



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE
MESTRADO PROFISSIONAL EM CONTROLADORIA

SHIRLEY GILDENE BRITO CAVALCANTE

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E CORRUPÇÃO: IMPACTO
SOBRE O BEM-ESTAR NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ

FORTALEZA
2009

SHIRLEY GILDENE BRITO CAVALCANTE

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E CORRUPÇÃO: IMPACTO
SOBRE O BEM-ESTAR NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Controladoria da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Controladoria.

Orientador: Prof. Dr. Francisco de Assis Soares

**FORTALEZA
2009**

SHIRLEY GILDENE BRITO CAVALCANTE

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E CORRUPÇÃO: IMPACTO
SOBRE O BEM-ESTAR NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Controladoria da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Controladoria.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco de Assis Soares – UFC
(Orientador)

Prof^a. Dr^a. Sandra Maria dos Santos – UFC

Prof. Dr. Ricardo Antônio de Castro Pereira – UFC
Membro

Ao Lucas, tradução mais simples e s3lida do amor puro e verdadeiro, pela compreens3o dos momentos de aus4ncia.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Chico Soares pela participação ativa e direta nessa gigantesca caminhada em direção ao meu engrandecimento profissional, minha eterna gratidão.

Aos meus pais, pelo investimento em minha educação e formação profissional. Também lhes agradeço pela paciência, compreensão e companheirismo quando mais precisei de ajuda.

Ao meu amigo Franklin, cuja amizade foi predominante sobre o individualismo, pela paciência e eterna disponibilidade.

Ao TCU que de inúmeras maneiras me incentivou a continuar.

*Muda, que quando a gente muda o mundo muda com a gente.
A gente muda o mundo na mudança da mente.
E quando a mente muda a gente anda pra frente.
E quando a gente manda, ninguém manda na gente.
Na mudança de atitude não há mal que não se mude nem doença sem cura.
Na mudança de postura a gente fica mais seguro, na mudança do presente a
gente muda o futuro.*

("Até Quando?" Gabriel, O Pensador)

RESUMO

Dadas as peculiaridades regionais e diferentes graus de desenvolvimento, o Governo Federal tem-se utilizado de transferências voluntárias de recursos a Estados e Municípios para desenvolvimento de políticas públicas locais. O resultado da aplicação desse dinheiro é o desenvolvimento social e econômico, ao qual se pode chamar de “desenvolvimento humano”. Todavia, esses recursos poderão não ser corretamente aplicados, o que provocaria crescimentos insatisfatórios, resultando em baixo nível de desenvolvimento humano. A captura dos agentes públicos por grupos de interesse é questão crítica quando da escolha das políticas públicas. Recentes estudos empíricos revelaram que a corrupção é responsável pelo baixo crescimento econômico, redução de investimentos nacional e estrangeiro, contribui para aumento na desigualdade e na distribuição de renda, aumento da inflação, redução de despesas em educação e saúde, entre outros. O presente estudo explora a relação entre transferências voluntárias da União e desenvolvimento humano para os municípios do Estado do Ceará e a redução de seu impacto na presença de corrupção. Feita modelagem econométrica, os resultados confirmaram as hipóteses de que as transferências voluntárias do Governo Federal contribuem positivamente para o desenvolvimento dos municípios cearenses e que o impacto dessas transferências sobre o desenvolvimento dos municípios cearenses é menor naqueles municípios onde se detecta corrupção.

Palavras-chave: Teoria das escolhas públicas. Economia constitucional. Transferências voluntárias. Corrupção. Desenvolvimento humano – índices.

ABSTRACT

Due to regional peculiarities and to different degrees of development, the federal government has been making use of voluntary transfer of resources to states and counties to promote the development of local public politics. The result of the application of this fund is the social and economic development which can be called human development. However, these resources can be used inappropriately which would cause unsatisfactory growth that would result in low level of human development. The capture of public agents by groups of interest is a crucial question when public politics have to be chosen. Recent empirical studies revealed that corruption is responsible for low economic growth and reduction of national and international investments. It also contributes to a raise of inequality and income distribution, to the growth of inflation, to reduction of expenditure in education and health, among others. The present study explores the relation between voluntary transfers from the federal government and the human development of the counties of the state of Ceará and also the reduction of its impact in the presence of corruption. Having done the economic molding, the results confirmed the hypotheses that voluntary transfers from the federal government contribute positively to the development of the counties of Ceará and that the impact of these transfers in the development of the counties of Ceará is smaller in those counties where corruption is detected.

Keywords: Theories of public choices. Constitutional economy. Voluntary transfers. Corruption. Human development – indexes.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – A Formação das Escolhas Públicas ou o Jogo da Política Econômica	23
Figura 2 – As dimensões do IDH e as políticas públicas	46
Figura 3 – Corrupção e Desenvolvimento Humano	47
Figura 4 – Mapa do Brasil.....	50
Figura 5 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000/ Municípios do Estado do Ceará	51
Figura 6 – Relação entre Desenvolvimento Humano e Corrupção.....	65

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipo e Subtipos de Irregularidade Elaborados pelo TCU.....	35
Quadro 2 – Modelos Econômicos da Corrupção: Resumo da Literatura.....	38
Quadro 3 – Revisão da Literatura: Impactos da Corrupção	40
Quadro 4 – Categorias e agregação das irregularidades	55
Quadro 5 – Variáveis utilizadas no modelo	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Transferências da União a Estados, Distrito Federal, Municípios e Instituições: 2000 – 2007	17
Tabela 2 – Processos de Tomada de Contas Especial Julgados pelo Tribunal de Contas da União: 2000 – 2007.....	18
Tabela 3 – Sistema de Indicadores do Brasil de Abrangência Nacional.....	43
Tabela 4 – Estatística Descritiva das Variáveis Dependentes	61
Tabela 5 – Estatística Descritiva das Variáveis Independentes.....	62
Tabela 6 – Matriz de Correlação das Variáveis	63
Tabela 7 – Resultados da Regressão do IDH-M relativo ao ano de 2000; Variável explicativa: Transferências Voluntárias	66
Tabela 8 – Resultado da Regressão do IFDM relativo aos anos de 2000 e 2005; Variável explicativa: Transferências Voluntárias	68
Tabela 9 – Resultado da Regressão do IDH-M relativo ao ano de 2000; Variável explicativa: Despesas Correntes	70
Tabela 10 – Resultado da Regressão do IFDM relativo aos anos de 2000 e 2005; Variável explicativa: Despesas Correntes	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU – Controladoria-Geral da União

EC – Economia Constitucional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IDM – Índice de Desenvolvimento Municipal

IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas de União

TEP – Teoria das Escolhas Públicas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Justificativa.....	14
1.2 Hipóteses	19
1.3 Objetivos	19
1.4 Estrutura do trabalho	20
2 AS ESCOLHAS PÚBLICAS: COMO O GOVERNO ALOCA RECURSOS PARA ALCANÇAR BEM-ESTAR SOCIAL	22
2.1 Teoria das escolhas públicas.....	22
2.2 As transferências governamentais voluntárias no contexto da economia constitucional brasileira	29
3 CORRUPÇÃO E DESENVOLVIMENTO HUMANO	36
3.1 Corrupção: revendo a literatura.....	36
3.2 Índice de Desenvolvimento Humano como medida de bem-estar.....	41
3.3 Em busca de um modelo para explicar a relação entre corrupção e desenvolvimento humano	44
4 METODOLOGIA	49
4.1 Tipologia da pesquisa.....	49
4.2 Caracterização da área de estudo	49
4.3 Coleta de dados.....	51
4.4 As variáveis	56
4.5 O modelo.....	58
4.6 Origem dos dados	60
5 RESULTADOS EMPÍRICOS	61
5.1 Estatísticas descritivas.....	61
5.2 Análise econométrica do efeito corrupção.....	65
6 CONCLUSÃO	73
REFERÊNCIAS	78
ANEXOS	84

1 INTRODUÇÃO

A República Brasileira objetiva a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme expresso no art. 3º da Constituição Federal. Nesse sentido, é natural que os Governos, em todas as esferas, unam-se a fim de reduzir as desigualdades nacionais manifestadas entre pessoas e regiões.

Contudo, dadas as peculiaridades regionais e os diferentes graus de desenvolvimento, o Governo Federal tem-se utilizado de transferência a estados e municípios, a título voluntário, para desenvolvimento incremental de políticas públicas locais.

Alves e Sodré (BRASIL, 2008, p. 124) alertam para a existência de questionável uso político da liberação de emendas parlamentares como forma de obter apoio dos congressistas em matérias de interesse do Poder Executivo. Esse fato é corroborado com os dados da Tabela 1, em que, em ano eleitoral (2006), referidas transferências aumentaram em quase sete vezes em relação ao período anterior, ainda que em valores nominais.

Nesse sentido, considerando a voluntariedade na distribuição desses recursos, é possível que venha ocorrer potencial uso político, sem qualquer preocupação com o interesse coletivo e a redução das desigualdades sociais, constitucionalmente estabelecida, o que torna essa questão uma temática relevante para a compreensão do bem-estar dos municípios brasileiros.

1.1 Justificativa

A Constituição Federal de 1988 traçou objetivos a serem alcançados pelo Estado brasileiro que requerem planejamento de longo prazo. A nova Carta contempla gerações de direitos humanos que chegam até a quarta. Com enunciados formais de proteção que constam ainda em seu preâmbulo, estabelece a construção de um Estado Democrático de Direito, para assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores de uma sociedade fraternalista, pluralista e sem preconceitos.

Dentre seus artigos que delimitam os fundamentos da República Federativa do Brasil (arts. 1º a 4º), destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana, sendo seus objetivos fundamentais:

Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Assim, o Brasil busca concretizar o Estado do Bem-Estar Social (*welfare state*). Para tanto, intervém na economia para corrigir suas distorções, introduzindo mecanismos de complementação, substituição e até redistribuição de renda.

Em consonância com a Magna Carta, a Agenda 21 brasileira, concebida a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992 (“ECO-92”), com objetivo de buscar meio de desenvolvimento sócio-econômico com a conservação e proteção dos ecossistemas da terra¹, foi elaborada para conceber e coordenar uma nova geração de políticas públicas, com proposta de redução desse quadro de desigualdades e discriminações sociais, levando a melhoria do desenvolvimento humano (CERQUEIRA; FACCHINA, 2005, p. 5-6).

Em setembro de 2000, as Nações Unidas firmaram, em conjunto com 189 países-membros, um pacto e estabeleceram um compromisso compartilhado com a sustentabilidade do Planeta. Nesse documento foram estabelecidos os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM”, um conjunto de oito macro-objetivos, a serem atingidos pelos países até 2015, por meio de ações concretas dos governos e da sociedade, quais sejam:

- a) Erradicar a pobreza extrema e a fome;
- b) Atingir o ensino básico universal;
- c) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
- d) Reduzir a mortalidade infantil;
- e) Melhorar a saúde materna;
- f) Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;

1 Vide a página do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (<http://www.pnud.org.br/odm/index.php>).

- g) Garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Juntamente com os oito ODM, foram estabelecidos metas e indicadores que descrevem o que é necessário ser feito para reduzir a pobreza e atingir o desenvolvimento sustentável em 25 anos, de 1990 a 2015.

Quanto ao cumprimento desses objetivos, o Brasil está avançando mais rapidamente que a média da América Latina e Caribe. De acordo com estudo feito pela Organização das Nações Unidas, divulgado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (NACIONES UNIDAS, 2005), o país já alcançou as metas relacionadas à educação e gênero e está mais próximo de cumprir os objetivos de reduzir a mortalidade infantil, aumentar o acesso à água potável e reduzir a pobreza pela metade. Em relação ao cumprimento da meta de saneamento, aí considerando tratamento de aterros sanitários e esgotos, porém, o desempenho brasileiro estava entre os piores da região.

Para alcançar esses objetivos, como se pode ver na Tabela 1, o Governo Federal vem aumentando o volume de recursos repassados por meio de transferências voluntárias.

Contudo, existem críticas a esse modelo e conforme lembra Draibe (1989, p. 12), a organização brasileira de proteção social é caracterizada pela “extrema centralização política e financeira em nível federal das ações sociais do governo”. Segundo a mesma autora,

[...] a centralização “desapropria” os estados e municípios de intervenção social em três sentidos; ao concentrar recursos financeiros no executivo federal; ao estabelecer normas sociais aplicáveis às políticas sociais; e ao submeter a aplicação de fundos federais à decisão da União [...] [havendo] redução relativa da ação social da administração social direta. (DRAIBE, 1989, p. 12).

Como se pode observar, essas críticas estão voltadas para um cenário de discussão de reforma tributária e usurpação de competência municipal pelo Governo Federal, o que não é objeto do presente estudo.

E a despeito delas, a União vem aumentando repasses a entes municipais por meio desse instrumento. De acordo com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, constante dos relatórios Transferências da União a Estados, Distrito Federal, Municípios e Instituições, relativos aos exercícios de 2000 a 2008, foram repassados os valores a seguir consolidados na Tabela 1:

Tabela 1 – Transferências da União a Estados, Distrito Federal, Municípios e Instituições: 2000 – 2007

Valores Correntes Em R\$ Milhão									
Ente Federado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (**)	2007	2008
Estados (*)	620,96	1.029,68	526,27	1.128,09	960,32	1.386,26	4.417,06	4.130,35	4.480,96
Municípios	404,86	589,03	399,48	912,67	613,24	908,22	8.007,98	4.377,37	5.281,34
Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos	n/i	n/i	n/i	n/i	n/i	n/i	2.820,55	n/i	n/i
Total	1.025,82	1.618,71	925,75	2.040,76	1.573,56	2.294,48	15.245,59	8.507,72	9.762,30

(*) Inclui o Distrito Federal

(**) Ano eleitoral

Fonte: STN (www.stn.gov.br).

O dinheiro repassado pela União se vincula à execução de determinados programas de trabalho, devendo ser a prestação de contas enviada ao órgão repassador dos recursos para apreciação. No caso de omissão ou rejeição, é instaurado um procedimento denominado tomada de contas especial – TCE.

Como se pode observar na Tabela 1, os recursos repassados até 2005 alcançaram, em média R\$ 1,579 bilhão em valores nominais. A partir de 2006, o Governo Federal avança o repasse, de modo que a média para os anos de 2006 a 2008 alcança R\$ 11,17 bilhões, em valores nominais.

Silva (2002) estima que cerca de vinte por cento das receitas públicas municipais são desviadas por agentes públicos corruptos. Estudos de Ferraz e Finan (2005) apontam que em 73% de 556 dos municípios fiscalizados pela Controladoria-Geral da União – CGU, no âmbito dos sorteios públicos, houve indícios de corrupção² administrativa.

Por sua vez, a *Transparency International* anunciou que o Brasil caiu duas posições na classificação do Índice de Percepções de Corrupção, em comparação com o índice do ano de 2006, considerando a classificação mundial³.

Embora o relatório ressalve que é difícil melhorar a pontuação em um período tão breve, sendo mais própria a análise em um período de tempo maior, poder-se-ia concluir por uma possível tendência, considerando que os dados extraídos referem-se aos dois últimos anos que antecedem a pesquisa.

2 Os autores consideraram como corrupção a existência de qualquer desvio de recursos, contratações irregulares e superfaturamento na aquisição de bens e serviços.

3 Destaque-se que o descenso ocorreu no *ranking* mundial, de 70º para 72º. Porém, em relação ao seu posicionamento nas Américas subiu de 14º para 13º (cf. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007).

A preocupação com os sistemas de controle de gastos públicos brasileiro tem crescido, sobretudo em decorrência dos vários escândalos de corrupção. A eficiência ou mesmo existência de sistema de gerenciamento dos bens públicos e controle têm sido questionados (SPECK, 2000).

Em uma avaliação mais geral, urge um aperfeiçoamento do modelo atual, de modo que o controle dos gastos públicos vá para além da legalidade, chegando ao resultado da gestão e à mudança provocada no ambiente a partir dessa atuação. Ou, por outras palavras, analisar se os recursos repassados estão sendo traduzidos em bem-estar para as comunidades beneficiárias.

Do lado do controle externo, segundo dados do Tribunal de Contas de União – TCU (BRASIL, 2008-b), dos 37% dos processos de prestação de contas que foram julgados pela irregularidade em 2007, quase 96% se referem a tomada de contas especial (Tabela 2):

Tabela 2 – Processos de Tomada de Contas Especial Julgados pelo Tribunal de Contas da União: 2000 – 2007

Ano	Processos Julgados – TCE (A)	Julgamento pela Irregularidade (B)	Representatividade (B/A) – em %
2000	3.016	1.157	38,36
2001	1.794	1.055	58,81
2002	1.628	897	55,10
2003	1.299	780	60,05
2004	1.642	910	55,42
2005	1.460	992	67,95
2006	1.712	1.140	66,59
2007	1.527	1.019	66,73
Total	14.078	7.950	56,47

Fonte: TCU (www.tcu.gov.br).

Como se vê, mais da metade dos processos de TCE tiveram o julgamento pela irregularidade, sugerindo desvios na aplicação dos recursos e eventual comprometimento das políticas públicas.

De acordo com a Tabela 1, em 2009 foram repassados R\$ 8,5 bilhões a título de transferências voluntárias. Esse valor é significativo, demonstrando a relevância de seu papel no desenvolvimento de programas sociais, sobretudo aqueles voltados para as áreas de saúde e educação. Nada obstante, confrontando esse dado com aquele constante na Tabela 2, observa-se que no mesmo período o

Tribunal de Contas da União julgou 66,73% dos processos de contas desse tipo de recurso pela irregularidade.

Nesse sentido, eventuais resultados positivos advindos com a descentralização de recursos pela União por meio de transferências voluntárias devem ser confrontados com vícios e problemas na aplicação dos mesmos, sobretudo aqueles advindos de corrupção, uma vez que compromete os resultados desejáveis da ação do Estado – o bem-estar social.

A presente pesquisa tem área de concentração a Gestão Organizacional, cuja linha de pesquisa se desenvolveu em Controladoria e Contabilidade Gerencial.

1.2 Hipóteses

A pesquisa parte das seguintes hipóteses:

- H1 – As transferências voluntárias do Governo Federal contribuem positivamente para o desenvolvimento dos municípios cearenses.
- H2 – O impacto das transferências voluntárias do Governo Federal sobre o desenvolvimento dos municípios cearenses é menor naqueles municípios onde se detecta corrupção.

1.3 Objetivos

A pesquisa tem por objetivos:

I) Geral: Analisar em que medida a corrupção contribui para modificar impacto das transferências voluntárias do Governo Federal sobre o bem-estar municipal.

II) Específicos:

- a) Verificar o diferencial de impacto das transferências voluntárias do Governo Federal sobre o bem-estar, quando é identificada presença de corrupção;
- b) Verificar o diferencial de impacto das despesas de capital municipais sobre o bem-estar, quando é identificada presença de corrupção;

- c) Verificar o diferencial de impacto da taxa de urbanização dos municípios cearenses sobre o bem-estar, quando é identificada presença de corrupção;
- d) Verificar o diferencial de impacto da distância dos municípios cearenses à capital sobre o bem-estar, quando é identificada presença de corrupção.

1.4 Estrutura do trabalho

Essa dissertação está estruturada da seguinte forma: na primeira seção são apresentadas as justificativas para sua realização, as hipóteses e os objetivos. Na segunda seção é apresentado o referencial teórico, dele constando os principais conceitos e teorias que respaldam o tema em questão, como Economia Constitucional e a Teoria das Escolhas Públicas, com especial destaque para economia constitucional no contexto brasileiro, apresentando as transferências governamentais voluntárias. Ao final da seção, são feitas as vinculações dessa teoria com a prática, a fim de compreender porque, a despeito das transferências de renda, eventualmente pode não melhorar nos índices de desenvolvimento humano municipal.

Na terceira seção são tratados os temas de corrupção e desenvolvimento humano. Inicia-se com a apresentação conceitual do fenômeno corrupção, passando-se a uma revisão da literatura em que são apresentados os principais modelos econômicos, bem como os impactos desse fenômeno.

Em seguida, são apresentados diversos sistemas de indicadores de desenvolvimento humano existentes no Brasil como medida de bem-estar e o porque da opção pela utilização do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Ainda na terceira seção, destacam-se trabalhos empíricos importantes para a construção do raciocínio desse estudo, a saber: IDH e medidas de corrupção. Ao final, procede-se vinculação entre a teoria e modelagens empíricas a fim cumprir o objetivo da pesquisa no sentido de buscar um modelo para explicar a relação entre corrupção e desenvolvimento.

Na quarta seção é apresentada a concepção do modelo econométrico a ser estimado, que se dará por meio de regressão múltipla, sendo especificadas as variáveis dependentes e explicativas colhidas para concretização as estimações.

Os resultados das estimações e as conclusões farão parte da quinta e sexta seções, respectivamente.

2 AS ESCOLHAS PÚBLICAS: COMO O GOVERNO ALOCA RECURSOS PARA ALCANÇAR BEM-ESTAR SOCIAL

A teoria econômica moderna admite a intervenção do estado na economia, desempenhando este um importante papel, tanto contribuindo para o atingimento de objetivos sociais, como fomentando o desenvolvimento.

2.1 Teoria das escolhas públicas

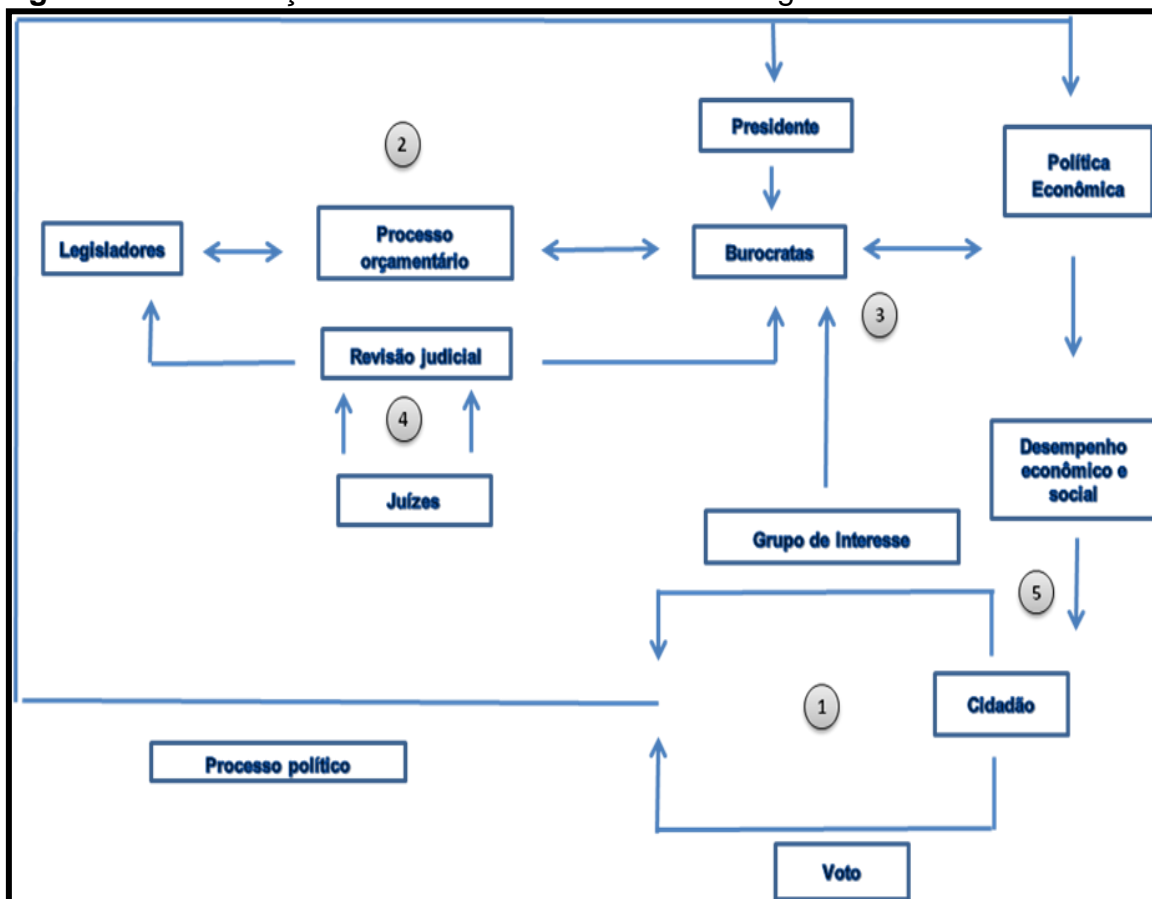
A Teoria das Escolhas Públicas (TEP), também conhecida como Economia Constitucional (EC), estuda os processos de decisão em uma democracia (ARVATE; BIDERMAN, 2004, p. 103) e seu principal ponto de distinção com a economia tradicional se deve ao fato de que enquanto esta se dedica ao estudo do mercado, das escolhas privadas dos indivíduos e da regulação do governo sobre preços, produção e consumo, a Economia Constitucional (ou TEP) estuda as estratégias individuais dos diferentes atores que intervêm nos processos de decisão coletiva e determinar possíveis resultados (ARVATE; BIDERMAN, 2004, p. 103).

Isso porque, diferentemente das escolhas privadas feitas pelos indivíduos sobre bens e serviços, as escolhas públicas dizem respeito a escolhas individuais feitas por pessoas pertencentes a determinado grupo que afeta toda a coletividade. Daí a necessidade de serem estudadas as regras e as instituições que definem as decisões coletivas no governo, bem como a forma como são escolhidos seus integrantes (no caso brasileiro, por eleições periódicas, nos termos do art. do art. 1º e art. 14 da Constituição Federal).

Monteiro (2004, p. 35-36) destaca seis classes de participantes na escolha pública: **políticos-legisladores** (atuam nas decisões majoritárias e podem decidir quanto à mudança de regras constitucionais); **burocratas** (operam o dia a dia da organização governamental e mantêm relação de monopólio bilateral com a legislatura-patrocinadora); **Presidente da República** (submete sua autoridade à burocracia governamental); **juizes** (reveem as decisões da legislatura, do Presidente da República e da burocracia, além de reproduzir leis específicas em relação às quais têm habilidades restritas de implementação e monitoramento); **cidadãos**

(eleitores da representação legislativa e do Presidente da República); e **grupos de interesses especiais** (identificados nas ações dos cidadãos no processo político, exclusive o uso do voto). O autor sintetiza essas relações na Figura 1:

Figura 1 – A Formação das Escolhas Públicas ou o Jogo da Política Econômica



Fonte: Monteiro (2007, p. 37), com adaptações da autora.

A seguir, passa-se a explicitar as diversas relações representadas na Figura 1. Dentro de um processo político, os partidos ou candidatos apresentam propostas durante as campanhas eleitorais e demonstram como essas políticas afetariam o bem-estar dos cidadãos. Os cidadãos decidem, por meio do voto, qual das propostas gostariam que fosse implantadas, sendo o governo e representantes eleitos para tal mister (1).

Uma vez eleitos, para atender às demandas dos cidadãos é necessário alocar recursos, criar leis. A escolha sobre qual política pública será levada a efeito é resultado dos embates entre executivo, partidos que dão sustentação ao governo, demais partidos políticos, legislativo, judiciário, burocracia e grupos de interesse

(ARVATE; BIDERMAN, 2004, p. 105). Desse embate sairão regras que irão definir e delimitar os processos de decisão (2).

Considerando que todos são afetados pelas escolhas públicas, o processo de decisão deveria ocorrer pela unanimidade. Como essa regra é de difícil materialização, tem-se a **regra da maioria**. Hugo Borsani (*apud* ARVATE, BIDERMAN, 2004, p. 106-107) após citar diversas possibilidades de obter-se maioria – simples, absoluta, de dois terços –, informa que essa regra é objeto de crítica por parte dos autores da TEP, sendo a principal limitação a não consideração da intensidade das preferências (ganha a maioria, mas não há garantias de que o resultado proporciona maior satisfação e bem-estar da sociedade – aquilo que a doutrina chama de “paradoxo do voto”⁴).

Como forma de superar essa limitação e obter satisfação com o resultado em decisões coletivas, é possível haver negociação de votos entre os legisladores para aprovação das diversas leis, conhecido na doutrina como *logrolling*. A combinação da regra da maioria com o *logrolling* otimiza o bem-estar social, pois estar-se-á equilibrando o custo de votar determinada medida e o benefício esperado pela aprovação da opção mais intensamente preferida, com benefícios inclusive para as minorias que podem, por meio do *logrolling* aprovar seus projetos (ARVATE, BIDERMAN, 2004, p. 113).

Contudo, é preciso analisar a atuação de **grupos de interesse**, formados naqueles segmentos em que os custos de transação são reduzidos, quando confrontados com as maiorias fragmentadas, sem liderança e não organizadas (MONTEIRO, 2004, p. 44).

Esses grupos se unem para exercer influência sobre o governo e conseguir ganhos produzidos por certas decisões políticas. Assim, pode-se observar sua atuação tanto por ocasião das campanhas eleitorais (1) quanto no processo legislativo, posteriormente (2).

De acordo com Monteiro (2007, p. 107-108), muitos desses grupos não representam preferências de cidadãos independentes, possuindo interesses velados que podem promover transferência de renda em favor de suas associações.

Quando se está diante de grupos de interesse que age no sentido de obter e consolidar maiores ganhos possíveis pela obtenção ou ampliação de um direito

⁴ Havendo mais de duas alternativas, a escolha entre pares de opções não assegura que a opção descartada não seja a preferida pela maioria (ARVATE, BIDERMAN, 2004, p. 109).

exclusivo, tem-se o que a literatura denomina *rent seeking*, que pode ser traduzido como o comportamento daqueles que visam obter ou manter do governo privilégios de mercado, fazendo, inclusive, se necessário, pagamentos.

O Monteiro (2007, p. 107-108) afirma que o mecanismo do *rent seeking* pode estar associado tanto à extração de renda e riqueza de uma maioria para beneficiar uma minoria, quanto simultaneamente gerar um custo social, na medida em que a perda do bem-estar da maioria suplante o da minoria.

Para Borsani (*apud* ARVATE; BIDERMAN, 2004, p. 113) quando a atividade de *rent seeking* tem sucesso, a sociedade perde duplamente. Primeiro, porque há elevação no preço do produto ou serviço; segundo, porque os recursos poderiam ter sido utilizados em outra atividade produtiva. Conclui que não é fácil mensurar o custo dessa atividade, mas apresentam estudos empíricos que apontam atingir 15% a 45% do PIB.

Retomando a análise da Figura 1, merece destaque a atuação dos **agentes**. São eles os responsáveis pelo dia a dia da administração pública, distribuindo-se em vários níveis de decisão e relacionando-se tanto com o executivo quanto com o legislativo (3).

Em regra, submetem-se a uma seleção pública e tornam-se funcionários de Estado, sendo responsáveis pela materialização dos programas de governo. Nesse sentido, ao ingressar no serviço público, eles recebem “delegação” dos representantes do povo eleitos para tornar mais célere o atendimento das demandas sociais. Assim, criam-se instrumentos de gestão que assegurem a consecução dos objetivos globais, que tornam as escolhas públicas realidade.

Mas, que instrumentos seriam esses? São os regulamentos, os planejamentos estratégicos, as normas que balizam a conduta desses agentes e a execução da política pública propriamente dita. Por meio deles, são feitos planejamento, orçamento e respectiva execução.

Esses instrumentos são dominados por quem os elabora e executa, no caso, os burocratas. Isso gera a assimetria de informações, explicada pela Teoria da Agência. De acordo com essa teoria, a relação burocratas (agente) e patrocinadores (principal) é caracterizada pela presença de informação assimétrica (SILVA; ANDRADE, 2008, p. 5): o principal contrata um agente para realizar uma tarefa e esse agente dispõe de uma vantagem de informação, que seja sobre seu tipo, suas ações ou o ambiente que os cerca (SAMPAIO, 2007, p. 882).

A utilidade do modelo está em apresentar como principal e agente se estruturam para contornar a assimetria de informação. O principal deve estabelecer benefícios que incentivem o agente a agir do melhor modo possível do ponto de vista do principal (SAMPAIO, 2007, p. 883). Ademais, conforme mencionado antes, Carraro (2006, p. 3) destaca a necessidade de monitorar as ações do agente, de maneira que haja investimento específico em auditoria e fiscalização.

Desse modo, estará evitando que o agente detentor de informação venha a ser capturado por grupos de interesses, por meio de ofertas de vantagens pessoais e que venham a ser materializadas sob algum tipo de ação oculta (*hidden action*) do agente, conhecida como risco moral (*moral hazard*), ou em ocultação de informação (*hidden information*), chamada de seleção adversa, em detrimento do principal (SILVA; ANDRADE, 2008, p. 6).

Em se tratando de administração pública, o problema do principal-agente surge quando

O principal (sociedade) não possui informação perfeita que permita a avaliação da probidade da ação empreendida pelo segundo, ação essa que afeta o bem-estar do primeiro. É exatamente esse fato o que torna o problema principal-agente tão importante para a compreensão do problema da corrupção. (SILVA, 1997, p. 7).

Com se vê, há um jogo de interesses na formação das escolhas públicas, de modo que elas estariam condicionadas por uma variedade de decisões estabelecidas no processo político, produto da intervenção de blocos de agentes privados que, por diferentes mecanismos, fazem chegar os seus interesses aos agentes públicos – governantes, parlamentares, juízes, etc. (MONTEIRO, 2004, p. 17).

Ao final do ciclo demonstrado na Figura 1, ter-se-ia o desempenho econômico e social alcançado por aquele governo (5), que impacta diretamente o cidadão.

Destaque-se que, em todo o ciclo, o controle da legalidade fica a cargo dos juízes (4) e o controle dos representantes (presidente e legisladores), ainda que rudimentar, fica por conta do cidadão que, ao avaliar o resultado da política pública ao final do processo, recompensa-os (re-eleição) ou pune-os. Por relevante, cumpre destacar que não há linha de controle entre burocratas e cidadãos, ficando sua supervisão a cargo do presidente e dos legisladores (MONTEIRO, 2004, p. 77).

A captura da firma (agentes) por grupos de interesse (3) é questão crítica quando da escolha das políticas públicas. O que ocorre na prática é que as políticas públicas eleitas pelo cidadão são delegadas aos burocratas, induzindo aos problemas de principal-agente, antes mencionado (assimetria de informação e limitação de supervisão).

Nesse contexto, é necessária a existência de uma estrutura de regras e instituições para que esses agentes públicos alinhem seus interesses às demandas sociais. Em consonância com esse entendimento e com a necessidade de superar-se a assimetria de informações entre governantes/políticos (principal) e burocratas (agentes), estabelece-se a necessidade de controle dos gastos públicos e o que a doutrina denomina *accountability*, entendida como construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados (ARVATE; BIDERMAN, 2004, p. 79).

Abrucio e Loureiro (*apud* ARVATE; BIDERMAN, 2004, p. 81-82) mencionam estudo de Guillermo O'Donnell que ver a responsabilização democrática por meio de dois mecanismos:

- a) *Accountability* vertical, por meio do qual o cidadão controla os governantes (por meio do voto, de conselhos sociais, etc.);
- b) *Accountability* horizontal, que se efetiva mediante a fiscalização mútua entre Poderes (*cheks and balances*).

Sem discordar da classificação, aqueles autores propõem uma classificação de três formas: processo eleitoral, controle institucional durante o mandato e regras estatais intertemporais (ARVATE, BIDERMAN, 2004, p. 81-82).

Em relação ao processo eleitoral, propõem a escolha de um sistema eleitoral que garanta representação mais justa possível da vontade do eleitorado, disseminação de informações e estímulo ao debate, estabelecimento de regras de financiamento de campanha para evitar o abuso, além de transparência dos gastos eleitorais.

Em sede de controle institucional durante o mandato propõem cinco tipos de controle (ARVATE, BIDERMAN, 2004, p. 84):

- a) Controle parlamento do Legislativo sobre o Executivo por meio de fiscalização orçamentária, nomeação de servidores na alta

- administração (para evitar assimetria de informação) e comissões de inquérito para apurar desvios;
- b) Controles judiciais para julgar desvios dos servidores. Para tanto, é necessário independência funcional e burocracia meritocrática;
 - c) Controle administrativo-financeiro com o objetivo de verificar se a execução orçamentária ocorreu de acordo com o estabelecido nas leis e, por meio da fiscalização, não permitir o mau uso dos recursos;
 - d) Controle dos resultados da administração em que os governantes eleitos serão avaliados pelo cumprimento das metas propostas;
 - e) Controle da sociedade durante os mandatos por meio do qual haveria consulta popular sobre determinadas questões, criação de conselhos consultivo-deliberativos para determinados serviços e eventual parceria com organizações não governamentais para provisão de serviços públicos.

Por último, quanto às regras estatais intertemporais, aduzem que, em um primeiro plano, existe o pacto constitucional, que deve ser respeitado, uma vez que garante a própria existência da sociedade. E, em um segundo nível, normas que asseguram a continuidade e impessoalidade do estado – seleção de cargos públicos, limites para discricionariedade da administração, formas de contratar, limites de endividamento públicos, etc.

Assim, no momento em que o prefeito, p. ex., é eleito pelo cidadão ele está sujeito a pressões de grupos de interesse, nem sempre legítimas, que buscam influenciar as escolhas públicas. Feitas estas, após embate com todos os atores envolvidos, o governante terá que executar a política pública eleita.

Como forma de mitigar esse primeiro impacto do jogo de interesses, e unindo teoria e prática, a existência de regras intertemporais garantirá que o projeto ou atividade seja contratado com isonomia, adequado à necessidade pública e pelo preço justo.

Se o gestor agir no interesse da população que o elegeu, as políticas públicas contribuirão para o seu bem-estar e serão refletidas no desenvolvimento, facilmente identificáveis por meio dos sistemas de indicadores correntes na literatura – como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Contudo, ele pode ceder a pressões espúrias em detrimento do eleitor e independentemente do objetivo que tenha (perpetuar-se no poder ou lograr

vantagem). Nesse momento, cria-se barreira ao desenvolvimento, gerando custos para a sociedade.

Como medir esse impacto? A literatura relata a existência de diversos testes empíricos com indicadores, por meio dos quais se buscou a alguma relação destes com a corrupção e desenvolvimento humano. No entanto, antes de adentrar-se nessa questão, serão apresentadas algumas considerações sobre transferências de recursos do Governo Federal a estados e municípios brasileiros, uma vez que é por meio delas que se materializam as políticas públicas capazes de melhorar o desenvolvimento humano.

2.2 As transferências governamentais voluntárias no contexto da economia constitucional brasileira

Quando foram analisadas as relações expostas na Figura 1 restou demonstrado como se dá o jogo da política econômica e como se formam as escolhas públicas. No processo orçamentário, de alocação de recursos para atendimento às demandas sociais, conforme se viu, tem-se sua afetação pelo jogo de interesses, de maneira que o embate produzido entre os partícipes do jogo afetará as escolhas públicas – as instituições (partidos políticos, grupo de interesses) e as preferências se confundem como se tivessem objetivos comuns, quando na verdade não o são.

A fim de alcançar os objetivos estabelecidos no art. 3º, a Constituição Federal instituiu um sistema de repartição de competências entre União, estados e municípios, de maneira que existem regras para a atuação de cada um dos entes componentes da federação, visando evitar a sobreposição de atribuições (HORTA, 1993, p. 5).

Na Carta Política as competências são de duas ordens: legislativa e administrativa, em ambos os casos manifestando-se de maneira privativa (que somente ela pode exercer como aquelas do art. 22) e comum (complementar ou suplementar exercidas em concorrência com os demais entes federados).

A leitura dos artigos respectivos da Constituição Federal (art. 22 a 30) permite concluir que as competências administrativas regulamentam o campo do

exercício das funções governamentais, sendo relevante destacar que aos municípios cabe legislar sobre assuntos de “interesse local” (art. 30, I).

Para Meireles (1996, p. 122) “o assunto de interesse local” se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque “não há assunto que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional”.

Nesse sentido, deve o município solucionar aqueles problemas mais recorrentes no dia a dia das pessoas, por se encontrarem mais próximos dos destinatários finais de suas ações. Estariam sob sua responsabilidade as questões, por exemplo, de saúde e educação.

Contudo, considerando que a competência é comum aos três entes (União, Estados e Municípios), e como forma de fomentar o desenvolvimento municipal, o Governo Federal repassa recursos aos diversos entes federados (municipais e estaduais) ou, ainda, a organizações não governamentais para auxiliar no alcance daqueles objetivos constitucionalmente estabelecidos.

Segundo Gomes (2007), transferências intergovernamentais são

repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um Estado, ou entre estes e o poder central, com base em determinações constitucionais, legais ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vistas ao atendimento de determinado objetivo genérico (tais como, a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio inter-regional) ou específico (p. ex., a realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado).

Gomes (2007) menciona, ainda, diversas classificações relatadas na doutrina para essas transferências, porém, para o escopo da presente pesquisa, foi utilizada a mesma classificação adotada pelo Senado Federal, qual seja (SENADO FEDERAL, 2001, p.11-12 apud GOMES, 2007): constitucionais, legais e voluntárias.

As **transferências constitucionais** são constituídas por parcelas de receitas federais, arrecadadas pela União e repassadas aos entes federados como instrumento de redução de desigualdade, sendo as principais o Fundo de Participação de Estados e Municípios – FPE e FPM⁵, respectivamente. Esses

5 As demais transferências são: a repartição de parcela da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação), do Imposto Territorial Rural (ITR), do Imposto sobre Operações Financeiras/Ouro (IOF-Ouro), do Fundo de Compensação para Exportação de Produtos

recursos ingressam nos caixas de Estados e Municípios, que decidem sobre sua aplicação. A pesquisa não trata desses recursos.

As **transferências legais** são regulamentadas por leis específicas, sendo divididas em duas categorias: automáticas e fundo a fundo.

As automáticas se constituem em repasses de recursos diretamente em conta corrente aberta para uma finalidade específica, em nome do beneficiário – a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

As transferências fundo a fundo também são transferências regulares e automáticas de valores, para fundos legalmente criados com finalidade específica, a exemplo do Fundo Nacional de Saúde – FNS que repassa para Estados e Municípios, independentemente de convênios ou instrumentos similares.

Por fim, as **transferências voluntárias** encontram-se definidas no art. 25, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). De acordo com aquele normativo, transferência voluntária é a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2000).

Esses recursos, geralmente, têm finalidade vinculada, devidamente informada no instrumento que formaliza a transferência. Isso implica dizer que o dinheiro somente poderá ser gasto na finalidade apontada.

Os instrumentos pelos quais se podem transferir recursos a outros entes, governamentais ou não, são: convênios, contratos de repasse e termo de cooperação (regulamentados pelo Decreto n.º 6.170/2007 e Instrução Normativa n.º 1/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional), auxílios, subvenções e contribuições (regulamentados pelo Decreto n.º 93.772, de 23 de dezembro de 1986), contratos de gestão (regulamentados pela Lei n.º 9.637/1998) e termos de parceria (regulamentados pela Lei n.º 9790/1999).

A quantidade aqui observada de instrumentos transferidores vincula-se ao objetivo com o qual se transfere o recurso. De acordo com o Decreto n.º 6.170/2007, art. 1º, §1º (BRASIL, 2007):

Industrializados – FPEX; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), bem assim sobre os recursos referentes às compensações financeiras previstas no art. 20 da Constituição Federal (royalties do petróleo).

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II - contrato de repasse - instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União;

III - termo de cooperação - instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza; (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008).

Por sua vez, nos termos dos art. 58 a 63 do Decreto n.º 93.872/1986, os instrumentos abaixo relacionados compõem um rol de cooperação financeira da União (BRASIL, 1986):

- a) Subvenção: destinada a cobrir despesas de custeio de entidades públicas ou privadas, distinguindo-se como subvenção social (concedida a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural sem finalidade lucrativa para prestação dos serviços essenciais de assistência social, médica e educacional) e subvenção econômica (concedida a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril, mediante expressa autorização em lei especial para cobertura de déficits, diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou de outros materiais e pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais).
- b) Auxílio e contribuição se destinam a entidades de direito público ou privado, sem finalidade lucrativa. O primeiro deriva diretamente da Lei de Orçamento e a segunda será concedida em virtude de lei especial, e se destina a atender ao ônus ou encargo assumido.

Em continuação, tem-se que a lei n.º 9.637/1998, disciplina contrato de gestão firmado entre a União e as organizações sociais (O.S.) para aplicação em ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, meio ambiente, cultura e

saúde (art. 1º) que nasceram da publicização de serviços prestados pelo Poder Público (BRASIL, 1998).

Já o Termo de Parceria (art. 9º da lei n.º 9.790/1999), é destinado exclusivamente às organizações da sociedade civil de interesse público, conhecidas como OSCIP, cujo escopo de ação é mais amplo, incluindo as finalidades das O.S., acrescentando: assistência social, segurança alimentar e nutricional, voluntariado, desenvolvimento econômico e social, direitos civis e outros valores universais, de acordo com o art. 3º daquela lei (BRASIL, 1999).

Para utilização desse dinheiro, o responsável deverá guiar-se pelo princípio da legalidade, constitucionalmente estabelecido no art. 37 (BRASIL, 1988). Por esse princípio, o agente público somente pode atuar em conformidade com a norma jurídica. Desse modo, tem-se que é a lei que prescreve o comportamento que se espera do agente.

Especificamente em relação a convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, as regras de utilização dos recursos repassados pela União encontram-se estabelecidas na Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional n.º 01/1997, se firmados até 14/4/2008 (BRASIL, 2007).

A partir dessa data, as normas relativas ao uso de dinheiros repassados pela União mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação encontram-se dispostas no Decreto n.º 6.170/2007, com aplicação supletiva da IN/STN 01/97, naquilo que não for incompatível com os dispositivos do Decreto (BRASIL, 2007).

A despeito do disciplinamento do uso do dinheiro, contudo auditorias da Controladoria-Geral da União – CGU em convênios firmados com a União e municípios e estados brasileiros têm relatado a existência de inúmeras infrações cometidas pelos respectivos dirigentes, desde compras superfaturadas, como licitações dirigidas, até a não aplicação (desvios) dos valores.

Por relevante, cabe destacar que dentro da sistemática adotada pelo Governo Federal, o ministério que firma o convênio ou outro termo congênere é o responsável primeiro pela fiscalização da regular aplicação dos recursos. É a eles que os entes beneficiários devem prestar contas do uso.

Essa fiscalização e a análise das respectivas prestações de contas poderão levar a não aprovação das contas e instauração de um procedimento denominado

tomadas de contas especiais, que tem por objetivo identificar os responsáveis, quantificar o dano e ressarcir o erário (BRASIL, 1997).

Essas tomadas de contas especiais são submetidas aos tribunais de contas para fins de julgamento. Os julgamentos no âmbito do TCU em processos de contas podem dar-se de três modos. Serão as contas **Regulares**, quando expressarem a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável, nos termos do Art. 16, I/Lei 8443/1992. Enseja quitação ao responsável, de acordo com o art. 17, § único/Lei 8443/1992 (BRASIL, 1992).

O julgamento pela **Regularidade com ressalvas** ocorrerá quando as contas evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário, conforme Art. 16, I/ Lei 8443/1992. Nesse caso, é dada quitação, com determinação ao responsável ou sucessor para correção de falhas apontadas, em consonância com o art. 18, § único/ Lei 8443/1992. Eventual descumprimento futuro ensejará multa estabelecida no art. 58, §1º. Lei 8443/1992 (BRASIL, 1992).

Por fim, serão julgadas **Irregulares**, quando ocorrer omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico; e, ainda, nos casos de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (BRASIL, 1992).

Sinteticamente, as principais falhas e irregularidades se encontram descritas no Quadro 1.

Quadro 1 – Tipo e Subtipos de Irregularidade Elaborados pelo TCU

Fraudes e Irregularidades graves
superfaturamento; irregularidades graves concernentes ao processo licitatório; celebração/administração irregular de contratos; alterações indevidas de projetos e especificações; movimentação irregular de recursos; pagamento antecipado; superfaturamento; reajustamento irregular; desvio de finalidade; desvio de objeto; prestação de contas irregular.
Irregularidades
projeto inadequado; execução irregular de obra; processo licitatório com irregularidades relevantes; inexistência de licença ambiental; pendências em obras já concluídas; contrato vencido com obra em andamento; pagamento de serviços executados após vigência do contrato ou convênio; falta de definição precisa das condições de reajuste; celebração irregular de convênios; termo de recebimento/aceitação para obra não concluída; saques indevidos na conta-corrente do convênio; contrato encerrado com objeto inconcluso; uso inadequado de índices de reajuste; falta de prestação de contas; início de investimento com duração superior a um exercício.
Falhas e impropriedades
deficiência de projetos; impropriedades relacionadas à documentação; impropriedades ou falhas no processo licitatório; impropriedades ou falhas na celebração do convênio ou contrato; falhas de manutenção em obras concluídas ou paralisadas; deficiência de controle patrimonial; aceitação de relatórios de empresas de fiscalização inconsistentes.

Fonte: Tribunal de Contas da União (WEBER, 2006, p. 35).

Por meio de transferências voluntárias, o Governo Federal materializa parte das escolhas públicas eleitas. Após a superação de todo o processo de escolha (sintetizado na Figura 1), o dinheiro finalmente chegará à comunidade levando desenvolvimento econômico e social (item “5” da Figura 1).

Nesse percurso, eventualmente, pode ser que venha a sofrer qualquer dos desvios expostos no Quadro 1, seja porque o gestor paga preços excessivos, seja porque contrata e paga obras que não serão executadas, seja porque simula licitação, não importa: o recurso não cumpriu seu objetivo. Portanto, a política pública será afetada e, por conseguinte, a medida de bem-estar também o será.

A seção seguinte tratará de analisar as relações que se formam entre a corrupção e desenvolvimento humano.

3 CORRUPÇÃO E DESENVOLVIMENTO HUMANO

3.1 Corrupção: revendo a literatura

Nos últimos tempos, o tema corrupção vem sendo amplamente debatido, não apenas na imprensa como em estudos sobre o fenômeno. Todavia, os povos antigos já o relatavam. Para Aristóteles, ainda no séc. IV antes de Cristo, a política é desdobramento natural da ética e preocupa-se com a felicidade da *pólis*. Para ele, a corrupção seria um fato de destruição da convivência social, portanto desvio de comportamento (ARISTÓTELES, 2004, p. 196-197).

Hobbes (2004, p. 95-100) dizia que o homem em seu estado natural só pensa na própria conservação e nos interesses pessoais. Assim, para se preservar, ele cede parte de sua liberdade para um soberano que o defende, bem como à sua propriedade.

Firmado o pacto social, o homem passa a viver em sociedade política. Locke (2004, p. 19-20) afirmava que o poder político se encontra na sociedade civil e que o soberano só o retém à medida que desempenha bem suas funções, protegendo a sociedade e os homens. Para ele é legítimo o direito de resistir e insurgir-se contra o abuso do poder por parte das autoridades. Segundo ele

Aquele que venha a exercer o poder, em qualquer de seus aspectos, por meios diferentes dos prescritos pelas leis da comunidade, não tem direito à obediência, apesar de ser mantida a forma da comunidade, uma vez que não é a pessoa que as leis indicaram e, portanto, não é a pessoa que o povo escolhera. Nem pode o usurpador, ou qualquer pessoa que dele derive, vir um dia a gozar do direito, até que o povo tenha liberdade para dar-lhe seu assentimento e tenha de fato concordado em conceder-lhe e confirmar o poder que até então usurpara. (LOCKE, 2004, p. 135-136).

Observa-se que a relação se dá de modo inverso entre a liberdade do indivíduo e a organização social. Além do mais, se o cidadão concede a uma pessoa ou grupo (a quem a doutrina chama de Estado) o controle sobre toda a sociedade, de modo que somente o Estado teria o monopólio do uso legítimo da força (WEBER, 1999, p. 525-526), essa pessoa/grupo precisa, igualmente, ser controlada. Isso porque o poder necessita legitimação, seja por preceitos políticos, jurídicos, sociais, nacionais ou religiosos (WEBER, 1999, p. 526-529).

Ainda de acordo com Weber (1999, p. 538), o desenvolvimento da política passou a exigir dois tipos de funcionários públicos – os especializados e os políticos. Em face da crescente indispensabilidade deles para o Estado, questionava se haveria alguma garantia de que existisse poder capaz de manter dentro de seus limites a prepotência dessa camada e que a controlasse eficazmente.

Como se vê, o foco do questionamento é a preocupação com desvios que viessem a ser praticados por aqueles que detinham o poder. Como diria o historiador britânico *Sir John Emerich Edward Dalberg-Acton*, conhecido como *Lord Acton*, em carta ao Bispo M. Creighton, em 1887, “o poder tende a corromper e o poder absoluto corrompe absolutamente” (TEIXEIRA, 2006, p. 18).

Mas, o que seria corrupção?

De acordo com o dicionário eletrônico (FERREIRA, 1999), a palavra corrupção vem do latim *corruptio* e significa: “1. Ato ou efeito de corromper; decomposição, putrefação. 2. Fig. Devassidão, depravação, perversão. 3. Fig. Suborno, peita.”

A Transparência Internacional define corrupção como o “mau uso do cargo público em proveito próprio” (HEYWOOD 1997 apud WEBER, 2006).

No geral, pode-se definir corrupção como abuso do poder público para obter benefícios privados. Ou, dito por outras palavras, corrupto é aquele agente público que adota comportamento que desvia daquilo que dele se espera em benefício próprio ou de outrem.

Damé (BRASIL, 2008-a, p. 8-9), fazendo uma revisão na literatura sobre esse tema, lembra que muitos estudiosos procuraram explicar a corrupção do ponto de vista econômico. Alguns desses estudos encontram-se compilados no Quadro 2, onde estão identificadas as principais características de cada um deles:

Quadro 2 – Modelos Econômicos da Corrupção: Resumo da Literatura

Autores	Teoria	Como ocorre a corrupção	Como combater	Críticas
ROSE-ACKERMAN (1975)	Economia do Crime	O corrupto decide suas ações baseado nos custos e nos e nos ganhos, ou seja, só corrompe se o benefício de seus atos fosse maior que o valor esperado de ser pego e, conseqüentemente, de ser punido.	Penas mais severas e aumento da fiscalização.	Aumento da pena e da fiscalização contribui para aumentar o valor da propina.
SCHLEIFER; VISHNY (1993)	Organização Industrial da Corrupção	Burocratas respondem aos mesmos incentivos de produtores de quaisquer outros bens disponíveis no mercado: impõem barreiras à prestação do serviço para arrancarem propina dos demandantes.	Criar órgãos concorrentes: o aumento da concorrência tende a baixar o preço e até eliminar a corrupção.	A concorrência pode agravar a corrupção, no caso de corrupção com roubo.
BRUMM (1999); COOLIDGE; ROSEACKERMAN (1997); MAURO (1997); MBAKU (1992); MURPHY; SCHLEIFER; VISHNY (1993); SARTE (2001).	Teoria das Escolhas Públicas	A corrupção se dá quando os agentes econômicos procuram os agentes públicos com o intuito de obter alguma vantagem que este possa conceder, oferecendo algum tipo de benefício (por exemplo: propina, prática de lobby ou contribuição para campanha política).	Diminuição da intervenção estatal, diminuindo o poder dos burocratas.	Sobre a auto-regulação do mercado (“mão invisível” de Adam Smith), já restou demonstrado que, na prática, as condições não são ideais porque a competição não é perfeitamente livre e os consumidores não são perfeitamente informados (*)
CARRARO, 2001.	Teoria da Agência (Agente-Principal)	Corrupção acontece devido à dificuldade da fiscalização do comportamento do agente pela administração pública; este último, aproveitando-se da situação, usa sua função em benefício próprio.	Aumentar o monitoramento para solucionar o problema da informação assimétrica e criar políticas para resolver o problema da <i>moral hazard</i> (corrompe-se porque não é punido ou obtém benefício).	A assimetria das informações (falha de governo), seria corrigida pelo aumento da transparência; e o risco moral e seleção adversa (falha de mercado), seriam corrigidos pela diminuição do poder dos burocratas, com desestatização e criação apenas de agências reguladoras (*)

(*) O autor não tece críticas a essa tese.

Fonte: Brasil (2008a, p. 11-21).

Como se verifica, essas teorias partem de premissas diversas, destacando ora a questão do crime, ora a ausência de concorrência, ora o problema de agência (assimetria de informações), ou, ainda, como sendo uma questão de escolha pública.

Contudo, cabe destacar que referidas teorias não são excludentes. Se o governo deseja maximizar o bem-estar social e para isso se utiliza de uma variedade de instrumentos para regular sua produção, deve também construir uma estrutura burocrática adequada que operacionalize essas ações (CARRARO, 2006, p. 3).

De acordo com Silva (2002, p. 13), se essas relações fossem realizadas em um estado perfeito, composto de burocratas e políticos com comportamentos estritamente públicos e controle perfeito, a função social seria maximizada e possivelmente não haveria corrupção. Porém, um sistema rígido de controle pode ser caro para a sociedade, com elevados custos em auditorias (CARRARO, 2006, p. 3).

Por fim, se a questão é de escolha pública e se são os políticos que tomam as decisões para alocar recursos, sendo o mercado imperfeito, essas decisões tendem a não refletir, a rigor, uma “escolha pública” (SILVA, 2002, p.4). Mas, ao contrário,

A prática da corrupção dentro de um governo seria a confirmação que o resultado político provém de decisões tomadas por indivíduos (políticos, burocratas) pertencentes a algum grupo de interesse e que possuem a sua própria agenda de discussão. (CARRARO, 2006, p. 3).

Daquilo que se viu até aqui, existe uma rede de relações formadas entre políticos/governantes, burocratas e cidadãos. Para Przeworski (PEREIRA; SPINK, 1998, p. 45), essas relações são diferenciadas e multifacetadas e o desempenho depende da respectiva modelagem das instituições que as regulam.

Por oportuno, destaque-se que aquele autor trata de relações tanto de ordem econômica – empregados e empregadores –, como as de ordem política – cidadãos e governantes, políticos e burocratas. As primeiras não serão analisadas na presente pesquisa.

Especificamente quanto às relações de ordem política, elas foram retratadas na Figura 1 e demonstra que o Estado desempenha papel importante na busca do

desempenho econômico e social (vide item “5”, daquela figura). Esse desempenho pode ser traduzido como desenvolvimento humano.

Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD “as pessoas são a verdadeira riqueza das nações. O desenvolvimento tem a ver, portanto, com o alargamento das escolhas que as pessoas têm para levar uma vida a que dêem valor” (HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 2001, p. 9). Nesse esteio, prega que para alargar as escolhas é fundamental criar capacidades humanas, sendo as mais elementares ter vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso a recursos necessários para um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida em comunidade (HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 2001, p. 9).

Se confrontar-se esse entendimento com a questão das escolhas públicas, tem-se que, uma vez realizadas e sendo as mesmas materializadas em políticas públicas, é de esperar-se mudança social em relação ao *status quo ante*. Assim, por exemplo, se o governo trabalha em um programa de alfabetização escolar no tempo certo, ao final de um determinado período, uma avaliação deverá demonstrar elevação do nível alfabetização daquelas crianças. Com isso pode-se afirmar que houve melhoria no desenvolvimento humano daquela comunidade, quanto a esse aspecto (educação).

Contudo, como se viu, as escolhas públicas (que se traduzirão em desenvolvimento humano) é resultado de embates diversos. Nesse sentido, cabe perguntar: a presença de corrupção poderá comprometer o resultado da política pública, afetando o desenvolvimento humano?

Akçay (2006, p. 33), revendo a literatura sobre o tema, conclui que há indícios de que a corrupção pode afetar indiretamente o desenvolvimento humano, de acordo com o resultado de pesquisas analisadas e sinteticamente demonstradas no Quadro 3.

Quadro 3 – Revisão da Literatura: Impactos da Corrupção

AUTORES	CONCLUSÕES
Mauro (1998)	Corrupção reduz gastos do governo em educação e saúde.
Gupta, Davoodi and Alonso-Terme (1998)	Corrupção reduz nível de gastos sociais, promove educação desigual, reduz ensino secundário, promove distribuição desigual de terras e aumenta desigualdade de renda.
Gupta, Davoodi and Tiongson (2000)	Corrupção aumenta mortalidade infantil, aumenta o percentual de nascimentos de crianças abaixo do peso e as taxas de evasão escolar.
Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobaton (1999)	Corrupção reduz expectativa de vida e alfabetização e aumenta as taxas de mortalidade infantil.

Fonte: Akçay (2006, p.34-35).

Se os estudos demonstram relação entre corrupção e desenvolvimento humano, aos governos e a sociedade caberia acompanhar o nível de alcance das políticas públicas por meio de avaliações periódicas que permitam mensurar não somente o desempenho, no que diz respeito à economicidade, eficiência e eficácia, mas também a própria mudança no meio social ocorrida – a efetividade da política pública.

3.2 Índice de Desenvolvimento Humano como medida de bem-estar

Quando se quer medir o bem-estar da sociedade, a literatura apresenta indicadores diferenciados de acordo com os objetivos que se deseja acompanhar – por exemplo, qualidade de vida, nível de escolaridade, entre outros.

Esses indicadores são gerados em diversos níveis de agregação que vão desde o nível de uma escola, por exemplo, passando pelas regiões de uma cidade, município, país.

Essa seção objetiva apresentar os indicadores de desenvolvimento humano mais discutidos na literatura e apresentar aquele indicador utilizado para cumprir os objetivos delineados no início deste trabalho.

Por oportuno, registre-se que o uso de indicadores pelos órgãos responsáveis pelo planejamento público não é novo. Nahas (2004, p. 95) lembra que os romanos utilizavam números para acompanhar o desenvolvimento de governos e políticas, tendo crescido amplamente esse acompanhamento com o desenvolvimento do cálculo na idade média.

Nos anos 1960 apareceram os primeiros trabalhos na linha de indicadores sociais nos Estados Unidos como decorrência de um primeiro enfrentamento do governo americano no sentido de buscar novos indicadores que captassem realidades não estritamente econômicas no sentido de desenvolvimento. Essa corrente proliferou também na Europa e América Latina durante os anos 1970 e 1980 (NAHAS, 2004, p. 96).

No final dos anos 1980 e começo dos anos 1990, com o agravamento da criminalidade, exclusão social e pobreza, aliados aos grandes problemas de habitação, transporte, infra-estrutura urbana e acesso a serviços, além da

degradação ambiental crescente nas cidades, deu-se início a uma tendência mundial de monitorar o desenvolvimento das cidades em nível local, de modo a “conceber, desenhar e monitorar projetos para aumentar a sustentabilidade local” (NAHAS, 2004, p. 96).

Até o final dos anos de 1980, utilizava-se o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* para medir a riqueza das nações. Esse índice considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.

De acordo com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, em seu sítio na rede mundial de computadores (www.pnud.org.br), em 1990 foi concebido o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH por Mahbub ul Haq (1934-1998), economista paquistanês, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, com publicação em dezenas de idiomas e em mais de cem países. Esse índice tem como pressuposto que a aferição do avanço de uma população não deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é publicado pelo PNUD e contempla três aspectos vitais do desenvolvimento sócio-econômico: saúde, educação e qualidade de vida (AKÇAY, 2006, p. 33).

Desse modo, além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também considera a longevidade e a educação.

No Brasil, desenvolveram-se diversos sistemas de indicadores sociais municipais, que, de acordo com Nahas, Gonçalves e Guimarães (2006, p. 2-3), podem ser agrupados em duas linhas de desenvolvimento: sistemas intra-urbanos e sistemas intermunicipais. Os primeiros são georreferenciados em sub-regiões no interior das grandes cidades e destinam-se à análise das condições de vida naquelas localidades.

Por sua vez, os segundos sistemas refletem indicadores georreferenciados nos municípios e possibilitam a identificação e análise de desigualdades intermunicipais. O PNUD também criou, em 1998, um índice com essa característica, a partir do IDH: o IDH Municipal (IDHM).

Pesquisa patrocinada pela Associação Brasileira de Estudos Populacionais – ABEP (NAHAS; GONÇALVES; GUIMARÃES, 2006, p. 4), em 2006, resultou na identificação de 45 Sistemas de Indicadores, sendo seis de abrangência nacional

(totalidade dos municípios brasileiros) e 39 referentes a municípios de diversas Unidades da Federação e Distrito Federal, abrangendo 816 indicadores sobre 25 temas diferentes.

Sinteticamente, os Sistemas de Indicadores de abrangência nacional estão resumidos na Tabela 5. Detalhamentos dos mesmos se encontram no Anexo A.

Tabela 3 – Sistema de Indicadores do Brasil de Abrangência Nacional

NOME DO SISTEMA	NÚMERO DE INDICADORES
IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	4
ICV: Índice de Condições de Vida	18
IES: Índice de Exclusão social	7
ICH: Índice de Carência Habitacional	12
IQIM: Índice de Qualidade Institucional dos Municípios	12
IPDM: Índice do Potencial de Desenvolvimento do Município	21
IM: Índice Municipal	10
IFDM: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal	12
Total de Indicadores	96

Fonte: Nahas, Gonçalves e Guimarães (2006, p.5), com adaptações da autora.

Ainda de acordo com dados dessa pesquisa, os maiores produtores de sistemas de indicadores intermunicipais são os governos dos Estados (cerca de quarenta por cento), o que levou os pesquisadores a concluir que tais sistemas estão sendo pensados e elaborados como instrumentos de avaliação e planejamento das políticas públicas dos governos, e não apenas como elementos para o estudo acadêmico (NAHAS; GONÇALVES; GUIMARÃES, 2006, p. 10).

Considerando a população objeto da presente pesquisa, cabe destacar, dentre os Sistemas de Indicadores Regionais, o Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM.

Esse índice foi desenvolvido pelo Governo do Estado do Ceará ainda em 1997, estando, hoje, sua atualização e publicação a cargo do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. Esse índice é levantado a cada dois anos, tendo como objetivo principal mensurar os níveis de desenvolvimento alcançados pelos municípios do Ceará, permitindo aos seus usuários acompanhar a evolução do desenvolvimento dos municípios e regiões cearenses (CEARÁ, 2008, p. 6).

O IDM considera trinta indicadores classificados em quatro grupos socioeconômicos, que tem por base a abrangência municipal (CEARÁ, 2008, p. 11-

12): Indicadores Fisiográficos, Fundiários e Agrícolas; Indicadores Demográficos e Econômicos; Indicadores Infra-Estrutura de Apoio; Indicadores Sociais.

3.3 Em busca de um modelo para explicar a relação entre corrupção e desenvolvimento humano

De tudo o até aqui exposto, observa-se que muitos são os estudos que vinculam corrupção e desenvolvimento humano. Contudo, como mensurar esses efeitos tem sido uma preocupação constante de pesquisadores. Muitos autores têm estudado os efeitos da corrupção sob o ponto de vista econômico (para mais detalhes, vide Anexo B). Porém, ainda são escassos os trabalhos que incluem variáveis sociais.

Considerando a relevância dos achados, vale destacar a pesquisa de Akçay (2006, p. 32, 35-37), que utilizou como variável dependente o IDH em uma amostra de 63 países, distribuídos nos cinco continentes, como objetivo de investigar o impacto da corrupção sobre o desenvolvimento humano. Para mensurar a corrupção, fez uso de três diferentes índices já correntes na literatura (Índice de Percepção de Corrupção, Guia Internacional de Risco do País e o Índice de Kaufmann, Kraay e Mastruzzi). Em complemento ao modelo, empregou as variáveis de taxa de urbanização, liberdade econômica e democracia.

Os resultados revelaram que existe relação estatística significativa e negativa entre corrupção e índice de desenvolvimento humano. A evidência empírica do estudo sugere que os países mais corruptos tendem a ter níveis mais baixos de desenvolvimento humano (AKÇAY, 2006, p. 45-46).

Também se utilizando do IDH, mas com o “incremento” de uma variável denominada “capital social”, Weber (2006, p. 8) em seus estudos procurou demonstrar que a existência em dado município de capital social (mensurado a partir da densidade associativa) estaria vinculado a um maior ou menor grau de corrupção nas administrações públicas municipais. Utilizou relatórios do programa de fiscalização por sorteios públicos da CGU para quantificar irregularidades e desvios de recursos públicos.

Os resultados da pesquisa revelaram que quanto maior o desenvolvimento econômico municipal, menor os índices de corrupção; demonstraram, ainda, uma

tendência à ocorrência de fraudes graves e sucessivas nas administrações públicas daquelas localidades onde o número de associações é menor (menor capital social).

Por sua vez, Nova (2006, p. 20-25) avaliou a efetividade dos gastos públicos sociais na melhoria da qualidade de vida das pessoas refletida na melhoria do IDH nos municípios cearenses. Para tanto, verificou como os gastos públicos com educação e cultura, saúde e saneamento, assistência e previdência, habitação e urbanismo, e segurança pública, afetam a variação do IDH-M.

As conclusões do pesquisador foram no sentido de que gastos com educação, segurança e habitação são os que mais impactam o IDH-M, de modo que, para cada 1% de aumento dos gastos per capita destinados à educação, obtém-se 0,51 pontos de acréscimo na variação do IDH-M.

Dentro de um enfoque diferenciado, buscando auxiliar o governante a gerenciar contas públicas para melhorar o desenvolvimento humano, Scarpin (2006, p. 12-13) promoveu pesquisa com o propósito de analisar se as informações provenientes da contabilidade pública possuíam valor preditivo na determinação do IDH-M futuro. Elaborou modelagem econométrica com variáveis contábeis e não contábeis, como distância do município à capital e altitude.

Os resultados da pesquisa evidenciaram, entre outros, que o IDH-M futuro compõe-se de aproximadamente 36,3% do IDH-M passado, sendo 27,4% do IDH-M passado na dimensão educação e $8,602E-02$ do IDH-M passado na dimensão longevidade (SCARPIN, 2006, p. 136).

Merece destaque a pesquisa de Rezende, Slomski e Corrar (2006). Esses autores investigaram se os investimentos públicos (políticas públicas) contribuíam para mudança no IDH-M e se o volume de investimento é relevante para os níveis de desenvolvimento humano do município.

Os resultados da pesquisa apontaram que os municípios que apresentaram maior volume de investimentos não se encontravam no *cluster* de maior IDH e que a relação entre municípios de maior IDH com aqueles que possuem maior investimento deve-se a outros fatores que não exclusivamente investimentos públicos (REZENDE, SLOMSKI; CORRAR, 2007, p. 38).

Por fim, cabe destacar trabalho de Ferraz, Finan e Moreira (2008) que investigaram os efeitos da corrupção e má governança pública examinando o efeito do desvio de recursos públicos em educação sobre o desempenho dos alunos de ensino fundamental no Brasil.

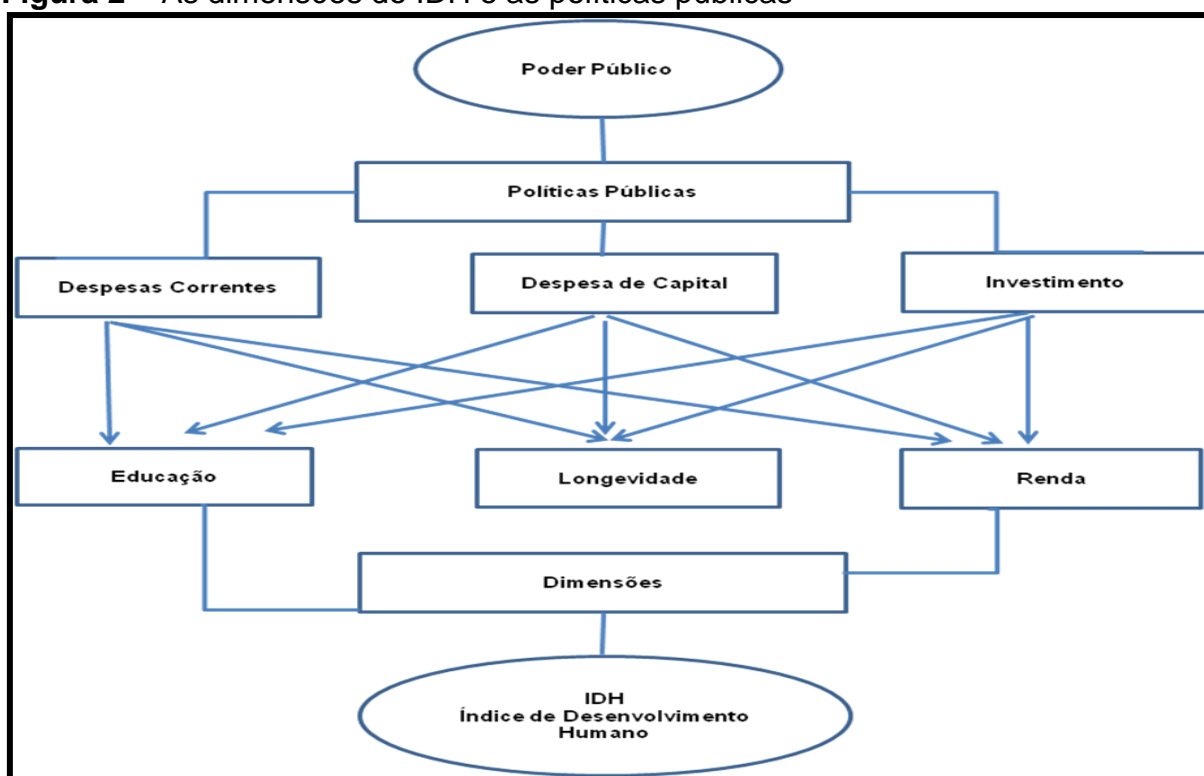
Baseados em trabalho anterior de Ferraz e Finan (2006) utilizaram também nesta pesquisa relatórios do programa de fiscalização por sorteios públicos da CGU para quantificar irregularidades e desvios de recursos públicos, além de criarem indicadores de má gestão pública.

Os resultados apontaram que uma maior incidência de corrupção em educação no município reduz as notas de Português e Matemática. Encontraram ainda reduções no desempenho dos alunos associadas a irregularidade de má gestão.

De toda sorte, todos os estudos apresentados se utilizam do IDH em seus modelos como medida de desenvolvimento humano, de maneira que a literatura o tem consagrado como um bom “termômetro” acerca dos benefícios sociais trazidos pela execução das políticas públicas.

Em sua modelagem, conforme já discutido, o IDH contempla três aspectos fundamentais do desenvolvimento socioeconômico: educação, longevidade e renda. Esquemáticamente, pode ser visualizado na Figura 2 como as políticas públicas impactam essas dimensões e, conseqüentemente, afetam o IDH.

Figura 2 – As dimensões do IDH e as políticas públicas



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, IDH-M e ICV citado por Rezende, Slomski e Corrar (2007, p. 31).

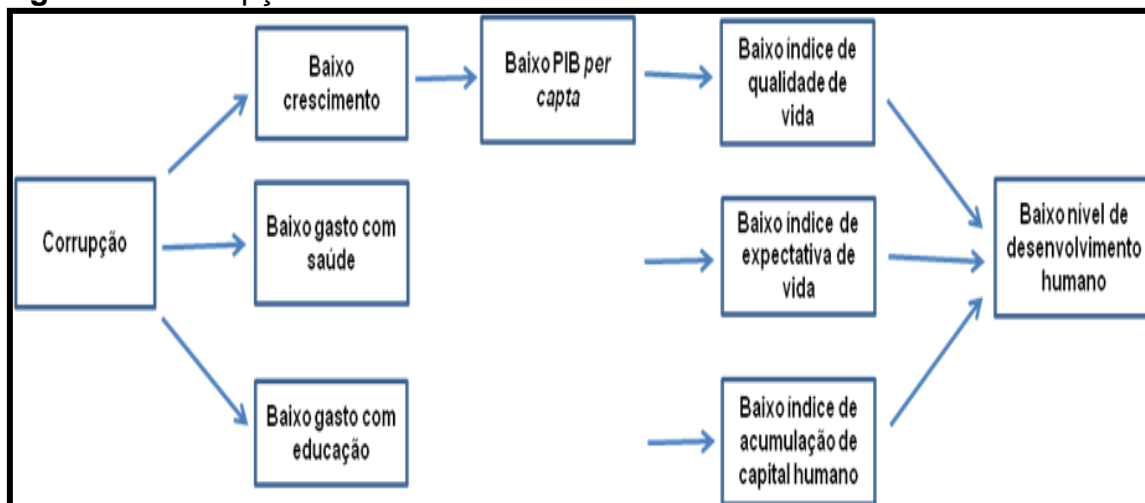
É possível observar que o poder público elege as políticas que serão materializadas por meio de despesas e investimentos e estas incidirão sobre as dimensões do desenvolvimento, impactando o IDH. Os estudos de Nova (2006), Scarpin (2006) e Rezende, Slomski e Corrar (2007), aqui destacados, corroboraram essa tese.

Por sua vez, Weber (2006) que introduziu análise feita a partir do “capital social”, concluiu que sua falta contribui para a existência de fraudes, de maneira que naqueles municípios com baixos IDH, renda per capita e grau de associativismo a corrupção se mostrou mais presente.

Merecem destaque as conclusões de Akçay (2006) cujos estudos concluíram que os países mais corruptos tendem a ter níveis mais baixos de desenvolvimento humano.

Aliás, Akçay (2006, p. 35) sintetiza, por meio da Figura 3, como a corrupção afeta o desenvolvimento humano, impedindo o crescimento e reduzindo despesas sociais, como aquelas em educação e saúde.

Figura 3 – Corrupção e Desenvolvimento Humano



Fonte: Akçay (2006, p. 35).

É bem verdade que muitas são as críticas a esse indicador, sendo as mais recorrentes aquelas relativas ao número reduzido de dimensões consideradas (três), aos indicadores escolhidos para sua composição, os quais já apresentam crescimento praticamente inercial, não demandando grandes esforços dos governos para seu crescimento, e, ainda, aos pesos desses indicadores em sua construção (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003, p. 5).

Quanto a esse fato, cabe lembrar as palavras de Paixão (2004):

O IDH é um indicador. Ele não passa de um indicador. Serve para assinalar a qualidade de vida, sim, como tantos outros, mas deve ser utilizado em conjunto com outros indicadores para medir o estágio de qualidade de vida das populações. Há críticas de que esse indicador releva alguns aspectos e exclui outros, mas a questão central é saber que não se pode utilizar um único indicador como instrumento de análise da realidade. Eles não vão apresentar a natureza do analisado. Eles não vão revelar a verdade de nada. No entanto, são válidos para que haja diálogo, debates, discussões sobre as questões apresentadas por eles. É uma forma válida porque permite ao público que debates possam ser melhor objetivados. Temos que saber, em primeiro lugar, o que o IDH contém. Porque, nesse sentido, é importante sabermos que tipo de informação esse índice incorpora.

Feitas essas considerações, observa-se que o IDH mostra-se capaz de apresentar realidades complexas de forma resumida, estando os dados amplamente disponíveis, cujo levantamento periódico e tratamento dos dados pelo mesmo órgão (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) proporciona algum grau de padronização.

Além do mais, por não se tratar de iniciativa isolada ou restrita a um contexto local, a comparabilidade dos indicadores e índices é alta.

Assim, mesmo considerando as críticas no sentido de que o grau de desenvolvimento municipal eventualmente poderá não estar adequadamente retratado, pois que tomados por referência apenas um pequeno número de variáveis, baseada em todos os fatores acima indicados, bem como no fato de que as transferências voluntárias da União se inserem, basicamente, nas três dimensões que o compõem, optou-se pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que é o mesmo IDH reduzido ao nível municipal, como índice para efeito de comparação e análise ora propostos.

O modelo aqui apresentado poderá ser utilizado não só para avaliar o impacto das transferências voluntárias do Governo Federal sobre o desenvolvimento humano municipal e auxiliar no processo de planejamento local como a integração entre transferências voluntárias federais e necessidades locais de fomento a renda, saúde e educação, como na confecção de matriz de risco pelos os órgãos de controle dirigirem seus esforços fiscalizatórios. Ademais, também representa uma contribuição metodológica para o aperfeiçoamento dos sistemas de informação sociais.

4 METODOLOGIA

4.1 Tipologia da pesquisa

A pesquisa é de natureza quantitativa, descritiva e documental. A pesquisa quantitativa se revelou o método mais apropriado ao tipo de estudo que se realiza. Segundo Richardson (1999, p. 70), o método quantitativo se caracteriza pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples até as mais complexas.

Para cumprir seus objetivos, a pesquisa tem natureza descritiva, pois, segundo Richardson (1999, p. 71) permite identificar as características do fenômeno, sua ordenação e classificação. Também, continua, é possível explicar o papel das variáveis que influenciam ou causam o seu aparecimento.

Foi realizada pesquisa documental, que, de acordo com Lakatos e Marconi (2001, p. 159, 174), tem como característica o fato de “a fonte de coleta de dados está adstrita a documentos, escritos ou não, o que se denomina de fonte primária”.

4.2 Caracterização da área de estudo

Nessa pesquisa foram utilizadas técnicas de análise estatística a fim de serem compreendidas as relações entre as variáveis pesquisadas, bem como contribuir para o aperfeiçoamento da aplicação de transferências voluntárias do Governo Federal para os investimentos sociais, além de propiciar entendimento sobre o desenvolvimento humano nos municípios do Estado do Ceará.

De modo sintético, passa-se a destacar alguns dados econômico-sociais do Estado do Ceará como objetivo de fornecer breve conhecimento situacional do Estado. Os dados que se seguem são todos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2008). Segundo aquele Instituto, o Estado do Ceará tem 184 municípios distribuídos em uma área de 148.825.602 km², representando 9,37% da área do Nordeste e 1,7% da superfície do Brasil. A população estimada em 2008 é

8.450.527 habitantes. Fortaleza é a sua capital, tendo a maior densidade demográfica não apenas do Estado, mas do Brasil (7,76hab/ km²).

Figura 4 – Mapa do Brasil



Fonte: IPECE (2008).

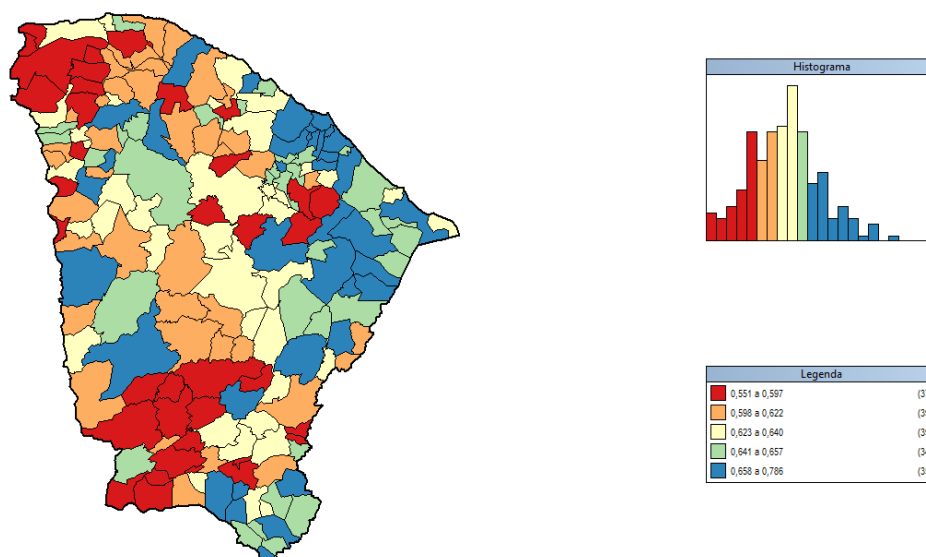
A taxa de analfabetismo das pessoas acima de quinze anos, em 2007, foi de 19,2%, e a de analfabetos funcional foi de 30,7%, acima da média nacional. A média de estudo dos cearenses é de 5,9 anos, acima da média nordestina, mas abaixo da nacional.

A expectativa de vida do cearense em 2007 era de 70,3 anos, inferior à nacional (72,7 anos). Em relação à mortalidade infantil, o Ceará está muito acima da média nacional com 30,8 por mil habitantes.

O PIB do Estado, de acordo com dados do IPECE (2008), é da ordem R\$ 46,3 milhões, em valores correntes, sendo que 48,22% estão concentrados em Fortaleza. A renda média per capita em 2000 foi de R\$ 156,2, sendo que a proporção de pobres era da ordem de 57% naquele ano.

Por fim, o desenvolvimento humano ainda é muito incipiente: passou de 0,604 em 1991, para 0,723 em 2000 (IDH-M brasileiro passou de 0,696 em 1991 para 0,766 em 2000). Dentre os municípios do Estado, o de melhor IDH-M é Fortaleza com 0,786 e o pior é Barroquinha com 0,551 (IPECE, 2008).

Figura 5 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000/ Municípios do Estado do Ceará



Fonte: PNUD (2003).

4.3 Coleta de dados

De acordo com a modelagem proposta, como se verá na seção seguinte, foram utilizadas as variáveis sócio-econômicas “distância do município à capital” e “taxa de urbanização” (IPECE, 2008).

Quanto aos dados contábeis, os mesmos foram extraídos do FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios, relativos aos exercícios de 2000 e 2005, disponíveis no sítio do Tesouro Nacional na rede mundial de computadores⁶.

Os dados relativos aos montantes repassados aos municípios cearenses foram extraídos da página da Transparência Pública, disponível na rede mundial de computadores⁷.

Cabe lembrar que a presente dissertação busca analisar o impacto das transferências voluntárias do Governo Federal sobre municípios do Estado do Ceará

⁶ Site disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>.

⁷ Site disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/convenios/ExtratoConveniosConvenientes.asp?UF=CE&NOME=CEARA&TipoConsulta=3>>.

quando se identifica indício de corrupção no município. Ou, por outras palavras, como o bem-estar social é afetado pela corrupção.

A medida de bem-estar adotada para medir o desenvolvimento humano é o IDH. Em termos empíricos, utiliza-se o IDH-M e o IFDM. Para o período de análise da pesquisa (1996-2005), existe apenas um IDH-M publicado (para o ano de 2000). Isso impossibilitou fazer uma análise estático-comparativa utilizando-se esse índice. Nesse sentido, recorre-se ao IFDM, cuja publicação tem-se disponível para os anos de 2000 e 2005. Ademais, a concepção do IFDM apresenta maiores similaridades com o IDH-M (para detalhamento, vide Anexo A).

Por outro lado, o IDM não foi utilizado porque considera trinta indicadores classificados em quatro grupos socioeconômicos, não diretamente relacionados às mesmas dimensões do IDH-M.

Os dados do IDH foram obtidos na base de dados IPEADATA (2009) e os do IFDM foram obtidos no sítio na rede mundial de computadores da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), responsável pela divulgação. A título ilustrativo, o Anexo C apresenta as diferenças na classificação municipal entre os dois indicadores, considerando os dez municípios melhores classificados.

Para cumprir os objetivos da pesquisa, fez-se necessário buscar uma medida de corrupção. Foram utilizados relatórios de auditorias públicas para construir essa medida. Esses relatórios foram produzidos pela CGU no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

O trabalho da CGU abrange tanto programas e ações cujos recursos são repassados diretamente às Prefeituras Municipais para execução de políticas públicas, quanto à aplicação de recursos repassados diretamente por órgãos federais a órgãos estaduais, famílias e entidades não governamentais na localidade municipal auditada (BRASIL, 2009).

A Caixa Econômica Federal (CEF) realiza sorteio dos municípios a serem fiscalizados, na mesma sistemática dos sorteios lotéricos (aleatoriamente), inclusive não havendo impedimento para que um município já auditado volte a ser sorteado (WEBER, 2006, p. 19).

A especificação daquilo que será fiscalizado em cada município é determinado institucionalmente no âmbito da CGU pelas Coordenadorias-Gerais das Diretorias responsáveis pelas ações de controle sobre os correspondentes programas de governo. Essas coordenadorias determinam o número de ordens de

serviço para cada programa a ser auditado no ente municipal, o que limita o grau de discricionariedade do fiscal (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2008, p. 5).

Os programas de governo fiscalizados variam a cada sorteio, contudo a análise de todos os relatórios produzidos para os municípios cearenses (62) demonstrou existência de fiscalização de políticas públicas voltadas para as áreas de saúde e educação em todos eles.

Ao final dos trabalhos da CGU, é gerado um relatório contendo as constatações relevantes de cada programa fiscalizado, individualizado por Ministério. Tais relatórios são disponibilizados no sítio da rede mundial de computadores daquela Controladoria, além de encaminhados para os ministérios supervisores de cada programa, TCU e eventualmente, Ministério Público.

Esses relatórios forneceram os dados para a construção de indicadores para 61 municípios cearenses sorteados em 27 edições. Cabe esclarecer que nenhum município no Ceará foi contemplado no primeiro sorteio; que os relatórios do sorteio 28º ainda não se encontravam disponíveis por ocasião do levantamento da presente pesquisa; e que o município de Amontada foi sorteado duas vezes – no 12º e 25º sorteios. Nesse último caso, foi feita avaliação para as duas circunstâncias, criando-se um indicador médio.

A população da pesquisa, portanto, abrange os municípios do Estado do Ceará e a amostragem utilizada foram os municípios sorteados entre o 2º e o 27º sorteio⁸.

A utilização de dados desses relatórios não é novidade, tendo sido encontrado na literatura em quatro pesquisas. Weber (2006, p. 34) buscou medir corrupção envolvendo recursos federais nos municípios, elaborando uma matriz que continha a soma das irregularidades detectadas pelas auditorias da CGU nos diferentes programas de todos os ministérios fiscalizados.

Para cada tipo de irregularidade detectada pelos auditores nos programas atribuiu nota, variando de 1 a 3, de acordo com a gravidade do ilícito constatado.

⁸ Municípios sorteados: Santa Quitéria, Apuiarés, Irauçuba, Santana do Acaraú, Caucaia, Horizonte, Redenção, Crateús, São Benedito, Varjota, Antonina do Norte, Cascavel, Campo Sales, Crato, Pacoti, Aiuaba, Granja, Pacujá, Barro, Pacajus, Paramoti, Farias Brito, Novo Oriente, Iracema, Itaira, Amontada, General Sampaio, Quixelo, Ubajara, Independência, Pentecoste, Aracoiaba, São João do Jaguaribe, Croatá, Sobral, Aracati, Caririaçu, Nova Olinda, Viçosa do Ceará, Jaguaribara, Tejuçuoca, Chaval, Marco, Milhã, Pacatuba, Itaitinga, Salitre, Catarina, Frecheirinha, Quiterianópolis, Acaraú, Acopiara, Lavras da Mangabeira, Barroquinha, Nova Russas, Itarema, Mucambo, Uruoca, Carius, Quixeramobim e Tamboril.

Essa escala numérica de gravidade foi construída pelo autor de maneira a refletir a legislação vigente (sobretudo a Lei de Licitações 8666/93) e nos tipos e subtipos de irregularidades elaborados pelo TCU, expostos no Quadro 1.

Ferraz; Finan também se utilizaram de relatórios da CGU para realizarem pesquisas, produzindo dois estudos: *Exposing Corrupt Politician: The Effects of Brazil's Anti-Corruption Program on Electoral Outcomes* (2005a); e *Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazil's Municipal Audit Reports* (2005b).

O primeiro estudo teve por objetivo comparar resultados eleitorais de prefeitos em municípios onde ocorreram auditorias com resultados eleitorais de municípios não auditados (FERRAZ; FINAN, 2005a). Já o segundo teve por objetivo investigar corrupção política e incentivos à reeleição (FERRAZ; FINAN, 2005b).

Em 2008, esses autores, juntamente com Moreira (2008) realizaram nova pesquisa utilizando-se, também, dos relatórios da CGU a partir de sorteios públicos: *Corrupção, Má Gestão e Desempenho Educacional: Evidências a Partir da Fiscalização de Municípios*. O objetivo desse trabalho foi o de examinar o efeito do desvio de recursos públicos em educação sobre o desempenho dos alunos de ensino fundamental no Brasil. Em todos os casos, a partir da leitura dos relatórios da CGU, codificaram irregularidades listadas em várias categorias, indicando a existência de corrupção ou má gestão.

Concretamente, os autores defendiam a existência de corrupção se fossem identificadas as seguintes ocorrências: que as aquisições da municipalidade não se deram em consonância com a lei; existência de despesa sem a comprovação da parte física ou da prestação de serviço (“desvio de recursos públicos”); e aquisição por preços superiores àqueles praticados no mercado – “superfaturamento” – (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2008, p. 5-6).

A má gestão estaria relacionada a outros fatores, não configurado em nenhuma dessas três categorias. O Quadro 4 demonstra a classificação.

Quadro 4 – Categorias e agregação das irregularidades

Corrupção	Má Gestão	
Superfaturamento Licitação com desvio de recurso Desvio de recurso	Má Administração Não pagamento de tributo Não execução de recurso Obra inacabada Inexistência ou fraca atuação do conselho Clientelismo Execução Irregular de programas sociais Elefante Branco Licitação Irregular	Licitação Fracionamento Licitação com Falta de concorrência Licitação com Laranja Desvio de Finalidade para um mesmo setor Desvio de Finalidade para outro setor Não ocorreu contrapartida Obra acabada com irregularidade Irregularidade não relacionada ao prefeito

Fonte: Ferraz, Finan e Moreira (2008, p. 13).

Como se pode observar da leitura dos Quadros 1 e 4, as duas medidas de corrupção se baseiam nos mesmos conceitos: a severidade de aplicação de penas, seja da lei de licitações ou outra, seja nos julgamentos do TCU.

Essa compreensão empírica de corrupção possui grau razoável de objetividade, capaz de medir o fenômeno abordado no presente trabalho, permitindo conclusões acerca do impacto das transferências voluntárias no IDH-M dos municípios cearenses, bem como os impactos de seus desvios nesse mesmo indicador. Nesse sentido, esse princípio foi adotado na pesquisa.

Para efeito de medição da corrupção, a catalogação dos achados restringiu-se exclusivamente às áreas de Educação e Saúde, considerando que essas são dimensões explicitadas diretamente, tanto no IDH quanto no IFDM, bem como o fato de as respectivas áreas terem sido contempladas com ordens de serviço em todas as edições dos sorteios.

Procedeu-se a leitura de todos os 62 relatórios referentes aos municípios cearenses auditados no âmbito do programa de “sorteios públicos”. Então, foi-se catalogando numericamente os achados apontados por aquela Controladoria de acordo com a classificação de Ferraz, Finan e Moreira (2008, p. 13), exposta acima.

Desse modo, para determinado município m_1 foram encontrados, por exemplo, 2 achados classificados como corrupção e 44 como má gestão; 7 achados classificados como corrupção e 23 como má gestão para o m_2 ; 10 achados classificados como corrupção e 32 como má gestão para o m_3 . E assim, foram catalogados os dados de todos os municípios.

Também foram levantados os dados relativos ao número de ordens de serviço expedidas para cada município que sofreu fiscalização por parte da CGU. Esse número varia para cada um deles. Assim, por exemplo, foram expedidas 89 ordens de serviço para o município m_1 ; 83 para o m_2 ; 94 para m_3 . E assim para todos os demais.

Os dados levantados encontram-se sumarizados no Anexo D da presente pesquisa.

Com referidos dados e para os fins da presente pesquisa, foi construído exclusivamente um índice de corrupção (COR), medido pela frequência média de ocorrências encontradas pela fiscalização da CGU catalogadas como prática de corrupção por ordens de serviço expedidas.

4.4 As variáveis

A análise empírica utilizada nessa pesquisa é baseada no IDH-M e seus determinantes para 61 municípios cearenses fiscalizados pela CGU no âmbito do Programa de Sorteios Públicos.

A seleção das variáveis se baseou, inicialmente, nas considerações de que as políticas públicas estão fundadas nos objetivos da República Brasileira, insculpidos no art. 3º da Constituição Federal. Esses objetivos vêm, igualmente, retratados nas metas sociais estabelecidas pela ONU, denominadas metas do milênio, e que também devem ser perseguidos pelos países signatários. Assim, foram escolhidas variáveis que mantêm relação direta com as dimensões do IDH.

Como variáveis independentes, foram inseridas no modelo, “distância do município à capital” e “taxa de urbanização” no sentido de verificar se variáveis sócio-econômicas possuem relação com o objeto de estudo. Como lembra Akçay (2006, p. 37), a urbanização é uma parte natural do desenvolvimento, de maneira que residentes em zonas urbanas têm mais oportunidades de maiores rendimentos, bem como um melhor acesso à educação, aos cuidados de saúde, e outros serviços sociais. Assim, o sinal esperado do coeficiente de urbanização é positivo.

Quanto à questão da distância do município da capital, no caso dos municípios cearenses, observa-se que os municípios de melhor IDH encontram-se

mais próximos à área de influência da capital, de modo que entre os dez melhores municípios no *ranking* do IDH, apenas duas cidades distam mais de trezentos quilômetros (Crato e Juazeiro – vide Anexo C).

Contudo, essa circunstância não foi observada nos estudos de Scarpin (2006, p.135), em relação ao Estado do Paraná, vez que o modelo por ele desenvolvido demonstrou que quanto mais distante da capital, melhor o IDH-M, embora o efeito não seja significativo. Para o Ceará, ao contrário, espera-se sinal negativo.

De igual modo, as transferências voluntárias do Governo Federal para os municípios cearenses também foram introduzidas como variável explicativa, tendo sido utilizadas da seguinte forma:

- a) Para o ano de 2000, foi utilizado o valor transferido no período de 1996⁹ a 2000, cumulativamente, uma vez que o efeito gerado sobre o bem-estar social se espraia ao longo dos anos;
- b) Para o ano de 2005, foi utilizado o valor transferido no período de 1996 a 2005, cumulativamente, pela mesma razão.

As transferências voluntárias do Governo Federal, como se viu, materializam as escolhas públicas em nível local, de maneira que o impacto esperado é positivo.

Outra variável, também de natureza contábil, utilizada no modelo são as despesas totais. A razão de sua escolha deve-se ao fato de que os gastos públicos são relevantes para a mudança no IDH (REZENDE; SLOMSKI; CORRAR, 2007, p. 3). Também são esperados resultados positivos.

O índice de corrupção, como descrito na seção anterior, foi extraído da leitura dos 62 relatórios da CGU das fiscalizações realizadas nos municípios cearenses e parametrizados nos mesmos moldes do modelo de Ferraz, Finan e Moreira (2008). Espera-se efeito negativo nesse índice.

A variável dependente foi baseada em medida de bem-estar social, qual seja IDH-M, tendo sido utilizada em sua forma fechada para o ano de 2000; e IFDM, divulgado pela Firjan para os anos de 2000 e 2005, também em sua forma fechada.

Para a seção transversal da estimativa, o intervalo de tempo para as variáveis foram os anos de 2000 e 2005. As variáveis se encontram sintetizadas no Quadro 5.

⁹ Os valores das transferências voluntárias do Governo Federal a Estados e Municípios encontram-se disponíveis apenas a partir desse ano, vide www.transparencia.gov.br

Quadro 5 – Variáveis utilizadas no modelo

Variáveis	Indicador	Fonte	Sinal Esperado
Distância do Município à Capital	Km	IPECE	Positivo
Taxa de Urbanização	%	IPECE	Positivo
Transferências Voluntárias do Governo Federal	R\$	STN	Positivo
Índice de Corrupção	Unidade	Autora	Negativo
Despesas Totais	R\$	FINBRA/STN	Positivo
Bem-estar	IDH-M	PNUD	n/a
Bem-estar	IFDM	FIRJAN	n/a

Fonte: Autora.

4.5 O modelo

A fim de ser procedida a análise do reflexo no desenvolvimento municipal para cada ente federado cearense envolvido foi construído um modelo.

De modo simplificado, modelo pode ser entendido como uma representação simplificada da realidade, estruturada de forma tal que permita compreender o funcionamento total ou parcial dessa realidade ou fenômeno (PIDD, 1998, p. 24).

Nesse sentido, modelo é um conjunto de hipóteses estabelecidas a priori sobre o comportamento de um fenômeno, com base numa teoria já existente ou a partir de novas proposições teóricas.

Em Economia, os modelos podem ser teóricos ou econométricos. Os primeiros expressam leis econômicas sem necessariamente conter a especificação efetiva da forma matemática nem a enumeração exaustiva das variáveis que o compõem.

Os segundos necessariamente contêm as especificações (forma matemática, definição de variáveis, número de equações) para aplicação empírica, além de incorporar um termo residual com a finalidade de levar em conta variáveis ou outros elementos que, por alguma razão, não puderam ser considerados explicitamente.

Dada a impossibilidade de um modelo abranger todos os fatores que determinam ou condicionam um fenômeno, recorre-se a cláusula *ceteris paribus*.

Feita essa preliminar, passa-se à descrição do modelo trabalho na presente pesquisa.

A literatura tem avançado no sentido de estudar a relação estatística de um indicador de corrupção com gasto público (CARRARO, 2006, p. 6). Em uma variação do modelo de Akçay (2006, p. 37), e para investigar o impacto da corrupção no IDH-M, essa pesquisa postula que o desenvolvimento humano pode ser descrito na seguinte função:

$$\text{IDH-M} = f(\text{Desp}, \text{DMC}, \text{URB}) \quad (1)$$

Onde “Desp” representa as despesas públicas municipais, “DMC” distância média do município até a capital cearense (Fortaleza) e “URB” taxa de urbanização.

Pode-se utilizar a equação (1) para representar os canais que representam desvios de recursos e má gestão com baixo IDH-M. Em sintonia com Ferraz, Finan e Moreira (2008, p. 4), governos com má gestão alocam recursos para insumos desnecessários, permitem compras sem pesquisa de preços adequada, pagam juros e multas, cometem inúmeros erros que prejudicam os programas de saúde e educação locais. Afirmam, também, que governos corruptos desviam dinheiro público em benefício próprio ou de outrem, ou pagando por obras e serviços não prestados/executados ou executados com qualidade inferior, ou pagando preços superiores àqueles praticados no mercado, aumentando os custos dos programas de sanitários e educacionais.

Assim, a equação (1) pode ser reescrita para incorporar o nível de corrupção/má gestão “COR”:

$$\text{IDH-M} = f(\text{Desp}(\text{COR}), \text{DMC}(\text{COR}), \text{URB}(\text{COR})) \quad (2)$$

Para estudar os efeitos da corrupção/má gestão “COR” no desenvolvimento humano, utilizou-se um modelo onde o IDH-M dependerá do nível de corrupção/má gestão COR e de características do município “m”:

$$(\text{IDH-M}_m) = \beta_1 + \beta_2 (\text{Desp}_m) + \beta_3 (\text{DMC}_m) + \beta_4 (\text{URB}_m) + \beta_5 (\text{COR}_m) + \varepsilon, \quad (3)$$

Onde “Desp” = despesas públicas municipais; “DMC” = distância do município à capital; “URB” = taxa de urbanização; “COR” = corrupção/má gestão; e “ε” o termo de erro. O coeficiente “β” representa a associação entre corrupção/má gestão e o desempenho do IDH em um dado município m.

Adicionalmente, informe-se que foram segregadas as seguintes medidas:

- a) Medidas de corrupção e má gestão. Nesses casos, foram estimados dois coeficientes em separados – uma para corrupção (COR) e outro para má gestão (MAG);
- b) Despesas públicas municipais: foram segregadas em um modelo específico, capturando as transferências voluntárias do Governo Federal (TVG) a fim de mensurar o resultado dessa política pública em nível local; e em outro modelo capturando as despesas correntes (DCO). Destaque-se que o município é obrigado a incluir em seu orçamento os valores recebidos a título de transferência voluntária.

4.6 Origem dos dados

Nessa pesquisa foram obtidos os dados que se seguem, relativos aos municípios cearenses:

- a) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M, global e em suas três dimensões, na página do IBGE, no respectivo sítio da rede mundial de computadores (www.ibge.gov.br), relativo ao ano de 2000;
- b) Valores repassados a título de transferências voluntárias pelo Governo Federal: no sítio da Transparência, disponível no seguinte endereço: www.transparencia.gov.br, relativo aos anos de 1996 a 2005;
- c) Balanços municipais: sítio do Tesouro Nacional, acima mencionado, relativo aos anos de 2000 e 2005, por meio do *software* Finanças Públicas (Finbra);
- d) Fiscalizações municipais realizadas pela Controladoria-Geral da União (www.cgu.gov.br) no período de 2003 a 2008.

A partir do levantamento das informações disponíveis, foram procedidos confrontos entre as bases de dados, inclusive por descrições dos dados sumarizados em gráficos e tabelas.

Para as regressões, utiliza-se o programa *EViews* que permite estimar as equações e realizar todos os testes estatísticos necessários à comprovação ou rejeição das hipóteses.

5 RESULTADOS EMPÍRICOS

A fim de testar as hipóteses de que as transferências voluntárias do Governo Federal contribuem positivamente para o desenvolvimento dos municípios cearenses e de que o seu impacto sobre o desenvolvimento é menor naqueles municípios onde se detecta corrupção, as correlações simples entre os índices de corrupção e desenvolvimento humano medido pelo IDH-M e IFDM são analisados a partir das Tabelas 4 a 10.

5.1 Estatísticas descritivas

As estatísticas descritivas das variáveis dependentes, dispostas na Tabela 4, revelam que os municípios têm desenvolvimento semelhante, constatados pela baixa amplitude dos dados e pelo comportamento homogêneo da média e mediana. Ademais, a baixa assimetria juntamente com o coeficiente de variação corroboram esse fato.

Tabela 4 – Estatística Descritiva das Variáveis Dependentes

	IDH-M2000	IFDM2000	IFDM2005
Média	0,6291	0,4424	0,5208
Mediana	0,6250	0,4332	0,5138
Máximo	0,7210	0,5940	0,6785
Mínimo	0,5510	0,3195	0,4081
Desvio Padrão	0,0415	0,0624	0,0561
Coeficiente de variação	0,0659	0,1410	0,1076
Assimetria	0,1988	0,3885	0,6133
Curtose	2,5547	2,9627	3,7877
Observações	61	61	61

Fonte: Autora.

Diferentemente das variáveis dependentes, as estatísticas descritivas das variáveis independentes, Tabela 5, revelam que os dados se encontram mais dispersos e com assimetria mais relevante.

Tabela 5 – Estatística Descritiva das Variáveis Independentes

	COR1	DCO2000	DCO2005	DMC	MAG	TRV2000	TRV2005	URB2000	URB2005
Média	3,5438	8.255.480,00	11.938.626,00	225,5410	0,8786	2.064.798,00	3.492.805,00	53,1700	57,7290
Mediana	2,5517	6.356.287,00	7.663.250,00	237,0000	0,9091	1.347.415,00	2.191.999,00	50,7189	57,2271
Máximo	19,4359	68.982.152,00	91.360.348,00	451,0000	1,0000	13.267.574,00	26.065.294,00	90,9703	92,5920
Mínimo	0,2477	0,00	0,00	20,0000	0,3378	132.191,00	138.716,70	21,8793	25,1577
Desvio Padrão	3,5969	9.890.077,00	15.009.059,00	112,3334	0,1259	2.458.895,00	4.481.362,00	17,3957	17,1250
Coeficiente de variação	1,0150	1,1980	1,2572	0,4981	0,1433	1,1909	1,2830	0,3272	0,2966
Assimetria	2,0870	4,5029	3,8389	-0,1218	-1,9550	2,9022	3,3825	0,5775	0,3412
Curtose	8,3856	26,0925	19,1200	2,1352	7,9418	12,0963	15,6389	2,6092	2,3377
Observações	61	61	61	61	61	61	61	61	61

Fonte: Autora.

Tabela 6 – Matriz de Correlação das Variáveis

	COR1	DCO00	DCO2005	DMC	MAG	TRV2000	TRV2005	URB2000	URB2005	IDH2000	IFDM2000	IFDM2005
DCA00												
COR1	1,0000											
DCA05	-0,1230											
DCO00	-0,0368	1,0000										
DCO05	-0,1196	0,9646	1,0000									
DIST	0,1419	-0,1497	-0,2185	1,0000								
MAG	0,0916	0,1165	0,0404	0,0384	1,0000							
TRV00	-0,1102	0,8433	0,8678	-0,1456	0,0632	1,0000						
TRV05	-0,0006	0,8019	0,8516	-0,2498	0,0515	0,8313	1,0000					
URB00	-0,0544	0,4497	0,5088	-0,2997	-0,0492	0,3147	0,4264	1,0000				
URB05	-0,0207	0,4173	0,4672	-0,2707	-0,0309	0,2855	0,3880	0,9871	1,0000			
IDH00	-0,1889	0,4635	0,5313	-0,3821	-0,0980	0,3444	0,4316	0,6035	0,5508	1,0000		
IFDM00	-0,1931	0,5080	0,5217	-0,4264	0,1338	0,4495	0,4404	0,5093	0,4736	0,5949	1,0000	
IFDM05	-0,2167	0,4893	0,5677	-0,5413	0,0426	0,4227	0,5525	0,4886	0,4470	0,5912	0,5089	1,0000

Fonte: Autora.

A análise das correlações, de acordo com a Tabela 6, revela que as variáveis independentes apresentam índices maiores de correlação com as dependentes e os sinais se apresentaram conforme esperado (positivo).

Desse modo, as correlações entre as variáveis dependentes e as explicativas se mostram sistematicamente, em sinais e valores, dentro de padrões esperados para a especificação de um modelo de regressão múltiplo, como o realizado na presente pesquisa.

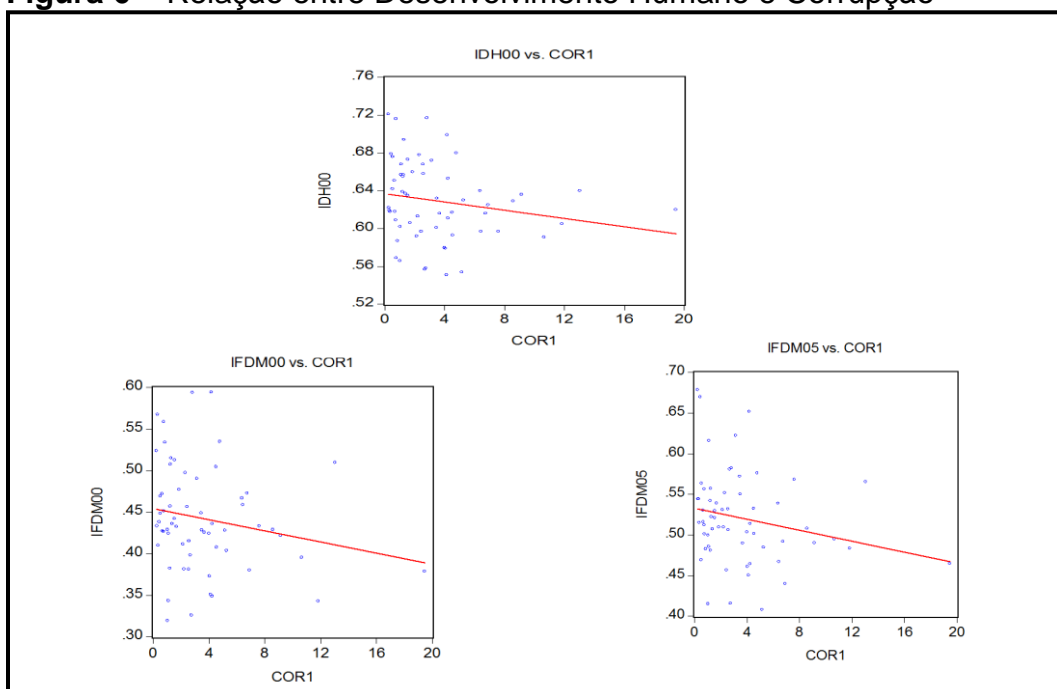
Apesar de serem menos expressivos que os demais, os índices de má gestão foram os menores encontrados, sinalizando que esta variável tem baixo potencial explicativo.

De igual modo, a submatriz de correlação das variáveis independentes apresenta correlações baixas, exceto quando se cruzam as mesmas variáveis monetárias em anos diferentes (DCO e TRV), demonstrando o atendimento aos requisitos exigidos para sua incorporação no modelo de regressão como variável explicativa isolada.

A Figura 6 representa a dispersão do impacto do índice de corrupção no IDH-M e IFDM. A linha de regressão simples em todas as figuras indica a relação negativa entre índice de corrupção e desenvolvimento humano.

Observa-se claramente que a medida que o índice de corrupção aumenta há tendência de redução do bem-estar (IDH-M e IFDM) e que a discrepância entre os índices de bem-estar aqui trabalhados vai gradativamente tendendo à homogeneização.

Figura 6 – Relação entre Desenvolvimento Humano e Corrupção



Fonte: Autora

5.2 Análise econométrica do efeito corrupção

O método dos mínimos quadrados foi utilizado para estimar os três modelos especificados na metodologia: modelo 1 sem as variáveis corrupção e má gestão; modelo 2 que é o modelo 1 incorporando a primeira variável para medir o efeito corrupção; e o modelo 3 que, da mesma maneira, incorpora a variável má gestão.

O resultado da regressão dos modelos 1, 2 e 3 encontram-se expostos nas Tabelas 7 a 10.

As variáveis desses modelos explicam em torno de quarenta por cento do IDH-M para o exercício de 2000. Em termos de significância global, todos os modelos foram significativos ($F_c > 2,76$).

Cabe destacar que as variáveis independentes foram logaritimadas, de modo que seus coeficientes representam a elasticidade das mesmas.

Assim, é possível concluir que todos os índices são inelásticos, o que demonstra que a sensibilidade do efeito corrupção acontece em uma proporção sempre menor do que a variação da medida de corrupção. Contudo, esse resultado não deixa de ser socialmente relevante, pois, considerando-se que as políticas públicas são desenvolvidas no sentido de melhorar o bem-estar da população, quaisquer ocorrências que reduzam o seu efeitos implicará em redução nas condições de saúde, educação e renda (dimensões tanto do IDH-M quanto do IFDM).

Feitas essas considerações, passa-se à análise dos modelos descritos na metodologia. Para a primeira modelagem, regressão com o IDH-M relativo ao ano de 2000, com inclusão posterior das variáveis COR e MAG, conforme se observa na Tabela 7.

Tabela 7 – Resultados da Regressão do IDH-M relativo ao ano de 2000; Variável explicativa: Transferências Voluntárias

Variável dependente: Log (IDH-M)						
Variáveis Independentes Logaritimadas	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coefficiente	Valor p	Coefficiente	Valor p	Coefficiente	Valor p
Constante	-0,6891	0,0001	-0,6928	0,0001	-0,7040	0,0001
Log (Transferências Voluntárias)	0,0020	0,8061	0,0016	0,8452	0,0028	0,7325
Log (Distância Capital)	-0,0267	0,0123	-0,0236	0,0285	-0,0261	0,0149
Log (Urbanização)	0,0854	0,0004	0,0856	0,0004	0,0845	0,0005
Log (Índice Corrupção)	-	-	-0,0094	0,1730	-	-
Log (Índice Má Gestão)	-	-	-	-	-0,0267	0,4964
R ²	0,3781		0,3985		0,3832	
N	61		61		61	
Estatística F	11,5492		9,2756		8,6983	

Fonte: Autora.

Observe-se que, de acordo com a Tabela 7, variáveis TVG e URB apresentaram sinais positivos e que a variável DMC apresentou sinal negativo, todos em conformidade com o esperado, o que demonstra a coerência dos mesmos.

Relativamente à variável TRV, verifica-se que, de acordo com a hipótese, a mesma guarda relação direta com o nível de bem-estar da população. Isso demonstra a relevância desses repasses ao desenvolvimento local, de modo que políticas públicas assim orientadas poderão impactar positivamente essas comunidades.

No mesmo sentido, o sinal negativo tanto da variável corrupção como má gestão igualmente sugere que os efeitos de sua presença são nocivos ao bem-estar da população, diminuindo o impacto daqueles programas sociais.

Contudo, os coeficientes dos índices de corrupção e má gestão não foram significativos. Esse resultado pode estar afetado pelo tamanho da amostra e o fato de referir-se exclusivamente a municípios do Estado do Ceará, o que torna um bloco homogêneo, inclusive com aplicação de políticas públicas semelhantes, demonstrando eventual necessidade de a mesma ser ampliada a fim de confirmar essa circunstância ou não.

Merece destaque o fato de que, contrariamente ao estudo de Scarpin (2006) para o Estado do Paraná e em consonância com o esperado, o coeficiente da variável DMC foi negativo, o que sugere que os municípios mais distantes da capital cearense poderão estar sofrendo menor presença das políticas públicas do Governo do Estado.

O resultado positivo da URB é o esperado e complementa o resultado no sentido de que as localidades mais urbanizadas oferecem melhores condições de empregabilidade, oportunidades educacionais e de saúde, de modo que esse conjunto de políticas públicas tende a contribuir para melhoria no bem-estar social de sua população.

O resultado da regressão dos modelos 1 a 3 relativos aos anos de 2000 e 2005, quando da utilização da variável IFDM, encontram-se expostos na Tabela 8.

Tabela 8 – Resultado da Regressão do IFDM relativo aos anos de 2000 e 2005; Variável explicativa: Transferências Voluntárias

Variável dependente: Log (IFDM)												
Variáveis Independentes Logaritmadas	2000						2005					
	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coefficiente	Valor p	Coefficiente	Valor p	Coefficiente	Valor p	Coefficiente	Valor p	Coefficiente	Valor p	Coefficiente	Valor p
Constante	-1,8588	0,0000	-1,8647	0,0000	-1,7955	0,0000	-1,1333	0,0001	-1,1606	0,0001	-1,1219	0,0002
Log (Transferências Voluntárias)	0,0487	0,0049	0,0480	0,0055	0,0452	0,0088	0,0333	0,0157	0,0336	0,0138	0,0328	0,0191
Log (Distância Capital)	-0,0468	0,0340	-0,0419	0,0625	-0,0492	0,0254	-0,0607	0,0003	-0,0548	0,0012	-0,0612	0,0003
Log (Urbanização)	0,1483	0,0027	0,1486	0,0027	0,1520	0,0020	0,0711	0,0597	0,0726	0,0521	0,0718	0,0597
Log (Índice Corrupção)	-	-	-0,0147	0,3073	-	-	-	-	-0,0165	0,1167	-	-
Log (Índice Má Gestão)	-	-	-	-	0,1132	0,1639	-	-	-	-	0,0212	0,7233
R ²	0,4055		0,4166		0,4259		0,4366		0,4610		0,4379	
N	61		61		61		61		61		61	
Estatística F	12,9593		9,9954		10,3856		14,7230		11,9750		10,9047	

Fonte: Autora.

As variáveis desses modelos explicam de 40 a 47% do IFDM para os exercícios de 2000 e 2005. Em termos de qualidade do ajustamento estatístico do modelo, todos apresentaram significância global, para um nível de dez por cento ($F_c > 2,76$).

Observe-se que variáveis TRV e URB apresentaram sinais positivos e que a variável DMC apresentou sinal negativo, todos em conformidade com o esperado, o que demonstra a coerência dos mesmos.

Em relação à variável TRV, ela não revelou significância na regressão do IDH-M (Tabela 7). Contrariamente, em quase todos os modelos com a utilização do IFDM apresentou-se significativa. Vale lembrar que esse indicador, apesar de ter as mesmas dimensões capturadas pelo IDH-M, é composto por doze indicadores, o que pode, eventualmente, explicar a sensibilidade quando comparada ao IDH-M maior apresentada nos resultados.

De todo modo, demonstra que a relevância desses repasses ao desenvolvimento local, sugerindo que políticas públicas assim orientadas poderão impactar positivamente essas comunidades.

Merece ser destacado o fato de que os sinais negativos dos coeficientes de corrupção evidenciam o impacto do fenômeno sobre os objetivos das políticas públicas, sugerindo que o bem-estar social ficará prejudicado à medida de sua intensidade.

O coeficiente da variável COR passou de -0,014 para -0,016. Esse crescimento, apesar de pequeno, sugere que o aumento do efeito da corrupção vem impactando de modo crescente as políticas públicas, quando se utiliza o IFDM como índice de bem-estar.

O sinal da variável má gestão foi positivo, o que pode ser explicado pelo fato de que um município com eventos de má gestão não necessariamente teria implicações tão determinantes que possibilitasse a reversão do bem-estar da comunidade. Porém, essa questão demandaria estudos específicos, o que não é objeto da presente pesquisa.

Também em relação ao IFDM, os índices mantiveram-se inelásticos.

Por sua vez, a Tabela 9 apresenta os resultados da modelagem 1 a 3, utilizando-se a variável DCO entre as explicativas, relacionando-o com o IDH-M.

Tabela 9 – Resultado da Regressão do IDH-M relativo ao ano de 2000; Variável explicativa: Despesas Correntes

Variável dependente: Log (IDH-M)						
Variáveis Independentes Logartimadas	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coeficiente	Valor p	Coeficiente	Valor p	Coeficiente	Valor p
Constante	-0,7425	0,0000	-0,7745	0,0000	-0,7438	0,0000
Log (Despesas Correntes)	0,0044	0,3366	0,0056	0,2290	0,0044	0,3477
Log (Distância Capital)	-0,0280	0,0077	-0,0246	0,0198	-0,0276	0,0090
Log (Urbanização)	0,0831	0,0005	0,0826	0,0005	0,0825	0,0006
Log (Índice Corrupção)	-	-	-0,0107	0,1199	-	-
Log (Índice Má Gestão)	-	-	-	-	-0,0238	0,5376
R ²	0,3875		0,4136		0,3917	
N	61		61		61	
Estatística F	12,0193		9,8741		9,0134	

Fonte: Autora.

A significância global do modelo é relevante (em torno de quarenta por cento), mantendo-se a inelasticidade. Em relação à introdução dessa variável (DCO), que representa os gastos do poder público no município, acrescidos, inclusive das transferências voluntárias em virtude do princípio do orçamento único, previsto na Lei 4.320/1966, da mesma forma que a TRV, apresentou sinal esperado e coerente com o modelo.

As variáveis DMC e URB também continuaram a apresentar sinais esperados e praticamente homogêneos em relação à utilização de TRV.

Do mesmo modo que os modelos de 2 e 3 – vide Tabela 7 –, os índices de COR e MAG apresentam sinal esperado, sugerindo o impacto sobre as políticas públicas, na forma defendida no modelo.

Por fim, a Tabela 10 apresenta os resultados da modelagem 1 a 3, utilizando-se a variável DCO entre as independentes e relacionado-a com o IFDM.

Tabela 10 – Resultado da Regressão do IFDM relativo aos anos de 2000 e 2005; Variável explicativa: Despesas Correntes

Variável dependente: Log (IFDM)												
Variáveis Independentes Logaritmadas	2000						2005					
	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coeficiente	Valor p	Coeficiente	Valor p	Coeficiente	Valor p	Coeficiente	Valor p	Coeficiente	Valor p	Coeficiente	Valor p
Constante	-1,0492	0,0023	-1,0953	0,0017	-1,0412	0,0021	-0,8871	0,0008	-0,9569	0,0003	-0,8839	0,0009
Log (Despesas Correntes)	-0,0053	0,6054	-0,0037	0,7220	-0,0049	0,6310	0,0136	0,1021	0,0158	0,0563	0,0137	0,1011
Log (Distância Capital)	-0,0564	0,0165	-0,0514	0,0318	-0,0586	0,0117	-0,0717	0,0000	-0,0652	0,0001	-0,0724	0,0000
Log (Urbanização)	0,1622	0,0023	0,1614	0,0025	0,1658	0,0016	0,0762	0,0497	0,0767	0,0443	0,0770	0,0486
Log (Índice Corrupção)	-	-	-0,0154	0,3234	-	-	-	-	-0,0193	0,0761	-	-
Log (Índice Má Gestão)	-	-	-	-	0,1442	0,0928	-	-	-	-	0,0401	0,5121
R ²	0,3192		0,3310		0,3530		0,4041		0,4370		0,4087	
N	61		61		61		61		61		61	
Estatística F	8,9078		6,9281		7,6377		12,8859		10,8649		9,6775	

Fonte: Autora.

A significância global do modelo também é em torno de quarenta por cento, sendo relevante, e mantendo-se a inelasticidade.

Diferentemente da variável TRV nas Tabelas 8 e 9 e da DCO da Tabela 9, a variável DCO apresentou sinal negativo quando introduzidas as variáveis COR e MAG nos modelos para o exercício de 2000. Tal fato não se verificou em 2005, apresentando sinal positivo nas três modelagens, em consonância com o esperado. Essa situação merece aprofundamento de estudos o que não se encontra no escopo do presente trabalho.

Quanto à variação da variável COR nos períodos de 2000 e 2005, tem-se que houve aumento, passando de -0,0154 para -0,0193, sugerindo que o IDFM foi reduzido em quase dois por cento para o exercício de 2005, com impacto, portanto, sobre o bem-estar da população local envolvida.

A DMC e URB mantiveram o sinal esperado, demonstrando o impacto no índice de do bem-estar na forma modelada.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou analisar os efeitos das transferências voluntárias do Governo Federal sobre o IDH-M dos municípios do Estado do Ceará, bem como o diferencial desse impacto quando é identificado no município em que foi detectado indício de corrupção. Ou, por outras palavras, como o bem-estar social é afetado pela corrupção.

O arcabouço teórico foi embasado na teoria das escolhas públicas, que demonstra como, no âmbito do processo político, o poder público se relaciona com os diversos atores, culminando com a execução de determinadas políticas públicas, de acordo com os compromissos assumidos pelos eleitos e que deverão proporcionar melhoria econômica e social.

Ao final do ciclo, ter-se-ia o desempenho econômico e social alcançado por aquele governo, com impacto direto sobre o cidadão.

As escolhas públicas aqui referenciadas envolvem gastos públicos, tanto em despesas correntes, como de capital e investimentos. O Governo pode executar diretamente tais políticas ou transferir recursos a Estados e Municípios, por meio de transferências voluntárias.

O resultado da aplicação desse dinheiro é o desenvolvimento social e econômico, ao qual se pode chamar de “desenvolvimento humano”.

Todavia, esses recursos poderão não ser corretamente aplicados, o que provocaria baixo crescimento econômico, com impacto no PIB *per capita*. Além do mais, esses desvios, sob forma de corrupção, reduziriam gastos com saúde e educação.

Com crescimentos insatisfatórios nessas três dimensões do desenvolvimento, ter-se-ia, como conseqüência: baixos índices de qualidade de vida, de expectativa de vida e de acumulação de capital humano. Tudo isso somado, resulta em baixo nível de desenvolvimento humano, capturado pelo IDH.

A captura dos agentes públicos por grupos de interesse é questão crítica quando da escolha das políticas públicas.

Conforme demonstrado ao longo do trabalho e sintetizado no Anexo B, recentes estudos empíricos revelaram que a corrupção é responsável pelo baixo crescimento econômico, baixos investimentos, contribui para aumento na

desigualdade de distribuição de renda, aumento da inflação, redução de despesas em educação e saúde, aumento de gastos militares, aumento da mortalidade infantil, aumento na taxa de abandono escolar, entre outros.

O presente estudo explora a relação entre transferências voluntárias da União e desenvolvimento humano e a redução de seu impacto na presença de corrupção.

Para testar o impacto das transferências voluntárias no desenvolvimento humano dos municípios do Estado do Ceará foi construído um modelo, em que se postulou que o desenvolvimento seria função de variáveis contábeis e sócio-econômicas, sendo, ainda, impactado negativamente pela presença da corrupção [(IDH-M_m) = $\beta_1 + \beta_2 (\text{Desp}_m) + \beta_3 (\text{DMC}_m) + \beta_4 (\text{URB}_m) + \beta_5 (\text{COR}_m) + \varepsilon_i$].

As duas hipóteses testadas foram confirmadas. A seguir, apresentam-se os resultados dos testes empíricos.

Os testes revelaram serem estatisticamente relevantes as relações entre desenvolvimento humano e transferências voluntárias. As evidências empíricas do modelo sugeriram que os municípios mais corruptos tendem a ter desenvolvimento humano menor.

A análise das correlações, dispostas na Tabela 6, revela que as variáveis independentes apresentam índices maiores de correlação com as dependentes e os sinais se apresentaram conforme esperado.

As correlações entre as variáveis dependentes e as explicativas se mostram sistematicamente, em sinais e valores, dentro de padrões esperados para a especificação de um modelo de regressão múltiplo, como o realizado na presente pesquisa. Contudo, cabe destacar que a variável má gestão apresentou os resultados menos expressivos, sinalizando que esta variável tem baixo potencial explicativo.

A dispersão do impacto do índice de corrupção no IDH-M e IFDM foi apresentada na Figura 6. A linha de regressão simples em todas as figuras indica a relação negativa entre índice de corrupção e desenvolvimento humano.

Observou-se que à medida que o índice de corrupção aumenta há tendência à redução do bem-estar (IDH-M e IFDM) e que a discrepância entre os índices de bem-estar aqui trabalhados vai gradativamente tendendo à homogeneização.

Quanto aos resultados econométricos do modelo acerca do efeito da corrupção no desenvolvimento, as variáveis explicam em torno de quarenta por

cento do IDH-M para o exercício de 2000 (Tabelas 7, 8 e 9) e chegam a 47% quando utilizado o IFDM (para os exercícios de 2000 e 2005, Tabela 8), de maneira que, em termos de qualidade do ajustamento estatístico do modelo, todos apresentaram significância global, para um nível de dez por cento ($F_c > 2,76$).

Considerando a utilização de modelos com a inclusão de variáveis diferenciadas de acordo com o impacto que se pretendia conhecer, obtiveram-se os resultados que se seguem.

a) Tabela 7 – Resultados da Regressão do IDH-M relativo ao ano de 2000; variável explicativa: transferências voluntárias.

As variáveis TVG e URB apresentaram sinais positivos e a variável DMC apresentou sinal negativo, todos em conformidade com o esperado.

Contrariamente ao estudo de Scarpin para o Estado do Paraná (2006) e em consonância com o esperado, o coeficiente da variável DMC foi negativo, o que sugere que os municípios mais distantes da capital cearense poderão estar sofrendo menor presença das políticas públicas do Governo do Estado.

O resultado positivo da URB é o esperado e complementa o resultado no sentido de que as localidades mais urbanizadas oferecem melhores condições de empregabilidade, oportunidades educacionais e de saúde, de modo que esse conjunto de políticas públicas tende a contribuir para melhoria no bem-estar social de sua população.

Especificamente quanto o resultado do modelo em relação à variável TRV, observou-se que a mesma impacta positivamente o IDH-M, sugerindo que podem ser fomentadas políticas públicas por meio de transferências voluntárias da União como forma de melhorar o bem-estar das comunidades locais.

No mesmo sentido, os resultados sugerem que, na presença de corrupção, esse desenvolvimento potencialmente afetado, sendo menor do que o esperado.

a) Tabela 9 – Resultado da Regressão do IDH-M relativo ao ano de 2000; variável explicativa: despesas correntes.

A variável DCO apresentou resultado esperado (com sinal positivo), sugerindo que as despesas correntes do governo têm impacto positivo sobre o desenvolvimento humano. As variáveis DMC e URB também continuaram a apresentar sinais esperados e praticamente homogêneos em relação à utilização de TRV, valendo, nesse sentido, as mesmas conclusões ali expostas.

Da mesma forma que no modelo anterior (Tabela 7), o índice de COR apresentou sinal esperado, sugerindo o impacto negativo sobre as políticas públicas, na forma defendida no modelo.

- a) Tabela 8 – Resultado da Regressão do IFDM relativo aos anos de 2000 e 2005; variável explicativa: transferências voluntárias.

Com a utilização do IFDM, as variáveis TRV e URB também apresentaram sinais positivos e a variável DMC apresentou sinal negativo, todos em conformidade com o esperado.

Em relação à variável TRV, ela não revelou significância na regressão do IDH-M (Tabela 7). Contrariamente, em quase todos os modelos com a utilização do IFDM apresentou-se significativa, o que demonstra a relevância desses repasses ao desenvolvimento local, quando utilizado esse índice, sugerindo que políticas públicas assim orientadas poderão impactar positivamente essas comunidades.

O coeficiente da variável COR passou de -0,014 para -0,016. Esse crescimento, apesar de pequeno, sugere que o aumento do efeito da corrupção vem impactando de modo crescente as políticas públicas, quando se utiliza o IFDM como índice de bem-estar.

- a) Tabela 10 – Resultado da Regressão do IFDM relativo aos anos de 2000 e 2005; variável explicativa: despesas correntes.

Diferentemente da variável TRV nas Tabelas 7 e 8 e da DCO da Tabela 9, aqui a variável DCO apresentou sinal negativo quando introduzida as variáveis COR e MAG nos modelos para o exercício de 2000. Tal fato não se verificou em 2005, apresentando sinal positivo nas três modelagens, em consonância com o esperado. Essa situação merece aprofundamento de estudos o que não se encontra no escopo do presente trabalho.

Quanto à variação da variável COR no período sob exame, tem-se que houve aumento, passando de -0,0154 para -0,0193, sugerindo que o IFDM foi reduzido em quase dois por cento para o exercício de 2005, com impacto, portanto, sobre o bem-estar da população local envolvida.

A DMC e URB mantiveram o sinal esperado, demonstrando o impacto no índice de do bem-estar na forma modelada.

Conclusivamente, o que se observou em todos os resultados foi a confirmação das hipóteses apontadas de que as transferências voluntárias do

Governo Federal contribuem positivamente para o desenvolvimento dos municípios cearenses e que o impacto dessas transferências sobre o desenvolvimento dos municípios cearenses é menor naqueles municípios onde se detecta corrupção.

Contudo, importa destacar que cabe ter presente que apesar de o sinal esperado ter-se confirmado, observou-se que os coeficientes dos índices de corrupção e má gestão não foram significativos. Esse resultado pode estar afetado pelo tamanho da amostra e o fato de referir-se exclusivamente a municípios do Estado do Ceará, o que torna um bloco homogêneo, inclusive com aplicação de políticas públicas semelhantes, demonstrando eventual necessidade de a mesma ser ampliada a fim de confirmar essa circunstância ou não.

A despeito disso, o modelo aqui apresentado poderá ser utilizado para avaliar o impacto das transferências voluntárias do Governo Federal sobre o desenvolvimento humano municipal e auxiliar no processo de planejamento local como a integração entre transferências voluntárias federais e necessidades locais de fomento a renda, saúde e educação.

Poderá, ainda, servir de apoio à confecção de matriz de risco pelos os órgãos de controle, no sentido de avaliar potenciais ocorrências de desvios e, assim, dirigirem seus esforços fiscalizatórios.

Ademais, também representa uma contribuição metodológica para o aperfeiçoamento dos sistemas de informação sociais.

Por fim, como esse trabalho possui limitação da série histórica e o fato de ter-se restringido exclusivamente aos municípios do Estado do Ceará, sugere-se que seja estudado o tema expandindo-o para as demais unidades da federação, o que permitiriam, inclusive, a comparação de resultados entre unidades, bem como a evidenciação acerca do comportamento das variáveis em unidades com índices de desenvolvimento diferentes.

Igualmente seria interessante a utilização de outras variáveis contábeis a fim de serem incorporadas informações qualitativas que possam dar consistência ainda maior ao modelo.

REFERÊNCIAS

AKÇAY, S. Corruption and Human Development. **Cato Journal**, v. 26, n. 1, p. 29-48, 2006. Disponível em: <<http://www.cato.org/pubs/journal/cj26n1/cj26n1-2.pdf>>.

Acesso em: mai. 2009.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Orgs.). **Economia do setor público**. 3. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BALBINOTTO NETO, Giacomio. **Rent-seeking e crescimento econômico**. 2000. Tese (Doutorado em Economia), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Políticas públicas: o índice de desenvolvimento humano (IDH) e variantes. **Informe-se**, Rio de Janeiro, 19 out. 2000.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. O índice de desenvolvimento da família (IDF). **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, IPEA, n. 986, p. 19, 2003.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Instrução Normativa n.º 1**, de 15 de janeiro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 jan.1997. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/IN1_97.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2007.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 2 abr. 2007.

_____. Ministério das Cidades. Indicadores sociais como instrumentos para formulação de políticas públicas e monitoramento da qualidade de vida urbana nas cidades brasileiras. **Cadernos MCidades: Capacitação e Informação**, Brasília, n. 8, 2004.

BRASIL. Presidência da República, Controladoria Geral da União. **2º Concurso de Monografias da CGU: trabalhos premiados**, Brasília: CGU, ano 1, n. 1, set. 2008.

_____. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Atividades**: exercício 2008.

Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2008.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2009.

CALVETE, Cássio. Como fazer análise qualitativa de dados. In: ÁVILA, Duílio de (Coord.). **Técnicas de pesquisa em economia**. São Paulo: Saraiva, 1992.

CARRARO, André. **Modelos microeconômicos de corrupção burocrática e seus determinantes econômicos**. Ensaio. Universidade Federal de Pelotas. Centro de Pesquisa e Extensão em Economia e Administração – CEPEA. Disponível em: <<http://ich.ufpel.edu.br/economia/cepea/ensaios/texto-002-2006.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2009.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM)**: Ceará 2006. Fortaleza, 2008.

CERQUEIRA, Flora; FACCHINA, Márcia. A Agenda 21 e os Objetivos do Milênio: as oportunidades para o nível local. **Caderno de Debate**, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, n. 7, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.

DRAIBE, Sônia Miriam. Há tendências e tendências: com que estado de bem-estar social haveremos de conviver neste fim de século? **Caderno de Pesquisa**, Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – Unicamp/NEPP, n. 10, 1989.

FAE BUSINESS: Atlas da exclusão social, n. 9, set. 2004. Disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_fae_business/n9/13_atlas.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2009.

FERRAZ-a, Cláudio; FINAN, Frederico. **Exposing corrupt politician**: the effects of Brazil's anti-corruption program on electoral outcomes. Berkeley: University of California, 2005. Disponível em: <<http://ist-socrates.berkeley.edu/~villas/AuditExp1.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2008.

_____-b. **Reelection incentives and political corruption**: evidence from Brazil's municipal audit reports. Berkeley: University of California, 2005. Disponível em:

<<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/seminario/2005/claudio%20ferraz.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2008.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana Bello. **Corrupção, má gestão e desempenho educacional**: evidências a partir da fiscalização dos municípios. Disponível em:

<<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211421560-.pdf?>>. Acesso em: 9 jul. 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico Século XXI**, versão 3.0. São Paulo: Lexikon Informática Ltda.; Nova Fronteira, 1999.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. Rio de Janeiro, ano 1, jul. 2008.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1580, 29 out. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10589>>. Acesso em: 4 mai. 2008.

GUJARATI, Damodar. **Econometria básica**. Tradução Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

HADDAD, Paulo R. **Vivendo de transferências**. Disponível em: <<http://www.itv.org.br/site/biblioteca/conteudo.asp?id=568>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

HORTA, Raul Machado. Repartição de competências na Constituição Federal de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 2, p. 5-20, 1993.

HUERTAS, Franco. **O método PES**: entrevista com Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT. 2001. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/integras/index.php?lay=inst&id=fuld#rdh2001>>. Acesso em: 15 mai. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Informações sobre dados estatísticos nacionais**. Disponível em: <<http://ibge.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2008.

LAKATOS, Eva; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Lições de economia constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

_____. **Como funciona o governo**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

NACIONES UNIDAS. **Objetivos de desarrollo del milenio**: una mirada desde América Latina y el Caribe. 2005. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/21541/lcg2331e.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2008.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa *et al.* **Sistemas de indicadores municipais no Brasil: experiências e metodologias**. ABEP, 2006. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_529.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2009.

NARITOMI, Joana. **Herança colonial, instituições e desenvolvimento**: um estudo sobre a desigualdade entre os municípios brasileiros. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

NOVA, Milton Jaques da. **O impacto dos gastos públicos no índice de desenvolvimento humano**: o caso dos municípios do Ceará. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

PAIXÃO, Marcelo. IDH: uma forma razoável de avaliação do desenvolvimento social? **Olhar Virtual UFRJ**, v. 48, 27 jul. 2004. Disponível em: <<http://olharvirtual.ufrj.br/ant/2004-07-27/olhonoolho.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE, Brasília: MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, n. 1, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PIDD, Michael. **Modelagem empresarial**: ferramentas para tomada de decisão. Porto Alegre: Bookman, 1998.

PINTO JÚNIOR, Helder Q.; PIRES, Melissa Cristina Pinto. **Assimetria de informações e problemas regulatórios**. Agência Nacional do Petróleo: 2000. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/doc/notas_tecnicas/Nota_Tecnica_ANP_009_2000.pdf>. Acesso: 3 mai. 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Novo atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>>. Acesso em: 29 jan. 2009.

REZENDE, A.; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil América do Norte**, jul. 2007.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

SAMPAIO, Luciano Menezes Bezerra. Modelo principal-agente para contratos entre pequenos produtores e empresa exportadora de manga no Rio Grande do Norte. **Rev. Econ. Sociol. Rural [online]**, v. 45, n. 4, p. 879-898, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000400004>. Acesso em: 15 mai. 2009.

SCARPIN, Jorge Eduardo. **Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano no Estado do Paraná**: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SILVA, Tarciso Gouveia da; ANDRADE, George Albin R. de. Utilização de modelos microeconômicos para previsão dos efeitos da teoria da agência nas organizações. **Internext: Revista Eletrônica de Negócios Internacionais**. São Paulo, v. 3, n. 1, p. 1-15, jan./jun. 2008. Disponível em:

<<http://internext.espm.br/index.php/internext/article/viewFile/43/34>>. Acesso em: 13 mai. 2009.

SILVA, de Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SILVA, Marcos Fernandes. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac, 2002.

_____. O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política aplicada. Parte 1. **Estudos Econômicos da Construção**, São Paulo, SindusCon-SP, v. 2, n. 3, 1997. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/LicitMFernandes.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2008.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas, 1).

SPECK, Bruno Wilhelm. **O papel das instituições superiores de controle financeiro-patrimonial nos sistemas políticos modernos**: pressupostos para uma análise dos Tribunais de Contas no Brasil. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck2.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2006.

TEIXEIRA, Alberto. **Guia da cidadania para a transparência**: prevenção contra a corrupção. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

VIEIRA, Laércio Mendes. **O processo orçamentário brasileiro e o modelo principal-agente**: uma análise política positiva. Brasília: Departamento de Economia, Univ. de Brasília, 2001.

WEBER, Luiz Alberto. **Capital social e corrupção política nos municípios brasileiros**: o poder do associativismo. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília-DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

ANEXOS

Anexo A – Sistema de Indicadores do Brasil de Abrangência Nacional

Anexo B – Impacto Da Corrupção: Um Resumo da Literatura

Anexo C – Indicadores de Bem-estar relativos aos anos de 2000 e 2005, municípios do Estado do Ceará

Anexo D – Municípios Sorteados, Ordens de Serviço e Quantitativo de Corrupção e Má Gestão Identificados

ANEXO A

SISTEMA DE INDICADORES DO BRASIL DE ABRANGÊNCIA NACIONAL (*)

NOME DO ÍNDICE	INSTITUIÇÃO QUE PÚBLICA	CARACTERÍSTICA	COMPOSIÇÃO
IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	Fundação João Pinheiro MG	Medir o índice de desenvolvimento humano dos municípios (apud PNUD, 2009)	4 indicadores: Educação: dois indicadores com diferentes pesos – taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade e a taxa bruta de frequência à escola. Longevidade: a esperança de vida ao nascer. Renda: renda municipal per capita.
ICV: Índice de Condições de Vida	Fundação João Pinheiro MG	Extensão do IDH-M, incorporando, outras dimensões, todas com a mesma ponderação (apud BNDES, 2000).	18 indicadores Educação: cinco indicadores – taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais, número médio de anos de estudo da população de 25 anos e mais, porcentagem da população com menos de 4 anos de estudo, porcentagem da população com menos de 8 anos de estudo, e porcentagem da população com mais de 11 anos de estudo; Longevidade: dois indicadores – esperança de vida ao nascer e taxa de mortalidade infantil; Renda: três indicadores – renda familiar per capita média ajustada (RFPC), grau de desigualdade, e grau de desigualdade na população com renda insuficiente; Infância: quatro indicadores – porcentagem de crianças que não frequentam a escola, da defasagem escolar média, porcentagem de crianças com mais de um ano de atraso escolar e porcentagem de crianças que trabalham; Habitação: quatro indicadores – porcentagem da população que vive em domicílios com densidade superior a duas pessoas por dormitório, porcentagem da população que vive em domicílios duráveis, porcentagem da população urbana que vive em domicílios com condições adequadas de abastecimento de água e da porcentagem da população urbana que vive em domicílios com instalações adequadas de esgoto.

NOME DO ÍNDICE	INSTITUIÇÃO QUE PÚBLICA	CARACTERÍSTICA	COMPOSIÇÃO
IES: Índice de Exclusão Social	Pesquisa de Marcio Pochmann e Ricardo Amorim (2002)	Possibilitar o reconhecimento do grau de desigualdade social existente nas diferentes regiões do país e de apoiar a implementação de políticas voltadas à inclusão social (FAE Business, 2004).	<p>7 indicadores</p> <p>Educação: dois indicadores – taxa de alfabetização da população acima de cinco anos e média de escolaridade dos chefes de família;</p> <p>Renda: três indicadores – grau de pobreza dos chefes de família, taxa de emprego formal e desigualdade de renda;</p> <p>Risco juvenil: dois indicadores – porcentagem de jovens na população e número de homicídios por 100 mil habitantes.</p>
ICH: Índice de Carência Habitacional	IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (2002/2003)	Dar noção sobre a oferta de serviços elementares de saneamento básico com a finalidade de dimensionar as carências respectivas. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009).	<p>12 indicadores</p> <p>Tipo de abastecimento de água nos domicílios particulares permanentes: três indicadores – poço ou nascente na propriedade, canalizada; poço ou nascente na propriedade, não canalizada; outra forma;</p> <p>Presença de banheiro ou sanitário nos domicílios particulares permanentes e o tipo de escoadouro disponível: cinco indicadores – banheiro ou sanitário e esgotamento por fossa; banheiro ou sanitário e esgotamento por vala; banheiro ou sanitário e esgotamento por rio, lago ou mar; banheiro ou sanitário e outro escoadouro; sem banheiro ou sanitário;</p> <p>Destino do lixo dos domicílios particulares permanentes: quatro indicadores – lixo queimado na propriedade; lixo enterrado na propriedade; lixo jogado em terreno baldio ou logradouro; lixo jogado em rio, lago ou mar.</p>
IQIM: Índice de Qualidade Institucional dos Municípios	Pesquisa do Ministério do Planejamento – 2003.	Análise de municípios brasileiros (2.625) que apresentaram baixo nível de desenvolvimento, baixo ritmo de crescimento e baixo potencial de desenvolvimento na década de 90, em relação aos indicadores médios nacionais, resultando em uma classificação quanto sua capacidade de organização social e política (HADDAD, 2006).	<p>12 indicadores</p> <p>Capacidade gerencial;</p> <p>Grau de Participação: número de conselhos municipais existentes e suas características: quantos existem, quantos são instalados, quantos são paritários, quantos são deliberativos e quantos administram fundos;</p> <p>Capacidade Financeira: número de consórcios intermunicipais, pela receita corrente vs. dívida e pela poupança real per capita do município.</p>

NOME DO ÍNDICE	INSTITUIÇÃO QUE PÚBLICA	CARACTERÍSTICA	COMPOSIÇÃO
IM: Índice Municipal	Instituto Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais	Construído a partir de informações censitárias do IBGE, congrega índices sintéticos de 187 municípios (4% do total) que, em 1991, tinham mais de 100 mil habitantes, perfazendo 48% da população brasileira.	<p>10 indicadores</p> <p>Educação – dois indicadores: taxa de analfabetismo acima de quinze anos; percentual de crianças que residem em domicílios cujo chefe tem menos de um ano de estudo.</p> <p>Renda – dois indicadores: renda média dos chefes de domicílios e percentagem dos chefes de domicílios com renda até dois salários mínimos.</p> <p>Habitação – três indicadores: número médio de cômodos por domicílio; número médio de moradores por domicílio; proporção de domicílios com até três cômodos.</p> <p>Ambiental – três indicadores: domicílios com abastecimento de água inadequado; domicílios com esgotamento sanitário inadequado; domicílios com lixo inadequado.</p>
Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM	Sistema Firjan – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.	Monitorar periodicamente as potencialidades de desenvolvimento sócio-econômico municipal, orientar ações públicas e acompanhar seus impactos sobre o desenvolvimento dos municípios.	<p>12 indicadores</p> <p>Emprego & Renda: Taxa de Geração de Emprego formal sobre o Estoque de Empregados e sua Média trienal; Saldo Anual Absoluto de Geração de Empregos; Taxa Real de Crescimento do Salário Médio Mensal e sua Média Trienal; Valor Corrente do Salário Médio Mensal.</p> <p>Educação: Taxa de Atendimento no Ensino Infantil; Taxa de Distorção Idade-série; Percentual de Docentes com Curso Superior; Número Médio Diário de Horas-Aula; Taxa de Abandono Escolar; e, Resultado Médio no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.</p> <p>Saúde: Quantidade de Consultas Pré-Natal; Taxa de Óbitos Mal-Definidos; Taxa de Óbitos Infantis por Causas Evitáveis.</p>

(*) O Índice do Potencial de Desenvolvimento do Município – IPDM, com 21 indicadores, é relatado por Nahas (2006, p.5), conforme mencionado na Tabela 5, contudo não foi localizada literatura sobre a composição de seus 21 indicadores.

Fonte: NAHAS *et al* – Elaboração própria.

ANEXO B

IMPACTO DA CORRUPÇÃO: UM RESUMO DA LITERATURA

Autores	Impacto sobre	Encontraram
Mauro (1996)	Crescimento real do PIB per capita	-0,3 a -1,8 pontos percentuais.
Leite e Weideman Weideman (1999)	Crescimento real do PIB Real per capita.	-0,7 a -1,2 pontos percentuais.
Tanzi e Davoodi (2000)	Crescimento real do PIB Real per capita.	-0,6 pontos percentuais.
Abed e Davoodi (2000)	Crescimento real do PIB Real per capita.	-1 a -1,3 pontos percentuais.
Mauro (1996)	Proporção de investimento em relação ao PIB.	-1 a -2,8 pontos percentuais.
Mauro (1998)	Proporção de gastos públicos em educação em relação ao PIB.	-0,7 a -0,9 pontos percentuais. p
Mauro (1998)	Proporção de gastos públicos em saúde em relação PIB.	-0,6 a -1,7 pontos percentuais.
Gupta, Davoodi. e Alonso-Terme (1998)	Desigualdade de renda (Índice de Gini).	+0,9 a 2,1 pontos de Gini.
Gupta, Davoodi, e Alonso-Terme (1998)	Crescimento da renda dos pobres	-2 a -10 pontos percentuais.
Ghura (1998)	Proporção das receitas de imposto em relação ao PIB.	-1 A -2,9 pontos percentuais.
Tanzi e Davoodi (2000)	Proporção das receitas governamentais em relação ao PIB.	-0,1 a -4,5 pontos percentuais.
Gupta, de Mello, e Sharane Sharan (2001)	Proporção de gastos militares em relação ao PIB	+ 0,32 pontos percentuais.
Gupta, Davoodi, e Tiongson (2000)	Taxa de abandono escolar de estudante do ensino primário	+1,4 to 4,8 pontos percentuais
Tanzi e Davoodi (1997)	Proporção de investimentos públicos em relação ao PIB	+ 0,5 pontos percentuais.
Tanzi e Davoodi (1997)	Percentual de estradas pavimentadas em boas condições	- 2,2 a 2,9 pontos percentuais.
Al-Marhubi (2000)	Inflação	+0,1 a 0,26 pontos percentuais
Mo (2001)	Crescimento Econômico	-0,545 pontos percentuais
Bahmani-Oskooee e Nasir (2002)	Taxa real de câmbio	0,03 pontos percentuais
Habib e Zurawicki (2001)	Investimento estrangeiro direto	-0,51 pontos percentuais.

Fonte: Transparência Internacional (2001, p. 256 apud AKÇAY, 2006, p. 30-31).

ANEXO C

INDICADORES DE BEM-ESTAR RELATIVOS AOS ANOS DE 2000 E 2005, MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ

Município	IDH-M	Ano: 2000			Ano: 2005			IDM(*)	
		Município	IFDM	Município	IDM	Município	IFDM		Município
			0,654		79,2		0,740		
Fortaleza	0,786	Eusébio	3	Fortaleza	5	Fortaleza	3	Fortaleza	89,56
Maracanaú	0,736	Paracuru	4	Sobral	1	Paracuru	3	Eusébio	60,02
			0,640	Maracanaú					
Caucaia	0,721	Fortaleza	7		63,1	Eusébio	0,69	Sobral	59,93
					52,5		0,678	Maracanaú	
Pacatuba	0,717	Sobral	0,594	Crato	3	Caucaia	5		57,16
			0,593		50,9	Maracanaú	0,671		
Crato	0,716	Pacatuba	6	Barbalha	1		7	Horizonte	56,68
Limoeiro do Norte	0,711	Maracanaú	0,593	Limoeiro do Norte	50,4		0,669	Limoeiro do Norte	53,42
		ú	4		1	Horizonte	7		
		Juazeiro do Norte	0,569		50,0	Juazeiro do Norte	0,664		
Sobral	0,699	do Norte	5	Eusébio	7		5	Aracati	47,96
						São Gonçalo do			
			0,569		50,0		0,658		
Russas	0,698	Ibiapina	1	Horizonte	5	Amarante	3	Crato	47,37
Tabuleiro do Norte	0,698	Santana do Acaraú	0,567		49,0		0,651		
			4	Icapuí	4	Sobral	9	Quixeré	47,1
Juazeiro do Norte	0,697	Russas	0,563		48,7		0,630		
			7	Iguatu	7	Aquiraz	6	Caucaia	46,65

(*) O IDM se refere ao ano de 2006, não estando disponível para 2005.
 Fonte: IBGE (2008); Firjan (2008), IPECE (2008), com adaptações.

ANEXO D

MUNICÍPIOS SORTEADOS, ORDENS DE SERVIÇO E QUANTITATIVO DE CORRUPÇÃO E MÁ GESTÃO IDENTIFICADOS

Sorteio	Município	Quantidade (Ordem de Serviço)	Corrupção	Má gestão
2	Santa Quitéria	89	2	44
3	Apuiarés	83	0	23
	Irauçuba	84	6	24
	Santana do Acaraú	94	3	27
4	Caucaia	109	7	20
	Horizonte	63	0	27
	Redenção	75	6	42
5	Crateús	64	4	30
	São Benedito	49	3	30
	Varjota	29	49	25
6	Antonina do Norte	19	5	37
	Cascavel	63	9	88
7	Campo Sales	36	2	42
	Crato	66	6	44
	Pacoti	38	10	32
8	Aiuaba	30	5	26
	Granja	40	20	186
	Pacujá	40	2	46
9	Barro	28	24	48
	Pacajus	39	46	44
	Paramoti	44	12	95
10	Farias Brito	67	0	50
	Novo Oriente	55	3	54
11	Iracema	43	1	79
	Itatira	46	9	26
12	Amontada	75	3	40
	General Sampaio	35	3	56
13	Quixelô	68	11	134
	Ubajara	42	14	38
14	Independência	46	8	42
	Pentecoste	64	6	92
15	Aracoiaba	10	2	74
	São João do Jaguaribe	28	2	34
16	Croatá	37	5	94
	Sobral	30	0	125
17	Aracati	15	0	47
	Caririaçu	14	17	132
18	Nova Olinda	46	7	56
	Viçosa do Ceará	15	0	68
19	Jaguaribara	34	2	142

Sorteio	Município	Quantidade (Ordem de Serviço)	Corrupção	Má gestão
	Tejuçuoca	53	64	160
20	Chaval	25	5	96
	Marco	23	7	148
21	Milhã	35	38	84
	Pacatuba	43	7	114
22	Itaitinga	50	31	208
	Salitre	31	23	62
23	Catarina	39	36	120
	Frecheirinha	35	11	403
	Quiterianópolis	48	27	304
24	Acaraú	37	8	159
	Acopiara	33	54	158
	Lavras da Mangabeira	29	35	230
25	Amontada	44	104	193
	Barroquinha	31	4	124
	Nova Russas	35	16	440
26	Itarema	52	7	172
	Mucambo	28	2	238
	Uruoca	54	6	40
27	Carius	47	9	238
	Quixeramobim	56	6	351
	Tamboril	39	145	613

Fonte: Autora