

10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política
“Ciência Política e a Política: Memória e Futuro”.

30 de agosto a 02 de setembro de 2016, Belo Horizonte.

Área Temática: Instituições Políticas.

**COMO A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA E BUROCRACIA AFETA A CORRUPÇÃO? UMA
ANÁLISE DOS INCENTIVOS E CONSTRANGIMENTOS SOBRE A CORRUPÇÃO NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS.**

Virginia Rocha da Silva

Universidade Federal de Pernambuco

Resumo

Nesse artigo objetivo examinar os mecanismos atuantes sobre a corrupção nos municípios brasileiros, considerando os incentivos da dimensão política (competição eleitoral e reeleição) e os incentivos da dimensão burocrática (recrutamento meritocrático e salários relativos no setor público). Para tanto, mensuro corrupção por meio de dois índices elaborados com dados dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) sobre as irregularidades detectadas nos municípios fiscalizados, para o ano de 2004. O método adotado é o modelo de regressão binomial negativo, considerado mais adequado para dados de contagem com sobredispersão. Por fim, realizo interações entre as quatro variáveis independentes já citadas, para verificar a conexão entre os incentivos políticos e burocráticos. Os resultados obtidos pela análise indicam que desenvolvimento, modernização, alinhamento com o presidente e fracionalização do legislativo diminuem corrupção, enquanto má administração pública exerce um efeito positivo. Também se verifica relação negativa entre competição eleitoral e corrupção; e positiva entre salários relativos e corrupção, não sendo possível confirmar a direção das relações de recrutamento meritocrático e do efeito reeleição com a corrupção. Por fim, os resultados obtidos nas interações demonstram que há mudança no efeito dos parâmetros políticos sobre a corrupção, quando condicionados aos determinantes da dimensão burocrática. Assim, o argumento da conexão burocrática recebe suporte.

Palavras-chave: Corrupção. Competição. Burocracia.

1 Introdução

Como a relação entre política e burocracia afeta a corrupção nos municípios brasileiros? Esta é a questão crucial que norteia este artigo. Sendo um dos temas mais intrigantes da ciência política, a corrupção tem sido, em grande parte, estudada por meio de dados secundários, cuja base está na percepção da ilicitude e não na sua detecção em si. Além disso, pela sua relevância em termos acadêmicos e sociais, a corrupção vem sendo analisada por uma gama considerável de importantes estudiosos que buscam identificar suas causas e os possíveis mecanismos que podem mitigá-la.

O desenvolvimento econômico e os fatores culturais, inicialmente, foram os principais determinantes da corrupção estudados pela literatura, sendo posteriormente incluída a questão do desenho institucional como explicação desse objeto. Mais especificamente, dentro desse argumento institucional, importantes autores têm se engajado em entender como os sistemas eleitorais geram incentivos e/ou constrangimentos sobre a corrupção. Desta forma, dois elementos se fazem fulcrais na dimensão política para a atual análise: a competição eleitoral e o fator reeleição. Para tais variáveis, a literatura empírica indica que o debate sobre seus efeitos ainda não se esgotou. Estudos apontam que a competição eleitoral e o efeito reeleição teriam um efeito negativo sobre a corrupção, ao passo que outros trabalhos encontram resultados empíricos na direção contrária.

Para além dos argumentos da dimensão eleitoral, existe um debate crescente na ciência política sobre a relação entre a burocracia e os representantes políticos, a qual tradicionalmente é vista de forma separada e conflituosa e hoje tem sido analisada sob uma perspectiva de interação (LOUREIRO *et al*, 2010). Downs (1965) já reiterava a importância da burocracia para o funcionamento do Estado e questionava o fato da ciência política, até então, desconsiderar a tomada de decisão burocrática na elaboração de suas teorias. Rose-Ackerman (1999) mostra como é importante estudar os incentivos que agem sobre os burocratas para que eles adotem um comportamento corrupto ou honesto. Inseridos neste certame estão os argumentos sobre o papel do recrutamento meritocrático e dos salários relativos no setor público no combate à corrupção.

Ao se aprofundar nesse debate, é perceptível que as engrenagens políticas e burocráticas estão interligadas e que para ter uma visão mais completa sobre a corrupção é interessante considerar essas duas dimensões. Diante disso, proponho que o efeito da dimensão política sobre a corrupção sofre a influência dos incentivos da dimensão burocrática, estabelecendo uma relação condicional entre política, corrupção e burocracia. Chamo essa relação de conexão burocrática. Meu objetivo, então, é entender como se dá a dinâmica de tais incentivos sobre a corrupção nos municípios brasileiros, considerando tanto os parâmetros da dimensão política (competição eleitoral e reeleição), quanto os

determinantes da dimensão burocrática (recrutamento meritocrático e salários relativos no setor público).

Para verificar o argumento proposto, construo um índice de corrupção com os dados da Controladoria Geral da União (CGU), a partir de um somatório das frequências de irregularidades relacionadas à licitação e superfaturamento. Utilizo o modelo de regressão binomial negativo, mais adequado para dados de contagem com sobredispersão. Realizo também a interação entre as quatro variáveis independentes já citadas a fim de examinar o efeito interativo entre as dimensões política e burocrática sobre a corrupção. Para testar a robustez dos resultados, replico o modelo mensurando corrupção por performance (o somatório de todas as irregularidades identificadas nos relatórios da CGU). Embora algumas variáveis apresentem sinais inconsistentes para as duas mensurações de corrupção, os resultados indicam que, de fato, a dimensão burocrática exerce alguma influência sobre o efeito da dimensão política sobre a corrupção.

O presente artigo está dividido em cinco seções incluindo esta introdução. A segunda seção traz a conceituação da variável dependente e discute os principais pressupostos das dimensões política e burocrática. A seguir, a terceira seção aprofunda o argumento da conexão burocrática, apresenta as hipóteses a serem testadas e dispõe sobre as estratégias metodológicas da pesquisa. Em seguida, a quarta seção apresenta os principais resultados da análise e discute tais achados com relação à literatura e às hipóteses apresentadas. Por fim, a última seção traz as considerações finais do trabalho.

2 O Debate sobre a Corrupção e a Relação entre Políticos e Burocratas

Ao abordar a corrupção sob a ótica mais abrangente da conexão burocrática, procuro englobar na definição aqui adotada os dois atores, políticos e burocratas, e os incentivos que agem sobre cada um deles. Para tanto, considero o que Jain classifica como corrupção grande e corrupção burocrática e também o que Nyabblade e Reed definem como ganho material e ganho eleitoral. Assim, almejo unir a definição tradicional de corrupção como uso ilegal de cargo público para obter ganhos materiais (JAIN, 2002; ROSE-ACKERMAN, 1999; SHLEIFER; VISHNY, 1993) com a definição que inclui os incentivos políticos e conceitua corrupção como uso de meios ilegais para obter ganhos eleitorais (NYABLADE; REED, 2008; BATISTA, 2013). Ainda, considero que os corruptores podem ser tanto atores privados, quanto atores da elite política. Assim, defino corrupção como a utilização ilícita do poder público, por meio de venda de bem público ou direito de propriedade feita por funcionário do governo ou representante político para um ator privado ou da elite política, com o objetivo de obter ganhos financeiros ou eleitorais.

No que se refere ao debate teórico sobre os determinantes da corrupção, muitos fatores têm sido levantados, entre eles os que dizem respeito à democracia e ao seu sistema político, o que chamo aqui de dimensão política, e aos salários no setor público e recrutamento meritocrático, que nomeei de dimensão burocrática. Na primeira dimensão foco em dois aspectos principais: competição eleitoral e reeleição. Com relação ao primeiro aspecto, Persson *et al* (2003) consideram que, em um contexto no qual há a comparação entre os sistemas proporcionais (que combinam representação proporcional com um distrito único nacional) e sistemas majoritários (união da regra da maioria com vários distritos uninominais no país), a competição eleitoral é maior no segundo sistema, no qual o candidato tem que lutar por várias maiorias em vários distritos com muitos *swing voters*. Tendo em mente que tal eleitor está suscetível a mudar o voto, o candidato tende a agir de forma honesta. Outro ponto que afeta essa dinâmica da competição é a existência ou não de governos de coalizão, os quais são comuns sob o sistema de representação proporcional (RP) e dificultam a identificação, por parte do eleitor, de qual partido ou político é responsável por um desempenho abaixo do que ele esperava. Assim, a literatura endossa a expectativa de que sistemas majoritários têm maior impacto negativo sobre a corrupção. Os resultados encontrados pelos autores são consistentes e sustentam as hipóteses apresentadas acima: países com distritos eleitorais menores tendem a ter mais corrupção (efeito barreiras de entrada); países com votos em cédula individual tendem a apresentar menos corrupção (efeito da preocupação com a carreira) e; o sistema majoritário apresenta efeito negativo mais intenso sobre a corrupção (efeito de competição eleitoral). Isto é, maior competição eleitoral leva a menor corrupção.

Não obstante, Chang e Golden (2007) demonstram que esse argumento não se mantém uma vez que a magnitude dos distritos é considerada na análise. Eles descobrem que o sistema de lista partidária fechada só está mais correlacionado à corrupção em distritos de magnitude menor (<15). Os autores explicam esses achados empíricos com base no argumento do voto pessoal. Chang (2005) postula que devido à incerteza ainda existente no sistema de lista aberta, os candidatos enfrentam maior competição interpessoal e precisam se diferenciar para ganhar a preferência do eleitor, o que pode ser feito de forma ilícita. Isto é, uma maior competição eleitoral, leva a maior corrupção. Kunicová e Rose-Ackerman (2005) incluem os incentivos e o papel da oposição em combater a corrupção. Embora o argumento das barreiras de entrada aponte que sistemas majoritários teriam menos competição, as autoras atentam que nesse sistema, de acordo com a lei de Duverger, a tendência é haver dois partidos na disputa eleitoral, de maneira que a oposição é mais forte e tem mais incentivos para monitorar e denunciar escândalos de corrupção. Já em sistemas de RP, onde as barreiras de entrada são menores e há mais competição, também há uma tendência de formação de coalizões, o que traz inibições ao monitoramento

da oposição. Dentre os três sistemas analisados pelas autoras, o sistema majoritário é o que permite maior monitoramento a extração de renda e o sistema de RP com lista fechada é o que tem monitoramento mais fraco, de maneira que este último tende a ser o mais corrupto. Sendo assim, uma maior competição levaria a menor corrupção.

No que diz respeito ao efeito da reeleição, Ferraz e Finan (2007) argumentam que a possibilidade de que eleitores informados, em um ambiente no qual a *accountability* seja garantida por regras eleitorais, retirem do poder políticos corruptos gera incentivos para que governantes incumbentes adotem um comportamento mais honesto. Assim, espera-se que a possibilidade de reeleição gere incentivos para que os políticos diminuam seus níveis de corrupção. Já Figueiredo *et al* (2009) defendem que há uma relação positiva entre se candidatar a reeleição e o nível de corrupção cometida pelo prefeito. Duas conclusões principais são apresentadas pelos autores: i) em um cenário no qual a corrupção tem baixa probabilidade de ser detectada e seus resultados são altos, o incumbente têm incentivos para se engajar no comportamento ímprobo quando a competição é alta; ii) embora haja um alto nível de corrupção, pode-se dizer que os eleitores têm a capacidade de votar retrospectivamente quando as irregularidades do incumbente são expostas publicamente, especialmente em anos eleitorais. Nesse caso, melhorar a qualidade e a quantidade de informação disponível ao eleitor não é suficiente para combater corrupção, sendo as auditorias funcionais e a capacidade de aplicar a lei elementos fulcrais para alcançar esse objetivo. Batista (2013), com base nos argumentos de Persson *et al* (2003) e de Kunicová e Rose-Ackerman (2005), afirma que há um efeito negativo da reeleição sobre a corrupção. Já sobre a segunda variável, que é a competitividade das eleições, a autora defende que a incerteza eleitoral deverá diminuir os incentivos à corrupção.

Não obstante, é prudente atentar que as possibilidades de corrupção, definida nos termos já citados, não se restringiriam à figura do prefeito (JAIN, 2002). Desde Weber (*apud* LOUREIRO *et al*, 2010) a burocracia tem seu papel reconhecido, especialmente para o combate ao patrimonialismo dentro do governo, com a inserção de um modelo meritocrático de seleção de funcionários públicos. Loureiro *et al* (2010) enfatizam que a “[...] gestão pública não é um ramo da administração de empresas (apesar de assim ser tratada institucionalmente no Brasil), mas dialoga prioritariamente com a ciência política [...]” (p. 16). Loureiro *et al* (2010a) afirmam que os burocratas têm cada vez mais participado do processo decisório das democracias contemporâneas: “[...] o que vem ocorrendo é a burocratização da política e a politização da burocracia, fazendo com que ambos adotem estratégias híbridas de atuação [...]” (p. 74). Todavia, as autoras destacam que o poder decisório dos burocratas ocorre somente na medida em que há a delegação e a anuência do poder político para que isso ocorra, ou, em última instância, se a burocracia usurpar esse

poder dos governantes. No Brasil, a burocracia é, de fato, um dos atores mais relevantes do processo decisório sobre políticas públicas (LOUREIRO *et al*, 2010).

Rose-Ackerman (1999) analisa as principais situações nas quais a ampla prevaricação pode interferir na alocação de recursos do governo. Uma delas é quando os servidores atrasam ou impedem serviços públicos por se sentirem pouco motivados a trabalhar bem devido à remuneração recebida e ao monitoramento que ocorre no ambiente de trabalho. Nessa conjuntura a propina é vista como um “bônus de incentivo”. Segundo a autora, “se a remuneração no setor público é muito baixa, a corrupção é uma estratégia de sobrevivência” (ROSE-ACKERMAN, 1999, p. 72, tradução da autora). Rijckeghem e Weder (2001) encontram que os salários são negativamente significantes em relação à corrupção. Não obstante, as autoras destacam que a variável “salários relativos” está altamente correlacionada às variáveis “qualidade da burocracia” e “*Rule of Law*”, indicando que essas possam ser canais por meio dos quais os salários relativos afetam o nível de corrupção. Treisman (2007) também testa empiricamente a variável “salários relativos no setor público”. O autor utiliza como base o trabalho de Rijckeghem e Weder, mas encontra que tal variável não foi significativa nas regressões que incluíam controles básicos.

Rijckeghem e Weder apresentam duas hipóteses relacionadas aos modelos de *shirking* e *fair wage-effort*. O primeiro modelo entende que os salários teriam de ser elevados a níveis altíssimos para combater a corrupção, pois o servidor público busca maximizar sua renda e a corrupção, quando detectada, é punida com a perda do cargo. Nesse caso, salários mais altos são um incentivo para o comportamento honesto. Todavia o cenário muda se a probabilidade de detecção for baixa e as propinas forem altas. Nessas condições o salário teria de ser muito alto para conseguir eliminar a corrupção e o governo poderia decidir por manter os salários a níveis mais baixos e atrair funcionários desonestos. Além desse cenário, o *shirking model* também prevê outras possibilidades. Caso as propinas sejam baixas, como ocorre com alguns setores do governo, a corrupção pode ser eliminada mesmo com salários a níveis mais baixos. Ademais, o funcionário público pode vislumbrar incentivos para se comportar honestamente devido a benefícios do serviço público, como pensões, por exemplo. Ainda, os funcionários públicos podem não ser motivados pela ganância, mas sim pela vontade de renunciar a possíveis propostas de suborno. Nesse caso os salários, mesmo que baixos, são efetivos. Este último cenário tem hipótese semelhante ao *fair wage-effort model*, o qual aborda o esforço que o funcionário público é incentivado a fazer de acordo com a remuneração recebida. Assim, o servidor público pode mudar o seu esforço se não receber um salário que seja justo ao seu trabalho. Esse modelo considera fatores mais amplos como *status* no trabalho, expectativas sociais, comparação com a remuneração de outros funcionários, entre outros aspectos. Nesse cenário, o funcionário não busca simplesmente uma maximização da renda, ele busca

equiparar a sua renda ao salário que ele considera justo. Tal objetivo é galgado por meio da maximização dos benefícios propiciados pela corrupção.

Já Rauch e Evans (2000) encontram resultados que dão suporte empírico a favor da hipótese do recrutamento meritocrático. Analisando a performance da burocracia, tomam como base a hipótese weberiana do Estado, na qual Weber destaca fatores como recrutamento meritocrático por meio de exames competitivos, procedimentos no serviço público para contratação e demissão de funcionários e o preenchimento de altos cargos na hierarquia por meio de promoção interna como características essenciais para estabelecer uma burocracia profissional em lugar de um sistema de patronagem. Igualmente, Dahlström *et al* (2012), com base na teoria da burocracia de Weber, estudam três hipóteses sobre o efeito da burocracia sobre a corrupção: i) uma burocracia fechada, isto é, isolada de fatores externos e socializada com valores específicos, diminui a corrupção. Os indicadores para esse tipo de estrutura são exames competitivos formais, estabilidade da carreira e leis especiais para o funcionário público; ii) uma burocracia bem paga, isto é, que paga o suficiente para que o funcionário não decida se engajar em comportamento corrupto, diminui a corrupção; iii) uma burocracia profissional diminui a corrupção. Essa profissionalização seria garantida pela separação de interesses dos governantes e dos burocratas. As formas de construir essa estrutura seriam um recrutamento meritocrático, a não politização dos cargos públicos e a execução de promoções internas. Os autores encontram que o recrutamento meritocrático está associado à diminuição da corrupção, sendo esse resultado robusto mesmo com a inclusão de controles.

3 A Conexão Burocrática

O debate teórico mobilizado na seção anterior lança luz sobre alguns aspectos importantes no que se refere aos determinantes que afetam a corrupção nos municípios brasileiros, como a importância dos parâmetros políticos como a competição eleitoral e o efeito reeleição, bem como a relevância das variáveis burocráticas para explicar este fenômeno. O ponto central, todavia, é a interação que existe entre essas duas dimensões. Com base nesse cenário, lanço a seguinte questão central: *como a relação entre política e burocracia afeta a corrupção nos municípios brasileiros?*

Antes de aprofundar no pressuposto basilar deste *paper*, explano as hipóteses construídas para os parâmetros políticos e burocráticos que compõem a variável de interesse desse estudo. No que se refere à dimensão política, a literatura empírica sobre o tema indica, de maneira geral, que quanto maior a competição eleitoral, menos propensos serão os prefeitos a praticar corrupção, tendo em vista o pleito eleitoral. No que se refere ao

efeito reeleição, também em sua maioria, os estudos empíricos indicam que prefeitos incumbentes devem diminuir o seu nível de corrupção. Existe uma lógica clássica de *accountability* eleitoral que age por trás desses parâmetros e que indica que a proximidade de um pleito eleitoral competitivo deve diminuir o nível de corrupção. Ademais, com base em Persson *et al*, eleições majoritárias de distrito uninominal (caso das eleições municipais para prefeito), têm efeito negativo sobre a corrupção, pois aumentam a competição. As hipóteses construídas para os parâmetros políticos estão dispostas abaixo, onde a “competição eleitoral” é mensurada pela margem de vitória da eleição municipal (diferença dos votos do primeiro para o segundo colocado) e “reeleição” é uma variável binária na qual prefeitos em primeiro mandato recebem 0 e aqueles em segundo mandato, 1.

Competição Eleitoral (margem de vitória)

H1: Quanto maior a margem de vitória, maior a corrupção.

Reeleição

H2: Prefeitos no segundo mandato de governo aumentam o índice de corrupção.

Já na dimensão burocrática, os pressupostos teóricos da hipótese weberiana, bem como os achados empíricos de Rose-ackerman, Rijckeghem e Weder, Rauch e Evans e Dahlström *et al* indicam que uma remuneração competitiva em relação ao setor privado e o método competitivo de entrada dos servidores públicos devem ter efeito negativo sobre a corrupção. Especialmente no segundo caso é importante destacar o que Dahlström *et al* chamam de “despolitização” dos cargos, isto é, funcionários não estatutários têm uma relação muito maior de dependência ou de gratidão a um prefeito do que um funcionário concursado. Nesse sentido, intuitivamente e com base nos pressupostos teóricos e nas evidências empíricas, uma burocracia composta por funcionários estatutários e bem remunerada é menos propensa a se corromper. Recrutamento meritocrático é mensurada pela proporção de funcionários classificados como comissionados nos dados do IBGE na administração pública municipal direta. “Salários relativos” é mensurada pela diferença, na média, entre os salários dos funcionários estatutários e militares dos municípios e dos funcionários com carteira assinada. Essa *proxy* de salários não é a mais precisa porque não compara funcionários em funções similares no setor público e privado, e sim, a média do município. As hipóteses definidas para estas variáveis estão dispostas abaixo.

Comissionados

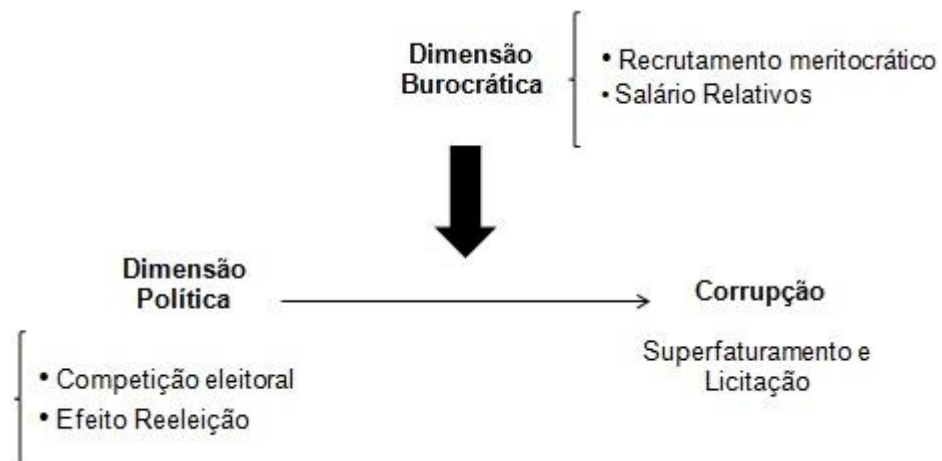
H3: Quanto mais comissionados, maior a corrupção.

Salários Relativos

H4: Quanto maiores os salários relativos, menor a corrupção.

Posto isso, volto minha atenção à questão central deste trabalho: como a relação entre política e burocracia afeta a corrupção. Proponho como resposta o argumento da conexão burocrática. Sugiro que os efeitos dos parâmetros da dimensão política sofrerão a influência da dimensão burocrática sobre a corrupção, se tornado mais ou menos intensos de acordo com a dinâmica da gestão pública local. Isto é, considerando um ator político, o prefeito, e as influências que agem sobre, devemos considerar, também, que além dos incentivos da competição eleitoral e da reeleição, o fato de ter uma burocracia profissionalizada ou não, pode se configurar, também, como um incentivo ou constrangimento que vai influenciar na decisão do político ao adotar o comportamento corrupto ou não. Isto é, meu argumento não é de que as variáveis burocráticas aumentam o nível municipal de corrupção porque os burocratas adotam um comportamento *shirking*. Caso contrário, as variáveis burocráticas se configurariam tão somente como parâmetros de controle nesta análise. Mas sim que as variáveis representam incentivos para o prefeito, tal qual a competição política e a possibilidade de reeleição. Isto é, existe uma relação condicional entre a dimensão política e o nível de corrupção, a qual é afetada pela dimensão burocrática. Chamo essa relação condicional de Conexão Burocrática. A figura 1 abaixo apresenta visualmente esta ideia, seguida das hipóteses condicionais propostas.

Figura 1: Conexão Burocrática



Fonte: Elaboração própria.

H5: O efeito da reeleição sobre a corrupção é maior, quanto maior for o número de comissionados na administração pública.

H6: O efeito da competição eleitoral sobre a corrupção é maior, quanto menor for o número de comissionados na administração pública.

H7: O efeito da reeleição sobre a corrupção é maior, quanto menores forem os salários relativos no setor público.

H8: O efeito da competição eleitoral sobre a corrupção é maior, quanto maiores forem os salários relativos no setor público.

Para testar as hipóteses acima, eu mensuro a corrupção nos municípios brasileiros por meio dos dados do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da CGU¹. Esse banco têm duas vantagens em especial: a amostra tem natureza aleatória e os relatórios buscam identificar irregularidades por meio de um processo muito bem estruturado, dando confiabilidade aos dados utilizados. Isto é, não se trata da percepção da corrupção, mais de uma medida de detecção dos atos corruptos. A CGU iniciou em 2003 o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, no qual eles fiscalizam municípios brasileiros que foram sorteados pelo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal. Os resultados dessa fiscalização são divulgados em relatórios simplificados no sítio eletrônico da CGU, como forma de fomentar a transparência e combater a corrupção. Esses relatórios analisam a execução, a nível municipal, de vários programas feitos com transferências de recursos federais (FERRAZ E FINAN, 2007; CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2015).

A escolha de estudar a corrupção no Brasil vai para além da relevância do tema em termos sociais e da própria conjuntura nacional recente, e também em termos acadêmicos. O estudo feito nos municípios brasileiros conserva as principais características citadas na literatura e evita a necessidade de controlar pelas diversas características institucionais que variam mais largamente dentre os países. A amostra é de 161 municípios (unidade de análise do estudo), contando com 2.478 casos de irregularidades. Como os dados da CGU disponíveis vão até parte do ano de 2006, foi feita a análise do ano de 2005. Como os relatórios da CGU são retroativos, isto é, se referem em grande parte a programas executados no ano anterior ao ano da fiscalização, os dados da atual análise se referem ao ano de 2004. Assim, os dados das variáveis independentes são relativos ao ano de 2004, exceto pelas variáveis políticas relativas à eleição, as quais foram mensuradas com dados das eleições municipais dos anos 2000, ano em que o prefeito em exercício no ano de 2004 foi eleito. A escolha desse período é uma decisão técnica que visa trazer parcimônia a

¹ Aqui cabe agradecer ao professor Francisco Ramos por ter cedido o banco codificado pela sua equipe. Qualquer erro nesta análise é de minha inteira responsabilidade.

quantidade de dados analisada, além de permitir uma boa captação da influência da dimensão política, visto que 2004 é um ano eleitoral. Além disso, como a maioria dos projetos que foi analisada pela CGU é na área de educação e este ministério acumula a maior parte dos recursos federais repassados aos municípios e fiscalizados pela CGU, foram selecionados somente os programas do setor de educação. São cinco os sorteios de fiscalização realizados pela CGU no ano de 2005, identificados pelos números 15, 16, 17, 18 e 19.

Com relação aos determinantes que foram selecionados para participar da amostra, a variável dependente será mensurada com base em um índice construído com a contagem dos casos de irregularidades associados à corrupção e detectados nos relatórios da CGU. Como forma de testar a robustez dos resultados, replico o modelo com uma mensuração alternativa de corrupção que considera todas as irregularidades como uma medida de performance do Governo, isto é, a capacidade dos municípios de executar os programas federais. As fontes utilizadas são o Atlas do Desenvolvimento Humano, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a CGU, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Especificamente, as variáveis independentes foram selecionadas de acordo com a abordagem proposta pela atual pesquisa.

Sobre a classificação das irregularidades detectadas na fiscalização da CGU, a mensuração adotada foi um índice que verifica a frequência de infrações considerando somente as irregularidades associadas à corrupção (licitação e superfaturamento) identificadas nos relatórios da CGU. A partir desta classificação um índice deve ser construído para cada município a partir do somatório das ocorrências de irregularidades de licitação e de superfaturamento identificadas em cada unidade subnacional. Sendo assim, as irregularidades relacionadas à licitação e superfaturamento se encaixam nos requisitos da definição de corrupção aqui adotada. Por uma questão de espaço, não vou detalhar as variáveis de controle, mas destaco que elas foram inclusas no modelo empírico de acordo com as explicações alternativas já feitas sobre a corrupção.

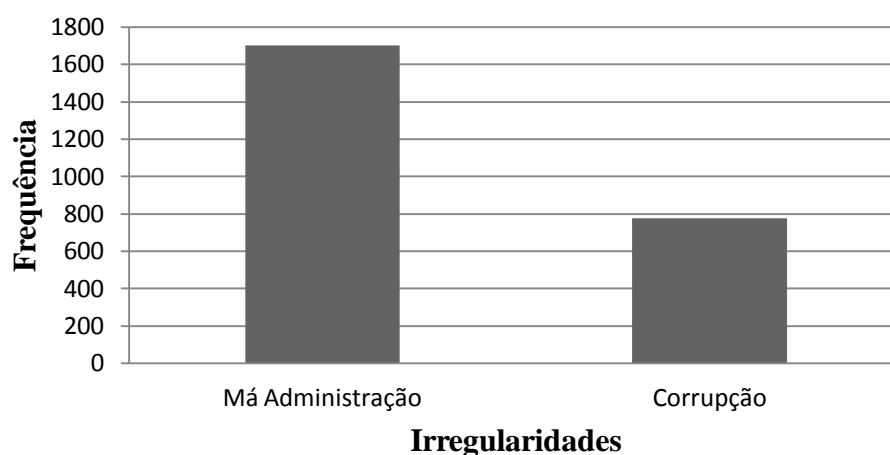
O modelo aplicado neste trabalho se define pela variável dependente a qual é medida por meio da contagem de irregularidades que compõem o índice já discutido. Significa dizer que os dados utilizados para mensurar corrupção assumem valores inteiros e positivos, sendo caracterizados como dados de contagem. Duas abordagens possuem forte respaldo na literatura para análise deste tipo de dado: o modelo de Poisson e o modelo binomial negativo. Todavia, o primeiro modelo sofre as limitações do pressuposto de que a média condicional é igual à variância condicional, sendo inadequado para analisar dados com sobredispersão. Já o modelo binomial negativo é uma variação do modelo de Poisson e inclui o parâmetro alfa, isto é, aceita que a variância condicional exceda a média condicional, como ocorre na sobredispersão (LONG, 1997). Tendo em mente que os dados

utilizados neste trabalho apresentam sobredispersão, o modelo binomial negativo foi utilizado na análise. Esse modelo de regressão será utilizado para verificar a influência das variáveis citadas acima sobre a corrupção, principalmente das quatro variáveis independentes já mencionadas. Para verificar a Conexão Burocrática, utilizo termos interativos entre as variáveis independentes das duas dimensões (“Reeleição*Comissionados”; “Competição*Comissionados”; “Reeleição*Salário”; e “Competição*Salário”).

4 A Corrupção sob a Ótica da Conexão Burocrática

O Gráfico 1 abaixo mostra que a incidência de irregularidades associadas a falhas na administração é bem maior do que as relacionadas à corrupção, somando aproximadamente 68,69% e 31,31% do total de irregularidades, respectivamente. Assim, das 2.478 irregularidades analisadas, 1.702 são relacionadas à má administração e 776 são relativas à corrupção. Já a Tabela 1, também disposta abaixo, apresenta as principais medidas que descrevem as variáveis a serem explanadas nesta seção, exceto a variável independente categórica “efeito reeleição”.

Gráfico 1 – Incidência de Casos de Irregularidades de Corrupção e Má Administração Pública nos Municípios brasileiros.



Fonte: Elaborado com os dados da CGU.

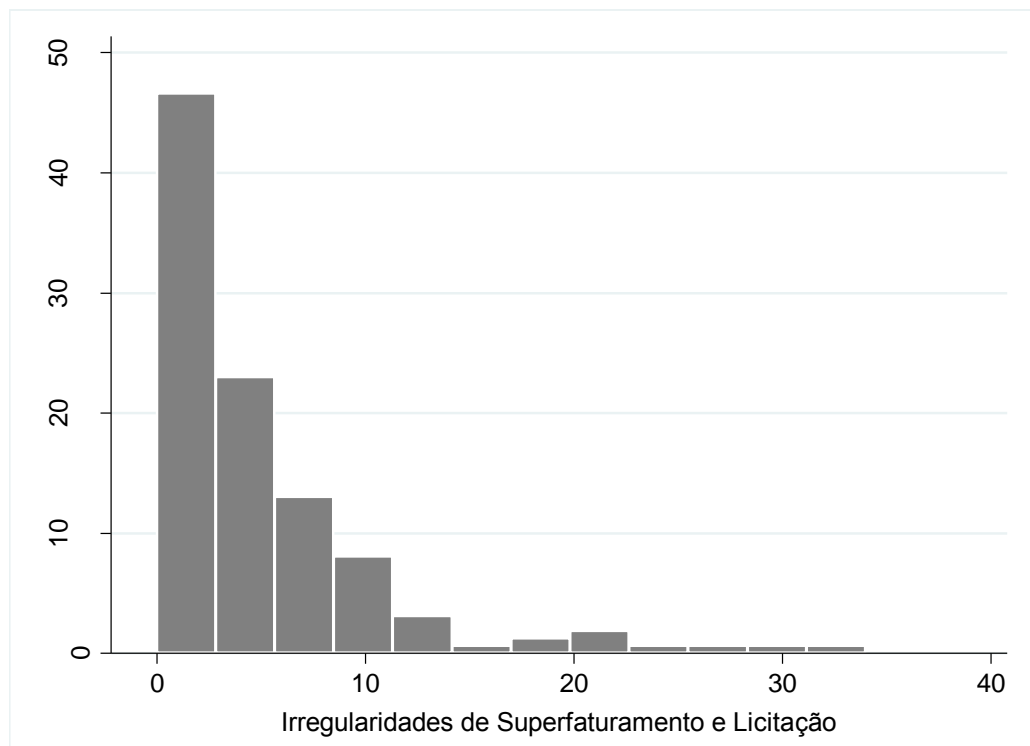
Tabela 1 – Estatísticas Descritivas

Medidas	VD: Índice de Corrupção	VD: Performance	Margem de Vitória	Comissionados	Salários Relativos
Mediana	3	11	12,98	0,06	25
Desvio Padrão	5,92	13,94	23,8	0,07	148,75
Valor Mínimo	0	1	0,10	0	-249
Valor Máximo	34	81	100	0,40	820
N	161	161	161	160	159

Fonte: Elaboração própria.

A variável dependente apresenta mediana igual a 3, menor que a média de 4,81, sendo positivamente enviesada. O desvio padrão tem valor de 5,922 e a variância (35,073) é sete vezes maior que o valor da média. Os valores mínimo e máximo de casos de corrupção são 0 e 34, respectivamente. O Histograma abaixo demonstra visualmente a distribuição positivamente enviesada dos dados.

Gráfico 2 – Histograma da Variável Dependente “Corrupção” medida pelas irregularidades de Superfaturamento e Licitação.



Fonte: Elaboração própria.

Para analisar os dados descritos acima foram executados vários modelos de regressão para cada mensuração da variável dependente “corrupção”. Ao todo foram vinte modelos: dez para mensuração por licitação e superfaturamento e dez para a *proxy* de performance. Para cada *proxy* de corrupção foram feitas duas análises: uma incluindo o erro padrão robusto com cluster por estados e somente o erro padrão robusto, como forma de lidar com o problema de heterocedasticidade da amostra. Esses modelos, assim como as duas formas de mensuração da variável dependente em questão, foram elaborados com o objetivo de obter robustez para a análise, isto é, para verificar se os sinais e a significância dos coeficientes dos parâmetros inseridos na análise permanecem estáveis para as duas mensurações de corrupção, bem como entre os modelos executados em cada regressão.

Tabela 2 – A Corrupção Medida por Superfaturamento e Licitação com Erro Robusto.

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Constante	.695 (1.764)	1.492* (.859)	.483 (.776)	-.042 (.712)	.286 (.772)
Margem de Vitória	.000 (.003)	.001 (.003)	-	-	-.000 (.009)
Reeleição	.039 (.198)	.038 (.194)	-	-	.021 (.310)
Salários Relativos	.001* (.000)	.001* (.000)	.000 (.000)	-	.000 (.001)
Comissionados	-.048 (1.099)	.186 (1.072)	-	-	-.961 (1.871)
MargemdeVitória*Comissionados	-	-	-	-	.039 (.078)
MargemdeVitória*Salários	-	-	-	-	4.74 (.000)
Reeleição*Comissionados	-	-	-	-	-1.329 (2.673)
Reeleição*Salários	-	-	-	-	.001 (.001)
IDHm	.762 (1.300)	-	-	-	-
População	.481* (.261)	.405** (.198)	.490** (.227)	.365* (.211)	.330* (.196)
Urbanização	-.006 (.005)	-.005 (.005)	-	-	-
Modernização	-.178*** (.069)	-.156** (.068)	-.153*** (.058)	-.111** (.051)	-.127** (.059)
Resp. Fiscal	-.206 (.179)	-.211 (.179)	-	-	-
Má Administração	.041*** (.007)	.039*** (.007)	.044*** (.011)	.044*** (.010)	.039*** (.007)
Recurso	-2.20 (3.36)	-	-	-	-

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Judiciário	.378 (.274)	.375 (.278)	-	-	-
Tamanho do Governo	-58.267** (25.997)	-54.472*** (21.152)	-38.739** (20.066)	-37.309* (21.292)	48.692*** (20.410)
Descentralização (FPM)	.201 (.980)	-	-	-	-
Alinhamento Presidente	-.521*** (.216)	-.573*** (.193)	-.418** (.197)	-.375** (.187)	-.497** (.213)
Alinhamento Governador	-.142 (.187)	-	-	-	-
Parlamentares na Oposição	1.258 (.947)	1.444* (.795)	.750 (.786)	-	-
Partidos na Oposição	.488 (1.450)	-	-	-	-
Fracionalização	-3.232** (1.400)	-3.120** (1.449)	-2.113 (1.464)	-	-
/lnalpha	-.614 (.201)	-.608 (.197)	-.473 (.199)	-.428 (.202)	-.535 (.223)
alpha	.541 (.108)	.544 (.107)	.622 (.124)	.651 (.131)	.585 (.130)
Log pseudolikelihood	-336.03287	336.52385	351.04863	-358.3782	-340.2667
Prob > chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Wald chi	134.98	110.36	75.72	60.09	90.54
N	143	143	145	147	143

Erros padrão robustos reportados entre parênteses

*** Significância a 0,01 ** Significância a 0,05 * Significância a 0,10

Nos resultados apresentados acima nenhuma das quatro variáveis independentes apresentou significância estatística, exceto por “Salários Relativos”, nos modelos 1 e 2. As variáveis “margem de vitória” e “efeito reeleição” obtiveram sinais na direção presumida. Como o modelo exposto acima estima a mudança na diferença nos logs da contagem esperada na variável dependente, os coeficientes não são diretamente interpretáveis. Com isso, executei o comando margins para calcular o número de eventos (irregularidades) esperado para diferentes valores de “margem de vitória”. Todos os valores calculados são significantes e estão de acordo com a direção positiva esperada. No que se refere a variável “reeleição”, encontra-se que o número previsto de irregularidades é 3,40 para incumbentes (primeiro mandato) e 3,54 para reeleição (segundo mandato), sendo ambos os valores significantes.

Por fim, as variáveis “comissionados” e “salários relativos” não apresentaram o sinal esperado, tendo a variável comissionados também apresentado sinal inconsistente. Para a variável “salários relativos”, os resultados são favoráveis à hipótese *Shirking* do debate

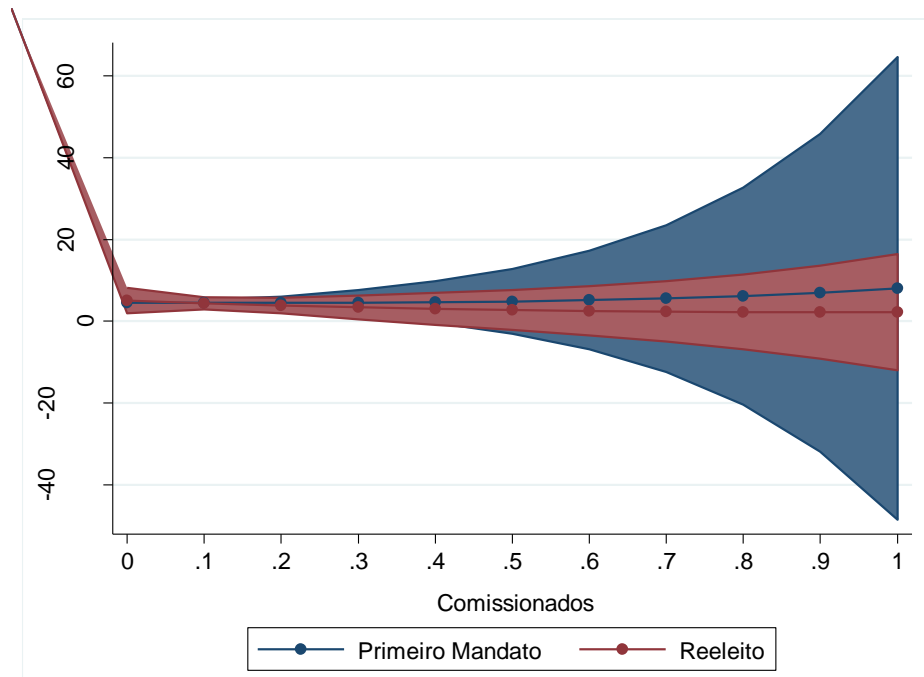
sobre a política ideal de salários (*optimal wage policy*). Já para a variável “comissionados”, encontra-se que quando a proporção de comissionados na administração pública direta é zero, o número previsto de irregularidades é de 3,47. Quando essa proporção passa para 0,5, as irregularidades previstas passam a 3,39. Os valores são significantes em sua maior parte, até a proporção de 0,6 comissionados. Sobre os demais parâmetros, as variáveis “tamanho da população”, “modernização”, “má administração”, “tamanho do governo” e “alinhamento com o presidente” são aquelas que apresentam significância estatística em todos os modelos e, portanto, estão inclusas como controles no modelo final, o qual inclui os quatro termos interativos analisados no presente estudo. Além delas, as variáveis “salários relativos” e “fracionalização” também chegam a apresentar significância estatística em alguns modelos.

No que se refere às interações apontadas no modelo 5 da tabela 2, nenhuma delas logrou significância estatística e quase todos os coeficientes dos termos apresentaram a direção esperada, exceto pela interação entre reeleição e comissionados (Reeleição*Comissionados) a qual obteve sinal negativo. Neste sentido, as hipóteses para as interações entre margem de vitória e comissionados (MargemdeVitória*Comissionados); margem de vitória e salários relativos (MargemdeVitória*Salários); e reeleição e salários relativos (Reeleição*Salários) recebem evidências favoráveis com os resultados dos modelos expostos na tabela 2. Ao aprofundar a análise, verifica-se que, no primeiro caso (MargemdeVitória*Comissionados), o efeito marginal médio de margem de vitória sobre as irregularidades tende a aumentar com o crescimento da variável condicional “comissionados”. Contudo, nenhum dos valores das mudanças calculadas é significativo. Já para a interação entre margem de vitória e salários relativos no setor público, quanto maior a margem de vitória e maiores os salários relativos, maior a quantidade de irregularidades. Novamente, os valores não obtiveram significância estatística.

Por fim, com relação aos termos interativos testados para a variável “efeito reeleição”, o resultado encontrado para “Reeleição*Comissionados” demonstra que os prefeitos incumbentes passam a ter um efeito marginal positivo sobre as irregularidades, estando “reeleição” condicionada a “comissionados”, na medida em que comissionados aumenta. Ao passo que a mudança no número previsto de irregularidades diminui para prefeitos reeleitos, na medida em que a proporção de comissionados aumenta. Os valores calculados são significantes até uma proporção de 0,40 comissionados. Embora não corrobore a hipótese condicional construída para esta interação, este resultado se torna relevante ao mostrar que há sim influência da dimensão burocrática na relação entre os incentivos políticos e a corrupção. Finalmente, na última interação, “Reeleição*Salários”, o número previsto de irregularidades aumenta, com o aumento da variável condicional salários relativos, tanto para prefeitos em primeiro mandato, quanto para aqueles em segundo

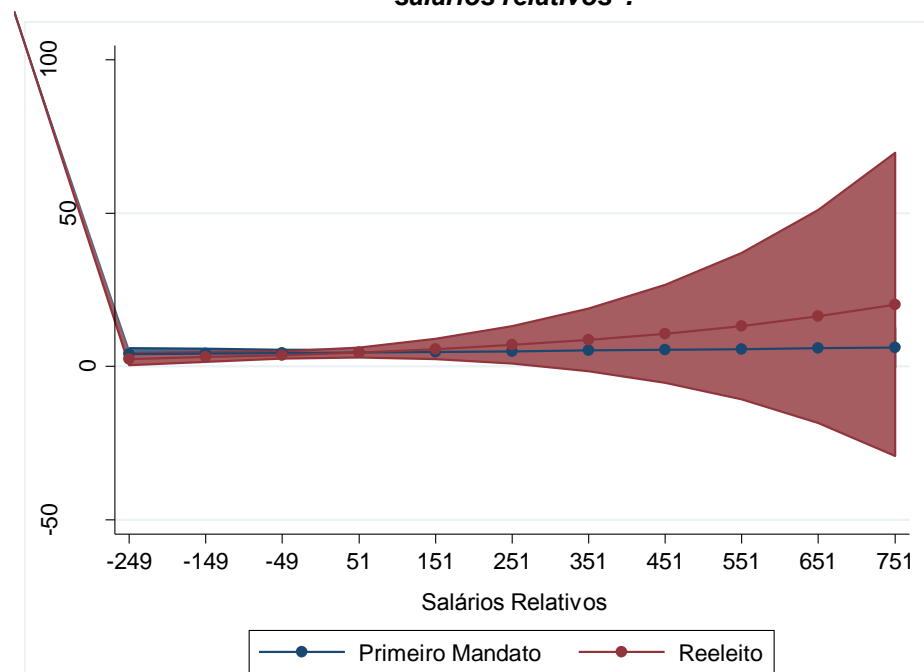
mandato. Todavia, para os reeleitos o aumento é bem maior. Os valores calculados são significantes até um diferencial salarial equivalente a 451 reais. Os gráficos abaixo mostram os efeitos marginais das interações para “efeito reeleição”.

Gráfico 3 – Margens Previstas da Variável “Reeleição”, quando condicionada a variável “comissionados”.



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 4 – Margens Previstas da Variável “Reeleição”, quando condicionada a variável “salários relativos”.



Fonte: Elaboração própria.

As demais análises realizadas como teste de robustez aos resultados aqui apresentados mostram que alguns determinantes apresentaram inconsistência no sinal: efeito reeleição, recrutamento meritocrático (comissionados), IDHm, responsabilidade fiscal, total de recurso auditado, descentralização (FPM), alinhamento com o governador e oposição parlamentar. Tal comportamento foi observado nas duas formas de mensurar corrupção, o que pode estar ligado à forma como estas variáveis foram medidas, em especial a variável dependente. Os demais parâmetros obtiveram resultados consistentes para as diferentes especificações, como no caso de “margem de vitória”. Seu efeito marginal foi significativo em todos os testes, estando de acordo com a hipótese do presente trabalho e com o argumento teórico de Persson et al (2003) e Kunicová e Rose-ackerman (2005).

Já no que se refere ao “efeito reeleição”, há uma inconsistência a respeito da direção da relação estudada. Nas duas primeiras análises, quando corrupção é medida pelo somatório de irregularidades de superfaturamento e licitação, tal determinante apresenta coeficientes com sinais positivos (estando de acordo com a hipótese do atual trabalho). Mas nas duas análises subsequentes do atual trabalho, com corrupção mensurada por performance, a direção encontrada é oposta, isto é, prefeitos em segundo mandato passam a diminuir a corrupção, estando tal resultado em acordo com o argumento de Figueiredo et al (2009) e em oposição à expectativa do atual estudo. Sendo assim, a direção da relação entre efeito reeleição e corrupção parece estar condicionada a como a segunda variável é mensurada, de forma que não é possível chegar a resultados conclusivos quanto a esse parâmetro.

Em seguida, a variável “comissionados”, *proxy* para recrutamento meritocrático, também apresentou inconsistência de direção da relação e não apresentou significância estatística em nenhum dos modelos. Para as duas primeiras análises, o determinante obteve coeficientes com sinal negativo, indicando que maior quantidade de comissionados gera menos corrupção. Desta forma, o resultado é contrário ao pressuposto da hipótese proposta. Por outro lado, as duas análises seguintes, nas quais a corrupção é medida por performance, a variável apresenta o sinal esperado, indicando que quanto maior a quantidade de comissionados na administração pública, maior a corrupção. Assim, a direção da relação parece estar condicionada à forma como a variável dependente é mensurada. Por fim, a variável “salários relativos” apresentou sinal diferente do esperado, embora consistente em todas as análises. Para todos os testes os coeficientes obtiveram sinal positivo, trazendo, dessa maneira, evidências a favor da hipótese *Shirking*.

Partindo para o argumento da Conexão Burocrática, constata-se que a variável “salários relativos” afeta a relação entre “margem de vitória” e corrupção positivamente, embora não tenha obtido significância estatística. Mas não é possível determinar

precisamente qual a influência da variável “recrutamento por mérito” sobre competição eleitoral. No que se refere ao determinante do “efeito reeleição”, não é possível determinar a direção nem para a interação com comissionados, nem com salários relativos. Todavia, confirma-se significância para determinados valores das referidas variáveis burocráticas. Saliento que os resultados para as interações entre “reeleição” e os determinantes da dimensão burocrática indicam influência de tais variáveis sobre a relação entre reeleição e corrupção na medida em que há mudança na direção da relação entre “reeleição” e “corrupção”, quando a primeira está condicionada a um parâmetro da dimensão burocrática, para valores significantes. Assim, embora não tenha sido possível rejeitar as hipóteses nulas, nem aceitar as alternativas devido à ausência de significância dos coeficientes, verifica-se que há sim atuação significativa da dimensão burocrática sobre a dimensão política, especialmente no que se refere ao determinante “efeito reeleição”.

5 Considerações Finais

Como a relação entre política e burocracia afeta a corrupção nos municípios brasileiros? Esse foi o questionamento que norteou toda esta pesquisa. Os argumentos mobilizados para respondê-la destacaram quatro incentivos principais: competição eleitoral, efeito da reeleição, recrutamento meritocrático e salários relativos no setor público. Propus como resposta a essa pergunta o argumento da Conexão Burocrática. Com isso, o foco deste estudo foi propor que a burocracia também importa para explicar o fenômeno da corrupção. A estratégia empírica para testar esse pressuposto, além de utilizar um modelo binomial negativo, foi interagir as variáveis da dimensão política àquelas da dimensão burocrática e verificar se havia mudança no efeito marginal da variável política sobre a corrupção, quando esta estivesse condicionada a algum determinante da dimensão burocrática.

Os resultados encontrados demonstram a importância de atentar para a dimensão burocrática ao estudar a corrupção. Isto é, os achados indicam que há sim mudança na relação entre os parâmetros da dimensão política sobre a corrupção, quando interagem com os determinantes da dimensão burocrática. Tal cenário está de acordo com os argumentos de Loureiro *et al* (2010), os quais enfatizam que a gestão pública dialoga diretamente com a ciência política, isto é, não é um ramo específico da administração, bem como de Rose-ackerman (1999) que estuda os incentivos que acontecem nos dois campos estudados no presente trabalho, afirmando que uma má gestão está associada a altos níveis de corrupção. Desta forma, ao trazer indícios de que os mecanismos que agem na dimensão política e na dimensão burocrática estão interligados, o presente trabalho reforça a importância de estudar a corrupção sob a ótica da conexão burocrática.

Não obstante, é necessário reconhecer os limites dos achados deste trabalho. O ponto mais crítico deve ser o recorte da amostra que, ao definir o ano de 2005 e os programas de educação para obter os dados de irregularidades da CGU, acaba por perder comparabilidade. Ademais, há um grande número de parâmetros de controle para uma amostra relativamente pequena, é necessário aumentar a amostra e diminuir a quantidade de parâmetros. No que se refere à mensuração das variáveis, dois pontos são fulcrais. Primeiro, rever a mensuração da variável comissionados, visto que funcionários estatutários podem estar desempenhando função em cargo em comissão, sendo contabilizados nos dados do IBGE. Posto isso, seria interessante refazer esta análise com uma *proxy* que medisse proporção de funcionários estatutários sobre o total. Ademais, faz-se necessário rever a mensuração da variável salários relativos, pelos motivos aqui já citados.

Muito embora os resultados encontrados neste artigo sejam limitados pelas questões expostas acima, admito que a sua principal contribuição está no argumento proposto. Analisar a corrupção sob a ótica da Conexão Burocrática significa investigar novos mecanismos causais que estão ancorados no debate teórico e na literatura empírica, mas que ainda não foram aprofundados pela ciência política brasileira. Espero, então, que este *paper* possa estimular novos estudos nesta seara, de forma a testar, refutar ou aprofundar a relação proposta entre política e burocracia e o seu impacto sobre a corrupção.

Referências Bibliográficas

BATISTA, Mariana. Incentivos da Dinâmica Política sobre a Corrupção: Reeleição, Competitividade e Coalizões nos Municípios Brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 28, n. 82, p. 87-106, 2013.

CHANG, Eric C. C. Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation. **The Journal of Politics**, v. 67, n.3, p. 716-730, 2005.

CHANG, Eric C. C.; GOLDEN, Miriam A. Electoral Systems, District Magnitude and Corruption. **British Journal of Political Science**. v. 37, n.1, p. 115-137, 2007.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo/programa-de-fiscalizacao-por-sorteios-publicos>>. Acesso em: 02/abr/2015.

DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor; TEORELL, Jan. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. **Political Research Quarterly**. SAGE. v. 65, n. 3, p. 656-668, 2012.

DOWNS, Anthony. A Theory of Bureaucracy. **The American Economic Review**. v. 55, n. 1/2, p. 439-446, 1965.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports. **IZA Discussion Paper, 2843**. Junho, 2007.

- FIGUEIREDO, Carlos Mauricio; MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. **Comparative Political Studies**. SAGE. v. 42, n. 9, p. 1217-1244, 2009.
- JAIN, Arvind K. Corruption: A Review. **Journal of Economic Surveys**. v. 15, n. 1, p. 71-121.
- KUNICOVÁ, Jana; ROSE-ACKERMAN, Susan. Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption. **British Journal of Political Science**. v. 35, p. 573-606, 2005.
- LONG, Scott. **Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variable**. New Delhi: SAGE Publications, 1997.
- LOUREIRO, Maria Rita; MARTES, Ana Cristina Braga; OLIVIERI, Cecília. Burocratas, Partidos e Grupos de Interesse: o Debate sobre Política e Burocracia no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia. (Org). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2010. Cap. 2, p. 73-108.
- NYBLADE, Benjamin; REED, Steven R. Who Cheats? Who Loots? Political Competition and Corruption in Japan, 1947-1993. **American Journal of Political Science**. v. 52, n. 4, p. 926-941, 2008.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido; TREBBI, Francesco. Electoral Rules and Corruption. **Journal of the European Economic Association**. MIT Press. v. 1, p. 958-989, 2003.
- RAUCH, E. James; EVANS, B. Peter. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. **Journal of Public Economics**, v. 75, p. 49-71, 2000.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. Cambridge, UK.: Cambridge University press, 1999.
- SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Corruption. **The Quarterly Journal of Economics**. v. 108, n. 3, p. 599-617, 1993.
- 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.
- WEDEN, Beatrice; VAN RIJCKEGHEM, Caroline. Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and by How Much? **Journal of Development Economics**, v. 65, p. 307-331, 2001.