

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

Aluno: Julia Wrobel Folescu

Orientadores: Sérgio Firpo

Introdução

Foi feito um estudo de forma a determinar o aumento da corrupção devido à falhas institucionais que não inibem os atos impróprios. A principal falha analisada será a falta de controle sobre as transferências governamentais feitas por meio de emendas parlamentares. Diversos estudos apontam uma estreita relação entre o número de emendas aprovadas e o aumento da corrupção no Brasil, mas até agora, não passam de especulação ou observação de casos particulares.

Objetivos

Definir políticas anticorrupção mais eficientes. Será analisado se a recepção de transferências governamentais via emendas, geram maior corrupção. Ou se todos os municípios têm gestões semelhantes, mas aqueles que recebem emendas têm atos indevidos mais evidenciados, quando há escândalos de corrupção.

O trabalho consiste na atualização da base de dados de forma e determinar de forma cada vez mais eficaz essa relação entre corrupção e número de emendas aprovadas.

Desenvolvimento

- Corrupção e Irregularidades na gestão pública:

Publicações recentes do Índice de Percepção de Corrupção (CPI) da Organização da transparência internacional, que avalia a percepção de empresários e analistas de governo quanto à existência e o grau de corrupção em diversos países, demonstram que o Brasil ocupa uma posição ruim no ranking. Assim, não é injustificado o fato do tema corrupção ter ganhado importância nas discussões sobre políticas públicas nos últimos anos.

Country Rank	Country	2006 CPI Score
1	Finland	9.6
1	Iceland	9.6
1	New Zealand	9.6
4	Denmark	9.5
5	Singapore	9.4
6	Sweden	9.2
7	Switzerland	9.1
8	Norway	8.8
9	Australia	8.7
9	Netherlands	8.7
11	Austria	8.6

11	Luxembourg	8.6
11	United Kingdom	8.6
14	Canada	8.5
15	Hong Kong	8.3
16	Germany	8.0
17	Japan	7.6
18	France	7.4
18	Ireland	7.4
20	Belgium	7.3
20	Chile	7.3
20	USA	7.3
70	Brazil	3.3

Segundo a tabela acima, elaborada pela Transparency International Organization, no ano de 2006, o Brasil ocupava apenas o 70º lugar entre os países menos corruptos, demonstrando a gravidade do problema no país.

O problema torna-se ainda mais grave quando, quanto mais generalizada é a percepção de corrupção, maiores são os incentivos para os indivíduos se engajarem em atos corruptos¹. Além disso, a corrupção produz ineficiências de diversos tipos, deforma os papéis alocativo e redistributivo do Estado Prejudicando sua legitimidade².

Neste trabalho, especula-se que uma das causas para o aumento da corrupção é a existência de recursos financeiros federais na forma de emendas parlamentares. Outro conceito relacionado à corrupção é o de irregularidades administrativas, ou seja, a não observação das legislações pertinentes e das boas práticas administrativas. , que muitas vezes acobertam e incitam a corrupção.

Portanto, irregularidades como a falta de controle adequado sobre administração de recursos e descaso com boas práticas de gestão facilitam a ação de corruptos. Assim, no estudo, tanto corrupção como irregularidades receberão o mesmo tratamento empírico.

- Relação entre emendas parlamentares e corrupção:

As emendas parlamentares são transferências voluntárias. O orçamento federal é repartido por meio destas, com o objetivo de atender demandas locais específicas, como construção de escolas, hospitais...

É importante discutir a fundo algumas das causas que potencialmente levam ao aumento da corrupção no Brasil, a fim de ampliar sua fiscalização e estabelecer políticas anticorrupção mais eficazes.

A relação entre setor público e privado proporcionam diversas oportunidades de ganhos econômicos devido a atos corruptos, porem a incidência de corrupção depende basicamente de 3 pontos: benefício potencial do ato para o transgressor, risco de ser descoberto ou punido e poder relativo entre corruptores e corrompidos³.

Para Klitgaard⁴ os aspectos chave da corrupção são: o Monopólio (baixa competição econômica nos setores público e privado), o poder (poder discricionário dado a servidores públicos e políticos) e a prestação de contas (formas de controle e fiscalização a que os atos do governo estão sujeitos). A equação para a corrupção seria:

$$\text{Corrupção} = \text{monopólio} + \text{poderes} - \text{prestação de contas}$$

Com base nesses aspectos sobre corrupção torna-se possível analisar quatro possíveis explicações para a relação entre corrupção e o número de emendas aprovadas. São elas:

A. Aumento do ganho potencial do ato corrupto:

No Brasil, os aumentos dos ganhos potenciais com a corrupção não necessariamente vêm acompanhados por uma punição maior aos envolvidos. Quanto maiores forem os recursos envolvidos, maiores as possibilidades de remuneração dos participantes do ato corrupto.

Como as emendas parlamentares são recursos voluntários extras para os governos locais, caso os gestores não tenham a obrigação de manter o devido acompanhamento, nem sofram ameaças de que haverá fiscalização, estes têm uma maior tentação à corrupção.

B. Aumento do poder discricionário local:

O gestor terá um montante maior para aplicar em projetos e terá que discricionariamente determinar quais serão os contratados, isto é, os receptores finais dos recursos.

C. Aumento de pressão de *rent-seekers*

O aumento de recursos municipais está associado a uma maior quantidade de bens e serviços a serem adquiridos para melhorias para a população. Muitas vezes a administração pública é pressionada por ofertantes desses bens e serviços. Muitos tentam extrair rendas ilícitas ou oferecem vantagens indevidas a gestores locais a fim de se beneficiarem com a concessão de licitações.

D. Conluio com a corrupção federal

O recurso das emendas pode dar origem a corrupção no âmbito federal. Muitos parlamentares corruptos tendem a escolher municípios que tem uma gestão com maior propensão a participar de conluios, ou seja, que aceitem participar de esquemas ilícitos, como o superfaturamento de materiais por exemplo.

- Processos Metodológicos

O estudo investiga a relação entre as emendas parlamentares aprovadas e corrupção, por meio de uma pesquisa empírica. A comparação entre os diferentes municípios foi feita por meio da análise descritiva dos dados, dos testes de hipóteses para diferenças de médias e de análise de regressões para explorara relações causais entre elas.

Meu trabalho concentrou-se na busca de dados sobre as emendas parlamentares.

- Base de dados sobre emendas parlamentares

Os dados sobre emendas parlamentares foram extraídos do Sistema Siga Brasil, disponibilizado pelo Senado Federal, com informações sobre planos e orçamentos públicos. As emendas foram consideradas de acordo com dois diferentes status: um que considera todas as emendas autorizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e outro que exclui emendas autorizadas, mas não executadas no orçamento.

Assim, a análise considera valor autorizado das emendas como o montante efetivamente aprovado pelo congresso e pelo poder executivo. Já o valor liquidado considera o valor orçamentário comprometido. O objetivo principal é diferenciar os valores aprovados daqueles recursos que foram potencialmente repassados à gestão municipal.

A análise já havia sido feita para os anos de 2004 e 2005 e vem sendo atualizada para os anos subsequentes. A tabela abaixo representa a análise estatística referente aos anos de 2004 e 2005. Entre 180 municípios da amostra 90 receberam emendas nos períodos de 2004 ou 2005, sendo 34 destes receberam recursos via emendas nos dois anos.

Tabela 2: Estatísticas descritivas - emendas parlamentares

	2004	2005	2004/05
Número de Municípios que receberam emendas (%)	66 (36,6%)	64 (29%)	90 (50%)
Valor total médio recebido recebido via emendas por Município em milhares de reais † (desvio padrão)	568,28 (1.512,45)	1.100,60 (2.8720,90)	1.200,71 (355,833)
Valor total mediano recebido recebido via emendas por Município em milhares de reais †	152,50	225,00	210,93
Valor total médio <i>per capita</i> recebido via emendas por município em reais † (desvio padrão)	18,34 (22,06)	26,46 (51,69)	32,83 (51,69)
Valor total mediano <i>per capita</i> de emendas recebidas por município em reais †	11,79	14,04	14,04
Quantidade média de emendas recebidas por Município † (desvio padrão)	2,59 (3,25)	2,85 (3,53)	4,10 (5,84)
Mediana de emendas recebidas por Município †	2	1	2

Fonte: Emendas parlamentares: Sistema Siga Brasil - emendas parlamentares à LOA, sob modalidade de aplicação 40. † Estatísticas calculadas para a subamostra dos Municípios que receberam pelo menos uma emenda parlamentar nos exercícios 2004/05. População: IBGE(2005).

Como já foi dito o objetivo principal do trabalho vem sendo ampliar a base de dados, coletando informações sobre mais sorteios. Para cada sorteio são coletados os dados sobre as emendas para cada um dos municípios, para os anos de 2004, 2005, 2006 e 2007.

Consulta Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária - Ano 2007														
Execução da Funcional Relativa à Emenda														
Localidade: ÁGUA CLARA														
Execução da Programação Orçamentária Relativa à Funcional da Emenda nº 14980001														
Autor VALTER PEREIRA														
Órgão (Cod/Desc) 56000-MINISTÉRIO DAS CIDADES														
UO (Cod/Desc) 56101 - MINISTÉRIO DAS CIDADES														
Função (Cod/Desc) 15 - URBANISMO														
Subfunção (Cod/Desc) 451 - INFRA-ESTRUTURA URBANA														
Programa (Cod/Desc) 6001 - APOIO AO DESENVOLVIMENTO URBANO DE MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE														
Funcional 15.451.6001.109A.0542														
Ação + Subtítulo IMPLANTAÇÃO OU MELHORIA DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA URBANA EM MUNICÍPIOS COM ATÉ 100.000 HABITANTES - AÇÕES DE INFRA-ESTRUTURA URBANA - ÁGUA CLARA - MS														
UF MS														
Localidade ÁGUA CLARA														
Execução da Funcional-Programática: 15.451.6001.109A.0542 IMPLANTAÇÃO OU MELHORIA DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA URBANA EM MUNICÍPIOS COM ATÉ 100.000 HABITANTES - AÇÕES DE INFRA-ESTRUTURA URBANA - ÁGUA CLARA - MS														
Classificação Despesa					Elaboração			Execução						
Funcional	UD	Ext.	OND	Mod. Aplic.	Projeto de Lei	Emenda 14980001	Outras emendas mesma funcional	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago (Exercício)	Restos a Pagar Inscritos	Restos a Pagar Pagos	Pago (Exercício+RP)
15.451.6001.109A.0542	56101	F	4-INV	40	0	150.000	0	148.250	148.250	148.250	0	148.250	20.250	20.250
15.451.6001.109A.0542	56101	F	4-INV	99	0			3.750	3.750	3.750	3.750	0	0	3.750
Total					0	150.000	0	150.000	150.000	150.000	3.750	148.250	20.250	33.000
Fonte: SIAFI/SIDOR/PRODASEN														
Página 1 de 1														
Data de atualização dos dados: 6/20/2008														
LOA 2007 - Execução Emendas - por Localidade.rep														

Acima temos o exemplo de uma dessas emendas propostas para o município de Água Clara (sorteio 25) do ano de 2007. São coletados todos esses relatórios e então a base de dados é criada da seguinte forma:

1. Os municípios são divididos de acordo com o sorteio ao qual pertencem
2. Para cada um desses municípios serão analisados os anos 2004, 2005, 2006 e 2007, e classificados nas seguintes variáveis:
 - Valores autorizados: valores previstos na lei de orçamento anual de determinado ano
 - Valores liquidados: Valor que sai do tesouro e é por fim mandado para o município ou órgão responsável pelo projeto

Para cada ano são determinados quantas emendas foram autorizadas e liquidadas para cada município sorteado.

Município	UF	Sorteio	Autorizada 04	Liquidada 04	Nº aut 04	Nº liq 04	D aut 04	D liq 04
Cachoeirinha	RS	24	250.000	50.000	3	1	1	1

O exemplo acima foi feito para o município de Cachoeirinha para ano de 2004. Como se vê apesar de terem sido autorizadas 3 emendas (total = 250.000), somente 1 emenda foi liquidada (total = 50.000). As duas últimas colunas são de variáveis “dummy”, isto é em caso positivo apresenta-se o número 1, em caso negativo, o número 0.

- Base de dados conjunta (emendas parlamentares e corrupção):

A base de dados sobre emendas é acoplada a base de dados sobre corrupção. Para determinar o nível de corrupção associado a quantidade de emendas autorizadas, são usadas variáveis de controle⁵. São elas:

- a. População
- b. Índice de desenvolvimento humano (IDH)
- c. IDH – educação
- d. IDH – longevidade
- e. IDH – renda per capita
- f. Índice de Gini
- g. Intensidade de pobreza
- h. Percentual de pobres na população
- i. Renda per capita

Além disso, são acrescentado um conjunto de variáveis “dummy”, que determinam se o prefeito pertence a um determinado partido ou não. Isto facilitará no futuro, a determinação se membros de um determinado partido são mais corruptos ou não do que de outros. Esse tipo de variável também é usada para determinar se o município pertence a um determinado estado ou não, o que também permitirá, no futuro, determinar se um estado ou região do país é mais corrupta que outra.

Por fim, para cada município são analisados os dois anos anteriores. Isto é, observa-se o montante autorizado para cada município nos dois últimos anos. Posteriormente, observa-se quanto cada município recebeu uma no antes e quanto recebeu dois anos antes. O mesmo é feito para os valores liquidados. Por exemplo:

Município	Estado	Valor autorizado t1t2	Valor autorizado t1	Valor autorizado t2
Arujá	SP	590.000	90.000	500.000

Município	Estado	Valor liquidado t1t2	Valor liquidado t1	Valor liquidado t2
Arujá	SP	250.000	0	250.000

Conclusão

A análise empírica demonstrou a existência de forte relação entre transferências governamentais e corrupção nos municípios. Esses municípios se mostraram em média 35% mais corruptos. Porém ainda não foi possível estabelecer uma relação causal entre corrupção e emendas parlamentares recebidas ou aprovadas.

Foi possível observar que não parece existir uma relação linear entre corrupção e o valor total das emendas recebidas. Isto é, a corrupção parece estar mais ligada à quantidade de emendas recebidas e não do valor destas, mas os testes ainda não foram conclusivos neste ponto.

Os resultados empíricos dão, então, maior suporte a duas das hipóteses explicativas levantadas: a possibilidade de conluio e a ação de grupos privados exercendo pressão sobre os governos municipais.

As bases de dados vêm sendo atualizadas de forma a determinar a relação causal entre a corrupção e as 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, n°102, 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