

Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil, aplicados à educação

Aluno: Filipe Masini de Oliveira
Orientadores: João Manoel Pinho De Mello

Introdução

Foi feito um estudo de forma a determinar se o fato de um município ter suas emendas aprovadas faz com que ele tenda a ser um município mais corrupto, ou simplesmente todos os municípios têm gestões similares e por algum município ter recebido emendas faz com que suas práticas indevidas sejam mais evidenciadas que os outros, e assim não havendo nenhuma relação entre as emendas aprovadas e corrupção. Diversos estudos apontam uma estreita relação entre o número de emendas aprovadas e a corrupção. Porém essa relação não passa de uma especulação ou observação e casos particulares.

Vemos que a corrupção no Brasil é decorrente de sérias falhas institucionais que não inibem eficazmente os atos impróprios, algo contrário de países como a China que às vezes faz uso de violência e forte repressão para evitar esse tipo de crime.

Objetivos

Definir políticas anticorrupção mais eficientes. Será analisado se o recebimento de dinheiro provindo do governo através de emendas parlamentares faz com que haja uma maior corrupção. Ou se todos os municípios têm gestões parecidas, porém aqueles que têm suas emendas aprovadas têm atos indevidos mais evidenciados, quando há escândalos de corrupção.

O trabalho consiste na atualização, verificação e correção da base de dados de forma a determinar cada vez mais eficazmente a relação entre corrupção e número de emendas aprovadas pelos municípios

Desenvolvimento

- Corrupção e Irregularidades na gestão pública:

A corrupção pode ser entendida como abuso da função pública em benefício privado, ou ainda séria violação de padrões ou expectativas associadas à administração pública. Essa corrupção engloba atos como pagamento de obras inexistentes, superfaturamentos, direcionamento de licitações, entre outros. Hoje em dia esse tema da corrupção tem estado em evidência e tem ganhado importância nas discussões sobre políticas públicas.

Em publicação recente do Índice de Percepção da Corrupção da organização da Transparência Internacional, que avalia a percepção de empresários e analistas de governo no que diz respeito quanto à existência e o grau de corrupção em diversos países. Aonde o Brasil se encontra com indicadores de atividade econômica pior ou igual a países como Colômbia, Cuba e Costa Rica. Apesar de o fato de que a percepção de corrupção seja afetada pela intensificação de seu combate.

Posição	Países	Pontuação
1°	Dinamarca	9.4
2°	Finlândia	9.4
3°	Nova Zelândia	9.4
4°	Singapura	9.3
5°	Suécia	9.3
6°	Islândia	9.2
7°	Países Baixos	9.0
8°	Suíça	9.0
9°	Canadá	8.7
10°	Noruega	8.7
72°	Brasil	3.5

Quando levamos em conta que quanto mais há uma generalização da percepção da corrupção, o problema vai se tornando cada vez mais grave, pois assim os incentivos percebidos pelos indivíduos para se tornarem corruptos são cada vez maiores. Assim além de dar vantagens às pessoas sem caráter e pessoas que possuem mais contatos ao invés de escolher alguém que tenha uma maior eficácia produtiva, a corrupção acaba fazendo com que haja ineficiências em diversas áreas. Além de deixar o papel de um Estado que deveria alocar e redistribuir recursos, justamente ao contrário, assim prejudicando a sua legitimidade política que seria e servir ao povo.

Algumas pesquisas recentes apontam uma correlação negativa entre o crescimento e altos índices de corrupção e outras medidas e insuficiência governamental, porém é difícil estabelecer uma relação causal entre esses dois fatos, mas é inegável que há um consenso entre pesquisadores e governantes de que o controle da corrupção é enorme importância para o desenvolvimento político, econômico e social.

Apesar de haver poucas pesquisas empíricas rigorosas sobre o tema corrupção, nos últimos anos tem havido o desenvolvimento de diversos trabalhos procurando saber indiretamente o impacto. O avanço de estudos voltado à teoria e às causas da corrupção, tem tido como consequência o avanço no que se diz em relação à reflexão sobre os impactos das estratégias criadas para prevenir e combater à corrupção,

Assim neste trabalho supomos que uma das causas que favorecem ao aumento da corrupção é a existência de transferências de recursos financeiros federais na forma de emendas parlamentares. Temos que outro conceito correlato à corrupção é o de irregularidades administrativas, ou seja, a não observação das legislações pertinentes e das boas práticas administrativas. A existência de grande quantidade de irregularidades na gestão pública mostra como há uma falta de controle perante a transferência de recursos recebidos e despendidos. Mostrando que a administração não cumpre os requisitos necessários para compra de bens ou serviços, não avalia se estes foram entregues antes de efetuar pagamentos a fornecedores, não acompanha nem avalia a eficiência da gestão dos recursos e não presta contas a população.

Então podemos concluir que essas irregularidades como a falta de controle correto sobre a administração dos recursos municipais e falta de interesse com boas práticas de gestão tornam mais fácil a ação de pessoas corruptas. Embora saibamos que nem todas as irregularidades podem ser chamadas de corrupção propriamente dita, como elas são intrinsecamente relacionadas, é dado o mesmo tratamento empírico a irregularidades e corrupção.

- Emendas parlamentares ao orçamento federal:

Os municípios brasileiros são, em última instância, os responsáveis pelo bem-estar e qualidade de vida da população que os habita e são responsáveis pela aplicação de grande parcela dos recursos nacionais. Além de receberem transferências intergovernamentais constitucionais, para repartição de receita tributária, e legais há as transferências voluntárias que, em regra, são disponibilizadas por meio de convênios ou contratos de repasse. Parte destas transferências voluntárias é acrescida à repartição do orçamento federal por meio de emendas parlamentares com objetivo de atender às necessidades da população local, como construção de hospitais e escolas.

Assim podemos definir as emendas parlamentares como despesas federais não-vinculadas, ou seja, de finalidade que não foi previamente definida e voluntária, assim sendo entendidas como negociáveis e discricionárias.

O Congresso Nacional representa uma importante ligação entre o governo federal, bem distante da realidade local, e os governos estaduais e municipais, que têm mais acesso a fonte do problema dos cidadãos. Assim a emenda parlamentar é um instrumento constitucional que tem como objetivo inserir o Congresso Nacional nas discussões à cerca do planejamento do orçamento federal.

- Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal:

Quando a corrupção surge em consequência a fragilidades das instituições públicas, mostra que há problemas mais profundos nas relações entre Estado e setor privado. Isto significa que a fiscalização não inibe a prática de atos corruptos.

Fazer uma reflexão sobre algumas das causas que potencialmente levam ao aumento da corrupção no Brasil é um fator de grande importância para ampliar a fiscalização e criar políticas anticorrupção mais eficaz.

Essa relação entre o setor privado e público faz com que haja diversas oportunidades de ganhos econômicos provenientes de atos corruptos, porém a quantidade e o nível de corrupção dependem de três pontos principais: o benefício potencial do ato corrupto para o transgressor, o risco de ser descoberto e punido e o poder relativo entre corruptores e corrompidos.

Temos uma boa reflexão de um professor da Universidade de Berkeley na Califórnia no qual considera que há três pontos chaves para a corrupção. Primeiro seria o monopólio, caracterizado pela baixa competição entre o setor público e privado e mesmo dentro o setor público (competição política) e no setor privado (competição econômica). Segundo seria o poder dados aos servidores públicos e políticos. E por fim a prestação de contas que se refere a tipos de controle fiscalização a que os atos de governo estão sujeitos.

Tomando como base esses estudos fomos capazes de encontrar ao menos quatro fatores causais que têm uma estreita relação entre a corrupção municipal e o recebimento de recursos federais voluntários através de emendas parlamentares.

.Conluio com corrupção federal

Os recursos provenientes das emendas podem ser recursos que são frutos de corrupção em âmbito federal, assim os parlamentares corruptos provavelmente escolherão os municípios que irão receber os recursos via emenda parlamentar porque tal município tem uma maior probabilidade de participar de um conluio, seja pelo fato de a gestão local ser conhecida como uma gestão corrupta ou por ser uma gestão despreparada ao ponto de não perceber as práticas não eficientes.

.Aumento do poder discricionário local

O fato de haver um recebimento de recursos extras gera um aumento no poder discricionário do gestor, já que ele terá um montante maior para poder aplicar em contratação de serviços, compra de bens e assim terá que discricionariamente determinar quais serão os contratados. Assim o aumento de um poder discricionário tende a gerar mais corrupção e ineficiências no governo local.

.Aumento no ganho potencial do ato corrupto

O risco do negócio corrupto é o mesmo para uma determinada faixa de recursos envolvidos ou de quantidade de transações corruptas, já que a probabilidade de ser descoberto e sua possível punição são razoavelmente constantes.

Assim no Brasil, o aumento no ganho potencial do ato corrupto não é acompanhado com um aumento no rigor da punição aos agentes corruptos. Portanto um ato corrupto compensa quanto maior forem os recursos envolvidos e quanto maior for a remuneração das pessoas envolvidas.

Emendas parlamentares têm como consequência recursos voluntários extras para os governos locais. Assim caso os gestores recebam tais recursos, mas não tenham que manter um acompanhamento nem tenham a ameaça de que vá haver alguma fiscalização, haverá um aumento na tentação para haver um ato corrupto

.Aumento da pressão de rent-seekers

Ao aumentar os recursos municipais, o município terá uma capacidade maior de comprar e repassar bens e serviços para a população, como construções para atender a população e melhorias na condição de vida.

Assim a gestão municipal passa a ser pressionada pelos ofertantes desses tipos de bens e serviços, principalmente quando se trata de grandes e poderosas organizações. Sendo possível que ao saberem desse repasse para essas gestões municipais essas grandes organizações ofertantes busquem cooptar a administração local para extrair renda ilícita. Portanto o recebimento de emendas pode ocasionar um comportamento de rent-seeker por parte dessas organizações.

- Processos Metodológicos:

O estudo investiga a relação entre as emendas parlamentares e a corrupção através de pesquisas empíricas quantitativas. A indicação do grau de corrupção foi obtida através dos Relatórios de Fiscalização produzidos em 2006 pelo Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União, compara com o recebimento ou não de emendas parlamentares nos anos anteriores à fiscalização.

- Dados sobre corrupção municipal:

As variáveis de corrupção municipal, tais como quantidade de constatações, quantidade de problemas administrativos e quantidade de problemas graves, foram retirados dos Relatórios de Fiscalização feitos a partir dos sorteios da CGU. Esse programa faz uma avaliação da administração de recursos públicos federais repassados aos municípios através de emendas parlamentares. A escolha desses municípios é dada de forma aleatória, assim a cada sorteio são identificados sessenta municípios com no máximo de quinhentos mil habitantes.

Todas as informações relacionadas a repasse de verbas federais ao município, suspeitas de corrupção ou denúncias são levantadas previamente. Assim acontece uma fiscalização de campo, na qual os analistas da CGU junto à população local perguntam sobre indícios de práticas irregulares, análise de convênios, licitações, notas fiscais, entre outros itens. Depois é produzido um Relatório de Fiscalização de cada município visitado.

A quantidade de constatações, quantidade de problemas administrativos e a quantidade de problemas graves são utilizadas como uma medida de corrupção na gestão municipal. Para ter uma melhor compreensão, a CGU define um “problema administrativo” como um problema que fica evidenciado o descumprimento de algumas obrigações legais quanto à formalização de processos, documentação de contratos, ou seja, problemas que devem ser resolvidos a fim de ter uma maior eficiência administrativa e um ter uma maior facilidade no controle. Já um “problema grave” é aquele que envolve indício de prejuízos e fraudes decorrentes de atos impróprios.

PROBLEMAS GRAVES

33000 MINISTERIO DA PREVIDENCIA SOCIAL

ITENS: 3.1.1 3.2.1

55000 MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME

ITENS: 7.2.1 7.3.2 7.3.3

PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS

26000 MINISTERIO DA EDUCACAO

ITENS: 2.1.7

36000 MINISTERIO DA SAUDE

ITENS: 4.2.2 4.3.1 4.3.11

O quadro acima mostra como é representado no relatório da CGU, onde os problemas são indicados e depois são classificados como “graves” ou “administrativos”

Tabela 1: Estatísticas Descritivas – corrupção, emendas parlamentares e índices socio-demográficos					
	Media	Desvio-Padrao	Mediana	Mínimo	Maximo
Corrupcao					
Constatacoes	51,18	31,03	44	4	237
Problemas Graves	5,91	8,82	2	0	47
Problemas Administrativos (R\$ mil)	14,33	15,02	9	0	70
Recursos Federais Auditados (R\$ mil)	6.916,56	15.700,00	2.787,29	293,22	17.100,00
Emendas Parlamentares					
Recursos Autorizados (R\$ mil)	818,26	3.705,99	62,00	0	3.350,00
Recursos Liquidados (R\$ mil)	600,36	2.443,38	20,00	0	1.930,00
Variáveis Socio-Demograficas					
Populacao (milhares)	28,96	68,73	8,77	1,81	461,53
Indice de Desenvolvimento Humano	0,69	0,08	0,70	0,52	0,84
Indice de Desenvolvimento Humano: Educacao	0,78	0,09	0,79	0,58	0,94
Indice de Desenvolvimento Humano: Longevidade	0,71	0,08	0,71	0,53	0,86
Indice de Gini	0,56	0,06	0,55	0,43	0,72
Intensidade de Pobreza	53,07	10,16	53,65	32,30	74,42
Percentual de Pobreza					
Renda Per Capita (R\$)	162,44	89,36	154,77	145,31	465,37
Competicao Política					
Percentual de Votos do Atual Prefeito nas Eleicoes de 2004 (1o. turno)	55,32	12,05	35,11	53,73	2

Fontes: Constatações, problemas graves e problemas administrativos: Relatórios nº 742 a 933 do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, CGU. Emendas Parlamentares: Sistema Siga Brasil. Populacao, Indice de Desenvolvimento Humano (Educacao e Longevidade), Indice de Gini, Intensidade de Pobreza, Percentual de Pobreza, Renda per capita: Muminet. Percentual de votos do atual prefeito na eleicao de 2004: Tribunal Superior Eleitoral.

A tabela abaixo faz um detalhamento sobre os relatórios da CGU, assim ela mostra alguns números como as constatações e problemas para cada município como também o valores que foram autorizado (valor que está a disposição do município) e que foram liquidado (valor que de fato foi usado pelo município).

Através desses dados que tiramos dos relatórios provenientes dos sorteios da CGU, tentamos ampliar uma base de dados. Base de dado que é construída da seguinte maneira:

Pegamos cada sorteio realizado pela CGU e para cada município sorteado, analisamos os anos de 2004, 2005, 2006 e 2007 os valores liquidados e autorizados. Assim atribuímos “dummies”, que seria uma variável que tem valor um ao ter um caso positivo e valor zero se não houver. Assim somos capazes de ver se algumas regiões são mais corruptas que outras e também podemos ver através de um conhecimento prévio sobre a gestão de um local, que partido é mais corrupto que o outro.

Conclusão

Através desse estudo é mostrado que há uma forte relação entre transferências intergovernamentais voluntárias via emendas e corrupção em municípios. Através das amostras constituídas a partir de sorteio, vemos que os municípios que recebem as transferências intergovernamentais são mais corruptos, porém não podemos estabelecer uma relação causal entre corrupção municipal e emendas parlamentares.

Por outro lado, vemos que o aumento da corrupção está mais ligado ao fato de um município receber uma emenda do que ao valor total das emendas recebidas por ele. Assim significando que apesar de as emendas influenciarem o grau de corrupção da administração local, ela não explica sua totalidade.

O fato de os parlamentares corruptos escolherem municípios com administrações corruptas para mandar os recursos, mostra que o resultados dos estudos dão maior suporte a hipóteses de que conluio com a corrupção federal e ação de grupos privados rent-seekers corrupção são explicações para haver uma corrupção maior com envio de emendas.

Referências

- 1 - CARTIER-BRESSON, J, **Les analyses économiques des causes et des conséquences de La corruption**: quelques enseignements pour les pays em développement. Mondes em développement, nº102, 1998. pp. 25-40
- 2 e 3– ROSE- ACKERMAN, S. A economia política da corrupção. In: ELLIOT, K..A. (org). **A corrupção e a economia global**. Brasília: UnB, 2002
- 4 – KLITGAARD, R. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California, 1988
- 5 – Informações retiradas do site: www.muninet.org.br
- 6 – CGU. Manual Operacional do Programa de Fiscalização nº 742 a 933