, os parâmetros preestabelecidos e os princípios pactuados (SPINELLI, 2008, p.575).

O controle interno é visto por Spinelli como um dos instrumentos que possibilita esse tipo de *accountability* porque é uma instância do ambiente estatal com capacidade de monitorar e controlar seus próprios atos administrativos e de responsabilizar os agentes públicos que os praticaram.

As atividades do controle interno são prioritariamente preventivas, buscando identificar pontos críticos no fluxo das ações, evitando a ocorrência de possíveis desvios na execução dos atos. Mas isso não exclui verificações concomitantes ou a *posteriori*, com o intuito de examinar a regularidade das ações e apurar responsabilidades quando identificar incorreções – os dados que serão utilizados nesta dissertação partiram de uma análise *a posteriori* feita por uma agência de controle interno sobre como municípios mineiros lidaram com os recursos federais repassados a eles.

Segundo Spinelli (2008), no âmbito da administração pública o controle interno visa garantir a integridade do patrimônio público e verificar a conformidade entre os atos praticados pelos funcionários públicos e os princípios legais estabelecidos. Tanto o Executivo quanto o Legislativo e o Judiciário são obrigados a desenvolver procedimentos para controlar as suas próprias ações – estes são os chamados sistemas de controle interno.

Os sistemas de controle interno têm como objetivo evitar possíveis danos ao erário, garantindo que a atuação governamental seja compatível com o interesse público. Além disso, eles buscam aprimorar a gestão pública, avaliando a realização das políticas governamentais e os resultados obtidos por elas, examinando o cumprimento de metas firmadas para o poder público e se os gestores públicos adotaram uma gestão fiscal responsável. Também buscam efetivar a transparência dos atos praticados pelo poder público, proporcionando aos cidadãos acesso a informação sobre a aplicação dos recursos públicos. E mais, ao controle interno cabe a tarefa de assegurar instrumentos de participação popular no controle. Ao detectar desvios na aplicação dos recursos públicos, o controle interno deve comunicar aos gestores da política, averiguar os responsáveis e dar conhecimento da ocorrência aos outros órgãos competentes.

No caso dessa dissertação será levado em conta o desenho e a atuação nos municípios de uma agência federal de controle interno: a CGU, que responde ao Executivo nacional. É importante ressaltar, todavia, que nosso foco sobre esse sistema não será analisá-lo como mecanismo horizontal de freios e contrapesos, ou como órgão de controle hierárquico-administrativo, cujo foco é o comportamento do executivo federal ou de seus agentes burocráticos. Interessa a atuação desse sistema como órgão de controle do governo central sobre a execução, pelo governo local (municípios) das políticas descentralizadas. A criação e a atuação deste órgão serão tratadas nas duas próximas seções.

4.2 O controle interno no Brasil: a criação da Controladoria Geral da União

O controle interno brasileiro, esse complexo de atividades que envolvem auditorias internas, inspeção de agências públicas, análises de programas públicos e

gastos e débitos dos governantes passaram por diferentes fases. Nessa dissertação interessa entender como ele se estruturou a partir de 1988 até a criação da Controladoria-Geral da União.

Seguindo a interpretação de Leite (2010), com a Constituição de 1988 veio uma inflexão no papel dos órgãos de controle. Estes deveriam não somente verificar a legalidade, mas também analisar a legitimidade e a economicidade das ações. E não só isso, a constituição expandiu a exigência de sistemas de controle interno para os outros poderes (além do Executivo) e redefiniu as suas finalidades. Dentre estas se encontram: avaliar o cumprimento das metas do Plano Pluri-Anual (PPA), a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficiência, dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; e apoiar o controle externo em sua missão institucional. Com a definição destas finalidades, o controle interno deveria priorizar o caráter avaliativo da gestão e das políticas e diminuir seu papel de auxiliar do controle externo.

A crise desse sistema de controle interno teve origem quando o país enfrentou escândalos e investigações parlamentares e este sistema se mostrou frágil, sem profissionalismo, sem estrutura, incapaz de realizar razoavelmente seus deveres. Duas crises no início dos anos 90 ligadas a alegações de corrupção serviram para pressionar por mudanças no sistema de controle interno (SANTOS, 2009).

Em 1992, tem-se a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito cujo objetivo era investigar a relação entre o Presidente da República, o tesoureiro da sua campanha eleitoral, e uma rede de empresários e políticos. No contexto das denúncias que levaram ao *impeachment*¹¹ do presidente Collor, o TCU auditou o Departamento do Tesouro Nacional e constatou a ineficiência no acompanhamento e fiscalização dos atos e execução orçamentária, a certificação de contas irregulares como regulares e a falta de providências em decorrência das falhas detectadas. Ainda nessa auditoria, o TCU apontou como causas desta situação o sub-posicionamento hierárquico do seu órgão central (DTN), a escassez de recursos humanos, a ocupação de cargos de direção por pessoas sem experiência em auditorias e estranhas à carreira de controle e a falta de coordenação do órgão central. Essa situação mostrou uma enorme falha no aparato governamental em detectar e evitar

¹¹ O *impeachment* foi alcançado pela combinação de fatores como a pressão da imprensa, do público e de alguns membros do Congresso (SANTOS, 2009).

ações erradas, o quanto a administração pública era vulnerável à corrupção e a incapacidade do Estado em lidar com ela: “how vulnerable the public administration was to the corruption and the incapacity of the state to deal with the problem” (SANTOS, 2009, p. 13) ¹².

O “Conselho Parlamentar de Inquérito (CPI) dos anões do orçamento”, em 1993, tinha como foco, por sua vez, investigar impropriedades na elaboração do orçamento federal, envolvendo deputados e servidores do Congresso. Os documentos apurados pela CPI comprometiam um terço do Congresso, governantes, membros do Executivo e do setor privado – isso era demais para a nossa jovem democracia. Prematuramente ela fechou suas investigações e evitou mandar recomendações ao Judiciário (SANTOS, 2009). Esses acontecimentos serviram para revelar que o Congresso era incapaz de performar suas prerrogativas e que não havia regras para protegê-lo de legisladores inescrupulosos no processo do orçamento. Assim, essa CPI compartilhou a demanda por fortalecimento dos sistemas de controle interno e externo, pela coordenação das atividades de controle e planejamento, pelo foco nos resultados das políticas públicas e pela criação de um órgão específico.

Essas duas CPIs anti-corrupção expuseram à sociedade brasileira ameaças à democracia presentes no Executivo e Legislativo. Mas somente essa exposição não conseguiu resolver o problema de corrupção do país.

Em 1994, no governo Itamar Franco, ocorreu, segundo Leite (2010), a mais expressiva mudança no sistema de controle interno. Essa nova reforma incorporou as recomendações do TCU e da CPI, separando as atividades de finança e controle, reposicionando hierarquicamente o órgão central e ampliando a capacidade do sistema, pelo fortalecimento dos recursos humanos. A MP-480 criou no Ministério da Fazenda a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Corregedoria-Geral do Sistema de Controle Interno.

O novo modelo de controle interno manteve o Ministério da Fazenda como órgão central do sistema, e era formado pela SFC – responsável pela orientação técnica e normativa sobre as atividades de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão -, STN – encarregada das orientações sobre as atividades de administração financeira e contabilidade, e as CISETs – órgãos setoriais subordinados a cada

¹² “[...] o quão vulnerável a administração pública era a corrupção e a incapacidade do Estado em lidar com o problema” (Tradução nossa).

ministro. Com essa reforma, foi possível a centralização do processo decisório na SFC/MF e a efetiva introdução de mecanismos avaliativos.

Essa reforma foi beneficiada por duas outras realizadas nos governos Cardoso. Primeiro reformou-se o aparelho do Estado (reformas formuladas pelo então ministro Bresser Pereira), o que permitiu que as carreiras estratégicas, como a de Finanças e Controle, recompusessem seu quadro de pessoal. Segundo implantou-se o PPA, que permitiu que as atividades de planejamento, orçamento e gestão passassem a ter os programas como referência para a sua ação, o que ampliou o nível de informação para fins de avaliação e controle.

Em 2001, mais uma vez o TCU influenciou em mudanças no sistema de controle interno. Ele auditou a SFC/MF e apesar de reconhecer os avanços no controle interno, recomendou o reposicionamento hierárquico do órgão central do sistema, para que fosse vinculado diretamente à Presidência da República e conseguisse assim ampliar seu grau de independência.

Esse período – final do segundo governo Cardoso – foi marcado por uma instabilidade institucional no sistema de controle interno, que adveio de uma pressão que o governo estava sofrendo. Este governo vinha sofrendo denúncias de corrupção desde o voto da emenda da reeleição, em 1997. A estratégia do presidente foi sempre a de negar os casos de corrupção, e com isso enfrentou uma enorme pressão da oposição e de parte da mídia, que afirmavam que o governo era incompetente em lidar com a corrupção. Sob esta forte pressão, o governo federal procurou uma solução legal que mostrasse que o governo tinha uma ação firme contra a corrupção. Em 2001 foi anunciada uma nova instituição de controle: a CGU, criada a fim de assistir o Presidente com o propósito de *no âmbito do “Poder Executivo Federal, combater a fraude e a corrupção na esfera administrativa e promover a defesa do patrimônio público”* (BRASIL, 2003).

Para Santos (2009), a criação da CGU significou uma mudança na maneira como o Executivo avalia a corrupção: é a primeira vez no país que se cria uma instituição com status ministerial para elaborar medidas e políticas anti-corrupção, para receber e tratar denúncias de corrupção. Antes de sua criação, a corrupção no Executivo federal era mais assunto criminal do que político, deixado para a Polícia Federal ou Procuradoria-Geral da República.

Dessa forma, a CGU foi criada como uma agência anti-corrupção, priorizando ações repressivas, focadas na apuração de denúncias da imprensa e

atuando ao mesmo tempo que a SFC, que se voltava mais para a avaliação de políticas.

Um ano após a sua criação, a CGU incorporou a SFC, que perseguia outros fins que não o combate a corrupção e não pertencia a estrutura da Presidência. Essa incorporação implicava uma inversão na lógica organizacional do controle: o órgão de auditoria foi incorporado pelo órgão de correição. Em julho de 2002, a CGU foi definida como o órgão central do sistema, deixando a SFC encarregada das atividades de controle interno do Executivo federal.

Em 2003, no início do primeiro governo Lula, a CGU foi renomeada como Controladoria-Geral da União, fazendo parte da estrutura da Presidência da República para assuntos de defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, ouvidoria-geral e transparência da gestão. De acordo com Santos, nesse período, com a oposição assumindo o governo federal, a corrupção entrou na agenda, e a CGU ganhou novas atribuições, teve mais exposição na mídia, mais orçamento e espaço no governo. De acordo com a lei federal que criou a CGU¹³ são competências e responsabilidades da CGU prestar conselho direto e imediato ao Presidente em matérias de prevenção e combate à corrupção, de incremento da transparência da gestão, proteção às propriedades públicas, controle interno e auditoria. Ainda dentro de suas competências encontra-se dar o devido andamento às denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público; sempre que constatar omissão da autoridade competente, cumprir requisitar a instauração de sindicância e outros procedimentos administrativos; e ainda deve encaminhar à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e os que recomendam a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário; e deve provocar sempre que necessária a atuação do TCU, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e até mesmo a Polícia Federal e o Ministério Público.

Em 2005, em meio a crise do *Mensalão*, as atividades de correição, que antes estavam dispersas em cada órgão da administração federal, foram organizadas em um sistema com a CGU como órgão principal, com unidades setoriais em cada

¹³ Lei federal 10683/2003

ministério, cujos titulares são necessariamente servidores públicos de cargo efetivo de nível superior, de preferência formados em Direito.

Em 2006, foi criada dentro da CGU a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, com o objetivo de estruturar uma unidade de inteligência, com metodologia de mapeamento de riscos à corrupção, identificando pessoas expostas e sua evolução patrimonial. Assim, a Controladoria atua hoje em todas as etapas do controle, da prevenção a correição, com funções típicas de uma agência anti-corrupção, mas sem se limitar a elas.

Resumindo, o sistema de controle interno do Executivo federal no Brasil evoluiu muito desde a sua criação em 1964. Isso reflete o aumento da complexidade e da magnitude do Estado, a incorporação de novos padrões tecnológicos, a repercussão da opinião pública nos desvios de recursos, o fortalecimento e o poder de influência do TCU e Ministério da Fazenda, a definição de novas prioridades e a busca de maior eficiência no gasto público (LEITE, 2010).

Para Peruzzotti (2008), fortalecer mecanismos anti-corrupção efetivos é uma tarefa pendente nas instituições das novas democracias – aí incluído o Brasil. Não é consenso no Brasil de que a CGU é realmente uma agência anti-corrupção, posto que não é uma instituição independente do Poder Executivo. Porém Santos (2009) não concordaria com esse diagnóstico. Para este autor a CGU não é apenas um “órgão de fachada”, tendo representado uma inovação na história da administração pública brasileira, congregando pela primeira vez as tarefas do controle interno com aplicação da lei, medidas de prevenção e educação. Antes da existência da CGU, as práticas contra a corrupção no país eram fruto de retórica política, nunca um governo havia tido uma estrutura institucional particular contra a corrupção (SANTOS, 2009).

4.3 Como atua e se organiza o controle interno federal no Brasil: o Programa de Fiscalização dos Municípios

A partir da definição de controle interno como o controle da cúpula política sobre seus agentes, o objetivo do sistema de controle interno brasileiro, definido no manual de auditoria da SFC, é subsidiar o Presidente, os Ministros e os órgãos

responsáveis pelo ciclo de gestão governamental (planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e administração federal) e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão (formulação, planejamento, coordenação, execução e monitoramento das políticas) (BRASIL, 2001). A parte de apoio ao controle externo está restrita ao fornecimento de informações e dos resultados de suas ações.

A regulamentação em vigor sobre o sistema de controle interno definiu dois instrumentos de ação:

a) a auditoria, para avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

b) a fiscalização, para comprovar se o objeto os programas de governo corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido, guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle são eficientes.

O primeiro instrumento – as auditorias – visa corrigir desperdícios, improbidade, negligência e omissão. O seu objetivo é comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados encontrados nas unidades da administração pública em todas as esferas de governo, assim como a aplicação de recursos públicos por entidades privadas.

Encontramos cinco tipos de auditorias que o controle interno tem competência legal para realizar:

a) avaliação de gestão: caráter obrigatório em cada órgão da administração federal. Objetivos: certificar regularidade das contas, verificar a execução dos contratos, convênios, acordos e probidade na aplicação dos recursos e administração do patrimônio;

b) acompanhamento de gestão: feita ao longo do processo de gestão;

c) contábil: examina os registros e documentos relativos ao controle patrimonial;

d) operacional: avalia as ações gerenciais e procedimentos, podendo gerar recomendações; e

e) especial: realizada de maneira extraordinária, mediante determinação expressa de autoridade competente, para examinar fatos relevantes de natureza incomum.

Já as fiscalizações surgiram para adequar o trabalho ao quadro de pessoal, no qual predominavam os Técnicos de Controle, servidores públicos de nível médio, que não tinham condições de realizar auditorias.

As fiscalizações avaliam a execução de políticas, tentando identificar irregularidades (desfalques, desvios ou outras causas de prejuízo ao erário) e impropriedades (falhas formais que não resultam em dano ao erário). Como atribuições das fiscalizações temos: verificar se o objeto pactuado foi executado segundo o previsto, se as especificações e dispositivos legais foram adequadamente seguidos, se os custos estão adequados, se sua utilização obedece à destinação prevista, se os objetivos foram alcançados e se foi obedecido o cronograma de execução. Quando alguma irregularidade é encontrada, deve-se comunicar o fato ao Ministério responsável pelos recursos e os controles interno e externo dos entes envolvidos.

Existem dois tipos de fiscalizações: as sistemáticas, que são previstas, ou as assistemáticas, que se originam de denúncias ou indícios de irregularidades.

O planejamento das ações de fiscalização passou a ter como referência as políticas de cada Ministério ou órgão, hierarquizando-as por programas e dentro destes por ações ou atividades, a partir dos seguintes critérios: materialidade (montante de recursos alocados em um ponto específico de controle), relevância (importância relativa desempenhada por uma determinada questão, situação ou unidade) e criticidade (quadro de situações críticas efetivas ou potenciais, resultantes da vulnerabilidade, pontos com riscos latentes, condições impróprias, por ilegalidade, ineficácia ou ineficiência de uma situação gestional).

Podemos identificar dois modelos de realização das fiscalizações nos municípios com base em Leite (2010). No primeiro, que vigorou de 1995 a 2002, a SFC utilizava esses critérios acima colocados para selecionar os programas a serem fiscalizados, e a partir destes, selecionava uma amostra dos municípios, ordenando às regionais que verificassem os municípios selecionados de sua jurisdição. Assim, a equipe de fiscalização podia ir mais de uma vez ao mesmo município durante o ano, e cada uma das vezes para examinar um único programa. As constatações eram registradas no Sistema de Planejamento e Acompanhamento de Atividades da SFC (Ativa) e a SFC elaborava um relatório nacional do programa, endereçado ao ministério responsável. Dessa forma, a fiscalização da execução dos programas feita pelos entes subnacionais não tinha como objetivo ampliar o seu comportamento

enquanto agentes, e sim produzir informações gerenciais que contribuiriam no nível macro para a avaliação dos resultados e impactos das políticas. Ou seja, as ações da SFC não se voltavam para a punição e sim para a orientação.

Nesse modelo da SFC faltava uma maior divulgação da realização e dos resultados das fiscalizações nos municípios, o que mantinha os cidadãos desinformados sobre as irregularidades encontradas na execução local dos recursos e políticas federais, o que pode ter como consequência uma redução no custo de desvios de comportamentos por parte dos representantes.

Quando entrou em cena esse modelo (1995-2002), ele praticamente extinguiu os órgãos de autocontrole dos Ministérios, retirando destes, assim, a possibilidade de realizar de fato o acompanhamento e algum nível de controle sobre os agentes que executam suas políticas.

Dessa maneira, apesar dos ganhos que esse novo modelo trouxe, como maior coordenação, mais recursos humanos e tecnológicos, ainda existe nele pouco controle sobre os entes que recebiam delegação e recursos para executar as políticas – como os políticos do nível local. Esse controle sobre o local era uma atribuição do autocontrole dos Ministérios, cujas estruturas foram transferidas para a SFC. Esta última focava principalmente a avaliação nacional dos programas, deixando de lado o controle de agentes que não pertenciam a administração pública federal.

O segundo modelo das fiscalizações entrou em cena com o início do governo Lula, em 2003, quando a avaliação da execução dos programas federais passou por uma profunda revisão, sendo criado o Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteio Público. Esse programa foi uma iniciativa do governo federal que visava inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Se antes o foco era na produção de informações, agora o objetivo é avaliar o comportamento dos agentes na execução das políticas federais. Esse modelo é o que nos interessa nessa dissertação. O programa usa o mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir de forma isenta e aleatória as áreas municipais a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais. Nesse modelo, municípios de todo o Brasil são sorteados – a cada sorteio são definidos 60 municípios com até 500 mil habitantes. Os sorteios foram incluindo paulatinamente os municípios a partir de critérios demográficos (dos menores para os maiores) e os estados (desde 2004).

Para avaliar, os órgãos federais como a CGU, o TCU e os Ministérios, não tem competência sobre as transferências federais que são caracterizadas na Constituição como receitas próprias dos entes (exemplo: Fundo de Participação dos Municípios), cujo controle está sob a jurisdição dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios. As fiscalizações nesse modelo avaliam o montante de recursos, incluindo transferências voluntárias e obrigatórias, por programa/municípios, independentemente se a gestão está a cargo da esfera municipal, estadual, federal ou entidades privadas.

Como limitações à atuação da CGU é possível destacar que esta possui função parcial de aplicação (*enforcement*) da lei. Ela conduz, por denúncia ou iniciativa própria, investigações que podem levar a imposição de penalidades ou sanções, mas não é responsável pela aplicação destas. Além disso, ela só é responsável por recursos e propriedades federais, só investigam estados e municípios quando os fundos federais estão envolvidos.

Mas também é possível detectar inovações nesse modelo de fiscalização da CGU. Primeiro: o acesso proporcionado a informação da realização e dos resultados da fiscalização – todos os relatórios encontram-se disponibilizados na internet – o que eleva os custos de ações *rent-seeking*, segundo: a maior materialidade envolvida nas ações junto aos pequenos municípios, devido ao maior número de programas examinados simultaneamente, e por último a compensação da carência na capacidade de fiscalização dos Ministérios que transferem os recursos (LEITE, 2010)

Como ocorrem as fiscalizações? Em cada município uma equipe – composta por 10 fiscais e analistas – examina contas, documentos, obras e serviços, entra em contato com o público-alvo e com entidades organizadas, como os conselhos comunitários. Todas as constatações encontradas são comunicadas aos gestores, que têm a chance de justificá-las. Suas justificativas podem ser aceitas ou rejeitadas pela equipe de fiscalização. Todas essas informações entram no relatório final de cada município, que é disponibilizado no site da CGU e enviado às Prefeituras, Câmaras de Vereadores, Congresso Nacional e aos órgãos responsáveis por ações corretivas, como os Ministérios que transferem os recursos, o Tribunal de Contas da União e os Ministérios Públicos Federal e estaduais. Isso possibilita a adoção de providências para a correção dos desvios verificados e serve como

subsídio para a avaliação dos programas de governo e a implementação de melhorias identificadas como necessárias.

Em 2004, a CGU estendeu essa sistemática de fiscalização da aplicação dos recursos federais para os estados e, em 2008, a CGU realizou o primeiro Sorteio Especial, que fiscalizou 50 municípios beneficiados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Além dessa forma, a CGU ainda possui três outras maneiras de atuar, que não se restringem a fiscalização típica. Existem as operações especiais, que são ações decorrentes de parcerias estabelecidas com os Ministérios Públicos Federal e estaduais, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e a Polícia Federal, o portal da transparência, que é um site com livre acesso a informações detalhadas sobre os gastos da União, e as sindicâncias patrimoniais, que são investigações da CGU em parceria com a Receita Federal e o COAF, com o objetivo de detectar casos de enriquecimento ilícito entre servidores públicos.

Para quem analisa a CGU, o método do sorteio deu mais objetividade aos trabalhos, apesar de envolver uma perda da capacidade de fazer inferências nacionais (OLIVIERI, 2008). Em 2007, a pedido do Senado, o TCU auditou esse programa de fiscalização dos municípios por sorteios públicos, concluindo que este cumpre o seu papel, apesar de reduzir a capacidade de avaliação dos programas federais. Foi ponderado também o limite populacional dos municípios incluídos (até 500 mil habitantes), pois as 34 cidades que ultrapassam esse limite são as que recebem mais recursos. Sendo assim, o TCU recomendou a inclusão dessas cidades maiores nos sorteios e também o aperfeiçoamento da capacidade de inferência sobre os programas. Disso decorreu que em 2007 as capitais e os grandes municípios (com mais de 500 mil habitantes) também passaram a ser objeto de um programa contínuo de fiscalização por parte da CGU.

O Programa dos sorteios conseguiu ampliar a cobertura do controle, viabilizar ações nos pequenos municípios e incorporar a agência ações preventivas e concomitantes. Dessa forma, o órgão de controle interno do executivo mudou o foco, que passou da avaliação de políticas públicas para ser uma agência anti-corrupção. E com a visibilidade do Programa de sorteio dos municípios, a CGU passa a dar mais atenção à aplicação dos recursos federais por municípios e estados e se concentra menos na vigilância das agências federais (SANTOS, 2009).

4.4 Alguns dos estudos sobre a corrupção já realizados no Brasil

No Brasil, a divulgação de dados objetivos de corrupção dos recursos federais executados pelos municípios tem sido feita por meio de relatórios da CGU (a agência de controle interno do Executivo federal) – tratada na seção anterior. Os relatórios da CGU foram utilizados nesta dissertação com o intuito de proporcionar um quadro geral da corrupção nos municípios de até médio porte, em Minas Gerais. E também foram utilizados em uma tentativa de se buscar possíveis condicionantes para os comportamentos corruptos nos municípios. Para estabelecer quais variáveis foram utilizadas como explicativas do fenômeno da corrupção tornou-se preciso discutir com a literatura que vem pesquisando a corrupção, inclusive com aqueles que já utilizaram os dados da CGU. Foi com base nesta literatura, apresentada abaixo, que foram elaborados os cinco blocos de variáveis explicativas da corrupção presentes nesta dissertação.

No primeiro bloco estão as *circunstâncias eleitorais*. As pesquisas que atentam para esta variável postulam que qualquer estudo sobre as instâncias de governo no Brasil deve levar em conta os efeitos e incentivos incluídos em 1997 da possibilidade de reeleição para um segundo mandato. Alguns analistas já estão cientes para a maneira como esse incentivo altera as escolhas dos governantes – inclusive as escolhas de praticar ou não uma atividade corrupta – e como os eleitores premiam ou sancionam seus governantes. A idéia de se analisar as circunstâncias eleitorais se baseia numa abordagem econômica da corrupção, que, como já visto, está focada nas preferências e escolhas dos agentes estrangidas pelas regras vigentes. Ou seja, as instituições políticas poderiam afetar a corrupção. A introdução de uma nova regra – o instituto da reeleição – poderia atuar como mecanismo que restringe as escolhas e as ações dos governantes. Isto porque, através do exercício do voto, o eleitor pode premiar a “boa administração” com a continuidade por mais um mandato ou, da mesma forma, punir a “má administração” através da negativa nas urnas. Assim, entende-se que a reeleição incentivaria um comportamento mais responsável e menos corrupto.

Neste viés interpretativo, Pereira, Melo e Figueiredo (2008) pesquisaram as diferenças de comportamento entre prefeitos eleitos para o primeiro e segundo mandatos, a partir do Tribunal de Contas de Pernambuco. Estes autores concluíram

que como os *pay-offs* são elevados e a probabilidade de sanção é baixa, os prefeitos que estão no primeiro mandato cometem mais irregularidades, buscando na reeleição, ao contrário do que a literatura vinha indicando, uma proteção para seus desvios. Quando estão no segundo mandato, os prefeitos reduziram as irregularidades por temerem serem denunciados, caso um opositor suba ao cargo.

Todavia, essa não é uma conclusão consensual. Ferraz e Finan (2005), ao analisarem a relação entre a reeleição e os comportamentos corruptos dos prefeitos, usando dados da CGU, concluíram que, no segundo mandato, os prefeitos cometem mais irregularidades. Eles encontraram menos corrupção nos municípios onde os prefeitos podem ser reeleitos, ou seja, estão no primeiro mandato: prefeitos com incentivos de reeleição são 27% menos corruptos do que os que estão no segundo mandato. Para os autores as regras eleitorais que aumentam a *accountability* política têm papel crucial no constrangimento do comportamento corrupto dos políticos.

Essas duas conclusões opostas podem ser explicadas, primeiro porque os municípios de Pernambuco não são como uma amostra de todo o país, afinal apresentam indicadores sócio-econômicos mais desfavoráveis. E segundo porque as duas auditorias são diferentes, o TCE verifica a execução dos recursos próprios do município, enquanto a CGU analisa só a execução dos recursos federais transferidos, não examinando as receitas próprias do município.

Araújo Júnior, Shikida e Silva (2003) mostraram, com base em uma análise dos municípios mineiros e dos resultados das eleições no ano 2000 que, no geral, um maior controle fiscal foi verificado quando a reeleição parecia inevitável. Do total dos 799 municípios analisados, em 291 os prefeitos foram reeleitos (36,42% do total); destes municípios, 57,39% (167 municípios) apresentaram no último ano de mandato gastos mais responsáveis, respeitando suas restrições orçamentárias. Em contrapartida, dos 508 municípios que não tiveram seu prefeito reeleito, a maioria (61,81%) apresentou comportamento fiscal irresponsável, gastando mais do que as suas respectivas receitas. Isso demonstraria que o estatuto da reeleição incentivaria sim comportamentos fiscais mais responsáveis e menos corruptos em Minas Gerais.

Como o foco desta dissertação são os municípios fiscalizados pela CGU, será testada a hipótese obtida por Ferraz e Finan, qual seja: a de que prefeitos no segundo mandato (que não contam com a possibilidade da reeleição) tenderiam a

ser mais corruptos. Esta hipótese segue o *modelo de agência política* segundo o qual prefeitos com incentivos de reeleição se absteriam da extração de rendas (corrupção) para aumentar suas chances de reeleição. Nesta hipótese os agentes públicos estão preocupados com seus respectivos futuros eleitorais e, conseqüentemente, querem preservar suas imagens políticas e suas elegibilidades futuras – que podem ser afetadas caso se envolvam em práticas corruptas. É de se imaginar, portanto, que políticos elegíveis estão menos predispostos a infringir a lei do que aqueles que não podem se candidatar novamente.

Uma crítica feita ao trabalho de Ferraz e Finan pode ser encontrada em Leite (2010). Para este último quando os primeiros comparam o desempenho dos prefeitos de primeiro e segundo mandato, comparam grupos de municípios com características bem distintas. O grupo dos prefeitos de segundo mandato dirigia municípios com taxas de alfabetização e renda mais baixas, que são duas variáveis geralmente associadas aos maiores níveis de corrupção. Assim, os resultados encontrados de maior corrupção especificamente neste grupo pode não ser resultado dos incentivos da reeleição, e sim das características sócio-econômicas do município. Por ser assim é que se escolheu nesta dissertação trabalhar com os dois blocos de variáveis: tanto a possibilidade da reeleição, quanto as características do município em termos seus indicadores de escolaridade e renda.

Este último se constitui no segundo bloco de variáveis que serão tratadas nesta dissertação como possíveis condicionantes da corrupção: as características do município. Como primeiro exemplo dos estudos que levam em conta tais características podem ser citados Fernandes, Sousa e Ramos (2008) que buscaram estabelecer relações entre fatores sócio-econômicos e a corrupção nos estados brasileiros. Como resultado desta pesquisa foi encontrada uma associação significativa e negativa do nível de escolaridade dos adultos com a incidência de irregularidades. Assim sendo, quanto maior a média de anos de escolaridade dos adultos (maiores de 25 anos) menor seria a incidência de comportamentos corruptos, pois esta reduziria a assimetria informacional entre os cidadãos e seus representantes políticos.

De acordo com a literatura que trabalha na chave explicativa das características do município, a captura dos governos locais varia conforme os níveis de alfabetização, de desenvolvimento econômico ou de desigualdade sócio-econômica (BARDHAN; MOOKHERJEE, 2005). Leite (2010) trabalhou com os

relatórios da CGU para estudar a corrupção nos municípios brasileiros e percebeu que o tamanho da população tem pouca significância estatística, que quanto maior o nível de urbanização do município, menor o número de ocorrências de corrupção, quanto maior a renda per capita e o IDH, aparecem menos irregularidades e que quanto pior a situação dos municípios nos indicadores de indigência e o coeficiente de Gini, maior o número de ocorrências de corrupção.

Treisman (2000), apesar de não focar especificamente a corrupção no Brasil, é outro autor que trabalha com as características sociais e econômicas municipais como determinantes da corrupção. Dentre estas características o autor destaca o tamanho da população, a taxa de urbanização, a proporção de adultos escolarizados e o nível da renda. Albuquerque e Ramos (2006) também olharam para o Brasil, através dos relatórios da CGU, e verificaram, por sua vez, a influência das características do município no comportamento corrupto, como o grau de escolaridade do município e a sua “riqueza” (seu PIB). Seguindo a hipótese comprovada por eles, populações mais ricas e mais instruídas monitorariam mais os seus representantes municipais, o que limitaria as incidências de corrupção.

Estas variáveis sócio-econômicas fazem parte das teorias sobre desenvolvimento sócio-econômico e corrupção: quanto mais alto o nível de desenvolvimento econômico e social de um país, menor o nível de comportamento corrupto. Por isso, os testes empíricos que incluem variáveis explicativas sobre a corrupção envolvem indicadores como níveis de urbanização, de escolaridade, de renda *per capita*, do Produto Interno Bruto (MOISÉS, 2009). A literatura indica que fatores como a alfabetização e a elevação dos níveis de escolarização criam as condições necessárias para que a corrupção seja desestimulada. Indivíduos mais escolarizados têm melhor inserção no mercado de trabalho, maior produtividade e maior remuneração. Por isso, a educação desempenha papel central no desenvolvimento de países e regiões, produzindo, para a sociedade, ganhos expressivos em termos de bem-estar social e, para a economia, níveis mais elevados de eficiência e capacidade de inovação tecnológica.

Dessa maneira, seguindo as idéias das teorias sobre desenvolvimento, o nível de escolaridade, assim como da renda, da urbanização, de desigualdade, do desenvolvimento humano e da indigência em cada município auditado pela CGU podem ter alguma influência na incidência de irregularidades encontradas nos mesmos.

Mas as hipóteses formuladas neste bloco, que se referem à idéia de que as características do município quanto ao grau de escolaridade, riqueza, nível de urbanização, IDH, Índice de Gini e quantidade de indigentes, também podem ser explicadas pela abordagem econômica, que leva em conta os incentivos e obstáculos colocados a ação dos agentes. Populações mais escolarizadas, com nível econômico maior, com pouca desigualdade social, podem monitorar mais os seus representantes, podem ter acesso a mais informação sobre as decisões destes, criando assim mais custos às ações políticas corruptas.

Estas variáveis sócio-econômicas influenciariam a incidência de irregularidades relacionadas a maiores ou menores níveis de corrupção na administração dos recursos federais destinados ao município.

Além disso, Bardhan e Mookherjee (2005), apesar de não terem o Brasil como foco de análise, chegam a uma conclusão importante e que faz sentido quando se pretende estudar o nosso país. Eles sugerem que os efeitos da descentralização – fenômeno que ocorreu no Brasil após 1988, como já foi discutido no capítulo anterior – são ambíguos e dependem do contexto. Se regiões diferentes forem heterogêneas em relação aos níveis de alfabetização, desenvolvimento econômico ou desigualdade socioeconômica, a captura de governos locais (sua associação com a corrupção) irá variar entre as regiões, ficando as regiões mais atrasadas e desiguais em pior situação no que tange também à corrupção. Esse contexto de heterogeneidade vigora entre as regiões de planejamento de Minas Gerais, o que nos leva a hipótese de que as regiões menos desenvolvidas econômica e socialmente teriam maior incidência de corrupção.

Outros dois autores, Zamboni Filho e Listschigz (2006), apresentaram conclusões sobre o terceiro bloco de variáveis: aquelas vinculadas ao controle municipal. Eles se atentaram para a relação entre o Poder Judiciário e o governo local. De acordo com eles, os municípios brasileiros que têm presença local do Judiciário e do Ministério Público tem 15% menos incidência de irregularidades na execução dos recursos federais. Além disso, a presença da mídia (medida como a presença de estações de rádio) também reduziria os fenômenos de corrupção. Como fatores que favorecem as ações corruptas temos o aumento da distância do município em relação à capital do estado, pois se essa distância aumenta, os órgãos regionais de auditoria e sanção (como a CGU) ficariam também mais distantes. Esse estudo nos mostra a importância de se levar em conta fatores que influenciam a

incidência de corrupção como a presença do Judiciário local, da mídia e a distância em relação a capital. Nesta dissertação só foi possível coletar dados para os municípios mineiros em relação aos dois últimos fatores: a presença da mídia local e a distância em relação a capital, tomando como hipóteses que quanto maior a presença da mídia menor a corrupção e quanto maior a distância do centro do controle (a capital) maior a corrupção.

Além destes autores, Bardhan (2002) defende que em países democráticos os governos centrais se deparam com instituições que limitam suas oportunidades de *rent-seeking*, como a mídia e os órgãos de controle, que tendem a ser não somente menos eficazes no nível local como muitas vezes ausentes. Dessa forma, a ausência dessas instituições daria menos visibilidade aos casos de corrupção no nível local, o que estimularia práticas corruptas.

Quanto à hipótese da presença da imprensa, os autores mostram que ela é uma condição indispensável para a responsabilização de políticos e burocratas corruptos. Esta hipótese se baseia na idéia de que eleitores mais informados podem ser estimulados a votarem contra políticos cujo histórico administrativo apresente irregularidades. Ferraz e Finan (2005), no estudo sobre o impacto da reeleição em comportamentos corruptos, encontraram que o efeito desta varia de acordo com a provisão de informação presente no município. Isto quer dizer que os efeitos da reeleição em barrar comportamentos corruptos são maiores em municípios com a presença de uma mídia local. A idéia aqui é a de que os eleitores puniriam os políticos corruptos quando informações sobre práticas corruptas são publicizadas. Daqui retira-se a hipótese de que a presença da mídia local reduziria a incidência de corrupção.

No quarto bloco estão as variáveis relacionadas ao tema gênero. Tomando como base estudos internacionais, é de se esperar que as mulheres nos postos de poder – no nosso caso nas prefeituras e na Câmara de Vereadores – se envolvam menos em esquemas corruptos. Swamy *et al.* (2001), por exemplo, mostram que as mulheres estão menos envolvidas com esquemas de propina e suborno. Eles demonstram que a corrupção é menor onde as mulheres possuem uma larga parcela dos assentos parlamentares, têm posições-chave na burocracia governamental e são uma parcela grande da força de trabalho. A defesa desse ponto de vista não deve se dar com base em alguma visão essencialista a respeito das identidades masculinas e femininas, que afirme que as mulheres fazem uma política mais desinteressada e

altruísta – cunhada tradicionalmente pela literatura como a “política do cuidado”¹⁴ – e sim com base na idéia de Young (2000) de *perspectiva*. Para a autora, o acesso das mulheres, como de outros grupos politicamente excluídos, às esferas de deliberação pública é necessário não porque elas compartilhem os mesmos interesses ou opiniões, mas porque elas partem de uma mesma perspectiva social, vinculada a certos padrões de experiência de vida. É dessa forma que se entende como as mulheres podem ser menos corruptas: a participação delas na arena política seria diferente da masculina porque os dois lados ocupariam posições diferentes no processo de formação social, cultural e política.

Por último, Fernandes, Sousa e Ramos (2008) encontraram uma associação significativa e positiva entre o volume das transferências federais e a incidência de corrupção. Dessa forma, esta pesquisa tomou como quinto bloco de variáveis as características das transferências federais. A idéia é explorar se o aumento dos recursos repassados amplia as oportunidades de *rent-seeking*. Além destes autores, Albuquerque e Ramos (2006) colocam também a hipótese de que os(as) prefeitos(as) tendem a desviar uma maior quantidade de recursos quando se deparam com transferências mais volumosas. O argumento aqui é o de que um montante maior de recursos aumentaria os potenciais retornos provenientes do mau uso do cargo. Assim, a corrupção tenderia a estar positivamente correlacionada com o volume dos recursos transferidos.

Outros autores estão mais preocupados com o efeito dos relatórios da CGU: sua divulgação e o poder sancionador do governo central de punição dos prefeitos corruptos. Brollo (2008) conclui que a disseminação da informação de corrupção proporcionada pelos relatórios da CGU pode ter efeito limitado na melhoria das gestões locais. A divulgação só alcançaria efeito negativo na reeleição dos prefeitos se realizada próximo ao período eleitoral. Porém a divulgação também pode ter efeito de não-reeleição dos prefeitos corruptos, pois o governo central fica impedido de realizar transferências voluntárias para os municípios enquanto as pendências não forem regularizadas, essa redução de recursos pode ser percebida pelos cidadãos que podem optar por castigar os corruptos.

¹⁴ Carol Gilligan (1982) afirma a existência de duas moralidades diferentes. Uma moralidade masculina, ligada aos direitos e a uma ênfase na separação, no indivíduo, na busca de soluções universais e uma moralidade feminina, da responsabilidade, do cuidado, que enfatiza a conexão com o outro, os relacionamentos, e um modo mais contextual de julgamento moral.

Santana (2008) analisa o impacto das auditorias da CGU na qualidade da gestão dos municípios. Ele faz isso comparando os resultados dos municípios que foram fiscalizados mais de uma vez. De uma maneira geral, as irregularidades diminuíram na segunda fiscalização e houve ganhos de eficiência na saúde e na assistência social. Todavia esses resultados não valem para os prefeitos que estavam no cargo durante as duas auditorias. O comportamento destes se mostrou menos eficiente, principalmente na educação, o que pode ser indício de que não acreditaram que poderiam ser novamente fiscalizados.

Apesar da importância de se analisar as consequências trazidas pela divulgação dos dados da CGU, esse não é o foco nesta dissertação, pois a preocupação central aqui é mais com o que possibilita a corrupção, e não com os efeitos da sua divulgação.

5 A CORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS MINEIROS

Este capítulo traça primeiramente um breve perfil descritivo dos municípios de Minas Gerais – foco de análise desta dissertação – em termos de algumas variáveis sociais, econômicas e políticas e em termos de descrição de notícias de corrupção apresentadas pela mídia. Posto esse cenário, o foco recai sobre o nosso banco de dados, como foi construído, para que enfim passemos para os resultados encontrados sobre corrupção em Minas Gerais através dos relatórios da CGU. Estes resultados nos apontam em quais as áreas a incidência de corrupção é maior (ocorrem mais irregularidades) e quais as hipóteses da literatura foram confirmadas, ou seja, quais seriam os condicionantes da incidência de corrupção nos municípios mineiros fiscalizados pela CGU.

5.1 Breve descrição de Minas Gerais

Antes de iniciar a discussão metodológica e de apresentar os resultados encontrados, faz-se necessária uma breve revisão descritiva e atualizada da situação geral atual do Estado de Minas Gerais e de seus municípios. Para tanto, será utilizado como base dos dados a Proposta do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) lançada pelo governo de Minas em 2003.

5.1.1 Economia

Embora seja a 3ª mais rica economia do País (medida pelo PIB), Minas Gerais ocupa modestas posições nos rankings sociais: em termos de distribuição de renda (Índice de Gini¹⁵), ocupa a 8ª posição e, no ranking nacional do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)¹⁶, é apenas o 10º colocado (TAB. 02).

¹⁵ O Índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os

TABELA 2
Posição comparativa de Minas nos rankings de desenvolvimento humano e distribuição de renda no país

Estado	PIB Ranking Nacional (2004)	GINI (2005)	GINI Ranking Nacional	IDHM (2005)	IDHM Ranking Nacional
Brasil		0,569		0,794	
São Paulo	1	0,532	9	0,833	3
Rio de Janeiro	2	0,557	16	0,831	5
Minas Gerais	3	0,528	8	0,799	10
Rio Grande do Sul	4	0,520	4	0,832	4
Paraná	5	0,539	12	0,820	6
Bahia	6	0,553	14	0,742	19
Santa Catarina	7	0,461	1	0,840	2
Pernambuco	8	0,587	24	0,717	24
Distrito Federal	9	0,608	27	0,872	1
Goiás	10	0,557	17	0,800	9

Fonte: PMDI, 2003.

Embora tenha havido uma melhoria recente, a proporção de pobres em Minas continua em níveis consideravelmente altos, perfazendo 33% dos mineiros da RMBH, 22,4% das outras áreas urbanas e 21,8% do estrato rural. Isto é agravado pelo desempenho da renda domiciliar *per capita* no período: entre 1995 e 2004, a média estadual recuou de R\$ 326,56 para R\$ 307,82. Além disso, em Minas Gerais, o percentual de indigentes em relação à população total é de 3,1% (IBGE, 2006).

A economia mineira está inserida em três espaços geoeconômicos distintos, cada um deles dotados de uma lógica particular de desenvolvimento. O primeiro espaço geoeconômico, com forte influência sobre a porção oeste do Estado, desenvolve-se a partir de uma lógica intrinsecamente relacionada à cadeia do agronegócio, incluindo a agregação de valor, a prestação de serviços e o escoamento da produção, por intermédio de um sistema logístico de alta capacidade. O segundo espaço atua, predominantemente, sobre a parte leste do território e tem seu desenvolvimento orientado pela lógica internacional, destacando-se pela produção de *commodities* industriais (insumos básicos) e pela elevada integração de suas cadeias

indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

¹⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano foi criado para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total).

ao mercado externo. O terceiro espaço geoeconômico atuante sobre a economia mineira situa-se na porção centro-sul do Estado e sua lógica de desenvolvimento revela elevado grau de complementaridade em relação às cadeias produtivas da indústria de transformação e de serviços da região Sudeste. Adicionalmente, há um quarto espaço econômico mineiro localizado na parte norte e nordeste do Estado, que não se mostra efetivamente integrado em nenhuma das três lógicas de desenvolvimento citadas anteriormente. Trata-se de uma região historicamente marcada pelo fraco dinamismo econômico e pelo baixo grau de integração a mercados, cujas conseqüências são visíveis na baixa qualidade dos seus indicadores socioeconômicos. A Região Metropolitana de Belo Horizonte, por sua vez, cumpre importante papel, por ter uma inserção articulada nos três espaços geoeconômicos.

5.1.2 Educação

Há importantes desafios a serem superados na área educacional em Minas Gerais. A escolaridade média da população mineira acima de 25 anos de idade oscila entre um máximo de 6,7 anos, na RMBH, e um mínimo de 3,4 anos, no Vale do Jequitinhonha. O Estado ocupa apenas a 10^a posição no ranking nacional de escolaridade da população adulta. A escolaridade média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de 12 anos de estudo, o que aponta o distanciamento do indicador mineiro em relação aos padrões internacionais. Embora registre desempenho superior à média nacional nos exames de proficiência educacional, a avaliação média de Minas se encontra abaixo da média mínima satisfatória. Contribuem, para tanto, as acentuadas desigualdades regionais existentes no Estado, que favorecem a manutenção de disparidades no acesso à educação pública de qualidade ao longo do território.

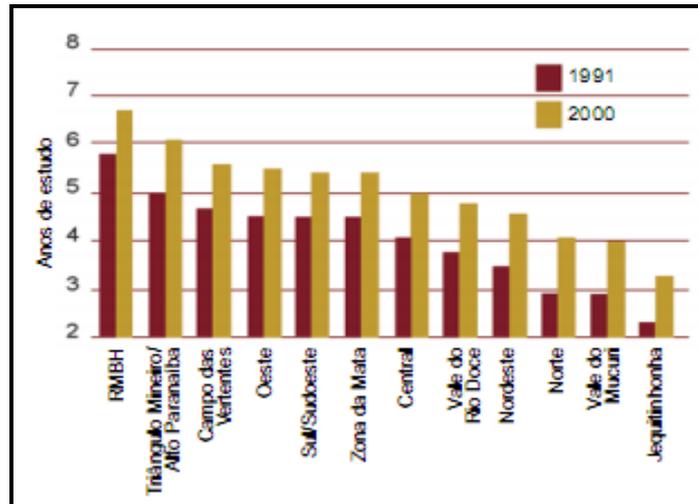


GRÁFICO 1 – Escolaridade média da população com 25 anos ou mais.

Fonte: PMDI, 2003.

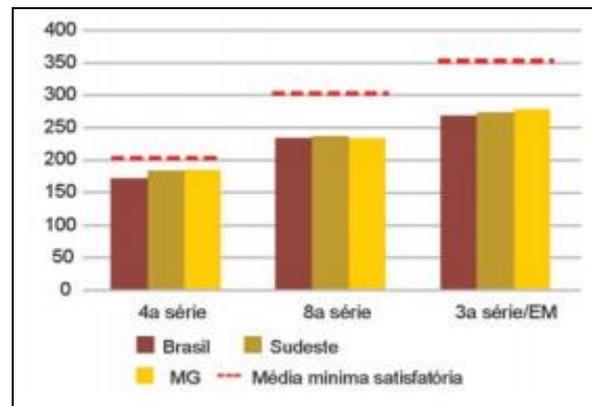


GRÁFICO 2 - Média de desempenho em língua Portuguesa, SAEB 2003.

Fonte: PMDI, 2003.

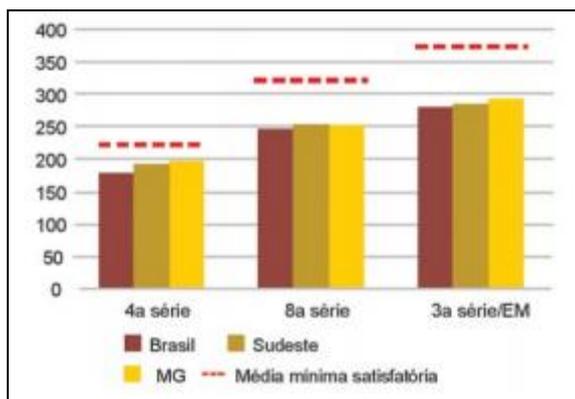


GRÁFICO 3 - Média de desempenho em Matemática, SAEB 2003.

Fonte: PMDI, 2003.

5.1.3 Política

Politicamente Minas Gerais foi governada durante todo o período compreendido nesta dissertação (2003 a 2009) pelo PSDB, tendo à frente, como governador, Aécio Neves.

Nas eleições municipais de 2000 em Minas Gerais tinha-se o seguinte quadro de prefeitos por partido: o PMDB dominava as prefeituras com 27,2%, seguido pelo PFL com 17,8% e do PSDB com 16%. Um pouco mais distante destes partidos, mas ainda com número grande de prefeituras vinham o PTB com 8,55%, PL, com 7,1%, o PP com 5,74% e mais atrás o PDT com 4,45% das prefeituras. Os outros partidos não atingiam mais de 4% das prefeituras (não tinham mais de 34 prefeituras). Em 2004, a liderança do número de prefeituras muda de mãos, passando para o PSDB, com 17,5% das prefeituras. Apesar de ser o novo líder, é seguido de perto pelo antigo (PMDB) que conta com 16,6% das prefeituras. Estes dois partidos são seguidos pelo PFL com 14,6% das prefeituras. Entre os partidos que conseguem um número mediano de prefeituras estão ainda o PL com 10,3%, o PTB com 9,2% e o PP com 8,2%. Nesse grupo surge como novidade a presença do PT, que conseguiu 85 prefeituras na eleição de 2004. Nas últimas eleições a liderança continua a cargo do PSDB, com 18,5% das prefeituras. O PMDB continua sua trajetória de queda, perdendo mais postos e ficando com 14,3% das prefeituras

mineiras. Em terceiro lugar aparece o ascendente PT com quase 13% das prefeituras – essa trajetória ascendente pode ser explicada pela presença de um Presidente da República deste mesmo partido – seguido pelo DEM (11,5%), PR (8,67%) e PTB (7,85%).

TABELA 3
Prefeitos (as) eleitos (as) por partido – MG – 2000, 2004 e 2008

Partido	2000		2004		2008	
	Prefeitos eleitos	Porcentagem de prefeitos eleitos	Prefeitos eleitos	Porcentagem de prefeitos eleitos	Prefeitos eleitos	Porcentagem de prefeitos eleitos
PFL (DEM)	152	17,8	124	14,6	98	11,5
PDT	38	4,45	41	4,8	52	6,1
PSL	1	0,2	4	0,4	7	0,8
PL (PR)	61	7,1	88	10,3	74	8,67
PMDB	232	27,2	142	16,6	122	14,3
PP	49	5,74	70	8,2	56	6,5
PPS	22	2,58	32	3,8	33	3,86
PTN	1	0,2	1	0,2	7	1,4
PSB	14	1,64	8	0,9	12	0,8
PSC	6	0,7	5	0,6	11	1,28
PSD	18	2,11	-	-	-	-
PSDB	137	16	150	17,5	158	18,52
PT	34	3,9	85	9,9	110	12,9
PTB	73	8,55	79	9,2	67	7,85
PV	1	0,2	2	0,3	14	1,64
PTC	0	0	4	0,4	8	0,9
PSDC	1	0,2	1	0,2	3	0,35
PRP	3	0,35	1	0,2	0	0
PHS	3	0,35	2	0,3	1	0,2
PRB	0	0	0	0	9	1,05
PC DO B	0	0	0	0	2	0,3
PT DO B	0	0	2	0,3	0	0
PRTB	0	0	4	0,4	1	0,2
PMN	7	0,8	8	0,9	8	0,9
Total	853	100	853	100	853	100

Fonte: elaboração nossa, a partir de dados do TER-MG.

Nota: o partido PFL foi renomeado para DEM. O partido PL foi renomeado para PR.

Nessas mesmas eleições, em Minas Gerais, tinha-se um quadro excessivamente masculino: entre 2000 e 2008 sempre as prefeituras mineiras foram governadas em mais de 90% por homens (TAB. 4).

TABELA 4
Quantidade de prefeitos (as) eleitos (as) por sexo – MG – 2000, 2004 e 2008

	2000	2004	2008
Sexo prefeito (a)	Prefeitos eleitos	Prefeitos eleitos	Prefeitos eleitos
Feminino	41 (4,8%)	43 (5%)	52 (6,1%)
Masculino	821 (95,2%)	810 (95%)	801 (93,9%)
Total	853	853	853

Fonte: elaboração nossa a partir de dados do TER-MG.

A mesma hegemonia masculina é encontrada nas Câmaras de Vereadores, como mostra a TAB. 5: a porcentagem de mulheres vereadoras varia entorno dos 10%, e dos homens em torno de 90%.

TABELA 5
Vereadores eleitos por sexo – MG – 2000, 2004 e 2008

	2000	2004	2008
Sexo vereador (a)	Vereadores eleitos	Vereadores eleitos	Vereadores eleitos
Feminino	957 (10,5%)	619 (10,85%)	831 (10,6%)
Masculino	8134 (89,5%)	5087 (89,15%)	7030 (89,4%)
Total*	9091	5706	7861

Fonte: elaboração nossa a partir de dados do TER-MG.

Nota: Os números não fecham porque alguns candidatos não informam o sexo.

5.1.4 Disparidades regionais

O estado de Minas Gerais pode ser dividido por regiões: Alto Paranaíba, Triângulo (as duas podem ser agrupadas ou estudadas separadamente), Noroeste, Norte, Jequitinhonha e Vale do Mucuri (que também costumam ser agrupadas nos estudos), Vale do Rio Doce, Central (que abriga também a região metropolitana de Belo Horizonte e a do Campo das Vertentes), Zona da Mata, Sul e Oeste ou também chamada de Centro-Oeste.

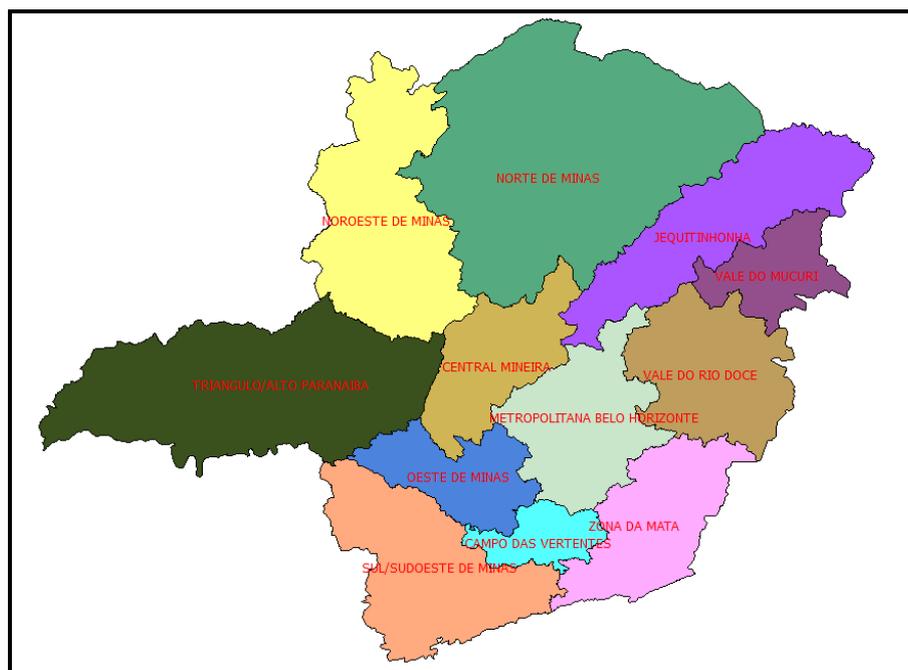


FIGURA 1 – Minas Gerais por meso regiões
 Fonte: elaboração nossa a partir de dados do IBGE.

O Estado, conforme mencionado registra acentuadas disparidades regionais em seu desenvolvimento socioeconômico, como consequência dos fracos vínculos estabelecidos entre as regiões do Rio Doce, Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri e os processos de desenvolvimento das demais regiões do Estado. A disparidade atinge traços marcantes quando se analisa a contribuição regional na geração da riqueza estadual. Quase metade do PIB estadual é gerado na região Central (44,9%), enquanto as regiões Norte, Jequitinhonha/Mucuri e Rio Doce contribuem, juntas, com apenas 13,2%. Um olhar sobre a distribuição regional do IDHM mostra que as disparidades econômicas transbordam para o tecido social. Em 2000, as regiões Jequitinhonha/Mucuri e Norte registravam padrões de desenvolvimento humano inferiores à média do Estado em 1991, sendo comparados aos estados da Paraíba e do Ceará, respectivamente, 4ª e 8ª posições no ranking nacional dos estados de menor IDHM. Da mesma forma, apesar de possuir um IDHM ligeiramente mais elevado, a região do Rio Doce ainda possuía um índice abaixo da média do estado em 2000, situação na qual se encontrava já em 1991.

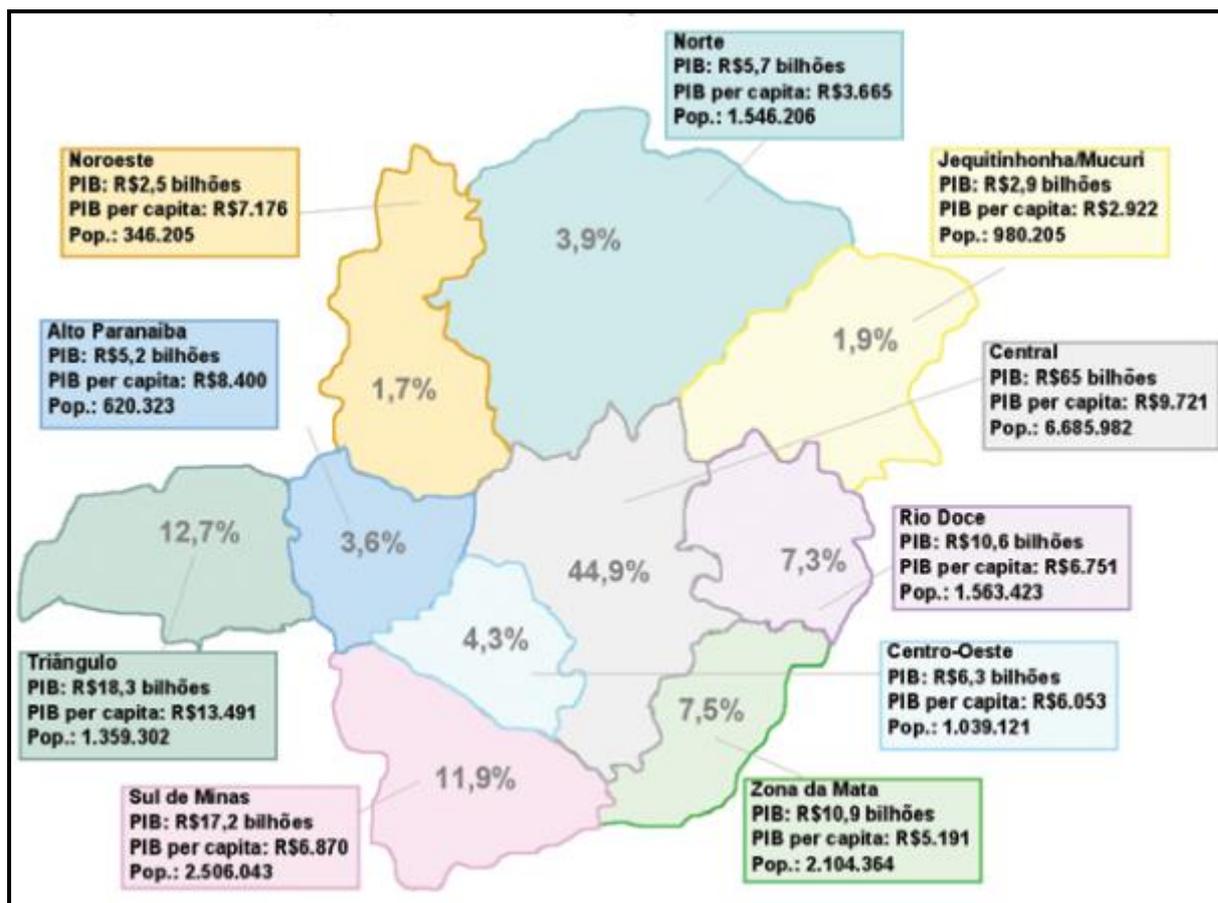


FIGURA 2 – Participação das meso-regiões no PIB mineiro em 2003
Fonte: PMDI, 2003.

Nas três regiões menos desenvolvidas – Norte, Jequitinhonha /Mucuri e Rio Doce – as taxas de conclusão do ensino médio são respectivamente 48%, 43,5% e 39,1%, o índice de atendimento de esgoto é de 27,9%, 41,6% e 65%. No Vale do Jequitinhonha a taxa de mortalidade infantil é de 18,4 e no Norte é de 15,4, sendo que o índice considerado aceitável pela Organização Mundial da Saúde (OMS) é de 10 mortes para cada mil nascimentos.

Durante o seu desenvolvimento, Minas Gerais experimentou um processo de crescimento econômico concentrado em sua região metropolitana e, em menor grau, no Sul do Estado e no Triângulo Mineiro. Essas regiões correspondem a quase 70% do PIB do Estado e, em grande maioria, são dotados de serviços públicos de melhor qualidade. O desafio que se apresenta à sociedade mineira é generalizar esse processo, formando uma rede de cidades e serviços que colabore para o desenvolvimento das regiões menos dinâmicas, como o Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri, que reverta a tendência de “inchamento” da Região

Metropolitana de Belo Horizonte e que assegure a provisão de serviços públicos de qualidade em todos os pontos do território.

4.1.5 A corrupção em Minas Gerais

O foco desta dissertação são os municípios de Minas Gerais, mais especificamente os municípios mineiros fiscalizados pela CGU no seu programa de Fiscalização de Municípios a partir de sorteios públicos desde a criação deste programa em 2003 até o início da coleta de dados desta dissertação em 2009, quando estavam disponíveis os relatórios do 1º até o 29º sorteio, totalizando 169 municípios¹⁷- que, por sua vez, correspondem a 19,8% dos municípios mineiros. Busca-se por meio dos relatórios produzidos pela Controladoria construir um perfil do fenômeno da corrupção nesses municípios e tentar estabelecer quais seriam algumas das variáveis que viram a exercer alguma influência neste fenômeno. Mas antes de partir para o banco de dados que foi construído, faz-se necessário traçar um cenário da corrupção no estado no respectivo período em análise.

Dados do *Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral*¹⁸ revelam que, entre o início de 2000 e julho de 2004, 155 políticos tiveram seus mandatos cassados por compra de votos. As modalidades são muitas, de pagamentos de conta de luz à distribuição de dentaduras. Minas Gerais, com 29 casos, liderou esta lista. Em 2004, o Estado de São Paulo registrou o maior número de candidatos a prefeitos “*sob judice*”, que terão seus votos considerados nulos, segundo levantamento divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Com 59 candidatos, o estado lidera uma lista que em segundo lugar tem Minas Gerais (52). Estes dados indicam a forte presença do fenômeno da corrupção no estado de Minas Gerais.

De uma maneira geral, é possível perceber uma relação entre a corrupção e os municípios mineiros menos desenvolvidos em renda, emprego, saúde e educação. Todos os 81 municípios com os piores índices de desenvolvimento em Minas Gerais – que correspondem a quase 10% dos

¹⁷ Alguns municípios foram excluídos desta pesquisa. As razões para tal exclusão se encontram na próxima seção.

¹⁸ <http://www.mcce.org.br>.

municípios mineiros –, foram alvo, desde 2002, de alguma das seguintes operações: *Sanguessuga* (realizada em 2006 e que visava desarticular esquema de fraudes em licitações para compra de ambulâncias); *João-de-barro* (realizada em 2008 com objetivo de desbaratar esquema de venda de sentenças para a liberação do Fundo de Participação dos Municípios); e *Pasárgada* (também de 2008 que apurava irregularidades em obras feitas com recursos de emendas parlamentares para 114 prefeituras) – estas três da Polícia Federal; *Operação 40* do Ministério Público Estadual, quando este Ministério denunciou 23 prefeitos por fraude em licitação para a compra de medicamentos. Além de outras ações do Ministério Público Federal¹⁹. Destes 81 municípios, 32 estão localizados na região Norte (39,5%), 26 na região Jequitinhonha/Mucuri (32%), 18 no Vale do Rio Doce (22%), 2 na região Noroeste (2,5%), 1 na área Central (1,33%), 1 na Zona da Mata (1,33%) e 1 na região Sul (1,33%). Destes 81 municípios, 19 encontram-se na população que será alvo desta dissertação (23,5%).

No site *Mapa da Corrupção*²⁰, que abriga reportagens publicadas de 2004 a 2006 sobre ocorrências de corrupção no Brasil, pode nos servir como base para se ter uma idéia da difusão do fenômeno no Estado de Minas Gerais e através dele podem ser citados exemplos de casos de corrupção que afetam os 169 municípios estudados.

Em 2006, na cidade de Pouso Alegre, foram detectados indícios de fraude em um projeto de iniciativa popular que foi encaminhado à Câmara Municipal pedindo a criação do passe único para o transporte coletivo da cidade. O projeto também pede que a atual empresa tenha seu contrato prolongado em mais dez anos, sem a necessidade de licitação, o que já ocorre há 30 anos. Em Frutal, um acordo entre o Ministério Público e a Prefeitura pode resultar na anulação do concurso público feito recentemente pelo município. Entre as 24 irregularidades citadas na representação feita ao Ministério Público, uma recebeu atenção especial: a ausência de licitação para contratação da empresa que aplicou as provas. O ex-prefeito de Cambuquira poderá ter de devolver aos cofres públicos do município a quantia de R\$ 24,4 mil, referentes a verbas desviadas no período em que foi prefeito da cidade, entre 2001 e 2003. Em Capelinha, notas fiscais falsas e inidôneas foram

¹⁹ Fonte: Jornal Estado de Minas 30/08/2009.

²⁰ <http://www.consciencia.net/corruptcao/minasgerais.html>

utilizadas para comprovar despesas de alimentação, com recursos do Ministério da Educação.

Nas eleições de 2004, uma semana após o fim das eleições nos municípios onde não haveria segundo turno, a Justiça Eleitoral investigou indícios de compra de votos que podiam alterar os resultados obtidos pelas urnas. Em alguns casos, além de vestígios, havia sérias denúncias sobre ameaças de morte e até mesmo de seqüestro. As suspeitas mostraram que a compra de votos pode continuar sendo um hábito em muitas cidades mineiras. Em Pompéu, por exemplo, militantes do prefeito eleito são suspeitos de práticas ilícitas na véspera da eleição.

Também em 2004, o ex-prefeito de Rio Pomba teve confirmada a sua condenação por desvio de verbas destinadas à construção de uma ponte. A 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais decretou o confisco dos bens e condenou o ex-prefeito a restituir parte dos valores recebidos para a obra aos cofres públicos.

Dados obtidos junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG)²¹ indicaram que no âmbito dos municípios de Minas Gerais (853 municípios), no período compreendido entre 01/01/2000 a 03/03/2010, houve 787 casos de rejeição das contas municipais. Desse total, 161 rejeições diziam respeito aos municípios fiscalizados pela CGU, o que corresponde a 20% do total de rejeição da prestação de contas envolvendo os municípios mineiros.

Os 169 municípios analisados nesta dissertação encontram-se em uma situação razoável em relação à rejeição (ou não) de suas contas pelo TCE-MG entre 2000 e 2010: 38,5% destes municípios não tiveram nenhuma conta rejeitada, o que poderia indicar a evidência de elementos tendentes à experiência de baixa corrupção, enquanto 37,8% tiveram, ao menos, uma conta rejeitada. A ocorrência de duas ou mais rejeições ficou em torno dos 23%.

²¹ Estes dados não entraram no banco de dados por duas razões: vinham da fiscalização de outro órgão diferente da CGU e também porque não estavam relacionados ao ano em que ocorreu a fiscalização da CGU, apenas tinha-se a informação que a rejeição de contas deu-se entre 2000 e 2010.

TABELA 6
Contas rejeitadas pelo TCE-MG – 2000-2010

Quantidade de contas rejeitadas pelo TCE-MG	Quantidade de municípios	Porcentagem em relação ao total de municípios
00	65	38,5
01	64	37,8
02	28	16,5
03	6	3,5
04	2	1,1
05	3	2,6
Total	169	100

Fonte: elaboração nossa a partir de dados do TCE-MG.

Estes são apenas alguns exemplos das irregularidades que ocorrem no estado de Minas Gerais. No caso desta dissertação, o foco não recai na prestação e rejeição de contas do TCE-MG, nem nos casos de corrupção noticiados pela mídia. Esta dissertação, como afirmado anteriormente, toma como fonte de dados sobre a corrupção os relatórios produzidos pela CGU.

5.2 Os relatórios da CGU

A CGU é uma fonte importante de dados em relação à corrupção nos municípios brasileiros. Os relatórios produzidos e divulgados por ela a partir do programa de fiscalização dos municípios por sorteio permitem um considerável avanço no estudo da corrupção naquilo que tange à aplicação dos recursos federais pelos entes subnacionais. Os dados produzidos a partir da observação *in loco* dos analistas possibilitam superar as análises normativas, subjetivas ou resultantes de estudos de casos isolados, pela utilização de dados que, por sua vez, traduzem-se como mais objetivos e consistentes (LEITE, 2010). É uma tarefa árdua obter dados sobre corrupção, dado que esta é uma atividade ilegal e seus atores não querem, obviamente, ser conhecidos. Os relatórios da CGU apresentam um avanço neste sentido, pois possibilitam aos estudiosos ir além de pesquisas sobre a mera percepção do fenômeno²² e permitem estabelecer indicadores de corrupção. Por esse

²² Treisman (2007) apontou menores índices de percepção da corrupção nas democracias altamente desenvolvidas, duradouras, com imprensa livre, alta parcela de mulheres no governo e abertura comercial. Entretanto, essas percepções sobre corrupção não apresentaram altas correlações com as

motivo, os achados dos sorteios serão tomados como *proxies* de ações corruptas. A corrupção será analisada a partir de uma de suas dimensões, a saber, a malversação de fundos públicos pelo sistema político. Nesta dissertação, o foco recai no comportamento corrupto da administração pública municipal e os dados para isso serão buscados nas fiscalizações feitas pela CGU.

Para testar as hipóteses de trabalho, já apresentadas no capítulo anterior, serão utilizados os relatórios produzidos no âmbito do *Programa de fiscalização a partir de sorteios públicos*, que visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública. Em cada sorteio são selecionados 60 municípios brasileiros com até 500 mil habitantes. Uma vez sorteados, a CGU recolhe informações de todos os fundos federais transferidos para os governos municipais e envia de 10 a 15 auditores para os municípios a fim de examinar as contas e documentos, a existência e a qualidade das construções públicas e o fornecimento de serviços públicos²³. Eles também se encontram com membros da comunidade local para conseguir reclamações e denúncias sobre corrupção. Os municípios são auditados pela agência, que analisa todas as transferências do governo federal para os municípios ocorridas nos últimos dois anos e indica cada falha encontrada. Até 2009, a CGU já tinha fiscalizado 1581 municípios no Brasil como um todo (28,4% dos municípios brasileiros), sendo 169 do estado de Minas Gerais (19,8% dos municípios mineiros). Pretende-se analisar todos esses 169 relatórios dos municípios mineiros produzidos pela CGU no âmbito deste programa de fiscalização, com o intuito de se construir, até onde temos conhecimento, uma primeira medida objetiva de corrupção no Estado.

Cada relatório trata dos resultados dos exames realizados *in loco* pelos auditores da CGU sobre as ações de governo executadas na base municipal. Os trabalhos têm como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos federais, estaduais, municipais ou entidades

experiências concretas dos cidadãos, aumentando a suspeita de que as impressões estão enviesadas, como o senso-comum avalia que a democracia reduz a corrupção, os respondentes as avaliam positivamente. Assim, a mensuração da corrupção pela percepção do fenômeno pode não coincidir com a experiência concreta dos cidadãos em relação a ela.

²³ É importante marcar que é altamente improvável que os resultados das fiscalizações feitas pela CGU reflitam algum tipo de corrupção dos próprios auditores. De acordo com Ferraz e Finan (2005), os auditores são empregados públicos federais contratados com base em concursos públicos altamente competitivos e com altos salários. Além disso, cada time de auditores se reporta a um supervisor regional e o custo de ser pego em esquemas corruptos é alto. Esses autores entrevistaram oficiais em Brasília que afirmaram nunca ter havido algum incidente onde auditores foram pegos recebendo subornos.

legalmente habilitadas. As ações governamentais, que são objeto das ações de fiscalização, são apresentadas nos relatórios, por Ministério supervisor, discriminando a quantidade de fiscalizações realizadas e os recursos aproximados aplicados. Os relatórios são destinados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gestores centrais dos programas de execução descentralizada, e contemplam, em princípio, constatações de campo que apontam para o possível descumprimento de dispositivos legais e contratuais. Os executores municipais dos programas são previamente informados sobre os fatos relatados, sendo chamados a se manifestar, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à apuração das responsabilidades.

Assim, os dados disponíveis nesses relatórios são: objetivos dos programas federais auditados, o objeto da fiscalização, o agente executor (em geral as prefeituras), o montante de recursos repassados, as justificativas fornecidas pelo responsável, o aceite ou não da justificativa por parte dos auditores. Além disso, a CGU aponta cada falha encontrada em cada programa fiscalizado no município. Os relatórios apresentam uma variedade de irregularidades, desde pequenas infrações até grandes desvios de verbas. O que importa ressaltar é que todas elas indicam algum grau de descumprimento à lei.

O que efetivamente a CGU verificou nos municípios mineiros? Os relatórios de auditoria referentes ao 13º sorteio feito em 2004, por exemplo, mostram vários casos de uso político da verba pública. Um dos mais graves ocorreu no município de Capitão Enéas, onde três empresas que fornecem alimentos à prefeitura - que seriam do mesmo sócio - teriam desviado recursos públicos de compra de produtos para creches. Segundo a CGU, nos últimos dois anos, ficou constatada a inexistência de registro de entradas de produtos que garantissem a venda real das mercadorias para a prefeitura, no valor de R\$ 975 mil. O prefeito de Campina Verde, segundo investigação dos auditores, teria feito promoção pessoal com a publicidade oficial. Ele inaugurou pequenas obras no município e incluiu nas placas das inaugurações os nomes de alguns políticos. Uma das ambulâncias do município ostentou faixa do prefeito e de um senador. Em São Lourenço, foi constatado indício de fraude em licitação para compra de módulos sanitários. Ainda lá, a CGU constatou a compra de material de construção sem aplicação comprovada. A lista de compras irregulares dos prefeitos sempre inclui serviços e produtos de campanhas, como em Divinópolis, onde a prefeitura fez 14 pagamentos ao "Luiz Fotógrafo Ltda",

num total de R\$ 370. E também os recursos do governo federal destinados aos programas Bolsa-Família e Bolsa-Escola foram usados por alguns municípios para pagar benefícios a pessoas que já morreram e também para financiar compra de brinquedos, chicletes e pirulitos. A prefeitura de Recreio gastou os recursos do Piso de Atenção Básica no Posto “Pão com Lingüiça”, na Lanchonete “Calçadão”, no “Chefão Restaurante e Churrascaria” e no “Dona Roça”. Um dos motoristas da Tópic escolar do município de Recreio foi parado em uma barreira policial de Itapemirim (SC), durante as férias. Nos registros levantados pela CGU, consta que o motorista estava "bêbado ou drogado", ao transportar alunos para um evento que a prefeitura alega ser "cultural e educacional".

Além destes casos, noticiados no Jornal do Brasil em 16 de abril de 2005, vale a pena ressaltar quais os programas foram fiscalizados e quais as irregularidades encontradas. Abaixo seguem alguns exemplos do que a CGU encontrou em cada Ministério.

Sobre as verbas advindas do Ministério da Saúde, no geral a CGU fiscalizou os seguintes programas: Assistência farmacêutica e insumos estratégicos, Atenção básica em saúde, Prevenção e controle de doenças e agravos, Qualidade e eficiência do SUS, Vigilância epidemiológica e ambiental em saúde. Nestes programas, as seguintes situações foram encontradas: ausência de instrumentos de planejamento das ações, falta de controle sobre os recursos financeiros depositados no Fundo Municipal de Saúde, inexistência do Plano Municipal de Saúde e do Relatório de Gestão, utilização de recursos em outras ações, pagamentos por serviços contratados e não executados em obras de construção de unidades de saúde, custeio indevido de veículo com os recursos da conta da Epidemiologia, cobrança indevida de valores dos usuários, deficiência na prestação de contas, falhas nas licitações (fraude, restrição ao caráter competitivo, direcionamento), condições precárias da infra-estrutura das unidades básicas de saúde, descaracterização dos fundamentos do Programa Saúde da Família (PSF), equipes de Saúde da Família em número insuficiente ou com poucos profissionais, superfaturamento na aquisição de unidade móvel de saúde, ausência de medicamentos, medicamentos em situação de risco devido à precariedade das condições de armazenamento e de controle, integralização parcial da contrapartida municipal ao Programa Farmácia Básica, morosidade na execução de projetos, contratação em desacordo com a legislação vigente, deficiência no funcionamento

do setor de Vigilância em Saúde, alteração do Plano de Trabalho sem anuência do concedente, pagamento antecipado indevidamente na execução da obra de construção de unidades habitacionais, falhas na nomeação, composição e atuação do Conselho Municipal de Saúde, obra executada com recursos do convênio não sendo utilizada pela comunidade, inconsistências nas Autorizações de Internação Hospitalar – AIH.

No Ministério do Trabalho foram fiscalizados os programas Gestão da Política de Trabalho e Emprego/Estudos e Pesquisas na Área do Trabalho. No geral a principal constatação foi a inoperância da Comissão Municipal de Emprego.

No Ministério das Comunicações foram fiscalizados os programas Oferta dos serviços de telecomunicações, Governo eletrônico e Universalização dos serviços de telecomunicações. Como exemplos de irregularidades neste Ministério encontram-se a inexistência de atendimento pessoal aos usuários de serviços telefônicos e o mau funcionamento do acesso à Internet.

Sobre o Ministério da Integração Nacional é possível destacar os seguintes programas alvos da fiscalização da CGU: Drenagem urbana e controle de erosão marítima e fluvial, Defesa civil, Resposta aos desastres. E aqui foram encontradas falhas como a inexecução total do objeto do Convênio, alteração das metas físicas do Plano de Trabalho sem a solicitação prévia ao Órgão Concedente, ausência de documentos comprobatórios de pagamentos realizados, pagamento a maior por serviço prestado na execução de obras, fraude na dispensa de licitação para construção da barragem, não atingimento dos objetivos, irregularidades na execução financeira do convênio, execução da obra em desacordo com o projeto, contrapartida prevista não efetuada pelo município.

No Ministério da Educação foram fiscalizados os programas Brasil alfabetizado, Desenvolvimento do ensino fundamental, Toda criança na escola, Programa nacional de apoio ao transporte do escolar (PNATE), Censo escolar da educação básica, Programa Dinheiro Direto na escola para o ensino fundamental–PDDE, Apoio a alimentação escolar na educação básica (PNAE). Como falhas nesses programas podemos citar: a utilização de modalidade de licitação inadequada, fraudes em licitações para aquisição de merenda escolar, a fragilidade dos controles de estoque e distribuição de merenda escolar, impropriedades em procedimentos licitatórios para contratação de Transporte Escolar, a ausência de notificação a partidos políticos e entidades quanto ao recebimento de recursos

federais por parte da Prefeitura, a deficiência de controle de distribuição de merenda escolar, a aquisição de produtos destinados à merenda escolar sem a realização de certame licitatório, a atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar, a divergência entre número de alunos do Censo Escolar e o de alunos matriculados em estabelecimentos de ensino, a ausência de tombamento e incorporação ao patrimônio das caixas escolares de bens adquiridos, o desaparecimento de material permanente adquirido, a inadimplência no encaminhamento da prestação de contas dos recursos aplicados.

No Ministério da Previdência Social o foco recaiu em dois programas: Previdência social básica (recolhimento das contribuições previdenciárias) e Pagamento de aposentadorias/ pensões. Como principais falhas pode ser destacado que a prefeitura não realiza retenções de recursos previdenciários concernentes a contratos que envolvam recursos federais e registros de óbitos de Cartórios que não constam na base de dados do Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI) .

No Ministério do Desenvolvimento Agrário foi fiscalizado principalmente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar/Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar (PRONAF). Como irregularidades neste programa podem ser destacadas: a ausência de comprovação da aplicação integral dos recursos no objeto financiado, a alienação de bens adquiridos com recursos do financiamento, e fraudes no processo de licitação.

No Ministério do Turismo o alvo principal foi o programa Turismo no Brasil: uma viagem para todos. E neste foram encontrados: restrição ao caráter competitivo de licitação, irregularidades no procedimento licitatório, obra executada em desacordo com o projeto.

No Ministério da Assistência Social, que depois se tornou Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, foram fiscalizados os seguintes programas: Erradicação do trabalho infantil, Gestão da política de desenvolvimento social e combate à fome, Proteção social básica, Transferência de renda com condicionalidades – bolsa escola e depois bolsa família –, Atenção à Criança/Atendimento à Criança em Creche, Gestão da política de segurança alimentar e nutricional. Podem ser citados como exemplos de irregularidades fatos como falhas nos processos licitatórios para aquisição de bens, restrição à ampla participação de empresas em licitação, paralisação das atividades sócio-educativas, falhas no acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários, deficiência na

atuação do Conselho Municipal de Assistência Social, não cumprimento dos requisitos para habilitação na Gestão Plena do Sistema Municipal de Assistência Social, falta de localização dos bens adquiridos, não divulgação da relação de beneficiários do Programa Bolsa Família, cadastros de beneficiários do Programa Bolsa Família não atualizados periodicamente, pagamento de benefícios sociais a famílias com indícios de renda *per capita* superior à estipulada no Programa Bolsa Família, deficiência no acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, beneficiários do Bolsa Família cadastrados em duplicidade, realização de despesas incompatíveis, atraso na apresentação da prestação de contas, gerenciamento inadequado do Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal, disponibilização do serviço com custo indevido ao usuário, inexistência de Centro de Referência de Assistência Social para execução de ações de proteção básica.

No Ministério dos Esportes, a CGU investigou principalmente a Implantação de Infra-Estrutura Esportiva para Uso de Comunidades Carentes, que fazia parte do programa Esporte e lazer na cidade. Na construção das quadras poliesportivas foram encontradas irregularidades como obra de quadra executada com baixa qualidade e em divergência ao previsto no Plano de Trabalho e o atraso na execução das obras e mudança dos locais de construção dos ginásios.

No Ministério das Cidades foram fiscalizados os programas de Apoio ao desenvolvimento urbano de municípios de médio e pequeno e de Infra-estrutura urbana. Aqui as irregularidades encontradas passam por obras paralisadas, inexecução total do objeto, ausência da contrapartida municipal, restrição ao caráter competitivo de licitação e encaminhamento extemporâneo da prestação de contas final.

No Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento foram fiscalizados programas como o de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário – PRODESA/Estímulo à Produção Agropecuária e foram encontradas irregularidades como gastos com diárias e passagens em valores superiores aos previstos no plano de trabalho e ausência de comprovação da efetivação das contrapartidas municipais.

No Ministério de Minas e Energia dois programas foram alvo da CGU, a Oferta de energia elétrica a domicílios rurais de baixa renda (Luz no campo) e a Fiscalização da atividade minerária. A grande maioria das falhas se refere a esse

último programa, e dentre elas pode-se destacar a falta e desencontro de informações prejudicando o exercício adequado da fiscalização da arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), a precariedade na estrutura da prefeitura para exercer com eficácia as ações de fiscalização da CFEM, o uso indevido da verba da CFEM em despesas gerais do município e a cobrança indevida de Taxa de Exploração pela prefeitura.

No Ministério da Cultura a fiscalização recaiu sobre programas como o de Apoio a Projetos Culturais, de Implantação de Espaços Culturais e de Implantação de Bibliotecas Públicas. Nestes foram encontradas irregularidades, dentre as quais se destacam: a inexecução de obra e a não implementação pela prefeitura dos requisitos especificados no Termo de Fornecimento e Recebimento.

Por último, para finalizar os exemplos das falhas encontradas em cada Ministério, tem-se o Ministério do Meio Ambiente. Neste, o alvo foram os programas de Fomento a Projetos para Prevenção dos Impactos das Secas e Enchentes, de Gestão, Manejo e Fiscalização das Unidades de Conservação. Como falhas podem ser destacadas a existência de sistemas de abastecimento de água que apresentam vazamentos, a ausência de planos e relatórios de fiscalização da preservação de parques ambientais, a falta de recursos humanos para fiscalização da preservação dos parques ambientais, parques que ainda não foram implantados e apresentam alto risco de incêndio devido à estiagem.

Enfim, estes são apenas alguns exemplos dos fatos que ocorrem nos municípios mineiros relatados pela CGU nos seus relatórios de fiscalização.

É preciso ressaltar que os relatórios de fiscalização limitam-se aos programas e ações examinados e suas conclusões não podem ser extrapoladas para outras atividades desenvolvidas no município, independentemente da origem dos recursos. Dessa forma, o relatório não representa um atestado de idoneidade (ou da falta dela) da gestão municipal, mas sim uma importante avaliação da aplicação dos recursos públicos federais no município.

5.3 A construção do nosso banco de dados

Para entender a relação que os municípios mineiros estabelecem com a corrupção, foram utilizados todos os relatórios de fiscalização da CGU do Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteio Público que tiveram como foco os municípios de Minas Gerais, desde 2003 (início do programa) até 2009 (início da montagem do banco de dados), totalizando 174 municípios fiscalizados no período. Entretanto, deste total, cinco municípios apareceram repetidamente, sendo fiscalizados duas vezes. Para a construção deste banco de dados foram incluídos os dados retirados dos primeiros relatórios de fiscalizações nesses municípios, posto que estavam mais próximos do ano 2000, que foi o ano de referência por nós utilizado como base para a coleta de algumas variáveis explicativas. Assim, construiu-se um banco de dados quantitativo no SPSS²⁴ com 169 casos – a unidade de análise do banco de dados é o município. No mapa abaixo é possível visualizar os municípios mineiros alvos de fiscalização da CGU e que serão a “população” estudada nesta dissertação:

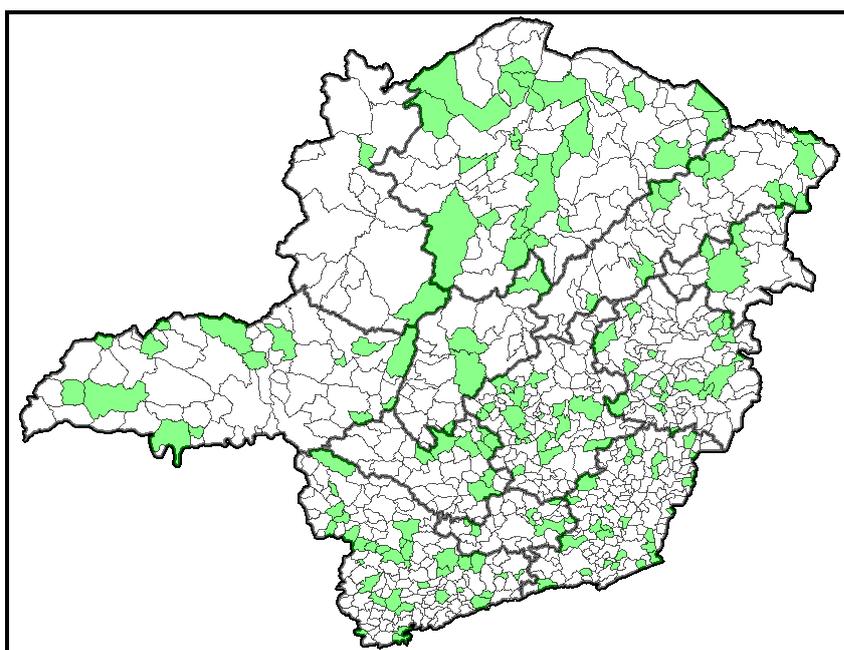


FIGURA 3 - Municípios mineiros fiscalizados pela CGU entre 2003 e 2009
Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Na pesquisa ainda foram desconsideradas as ocorrências cuja justificativa do gestor foi acatada totalmente (3 vezes de um total de 14.863 irregularidades encontradas: 0,02%). Na grande maioria dos casos, entretanto, apesar do gestor apresentar suas justificativas, a CGU não aceitou ou apenas a aceitou parcialmente.

²⁴ *Statistical Package for the Social Sciences*

Dessa forma, foram contabilizadas quantas irregularidades ocorreram em cada município, tomando-se estas irregularidades como *proxies* de corrupção, posto que elas apresentam algum desvio em relação a legislação vigente. Entretanto, a partir da leitura dos relatórios, foi possível perceber que essas irregularidades apresentam graus diferentes de descumprimento da lei, diferentes “níveis” de corrupção. Tendo isso em mente, outra variável foi criada: existência de casos graves de corrupção (sim/não). São tomados nesta dissertação como casos graves a ocorrência de fraudes comprovadas, coação, superfaturamentos, ausência elevada de documentos, direcionamento de licitações, investigações feitas pelo Ministério Público ou Polícia Federal, prefeitos que tiveram seus mandatos cassados e ocorrência de Tomadas de Contas Especiais (um dos instrumentos de trabalho dos Tribunais de Contas usado para quantificar débitos e identificar responsáveis por prejuízos ao erário federal).

A criação desta nova variável – existência de casos graves – tem embasamento na própria literatura que utiliza os relatórios da CGU. Ferraz e Finan (2005), por exemplo, separam as irregularidades que estariam relacionadas com corrupção. Eles definiram corrupção política como: 1) irregularidades relacionadas a fraudes nas licitações (quando estas não são executadas, não atingem o número mínimo de licitantes, envolvem firmas que não existem), 2) desvio de fundos públicos (gastos sem comprovação e evidência direta de desvios) e 3) superfaturamento (evidências de que bens e serviços públicos foram comprados por valor acima do preço de mercado). Estas práticas seriam as maneiras mais comuns dos políticos locais se apropriarem dos recursos federais repassados a eles.

Assim, a partir dessas duas variáveis – quantidade de irregularidades e existência de casos graves – tem-se um quadro do fenômeno da corrupção nos municípios mineiros de pequeno e médio porte, investigados pela CGU de 2003 a 2009.

De acordo com a TAB. 7, no total foram encontradas 14860 irregularidades, sendo em média encontradas 87,93 irregularidades por município, com desvio-padrão de 38,26. O mínimo de irregularidades encontradas foram 7 (Antônio Prado de Minas) e o máximo 211 (Araguari). Em nenhum município não foram encontradas irregularidades, ou seja, em todos os municípios foi encontrada pelo menos uma irregularidade. A grande maioria dos casos apresenta entre 50 a 150 irregularidades.

TABELA 7
Número total de irregularidades nos municípios – MG – 2003-2009

Casos válidos	169
Missing	0
Média	87,93
Desvio Padrão	38,26
Mínimo	7
Máximo	211
Soma	14860

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

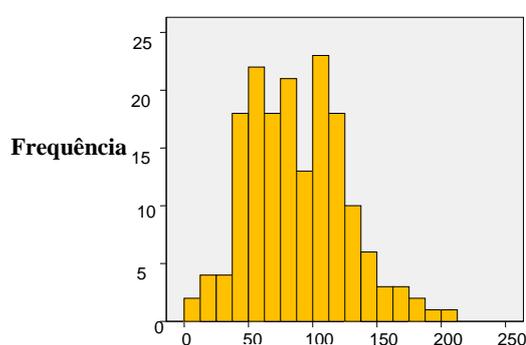


GRÁFICO 4 - Número total de irregularidades no município.

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Estas irregularidades encontradas, seguindo a definição proposta nesta dissertação, dizem respeito a atos de corrupção, pois dizem de ações que não seguem a lei. Todavia, como já foi dito, nem todas essas irregularidades correspondem a casos graves de corrupção. Como a tabela abaixo nos mostra que 104 municípios (61,5%) não apresentaram casos graves de corrupção em se tratando dos recursos federais repassados a eles. Ou seja, na maioria dos municípios as falhas encontradas se referem a ocorrências de “menores” níveis de corrupção.

TABELA 8
Existência de casos graves – MG – 2003-2009

		Frequência	Percentual
Casos válidos	não	104	61,5
	sim	65	38,5
	Total	169	100,0

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

A fim de descrever melhor os dados faz-se necessário apresentar quais seriam os 65 municípios onde ocorreram esses casos graves de corrupção.

QUADRO 1
Municípios mineiros investigados pela CGU que apresentaram casos graves de corrupção

	Municípios que apresentaram casos graves de corrupção
A	Águas Vermelhas, Alvinópolis, Antônio Dias, Araguari, Araújos, Argirita
B	Barbacena, Buenópolis, Buritizeiro
C	Campos Gerais, Capelinha, Capitão Enéas, Caranaíba, Carmópolis de Minas, Chapada Gaúcha, Conselheiro Pena, Cristina, Cruzeiro da Fortaleza, Cruzília
D	Divino das Laranjeiras, Divinópolis
E	Engenheiro Navarro, Espera Feliz
F	Felisburgo, Francisco Dumont, Frutal
G	Guaranésia
I	Iapu, Icarai de Minas, Igaratinga, Ipaba, Ipiacu, Itabirito, Itaipé, Itaúna
J	Jacinto, Jaíba, Janaúba, Jequitibá, Jordânia
L	Lontra, Luislândia
M	Machado, Medina, Mirabela, Monte Carmelo, Montes Claros
N	Ninheira, Nova Lima
P	Pompéu, Pouso Alegre, Prados
R	Recreio
S	Santa Rosa da Serra, Santo Antônio do Monte, Santo Antônio do Retiro, São Gonçalo do Abaeté, São José do Jacuri, Serrania, Sete Lagoas
T	Teófilo Otoni
U	Urucânia
V	Vargem Alegre, Vespasiano, Virgem da Lapa

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Além de separar os municípios pela ocorrência de casos graves ou não de corrupção, também se mostrou necessário, a partir da leitura dos respectivos relatórios, separar as irregularidades advindas de problemas nas licitações. Na própria descrição dos exemplos de irregularidades feita acima fica claro que, em muitos programas, ocorrem falhas referentes às licitações. Inclusive em uma reportagem do Jornal Agência Brasil (27/09/2004) foi divulgado que as licitações lideravam os indícios de fraudes em municípios auditados pela CGU. Nas 2258 irregularidades referentes às licitações, foi encontrada uma média de 13,36 irregularidades por município, com desvio padrão de 13,84. O menor valor encontrado foi zero (municípios que não possuem irregularidades nas licitações: Arcos, Divino das Laranjeiras, Gonçalves, Mendes Pimentel, Palmópolis, Paraopeba e Raposos) e o maior 83 irregularidades nas licitações (Cruzeiro da Fortaleza). A maioria dos municípios (68%) teve de 0 a 15 irregularidades nas licitações.

TABELA 9
Número total de irregularidades nas licitações – MG – 2003-2009

Casos válidos	169
Missing	0
Média	13,36
Desvio Padrão	13,84
Mínimo	0
Máximo	83
Soma	2258

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

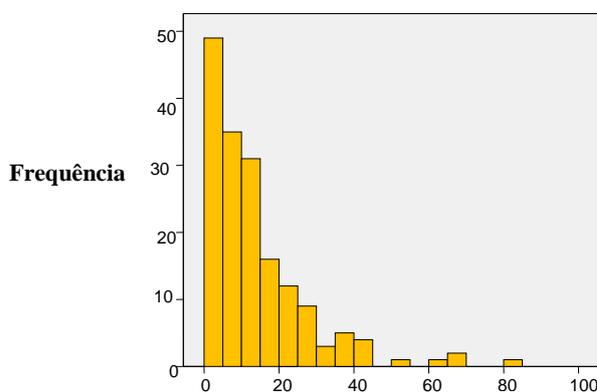


GRÁFICO 5 - Número total de irregularidades nas licitações.

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

A partir da variável número de irregularidades nas licitações e do número total de irregularidades, foi criada uma taxa de irregularidades nas licitações, que fornece a porcentagem destas que são devidas aos processos licitatórios. Assim, nos municípios mineiros auditados pela CGU entre 2003 e 2009 tem-se, em média, 14,4% das irregularidades sendo devidas a problemas e falhas nas licitações, com um desvio-padrão de 12,33. Em 4% dos casos não foram encontradas falhas nas licitações (valor mínimo encontrado foi zero), na metade dos casos a taxa ficou em 11% e na outra metade a taxa variou de 12% até 68% de irregularidades nas licitações. Esse número indica que as falhas nas licitações não estão tão presentes na quantidade total de irregularidades.

TABELA 10
Taxa de irregularidade nas licitações – MG – 2003-2009

Casos válidos	169
Missing	0
Média	14,47
Desvio Padrão	12,33
Mínimo	0,00
Máximo	68,60

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

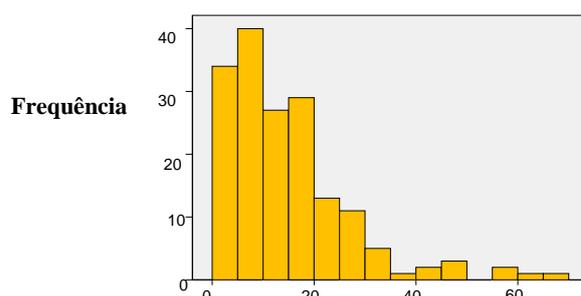


GRÁFICO 6 - Taxa de irregularidades nas licitações.

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU CGU.

Sobre as fiscalizações realizadas pela CGU nos municípios mineiros, no total foram realizadas 4483 fiscalizações e, em média, foram realizadas 26,53 fiscalizações por município, com desvio-padrão de 10,96. O mínimo de fiscalizações realizadas foi 6 (Sarzedo) e o máximo 84 (São João das Missões). A maioria dos municípios se situa entre 10 até 40 fiscalizações, e neste grupo a grande maioria entre 20 a 30 fiscalizações. Poucos municípios tiveram mais de 40 ações de fiscalização.

TABELA 11
Número total de fiscalizações no município – MG – 2003-2009

Casos válidos	169
Missing	0
Média	26,53
Desvio Padrão	10,96
Mínimo	6
Máximo	84
Soma	4483

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

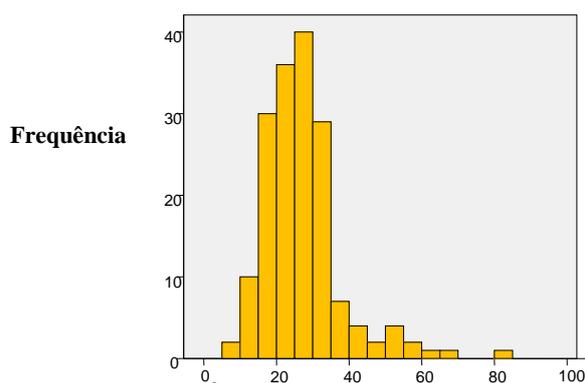


GRÁFICO 7 - Número total de fiscalizações

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Para se ter uma idéia de como estavam distribuídas as fiscalizações no tempo, criou-se a variável ano da fiscalização. Olhando as fiscalizações da CGU por ano na próxima tabela (TAB. 12), que se pode perceber dos dados é que ocorreram mais sorteios, e portanto mais fiscalizações, nos anos 2004 e 2005 (esses dois anos juntos concentram quase 50% das fiscalizações) e menos sorteios, e menos fiscalizações, nos anos 2008 e 2009, enquanto os anos de 2003, 2006 e 2007 mantiveram-se as fiscalizações em torno de 12%. Isso pode ser explicado pelo início, em 2008, dos sorteios especiais, que visam fiscalizar os municípios beneficiados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com este incremento de fiscalizações, diminuíram as fiscalizações do programa de sorteios dos municípios nos anos respectivos de 2008 e 2009 (somando os dois anos foram apenas 5 sorteios com um total de 21 municípios fiscalizados). Além disso, o ano de 2004 foi aquele em que a CGU realizou o maior número de sorteios (7 sorteios, com fiscalizações em média de 7 municípios mineiros em cada um deles – em um desses sorteios foram fiscalizados 8 municípios mineiros). Em 2003 também houve 7 sorteios, mas com apenas 3 municípios mineiros em cada um. Entre 2005 a 2007 foram sorteados 7 municípios mineiros em cada sorteio. Em 2005 houve 5 sorteios, e em 2006 e 2007 apenas 3 sorteios.

TABELA 12
Ano da fiscalização da CGU – MG – 2003-2009

Ano	Frequência	Percentual válido	Percentual acumulado
2003	21	12,4	12,4
2004	50	29,6	42,0
2005	35	20,7	62,7
2006	21	12,4	75,1
2007	21	12,4	87,6
2008	10	5,9	93,5
2009	11	6,5	100,0
Total	169	100,0	

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

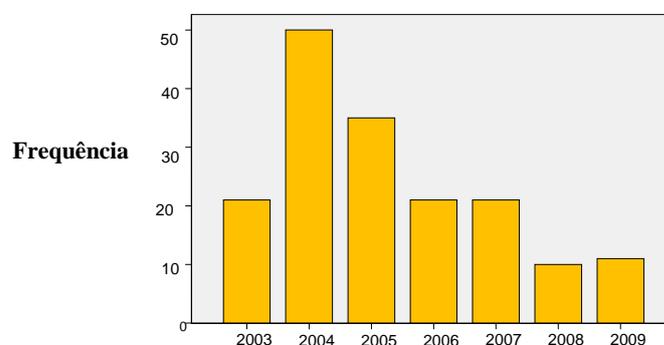


GRÁFICO 8 - Ano da fiscalização da CGU
Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

No que tange ao caráter político-partidário como estavam divididas as prefeituras auditadas pela CGU? Sobre os partidos dos prefeitos dos municípios em análise é possível dizer, com base na TAB. 13 que a maioria é do PMDB (20%), seguido pelo PFL (18,9%). Com um pouco menos de casos do que esses dois partidos, mas ainda assim com número significativo de prefeitos envolvidos aparecem PSDB (13%), PP (11,8%), PL (11,9%), e PT (8,9%). Os outros partidos possuem menos de 5% dos prefeitos mineiros investigados.

TABELA 13
Partido Prefeito (a) – MG – 2003-2009

Partido	Frequência	Percentual válido	Percentual acumulado
PDT	10	5,9	6,5
PFL	32	18,9	25,5
(DEM)			
PL (PR)	20	11,9	36,7
PMDB	34	20,1	54,4
PP	20	11,8	66,3
PPS	6	3,6	69,8
PSB	1	,6	72,8
PSC	1	,6	73,4
PSD	3	1,8	75,1
PSDB	22	13,0	88,2
PT	15	8,9	97,0
PTB	5	3,0	100,0
Total	169	100,0	

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

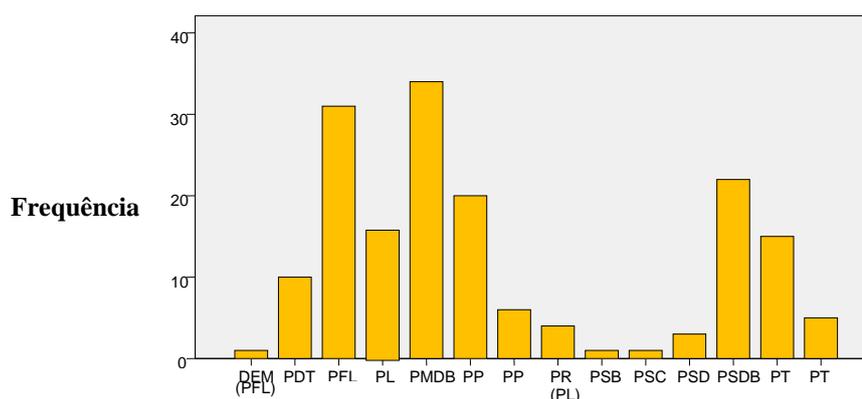


GRÁFICO 9 - Partido Prefeito (a)

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Esta distribuição de prefeituras por partido está em conformidade com a distribuição de prefeituras entre os anos de 2000 a 2008, que já foi demonstrada anteriormente na TAB. 3. Os municípios mineiros fiscalizados pela CGU concentram seus prefeitos em dois partidos: PMDB e PFL, o que está de acordo com a tabela das eleições municipais em Minas Gerais, posto que estes dois partidos tiveram expressivo número de prefeituras em todas as eleições que a análise abarca (2000, 2004 e 2008). Além disso, o PP, PR (PL) e o PSDB também sempre contaram com número alto de prefeituras. A expressividade do PT nos municípios fiscalizados pela

CGU pode ser devida a expansão sofrida por esse partido nas últimas eleições, principalmente a de 2008.

5.4 A corrupção em Minas Gerais por algumas áreas temáticas vinculadas a Ministérios

Ainda visando o esforço de se criar um perfil da incidência de irregularidades nos municípios de Minas Gerais referente ao manejo dos recursos federais repassados, o foco agora se volta para os Ministérios que são responsáveis pelos programas executados nos municípios. Esse tipo de análise é possível porque nos próprios relatórios da CGU já vêm discriminadas as fiscalizações por Ministério responsável pela ação fiscalizada. Como se dá a distribuição de irregularidades por Ministério? É o que será demonstrado a seguir, iniciando-se pela área onde houve menos fiscalizações (Ministério onde menos municípios foram fiscalizados) até o Ministério com mais municípios fiscalizados – posto que nos municípios não são investigados todos os programas relativos a todos os Ministérios. Há casos em que poucos municípios são fiscalizados naquela área (por exemplo, na área de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior apenas sete municípios foram fiscalizados) e outros onde apenas um município não é investigado na área (por exemplo, na área da saúde apenas um município não foi fiscalizado)²⁵. Além disso, foi ponderada, em cada Ministério, a quantidade de irregularidades pelo número de fiscalizações. A fim de demonstrar quantas irregularidades por fiscalização ocorreram dividiu-se o número de irregularidades constatada para cada Ministério pelo número de fiscalizações que aquele Ministério sofreu²⁶.

Nos programas referentes ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, apenas sete municípios foram fiscalizados (4,1% do total de casos). Em média estes municípios apresentaram duas irregularidades, com desvio

²⁵ Em alguns Ministérios ocorreram poucos casos de municípios investigados (tiveram no máximo 3 municípios investigados) e seus dados estão no Anexo (TAB. 89, 90, 91, 92, 93 e 94) – são eles: Ministérios dos Transportes, da Justiça, da Ciência e Tecnologia e o da segurança Alimentar, Secretaria Nacional Anti-Drogas e Presidência da República (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres).

²⁶ As tabelas com os dados referentes a quantidade de irregularidades em cada área e a quantidade de irregularidades ponderada pelo número de fiscalização em cada área também se encontram no Anexo desta dissertação.

padrão de 2,77 – o que pode ser considerado um baixo grau de ocorrência de corrupção, posto que indica que cada município fiscalizado na área de desenvolvimento, indústria e comércio exterior apresenta em média 2 irregularidades nesta área. 28% desses 7 não apresentaram nenhuma irregularidade, 28% apresentou uma, 28% duas e em um município foram encontradas 8 irregularidades. No total foram constatadas a ocorrência de somente 14 irregularidades relacionadas a esse Ministério. Além disso, ponderando-se tal número de irregularidades pelo número de fiscalizações sofridas na área, tem-se que a cada fiscalização feita, em média, eram encontradas 2 irregularidades, o que também é um indicador de baixa incidência de corrupção (TAB. 54 e 55, APENDICE A).

Na área da Cultura houve também poucos municípios investigados: apenas 11 (6,5% do total), que apresentaram uma média de 2,27 irregularidades e desvio padrão de 3,16. Em quase metade dos casos (45,5%) não foram encontradas irregularidades, somando esses casos com aqueles que apresentaram apenas uma irregularidade tem-se 63,6% dos casos. O máximo de irregularidades encontradas foi 25. Assim, estes números indicam uma baixa incidência de corrupção nas ações vinculadas a esses programas. Além disso, ponderando-se tal número de irregularidades pelo número de fiscalizações sofridas na área, tem-se que a cada fiscalização feita, em média, eram encontradas 2,27 irregularidades, o que também é um indicador de baixa incidência de corrupção (TAB. 56 e 57, APÊNDICE A).

A área do Meio-Ambiente contou também com apenas 11 municípios fiscalizados (6,5% do total), que apresentaram média de 4,55 irregularidades e desvio-padrão de 3,5. Em 9% dos casos não foram encontradas irregularidades, em 36% dos casos foram encontradas de 2 a 3 irregularidades. O máximo de irregularidades encontradas por município foi 11, e no total foram contabilizadas 50 irregularidades relacionadas a ações vinculadas ao Ministério do Meio-Ambiente. Apesar do número reduzido de casos fiscalizados, quando um município foi fiscalizado na área, comparativamente podemos afirmar que foi constatada uma incidência alta de corrupção: em média 5 irregularidades por município e poucos (apenas em um caso) não apresentaram irregularidades nesta área. Além disso, ponderando-se esse número de irregularidades pelo número de fiscalizações sofridas nessa área, tem-se que a cada fiscalização feita, em média eram encontradas 4,1 irregularidades, o que também é um indicador de uma alta incidência de corrupção (TAB. 58 e 59, APÊNDICE A).

No Ministério do Turismo 25 municípios foram fiscalizados (14,8% do total), com média de 2,76 irregularidades e desvio-padrão de 3,39. Em 32% dos casos não foram encontradas irregularidades, em 28% dos casos foram encontradas de 1 a 2 irregularidades. O máximo de irregularidades encontradas por município foi 14 e no total tem-se 69 irregularidades nos programas e ações deste Ministério. Com esse quadro é possível afirmar que a incidência de corrupção apresenta-se comparativamente baixa nessa área. Isso também pode ser confirmado quando se ponderou o número de irregularidades total na área pelo número de fiscalizações sofridas, o que ocasionou a situação de que a cada fiscalização feita, em média foram encontradas 1,57 irregularidades, o que também é um indicador de baixa incidência de corrupção (TAB. 60 e 61, APÊNDICE A).

No Ministério da Integração Nacional somente 49 municípios foram fiscalizados (29% do total de 169 municípios). Estes 49 apresentaram uma incidência de irregularidades mediana: em média 3,67 irregularidade por município, com desvio padrão de 5,4. Em 20,4% dos casos não houve a ocorrência de irregularidades (valor mínimo encontrado zero) e 41% dos casos apresentaram de 1 a 2 irregularidades nesse Ministério. O máximo de irregularidades encontradas em um município foram 27, e no total foram encontradas apenas 180 falhas. Além disso, ponderando-se esse número de irregularidades pelo número de fiscalizações sofridas na área, tem-se que a cada fiscalização feita, em média eram encontradas 2,9 irregularidades, o que também é um indicador de uma mediana incidência de corrupção (TAB. 62 e 63, APÊNDICE A).

Minas e Energia foi mais um Ministério com poucos municípios fiscalizados, com apenas 51 municípios investigados nessa área (30,2% do total de municípios investigados pela CGU em Minas Gerais de 2003 a 2009), com uma média de 1,49 irregularidades e desvio padrão de 2,08. Em 54,9% dos casos não foram encontradas irregularidades e em 20% dos casos foram encontradas de 1 a 2 irregularidades. O máximo de irregularidades encontradas em um município foi 8 e o total de irregularidades nessa área não ultrapassou o valor de 76. Estes números indicam uma baixa ocorrência de corrupção nos programas da área de Minas e Energia. O que também pode ser confirmado ponderando-se o número total de irregularidades na área pelo número de fiscalizações sofridas, o que gera a informação de que a cada fiscalização feita, em média eram encontradas 1,1

irregularidades, o que também é um indicador de baixa incidência de corrupção (TAB. 64 e 65, APÊNDICE A).

Sobre as ações de fiscalização da CGU em Minas Gerais que dizem respeito ao Ministério da Fazenda também foram fiscalizados apenas 51 municípios (30,2% do total de municípios), que apresentaram média de 1,88 irregularidades e desvio padrão de 2,57. Em 45% dos casos não foram encontradas irregularidades e em 30% dos casos foram encontradas de 1 a 2 irregularidades. Esses números indicam que também nas ações vinculadas a esse Ministério a incidência de ações corruptas é baixa (máximo de irregularidades encontradas foi 96). A constatação também pode ser confirmada quando se pondera o número de irregularidades total na área pelo número de fiscalizações sofridas, o que ocasionou a situação de que a cada fiscalização, em média eram encontradas 1,7 irregularidades, o que também traduz-se num indicador de baixa incidência de corrupção (TAB. 66 e 67, APÊNDICE A).

Sobre o Ministério do Esporte é possível dizer que 67 municípios foram fiscalizados tendo como alvo programas relacionados a esse Ministério (39,6% do total), apresentando uma média de 3,48 irregularidades – ou seja, em cada município fiscalizado nos recursos federais repassados para a área de esportes, são encontradas em média 3 irregularidades – e desvio padrão de 4,83. Em 34,3% dos casos não foram encontradas irregularidades, e somando estes casos com aqueles que apresentaram uma irregularidade tem-se mais da metade dos casos (55,2%) de 0 a 1 irregularidades. O máximo de irregularidades encontradas relacionadas à área de esporte foi 233. Estes números indicam uma incidência mediana de corrupção. Isso também pôde ser confirmado quando se ponderou o número de irregularidades total nessa área pelo número de fiscalizações sofridas, o que ocasionou a situação de que a cada fiscalização feita, em média eram encontradas 2,6 irregularidades, o que também é um indicador de uma incidência nem baixa e nem alta de corrupção, ficando esse Ministério em uma situação mediana de incidência de corrupção (TAB. 68 e 69, APÊNDICE A).

No Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 67 municípios foram fiscalizados (39,6% do total), com média de 2,4 irregularidades e desvio-padrão de 4,1. Em 26,9% dos casos não foram encontradas irregularidades, em 37,3% dos casos foram encontradas uma irregularidade. Com esses números e com um total de irregularidades que não passa de 165, pode-se afirmar que nas ações

vinculadas a esse Ministério, a ocorrência de corrupção é baixa. Ao se ponderar o número de irregularidades total nessa área pelo número de fiscalizações sofridas, tem-se que a cada fiscalização, em média foram encontradas 0,85 irregularidades, o que também é um indicador de baixa incidência de corrupção (TAB. 70 e 71, APÊNDICE A).

No Ministério das Cidades foram 70 municípios fiscalizados (41,4% do total), com média de 3,91 irregularidades e desvio padrão de 4,07. Em 15,7% dos casos não foram encontradas irregularidades, e em 37,2% dos casos foram encontradas de 1 a 2 irregularidades. O máximo de irregularidades encontradas por município foi 17. O número total de irregularidades vinculadas a programas na área deste Ministério foi 274. Tais números indicam a presença mediana de ocorrências de corrupção na área do Ministério das Cidades. Ao se ponderar o número de irregularidades total na área pelo número de fiscalizações sofridas, tal conclusão pode ser relativizada, pois se tem que a cada fiscalização feita, em média foram encontradas apenas 1,99 irregularidades, o que pode indicar não uma ocorrência mediana, e sim uma baixa incidência de corrupção (TAB. 72 e 73, APÊNDICE A).

No que diz respeito ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, 104 municípios (61,5% dos casos) tiveram fiscalizações que diziam respeito a recursos federais repassados pelo governo federal e direcionado a programas na área do Desenvolvimento Agrário (65 municípios não foram investigados nessa área). Nestes 104, houve em média 3,12 irregularidades, com desvio padrão de 4,3. O menor valor encontrado foi zero (em 30% desses 104 municípios não houve irregularidades nos programas desse ministério), e o maior valor foi 20 irregularidades. Ainda 32,5% dos municípios apresentaram de 1 a 2 irregularidades. A partir de tais resultados nota-se que não existe nos programas deste Ministério alta incidência de corrupção – foram apenas 324 irregularidades encontradas. Além disso, ao se ponderar o número de irregularidades total na área pelo número de fiscalizações sofridas, tem-se que a cada fiscalização feita, em média foram encontradas 1,37 irregularidades, o que pode ser um indicador de baixa incidência de corrupção (TAB. 74 e 75, APÊNDICE A).

Na área do Trabalho e Emprego 119 municípios foram fiscalizados (70,4% do total), com média de 1,55 irregularidades e desvio padrão de 2,9. Em 50% dos casos não houve irregularidades encontradas e em 34% dos casos foram encontradas de 1 a 2 irregularidades. O maior valor encontrado em um município foi

19 irregularidades. Somando todas as irregularidades encontradas tem-se o valor 184. Por esses números fica evidenciado que este não é um Ministério com nível alto de ocorrências de corrupção. Isso fica ainda mais claro ao se ponderar o número de irregularidades total na área pelo número de fiscalizações sofridas, tem-se que a cada fiscalização feita, em média foram encontradas 0,9 irregularidades, o que também é um indicador de baixa incidência de corrupção (TAB. 76 e 77, APÊNDICE A).

No Ministério das Comunicações um número maior de municípios foi fiscalizado: 142 (84% dos casos do banco de dados), que apresentaram uma média de 1,8 irregularidades, com desvio padrão de 2,42 – essa média foi uma das mais baixas encontradas. O menor valor encontrado foi zero (esse foi o valor encontrado em 37,3% dos casos) e o maior valor foi 18 irregularidades. 36,2% dos municípios fiscalizados apresentaram de 1 a 2 irregularidades nesse Ministério, 15,5% apresentou de 3 a 4 irregularidades e apenas 11% desses municípios apresentaram mais de 4 irregularidades. No total foram encontradas 255 irregularidades nos programas relacionados ao Ministério das Comunicações. Pode-se concluir, a partir de tais números e a partir da baixa ocorrência de irregularidades por fiscalização (em média a cada fiscalização foram encontradas 0,6 irregularidades nessa área) que a incidência de corrupção na área de Comunicação é uma das mais baixas em Minas Gerais (TAB. 78 e 79, APÊNDICE A).

Nas ações que dizem respeito ao Ministério da Previdência temos um número parecido com a área de Comunicação: 148 municípios fiscalizados (87,6% do total de municípios), com média de 2,7 irregularidades e desvio padrão de 2,64. Em 25% dos casos não foram encontradas irregularidades, em 32,4% dos casos foram encontradas de 1 a 2 irregularidades. O máximo de irregularidades encontradas em um município foi 12 e o total de irregularidades encontradas que estão ligadas ao Ministério da Previdência foi 400. Até agora esse número total de irregularidades pode parecer alto, porém nos Ministérios que serão analisados por último (Educação, Assistência Social e Saúde) esse número apresenta-se bem maior. Assim, comparativamente, os números do Ministério em análise indicam uma baixa incidência de corrupção na área, o que também pode ser confirmado pela ponderação do número de irregularidades total na área pelo número de fiscalizações sofridas, concluindo que a cada fiscalização feita, em média foram encontradas 1,1 irregularidades (TAB. 80 e 81, APÊNDICE A).

Na área da Educação apenas 4 municípios (2,4% do total) não foram fiscalizados nos programas federais deste Ministério. Os que foram apresentaram média de 10,7 irregularidades na área de educação, com desvio padrão de 8,55 – essa média é bem mais elevada se comparada com os Ministérios anteriores. O valor mínimo encontrado foi 0 e o máximo 42 irregularidades. 49% dos municípios apresentaram mais de 8 irregularidades, o que pode ser considerado uma incidência alta de irregularidades, e o número total de irregularidades encontradas nos programas relacionados ao Ministério da Educação também foi alto: 1767 no total. Ao se ponderar o número de irregularidades total na área pelo número de fiscalizações sofridas, tem-se um resultado que coloca a Educação entre uma incidência de corrupção de moderada a alta: a cada fiscalização feita na área em média foram encontradas 2,97 irregularidades (TAB. 82 e 83, APÊNDICE A).

Na área de Assistência Social, hoje em dia inserida dentro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, apenas 9 municípios não tiveram fiscalizados os recursos federais deste Ministério (5,3% dos casos). Os 160 municípios fiscalizados apresentaram uma média de 16,7 irregularidades, com desvio padrão de 13,37 – o que é um quadro mais grave daquele encontrado em todos os Ministérios vistos até aqui. O menor valor encontrado foi zero (7 municípios não apresentaram irregularidades na área de assistência social) e o maior 73 irregularidades. A metade dos municípios apresentaram mais de 13 irregularidades, o que também é uma situação pior do que nos outros Ministérios e o número total de irregularidades ocorridas nessa área (2672) foi bastante alto, indicando um elevado grau de corrupção nos programas deste Ministério geridos pelos municípios fiscalizados pela CGU em Minas Gerais. Além disso, ao se ponderar o número de irregularidades total na área pelo número de fiscalizações sofridas, tem-se que a cada fiscalização feita, em média foram encontradas 4,4 irregularidades, o que coloca a área de Assistência Social no segundo lugar das áreas com maior incidência de corrupção (TAB. 84 e 85, APÊNDICE A).

Na área da Saúde a situação é bem diversa daquela apresentada pelos primeiros Ministérios analisados e mais grave ainda do que a situação da Educação e Assistência Social. Dos 168 municípios mineiros fiscalizados (apenas um município não foi investigado nessa área), houve em média 34,2 irregularidades, com desvio padrão de 20,19. O valor mínimo encontrado foi uma irregularidade e o máximo 115 irregularidades. Em 50% dos casos têm-se municípios com mais de 30

irregularidades vinculadas ao Ministério da Saúde – essa foi a maior incidência de irregularidades encontrada se comparado com todos os outros Ministérios. O Ministério da Saúde foi o que mais apresentou irregularidades, totalizando 5753, o que é um indicador para a alta incidência de corrupção nos programas da área geridos municipalmente pelos 168 municípios investigados pela CGU. Esses números poderiam ser relativizados pelo fato desta ser a área que sofreu maior número de fiscalizações, logo ela apresentaria mais irregularidades porque teria sido mais investigada. Porém, ao se ponderar o número de irregularidades total na área pelo número de fiscalizações sofridas, tem-se que a cada fiscalização feita, em média foram encontradas 5,7 irregularidades, o que confirma que nesta área há uma alta incidência de corrupção (TAB. 86 e 87, APÊNDICE A).

Temos com isso, um quadro de como se distribui a corrupção por áreas nos municípios mineiros auditados pela CGU entre 2003 e 2009. A TAB. 14 abaixo demonstra as áreas de acordo com a incidência de corrupção (baixa, mediana e alta), levando em conta para essa divisão os valores ponderados das irregularidades, ou seja, a quantidade de irregularidades encontradas ponderada pelo número de fiscalizações sofridas.

TABELA 14
Incidência de corrupção por áreas ministeriais, com base na taxa de irregularidades por fiscalização – MG – 2003-2009

	Área Ministerial	Taxa de irregularidades por fiscalização
Incidência alta de corrupção	Saúde	5,7
	Assistência Social	4,4
	Meio Ambiente	4,1
	Educação	2,97
Incidência mediana de corrupção	Integração Nacional	2,9
	Esportes	2,6
Incidência baixa de corrupção	Cultura	2,27
	Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	2,0
	Cidades	1,99
	Fazenda	1,7
	Turismo	1,57
	Desenvolvimento Agrário	1,37
	Previdência	1,1
	Minas e Energia	1,1
	Trabalho e Emprego	0,9
	Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0,85
Comunicações	0,6	

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Essa análise das irregularidades encontradas em cada área possibilita perceber que os Ministérios com menor incidência de corrupção são: Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Desenvolvimento Agrário, Turismo, Cultura, Minas e Energia, Agricultura, Previdência, Trabalho e Emprego, Comunicações, Cidades e Fazenda. As áreas que apresentaram incidência mediana de corrupção foram Esportes e Integração Nacional. Já as áreas com maior incidência de corrupção (maior número absoluto de irregularidades, maior média de irregularidades por município, menor ocorrência de nenhuma irregularidade encontrada) são na maior parte – a exceção é a área de Meio-Ambiente – justamente aquelas que recebem maior número de fiscalizações por parte da CGU, como demonstra a TAB. 15 – de um total de 4483 fiscalizações em Minas Gerais, a área de Educação recebeu 723 fiscalizações (16% do total de fiscalizações), a de Assistência Social recebeu 653 fiscalizações (14,5%) e a Saúde recebeu 1156 fiscalizações (25,7%), somando as três áreas tem-se o valor de 56% das fiscalizações. A partir disso pode-se pensar que a alta incidência de corrupção seria derivada do maior número de fiscalizações. Apesar desta ser uma relação significativa, como se mostrará na próxima seção, ao se ponderar o número de irregularidades encontradas pelo número de fiscalizações, esses três Ministérios, juntamente com o Ministério do Meio-Ambiente continuam apresentando maior incidência de irregularidades por fiscalização. A área da Saúde é aquela que apresenta situação mais grave em se tratando de ocorrência de irregularidades relacionadas à corrupção nos municípios mineiros investigados pela CGU de 2003 a 2009.

TABELA 15
Número de fiscalizações nos Ministérios da Assistência Social (hoje em dia MDS), Educação e Saúde
– MG – 2003-2009

	Ministério Assistência e Promoção Social (MDS)	Ministério Educação	Ministério Saúde
Quantidade de fiscalizações	723	653	1156

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

As três áreas (Educação, Assistência Social e Saúde) são as que têm mais programas e ações financiadas pelo governo federal que são executadas municipalmente, o que ocorre em grande parte devido ao processo de descentralização ocorrido no regime pós-88 e que incidiu profundamente sobre essas três áreas de política social (LEITE, 2010). Segundo este autor, a execução direta de políticas sociais pelo governo federal atualmente se restringe às transferências pessoais (aposentadorias, benefícios e Bolsa Família). Hoje as esferas subnacionais – aí incluídos os municípios mineiros – contam com garantias de recursos distribuídos pelo governo federal, independente de sua capacidade governativa e esforço tributário. Porém, como adverte Leite e como também confirmam os dados desta pesquisa, apesar de todo o esforço de descentralização permanecem os exemplos de desvios e de corrupção. Assim, pode-se dizer que mesmo com a descentralização, permanecem as ocorrências de corrupção, e, infelizmente, ainda de um modo relativamente desalentador, estas estão mais ocorrendo em áreas que seriam prioritárias para a superação de nossas desigualdades sociais e regionais.

5.5 Alguns condicionantes da incidência deste tipo de corrupção em Minas Gerais

A fim de trabalhar agora com as hipóteses explicativas do fenômeno da corrupção nos municípios mineiros auditados pela CGU – circunstâncias eleitorais, características municipais, controle, gênero e característica das transferências – abordadas no final do capítulo anterior, serão apresentadas aquelas variáveis criadas para que tais hipóteses fossem testadas empiricamente. O pressuposto que embasa nossas hipóteses é o de que a corrupção está relacionada a problemas de ordem política, econômica e social que definem seu caráter complexo, polissêmico e fluido, de acordo com o modo como é absorvida em práticas sociais e construções culturais mais amplas, as quais moldam a forma como a sociedade percebe e constrói relações de interesse público (CRIP, 2010).

Como o problema central desta dissertação é o entendimento de quais seriam tais condicionantes, procurou-se identificar quais seriam, então, as variáveis

quantitativas que poderiam nos auxiliar na explicação da ocorrência de fenômenos de corrupção na gestão desses recursos. Neste sentido, com vistas à construção e esboço do referido modelo explicativo, tomamos a quantidade total de irregularidades como nossa variável dependente (VD), que tentará ser explicada pelo outro bloco de variáveis aqui já abordadas, as nossas variáveis independentes (VIs), a saber: aquelas ligadas às (1) circunstâncias eleitorais, às (2) características dos municípios, ao (3) controle, (4) ao gênero e às (5) características pontuais das transferências. Nosso esforço foi o de medir, a partir de testes de correlações, as relações estatisticamente relevantes entre as variáveis independentes e nossa variável dependente. Nestes testes, importa salientar que a hipótese nula é de que não existiria correlação entre as variáveis e a hipótese alternativa, portanto ficou sendo a de que a correlação existe.

Contudo, só é possível fazer testes de correlação quando as variáveis são contínuas. Para realizar os testes com as variáveis independentes dicotômicas, foi preciso modificar a nossa variável dependente “quantidade de irregularidades” (já que esta se apresenta como uma variável contínua). Logo se tornou imprescindível construir, a partir da quantidade identificada de irregularidades, uma outra variável categórica que servisse para indicar o grau da incidência de irregularidades, que, por sua vez, ficou categorizado ao fim como: muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo grau de incidência de irregularidades vinculadas à corrupção²⁷. Procedeu-se então ao teste de associação (qui-quadrado) entre esta variável (grau de incidência da corrupção) e as demais variáveis dicotômicas do banco de dados (possibilidade de reeleição, sexo prefeito (a), existência de rádio ou jornal/revista local e região de planejamento de MG). Nestes testes a hipótese nula – que se busca rejeitar – é que não existe associação entre as variáveis e a hipótese alternativa é que tal associação existiria. Ainda foram realizados testes de qui-quadrado visando associar a existência de casos graves de corrupção às variáveis explicativas já mencionadas.

²⁷ Para a construção da variável grau de incidência da corrupção tomou-se como referência a variável da quantidade de irregularidades encontradas. A partir da quantidade de irregularidades encontradas estabeleceu-se os pontos de corte para a construção da nova variável. Assim, se encaixam no grau muito baixo de incidência de corrupção aqueles municípios que apresentaram de 0 a 53 irregularidades, no grau baixo os que estão de 54 a 74 irregularidades, no grau médio os que tiveram de 75 a 99 irregularidades, no grau alto os que tiveram de 100 a 117 irregularidades e no grau muito alto os que apresentaram mais de 117 irregularidades.

Antes de passarmos para os testes de hipóteses propriamente ditos, faz-se necessário identificar quais municípios mineiros investigados pela CGU entre 2003 e 2009 se encaixam em qual grau de incidência de corrupção. Pelo QUADRO 2 pode-se encontrar os municípios mineiros com maior grau de incidência de corrupção e aqueles que estariam em melhor situação em relação a esse fenômeno, apresentando menores níveis de incidência de corrupção.

QUADRO 2
Distribuição dos municípios mineiros investigados pela CGU por grau de incidência da corrupção deste tipo – 2003-2009

Grau de incidência de irregularidades	Municípios mineiros
Muito Alto	Araguari, Buritizeiro, Campos Gerais, Capelinha, Capitão Enéas, Carmópolis de Minas, Chapada Gaúcha, Claro das Poções, Cruzeiro da Fortaleza, Divinópolis, Felisburgo, Frutal, Guarará, Heliadora, Igaratinga, Ipiaçu, Itaipé, Itaúna, Jacinto, Janaúba, Januária, Jequitibá, Jordânia, Lagoa dos Patos, Machado, Pequi, Prados, Recreio, Salinas, Santo Antônio do Retiro, São José do Jacuri, Sete Lagoas, Teófilo Otoni
Alto	Alvinópolis, Antônio Dias, Barbacena, Buenópolis, Campina Verde, Catuti, Conselheiro Pena, Cristina, Divisa Nova, Espera Feliz, Felício dos Santos, Francisco Dumont, Iapu, Ipaba, Luislândia, Medina, Mendes Pimentel, Mirabela, Monte Carmelo, Montes Claros, Ninheira, Nova Lima, Oliveira, Piedade dos Gerais, Santa Efigênia de Minas, Santana do Manhuaçu, São Gonçalo do Abaeté, São João das Missões, Tarumirim, Três Corações, Urucânia, Vargem Alegre, Vespasiano, Volta Grande
Médio	Águas Vermelhas, Cambuquira, Canápolis, Carmo do Cajuru, Comercinho, Cruzília, Desterro do Melo, Engenheiro Navarro, Entre Folhas, Fama, Felixlândia, Itabira, Itabirito, Lagoa Formosa, Lontra, Martins Soares, Muzambinho, Nova Módica, Novo Oriente de Minas, Pedra Bonita, Piedade de Ponte Nova, Pirajuba, Rio Casca, Rio Preto, Santa Bárbara do Leste, Santa Helena de Minas, Santa Rosa da Serra, Santo Antônio do Monte, São José do Divino, São Tomé das Letras, Serrania, Tiros, União de Minas, Virgem da Lapa
Baixo	Arcos, Argirita, Borda da Mata, Braúnas, Cachoeira de Minas, Capim Branco, Coronel Murta, Divino das Laranjeiras, Esmeraldas, Gonçalves, Guaranésia, Icaraí de Minas, Ijaci, Indianópolis, Itacambira, Jacuí, Jaíba, Japonvar, Matipó, Mesquita, Piraúba, Pratinha, Raposos, Rio Espera, Rio Pomba, Santa Rita de Caldas, Santos Dumont, São Lourenço, Sapucaí Mirim, Senador Cortes, Taquaraçu de Minas, Uruana de Minas
Muito Baixo	Alagoa, Alvarenga, Antônio Prado de Minas, Arantina, Araporã, Araújos, Bandeira do Sul, Betim, Cabo Verde, Caeté, Caranaíba, Delfinópolis, Divinésia, Guaraciama, Guarani, Guidoal, Itamonte, Itaú de Minas, Itumirim, Laranjal, Matias Barbosa, Onça de Pitangui, Palmópolis, Paraguaçu, Paraopeba, Piranga, Pirapetinga, Pompéu, Pouso Alegre, Rio do Prado, Sabinópolis, São Joaquim de Bicas, São Pedro da União, Sarzedo, Seritinga, Toledo

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Segue-se a partir de agora um quadro geral referido às hipóteses testadas, onde descrevemos quais foram, então, as variáveis criadas para a

realização desses testes, assim como quais foram os resultados em seus respectivos termos descritivos e associativos.

Antes de passar para a análise das hipóteses que estão consagradas na literatura, foi verificado se essa nova variável criada (grau de incidência de corrupção) tinha fundamento, ou seja, se ela estava associada com a existência de casos graves de corrupção. Como demonstrado nas tabelas abaixo, com 99% de confiança (valor $p \leq 0,01$) pode-se dizer que as duas variáveis estão estatisticamente associadas. Sendo assim, é possível admitir que essa variável dos graus de incidência da corrupção faz sentido, isto é, quanto mais elevado o grau de incidência da corrupção (níveis muito alto e alto), maior a chance de ter ocorrido casos graves de corrupção nos municípios.

TABELA 16
Existência de casos graves * grau de incidência de irregularidades – MG – 2003-2009

		Grau de incidência de irregularidades					Total
		Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	
Existência de casos graves	não	32	27	25	14	6	104
	sim	4	5	9	20	27	65
Total		36	32	34	34	33	169

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 17
Qui-quadrado entre existência de casos graves e grau de incidência de irregularidades – MG – 2003-2009

	Valor	Grau de liberdade	Teste de significância bicaudal
Qui-quadrado de Pearson	52,659	4	,000
Número de casos válidos	169		

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Também antes de passar para as hipóteses da literatura, foi testado se existiria correlação entre o número de fiscalizações sofridas e o número de irregularidades encontradas, partindo do suposto – possível de ser estabelecido pelos dados acima descritos - de que quanto mais fiscalizações, mais irregularidades seriam encontradas. A correlação se mostrou assim significativa (valor $p \leq 0,01$), e, portanto pode-se afirmar com 99% de confiança que à medida que

aumenta o número de fiscalizações no município, maior é a ocorrência de constatação de irregularidades. Essa foi a maior correlação encontrada neste estudo, com valor de 0,35.

TABELA 18
Correlação entre número total de fiscalizações no município e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009

		Número total de irregularidades no município	Número total de fiscalizações no município
Número total de irregularidades no município	Correlação de Pearson	1	,351(**)
	Teste de significância bicaudal	-	,000
	N	169	169

**Correlação é significativa ao nível 0,01 (bicaudal).

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios da CGU.

1) As circunstâncias eleitorais:

1.1 Hipótese de trabalho: as circunstâncias eleitorais influenciariam a incidência de corrupção, ou seja, municípios com prefeitos com possibilidade de se beneficiarem do estatuto da reeleição apresentariam menor ocorrência de irregularidades. Variável dicotômica recrutada na análise: a possibilidade de reeleição dos prefeitos (sim/não).

Descritivamente, analisando a possibilidade de reeleição dos prefeitos (as) dos municípios foco nesta dissertação, constata-se que a maioria dos prefeitos (75%) poderia tentar a reeleição, ou seja, estavam no primeiro mandato no ano em que a CGU os fiscalizou.

TABELA 19
Possibilidade de reeleição (próxima eleição) – MG – 2003-2009

		Frequência	Percentual
Casos válidos	não	42	24,9
	sim	127	75,1
Total		169	100,0

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

No que se refere ao cruzamento entre a possibilidade da reeleição e o grau de incidência das irregularidades, os municípios mineiros auditados pela CGU

entre 2003 e 2009 se distribuem uniformemente entre os diferentes graus de incidência de irregularidades: em todos os graus aqui analisados, a grande maioria dos municípios possui prefeitos que poderiam se reeleger na próxima eleição. Ou seja, existem prefeitos em caráter de primeiro mandato tanto em municípios com grau baixo de incidência de irregularidades quanto naqueles graus mais elevados.

TABELA 20
Possibilidade de reeleição * Grau de incidência de irregularidades – MG – 2003-2009

		Grau de incidência de irregularidades					Total
		Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	
Possibilidade de reeleição	não	13	6	8	8	7	42
	sim	23	26	26	26	26	127
Total		36	32	34	34	33	169

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

De acordo com a literatura aqui já descrita, os prefeitos em situação de primeiro mandato estariam mais preocupados com suas elegibilidades futuras, portanto, estariam menos predispostos a praticar irregularidades. Porém, ao testar a associação entre tal variável e a variável grau de incidência de irregularidades para o caso dos municípios de Minas Gerais e dentro dos parâmetros deste estudo, não foi constatada evidência de associação entre as variáveis. O teste de qui-quadrado entre as variáveis apresenta um valor $p \geq 0,05$; logo não se pode descartar, com confiança, a hipótese nula de que não há associação.

2) As características sócio-demográficas municipais:

2.1 Hipótese de trabalho: o nível econômico do município influenciaria a incidência de corrupção, ou seja, quanto mais rica for a população, menor será a incidência de corrupção. Variáveis recrutadas para análise : PIB e PIB *per capita*.

É possível afirmar, de acordo com a TAB. 21 e o GRÁF. 10, que o PIB Total dos municípios aqui analisados apresentam em média um valor de 268.741,58 reais e um alto desvio padrão de 1.083.950,5. A maioria dos municípios conta, então, com PIB menor do que 2 milhões de reais. São raros os casos cujo PIB ultrapassa o valor de 2,5 milhões de reais. Apenas em um município destes analisados este valor ultrapassa os 12, 5 milhões de reais (Betim).

TABELA 21
 Produto Interno Bruto a preços correntes (1000 R\$) – MG – 2003-2009

Casos válidos	169
Missing	0
Média	268.741,58
Desvio Padrão	1.083.950,50

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

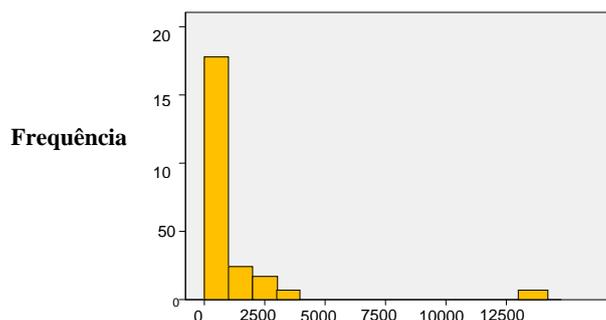


GRÁFICO 10 - PIB Bruto a preços correntes (R\$1000)

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

No que tange ao PIB *per capita* dos municípios em estudo, estes apresentam média de 8.069,47 reais, com desvio padrão 14.946,625. O menor valor encontrado é 1.411,3 (São João das Missões) e o maior 195.867,65 reais (Araporã).

TABELA 22
 Produto Interno Bruto per capita (R\$) – MG – 2003-2009

Casos válidos	169
Missing	0
Média	8069,47
Desvio Padrão	15946,62
Mínimo	1411,30
Máximo	195867,65

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios da CGU.

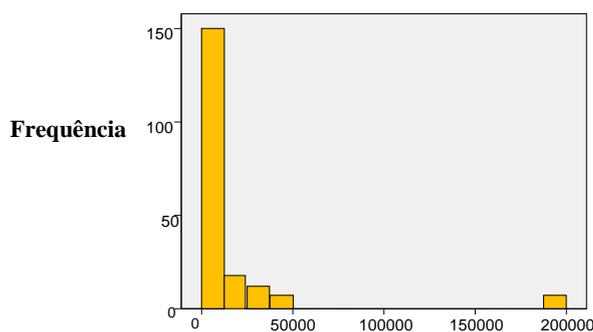


GRÁFICO 11 - Produto Interno Bruto per capita (R\$)

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Como estas duas variáveis (PIB e PIB *per capita*) não apresentam distribuição aproximada de uma distribuição normal (como os dois gráficos acima demonstram), foi necessário transformá-las num formato de logaritmo. Isto porque para se realizar o teste da correlação de Pearson, a distribuição das variáveis precisa se aproximar da distribuição observada em uma curva normal: e a transformação em logaritmo nos possibilita isto.

De acordo com a literatura já descrita, o nível de renda de um município estaria correlacionado com a incidência de irregularidades. Porém, a correlação entre o logaritmo do PIB e a quantidade de irregularidades encontradas não se mostrou significativa no caso dos municípios aqui elencados. Todavia, a correlação entre o logaritmo do PIB *per capita* e a incidência de irregularidades, por sua vez, sim, se mostrou significativa, se for aceito um nível menor de confiança ($p \leq 0,10$). Com um nível de confiança de 90% pode-se afirmar então que existe uma correlação negativa entre as duas variáveis, ou seja: quanto menor o PIB *per capita*, maior o número de irregularidades encontradas, todavia o nível dessa correlação (0,144) não pode ser considerado alto. Mas mesmo não sendo alto, para esta variável, a hipótese recorrente da literatura pôde ser confirmada. Assim, quanto mais rica uma população (entendo-se por riqueza o valor da renda distribuída *per capita*, e não renda total) menor é a incidência de corrupção no município.

TABELA 23
Correlação entre PIB per capita e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009

		Número total de irregularidades no município	Log PIB per capita
Número total de irregularidades no município	Correlação de Pearson	1	-,144
	Teste de significância bicaudal	-	,062
	N	169	169

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

2.2 Hipótese de trabalho: o nível de escolaridade do município influenciaria a incidência de corrupção, ou seja, quanto mais instruída a população, menor seria a incidência de corrupção. Variáveis recrutadas na análise: Pessoas residentes - 10 anos ou mais de idade - sem instrução e menos de 1 ano de estudo e a taxa de analfabetismo.

Na primeira variável tem-se uma distribuição que indica uma média de 1.794,26 pessoas sem instrução e com menos de um ano de estudo, com desvio padrão de 2.564,053. No município em melhor situação, tem-se apenas 144 pessoas sem instrução e com menos de um ano de estudo (Antônio Prado de Minas) e naquele em pior situação são encontradas 19.057 pessoas nesta mesma situação (Montes Claros). A maioria dos municípios possui menos de 5.000 pessoas sem instrução. Mas este valor pode estar associado ao tamanho reduzido das populações, e não a um bom ou ruim padrão de desempenho escolar.

TABELA 24
Pessoas residentes - 10 anos ou mais de idade –
sem instrução e menos de 1 ano de estudo – MG – 2003-2009

Casos válidos	169
Missing	0
Média	1794,26
Desvio Padrão	2564,05
Mínimo	144
Máximo	19057

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

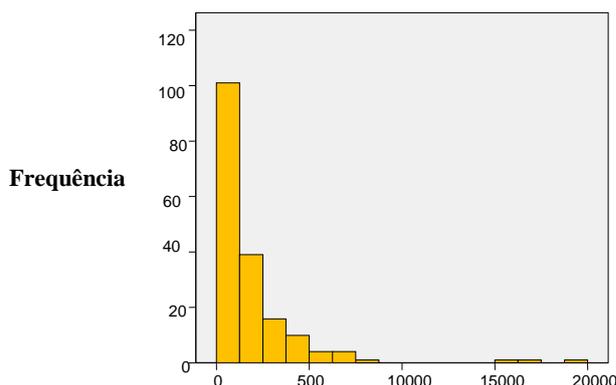


GRÁFICO 12 - Pessoas sem instrução e menos de 1 ano de estudo
Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios da CGU.

A literatura consultada por este estudo afirma que quanto mais escolarizada uma população, mais ela teria condições de controlar os seus representantes, o que levaria à ocorrência de padrões de menores índices em termos de eventos de corrupção. Sobre a variável acima, é possível afirmar, de acordo com o teste da TAB. 25, que ela está sim correlacionada positivamente com a incidência de irregularidades no caso dos municípios aqui analisados, o que confirma a hipótese da literatura. A correlação se mostrou significativa (valor $p \leq 0,01$), e pode-se afirmar com 99% de confiança que: à medida que aumentamos o número de pessoas residentes com mais de 10 anos de idade sem instrução e menos de um ano de estudo (portanto quanto menos instruída for a população), eleva-se a ocorrência de fenômenos de corrupção. Esta correlação apresenta um nível mais alto do que o encontrado na correlação identificada anteriormente em relação ao PIB *per capita*: 0,25.

TABELA 25

Correlação entre pessoas residentes sem instrução e menos de um ano de estudo e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009

		Número total de irregularidades no município	Pessoas residentes sem instrução e menos de 1 ano de estudo
Número total de irregularidades no município	Correlação de Pearson	1	,250(**)
	Teste de significância bicaudal	-	,001
	N	169	169

** Correlação é significativa ao nível 0,01 (bicaudal).

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Na descrição da variável relacionada à taxa de analfabetismo (entendida aqui como a porcentagem da população acima de 25 anos que não sabe ler nem escrever um bilhete simples) tem-se uma média de 22,70% com desvio padrão de 11,5%. O valor mínimo encontrado foi de 6% (Itabirito) e o máximo de 59,91% (Ninheira). A maioria dos municípios deste estudo apresenta taxas de analfabetismo entre 10 a 20%. Mas a existência de número significativo de municípios (25% deles) que apresenta analfabetismo maior do que 30% fazem-nos aqui um alerta.

TABELA 26
Taxa de analfabetismo – MG – 2003-2009

Casos válidos	169
Missing	0
Média	22,70
Desvio Padrão	11,50
Mínimo	6,04
Máximo	59,91

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

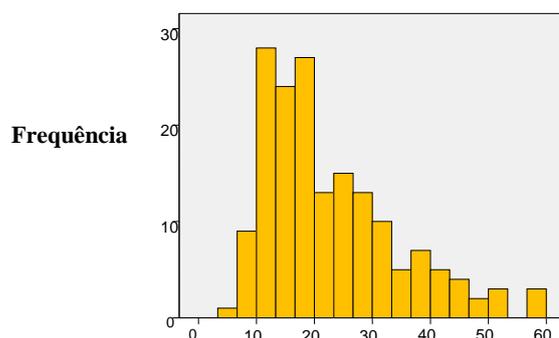


GRÁFICO 13 - Taxa de analfabetismo

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

No teste realizado entre esta variável e a incidência de irregularidades, também foi encontrada uma correlação significativa (valor $p \leq 0,01$), confirmando-se a hipótese de que a taxa de analfabetismo e a incidência de corrupção estão correlacionadas e isto com 99% de confiança: à medida que aumenta a taxa de analfabetismo, maior é a situação de ocorrência de irregularidades para o caso dos municípios aqui analisados. Esta correlação se mostrou com a mesma força daquela evidenciada entre as pessoas sem instrução (0,24). A partir portanto das duas variáveis educacionais é possível afirmar que o nível educacional de uma população deve sim ser levado em conta nos estudos que tematizam a corrupção no nível do governo local, seja porque, de acordo com as teorias da modernização, a educação

está ligada a regiões mais desenvolvidas e portanto menos corruptas, seja porque, de acordo com a abordagem econômica da corrupção, as pessoas mais educadas se preocupam mais em controlar e estão mais atentas aos comportamentos da administração pública municipal, e esse tipo de comportamento impõe mais custos a uma ação corrupta.

TABELA 27
Correlação entre taxa de analfabetismo e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009

		Número total de irregularidades no município	Taxa analfabetismo
Número total de irregularidades no município	Correlação de Pearson	1	,242(**)
	Teste de significância bicaudal	-	,002
	N	169	169

**Correlação é significativa ao nível 0,01 (bicaudal).

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

2.3 Hipótese de trabalho: o nível de urbanização do município influenciaria a incidência de corrupção, ou seja, quanto mais urbanizada for a população, menor seria a ocorrência de corrupção. Variável recrutada na análise: taxa de urbanização.

A taxa de urbanização dos municípios aqui estudados apresentou média de 65,24%, com desvio padrão de 20,85. O menor valor encontrado desta taxa foi 14,39% (Itacambira) e o maior de 100% (São Lourenço). A maioria dos municípios se encontra com taxas de urbanização acima de 50%, como mostra o GRÁF. 14.

TABELA 28
Taxa de urbanização – MG – 2003-2009

Casos válidos	169
Missing	0
Média	65,24
Desvio Padrão	20,85
Mínimo	14,39
Máximo	100,00

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

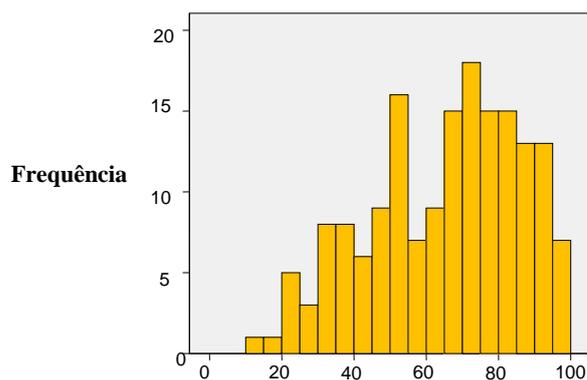


GRÁFICO 14 - Taxa de urbanização

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Da literatura investigada sobre o tema da corrupção é possível extrair a hipótese de que em regiões mais urbanizadas haveria menor corrupção. Todavia, a correlação entre a taxa de urbanização e a incidência de corrupção nos municípios mineiros investigados pela CGU aqui neste estudo não se mostrou estatisticamente significativa, isto é, não foi possível afirmar que existe relação entre as duas variáveis.

2.4 Hipótese de trabalho: o tamanho da população do município influenciaria a incidência de corrupção, ou seja, quanto maior a população, maior seria incidência de corrupção. Variável recrutada para análise: População residente.

Ao descrever esta variável nos municípios mineiros auditados pela CGU entre 2003 e 2009, tem-se uma média de 21.964,75 habitantes e desvio padrão de 41.992 – lembrando que a CGU apenas fiscaliza neste programa municípios com até 500 mil habitantes. Pelo gráfico abaixo percebe-se que a enorme maioria dos municípios fiscalizados possui menos de 100.000 habitantes – a menor população encontrada foi a do município Seritinga (1746 habitantes) – e apenas alguns casos isolados envolvem fiscalizações em municípios com mais de 100 mil habitantes (Araguari, Betim, Barbacena, Divinópolis, Montes Claros, Pouso Alegre e Sete Lagoas), sendo que o município com mais habitantes fiscalizado foi Montes Claros (306.258 habitantes).

TABELA 29
População residente – MG – 2003-2009

Casos Válidos	169
Missing	0
Média	21964,75
Desvio Padrão	41992,56
Mínimo	1746
Máximo	306258

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

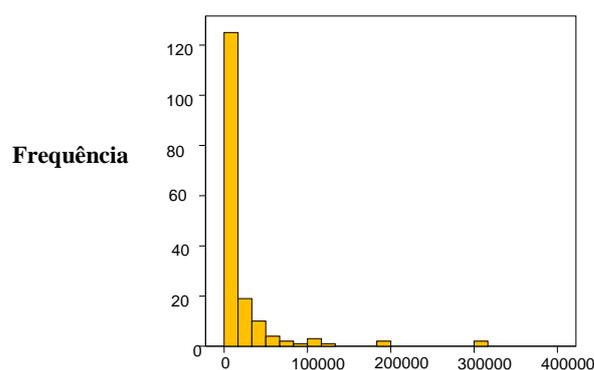


GRÁFICO 15 - Distribuição da população residente

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Com esta variável ocorre a mesma situação observada nas variáveis PIB e PIB *per capita*: a sua distribuição não se aproxima de uma curva normal. Para que fosse possível realizar o teste da correlação de Pearson aplicou-se mais uma vez a escala de logaritmo.

A partir deste teste, se mostrou significativa a correlação (valor $p \leq 0,01$) entre o logaritmo do tamanho da população e a quantidade de irregularidades encontradas. Assim, pode-se afirmar, com 99% da confiança, que à medida que aumenta a população do município, maior se torna a ocorrência de irregularidades. A idéia confirmada aqui é a de que quanto maior a população, mais difícil torna-se a tarefa de controlar e fiscalizar os comportamentos e as escolhas daqueles que gerem os recursos – no caso deste estudo os recursos federais. Essa correlação se apresenta em um patamar parecido com o das demais correlações com PIB *per capita* e as variáveis educacionais: 0,23.

TABELA 30
Correlação entre logaritmo da população e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009

		Número total de irregularidades no município	Log população
Número total de irregularidades no município	Correlação de Pearson	1	,236(**)
	Teste de significância bicaudal	-	,002
	N	169	169

**Correlação é significativa ao nível 0,01 (bicaudal).

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

2.5 Hipótese de trabalho: o nível de desenvolvimento humano do município influenciaria a incidência de corrupção, ou seja, quanto mais desenvolvida a população, menor seria incidência de corrupção. Variável recrutada para análise: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Sobre o IDH nos municípios mineiros auditados pela CGU é possível dizer que estes apresentaram uma média de 0,722. O menor valor sendo 0,582 (valor encontrado em Novo Oriente de Minas e que indica um baixo desenvolvimento humano) e o maior 0,839 (valor encontrado em São Lourenço e que indica um alto desenvolvimento humano). Como mostra o GRÁF. 16, a maioria dos municípios ficou entre 0,65 e 0,8 nesse índice.

TABELA 31
Índice de Desenvolvimento Humano – MG – 2003-2009

Casos válidos	169
Missing	0
Média	0,722
Desvio Padrão	0,056
Mínimo	0,582
Máximo	0,839

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

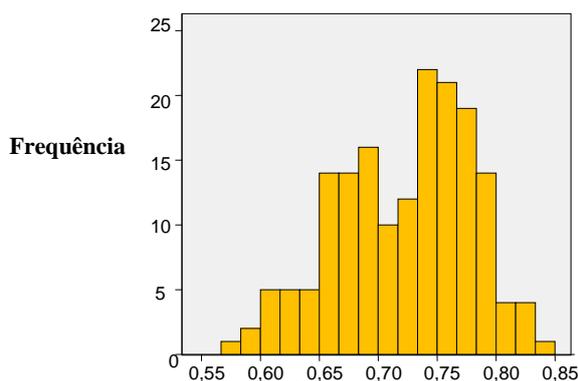


GRÁFICO 16 - Índice de Desenvolvimento Humano
Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

No que tange ao teste de hipótese sobre existir correlação entre o IDH²⁸ e a incidência de irregularidades, foi possível constatar a existência de uma significativa a correlação (valor $p \leq 0,05$). Assim, podemos afirmar, com 95% de confiança, que as variáveis estão sim correlacionadas: à medida que aumenta o IDH (melhor o município no nível de desenvolvimento humano), menor é a ocorrência de irregularidades vinculadas ao tipo de corrupção aqui analisado. Esse resultado aponta para alguns dos elementos já evidenciados pelas teorias da modernização: quanto mais desenvolvida se apresenta uma região, menor poderá ser a experiência da corrupção. Essa correlação, por sua vez, se mostrou um pouco mais fraca do que as verificadas nos casos das variáveis anteriores (0,197).

TABELA 32
Correlação entre IDH e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009

		Número total de irregularidades no município	IDH
Número total de irregularidades no município	Correlação de Pearson	1	,197 (*)
	Teste de significância bicaudal	-	,010
	N	169	169

*Correlação é significativa ao nível 0,05 (bicaudal).

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

²⁸ Para aferir o nível de desenvolvimento humano de municípios existe também o IDHM, que é o índice de desenvolvimento humano municipal. As dimensões incluídas tanto no IDH quanto no IDHM são as mesmas – educação, longevidade e renda -, e eles medem os mesmos fenômenos. Todavia, os indicadores levados em conta no IDH municipal (IDHM) são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores. Usou-se nesta dissertação o IDH por ser uma informação mais fácil de ser encontrada, apesar de não ser a melhor.

2.6 Hipótese de trabalho: o nível de desigualdade social do município influenciaria a incidência de corrupção, ou seja, quanto mais desigual forem os padrões para a população, maior seria incidência de corrupção. Variável recrutada para análise: Índice de Gini.

Sobre a distribuição do Índice de Gini nos municípios mineiros em análise, tem-se uma média de 0,4 com desvio padrão de 0,03. O menor valor encontrado foi 0,32 em Onça de Pitangui e o maior foi 0,48 em Virgem da Lapa. A maioria dos índices está concentrada em torno de 0,4 o que indica 40% de desigualdade de renda na maioria dos municípios em análise.

TABELA 33
Índice de Gini – MG – 2003-2009

Casos válidos	169
Missing	0
Média	0,40
Desvio Padrão	0,03
Mínimo	0,32
Máximo	0,48

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

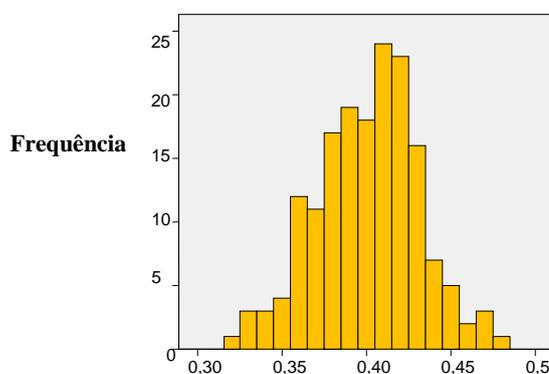


GRÁFICO 17 - Índice de Gini

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Ao procedermos ao teste para confirmarmos a existência ou não de correlação entre o nível de desigualdade social e a incidência de irregularidades nos municípios mineiros fiscalizados pela CGU, chegou-se à conclusão de que existe sim uma relação entre tais variáveis. A correlação foi significativa (valor $p \leq 0,01$) e, portanto, com 99% de confiança podemos afirmar que as variáveis em questão estão correlacionadas: à medida que aumenta o Índice de Gini (medida do grau de

desigualdade social), maior se torna a ocorrência de irregularidades. Ou seja, quanto mais desigual o município, mais ocorrem as irregularidades de corrupção tratadas neste estudo. Essa correlação se mostrou com a mesma força da correlação com a variável do IDH: num valor de 0,19.

TABELA 34
Correlação entre Índice de Gini e número total de irregularidades no município
– MG – 2003-2009

		Número total de irregularidades no município	Índice de Gini
Número total de irregularidades no município	Correlação de Pearson	1	,199(**)
	Teste de significância bicaudal	-	,009
	N	169	169

** Correlação é significativa ao nível 0,01 (bicaudal).

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

2.7 Hipótese de trabalho: a quantidade de indigentes no município influenciaria a incidência de corrupção, ou seja, quanto maior fosse o percentual de população indigente, maior seria incidência de corrupção. Variável recrutada para análise: porcentagem de indigentes.

Sobre a proporção de indigentes nos casos aqui investigados pode-se afirmar: a média é de 19,14%, com desvio padrão de 14,71. O valor mínimo encontrado foi 2,25% em Santo Antônio do Monte e o máximo 63% em São João das Missões. Os casos que apresentam porcentagem de indigentes superior a 30 representam 25% do total de municípios mineiros em análise.

TABELA 35
Porcentagem de indigentes – MG – 2003-2009

Casos válidos	169
Missing	0
Média	19,14
Desvio Padrão	14,71
Mínimo	2,25
Máximo	63,34

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

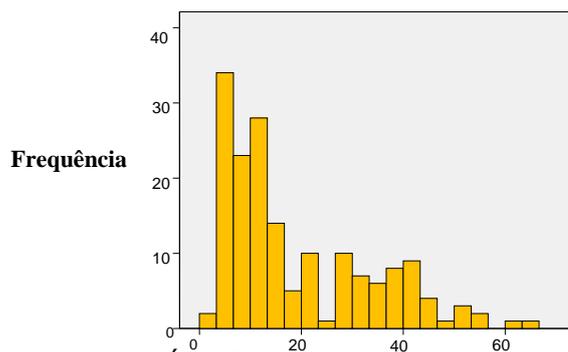


GRÁFICO 18 - Porcentagem de indigentes

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Ao realizar o teste da correlação de Pearson, constatou-se que a porcentagem de indigentes²⁹ está sim correlacionada com a incidência de irregularidades retratadas neste estudo. Com 99% de confiança (valor $p \leq 0,01$), pode-se afirmar que tais variáveis estão correlacionadas: à medida que aumenta a porcentagem de indigentes na população, maior se torna a ocorrência de irregularidades vinculadas ao tipo de corrupção aqui analisada. Essas duas variáveis estão, por sua vez, medianamente associadas (0,227).

Ou seja, tentando relacionar com as duas últimas variáveis, percebemos que quanto mais desigual for um município, quanto menos desenvolvido humanamente ele for e quanto mais indigentes o mesmo possuir, serão encontradas mais irregularidades relacionadas a gestão dos recursos federais repassados a esses municípios. Podemos pois concluir, que municípios com tais características seriam um terreno fértil para práticas corruptas que envolvem as referidas transferências federais.

²⁹ Calculada de acordo com a proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita inferior a R\$37,75, equivalentes a 1/4 do salário mínimo vigente em agosto de 2000. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

TABELA 36
Correlação entre porcentagem de indigentes e número total de irregularidades no município
– MG – 2003-2009

		Número total de irregularidades no município	Porcentagem de indigentes
Número total de irregularidades no município	Correlação de Pearson	1	,227(**)
	Teste de significância bicaudal	-	,003
	N	169	169

** Correlação é significativa ao nível 0,01 (bicaudal).

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU

2.8 Hipótese de trabalho: a região geográfica em que se encontra o município influenciaria a incidência de corrupção, ou seja, se o município estiver localizado em regiões menos desenvolvidas, maior seria a incidência de corrupção. Variável recrutada para análise: Região de Planejamento de Minas Gerais.

Quanto à localização espacial, ou seja, em qual região de planejamento de Minas Gerais o município sorteado se encontra, percebe-se mais municípios fiscalizados nas regiões Sul (20,1%), Central (16%), Zona da Mata (15,4%) e Norte (14,2%). As regiões menos fiscalizadas foram Noroeste e Alto Paranaíba, somando as duas apenas 4,8% dos municípios fiscalizados. As regiões Centro-Oeste, Jequitinhonha/Mucuri, Triângulo e Rio Doce tiveram de 9 a 18 municípios fiscalizados, totalizando essas quatro regiões 28% dos municípios fiscalizados.

TABELA 37
Região de planejamento – MG – 2003-2009

		Freqüência	Percentual válido
Casos válidos	Alto Paranaíba	6	3,6
	Central	27	16,0
	Centro-Oeste	9	5,3
	Jequitinhonha/Mucuri	14	8,3
	Noroeste	2	1,2
	Norte	24	14,2
	Rio Doce	18	10,7
	Sul	34	20,1
	Triângulo	9	5,3
	Zona da Mata	26	15,4
	Total	169	100,0

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Ao se realizar o cruzamento bivariado entre as variáveis de região de planejamento e grau de incidência de irregularidades, verifica-se a situação em que os municípios que se encontram com grau muito baixo e/ou baixo de incidência de irregularidades se situam nas regiões Sul, Central e Zona da Mata. De todos os que apresentaram neste estudo um alto grau de incidência de irregularidades, a maioria está concentrada nas regiões do Vale do Rio Doce, Norte e Central. E daqueles que se encontram com grau muito alto de incidência, a maioria é oriunda das regiões menos desenvolvidas do estado de Minas Gerais: o Vale do Jequitinhonha e o Norte.

TABELA 38
Região de planejamento * grau de incidência de irregularidades – MG – 2003-2009

		Grau de incidência de irregularidades					Total
		Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	
Região de Planejamento	Alto Paranaíba	0	1	3	1	1	6
	Central	8	4	4	7	4	27
	Centro-Oeste	1	1	2	1	4	9
	Jequitinhonha/Mucuri	2	1	4	1	6	14
	Noroeste	0	1	0	1	0	2
	Norte	1	4	3	7	9	24
	Rio Doce	2	3	4	8	1	18
	Sul	13	9	6	3	3	34
	Triângulo	1	1	3	1	3	9
	Zona da Mata	8	7	5	4	2	26
Total		36	32	34	34	33	169

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Ao se proceder o teste do qui-quadrado, a fim de verificar se essas duas variáveis estão (ou não) associadas, obtivemos um resultado estatisticamente significativo. Assim, as variáveis região de planejamento e grau de incidência de irregularidades estão sim associadas, com 95% de confiança, existindo uma maior ocorrência de irregularidades naquelas regiões menos desenvolvidas social e economicamente de Minas Gerais. Com este dado, a hipótese de que regiões mais desenvolvidas apresentariam menos corrupção fica ainda mais robusta.

TABELA 39
Qui-quadrado entre região de planejamento e grau de incidência de irregularidades – MG – 2003-2009

	Valor	Grau de Liberdade	Teste de significância bicaudal
Qui-quadrado de Pearson	54,11	36	,027
Número de casos válidos	169		

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

3) A situação do controle

3.1 Hipótese de trabalho: a presença da mídia no município influenciaria a incidência de corrupção, ou seja, se o município possuir uma mídia local, menor seria a incidência de corrupção. Variáveis recrutadas para análise: existência de rádio local (sim/não) e existência de jornal ou revista local (sim/não).

Sobre a existência de rádio local é possível afirmar que a maioria dos municípios (74,6%) conta com rádio local, porém não conta com jornal/revista local (55%). Disso decorre que, na comunicação local, se tem maior presença das rádios do que dos jornais ou revistas. Esse padrão é nacional de acordo com Peruzzo (2005), que demonstra que no Brasil o desenvolvimento das comunicações, de jornais e revistas de grande circulação, acabou priorizando a centralização da produção de mensagens nos grandes centros urbanos e que o rádio, por outro lado, permanece como uma forma de comunicação eminentemente local. Dessa forma, esse padrão encontrado nos municípios mineiros segue uma lógica nacional na qual o rádio é muito presente na esfera local e os jornais e revistas menos atuantes nessa esfera.

TABELA 40
Existência de rádio local (AM, FM e comunitária)
– MG – 2003-2009

		Frequência	Percentual
Casos válidos	Não	43	25,4
	Sim	126	74,6
	Total	169	100,0

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 41
Existência de jornal/revista local – MG – 2003-2009

		Freqüência	Percentual
Casos válidos	não	94	55,6
	sim	75	44,4
Total		169	100,0

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Na tabela abaixo apresentamos o cruzamento entre a variável existência de rádio local e a incidência de irregularidades. A partir dela é possível notar que a distribuição dos municípios que tem ou não rádio se mostra uniforme em todos os graus de corrupção aqui analisados. Entre os municípios com grau muito baixo ou baixo de irregularidades, a maioria possui rádio local (67% e 75% respectivamente). Entre os que possuem nível alto ou muito alto de ocorrência de irregularidades mantém-se a relação sendo que os números são um pouco maiores: 82% e 81% têm rádio. Tais números podem indicar uma contradição com as hipóteses assinaladas na literatura, pois aqui os municípios com mais corrupção (nível alto e muito alto) são os que têm a presença um pouco maior de rádios locais.

TABELA 42
Existência de rádio local * grau de incidência de irregularidades – MG – 2003-2009

		Grau de incidência de irregularidades					Total
		Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	
Existência de rádio local	não	12	8	11	6	6	43
	sim	24	24	23	28	27	126
Total		36	32	34	34	33	169

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

A partir da tabela anterior foi feito o teste de associação entre as duas variáveis, porém com um valor $p \geq 0,05$ não é possível afirmar que a existência ou não de rádios locais afeta a incidência de corrupção nos municípios aqui analisados.

Ao olhar para a outra variável que poderia indicar controle da mídia sobre as ações corruptas – existência de jornal ou revista local – tem-se que metade dos municípios com grau muito baixo de incidência de irregularidades, têm jornal ou revista local e a outra metade não tem. Entre os que têm grau médio, essa distribuição se altera um pouco: a maioria não tem jornal ou revista (em torno de

60% dos municípios nesse nível não têm jornal ou revista local), a distribuição permanece parecida entre os que têm nível alto e volta a ser de quase metade no grau muito alto. Esperava-se, de acordo com a hipótese retirada da literatura sobre corrupção, que a maior ocorrência de casos de corrupção se desse em municípios que não possuíssem jornal ou revista. Em certa medida os dados da tabela abaixo nos mostram isso: de todos os municípios que não possuem rádio, a maioria está nos níveis médio e alto de incidência de irregularidades. Porém este elemento é contraposto ao fato de que de todos os municípios que apresentaram grau muito alto de ocorrência de irregularidades, a maioria possui jornal ou revista.

TABELA 43
Existência de jornal/revista local * grau de incidência de irregularidades – MG – 2003-2009

		Grau de incidência de irregularidades					Total
		Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	
Existência de jornal/revista local	não	18	18	21	22	15	94
	sim	18	14	13	12	18	75
Total		36	32	34	34	33	169

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Para descobrir se essas duas variáveis estão estatisticamente associadas, procedeu-se ao teste qui-quadrado, através do qual se concluiu que não há associação entre as variáveis. Com um valor $p \geq 0,05$, não se pode descartar a hipótese nula de que não haveria associação.

3.2 Hipótese de trabalho: a distância do município em relação aos centros que possuem controle (CGU, TCU, Ministério Público) influenciaria a incidência de corrupção, ou seja, quanto maior a distância do município em relação a esses controles, maior seria a incidência de corrupção. Variável recrutada para análise: distância do município em relação à capital do estado (Belo Horizonte).

Ao estabelecer a correlação entre a distância do município em relação à capital e a quantidade de irregularidades, constatou-se uma correlação positiva e significativa (valor $p \leq 0,01$). Assim, pode-se afirmar, com 99% de confiança, que as duas variáveis estão sim correlacionadas: à medida que aumenta a distância do município em relação à capital Belo Horizonte, maior é a ocorrência das irregularidades aqui descritas. Esta é uma correlação mediana, de 0,219.

Desta maneira, no que diz respeito ao bloco das variáveis sobre o controle, apenas a distância em relação à capital se mostrou estatisticamente

correlacionada com a incidência de corrupção nos municípios mineiros auditados pela CGU entre 2003 e 2009.

TABELA 44
Correlação entre distância da capital e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009

		Número total de irregularidades no município	Distância da capital
Número total de irregularidades no município	Correlação de Pearson	1	,219(**)
	Teste de significância bicaudal	-	,004
	N	169	169

** Correlação é significativa ao nível 0,01 (bicaudal).

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

4) A variável gênero

4.1 Hipótese de trabalho: a presença de mulheres no cargo de prefeitas no município influenciaria a incidência de corrupção, ou seja, se o município possui uma mulher prefeita, menor seria incidência de corrupção. Variável dicotômica recrutada para a análise: sexo do prefeito (a) (masculino/feminino).

Sobre esta variável é possível dizer, com base na tabela abaixo, que dentre os municípios aqui analisados apenas em 4 deles foram encontradas mulheres ocupando o cargo de chefe do executivo municipal (Águas Vermelhas, Frutal, Ijaci e Teófilo Otoni), ou seja, em 97,6% dos casos deste banco de dados, os municípios são comandados por homens e em apenas 2,4% por mulheres. Esse quadro condiz, sendo até um pouco pior, com aquele apresentado anteriormente sobre a situação de mulheres nos cargos do executivo municipal em Minas, onde a porcentagem de mulheres no cargo entre 2000 e 2008 não ultrapassa 6%.

TABELA 45
Sexo prefeito (a) – MG – 2003-2009

		Frequência	Percentual
Casos válidos	Masculino	165	97,6
	Feminino	4	2,4
	Total	169	100,0

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Ao olhar para a distribuição de prefeitas e prefeitos, segundo o grau de incidência das irregularidades, tem-se que a metade das prefeitas está em municípios com grau muito alto de incidência de irregularidades e as outras duas estão nos graus baixo e médio. Os homens estão distribuídos uniformemente em todos os graus de incidência de irregularidades.

TABELA 46
Sexo prefeito (a) * grau de incidência de irregularidades – MG – 2003-2009

		Grau de incidência de irregularidades					Total
		Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto	
Sexo prefeito (a)	Masculino	36	31	33	34	31	165
	Feminino	0	1	1	0	2	4
Total		36	32	34	34	33	169

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

O teste do qui-quadrado para medir a existência ou não associação entre as duas variáveis não foi estatisticamente significativo. Com um valor $p \geq 0,05$ não se pode descartar a hipótese nula de que não há associação.

4.2 Hipótese de trabalho: a presença de mulheres na Câmara de Vereadores no município influenciaria a incidência de corrupção, ou seja, quanto mais mulheres vereadoras presentes no município, menor seria a incidência de corrupção. Variáveis recrutadas para análise: número absoluto de mulheres no cargo de vereador e porcentagem de mulheres no cargo de vereador.

Ao descrever a variável da porcentagem de vereadoras, verifica-se uma média de 10% de vereadoras nos municípios mineiros em análise, com desvio-padrão de 11,846. Esta média está de acordo com a média geral encontrada anteriormente para Minas Gerais. O valor mínimo encontrado foi 0%, e este valor foi presente em 47% dos municípios. O máximo da presença de vereadoras foi 50% (em nenhum município as mulheres ocupam mais da metade da Câmara dos Vereadores). E em apenas 7% dos casos as mulheres ultrapassam a porcentagem de 30%.

TABELA 47
Porcentagem de Vereadoras – MG – 2003-2009

Casos válidos	169
Missing	0
Média	10,49
Desvio Padrão	11,846
Mínimo	0
Máximo	50

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

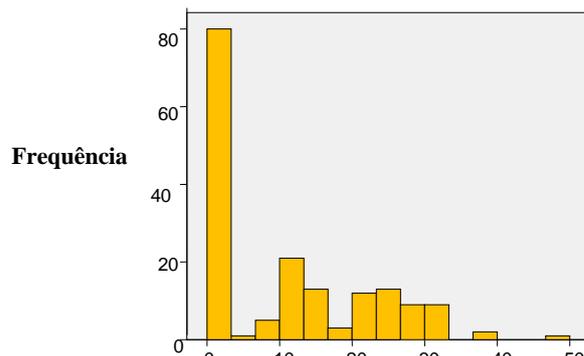


GRÁFICO 19 - Porcentagem de vereadoras
Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU

Foi feito o teste de correlação entre as variáveis relativas ao número e à porcentagem de vereadoras e o número total de irregularidades encontradas nos municípios, porém nenhum dos dois testes se mostrou estatisticamente significativo. Portanto, não é possível dizer que a maior ou a menor presença de mulheres nestes postos influencia a incidência de irregularidades do tipo aqui analisadas.

5) As características das transferências

5.1 Hipótese de trabalho: o montante de recursos repassados para o município influenciaria a incidência de corrupção, ou seja, quanto mais recursos o município recebesse, maior seria incidência de corrupção. Variável recrutada para análise: Valor total fiscalizado pela CGU.

Sobre o valor total fiscalizado pela CGU nos 169 municípios em análise, a média foi de 3.599.086 reais e desvio-padrão alto de 8.888.755,50. O maior valor fiscalizado foi 102 milhões de reais (Montes Claros) e o menor 128 mil reais (Onça de Pitangui). No total, foram fiscalizados 608 milhões de reais em recursos federais repassados para os municípios mineiros entre 2003 e 2009.

TABELA 48
Valor total fiscalizado no município – MG – 2003-2009

Casos válidos	169
Missing	0
Média	3.599.086,15
Desvio Padrão	8.888.755,50
Mínimo	128.967,41
Máximo	102.709.702,56
Soma	608.245.559,73

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Esta última hipótese foi confirmada pelo teste da correlação entre o valor total fiscalizado e o número de irregularidades. Com 95% de confiança (valor $p \leq 0,05$), pode-se afirmar que à medida que aumenta o montante de recursos fiscalizados, maior se torna a ocorrência de irregularidades. Essa correlação, juntamente com a do PIB *per capita*, foram aquelas que apresentaram menor força – 0,17 e 0,14 respectivamente.

TABELA 49
Correlação entre valor total fiscalizado no município e número total de irregularidades no município – MG – 2003-2009

		Número total de irregularidades no município	Valor total fiscalizado no município
Número total de irregularidades no município	Correlação de Pearson	1	,170(*)
	Teste de significância bicaudal	-	,027
	N	169	169

* Correlação é significativa ao nível 0,05 (bicaudal).

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Ainda foram testadas quais das variáveis categóricas (possibilidade de reeleição, região de planejamento, existência de rádio e jornal/revista e sexo prefeito (a)) estariam associadas a existência daqueles casos mais graves de corrupção. Apenas se mostrou significativa – com valor $p \leq 0,01$ –, a associação entre a região de planejamento e a existência de casos graves de corrupção. Entre os municípios que não apresentam casos graves, a maioria pertence às regiões Central, Sul e Zona da Mata. Os que apresentam casos graves estão, em sua maioria, na região

Norte e Central. Ou seja, a região do Sul de Minas e da Zona da Mata são as mais bem colocadas quando examinamos a ocorrência de casos graves de corrupção e a região Norte é a que apresenta a pior situação. A região Central possui contradições: apesar de ter mais casos onde não ocorreram casos graves, possui um número significativo de existência de casos graves (quase 40% dos seus municípios apresentaram casos graves de corrupção).

TABELA 50
Região de planejamento * existência de casos graves – MG – 2003-2009

		Existência de casos graves		Total
		não	sim	
Região de Planejamento	Alto Paranaíba	3	3	6
	Central	17	10	27
	Centro-Oeste	3	6	9
	Jequitinhonha/Mucuri	7	7	14
	Noroeste	1	1	2
	Norte	8	16	24
	Rio Doce	10	8	18
	Sul	27	7	34
	Triângulo	6	3	9
	Zona da Mata	22	4	26
Total		104	65	169

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 51
Qui-quadrado entre região de planejamento e existência de casos graves – MG – 2003-2009

	Valor	Grau de Liberdade	Teste de significância bicaudal
Qui-quadrado de Pearson	23,164	9	,006
Número de casos válidos	169		

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

A tabela abaixo apresenta um quadro geral de todas as variáveis que foram testadas e cujas associações se mostraram estatisticamente significativas. Lembrando que quando foi tomada como variável dependente o grau de incidência das irregularidades ou a existência de casos graves de corrupção, só foram realizados testes com as variáveis categóricas presentes no banco de dados.

TABELA 52
Variáveis estatisticamente significativas – MG – 2003-2009

	Variável	Nível de significância	Coefficiente de correlação
Associações estatisticamente significativas – em relação a quantidade de irregularidades encontradas	PIB <i>per capita</i>	0,10	0,14
	Pessoas sem instrução ou menos de 1 ano de estudo	0,01	0,25
	Taxa de analfabetismo	0,01	0,24
	Tamanho da população	0,01	0,23
	IDH	0,05	0,19
	Índice de Gini	0,01	0,19
	Porcentagem de indigentes	0,01	0,22
	Distância da capital	0,01	0,21
	Valor total fiscalizado	0,05	0,17
Associações estatisticamente significativas – em relação ao grau de incidência de irregularidades	Região de Planejamento	0,01	Não de aplica
Associações estatisticamente significativas – em relação a existência de casos graves de corrupção	Região de Planejamento	0,01	Não se aplica

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Deste resultado extraímos uma conclusão: a região de planejamento está associada com a ocorrência de irregularidades e com a ocorrência de casos graves de corrupção. Em Minas Gerais, regiões menos desenvolvidas (como a Norte), tendem a apresentar mais casos de corrupção, e regiões mais desenvolvidas (como o Sul), tendem a apresentar menos casos do tipo de corrupção aqui analisada. Esta conclusão corrobora a idéia de que o desenvolvimento é um fator explicativo importante quando se analisa o fenômeno da corrupção. No que tange às correlações significativas encontradas entre PIB *per capita*, pessoas sem instrução, taxa de analfabetismo, IDH, Índice de Gini e porcentagem de indigentes e a quantidade de irregularidades, podemos afirmar que estas variáveis estão também, em alguma medida, relacionadas com indicadores de desenvolvimento. Assim, as teorias da modernização e as idéias que a seguem têm suas afirmações

corroboradas em nosso estudo, reforçando-se a percepção de que menores índices de corrupção estariam relacionados às regiões mais bem desenvolvidas³⁰.

Em uma tentativa de se buscar outro tipo de vinculação entre maiores níveis de desenvolvimento e menor incidência de corrupção, pode-se recorrer às idéias da abordagem econômica da corrupção, que a pensa em termos de incentivos ou custos às ações corruptas. Por esta abordagem, os resultados encontrados podem indicar que onde são encontrados os melhores indicadores de desenvolvimento (como maior renda, maior escolaridade, maior desenvolvimento humano, menor desigualdade social), as pessoas (agentes, atores), teriam maior capacidade de controlar as ações dos seus governantes, estariam mais atentos aos comportamentos destes, no caso as prefeituras, podendo punir aqueles que se envolvam com corrupção (através do voto, por exemplo), gerando incentivos para que esses governantes não se comportem de maneira *rent-seeking*.

Ainda nesse marco teórico, é possível explicar as correlações significativas encontradas entre o montante fiscalizado e a distância da capital e o volume de irregularidades. Quanto mais recursos são transferidos para as prefeituras, os atores políticos podem pensar que desviar um pouco “não fará falta”. Se a prefeitura tem acesso a poucos recursos, qualquer desvio de verbas poderá ser percebido pela população ou até mesmo pelos órgãos de controle. Mas quando a quantidade é maior, ficaria mais fácil desviar sem chamar a atenção. E com a distância em relação à capital, pode-se tentar argumentar que quanto mais distante deste centro, mais distante também dos seus respectivos órgãos de controle, como a CGU, o TCU, o TCE, o Ministério Público. Tal distância poderia sim incentivar os agentes municipais a agirem corruptamente por não terem receio de ser pegos.

Estes resultados servem para esboçar um primeiro perfil a respeito dos fenômenos da corrupção medidos pela fiscalização da CGU no âmbito do estado de Minas Gerais entre 2003 e 2009, que vem, assim como todo o Brasil, lidando historicamente com esse fenômeno da corrupção. Percebeu-se que em algumas áreas temáticas a situação é mais drástica, a exemplo da saúde. Percebeu-se também que as falhas em licitações, apesar de não serem maioria dentro de todas

³⁰ Contudo, não se pode esquecer que esta mesma teoria acredita que a corrupção pode se constituir, em certa medida, num fator positivo podendo impulsionar o desenvolvimento. A posição tomada nesta dissertação não corrobora tal assertiva.

as irregularidades, ocorrem com frequência alta (apenas 4% dos municípios não apresentaram nenhuma falha nas licitações).

Entendemos nesta dissertação que uma compreensão mais ampliada e sofisticada do fenômeno da corrupção nos municípios mineiros fiscalizados pela CGU entre 2003 e 2009 é importante para a construção de mecanismos que impeçam esse tipo de comportamento. Entender que a corrupção tem a ver com indicadores de desenvolvimento pode se constituir em mais um fator de incentivo para que os nossos governantes venham a se sentir ainda mais estimulados a promover o desenvolvimento econômico, educacional e social em todo o estado de Minas Gerais, principalmente naquelas regiões com pior desempenho nestes indicadores, como a Norte e o Vale do Jequitinhonha e Mucuri. Mas também é relevante afirmar aqui que o fenômeno, apesar de um pouco mais concentrado em tais regiões (as menos desenvolvidas), abarca o estado de Minas Gerais como um todo. Não há nenhuma região que não tenha apresentado casos de irregularidades ou casos graves de corrupção.

Entender a corrupção nos ajuda ainda a pensar em como podemos construir uma noção mais forte de interesse público nos governos locais, no caso desta dissertação, nos governos locais de Minas Gerais, sempre marcados por padrões políticos, como vimos, de privatismo, clientelismo e patrimonialismo. Constatar que este fenômeno está difundido nos governos locais nos ajuda igualmente a relativizar aquele mito de que a esfera local seria especialmente virtuosa, onde os cidadãos participariam mais ativamente e os recursos seriam melhor geridos. De acordo com Warren (2005), quando as unidades políticas são menores e mais próximas (caso dos municípios), estas seriam mais facilmente controladas pelo povo. Os muitos exemplos aqui descritos nos oferecerem um cenário menos otimista: a esfera local, como entendida nesta dissertação, poder vir a ser virtuosa, mas não o é necessariamente, como pudemos constatar neste estudo.

Essa dissertação, por utilizar os dados da CGU para tratar do fenômeno da corrupção, toma como corrupção aquelas práticas ilegais realizadas por agentes políticos locais. Porém, é notório e nos importa também aqui ressaltar que o fenômeno da corrupção não possui apenas este viés. As variáveis sociais, econômicas, políticas, culturais são importantes para explicar o lado ilegal da corrupção, mas também são úteis quando se olha para a corrupção de uma maneira mais alargada, tomando-a como ações que vão contra o interesse público. Assim, as

relações estabelecidas entre as variáveis elencadas aqui e a corrupção não esgotam todas as dimensões de análise do fenômeno: foi-nos possível construir um perfil apenas e tão somente daquilo da corrupção que pode ser alcançada através da análise dos relatórios da CGU.

6 CONCLUSÃO

Primeiramente, é preciso ressaltar que os resultados alcançados nesta dissertação não podem ser extrapolados para todo o estado de Minas Gerais e, muito menos, para o Brasil, já que nossos dados não derivam de uma amostra representativa de nosso estado nem do país, e sim revelam a situação dos 169 municípios mineiros de pequeno e médio porte que foram fiscalizados pela CGU entre os anos de 2003 e 2009. Estes dados, contudo nos permitem retirar algumas conclusões preliminares sobre as associações entre os níveis de corrupção encontrados nestes municípios e as variáveis sugeridas pela literatura aqui tratada sobre a corrupção. Os achados, é importante destacar, também se restringem a resultados sobre o fenômeno da corrupção naquilo em que ele se relaciona ao mau uso do dinheiro federal por parte dos municípios, isto é, a análise feita aqui recai sobre as transferências do governo federal para os municípios e como estes utilizam e gerem esses recursos federais.

Com isto em mente, podemos primeiro enfatizar a o caráter de inovação alcançado com a construção de um perfil de casos de corrupção para o estado de Minas Gerais. Essa tarefa, embora restrita a alguns municípios, se mostra importante no que tange ao necessário esforço de combate ao fenômeno que, infelizmente, é tão difundido em nosso país. As análises propostas aqui vão no sentido de se questionar a abordagem de alguns pensadores brasileiros que colocaram o problema como um “mal de origem”, ou seja: com raízes históricas e culturais tão profundas, que seria, pois, impossível combatê-lo. Abordamos tais pensadores brasileiros no Capítulo 1 a fim de colocar o pano de fundo cultural sobre o qual se construíram as barreiras entre o que se considera como “público” e “privado” no Brasil. Mas nossa abordagem não pretendeu se restringir ao passado de enraizamento do fenômeno da corrupção no Brasil, mas também o abordou na sua atualidade, tratando de explorar como este fenômeno, no seu aspecto da ilegalidade no que tange à transferência de recursos públicos da União, estaria se difundido no Estado de Minas Gerais.

Tal perfil da corrupção em Minas Gerais nesses municípios fiscalizados pela CGU entre 2003 e 2009 nos mostra que existem duas áreas prioritárias onde a ocorrência de irregularidades se apresentou em grau mediano: nos Esportes e na Integração Nacional, e revelou também quatro áreas onde a ocorrência de

irregularidades apresenta-se num grau maior, indicando uma maior ocorrência de corrupção, são estas as seguintes áreas: Meio Ambiente, Educação, Assistência Social e Saúde. Destas, a área de Saúde é a que apresenta uma situação ainda mais crítica, o que é um dado relevante e que indica a necessidade premente de que sejam tomadas medidas de combate à corrupção, em especial, nessa área em Minas Gerais.

Além disso, mostramos a associação entre a ocorrência de irregularidades e variáveis sugeridas pela literatura, principalmente pelas teorias da modernização e pela abordagem econômica da corrupção. No caso deste estudo, se mostraram estatisticamente significativas as associações com as variáveis populacionais (tamanho da população), econômicas (PIB *per capita*), educacionais (pessoas sem instrução, taxa de analfabetismo), sociais (IDH, Índice de Gini, porcentagem de indigentes) e geográficas (região de planejamento). Além destas também estão associadas com maior incidência de corrupção: o tamanho da transferência e a quantidade de fiscalizações. Assim, alguns dos elementos associados ao desenvolvimento continuam sendo importantes preditores da corrupção de acordo também com os nossos dados. Apesar disso, estes dados não são tomados como algo que selaria, em definitivo, o destino dos municípios com características de desenvolvimento mais atrasadas. As teorias da modernização costumam seguir uma tendência em afirmar que tais regiões estariam fadadas a conviver com a corrupção. Nesta dissertação não se encontram argumentos ou dados que venham a reforçar esse tipo de afirmação. Partimos do ponto de vista de que os atores sociais locais podem ter papel ativo de mudar comportamentos e instituições, podendo sim vir a criar e fortalecer noções mais firmes e fortes do que seja o interesse público capazes de pautar a ação dos seus representantes. Daí vem a importância das abordagens econômicas, que ressaltam a ação individual e os fatores que podem constranger ou estimular o comportamento individual. Assim, as hipóteses confirmadas também indicam que os fatores econômicos, sociais, educacionais, populacionais e geográficos servem como incentivos ou mesmo barreiras ao comportamento corrupto por parte das administrações públicas municipais.

Entende-se nesta dissertação que as explicações culturais, econômicas, políticas, dentre outras, se complementam e se associam. Perceber a corrupção como um fenômeno, multideterminado, complexo, polissêmico e fluido é entender que explicações monocausais não darão conta de explicá-lo.

Colocado o perfil deste tipo de corrupção em Minas Gerais, tem-se o fato de que a corrupção está presente em todos aqueles municípios que foram fiscalizados pela CGU. A ocorrência de tantas irregularidades e mesmo de ações graves de corrupção indicam primeiramente que os pensadores brasileiros do governo local tinham alguma razão quando afirmavam que essa esfera de governo foi sempre corrupta, no sentido de ser dominada por práticas clientelistas e não-democráticas. E ainda Schwartzman (1988) como visto, tinha alguma razão quando indicava o estado de Minas Gerais como um local de características tradicionais onde vigorava práticas patrimoniais-cooptativas. A análise dos governos locais no estado mostrou-nos que essa instância ainda não conseguiu se tornar efetivamente mais democrática, participativa, eficiente e mais passível de controle. No Brasil sempre teriam dominado aspectos que ressaltam a ênfase na centralização, no combate às forças locais, o que teria dificultado a construção de uma noção ampliada de interesse público na esfera local. O governo local foi sempre cerceado, conduzido frequentemente sem grande autonomia, buscando sempre tirar proveito das benesses do centro para promover seus próprios interesses. E mesmo com os processos de redemocratização e de descentralização promovidos após 1988, os governos locais, pelo menos em Minas Gerais no que tange ao período de 2003 a 2009, não conseguiram se tornar instâncias totalmente democratizadas, ao menos no que se refere aos aspectos de corrupção que aqui constatamos. Dessa forma, não é possível, com os resultados que identificamos, defender o ponto de vista de que o governo local seria, por si mesmo, uma instância virtuosa e livre de males como a corrupção. Seu potencial democrático e anti-corrupto não necessariamente conseguiu se realizar plenamente entre nós.

É importante ressaltar também o papel de enfrentamento e combate à corrupção que a CGU vem cumprindo nos últimos anos, principalmente ao tornar públicos os resultados das suas investigações, possibilitando não só a realização de novas pesquisas acadêmicas como também diminuindo a dificuldade no que tange ao acesso a informações para os cidadãos brasileiros: informações disponíveis abertamente sobre como os governantes municipais utilizam os recursos federais possibilitam um maior controle por parte dos cidadãos.

Porém, mais do que publicizar, é preciso também punir os governantes dos municípios que praticam atos de corrupção. Essa tarefa não está a cargo da CGU, que apenas fiscaliza e encaminha os resultados para as instâncias responsáveis pela

punição, mas não deve ser esquecida. Essa se constitui uma das partes mais difíceis. Ao olhar para outra agência de controle – o TCU – que fiscaliza os recursos públicos, encontra-se uma baixa taxa de implementação das sanções estabelecidas (SPECK, 2008). Nesse aspecto, para tornar ainda mais importante os relatórios feitos pela CGU, seria preciso que nos municípios onde se comprovaram a existência de governantes que se envolveram em práticas corruptas recebessem atenção do poder público de modo a que fossem efetiva e exemplarmente punidos.

Desta dissertação também se retira a necessidade de um olhar mais acurado para as irregularidades encontradas pela CGU. Isto porque alguns dos municípios mineiros em análise apresentam além das irregularidades identificadas, casos graves de corrupção. Fazem-se necessários estudos que se concentrem também sobre estes casos graves, e não apenas na quantidade de irregularidades encontradas pela CGU; sobretudo porque uma análise mais detalhada poderá revelar que as irregularidades encontradas podem indicar tanto elementos que estejam associados à corrupção, quanto a fenômenos vinculados à má gestão. É preciso olhar para os dados da CGU e perceber que eles também são indicadores de graves faltas no que tange à capacitação dos gestores e servidores na administração pública local, especialmente para gerir o dinheiro público.

Por último, nesta dissertação toma-se a corrupção como um ato ilegal praticado por funcionários públicos. Porém, como a própria literatura sobre o tema destacou, esta não é a única forma de se encarar e definir corrupção. É preciso também que se estabeleça uma abordagem mais ampliada da corrupção, que a enxergue para além dos seus aspectos legais e no escopo da lógica exclusiva dos interesses. A noção de corrupção tratada aqui – referida exclusivamente à malversação dos fundos públicos – é apenas uma das faces deste fenômeno. Também são importantes estudos que tentem articular tal dimensão com aquela associada ao interesse público, entendendo a corrupção como uma transgressão deste, que vai além da exclusividade de práticas ilegais, abarcando uma discussão sobre práticas que seriam também ilegítimas, porque feririam os princípios republicanos acordados na democracia brasileira atual. Como diria Bignotto (2006), atos corruptos ferem não só a legalidade, mas destroem o corpo político. Para este autor, o mal-estar em relação ao funcionamento do Estado que dominaria a sociedade brasileira, não se esgotaria nas queixas contra a ineficiência dos mecanismos legais de punição. É preciso, por conta da polissemia conceitual e

prática da corrupção, a sua compreensão numa perspectiva mais alargada, que vá além da questão econômica. A corrupção pode ser tomada como um conjunto amplo de práticas que ocorrem no âmbito do Estado e no mundo privado, cujo significado primordial seria degenerar as práticas vinculadas ao interesse público (FILGUEIRAS, 2008c). Assim está posta a necessidade de ir além do olhar lançado nesta dissertação.

Assim, fica-nos como uma importante conclusão desta dissertação que a corrupção é um problema real para a democracia, posto que consome a sua legitimidade, o primado da lei e a separação entre o público e o privado. Estudos e pesquisas sobre corrupção como este aqui realizado se mostram relevantes para que possamos continuar a fortalecer a democracia em nosso país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência no período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 67-74, 2007.

AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Erica Amorim. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, p. 19-30, abr. 2000.

ALBUQUERQUE, Breno; RAMOS, Francisco. Análise Teórica e Empírica dos Determinantes de Corrupção na Gestão Pública Municipal. In: XXXIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA (ANPEC), Salvador, 2006. *Anais...* Salvador, 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A030.pdf>>. Acesso em: 03 mai.2010.

ANECHIARICO, Frank.; JACOBS, James. *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: The University of Chicago Press, 1996. 274 p.

ARAÚJO JÚNIOR, Ari Francisco de; SHIKIDA, Claudio; SILVA, Márcia Cristina. Federalismo Fiscal, Ciclos Políticos e Reeleição: uma breve análise do caso mineiro. *Ibmec MG Working Paper*, Belo Horizonte, n. 2, 2003. Disponível em <<http://www.ceae.ibmecmg.br/wp/wp2.pdf>>. Acesso em: 15 nov.2010.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. 1 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 304 p.

AVRITZER, Leonardo, *et al* (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 598 p.

BARDHAN, Pranab. Decentralization of Governance and Development. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 16, n. 4, p. 185-205, 2002.

BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip. Decentralization, Corruption And Government Accountability: An Overview. *The Institute for Economic Development*

Working Papers Series, Boston, n. 023, 53 p. Jun. 2005. Disponível em: <[http://emlab.berkeley.edu/users/webfac/bardhan/papers/BardhanDecent,Corruption](http://emlab.berkeley.edu/users/webfac/bardhan/papers/BardhanDecent,Corruption.pdf)>.pdf. Acesso em: 18 nov.2010.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e Estado de Direito. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG/PNUD, 2006. 271 p.

_____.A corrupção é uma questão para toda a sociedade. *Revista de História da Biblioteca Nacional*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 32, Mar. 2009.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Gestão: Exercício de 2003. Brasília: CGU, 2003. 180 p. Relatório. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 22 dez. 2010.

BRASIL. SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO. *Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal*. Anexo à Instrução Normativa n. 1, de 06 de abril de 2001. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso em: 06 jun.2010.

BROLLO, Fernanda. Who Is Punishing Corrupt Politicians – Voters or the Central Government? Evidence from the Brazilian anti-corruption Program. In: LACEA, 2008. Milan: Bocconi University, 2008.

CENTRO DE REFERÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. *Projeto Corrupção, Democracia e Interesse Público*. Belo Horizonte, 2010. 201p. Relatório.

CENTRO DE REFERÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. *Pesquisa de Opinião Pública Nacional*. Belo Horizonte, 2008. 67 p. Relatório.

DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row, 1957. 310 p.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro ; Porto Alegre ; São Paulo : Globo, 1958. 271 p.

FARAH, Marta. Governo Local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos no Brasil. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 6-40, jun. 1997. Disponível em:

<www.eaesp.fgvsp.br/subportais/ceapg/.../Cadernos/Cadernos/Cad04.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2010.

FERES JÚNIOR, João. Interesse Público. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 163-172.

FERNANDES, Roberta; SOUSA, Hermino; RAMOS, Francisco. Are the Law, Democracy and Socioeconomic Factors related to the level of Corruption in Brazilian States? In: XXXVI ANPEC, Salvador, 2008.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico. Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazil's Municipal Audit Reports. In: *American Agricultural Economics Association Annual Meeting*, Rhode Island, 2005.

FILGUEIRAS, Fernando. *A Corrupção na Política: Perspectivas Teóricas e Metodológicas*. Cadernos Cedes, IUPERJ, v. 5, p. 1-29, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008a. p. 353-362.

FILGUEIRAS, Fernando. Interesses. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008b. p. 155-162.

FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, Democracia e Legitimidade*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008c, v. 1, 221 p.

GOMES, Marcelo Barros e ARAÚJO, Ricardo de Melo. Controle externo. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 565-574.

GOYATÁ, Rubens. Privatismo. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 179-186.

GUIMARÃES, Juarez. Interesse Público. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 173-178.

GULLIGAN, Carol. *Uma Voz Diferente*. Rio de Janeiro: Editora Rosa dos Tempos, 1982. 190 p.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Political Science and the Three New Institutionalism. In: *Political Studies*, nº 44, 1996.

HIRSCHMAN, Albert O. *As paixões e os interesses*. Argumentos políticos para o capitalismo antes de seu triunfo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 129 p.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 14a ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981. 158 p.

HUNTER, Floyd. *Community Power Structure: A study of decision makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953. 314 p.

HUNTIGTON, Samuel P. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. São Paulo: EDUSP, Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio de 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em:

JONES, George; STEWART, John. *The Case for Local Government*. London: Allen & Unwin, 1985. 168 p.

LAMOUNIER, Bolívar. Victor Nunes Leal: Coronelismo, enxada e voto. In: MOTA, Lourenço Dantas. *Introdução ao Brasil: um banquete no trópico*. 3. ed. São Paulo: SENAC, 2001-. 2 v.

LEITE, Adailton. *Descentralização, responsabilização e (des)Controle: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros*. 2010. 248 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

KYMLICKA, Will. *Filosofia Política Contemporânea*. São Paulo: Martins Fontes, 2006. 410 p.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e representação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

Mapa da Corrupção. Apresenta reportagens publicadas de 2004 a 2006 sobre ocorrências de corrupção no Brasil. Disponível em: <<http://www.consciencia.net/corruptcao/minasgerais.html>>. Acesso em: 15 nov.2010.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989. 227 p.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Plano_Mineiro_DeDesenvolvimento_Integrado_Final.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2010

MOISÉS, J. Álvaro. Corrupção Política e Democracia no Brasil Contemporâneo. In: LASA – LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2009, Rio de Janeiro. *Rethinking Inequalities - XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association*. Versão preliminar.

Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Apresenta denúncias de corrupções políticas. Disponível em: < <http://www.mcce.org.br>>. Acesso em: 24 out. 2010.

NUNES LEAL, Victor. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. 444 p.

NYE, Joseph Nye. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*, v. 61, n. 4, 1967.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVIERI, Cecilia. *Política e Burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas*. 2008. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008.

PATEMAN, Carole. Críticas Feministas a la Dicotomia Público-Privado. In: CASTELLS, Carme (Comp.). *Perspectivas Feministas en La Teoría Política*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1996. p. 31-52.

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus; FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. *The Corruption-Enhancing Role of Re-Election Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil's Audit Reports*. Political Research Quarterly, 2008.

PERUZZO, Cicilia. Mídia regional e local: aspectos conceituais e tendências. *Comunicação & Sociedade*, Brasil, v. 1, n. 38, 2005. Disponível em http://200.144.189.42/ojs/index.php/cs_umesp/article/view/196/154. Acesso em: 23 dez. 2010.

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 477-484.

PINHO, José; SANTANA, Mercejane. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Rio de Janeiro, v. 20, p. 7-33, abr. 2001.

REIS, Fábio W. Corrupção, cultura e ideologia. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 391-398.

RIBEIRO, Luiz. Eterna espera por saúde e moradia. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 30 ago. 2009. Caderno Política, p. 4.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corrupção e Governo*. Lisboa: Prefácio, 2002. 332 p.

SANTANA, Victor Leal. O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho administrativo local. *Revista da CGU*, Brasília, n. 5, p. 22-28, Dez. 2008.

SANTOS, Romualdo. *Institucionalizing Anti-Corruption: A Brazilian Case of Institutional Origin and Change*. Sheffield: University of Sheffield, United Kingdom, 2009, 25 p. No prelo.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988. 177 p.

SMITH, Adam. *Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1986. 444 p.

SOUZA, Celina. Dez anos de Descentralização: A Experiência dos Municípios Brasileiros. In: R. FACHIN e A. CHANLAT (Org.), *Governo Municipal na América Latina: Inovações e Perplexidades*. Porto Alegre: Sulina. 1998a. p. 31-54.

SOUZA, Celina. Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública Local. In: SEMINÁRIO A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS, 1998b, Recife. *Anais...* Recife. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi10.rtf>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

SOUZA, Celina. Federalismo: Teorias e Conceitos revisitados. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, v. 65. p. 27-48, 2008.

SOUZA, Jessé. Weber. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 81-92.

SPECK, Bruno. *Por uma rede de integridade*. Campinas, 30 set. 2002. Entrevista concedida para o Jornal da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

SPECK, Bruno. Tribunais de contas. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 551-558.

SPINELLI, Mário. Controle Interno. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 575-578.

SWAMY, Anand; KNACK Stephen; LEE, Young; AZFAR, Omar. Gender and Corruption. *Journal of Development Economics*, 2001. v. 64, n. 1, p. 25-55, Fev. 2001.

TREISMAN, Daniel. What Have We Learned About the Causes of Corruption From Ten Years of Cross-National Empirical Research? *Annual Review of Political Science*, v. 10, p. 211-244, 2007.

TREISMAN, Daniel. The Causes of Corruption: A Cross-national study. *Journal of Public Economics*, v. 76, p. 339-457, 2000.

TULLOCK, Gordon. A Teoria da Escolha Pública. In: TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon. *Falhas de Governo: uma introdução à teoria da escolha pública*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005. p. 82-91; 55-63.

WARREN, Mark. La democracia contra la corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Cidade do México, v.47, n. 193, p. 109-141, Jan-Mar 2005.

YOUNG, Iris. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. 2000. 320 p.

ZAMBONI FILHO, Yves; LITSCHIGZ, Stephan. Law enforcement and local governance in Brazil: evidence from random audit reports. In: Northeast Universities Development Consortium Conference, 2006. Disponível em: <https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=NEUDC2006&paper_id=247>. Acesso em: 14 nov. 2010.

APÊNDICE A

TABELA 53
Municípios fiscalizados por ano da fiscalização e número do sorteio da CGU

(Continua)

Município	Ano	Sorteio	Município	Ano	Sorteio
Alvarenga	2003	6	Esmeraldas	2004	10
Arantina	2003	5	Espera Feliz	2004	9
Barbacena	2003	7	Felixlândia	2004	13
Cachoeira de Minas	2003	3	Guaraciama	2004	10
Capim Branco	2003	7	Guaranésia	2004	14
Claro das Poções	2003	5	Itacambira	2004	12
Itabira	2003	6	Itamonte	2004	8
Jacinto	2003	3	Itaú de Minas	2004	11
Jacuí	2003	7	Janaúba	2004	12
Januária	2003	4	Jequitibá	2004	14
Onça de Pitangui	2003	6	Jordânia	2004	13
Rio Casca	2003	4	Lagoa dos Patos	2004	10
Rio do Prado	2003	7	Lagoa Formosa	2004	14
Rio Pomba	2003	3	Lontra	2004	8
Sabinópolis	2003	5	Luislândia	2004	10
São João das Missões	2003	2	Matipó	2004	9
São Pedro da União	2003	5	Mendes Pimentel	2004	12
Seritinga	2003	6	Muzambinho	2004	13
Taquaraçu de Minas	2003	4	Paraopeba	2004	9
Tarumirim	2003	3	Piranga	2004	9
União de Minas	2003	4	Recreio	2004	11
Águas Vermelhas	2004	10	Santa Helena de Minas	2004	12
Antônio Prado de Minas	2004	10	Santa Rita de Caldas	2004	8
Araguari	2004	14	Santo Antônio do Monte	2004	8
Araporã	2004	12	São Joaquim de Bicas	2004	11
Betim	2004	11	São Lourenço	2004	13
Borda da Mata	2004	14	Sete Lagoas	2004	11
Buenópolis	2004	12	Tiros	2004	12
Buritzeiro	2004	11	Três Corações	2004	13
Cabo Verde	2004	14	Vespasiano	2004	9
Cambuquira	2004	10	Arcos	2005	16
Campina Verde	2004	13	Caeté	2005	18
Campos Gerais	2004	12	Delfinópolis	2005	18
Canápolis	2004	14	Desterro do Melo	2005	15
Capelinha	2004	9	Entre Folhas	2005	16
Capitão Enéas	2004	13	Felisburgo	2005	17
Comercinho	2004	11	Frutal	2005	17
Coronel Murta	2004	10	Guidoval	2005	17
Cristina	2004	11	Iapu	2005	19
Cruzília	2004	14	Icaraí de Minas	2005	15
Divinópolis	2004	13	Igaratinga	2005	18

			(Conclusão)		
Município	Ano	Sorteio	Município	Ano	Sorteio
Jaíba	2005	15	Virgem da Lapa	2006	20
Japonvar	2005	15	Alagoa	2007	25
Monte Carmelo	2005	16	Caranaíba	2007	24
Nova Módica	2005	18	Carmópolis de Minas	2007	23
Novo Oriente de Minas	2005	19	Chapada Gaúcha	2007	25
Paraguaçu	2005	15	Divinésia	2007	24
Pirajuba	2005	16	Divisa Nova	2007	23
Piraúba	2005	17	Engenheiro Navarro	2007	23
Prados	2005	19	Fama	2007	24
Pratinha	2005	16	Guarani	2007	24
Rio Preto	2005	19	Guarara	2007	23
Santa Bárbara do Leste	2005	17	Heliodora	2007	25
Santa Efigênia de Minas	2005	18	Machado	2007	25
Santana do Manhuaçu	2005	15	Martins Soares	2007	23
Santo Antônio do Retiro	2005	18	Mirabela	2007	24
Santos Dumont	2005	15	Nova Lima	2007	25
São José do Divino	2005	19	Oliveira	2007	24
São Tomé das Letras	2005	18	Piedade de Ponte Nova	2007	24
Sapucai Mirim	2005	17	Pouso Alegre	2007	25
Sarzedo	2005	16	Raposos	2007	25
Senador Cortes	2005	16	Salinas	2007	23
Toledo	2005	19	Teófilo Otoni	2007	23
Uruana de Minas	2005	17	Alvinópolis	2008	27
Urucânia	2005	19	Bandeira do Sul	2008	26
Antônio Dias	2006	22	Carmo do Cajuru	2008	26
Braúnas	2006	21	Conselheiro Pena	2008	26
Cruzeiro da Fortaleza	2006	22	Ijaci	2008	27
Divino das Laranjeiras	2006	22	Ipiacu	2008	26
Indianópolis	2006	20	Itabirito	2008	27
Ipaba	2006	22	Matias Barbosa	2008	26
Itaúna	2006	21	São José do Jacuri	2008	26
Itumirim	2006	20	Vargem Alegre	2008	27
Laranjal	2006	22	Araújos	2009	29
Medina	2006	20	Argirita	2009	29
Mesquita	2006	21	Catuti	2009	29
Ninheira	2006	22	Felício dos Santos	2009	28
Pedra Bonita	2006	22	Francisco Dumont	2009	28
Pequi	2006	21	Gonçalves	2009	28
Piedade dos Gerais	2006	20	Itaipé	2009	28
Pirapetinga	2006	20	Montes Claros	2009	29
Pompéu	2006	21	Palmópolis	2009	29
Rio Espera	2006	20	São Gonçalo do Abaeté	2009	28
Santa Rosa da Serra	2006	21	Volta Grande	2009	28
Serrania	2006	21			

Os dados para a construção do banco foram obtidos das fontes que se seguem e sempre que possível dizem respeito ao ano em que a CGU fiscalizou o município:

- População: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (www.ibge.gov.br). Ano de referência: 2000.
- Produto Interno Bruto a preços correntes (1000 R\$): Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Esse dado não estava disponível para os anos de 2008 e 2009. Para os municípios fiscalizados nesses anos foi tomado como base os valores de 2007.
- Produto Interno Bruto per capita (R\$): Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Esse dado só foi encontrado para os anos 2002 a 2005. Para os municípios fiscalizados após esse período foi tomado como base os valores de 2005.
- Pessoas residentes - 10 anos ou mais de idade - sem instrução e menos de 1 ano de estudo: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Ano de referência: 2000.
- Índice de Gini: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Ano de referência: 2003.
- Taxa de analfabetismo: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP/MEC.
- Taxa de Indigentes, taxa de urbanização: Atlas de desenvolvimento humano – PNUD. Esse dado tem o ano 2000 como referência.
- Possibilidade de reeleição, partido dos prefeitos, sexo do prefeito, quantidade e porcentagem de vereadoras: Tribunal Regional Eleitoral (www.tre-mg.gov.br) e do Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br). Foram extraídos dados das eleições de 2000, 2004 e 2008.
- Existência de rádio/jornal/revista locais: Perfil dos municípios brasileiros (Munic). Esses dados têm como referência o ano de 2006.
- Distância em relação a capital: Confederação Nacional de Municípios – CNM (www.cnm.org.br).

Tabelas referentes à quantidade de irregularidades encontradas por área ministerial:

TABELA 54
Irregularidades no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
– MG – 2003-2009

Casos válidos	7
Missing	162
Média	2,00
Desvio Padrão	2,769
Mínimo	0
Máximo	8
Soma	14

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 55
Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior– MG – 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	2	28,6	28,6
	1	2	28,6	57,1
	2	2	28,6	85,7
	8	1	14,3	100,0
	Total	7	100,0	
Missing		162		
Total		169		

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 56
Irregularidades no Ministério da Cultura
– MG – 2003-2009

Casos válidos	11
Missing	158
Média	2,27
Desvio Padrão	3,165
Mínimo	0
Máximo	9
Soma	25

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 57
Distribuição de freqüência das irregularidades
no Ministério da Cultura – MG – 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	5	45,5	45,5
	1	2	18,2	63,6
	3	1	9,1	72,7
	4	1	9,1	81,8
	7	1	9,1	90,9
	9	1	9,1	100,0
	Total	11	100,0	
Missing		158		
Total		169		

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 58
Irregularidades no Ministério do
Meio Ambiente – MG – 2003-2009

Casos válidos	11
Missing	158
Média	4,55
Desvio Padrão	3,503
Mínimo	0
Máximo	11
Soma	50

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 59
Distribuição de freqüência das irregularidades no
Ministério do Meio Ambiente – MG – 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	1	9,1	9,1
	1	1	9,1	18,2
	2	2	18,2	36,4
	3	2	18,2	54,5
	5	1	9,1	63,6
	7	1	9,1	72,7
	8	2	18,2	90,9
	11	1	9,1	100,0
	Total	11	100,0	
Missing		158		
Total		169		

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 60
Irregularidades no Ministério do
Turismo – MG – 2003-2009

Casos válidos	25
Missing	144
Média	2,76
Desvio Padrão	3,395
Mínimom	0
Máximo	14
Soma	69

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 61
Distribuição de freqüência das irregularidades no
Ministério do Turismo – MG – 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	8	32,0	32,0
	1	5	20,0	52,0
	2	2	8,0	60,0
	3	2	8,0	68,0
	4	1	4,0	72,0
	5	3	12,0	84,0
	6	1	4,0	88,0
	7	1	4,0	92,0
	8	1	4,0	96,0
	14	1	4,0	100,0
	Total	25	100,0	
Missing		144		
Total		169		

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 62
Irregularidades no Ministério da
Integração Nacional – MG – 2003-2009

Casos válidos	49
Missing	120
Média	3,67
Desvio Padrão	5,402
Mínimo	0
Máximo	27
Soma	180

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 63
Distribuição de freqüência das irregularidades no
Ministério da Integração Nacional – MG – 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	10	20,4	20,4
	1	9	18,4	38,8
	2	11	22,4	61,2
	3	2	4,1	65,3
	4	6	12,2	77,6
	5	2	4,1	81,6
	6	2	4,1	85,7
	7	1	2,0	87,8
	8	1	2,0	89,8
	9	2	4,1	93,9
	12	1	2,0	95,9
	25	1	2,0	98,0

	27	1	2,0	100,0
	Total	49	100,0	
Missing		120		
Total		169		

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 64
Irregularidades no Ministério de Minas
e Energia – MG – 2003-2009

Casos válidos	51
Missing	118
Média	1,49
Desvio Padrão	2,082
Mínimo	0
Máximo	8
Soma	76

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 65
Distribuição de freqüência das irregularidades
no Ministério de Minas e Energia – MG – 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	28	54,9	54,9
	1	4	7,8	62,7
	2	6	11,8	74,5
	3	3	5,9	80,4
	4	4	7,8	88,2
	5	3	5,9	94,1
	6	2	3,9	98,0
	8	1	2,0	100,0
	Total	51	100,0	
Missing		118		
Total		169		

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 66
Irregularidades no Ministério da
Fazenda – MG – 2003-2009

Casos válidos	51
Missing	118
Média	1,88
Desvio Padrão	2,574
Mínimo	0
Máximo	10
Soma	96

Fonte: elaboração nossa

a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 67
Distribuição de freqüência das irregularidades no
Ministério da Fazenda – MG – 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	23	45,1	45,1
	1	6	11,8	56,9
	2	9	17,6	74,5
	3	3	5,9	80,4
	4	3	5,9	86,3
	5	2	3,9	90,2
	6	1	2,0	92,2
	8	2	3,9	96,1
	9	1	2,0	98,0
	10	1	2,0	100,0
	Total		51	100,0
Missing		118		
Total		169		

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 68
Irregularidades no Ministério
do Esporte – MG – 2003-2009

Casos válidos	67
Missing	102
Média	3,48
Desvio Padrão	4,838
Mínimo	0
Máximo	20
Soma	233

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 69
Distribuição de freqüência das irregularidades
no Ministério do Esporte – MG – 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	23	34,3	34,3
	1	14	20,9	55,2
	2	4	6,0	61,2
	3	3	4,5	65,7
	4	4	6,0	71,6
	5	5	7,5	79,1
	6	1	1,5	80,6
	7	2	3,0	83,6
	8	1	1,5	85,1
	9	1	1,5	86,6
	10	1	1,5	88,1
	11	4	6,0	94,0
	14	1	1,5	95,5
	17	1	1,5	97,0
	19	1	1,5	98,5
20	1	1,5	100,0	
Total		67	100,0	
Missing		102		
Total		169		

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU

TABELA 70
Irregularidades no Ministério da Agricultura,
Pecuária e Abastecimento – MG – 2003-2009

Casos válidos	67
Missing	102
Média	2,46
Desvio Padrão	4,113
Mínimo	0
Máximo	28
Soma	165

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 71
Distribuição de frequência das irregularidades
no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MG – 2003-2009

		Frequência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	18	26,9	26,9
	1	25	37,3	64,2
	2	4	6,0	70,1
	3	5	7,5	77,6
	4	6	9,0	86,6
	5	2	3,0	89,6
	8	1	1,5	91,0
	9	3	4,5	95,5
	10	2	3,0	98,5
	28	1	1,5	100,0
	Total	67	100,0	
Missing		102		
Total		169		

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 72
Irregularidades no Ministério das Cidades –
MG – 2003-2009

Casos válidos	70
Missing	99
Média	3,91
Desvio Padrão	4,078
Mínimo	0
Máximo	17
Soma	274

Fonte:Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 73
Distribuição de freqüência das irregularidades
no Ministério das Cidades – MG – 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	11	15,7	15,7
	1	14	20,0	35,7
	2	12	17,1	52,9
	3	4	5,7	58,6
	4	6	8,6	67,1
	5	3	4,3	71,4
	6	4	5,7	77,1
	7	6	8,6	85,7
	8	1	1,4	87,1
	9	2	2,9	90,0
	10	1	1,4	91,4
	11	2	2,9	94,3
	12	1	1,4	95,7
	16	2	2,9	98,6
17	1	1,4	100,0	
Total		70	100,0	
Missing Total		99		
		169		

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 74
Irregularidades no Ministério do Desenvolvimento
Agrário – MG – 2003-2009

Casos válidos	104
Missing	65
Média	3,12
Desvio Padrão	4,318
Mínimo	0
Máximo	20
Soma	324

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 75
Distribuição de freqüência das irregularidades no
Ministério do Desenvolvimento Agrário – MG – 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada	
Casos válidos	0	32	30,8	30,8	
	1	20	19,2	50,0	
	2	13	12,5	62,5	
	3	8	7,7	70,2	
	4	7	6,7	76,9	
	5	7	6,7	83,7	
	6	3	2,9	86,5	
	7	1	1,0	87,5	
	8	2	1,9	89,4	
	9	3	2,9	92,3	
	10	1	1,0	93,3	
	13	1	1,0	94,2	
	14	2	1,9	96,2	
	15	1	1,0	97,1	
	18	1	1,0	98,1	
	19	1	1,0	99,0	
	20	1	1,0	100,0	
		Total	104	100,0	
	Missing Total		65		
			169		

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 76
Irregularidades no Ministério do Trabalho
e Emprego – MG – 2003-2009

Casos válidos	119
Missing	50
Média	1,55
Desvio Padrão	2,977
Mínimo	0
Máximo	19
Soma	184

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 77
Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério do
Trabalho e Emprego – MG 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	60	50,4	50,4
	1	21	17,6	68,1
	2	19	16,0	84,0
	3	7	5,9	89,9
	4	3	2,5	92,4
	5	1	,8	93,3
	6	2	1,7	95,0
	7	1	,8	95,8
	10	1	,8	96,6
	11	1	,8	97,5
	13	1	,8	98,3
	15	1	,8	99,2
	19	1	,8	100,0
	Total		119	100,0
Missing		50		
Total		169		

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 78
Irregularidades no Ministério das Comunicações
– MG – 2003-2009

Casos válidos	142
Missing	27
Média	1,80
Desvio Padrão	2,428
Mínimo	0
Máximo	18
Soma	255

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 79
Distribuição de freqüência das irregularidades
no Ministério das Comunicações – MG – 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	53	37,3	37,3
	1	33	23,2	60,6
	2	18	12,7	73,2
	3	13	9,2	82,4
	4	9	6,3	88,7
	5	7	4,9	93,7
	6	1	,7	94,4
	7	4	2,8	97,2
	8	3	2,1	99,3
	18	1	,7	100,0
Total		142	100,0	
Missing		27		
Total		169		

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 80
Irregularidades no Ministério da Previdência
Social – MG – 2003-2009

Casos válidos	148
Missing	21
Média	2,70
Desvio Padrão	2,643
Mínimo	0
Máximo	12
Soma	400

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 81
Distribuição de freqüência das irregularidades no
Ministério da Previdência Social – MG – 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	37	25,0	25,0
	1	23	15,5	40,5
	2	25	16,9	57,4
	3	18	12,2	69,6
	4	12	8,1	77,7
	5	7	4,7	82,4
	6	10	6,8	89,2
	7	9	6,1	95,3
	8	2	1,4	96,6
	9	2	1,4	98,0
	10	1	,7	98,6
	11	1	,7	99,3
	12	1	,7	100,0
Total		148	100, 0	
Missing		21		
Total		169		

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 82
Irregularidades no Ministério da Educação
– MG – 2003-2009

Casos válidos	165
Missing	4
Média	10,71
Desvio Padrão	8,559
Mínimo	0
Máximo	42
Soma	1767

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 83
Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério da Educação – MG – 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada			Freqüência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	2	1,2	1,2	20	4	2,4	87,9	
	1	12	7,1	8,5	22	3	1,8	89,7	
	2	10	5,9	14,5	23	1	,6	90,3	
	3	5	3,0	17,6	24	1	,6	90,9	
	4	12	7,1	24,8	25	3	1,8	92,7	
	5	16	9,5	34,5	26	3	1,8	94,5	
	6	10	5,9	40,6	27	1	,6	95,2	
						1	,6	95,8	
	7	7	4,1	44,8	30				
	8	11	6,5	51,5	31	1	,6	96,4	
	9	5	3,0	54,5	32	1	,6	97,0	
	10	11	6,5	61,2	33	2	1,2	98,2	
	11	8	4,7	66,1	34	1	,6	98,8	
	12	2	1,2	67,3	38	1	,6	99,4	
	13	3	1,8	69,1	42	1	,6	100,0	
	14	6	3,6	72,7	Total	165	100,0		
	15	4	2,4	75,2	Missing	4			
					Total	169			
16	4	2,4	77,6						
17	4	2,4	80,0						
18	4	2,4	82,4						
19	5	3,0	85,5						

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 84
Irregularidades no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MG – 2003-2009

Casos válidos	160
Missing	9
Média	16,70
Desvio Padrão	13,369
Mínimo	0
Máximo	73
Soma	2672

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 85
Distribuição de freqüência das irregularidades no Ministério do
Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MG – 2003-2009

		Freqüência	% válida	% acumulada		Freqüência	% válida	% acumulada
Casos válidos	0	7	4,1	4,4	28	4	2,4	81,9
	1	1	,6	5,0	29	4	2,4	84,4
	2	4	2,4	7,5	30	1	,6	85,0
	3	7	4,1	11,9	31	3	1,8	86,9
	4	5	3,0	15,0	32	1	,6	87,5
	5	9	5,3	20,6	33	1	,6	88,1
	6	3	1,8	22,5	34	3	1,8	90,0
	7	4	2,4	25,0	35	2	1,2	91,3
	8	5	3,0	28,1	36	1	,6	91,9
	9	10	5,9	34,4	38	2	1,2	93,1
	10	9	5,3	40,0	39	1	,6	93,8
	11	6	3,6	43,8	40	1	,6	94,4
	12	7	4,1	48,1	42	2	1,2	95,6
	13	4	2,4	50,6	46	2	1,2	96,9
	14	8	4,7	55,6	51	1	,6	97,5
	15	5	3,0	58,8	53	1	,6	98,1
	16	1	,6	59,4	58	1	,6	98,8
	17	4	2,4	61,9	63	1	,6	99,4
	18	6	3,6	65,6	73	1	,6	100,0
	19	2	1,2	66,9	Total	160	94,7	
	20	6	3,6	70,6	Missing	9	5,3	
	21	1	,6	71,3	Total	169	100,0	
	22	8	4,7	76,3				
	24	3	1,8	78,1				
	25	2	1,2	79,4				

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 86
Irregularidades no Ministério da Saúde – MG – 2003-2009

Casos válidos	168
Missing	1
Média	34,24
Desvio Padrão	20,190
Mínimo	1
Máximo	115
Soma	5753

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 87
Distribuição de frequência das irregularidades no Ministério da Saúde – MG – 2003-2009

		Frequência	% válida	% acumulada		Frequência	% válida	% acumulada
Casos válidos	1	3	1,8	1,8	40	1	,6	64,9
	5	1	,6	2,4	41	4	2,4	67,3
	6	1	,6	3,0	42	3	1,8	69,0
	7	2	1,2	4,2	44	2	1,2	70,2
	8	1	,6	4,8	45	6	3,6	73,8
	9	4	2,4	7,1	47	1	,6	74,4
	10	4	2,4	9,5	48	2	1,2	75,6
	11	1	,6	10,1	49	1	,6	76,2
	12	5	3,0	13,1	50	3	1,8	78,0
	13	4	2,4	15,5	51	3	1,8	79,8
	14	3	1,8	17,3	52	2	1,2	81,0
	15	2	1,2	18,5	54	5	3,0	83,9
	16	3	1,8	20,2	55	1	,6	84,5
	17	6	3,6	23,8	56	2	1,2	85,7
	18	6	3,6	27,4	57	3	1,8	87,5
	19	2	1,2	28,6	58	1	,6	88,1
	20	7	4,1	32,7	59	1	,6	88,7
	21	2	1,2	33,9	60	3	1,8	90,5
	22	5	3,0	36,9	63	1	,6	91,1
	23	6	3,6	40,5	64	3	1,8	92,9
	24	5	3,0	43,5	65	2	1,2	94,0
	25	4	2,4	45,8	66	1	,6	94,6
	26	1	,6	46,4	70	1	,6	95,2
	27	2	1,2	47,6	73	1	,6	95,8
	28	5	3,0	50,6	77	1	,6	96,4
	29	2	1,2	51,8	80	1	,6	97,0
	30	6	3,6	55,4	81	1	,6	97,6
	31	1	,6	56,0	82	1	,6	98,2

3	2	1,2	57,1	83	1	,6	98,8
4							
3	1	,6	57,7	89	1	,6	99,4
5							
3	4	2,4	60,1	115	1	,6	100,0
6							
3	3	1,8	61,9	Total	168	99,4	
7							
3	3	1,8	63,7	Missing	1	,6	
8							
3	1	,6	64,3	Total	169	100,0	
9							

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Tabela referente às taxas de irregularidades por fiscalização para cada área ministerial:

TABELA 88
Taxas de irregularidades por fiscalização para cada área ministerial – MG – 2003-2009

	Desenvolvimento Agrário	Comunicações	Educação	Trabalho	Previdência	Meio Ambiente
Casos válidos	104	142	165	119	148	11
Missing	65	27	4	50	21	158
Média	1,37	0,62	2,97	0,92	1,10	4,13
	Cidades	Agricultura	Saúde	Integração Nacional	Cultura	Fazenda
Casos válidos	70	67	168	49	11	51
Missing	99	102	1	120	158	118
Média	1,99	0,85	5,73	2,94	2,27	1,74
	Minas e Energia	Esporte	Turismo	Desen. Indústria e Comercio Exterior	Assistência Social (MDS)	
Casos válidos	51	67	25	7	160	
Missing	118	102	144	162	9	
Média	1,10	2,59	1,57	2,00	4,47	

Fonte: elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

Tabelas referentes às áreas ministeriais onde houve poucos municípios investigados pela CGU:

TABELA 89
Irregularidades no Ministério do Transportes
– MG – 2003-2009

		Freqüência	Percentual
Casos válidos	3	1	6
	12	1	,6
	15	1	,6
	Total	3	1,8
Missing Total		166 169	98,2 100,0

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 90
Irregularidades no Ministério da Justiça – MG – 2003-2009

		Freqüência	Percentual
Casos válidos	0	1	,6
	4	1	,6
	10	1	,6
	Total	3	1,8
Missing Total		166 169	98,2 100,0

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 91
Irregularidades Presidência da República
– MG – 2003-2009

		Freqüência	Percentual
Casos válidos	4	2	1,2
Missing Total		167 169	98,8 100,0

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 92
Irregularidades na Secretaria Nacional Anti-Drogas
– MG – 2003-2009

		Freqüência	Percentual
Casos válidos	8	1	6
Missing		168	99,4
Total		169	100,0

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 93
Irregularidades no Ministério da
Ciência e Tecnologia – MG – 2003-2009

		Freqüência	Percentua l
Casos válidos	5	1	6
Missing		168	99,4
Total		169	100,0

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.

TABELA 94
Irregularidades no Ministério da
Segurança Alimentar – MG – 2003-2009

		Freqüência	Percentual
Casos válidos	16	1	6
Missing		168	99,4
Total		169	100,0

Fonte: Elaboração nossa a partir dos relatórios da CGU.