

CAPITAL SOCIAL E CORRUPÇÃO POLÍTICA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

(O PODER DO ASSOCIATIVISMO)

LUIZ ALBERTO WEBER

**Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Ciência Política
da Universidade de Brasília sob a
orientação da Prof^a. Dr.^a Lúcia Avelar.**

2006

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é ao mesmo tempo uma homenagem e uma traição. É uma homenagem a professora Lúcia Avelar que ainda no primeiro semestre do Mestrado me apresentou todo um arsenal teórico que permitiu dar fundamentação teórica a esta dissertação. Como jornalista, inúmeras vezes publiquei ou acompanhei reportagens revelando casos de corrupção política, de roubo de dinheiro público. Em muitas dessas ocasiões, as fontes primárias eram associações de moradores, de ambientalistas, de minorias, cidadãos que se mobilizavam contra o poder local.

Já aluno da professora Lúcia na disciplina “Participação Política” pude ter acesso a uma vasta bibliografia sobre os temas da corrupção e da participação. Ao longo do curso, foram-me apresentados autores como Axel Honneth, Nancy Fraser ou Mario Diani. Não foi, portanto, por falta de iluminação que optei por mergulhar na obra de Robert Putnam, um pluralista americano (também discutido em aula). Reside aí minha traição. Tal afastamento das melhores intenções da professora Lúcia Avelar significou, ainda, fazer uso de um conceito controverso cujas águas se misturam à torrente da escola da escolha racional: o capital social. Em todo caso, a homenagem permanece, porque a participação, quando não explícita, é o sujeito oculto desta dissertação.

Dito isso, este trabalho não seria possível também sem a orientação técnica, as sugestões e disponibilidade do professor Luiz Pasquali, do Departamento de Psicologia Social e do Trabalho. Autor de diversos livros sobre análises multivariadas, o professor Pasquali contribui para a organização dos dados primários (os relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União) e seu tratamento estatístico. Nessa tarefa, fui ajudado pelo aluno de Mestrado da Psicologia, Everson Campos Meirelles. Proficiente no SPSS, Meirelles foi de suma importância para a conclusão desta dissertação. A participação de ambos não os torna, porém, responsáveis por eventuais erros.

Agradeço, ainda, ao professor Rafael Sanzio dos Anjos, do Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica da UnB. Graças a ele pude perceber a distribuição quase sincrônica pelo território brasileiro (numa prévia do que os estudos estatísticos sugeririam) de áreas de baixa densidade associativa e elevada corrupção. Na base desta dissertação está o trabalho dos auditores da Controladoria-Geral da União, órgão governamental encarregado de combater e dissuadir a corrupção do dinheiro público. Graças ao senhor Luiz Navarro, titular da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, obtive com maior celeridade os dados públicos dos relatórios de auditoria necessários a esta dissertação. Agradeço aos auditores da CGU, na condição de aluno de pós-graduação, pela paciência e presteza, durante as entrevistas e nas operações de auditoria que acompanhei; como contribuinte, agradeço a esses mesmos servidores públicos pelo profissionalismo e espírito público.

Não menor é reconhecimento devido aos professores do Instituto de Ciência Política -- pelo conhecimento que compartilharam ao longo desses dois anos. Menciono, com especial gratidão, as professoras Flávia Biroli e Sônia Ranicheski que aceitaram compor a banca. Também agradeço aos colegas de Mestrado pelo ambiente de saudável discussão acadêmica. Fundamental foi o período de convivência com alunos do PET/POL, durante um semestre, no âmbito de uma disciplina dedicada exclusivamente ao estudo do fenômeno da corrupção. Tal disciplina foi uma iniciativa conjunta do IPOL o Escritório Contra Drogas e Crimes, organismo das Organizações das Nações Unidas. Não posso deixar de mencionar os funcionários do Instituto, sempre solícitos e profissionais, como Max Laporte.

À Fernanda, minha mulher, pelo amor, compreensão e exemplo acadêmico. À Maria Luiza e Fernando, meus filhos. São todos minha alegria e incentivo. Finalmente, agradeço aos contribuintes brasileiros por terem permitido meu acesso à universidade pública e gratuita. Espero, sinceramente, que esta dissertação sugira novas pesquisas e ações que ajudem a combater a corrupção no Brasil, um sorvedouro do dinheiro público que afeta mais os excluídos da sociedade.

RESUMO

O objetivo desta dissertação é mostrar que há uma associação positiva entre a densidade associativa existente nos pequenos e médios municípios brasileiros e o grau de corrupção política local. Ou seja, quanto maior o número de associações voluntárias por mil habitantes, menor os casos esperados de desvios de recursos públicos pelos agentes políticos locais. Na dissertação são descritas, ainda, medidas de mensuração da corrupção política (a partir de relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União, órgão federal responsável pela fiscalização das verbas da União transferidas para os municípios). Faz-se, também, uma revisão do marco teórico do capital social e da literatura acadêmica empenhada em melhor conceituar a corrupção política. A principal conclusão desta dissertação é que o estoque de capital social está positivamente, de maneira moderadamente forte, associado às administrações públicas mais probas. A dissertação demonstra que o associativismo local voluntário, manifestação do capital social, influi no desempenho das administrações.

Palavras-chave: Capital Social, Corrupção e Associativismo.

ABSTRACT

The aim of this dissertation is to show that there is a positive relation between associative density present inside and degree of local political corruption. How bigger the number of volunteer association by one thousand habitant smaller the expected cases of money deviation from public resources by local political agent. Measurement procedures of political corruption are descript in this dissertation (based from reports of “Controladoria-Geral da União” auditor, federal organ responsible for budget controlling of Union transferred to cities). Besides that, it has been reported a review of Social Capital theory. The main conclusion is that the social capital amount is positively associated to honest public administration. In conclusion, the dissertation demonstrates that volunteer local associative, manifestation of social capital, influence administration.

Key words: Social Capital, Corruption, Associativism

SUMÁRIO

RESUMO	4
ABSTRACT.....	5
INTRODUÇÃO.....	13
METODOLOGIA.....	18
CAPÍTULO 1 CORRUPÇÃO POLÍTICA: UMA REVISÃO.....	26
1.1 AS CAUSAS DO FENÔMENO.....	30
1.2 DÉFICIT MORAL E NEOCORRUPTOS.....	32
1.3 CORRUPÇÃO E CLIENTELISMO – O CASO BRASILEIRO.....	33
1.4 RETRATOS DA CORRUPÇÃO MUNICIPAL: CASOS EXEMPLARES.....	36
1.5 MEDINDO A CORRUPÇÃO – ENXERGANDO NAS SOMBRAS.....	42
CAPÍTULO 2 CAPITAL SOCIAL: O CONCEITO E SUA FORÇA.....	49
2.1 BOURDIEU E COLEMAN: A FORMAÇÃO DO CONCEITO.....	53
2.2 A GÊNESE DO CONCEITO – NA SOCIEDADE OU NAS INSTITUIÇÕES?.....	55
2.3 AMBIVALÊNCIA DO CONCEITO.....	56
2.4 MEDINDO CAPITAL SOCIAL	59
CAPÍTULO 3 CAPITAL SOCIAL E CORRUPÇÃO.....	63
3.1 CONFIANÇA E CORRUPÇÃO.....	65
3.2 MAPAS DE OCORRÊNCIAS.....	74
3.3 CAPITAL SOCIAL E CORRUPÇÃO: RESULTADOS.....	77
3.4 CAPITAL SOCIAL: A FORÇA DAS ASSOCIAÇÕES.....	86
3.5 RENDA E DESENVOLVIMENTO: OS ANTÍDOTOS ESPERADOS.....	88

3.6 CONSELHOS CAPTURADOS, CLIENTELISMO E CORRUPÇÃO.....	91
3.7 O EFEITO DA REELEIÇÃO NA CORRUPÇÃO.....	96
CONCLUSÕES.....	98
BIBLIOGRAFIA.....	101
ANEXOS.....	109

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** Diagrama que relaciona o Capital Social, a confiança geral e a corrupção.....15
- Figura 2** Foto de fachada de falso endereço fornecido por empresa licitante de contratos públicos com verbas federais no município de Traipu, Alagoas.....38
- Figura 3** Obra não concluída (mas totalmente paga com recursos públicos) localizada em Itabela, Bahia.....45
- Figura 4** Percentual de respondentes que afirmaram que o novo prefeito (recém-eleito) se aproveitaria do cargo para roubar (IBOPE: 2005/2006).....69
- Figura 5** Percentual de respondentes que afirmaram que o antigo prefeito se aproveitou do cargo para roubar (IBOPE: 2005/2006).....69
- Figura 6** Percentual de respondentes que afirmaram que a maioria dos políticos brasileiros superfaturam obras públicas para desviar o dinheiro para o patrimônio pessoal70
- Figura 7** Percentual de respondentes que afirmaram “denunciariam sempre um político que cometesse práticas ilegais”.....71
- Figura 8** Correlação entre o estado geral de confiança em certos países e a tolerância que tal sociedade demonstra em relação a casos de corrupção.....67
- Figura 9** Correlação Canônica entre casos de corrupção nos diferentes ministérios e o Bloco de Variáveis socioeconômicas (incluindo variável Capital Social).....79
- Figura 10** Correlação Canônica entre os casos de corrupção nos programas do âmbito dos ministérios da Educação e Saúde e o Bloco das Variáveis socioeconômicas (incluindo as manifestações de Capital Social, densidade associativa e quadras esportivas).....81
- Figura 11** Correlação Canônica entre os casos de corrupção nos programas do âmbito dos ministérios da Educação e Saúde e o Bloco de Variáveis Sociais (que

contempla quase exclusivamente as variáveis que são manifestações do capital social).....83

Figura 12 Correlação Canônica entre as ocorrências de corrupção detectadas nos programas do Ministério da Educação e da Saúde e o Bloco de Variáveis Econômicas.....84

Figura 13 Gráfico de linha que mostra a variação dos casos de corrupção no âmbito do Ministério da Educação em todos os 215 municípios estudados em função do número de associações voluntárias por mil habitantes existentes nessas localidades.....87

Figura 14 Gráfico de linha que mostra a variação dos casos de corrupção no âmbito do Ministério da Educação em todos os 215 municípios estudados em função do IDH de cada localidade.....89

Figura 15 Gráfico de linha que mostra a variação dos casos de corrupção no âmbito do Ministério da Educação em todos os 215 municípios estudados em função da renda per capita em reais de cada localidade.....89

Figura 16 Gráfico de linha que mostra a variação dos casos de corrupção no âmbito do Ministério da Educação em todos os 215 municípios estudados em função do número de reuniões realizadas por ano em cada um dessas localidades do Conselho Municipal de Educação.....94

Figura 17 Número de reuniões dos conselhos municipais de Educação dos municípios estudados.....95

Figura 18 Distribuição nos municípios estudados entre prefeitos que estavam em seu primeiro ou no segundo mandato.....97

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1	Percentual de irregularidades detectadas em licitações pelas auditorias da CGU em municípios de cada estado.....	72
Quadro 1	Exemplo de conluio: propostas apresentadas por firmas participantes de licitação para compra de veículos no município de Traipu (AL).....	39
Quadro 2	Mapa societário de empresas participantes da licitação no município de Traipu (AL).....	40
Quadro 3	Planilha com informações sobre supostas notas frias extraída do relatório de auditoria da CGU que investigou as contas do município de Traipu (AL).....	41
Quadro 4	Tipo e subtipos de irregularidade e fraudes sistematizados pelo Tribunal de Contas da União.....	47
Quadro 5	Relação dos municípios estudados com os respectivos valores de renda per capita, IDH, IDH-E, densidade associativa e casos “brutos” de corrupção (o “K” designado na tabela; reflete o somatório ponderado das irregularidades detectadas).....	109

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1	Brasil – Casos de Corrupção por município.....
Mapa 2	Brasil – Densidade Associativa municipal.....
Mapa 3	Brasil – Renda per capita por município.....
Mapa 4	Brasil – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).....
Mapa 5	Brasil – Índice de Desenvolvimento Humano-Educacional (IDH-E).....

LISTA DE ABREVIATURAS

CGU: Contraladoria-Geral da União

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-E: Índice de Desenvolvimento Humano-Educacional

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

WVS: World Values Survey

IBOPE: Instituto Brasileiro de Opinião e Pesquisa

ITR: Imposto de Transmissão Rural

IPTU: Imposto Predial Territorial Urbano

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

TCU: Tribunal de Contas da União

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

INTRODUÇÃO

No Brasil estima-se que cerca de 20% das receitas públicas municipais sejam capturadas por agentes públicos corruptos. Grosso modo, a quantia desviada pode atingir a cifra de R\$ 10 bilhões ao ano¹. Levantamento realizado por Ferraz e Finan (2005) mostrou que em 73% dos municípios auditados pela Controladoria-Geral da União – órgão governamental incumbido da fiscalização de recursos federais transferidos aos 5560 municípios – houve casos de corrupção na máquina administrativa. De modo geral, o estudo revelou que em 54% das prefeituras fiscalizadas ocorreram práticas ilegais durante a realização de licitações; sendo que em 48% dessas localidades se diagnosticaram desvios de recursos públicos federais.

Não são poucos os efeitos negativos da corrupção. Eles se espalham pela sociedade, inflacionando custos, perpetuando serviços públicos ineficientes e mantendo os mais excluídos radicalmente excluídos (Della Porta, 1999). Há fundamentado consenso que a corrupção deteriora princípios fundamentais da democracia, notadamente a igualdade de acesso dos cidadãos aos recursos do Estado (Pizzorno, 1992).

Esta dissertação, lastreada em consistente coleção de dados empíricos², é guiada por uma hipótese central, a saber: que a vitalidade associativa no âmbito dos municípios, manifesta no número de associações existentes, é um fator de dissuasão de práticas corruptas na administração pública local. Na origem dessa hipótese, fornecendo o marco teórico e também sugestões de manuseio de dados empíricos

¹ A estimativa é feita pelo professor Marcos Fernandes, autor de *A Economia Política da Corrupção no Brasil*. Segundo ele, o impacto da corrupção nas contas públicas corresponde a 0,5% do PIB, que em 2005 atingiu R\$ 1,93 trilhão.

² Esta dissertação, tal como concebida, só foi possível graças ao Programa de Sorteios Públicos, da Controladoria-Geral da União (2003), que fiscaliza a aplicação dos recursos do Tesouro Nacional transferidos para as contas dos municípios. Além disso, fez-se uso do banco de dados do IBGE sobre o número de associações voluntárias no Brasil (2004), melhor descrito na seção destinada à Metodologia.

está o trabalho seminal do cientista político Robert Putnam sobre o impacto da cultura cívica local no desempenho institucional das regiões italianas.

Em seu livro *Comunidade e Democracia – a experiência da Itália Moderna* (1996), Putnam mostrou existir uma forte relação entre o estoque cívico disponível e gestão pública eficaz e transparente. A esse estoque cívico Putnam atribuiu o nome de capital social³. Segundo ele, o capital social, corporificado entre outras manifestações em sistemas horizontais de participação cívica (associações voluntárias não hierarquizadas) está associado à probidade dos gestores públicos. Recorrendo, assim, ao conceito de capital social e fazendo uso de dados ineditamente reunidos mostro que a densidade de associações horizontais existentes nos municípios brasileiros (número de associações por mil habitantes) é variável independente que deve ser considerada nos estudos sobre a corrupção no Brasil.

Há espaço para este tipo de reflexão, que associa o estoque de capital social ao bom desempenho institucional, pois, como afirma a cientista política italiana Donatella Della Porta: “O desempenho governamental tem sido freqüentemente explicadas por variáveis outras que não o capital social: como modernização econômica ou desenho institucional” (Della Porta, 2000:221).

Ao resumir o pensamento de Putnam e de tributários dos trabalhos do cientista político americano, Della Porta diz que “devemos esperar que a falta de capital social produza desconfiança e, como resultado, má desempenho governamental, incluindo corrupção” (Della Porta, 2000:223). Uma sentença que a autora expressa no diagrama seguinte:

³ A origem do termo capital social seria o artigo de Lyda Hanifan, segundo Putnam (1996): HANIFAN, L. *The Community Center*. Boston: Silver & Burdette, 1920. O interesse pelo termo, porém, só aumentou com os trabalhos de James Coleman e do próprio Putnam, que passaram a se valer do conceito para caracterizar um conjunto de relações interpessoais, que condicionaria o desempenho geral da sociedade.

Figura 1 Capital Social, confiança geral e corrupção



Fonte: Della Porta, Donatella. Social Capital, beliefs in Government, and Political Corruption. In: PUTNAM, Robert; PHARR, Susan (ed.). *Disaffected Democracies*. New Jersey: Princeton University Press, 2000. pp 202-230.

Para explicar a diferença de desempenho entre as regiões do Norte e do Sul da Itália, Putnam considerou duas hipóteses: a modernidade socioeconômica e a comunidade cívica⁴. A conclusão do autor é que a riqueza, desenvolvimento e nível educacional não explicam tudo; a explicação é dada pelo grau de desenvolvimento cívico da sociedade, enfim por seu estoque de capital social (Putnam, 1996:131). Uma trilha aqui seguida.

Nesta dissertação, guia-me, portanto, o desejo de mostrar que o capital social presente numa dada comunidade (identificado esse pelo número de associações cívicas existentes⁵) está associado, em certo grau, à variação de casos de corrupção nas administrações públicas municipais. Em outras palavras, mostro que a partir de

⁴ REIS, B. (2004). Na melhor tradição pluralista da Ciência Política norte-americana – do elogio às “filiações múltiplas”, Putnam identificou, sob o rótulo da “civic community”, um conjunto de características mensuráveis, presentes na sociedade, capaz de aperfeiçoar a sociedade. Na comunidade cívica de Putnam, a cidadania se caracteriza pela participação na vida pública. Nesse campo, a fonte de Putnam é Alexis de Tocqueville, que dizia que as associações voluntárias incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público.

informações sobre o número de associações existentes num dado município é possível estimar as chances de tal comunidade ser palco de maior ou menor ação de agentes públicos corruptos. Há indícios consistentes de que quanto maior o nível de participação em uma determinada sociedade, maior o compromisso com normas universalistas e menores as taxas esperadas de corrupção política (Power, 2003). Nas palavras de Putnam, as localidades onde o estoque de capita social é baixo são mais sujeitas à praga da corrupção política (1996:124).

Os dados amalhados e trabalhados nesta dissertação apontam na direção sugerida pelo cientista político americano: a coisa pública é mais bem administrada nos municípios mais cívicos. O associativismo merece, assim, um protagonismo ao lado das outras variáveis independentes, vez que entendo como Putnam, que casos de corrupção política recorrentes não são apenas reflexos de um ambiente econômico e de um arranjo institucional específico. Como diz Offe (1998), o capital social disponível dentro da sociedade civil é a origem da energia que faz a democracia funcionar adequadamente, inclusive quanto à alocação de seus recursos.

O indicador básico da sociabilidade cívica é o vigor da vida associativa. Em termos operacionais, a comunidade cívica se define, em parte, pela densidade da malha de associações culturais e recreativas locais (Putnam, 1996:119). De acordo com Putnam, fazer parte de uma sociedade orfeônica ou de um clube de ornitólogos pode desenvolver a autodisciplina e o espírito de colaboração, situações que produziriam indivíduos que pensam da mesma forma e contribuem para um governo menos corrupto.

Objetivo subsidiário desta dissertação é demonstrar a possibilidade de se mensurar objetivamente tanto a corrupção política como o capital social nos municípios brasileiros. Isso porque, até hoje, a maior parte das pesquisas sobre

⁵ A justificativa que fundamenta essa identificação do capital social com o número de associações cívicas existentes está descrito adequadamente na seção “Mensurando o Capital Social”.

corrupção se apoia na percepção que as pessoas têm sobre a existência do problema ou em medidas indiretas, como o número de processos judiciais contra servidores públicos. São medidas, adianto aqui as afirmações do próximo capítulo, que apenas captam as manifestações mais epidérmicas do fenômeno.

Não é o caso deste trabalho, baseado em informações reais coletadas por auditorias realizadas, de maio a dezembro de 2003, pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 215 municípios com população inferior a 400 mil habitantes. Esses relatórios forneceram a matéria-prima necessária à mensuração objetiva da corrupção, estratégia que permitiu uma classificação de municípios mais e menos corruptos e a realização de estudos comparados para detectar que fatores endógenos e exógenos estão mais ou menos associados ao problema.

Dito isso, esta dissertação cumprirá, primeiramente, uma revisão do marco teórico de dois fenômenos de interesse da Ciência Política: a corrupção política praticada por gestores públicos e o capital social; depois, apresentará um modelo, a partir de dados empíricos nacionais, de mensuração de ambos os conceitos, sempre guardando simetria com práticas acadêmicas aceitas internacionalmente (Capítulo 1 e 2); finalmente, testará a hipótese de Putnam, isto é, se o estoque de capital social de dada comunidade é capaz de melhorar o desempenho governamental, notadamente coibindo a prática da corrupção política (Capítulo 3).

Vale registrar que a corrupção, tema da órbita da Ciência Política, pouca atenção recebe da academia brasileira. Consulta realizada no banco de dados da CAPES e nos registros de dissertações e teses de universidades, como Universidade de Brasília, Universidade de São Paulo (USP) ou PUC-SP, mostrou a escassez de trabalhos e pesquisas sobre o fenômeno. É nesse contexto que se insere esta dissertação, marcada pelo desafio de lidar com dois conceitos cujos marcos teóricos estão sujeitos a ataques e que ainda enfrentam problemas objetivos de mensuração.

METODOLOGIA

Esta dissertação é um estudo dos fatores associados à corrupção política. Trabalho com a hipótese de que o número de associações voluntárias em dado município está associado a um maior ou menor grau de desvios de recursos públicos pela elite política local. Ao mesmo tempo, analisa o impacto das variáveis que classicamente estão associadas às administrações éticas, como renda per capita e escolaridade elevadas.

A pesquisa só se tornou possível graças a um recente e inédito programa de auditoria e investigação dos gastos municipais que usam verbas transferidas pela União, promovido pela Controladoria-Geral da União (CGU). Trata-se de um programa que, mediante sorteio público, define cidades onde serão desenvolvidas fiscalizações especiais. Todos os recursos federais transferidos pela União aos municípios – no âmbito dos programas ministeriais – são auditados. Conhecido como *Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos*, a iniciativa contou uma fase experimental. Em abril de 2003, o Programa sorteou cinco municípios, um para cada região geográfica do país. Após ajustes de procedimento, o *Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos* ganhou seu formato definitivo, com o sorteio mensal de 60 municípios, com até 300 mil habitantes, de todas as regiões do País⁶.

Selecionados os municípios por sorteio realizado pela Caixa Econômica Federal (CEF), os auditores, todos concursados do serviço público federal, são enviados para examinar as prestações de contas dos gestores municipais que manusearam verbas federais, analisando documentos, a existência e qualidade dos serviços públicos, as compras efetuadas e o cumprimento dos contratos. Antes de visitarem os municípios sorteados, os servidores recebem toda a documentação das transferências federais, um mapa que indica a destinação do dinheiro. Os auditores também encontram a comunidade local para obter relatos em primeira mão dos eventuais descaminhos.

Essas auditorias culminam em relatórios detalhados que descrevem todas as irregularidades encontradas e são submetidas ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União.

Usei essas auditorias para construir uma medida objetiva de corrupção política em âmbito municipal. Especificamente, esta dissertação baseou-se nos relatórios de auditoria feitos em todos os municípios selecionados do sétimo até o 12º sorteio, que foram obtidos em meio digital. Ao todo, 215 localidades. Cada relatório detalha o total de dinheiro da União transferido – via diferentes ministérios – aos municípios e o uso dado aos valores pelos prefeitos. Há material para se obter uma amostra com 93% de confiança⁷, graças ao número de auditorias realizadas.

A riqueza de detalhes permitiu controlar para a amostra de municípios o impacto provocado pela ausência ou presença de certa característica socioeconômica, como renda, taxa média de educação ou número de associações voluntárias sem fins lucrativos no desempenho ético do mandatário. É preciso apontar, desde já, que essa dependência da União, típica da organização política nacional, está na raiz, como veremos em capítulo próximo, do controle por elites locais dos canais políticos e burocráticos que controlam a transferência de recursos públicos.

Dados da Secretaria do Tesouro Nacional/FINBRA mostram que, em média, cerca de 50% da Receita Líquida dos municípios brasileiros provém de transferências da União. Esse índice, porém, inclui municípios com alta arrecadação de tributos locais, como IPTU e ITR, como São Paulo, Rio de Janeiro e demais capitais. Quando se retiram desse cálculo as capitais, as transferências da União passam a ser responsáveis por mais de 80% do caixa dos pequenos municípios. Os municípios brasileiros recebem uma significativa parcela de recursos federais. Dinheiro este que é responsável por uma parcela substancial dos serviços públicos, particularmente nas

⁶ O programa de Sorteios não impede que um município já auditado volte a ser auditado. Isso significa que é possível um acompanhamento controlado do estado de corrupção dos municípios ao longo do tempo, situação que permite estudos comparados.

áreas de saúde e educação (Ferraz & Finam, 2005). Atualmente, os 5560 municípios brasileiros recebem uma média de US\$ 35 bilhões por ano de verbas.

Portanto, ao desviar recursos públicos de um determinado conjunto de programas federais (Farmácia Básica ou Merenda Escolar, por exemplo) o gestor municipal, muito provavelmente, estará capturando para fins privados quase a totalidade das verbas públicas disponíveis para investimentos, obras e contratação de serviços. Daí a importância dos dados coletados pela CGU para os propósitos desta dissertação.

Ressalte-se que o sistema de sorteio e a composição da equipe de auditoria (numerosa; cerca de dez auditores e técnicos da antiga Secretaria de Controle Federal e novos concursados da CGU, mais o fato de serem funcionários de carreira e nunca auditarem municípios nos estados onde estão lotados) diminuem as chances dos levantamentos estarem contaminados por ranços políticos. Ao longo das pesquisas para a redação desta dissertação, acompanhei durante oito dias o trabalho de uma equipe de dez técnicos e auditores da Controladoria-Geral da União ao município de Itapetinga, interior da Bahia. Pude testemunhar a metodologia de trabalho empregada e tranquilizar-me quanto à consistência dos dados levantados.

No caso citado, tão logo essa equipe chegou à cidade alvo, em agosto de 2003, os auditores acessaram todas as notas e documentos referentes às licitações e contratações de serviços. Depois de analisarem a papelada e detectarem indícios de fraudes, passaram a checar os objetos dos contratos. Por exemplo, se uma determinada nota indicava a compra de merenda escolar, a checagem cumpria, rigorosamente, os seguintes passos: 1) constatação física da existência dos alimentos; 2) preço de aquisição em relação ao mercado; 3) checagem dos dados da empresa fornecedora, como a participação societária.

⁷ O número de municípios analisados é de 215, vez que $n=N.(1/e^2)/N+(1/e^2)$; onde n = amostra; N = número total de municípios; e^2 = erro ao quadrado (0,05).

Paralelamente, outro grupo de auditores encontrava-se com integrantes de associações diversas, como de pais e mestres, a fim de obter informações sobre eventuais desvios de recursos não detectados na vistoria documental. Além disso, integrantes da equipe encontravam-se com os conselheiros municipais para averiguarem se esses cumpriam ou não a prescrição legal de acompanhamento das contas públicas⁸; caso não, a partir das informações obtidas em entrevistas e da leitura das atas de reuniões, os servidores da CGU investigam as circunstâncias de nomeação dos conselheiros e se mantinham grau de parentesco com os gestores locais.

Depois, aproximadamente dez auditores da CGU são mandados para a localidade para examinar a documentação e comprovação de gastos, o andamento das obras, a prestação de serviços. Os auditores também se encontram com representantes da comunidade, assim como integrantes dos conselhos municipais para obter diretamente queixas sobre a malversação de recursos públicos. Depois de uma semana de inspeção, um relatório detalhado descrevendo todas as irregularidades encontradas foi submetido à CGU. As irregularidades incluíram desvio de dinheiro público, contratos fraudulentos, licitações dirigidas⁹. Em regra, assim como caso descrito, para cada município auditado, um sumário dos principais achados é colocado na Internet. Os casos mais graves, não meramente formais, que signifiquem enriquecimento do prefeito, por exemplo, são enviados ao Ministério Público e para as Câmaras Legislativas locais¹⁰.

⁸ Por exemplo, a lei Nº 9.424, de dezembro de 1996, incumbe os Conselhos de Educação a acompanharem a aplicação dos recursos federais transferidos à conta dos programas ligados ao Ministério da Educação, como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes aos programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos.

⁹ Exemplos de corrupção em Itapetinga foram, inclusive, citados por Ferraz e Finan (2005). Nessa cidade, o aviso da licitação para compra de merenda escolar era feito apenas uma hora antes do prazo final e assim vencia sempre a empresa do irmão do prefeito.

¹⁰ Registre-se que a CGU não é um órgão judicial nem titular de ação civil pública, como o Poder Judiciário e o Ministério Público. Isso significa que suas fiscalizações são apenas subsídios para a denúncia penal; que eventuais irregularidades supostamente atribuídas aos gestores públicos sejam desconsideradas posteriormente pela Justiça.

Para mensurar a corrupção de cada município analisei as auditorias nos programas federais dos ministérios repassadores de recursos, principalmente Saúde e Educação. A escolha deve-se ao fato de serem esses ministérios concentradores da maior parte dos programas auditados e, também, por serem esses programas os receptores dos maiores orçamentos. Esses programas possuem elevada capilaridade, espraiando-se por todos os municípios auditados. E, mais importante: disponibilizam para os gestores municipais recursos para que esses adquiram no mercado os produtos essenciais à execução do programa. Segundo Ferraz e Finan (2005) mais de 50% dos casos de irregularidade acontecem nas áreas de saúde e educação, setores que foram descentralizados durante a década de 80. De acordo com a pesquisa desses autores, 27% dos casos ocorrem na educação, 25% na saúde, 7% em obras de saneamento.

Para realizar a mensuração, busquei guardar simetria com as penas prescritas pela Lei de Licitações 8.666/93 e pela Instrução Normativa N° 1, de 06 de Abril de 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno. Ou seja, se os auditores detectaram fraude numa licitação, delito, segundo a dosimetria da Lei de Licitações, punido com a pena máxima, atribuí à irregularidade nota “3”, numa escala de uma a três.

Posteriormente, analisei e contabilizei todas as irregularidades e fraudes (as classificadas com nota de um a três, conforme a gravidade) de todos os programas auditados dos Ministérios da Saúde e Educação para fazer uma classificação intervalar a ponto de ser usada estatisticamente. Assim, classifiquei os municípios em cinco categorias: aqueles cuja administração pública não cometeu irregularidades (nota 1); onde foram cometidas impropriedades leves ou formais (nota 2); onde ocorreram várias irregularidades, ou seja, desvios menores e eventuais (nota 3); onde houve casos de fraudes contra o patrimônio público e irregularidades menores (nota 4); onde houve fraudes graves e sucessivas, por exemplo, em mais de um programa, além de outras irregularidades (nota 5). O detalhamento desse processo de classificação está descrito adequadamente no capítulo *Medindo a Corrupção*.

Vale registrar que à diferença do material usado por Ferraz e Finan (2005), usei a íntegra dos relatórios, com toda documentação anexada aos processos, enquanto esses dois pesquisadores optaram, aparentemente, por construir seu indicador de corrupção a fim de estudar o impacto da reeleição na boa administração de recursos públicos a partir de relatórios sínteses disponibilizados na Internet. Só em casos excepcionais, depreende-se pela descrição metodológica que ambos fizeram da pesquisa, analisaram a íntegra do material. Talvez isso explique eventuais discrepâncias que porventura venham a ser detectadas entre algumas observações e conclusões deles e esta dissertação (caso da associação entre reeleição e casos de corrupção).

Em todo caso, como já mencionado, disponibilizo na seção Anexo desta dissertação um CD-ROM com os relatórios gerenciais, muito mais completos do que os divulgados, para consultas independentes (a partir deles é possível consultar os tipos de irregularidades e fraudes constadas pelos auditores nos diferentes municípios).

Quanto ao estabelecimento do indicador de capital social, entendido aqui como a densidade associativa existente, guiei-me pela pesquisa IPEA-IBGE¹¹ que contabilizou o número de associações privadas sem fins lucrativos existentes (bandas, grupos de defesa do meio ambiente, de consumidores, entre outros) em cada município. A escolha da densidade associativa como expressão do capital social será mais adiante justificada teoricamente e lastreada em literatura acadêmica que aborda o tema. Perseguindo o objetivo de construção de estatísticas comparáveis internacionalmente, esses dois institutos públicos de pesquisa optaram por adotar como referência para definição dessas entidades a metodologia prevista no Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts, elaborado pela ONU.

¹¹ As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil (2002), editado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Rio de Janeiro, janeiro de 2004. A publicação é acompanhada de CD-ROM com a descrição, município a município, das fundações existentes.

Segundo a metodologia adotada pelo IBGE, foram consideradas Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos (FASIL) as organizações que se enquadraram, simultaneamente, nos seguintes critérios: (i) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho de Estado; (ii) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre os proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros; (iii) institucionalizadas, legalmente constituídas; (iv) auto-administradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e (v) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou de fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios ou fundadores.

De acordo com a metodologia do IBGE, várias entidades consideradas sem Fins Lucrativos foram excluídas da pesquisa, por não se enquadrarem, simultaneamente, aos critérios citados. É o caso das seguintes entidades: cartórios, condomínios em edifícios, partidos políticos, entidade sindical, associação domiciliada no exterior, para citar as mais comuns.

Baseado nessa classificação (da qual deliberadamente excluí as associações religiosas)¹² estabeleci para cada município auditado o número de associações voluntárias existentes e atuantes. Registre-se que o tempo da auditoria é praticamente simultâneo ao do retrato do associativismo produzido pelo IBGE. Isto é, a CGU investigou a probidade no uso de recursos federais pelos prefeitos a partir de 2001 – período que coincide com o levantamento das FASIL.

Isso posto, para chegar a um índice de associativismo local calculei, para cada município, o número de associações dessa natureza por mil habitantes. Ambas as

¹² LAVALLE, A; CASTELLO, G (2004). Para esses autores, o grau de associacionismo religioso é potencializado pela retração do Estado e pela crise do emprego; enfim, possui uma dinâmica societária marcada mais pelo desejo típico nas camadas populares de compensação individual do que de alcance geral. Ou seja, as associações religiosas não fogem ao dilema do free-rider, fato que as afasta do conceito de capital social aqui adotado.

escolhas, de considerar associações voluntárias como expressão do capital social¹³ e a densidade associativa como um índice objetivo, estarão fundamentadas adiante na seção *Medindo o Capital Social*. Há, ainda, coincidência no período dos outros levantamentos de dados principais a serem usados na dissertação.

Essas informações municipais adicionais (renda, por exemplo, que compõem outras variáveis independentes a serem consideradas na dissertação) fazem parte do banco de dados do IBGE, assim como o Índice de Desenvolvimento Humano divulgado pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD). Outra fonte de dados do IBGE é a pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública, realizado em 1999. Esses dados caracterizam vários aspectos municipais, entre eles, o número de reuniões anuais dos conselhos municipais, a existência ou não de quadras esportivas públicas, selecionados para esta dissertação por representarem espaços de convivência social. Além desses dados, utilizei pesquisas de opinião e de percepção sobre corrupção e confiança nos gestores públicos realizadas pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública (IBOPE) em 2005 e início de 2006. Fiz uso, também, de informações sobre a condição do prefeito alvo da auditoria, se em primeiro ou segundo mandato. Tais dados foram obtidos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Todos esses dados foram importantes para estabelecer os contrastes intermunicipais, sendo decisivos para as conclusões de uma dissertação que, embora tenha um conteúdo fortemente empírico, não procurou se distanciar das discussões teóricas sobre a consistência dos conceitos-chave usados. Testei, depois, se a densidade associativa relaciona-se positiva ou negativamente aos casos de corrupção. Encontrei uma variação significativa e positiva ao comparar os municípios

¹³ Registre-se que não é pacífica na literatura a percepção de que as associações voluntárias são uma espécie de panacéia. Há, quem diga, que as organizações e associações que Putnam considera mais adequadas para a promoção do espírito comunitário são exatamente aquelas que tendem a ser mais excludentes, a defender e preservar a ordem e os privilégios existentes e que muitas vezes trabalham em prol da privatização dos espaços e questões públicos.

com mais ou menos associações e os casos de malversação de recursos públicos detectados.

A análise empírica foi o veículo metodológico que fundamentou as reflexões da dissertação. Naturalmente, diante da grande quantidade de dados e do universo pesquisado, tornou-se necessário o uso intenso de instrumentos estatísticos. Obtive o suporte necessário às análises no Laboratório de Pesquisa em Avaliação e Medida (LABPAM), do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília.

Cabe ressaltar que os relatórios brutos das auditorias até agora são inéditos ou parcialmente aproveitados na academia. Como têm o escopo de detectar desvios das normas legais, notadamente a Lei de Licitações, os relatórios da CGU, por sua unidade metodológica, são um inestimável material de pesquisa, por compensar, ao fornecer dados objetivos, uma deficiência que marca os estudos do fenômeno no Brasil e mundo afora. Por fim, e de suma importância, a própria organização dos dados pela CGU induziu a escolha conceitual aqui adotada para o fenômeno corrupção política. Mas, como veremos no próximo capítulo, é opção teórica que encontra suporte na literatura acadêmica.

CAPÍTULO 1

CORRUPÇÃO POLÍTICA: UMA REVISÃO

Embora tenha freqüentado a literatura política como um distúrbio moral¹⁴, é a partir da década de 70 que a corrupção adquire um protagonismo crescente como tema de estudos da ciência política. Um interesse acadêmico, sobretudo, tributário da escola da escolha racional, que busca dissecar as assim chamadas patologias do

¹⁴ FRIEDRICH, C (2005). A corrupção, historicamente, foi tratada como desvio de comportamento. Em Maquiavel, o fenômeno é associado a falta de virtù dos indivíduos; na Política, Aristóteles, no séc. IV antes de Cristo, refere-se a corrupção como um fato de dissolução, de destruição da convivência social.

Estado. Paralelamente, outro fator a explicar o protagonismo da corrupção nos debates públicos e acadêmicos é a crescente importância outorgada ao marco institucional de um país como variável fundamental de seu desempenho não só econômico, mas político e ético¹⁵.

Não é escopo desta dissertação empreender uma ampla revisão da literatura sobre o tema da corrupção política nem buscar as raízes desse fenômeno. Em todo caso, é preciso identificar algumas definições e escolhas metodológicas que determinaram o teor das reflexões, hipóteses e resultados aqui assumidos e obtidos. A tarefa de definir conceitualmente a corrupção política provoca angústia nos acadêmicos desejosos de realizar estudos comparados. Há mesmo quem diga ser improvável que a obtenção de um conceito ao mesmo tempo preciso e universal para a corrupção política¹⁶. Comportamentos corruptos para dada sociedade podem ser aceitos naturalmente por outras.

Na gênese desse pântano teórico está o fato de que a corrupção só adquire significado quando contraposta a seu referente positivo – a situação de não corrupção, um estado cujas fronteiras teóricas também não são consensuais (Lancaster & Montinola, 1997). Ou seja, como identificar desvios em relação a um estado de comportamento político ideal se não se conhece suas características. A dificuldade em estabelecer os contornos do conceito, porém, não significa que haja tentativas bem sucedidas e amplamente aceitas pelos pesquisadores. A seguir elenco três principais correntes de definição conceitual da corrupção política¹⁷.

Primeiro, há o grupo de pesquisadores que a definem como um desvio de comportamento do agente político em detrimento do interesse público (Rogow &

¹⁵ Na proa desses estudos está o Banco Mundial, financiador de pesquisas e organizador de seminários como "Corrupção, Finanças Públicas e Economia Paralela", que apontara existência de políticos que usam os seus direitos para concretizar interesses pessoais em detrimento dos interesses do mercado.

¹⁶ Ver Michael Johnston, "The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption", *Corruption in Western Democracies*, pp.321-35

¹⁷ Ver Thomas Lancaster & Gabriella Montinola, in "A Methodology for the Comparative Study of Corruption", 1997; *Crime, Law and Social Change* Vol 27

Laswell, 1999). O problema dessa definição é que o assim chamado interesse público estaria cristalizado e bem definido, como se uma sociedade pluralista não comportasse múltiplos interesses, freqüentemente conflitantes.

Uma corrente importante de pesquisadores define a corrupção como o afastamento das normas legais que regem o comportamento do agente público. A citação síntese dessa escola é atribuída a Joseph Nye, que assim define a corrupção: “É o comportamento de quem se desvia das obrigações legais do cargo público em troca de benefícios privados” (Nye, 1967:417). Chamada de *public-office-centered*, essa definição é das mais usadas pelos estudiosos do tema¹⁸. Não é, porém, dona de uma hegemonia conceitual a toda prova. Muitos criticam nela a estreiteza e o fato que não raras vezes atos ilegais não são corruptos e vice-versa.

Os críticos da definição normativo-legal, o terceiro grupo de pensadores, propõem que a corrupção seja definida não só em função de uma legislação, mas que inclua comportamentos que não estão inscritos nos códigos legais, mas que sejam permitidos pelo senso comum dos cidadãos (Brooks, 1970). Embora essa definição amplie o raio do conceito, tal amplitude não ocorre sem que ela crie brechas teóricas adicionais. Afinal, ponderam Lancaster e Montinola (1997), o que fazer quando a opinião pública for ambígua em relação a certos atos dos agentes públicos?

Todas as três definições acima sumariadas possuem problemas. Entretanto, a normativa presta-se melhor a estudos comparativos, no âmbito de um mesmo território legal, vez que pode ser operacionalizada, como será descrito em seção mais adiante. Não por acaso, entre os cientistas políticos contemporâneos interessados na corrupção, admite-se que o círculo de definição do fenômeno tem um centro bem definido: a maximização dos ganhos do agente público em

¹⁸ Joseph Nye, “Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis”, in Arnold Heidenheimer (ed) *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970); Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988).

detrimento do coletivo (Heidenheimer, 2005). Vale registrar que a Transparência Internacional, espécie de *think tank* dedicado ao tema da corrupção, usa a seguinte definição: “O mau uso do cargo público em proveito próprio” (Heywood, 1997). Também o Banco Mundial, financiador de várias pesquisas sobre o fenômeno, define o termo como o abuso do poder público para obter benefícios privados.

Tem-se, portanto, um caso de transação corrupta quando o agente público desrespeita as regras vigentes motivado pela entrada em ação de um terceiro personagem – o corruptor (Gardiner, 1993; Della Porta, 2003), que paga pela obtenção dos recursos manipulados pelo agente, qual seja, informação privilegiada, poder administrativo ou proteção. Em síntese, corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) mediante o pagamento de recompensa (Klitgaard, 1994).

Tal definição empregada levanta a questão encontrada em todas as análises normativas: quais normas serão usadas para distinguir atos corruptos de não corruptos? “Se a definição centrada no agente público é assumida, então qual padrão de regras e normas prescritas aos agentes públicos será empregada?” (Heidenheimer, 2005:7). “Corrupção, todos concordam, envolve um desvio de certos padrões de comportamento. A primeira questão que se levanta é qual critério devemos usar para estabelecer esses parâmetros?” (Scott, 1972:221).

Por conveniências metodológicas, cientistas políticos vários que se aventuram no estudo do fenômeno da corrupção política abordam o tema da transgressão normativa usando referências legais fornecidas pelas decisões das cortes judiciais e de contas, além dos manuais de auditoria e de conduta dos servidores públicos. Assim, o comportamento corrupto ou probo foi estabelecido com base em decisões ou prescrições legais. (Friedrich, 2005).

Foi este o caminho seguido aqui, inspirado pela própria disponibilidade de matéria-prima. Entretanto, algumas opções foram abandonadas. Descartou-se,

primeiro, o uso de decisões judiciais transitadas em julgado contra políticos corruptos (sempre uma fração da realidade); e, depois, prescindiu-se das condenações administrativas dos tribunais de contas (sentenças duvidosas pelo caráter político dessas cortes de contas). A solução para tal dilema foi usar os dados das auditorias da CGU.

Como mostrado na seção anterior, as auditorias da Controladoria-Geral da União detectaram nos municípios investigados as múltiplas infrações cometidas pelos respectivos prefeitos em relação à Lei de Licitações, marco legal que regulamenta o poder discricionário dos agentes públicos. Todos os atos que se desviaram das prescrições dessa norma legal foram mapeados pelos auditores. Portanto, cabe registrar, como ao longo do trabalho ficará patente, o marco teórico usado nesta dissertação deve-se não somente a consistência do conceito, aos inúmeros autores que dele compartilham e sua operacionalização comparativa, mas, também, à própria natureza dos dados empíricos coletados.

1.1 AS CAUSAS DO FENÔMENO

Uma vez admitido que a corrupção política é um desvio de normas que envolve trocas clandestinas entre o agente público e um terceiro, o corruptor, a questão principal colocada pelos pesquisadores do tema é o que causa diferenças em tais comportamentos? Explicações provêm de diferentes níveis analíticos. Diversas correntes acadêmicas buscam explicar as causas da corrupção. Dentro do raio de explicações econômicas, estão aqueles que apontam suas análises para o tamanho do Estado, o grau de intervencionismo no mercado, a complexidade da legislação local, o poder discricionário dos agentes públicos e o grau de desenvolvimento (Ades & Di Tella, 1995; Treisman, 1999; Rose Ackerman, 1978).

Há quem veja, ainda, a corrupção como sintoma de uma rápida modernização das sociedades subdesenvolvidas, que introduziria um emaranhado normativo

confuso produto da ação das demandas das novas elites econômicas em busca de aumentar sua influência na esfera política (Huntington, 1968).

Ainda no campo das interpretações econômicas, só que mirando o indivíduo, há a clássica hipótese de que o ato corrupto é uma decisão pessoal do agente público que, racionalmente, põe na balança os benefícios e sanções potenciais ao optar pela ilegalidade. “Uma pessoa comete um crime quando a expectativa de recompensa excede os ganhos que ela obteria usando seu tempo em outras possibilidades de negócio. Muitas pessoas tornam-se corruptas não porque a motivação delas difira de outras, mas porque suas equações de custo e benefício diferem.” (Becker, 1968:172).

Outra hipótese relaciona o financiamento eleitoral à corrupção. A celebração de compromissos entre os atores políticos e o mercado (inclusive o mercado clandestino) em troca de apoio financeiro, em campanhas cada vez mais caras e necessitadas de recursos, seria causa principal. Della Porta (1999) acredita que a exigência de grandes quantias financeiras para o funcionamento da máquina partidária e de campanhas eleitorais contribui incisivamente para essa situação. Na raiz dessa corrupção política, estaria a necessidade do político de se reeleger às custas de financiadores privados para manter, assim, as ligações das elites locais com o Estado central.

De fato, há uma forte correlação entre financiamento irregular de campanhas e corrupção política (Fleisher, 1997). Em muitos casos, o dinheiro não vai diretamente para o bolso do político, mas vira uma reserva monetária custodiada por capitalistas amigos para garantir, mais tarde, sua sobrevivência política (Ames, 1987). Tal situação seria imutável porque estaria num nível sub-ótimo (Klitgaard, 1998). Isto é, nem os agentes públicos estariam dispostos a sacrificar um naco de sua renda nem a abdicar da permanência no poder; os capitalistas, os financiadores, por sua vez, preferem continuar a praticar a corrupção ativa, mediante pagamento,

temerosos de serem excluídos de um mercado regulado, onde os agentes públicos são os intermediadores dos recursos do Estado e perenes no poder.

Há outra hipótese a explicar a corrupção além daquela que explica a ocorrência do fenômeno como produto tão somente da equação custo-benefício envolvendo uma única variável (valores tangíveis). Notadamente, seria a corrupção explicada pela distribuição na sociedade do custo moral de se praticar um ato corrupto (Della Porta, 1995). A noção de custo moral reflete a idéia de que os indivíduos são capazes de ponderar a censura da sociedade e avaliar a conveniência de se transgredir ou não as convenções normas do grupo. Para o indivíduo, o custo moral é tanto mais baixo quanto mais frágil o círculo moral de reconhecimento que fornece ao personagem as regras de respeito à lei (Pizzorno, 1992). Em síntese, pode-se definir custo moral como o bem perdido por causa de uma transação ilegal¹⁹.

1.2 DÉFICIT MORAL E NEOCORRUPTOS

A diminuição do custo moral explicaria o comportamento de grupos políticos que tão logo ascendem ao poder tornam-se corruptos. O clássico estudo de Robert Dahl (1961) sobre a sociedade de New Haven explica a metamorfose do político de ético a corrupto. Nesse estudo, Dahl diz que a instinto de proteção e de reprodução política dos “plebeus” – uma vez que a classe substituída quer expulsar do poder os recém chegados – fazem-nos mobilizar todos os recursos, inclusive os escusos, para manter o novo status quo (Della Porta, 2003).

¹⁹ Há quatro décadas, Banfield já havia levantado a hipótese de uma conexão entre “familismo amoral” (favoritismo por membros da família) de uma pequena cidade no sul da Itália e a tendência dos funcionários públicos a aceitar propinas porque integrantes de uma sociedade onde havia um pacto tácito de corrupção (1958: 83-84).

Em trilha semelhante, Pizzorno diz que os chamados "homini novi" são mais suscetíveis à corrupção porque ao se descolarem de seus antigos grupos de referência diminui o custo moral da ação ilegal. Ou seja, na ocupação das estruturas do Estado, o novo-político-com-poder perderia seus laços com suas raízes, ficando livre para obter, sem ser estigmatizado pelo seu grupo de origem, ganhos monetários (Pizzorno, 1992). O sociólogo italiano enfatiza a importância crucial das relações interpessoais (potencializadas nas associações horizontais) como um primeiro círculo de reconhecimento moral que ajuda a compor a formação do custo moral. Ou seja, as redes associativas, que mantêm os agentes públicos ligados às suas comunidades, são importantes dissuasoras, pelo menos indiretamente, da corrupção. É esta a hipótese submetida a teste nesta dissertação.

1.3 CORRUPÇÃO E CLIENTELISMO – O CASO BRASILEIRO

Por se imbricarem e possuírem protagonistas comuns (os políticos), muitos tratam a corrupção política e o clientelismo como fenômenos siameses (Huntington, 1968; Heidenheimer, 1978). Na origem dessa interpretação está o fato de ambos serem exemplos de privatização da política que minam o funcionamento da democracia.

É comum na literatura que trata desses fenômenos a percepção de que existe uma relação causal entre democracia e corrupção. Entendem alguns autores que o desejo dos eleitores de obterem ganhos imediatos forçaria os políticos eleitos a ultrapassarem as barreiras da boa conduta pública para atenderem a clientela (Scott, 1972). Este mesmo autor diz que tanto clientelismo como a corrupção são produtos de um pacto de lealdade que prevalece entre dois pólos da política -- o eleitor e o eleito.

No Brasil, a confusão deve-se ao fato do clientelismo ser a expressão típica da cultura política e a corrupção quase epidêmica que turva a visão de observadores do

cenário nacional. Acrescente-se como fator a contribuir para a falta de nitidez entre ambos os fenômenos o fato de que as auditorias da CGU terem detectado mais casos de corrupção nos pequenos municípios do Norte e Nordeste onde o clientelismo ainda é fortemente presente (Hagopian, 1994). "De fato, sabemos que a corrupção é maior em determinadas regiões do país, como Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que são mais atrasadas politicamente. Quando há a dominação de um grupo ou oligarquia há um incentivo às atividades ilícitas", testemunha o controlador-geral da União, Jorge Hage²⁰.

Mas, claro, a característica do Estado brasileiro, o edifício político-oligárquico com suas redes de clientela, facilita a superposição dessas duas estruturas. Isso porque a modernização brasileira ocorreu, em vasta porção do território (alvo das auditorias), com a supremacia do Estado sobre as elites econômicas locais. Assim, onde a economia estatal superava – e supera – de muito a capacidade das elites locais, os políticos passaram a processar as demandas do eleitorado através dos braços do Estado (Hagopian, 1994). As estruturas burocráticas tornam-se, em muitos casos, “canais de escoamento de recursos para grupos políticos fechados, canais esses que são utilizados para as atividades clientelísticas e que servem, também, à corrupção” (Avelar, 2005).

O compartilhamento dos canais do Estado pelas redes de corrupção e clientela explica-se, também, pelo fato da sofisticação da estrutura legal anticorrupção no Brasil exigir certas formalidades que só são possíveis de se obter com o beneplácito da burocracia. Ou seja, a rede clandestina se apropria e se aproxima de personagens e burocratas da rede de clientela para fazer tramitar por ali as trocas ilegais e, ao mesmo tempo, dar a essa um ar de legalidade com vistas a iludir o aparato de investigação. Exemplificando, um prefeito corrupto que queira beneficiar uma empreiteira doadora de campanha ou de um familiar seu precisará

²⁰ Disponível em Revista Desafios do Desenvolvimento, do Ipea e Pnud, no endereço: <<http://www.desafios.org.br/Edicoes/12/artigo12965-1.asp?o=s>> Acesso em: 2006

sempre montar um processo licitatório que, por sua vez, será chancelado por funcionários da prefeitura nomeados pelo mandatário.

Entretanto, pesquisadores passaram a ressaltar diferenças essenciais entre esses dois fenômenos. Enquanto o vínculo do clientelismo é vertical (patrão e clientes subalternos, numa troca de favores por votos), a corrupção é uma relação horizontal onde se transaciona dinheiro por favores (Della Porta, 1995). Há, nos dois casos, a captura de bens do Estado, do patrimônio público, para fins privados; mas o clientelismo persegue a reprodução do poder e não o enriquecimento individual do gestor como alvo principal. Registre-se que a corrupção, por mais difusa e presente, é um fenômeno que “está fora de uma cultura”, vez que não chega a se converter numa experiência coletiva (Caciagli, 2004). Pode até possuir alguns códigos, normalmente o do silêncio, mas insuficientes para a caracterizarem um fenômeno cultural. Assim, a ocupação pelas redes de clientela e de corrupção das estruturas de Estado, às vezes simultâneas, não faz desses fenômenos uma coisa só.

Vale ressaltar – embora não seja o escopo desta dissertação – que há autores que observam no capital social um instrumento eficaz contra as práticas clientelistas (não necessariamente corruptas). Como coloca Boschi (1999), “o conceito de capital social indica que o acúmulo de relações sociais horizontalizadas que estão na base do associativismo são elementos centrais de ruptura com o clientelismo e o autoritarismo”. Para o autor, o baixo estoque de capital social seria propício às relações clientelistas, fundadas em relações assimétricas, hierárquicas e verticais, com a conseqüente utilização de bens públicos como moeda de troca para se auferirem benefícios privados (Boschi, 1999:2).

1.4 RETRATOS DA CORRUPÇÃO MUNICIPAL: CASOS EXEMPLARES

É claro que existe uma série de diferentes formas e tipos de corrupção política, que precisam ser mapeadas. A construção de uma taxonomia implica o risco de sermos mais descritivos do que analíticos, mas é um passo essencial para fornecer elementos para comparações universais e fortalecer o conceito. Sendo o “estatismo” opção do Brasil para a busca de desenvolvimento a partir de meados do século passado, aumentou a politização da alocação dos recursos e levou a existência de rendas a serem capturadas e de poderes discricionários nas mãos de políticos e burocratas levou ao aumento da corrupção (Geddes & Neto, 2000).

Item importante do rol de malfeitorias dos políticos incumbidos de administrar o patrimônio público é, de fato, o direcionamento de licitações públicas. Trata-se do mecanismo mais comum para se devolver os “favores” acertados durante a campanha eleitoral e meio de canalização de recursos públicos para a arca do prefeito e seu grupo político e empresarial (Trevisan, 2004).

O propósito desta dissertação é conhecer um pouco mais sobre os elementos dissuasores da corrupção – especificamente se a densidade associativa de uma dada localidade funciona como obstáculo a políticos mal intencionados. Não cabe aqui fazer um diagnóstico ou refletir originalmente sobre os motivadores do fenômeno no Brasil. Em todo caso, além das explicações citadas anteriormente, muito se explica pela arquitetura do edifício político-oligárquico, suas redes de clientela, como já mencionado e pelas características do sistema eleitoral brasileiro.

Mesmo passando ao largo dessas reflexões sobre origens, é preciso detalhar as engrenagens da corrupção e suas manifestações para mensurá-las adequadamente. As fraudes nas compras públicas são múltiplas e bem conhecidas. O gestor mal intencionado recorre, sobretudo, a notas fiscais fictícias, que são aquelas nas quais os serviços declarados não são prestados ou os produtos contratados não

existem e jamais chegam à população. Muitas vezes, a burla, vez que é necessário dar ares formais e de legalidade até mesmo ao processo que nasce contaminado pela corrupção, serve-se das chamadas empresas fantasmas, ou seja, que inexistem física ou juridicamente.

Em outros casos, quando há necessidade imperiosa de se adquirir certo bem ou serviço, o gestor opta pelo conluio (ou é demandado a tanto pelo principal). Em situações assim, o administrador público aciona empresas amigas, muitas vezes de um único dono, para que participe do certame e oferte o produto a preços superfaturados. Exemplos obtidos pelos auditores no município de Traipu (AL) – mas não só lá, vez que o *modus operandi* dos agentes públicos supostamente corruptos se reproduz – ilustram bem os procedimentos fraudulentos descritos acima.

Ao analisarem a idoneidade de empresas participantes de uma licitação para compra de produtos alimentícios, os técnicos da CGU descobriram que uma das firmas inscritas no certame era “fantasma”. Visitas aos endereços constantes das propostas das firmas participantes da licitação mostraram que uma das firmas fornecera dados falsos. Pois, os auditores, como escreveram em seu relatório (disponível no CD anexo), não encontram no local nenhuma identificação, bem como os vizinhos entrevistados indicaram que não tinham conhecimento de nenhuma firma do ramo de gêneros alimentícios com o nome da empresa licitante.

Figura 2 Fachada de falso endereço fornecido por empresa licitante de contratos públicos com verbas federais no município de Traipu, em Alagoas: empresa fantasma



Fonte: Relatório de auditoria da Controladoria-Geral da União realizado no âmbito do Programa de Sorteios Públicos, 2004

Um clássico da corrupção são as licitações simuladas. Ainda em Traipu, os auditores analisaram toda a documentação da compra de dois veículos. De acordo com as investigações, a compra foi dirigida, vez que todas as propostas validadas provinham de um mesmo empresário, representado por três empresas com nomes e endereços distintos, fato que frustra o caráter competitivo do procedimento licitatório, descaracteriza a licitação e mostra indícios de combinação ou ajuste para obtenção

de vantagens, conforme situação descrita no artigo 90 da Lei 8.666/93. Os dois quadros abaixo mostram as propostas apresentadas com seus respectivos valores e sócios-gerentes²¹.

Quadro 1 Propostas apresentadas por firmas participantes de licitação para compra de veículos no município de Traipu (AL)

CONVITE 030/02					
Empresa		CNPJ	Endereço	R\$	Colocação
Caçulinha Veículos Ltda.		41.053.349/0001-79	Rod. BR 423, Km 94,3 – Bairro Heliópolis – CEP 55.290-000- Garanhuns (PE)	52.000,00	1º
Caçulinha Imports Ltda.		01.716.579/0001-56	Av. Agamenon Magalhães 1417 – Bairro Maurício de Nassau – CEP 55.000-000 – Caruaru (PE)	52.500,00	2º
Tantung Motors Ltda.		01.347.620/0001-64	Av. Durval de Góes Monteiro, 7535 – Bairro Tabuleiro dos Martins – CEP 57061-000	53.000,00	3º

Fonte: CGU

²¹ Registre-se que a CGU é um mero órgão fiscalizador – e não judicial. Portanto, as constatações das auditorias não significam que os citados incorreram ou praticaram fraudes contra o patrimônio público. Os casos aqui reproduzidos são exemplos de indícios de fraude. Todo relatório da CGU é replicado pelo gestor público. Depois de concluídas, as investigações da CGU são remetidas ao Ministério Público, que pode não oferecer denúncia contra os citados por entender que não houve crime. Mesmo se denunciado por pelo MP, o Poder Judiciário pode decidir que o gestor público é inocente.

Quadro 2 Mapa societário das empresas participantes da licitação no município de Traipu (AL)

Empresa	Sócios	Testemunhas no Contrato	Sócio-Administrador (Sistema CNPJ)
Caçulinha Veículos Ltda.	Alfredo Farias de Andrade e Alfredo Farias de Andrade Filho	Durval Oliveira da Rosa Neto e Ana Vicência M. Freire da Rosa	Alfredo Farias de Andrade CPF 153.427.784-68
Caçulinha Imports Ltda.	Ana Vicência Monteiro Freire da Rosa, Vladimir Caputo, Alfredo Farias de Andrade e Diego Ricardo Soares de Andrade.	Durval Oliveira da Rosa Neto e Abelino Menezes Sousa.	Alfredo Farias de Andrade CPF 153.427.784-68
Tantung Motors Ltda.	Alfredo Farias de Andrade e Alfredo Farias de Andrade Filho	Durval Oliveira da Rosa Neto e Ana Vicência M. Freire da Rosa	Alfredo Farias de Andrade CPF 153.427.784-68

Fonte: CGU

Fraude comum na administração pública é emissão de notas frias como justificativa de compras não realizadas, cujo dinheiro tomou destino outro que não a compra de bens e serviços para a população para qual era destinados. No caso de Traipu, os auditores encontraram essas notas fiscais cuja documentação fiscal, localização e até mesmo os bens adquiridos não puderam ser atestados.

Quadro 3: Planilha com informações sobre supostas notas frias extraída do relatório de auditoria da CGU que investigou as contas do município de Traipu (AL).

Empresa	Nota Fiscal - Data	Objeto	Valor	Observação
Katiana Comércio Varejista e Representações Ltda - 63.204.663/0001-48	0089 - 27/11/03	Material de papelaria	7.500,00	Empresa e responsáveis não localizados nos endereço e telefone fornecidos.. A autorização para emissão de documento fiscal AIDF da nota pertence à empresa M M Gois Comércio de Confecções Ltda.
W. C Distribuidora	0046 -	Pneus e câmaras	5.400,00	Empresa e responsáveis não

Ltda. - 02.159.329/0001-25	05/11/2003			localizados nos endereço e telefone fornecidos.. Objeto incompatível com os veículos vinculados ao FUNDEF. AIDF da nota inexistente.
JHS Distribuidora Ltda. - 33.812.611/0001-93	0036 e 0037 de 06/11/03 e 08/12/03	Produtos de limpeza	4.500,00 2.310,00	Empresa e responsáveis não localizados nos endereço e telefone fornecidos.. AIDF da nota inexistente.
World Peças e Serviços - Rone Carlos Silva Menezes	0036 - 28/11/03	Peças para veículos mecânica	6.550,00	Empresa e responsáveis não localizados nos endereço e telefone fornecidos.

Fonte: CGU

Mapeadas as fraudes mais comuns, o estudioso confronta-se com um problema central, que precisa ser ultrapassado para que sejam possíveis análises comparadas e, ainda, estudos que visem uma maior compreensão das causas do fenômeno: a contabilidade das fraudes, uma classificação que permita hierarquizar

as localidades em função dos casos detectados e relacionar tal ocorrência às variáveis de interesse (nesta dissertação, o estoque de capital social local, como será apresentado mais adiante).

1.5 MEDINDO A CORRUPÇÃO – ENXERGANDO NAS SOMBRAS

Problema central para quem estuda a corrupção é a mensuração do fenômeno. A característica clandestina e o silêncio contumaz dos protagonistas envolvidos nessas transações ilícitas impõem obstáculos ao estudo do tema (Johnston, 2005). Não que medições sejam imperiosas na ciência política, mas os efeitos deletérios da corrupção sobre a economia e à política exigem que se conheça sua extensão (Rose-Ackerman, 1978).

Em ensaio intitulado “Percepções pantanosas - A dificuldade de medir a corrupção” o filósofo Cláudio Abramo, da seção da Transparência Internacional no Brasil, diz que “se a corrupção é importante economicamente, então se torna importante medi-la” (Abramo, 2005). Num cenário ideal, “os dados aplicados na pesquisa em corrupção deveriam ser baseados diretamente em observações em primeira mão de transações corruptas feitas por observadores imparciais, familiares com as regras e rotinas no setor a ser examinado” (Andivig, 2000). Entretanto, o caráter oculto da corrupção impede que o fenômeno seja mensurado em sua integralidade através de pesquisas ou levantamentos oficiais. As tentativas de quantificação usadas esbarram na precariedade dos dados obtidos. As mais corriqueiras aferições baseiam-se em três indicadores diferentes: os escândalos retratados pela mídia, as condenações contabilizadas na esfera judicial e as informações obtidas em pesquisas com a população (Speck, 2000).

Exemplo desse tipo dois primeiros tipos de mensuração são os estudos que usam o número de funcionários públicos condenados como medidas de corrupção (Goal, 1998). Trata-se de uma estratégia, porém, que coleciona informações que expressam apenas uma fração do fenômeno estudado, vez que nem todos os servidores públicos são flagrados no ato delituoso e, menos ainda, condenados. Para contornar esses problemas, costuma-se usar um método indireto de aferição da corrupção, captando-a através da percepção que as pessoas têm sobre o tema.

A medida indireta mais conhecida é o Índice de Percepções de Corrupção da Transparency International (TI). Explica Abramo (2005) que se trata de um indicador compilado a partir de outros indicadores, todos referentes a opiniões de pessoas ligadas a corporações transnacionais (ou que para elas prestam serviços) a respeito do nível de corrupção que elas imaginam vigorar em dado um país.

Embora popular, o índice da TI não está imunizado contra críticas. Distorções podem surgir no ranking a depender da cobertura que a mídia dá aos escândalos de corrupção local. Países com uma imprensa menos aguerrida e livre – embora corruptos – podem ficar à frente de outros sujeitos ao escrutínio diário dos meios de comunicação no ranking da TI.

Em palestra por ocasião do IV Fórum Global de Combate à Corrupção, em Brasília, em maio de 2005, o cientista político Lucio Picci, da Universidade de Bolonha, autor do artigo “Proposal for a New Measure of Corruption”, ressaltou a ocorrência de aumentos artificiais dos índices de percepção de corrupção provocados por coberturas de escândalos massivos.

Ou seja, o que se observa pode ser não só uma fração do fenômeno, mas também uma imagem ampliada da extensão do fenômeno projetada pela sociedade. Não que nas ciências sociais -- e na ciência política, particularmente -- seja imperioso medir tudo (Babbie, 1995), mas migrar dos levantamentos impressionistas para a obtenção de dados objetivos é um “processo que merece encorajamento” (Picci, 2005). Nesta dissertação, como adiantado no capítulo referente à

metodologia empregada, tentei quantificar, objetivamente, a corrupção existente em municípios brasileiros com menos de 200 mil habitantes. Foi tarefa que empreendi seguindo sinalizações de outros.

Na tarefa de mensurar a corrupção, Reinikka e Svensson (2003) apresentam duas principais abordagens: 1) o rastreamento dos gastos públicos, que é a tentativa de determinar quanto dos recursos governamentais originalmente alocados atingiram seu destino; 2) a análise da prestação de serviços, utilizada para checar a eficiência dos gastos públicos. Essa sugestão metodológica encontra guarida nas auditorias da Controladoria-Geral da União, que objetiva avaliar a boa gestão dos recursos públicos transferidos pela União aos municípios. Portanto, a forma de coleta de dados realizada pelas auditorias país afora encontra respaldo na literatura acadêmica que pretende mensurar a corrupção.

Como legistas que chegam após o crime, mas que o reconstituem a partir de indícios, os auditores coletam documentos, analisam planilhas, fazem entrevistas e checam informações para atender, basicamente, aos dois princípios previstos por Reinikka e Svensson. Em suma, o material coletado pela CGU, como antecipado em momento anterior, fornece informação suficiente para que tenhamos medidas mais precisas do que as fornecidas pelas pesquisas de percepções da corrupção em âmbito municipal.

Acrescento às propostas de Reinikka e Svensson outro aspecto, defendido por Picci (2005), como critério para se chegar a um retrato mais preciso desse fenômeno clandestino. De acordo com o cientista político italiano, é preciso, também, medir se o dinheiro repassado, além de ter sido aplicado no programa específico (compra de material, contratação de serviços ou obras), foi suficiente para completar o trabalho orçado, transformando-se num bem útil. Todas essas propostas apenas relatadas de identificação de casos de corrupção são adotadas pelos auditores.

No município de Itabela, por exemplo, a auditoria identificou obras inacabadas em escolas no valor de R\$ 195.450,00. O dinheiro foi repassado aos administradores para a construção de um laboratório de informática e uma biblioteca no Colégio Municipal de Itabela (contrato número C-C 028/2002) e para ampliação da Escola Agrícola José Roberto Martins (contrato número C-C 037/2002), ambas contratadas com a KSA Construtora Ltda. As duas obras foram integralmente pagas ao empreiteiro – e ainda permanecem inacabadas – sem que a prefeitura aplicasse qualquer penalidade ao construtor.

Casos assim não são fruto de problemas de ineficiência econômica, diz Picci (2005). A leitura do relatório aponta um favorecimento deliberado da empreiteira. Embora ela não forneça ou quantifique a recompensa aferida pelo agente público envolvido na transação, ela delinea bem um caso de corrupção, segundo Reinikka e Svensson e Picci (2003; 2005). No caso da escola, a auditoria constatou a disparidade entre recursos aplicados e retorno para a comunidade. A foto abaixo, que integra o dossiê do município, mostra o estágio de construção da escola, em Itabela, que fora totalmente paga.

Figura 3 Obra não concluída em Itabela, Bahia



Fonte: CGU

Portanto, assim como a organização dos dados utilizados nesta dissertação impôs, como já descrito, a submissão ao um determinado conceito de corrupção (Nye, 1967), a mesma organização e coleta de dados determinou a estratégia de mensuração a ser adotada. Nesta dissertação, para medir a corrupção envolvendo recursos federais nos municípios, montei uma matriz que nada mais é do que a soma das irregularidades detectadas pelas auditorias nos diferentes programas dos ministérios.

Ademais, a cada tipo de irregularidade detectada pelos auditores nos programas atribuí uma nota, variando esta de 1 a 3, de acordo com a gravidade do ilícito constatado. Essa escala numérica de gravidade reflete a legislação vigente e consensos técnicos dos órgãos de fiscalização oficiais, que atribuem penas distintas para um “pagamento de fatura antes da entrega do produto” (caso da Escola Municipal de Itabela) ou “dispensar licitação” indevidamente.

Baseei-me, sobretudo na Lei de Licitações 8666/93 e na Seção III – Normas Relativas à Execução do Trabalho no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Ambas forneceram critérios que permitiram uma “pontuação” das irregularidades. Também recorri ao ranking de fraudes usado pelos técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU) em suas auditorias de campo.

Quadro 4 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

No CD anexo, estão todos os 215 relatórios gerenciais produzidos pela CGU, com a descrição das anormalidades encontradas nos programas dos ministérios da Educação e Saúde. É preciso dizer que, como será exposto no Capítulo 3, que os ministérios da Educação e Saúde foram escolhidos como modelo para os testes estatístico mais detalhados pela capilaridade de seus programas (presente em todos os 215 municípios analisados) e por responderem, juntos, pela maior parte do dinheiro transferido pela União para os pequenos municípios. Há, ainda, outra peculiaridade que determinou a escolha dos programas desses ministérios como termômetro das irregularidades cometidas pelos gestores públicos.

São programas que transferem para a conta das prefeituras os montantes para que sejam usados na compra de produtos ou serviços mediante licitação. Ou seja, são repasses alocados pelo gestor, tipo de ação que é alvo especial das auditorias da CGU dentro do “Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos”. No âmbito desse programa, como descrito na Introdução, os auditores examinam contas e documentos e fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização.

Johnston (2005) diz, em discussão sobre a mensuração da corrupção, que três são atributos que nos ajudam a julgar uma boa medição -- validade, confiabilidade e precisão. Validade trata da questão se os dados medem aquilo que se deseja; a confiabilidade diz respeito à consistência dos resultados; e precisão refere-se à fineza da unidade que nossa medida expressa²².

Os levantamentos realizados pelas auditorias da CGU preenchem os dois primeiros pré-requisitos. São coletas de campo que detectaram casos de corrupção como aqui definida e com resultados consistentes. Quanto à precisão, as diferentes pontuações por mim atribuídas forneceram um placar de irregularidades municipal

²² Confiabilidade remete à idéia de quão preciso é o instrumento de mensuração. Validade está relacionada à propriedade de um indicador medir aquilo que ele se propôs a medir. Portanto, refere-se à relação entre constructo teórico e a forma como ele é mensurado. Para discussão mais detalhada,

que se mostrou útil à pesquisa aqui conduzida, que será discutida em detalhes no próximo capítulo. Com base nessa escala de problemas detectados, fiz os estudos estatísticos com a finalidade de testar minha hipótese de que há uma correlação negativa importante entre a densidade associativa presente nos municípios e casos de corrupção.

CAPÍTULO 2 - CAPITAL SOCIAL: O CONCEITO E SUA FORÇA

A popularidade do conceito capital social ecoou no meio acadêmico e nos organismos internacionais, como o Banco Mundial que passou a financiar pesquisas sobre o tema. A razão para tal ressonância está no novo protagonismo da sociedade diante das insuficiências do Estado e do mercado (Klicksberg, 1998). Uma popularidade que enfrenta questionamentos.

O conceito de capital social é polêmico porque contém em si a sugestão de algo circulante e esgotável quando utilizado, características atribuídas a bens tangíveis, principalmente ao capital econômico. Reside justamente aí um dos motivos da controvérsia que marca a história do conceito, seus limites, consistência e evolução. Mas há diferenças significativas entre o capital social e os demais estoques de capitais produtivos.

A primeira distinção refere-se à sua inegociabilidade, ou seja, o capital social é intransferível (Coleman, 1990). O raciocínio que embasa tal afirmação é simples, pois tanto a manutenção como a destruição do capital social depende da interação social entre indivíduos, não sendo possível hipotecar a terceiros tal “relação”. Por fim, a diferentemente dos estoques de capital físico e financeiro, o capital social não é exaurido com o uso, ao contrário, é de sua maior utilização que ele se expande, ou

ver Carmines e Zeller, 1979 (apud Seligson, M; Rennó, L. In *Mensurando Confiança Interpessoal, Dados*, 2000).

seja, “os estoques de capital social, tais como confiança, normas e redes, tendem a ser retroalimentados e cumulativos” (Putnam, 1996:117). Nesse sentido, Putnam compreende o conceito como sendo "características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade facilitando as ações coordenadas" (1996: 177).

Lugar central na teoria sobre o capital social é reservado ao cientista político americano Robert Putnam, fonte e marco teórico principal desta dissertação. A relevância do trabalho de Putnam deve-se a associação que ele faz entre o estoque disponível de capital social das sociedades e o desempenho de suas instituições, relação antes dele não cogitada. A construção do conceito e as hipóteses associativas estão todas no livro *Comunidade e Democracia – a Experiência da Itália Moderna* (1996) e em *Bowling Alone* (2001). Nessas duas obras, Putnam delinea o conceito do capital social tal qual é hoje comumente utilizado na academia.

Em *Comunidade e Democracia*, relata como acompanhou por duas décadas a evolução e efeitos de uma reforma institucional de grande monta na Itália que atingiu todas as regiões do país. Surpreendentemente, constatou que o desempenho governamental variava de região a região e que as explicações clássicas, que polarizavam um Norte rico a um Sul pobre, provaram-se insuficientes. Havia distorções e casos que não se enquadravam nessa arquitetura explicativa socioeconômica. A hipótese defendida, então, foi que a intensidade e a tradição de participação de dada comunidade ou região, manifestada essas no vigor de suas associações, explicaria a melhor governança, adequação da política aos objetivos dos cidadãos e menor corrupção dos agentes públicos.

Para Putnam, uma elevada densidade associativa facilita o estabelecimento de laços de confiança entre os cidadãos, uma maior tolerância e cooperação, fornecendo a necessária fundação para uma democracia vibrante. Os sistemas de participação cívica, assim como as associações comunitárias, os clubes desportivos, representam uma intensa interação horizontal, onde é maior a probabilidade de que seus cidadãos

sejam capazes de cooperar em benefício mútuo (Putnam 1996: 183). O produto final, diz o cientista político americano, são governos e servidores públicos melhores e mais honestos. Em seus trabalhos, são analisadas as relações interpessoais decorrentes de associações horizontais e voluntárias entre os indivíduos, consideradas como a união de agentes com o mesmo status de poder, ao contrário, das organizações verticais que congregam pessoas por meio de relações de hierarquia e poder. A interação social daí decorrente facilitaria a coordenação e a cooperação entre os agentes, visando o benefício dos membros das redes de associações, como um governo menos corrupto.

Mas por que exatamente os sistemas de participação cívica exercem esse poderoso efeito secundário? Essa é uma pergunta do próprio Putnam. Segundo ele, os sistemas de participação cívica, que englobam diferentes categorias sociais, promovem uma cooperação mais ampla, onde a transgressão de uma eventual “ovelha negra” torna-se “arriscada e menos tentadora” (Putnam, 1996: 188). Como consequência, a afiliação a grupos horizontalmente organizados está positivamente relacionada com o bom desempenho governamental. Nesse ponto, há coincidência entre as reflexões de Pizzorno (1992) e do cientista político americano, ambos atribuindo a certo “custo moral” a reticência de agentes públicos a ingressarem em transações clandestinas.

Descrever, assim, o associativismo voluntário e a confiança interpessoal como uma forma de capital é apenas um recurso metafórico. O que o termo pretende denotar é, simplesmente, que as associações cívicas podem ser lucrativas, como qualquer outra forma de capital. Ou seja, são formas de investimentos que oferecem retorno – no caso em tela, um retorno coletivo, manifesto, como veremos mais adiante, no bom desempenho das instituições.

A premissa básica por detrás do conceito de capital social é que os indivíduos integram-se às associações para obterem lucro, um rendimento, porém, que ultrapassa as ambições singulares e beneficia toda a sociedade (Lin, 1995; Putnam,

1996, 2001; Portes, 1998). A peculiaridade do conceito é justamente o fato de ser o capital social um “atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, não é propriedade de nenhuma pessoa que dele se beneficia” (Putnam, 1996:180). Assim, excluída a metáfora, no âmago da teoria do capital social está a seguinte mensagem: relações pessoais importam; ao conectar-se com os outros e mantendo esses liames vivos, as pessoas são capazes de alcançar objetivos que não conseguiriam sozinhas, como garantir uma boa distribuição e uso de recursos públicos (Field, 2003).

Na definição síntese do autor responsável pela popularização do conceito, capital social é a expressão “de redes associativas capazes de incrementar o bem-estar da sociedade” (Putnam, 1996:169). Tem, portanto, lugar central no conceito de capital social as associações voluntárias, locais de interação onde as pessoas acumulam confiança mútua, agem comunitariamente, envolvem-se em questões políticas e cívicas (Scull, 2001). O impacto positivo do capital social deve-se ao fato que nesses espaços de confiança e comunicação intensa o consenso sobre decisões de interesse coletivo é maior.

É supérfluo afirmar que o tema do associativismo e seu impacto na sociedade pertencem ao campo de estudos da Ciência Política. A idéia de que envolvimento e participação em grupos trazem conseqüências positivas individuais e coletivas já havia sido postulada por Alexis de Tocqueville. Para o pensador francês, um dos principais motivos do bom funcionamento da democracia na América era a alta participação dos cidadãos americanos em associações (Tocqueville, 1977). Trata-se, enfim, de conceito com renovada vitalidade que há alguns anos vem sendo mobilizado, principalmente porque se apresenta como capaz de explicar, entre outros fenômenos, a redução de diversos crimes e disfunções sociais (Field, 2003). De fato, muitos são os trabalhos que indicam associações importantes entre o estoque de capital social e bons indicadores sociais (Knack and Keefer 1997; Woolcock 2001).

2.1 BOURDIEU E COLEMAN: A FORMAÇÃO DO CONCEITO

Antes de prosseguir, muito sumariamente, elenco outros dois pensadores que junto com Putnam contribuíram para erguer o conceito do capital social: os sociólogos Pierre Bourdieu e James Coleman. Embora haja divergências em algumas postulações, no essencial o trio converge na afirmação de que redes de relacionamento são produtivas para os indivíduos e, por extensão, para a sociedade.

Para o sociólogo americano, o capital social é definido como “[...] normas, confiança interpessoal, redes sociais e organização social [...] importantes no funcionamento não somente da sociedade como também da economia” (Coleman, 1990:304). Em sua visão, o capital social é produtivo porque torna possível atingir objetivos que não seriam atingidos sem ele ou só seriam alcançados a um custo mais elevado.

A necessidade de interação social entre os agentes torna-se, portanto, necessária porque “[...] os agentes têm interesse em eventos que estão total ou parcialmente sob controle de outros agentes [...]” (Coleman, 1990: 300). O capital social é o que diferencia, segundo ele, sociedades que contam com o mesmo capital físico e o mesmo capital humano, pois as relações de confiança inerente àquele conceito ampliam a capacidade de ação da coletividade. Para ele, “se o capital físico e o capital humano facilitam a atividade produtiva, o capital social também o faz” (Coleman, 1990:304).

A ênfase nas redes de relacionamento como manifestação essencial do capital social é compartilhada por Bourdieu. O sociólogo francês se refere ao conceito como “o agregado dos recursos atuais ou potenciais, vinculados à posse de uma rede duradoura de relações de familiaridade ou reconhecimento mais ou menos institucionalizadas” (Bourdieu, 1980:2). No entanto, o sociólogo francês é cético em relação às potencialidades coletivas dessas associações, vez que nesses espaços

ocorre a apropriação do capital social por atores singulares assim como acontece com as outras formas clássicas de capital, notadamente o econômico.

Trabalhando com categorias marxistas, Bourdieu diz que esse ativo (o integra-se em redes) oferece vantagens aos indivíduos, famílias ou grupos que estão melhores relacionados ou posicionados. Para ele, as redes sociais, às quais estão vinculados diversos indivíduos, distribuem o capital social aos indivíduos de forma quantitativamente e qualitativamente diferentes (Higgins, 2005:38). Assim, diferentemente de Putnam, Bourdieu o vê como um ativo repartido de forma desigual.

Esse primeiro e mais consistente ataque à panacéia embutida no conceito de capital social (por atacar a raiz da questão) está sumariada no artigo inicial *Capital social: notas provisórias* (1979), onde o sociólogo francês afirma ser o capital social um conceito primo das outras formas de capital, como o econômico e o educacional, que reproduz a desigualdade existente na sociedade. Bourdieu via o capital social como uma propriedade das elites, algo que lhes garanta uma posição de superioridade em relação aos outros grupos sociais (Higgins, 2005). Como corolário, o sociólogo também levanta várias ponderações quanto ao potencial coletivo das associações, vez que acredita que essas arenas supostamente coletivas são tão somente instrumentos apropriados pelos indivíduos como meio para se obter um fim de interesse pessoal.

Tal compreensão é diferente da sustentada por Putnam, que vê as associações como base de comunhão de valores e interesses comuns, onde não há espaço para trocas de soma zero; mais do que isso, o cientista político americano enxerga o capital social como algo acumulável pelo grupo que traz dividendos coletivos, numa espécie de renda mínima simbólica que se traduz na melhoria das instituições e do funcionamento da política. Abaixo, está reproduzida uma tabela construída por Lin (2001) sobre as diferentes formas de capital, suas fontes e constituição:

2.2 A GÊNESE DO CONCEITO – NA SOCIEDADE OU NAS INSTITUIÇÕES?

Questão central nas discussões sobre o capital social é o debate sobre suas origens e causas – se é uma emanção de tradições cívicas ou reflexo de uma arquitetura institucional peculiar. Para os adeptos da hipótese sociocêntrica, a cultura de participação de séculos seria transmitida, geração após geração, aos cidadãos, fortalecendo conexões associativas horizontais e a confiança geral geradora de rendimentos sociais (Putnam, 1996; Fukuyama, 2005).

Inspirados em Tocqueville, esses dois cientistas afirmam que as associações são fontes criadoras de capital social porque no âmbito desses espaços de intercâmbio os cidadãos aprendem a cooperar em busca de um bem comum. A hipótese de Putnam, derivada de seus estudos da sociedade italiana, é pessimista na medida em que condena as sociedades com baixa taxa de associativismo à escassez de capital social. Como se calculasse juros compostos, que exige certa quantidade de dinheiro no início da aplicação e tempo de investimento para se obter grandes somas, Putnam diz é preciso participação cívica histórica para que uma comunidade tenha um estoque de capital social capaz de beneficiar a gestão pública. Essa concepção levou Putnam a ser apontado como um determinista cultural, vez que a acumulação de capital social só ocorria, segundo ele, nas sociedades já possuidoras de tradição de solidariedade, cooperação e associativismo (Power, 2003). Esse centro de gravidade colocado na sociedade é um dos pontos mais controversos do trabalho de Putnam.

Como reação à visão sociocêntrica e ao determinismo culturalista de Putnam, a visão institucional diz que para o capital social florescer é preciso que ele se nutra e esteja ligado à instituições formais (Levi 1998; Rothstein 2001). Putnam é criticado por esse grupo por enfatizar demais o poder do voluntariado e da sociedade e negligenciar o papel da política e das instituições. De acordo com os assim chamados institucionalistas (e neo-institucionalistas), o capital social não existe de

modo descolado da política ou das ações governamentais. Essa hipótese é particularmente interessante para a realidade brasileira. Pois intervenções institucionais (como a imposição legal de montagem de conselhos de fiscalização de gastos públicos) são capazes de fomentar a formação de associações. Evans (1996) defende a relação sinérgica entre as instituições públicas e o associativismo horizontal, vez que o Estado pode intervir com vistas a provocar a ação coletiva, numa postura de ativismo político para a mobilização do capital social (Abu-el-Haj, 1999).

Esta dissertação não pretende discutir a gênese do conceito nem arbitrar a favor de culturalistas ou neo-institucionalistas. Mas admite e trabalha com o referencial teórico fornecido por Putnam no que se refere aos benefícios de um alto estoque de capital social; admite, como Putnam, que o associativismo contribui para um alto desempenho dos agentes públicos, inclusive no aspecto da probidade – e não o contrário. Mas, ao mesmo tempo, crê na capacidade das instituições induzirem a formação de capital social ou potencializar o estoque existente, não admitindo, dessa forma, o determinismo cultural de Putnam que condena as sociedades menos desenvolvidas a um círculo vicioso de baixo civismo, baixo capital social e péssimo desempenho governamental.

2.3 AMBIVALÊNCIA DO CONCEITO

Afora as discussões sobre a fonte do capital social, a divergência entre Putnam e Bourdieu, embora nunca tenha sido travada com um mirando a produção acadêmica do outro, expressa bem a ambivalência que marca a história e a evolução do conceito. Se Bourdieu atacou a fundação do conceito – o capital –, outros apontaram fragilidades estruturais e formais no edifício teórico de Putnam. Há quem acione o sinal amarelo a pedir mais atenção para a necessidade de buscar um consenso adequado em relação ao marco teórico do capital social (Reis, 2004).

Parte da desconfiança deve-se ao poder transformador atribuído por Putnam ao conceito, espécie de deus ex-machina da Ciência Política, como se surgido de modo intempestivo para amarrar dados empíricos dispersos e com enorme potencial explicativo. Enfim, um conceito tautológico que só o é porque assim se afirma. Tanto é assim que Woolcock (1998) alertou para os riscos de se tentar explicar muito com muito pouco, revelando o fato de que o capital social como termo único está sendo adotado e aplicado imprecisamente. Na falta de uma boa teoria, o capital social se prestaria aos propósitos da mais diversas pesquisas. Mas, como diz Field, autor de *Social Capital*, “seria errado seguir aqueles que acreditam que o conceito é muito vago e elástico para ter algum valor analítico” (Field, 2003).

Em todo caso, mesmo autores que o admitem como produto de uma confiança mútua, cristalizada nas associações, apontam a existência de um capital social nocivo à sociedade. A literatura que trata criticamente do capital social costuma apontar os laços de solidariedade como fonte do nepotismo, clientelismo e, até mesmo, de organizações mafiosas. Cumplicidade e tolerância entre os integrantes não implica que sejam essas agremiações necessariamente virtuosas e dirigidas ao bem comum em sentido amplo. Não há dúvidas que organizações clandestinas racistas, como neonazistas, sejam coesas e seus membros tolerantes entre si; mas isso certamente não significa que tenham a mesma predisposição com o público externo (Della Porta, 2000).

De uma blague surgiu o golpe mais duro contra a panacéia do capital social. Putnam usou as ligas de boliche (no livro *Bowling Alone*) para representar como associações horizontais e voluntárias são espaços de convivência e trocas cívicas capazes de mobilizar cidadãos em prol da sociedade. As ligas serviriam de metáfora para associações que mantêm pessoas estranhas unidas em torno de valores compartilhados, que incentivariam a colaboração mútua fora das fronteiras da própria liga. Mas ao analisar o perfil de dois jovens assassinos em série que aterrorizaram uma escola americana, descobriu-se que eles *bowling together* (jogavam boliches

juntos). Na raiz da crítica, está a interpretação de que associações e confiança mútua podem produzir efeitos deletérios.

Para solucionar o problema do capital social nocivo que atacou o cerne de sua teoria, Putnam passou a distinguir dois tipos de capital social – o *bonding* e o *bridging*. O primeiro termo refere-se às associações de pessoas ligadas por laços comuns, cujos membros só se identificam com o próprio grupo, são autocentradas e não produzem ganhos para a sociedade; já associações do tipo *bridging* (referência a palavra ponte), como o termo inglês sugere, unem pessoas de diferentes extratos e geram redes abertas à sociedade. São associações-ponte que uso nesta dissertação para mostrar o impacto positivo no desempenho dos governos municipais. Para Putnam, são as redes de compromisso cívico (associações de vizinhos ou clubes esportivos) as que mais claramente realizam a interação horizontal do tipo *bridging*. A vantagem dessas associações-ponte deve-se ao fato de que no interior delas as interações são mais freqüentes e fomentadoras da confiança mútua, fatores desencadeadores, segundo Putnam, do capital social. “As relações clientelistas implicam, sim, intercâmbio pessoal, mas são trocas verticais e de obrigações assimétricas” (Putnam, 1994: 222).

O capital social enfrenta três tipos fundamentais de problema, segundo seus críticos. Há, primeiro, a objeção de Bourdieu, que descrê da distribuição igualitária dos dividendos do conceito entre os integrantes do grupo; depois, também essencial, existe a linha de acadêmicos que diz ser no mínimo controversa a hipótese que as associações voluntárias e horizontais que sejam elas a fonte de criação do capital social; e, finalmente, argumentam que não há evidências de que o associativismo crie condições para transformar a sociedade por si só (Rothstein 2002; Uslaner 2002).

Ademais, embora seja cada vez mais prolixa a produção acadêmica sobre o tema e suas aplicações, há ainda muitas dúvidas sobre sua aplicabilidade, dúvidas que são fruto não só das indefinições inerentes a um conceito em ascensão, mas,

também, devido às dificuldades de mensurar o capital social. Isso ocorre porque o conceito é expressão ora de um agregado controverso de valores e circunstâncias, como o número de associações em dada comunidade, ora tratam de captar o intangível, como a confiança difusa (Dasgupta, 2000). Para realizar este trabalho, optei pela definição mínima e mais consensual – a que diz que o número de associações é fonte e manifestação importante do estoque capital social disponível na sociedade.

2.4 MEDINDO CAPITAL SOCIAL

Apesar de tornar-se cada vez mais como uma marco teórico adotado por diferentes pesquisadores, o capital social apresenta uma série de dificuldades conceituais. Notadamente, a falta de uma claridade sobre o que ele é; a dificuldade em precisar seus elementos constitutivos; como consequência, a ambigüidade conceitual dificulta a elaboração de indicadores apropriados para qualificar a disponibilidade de capital social (Haug, 1997). Em todo caso, é necessário mensurá-lo a fim de se realizar estudos comparados e testar os limites da hipótese central desta dissertação, qual seja: os efeitos benéficos do capital social no desempenho governamental. A abordagem mais comum de mensuração do capital social, tributária dos estudos de Putnam, mede as redes sociais em termos estruturais (isto é, pelo índice de associação formal) e o estado geral de confiança da sociedade.

De modo geral, para quantificar o capital social em nível internacional usa-se um par de variáveis: recorre-se ao World Values Survey (WVS) -- que mede, via pesquisas de opinião, a confiança geral da sociedade sobre diversos temas -- e ao International Yearbook of Organizations -- que cataloga, em 100 países, o número médio de membros de associações voluntárias (Ponthieux, 2003). Esses caminhos não são pacíficos. Um problema imediato é a falta de confiabilidade dos registros históricos sobre associativismo horizontal e voluntário, vez que essas associações

podem ser artificialmente infladas em seu tamanho²³. Os registros oficiais falham, ainda, em distinguir os membros engajados e os satélites das associações – naturalmente cada um deposita um quantum diferente de confiança no grupo e está diferentemente propenso às ações coletivas.

Soma-se a isso a incapacidade das pesquisas clássicas – e mais confiáveis tanto por serem conduzidas por organismo oficiais ou prestigiosos quanto pelo instrumental – que não costumam catalogar todo um conjunto de conexões e redes informais de cooperação típicas da sociedade contemporânea, como salas de chat, orkuts e sites de relacionamento e engajamento em questões públicas.

Muitos, também, são os problemas dos surveys, a começar pelas próprias perguntas e respostas que pretendem medir o fenômeno da confiança. Sabe-se que as respostas podem variar de em função do encaminhamento da pergunta e até mesmo como reação à postura do inquiridor. Ademais, a pergunta clássica "Falando de modo geral, o senhor (a) diria que a maioria das pessoas é confiável ou é preciso ser cuidadoso em relação aos outros?" (feita, de modo padrão, no âmbito das pesquisas do World Values Survey) não fornecem informações precisas sobre o grau de confiança entre os pesquisados ou sua propensão a cooperar.

Para Putnam a participação em associações é importante para uma descrição do capital social porque revela um grau de engajamento de natureza horizontal entre indivíduos, fato que ele considera o germe da confiança²⁴. A mensuração do capital

²³ AVRITZER, L (2002). Há vários problemas associados em descrever o capital social de um município em função de sua densidade associativa, por mais aceita que seja a metodologia. Esses problemas têm impacto direto sobre os estudos comparados e sobre as propostas de políticas públicas com a participação da comunidade. Em primeiro lugar, aparece o problema da variação e da instabilidade das formas de participação. Não está clara qual é a porcentagem da população brasileira que pertence a associações; em segundo lugar, há todo um mundo de associações que expressam as características desejadas por Putnam, mas que não são cadastradas formalmente por reunirem pessoas totalmente excluídas do ponto de vista legal e financeiro, porém imbuídas de espírito cívico.

²⁴ Não são poucas as críticas que se faz ao valor que Putnam deposita nas associações voluntárias horizontais. Primeiro, dizem que elas tendem a defender e preservar a ordem e os privilégios existentes; também, que a aposta nas comunidades locais, nas associações sociais e no terceiro setor pode ser vista como meio de compensação indispensável para garantir a continuidade do

social sugerida por Putnam (1996) consiste num agregado de manifestações cívicas enquadradas em cinco categorias, produtos de dados objetivos e de surveys: 1) *Medida de Organização Comunitária*: por exemplo, organizações sociais por mil habitantes e número de pessoas associadas aos clubes esportivos; 2) *Medida de Engajamento nos Assuntos Públicos*: como participação em audiências públicas; 3) *Medida de Associativismo Voluntário*: por exemplo, número de horas dedicadas pelos associados a trabalhos comunitários ou mutirões; 4) *Medida de Sociabilidade Informal*: significando o tempo gasto pelos cidadãos em reuniões informais com os vizinhos e amigos e, finalmente; 4) *Medida de Confiança Geral*: expressão da confiança que os cidadãos depositam uns nos outros.

Depreende-se dessa matriz de mensuração de Putnam um componente importante que é considerado como expressão do capital social por sugerir um alto nível de confiança local – a densidade associativa, o número de associações existentes por grupo de mil habitantes. Como consequência, Putnam assume que o capital social pode ser medido por meio do levantamento quantitativo do envolvimento e da participação em associações (Grix, 2001:193). “O instrumental de Putnam mede o nível de confiança, medindo a densidade das organizações voluntárias” (Fukuyama, 2005). A densidade de associações amplia o senso de participação dos integrantes, fortalecendo nos participantes o desejo de experimentarem o gosto dos benefícios coletivos (Putnam, 1996). Assim, é considerada e aceita em pesquisas sobre o tema a densidade associativa como dimensão importante do capital social (Grootaert, 1998). Segundo Uphoff (1999), a confiança geral e a densidade associativa são os principais indicadores de capital social.

Adoto, portanto, nesta dissertação a densidade associativa (número de associações voluntárias por mil habitantes) como expressão do capital social

processo de transformação econômico-social iniciado como o projeto neoliberal. FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. In *Revista de Sociologia Política*, 2003.

disponível nas diferentes localidades brasileira. Uso -- como referido na seção “Metodologia” -- dados do IPEA-IBGE sobre o associativismo voluntário no Brasil. Certamente, trata-se de uma definição mínima e controversa. Claro que a densidade associativa diz menos do que desejamos sobre a confiança mútua existente nos municípios brasileiros, sobre o número de pessoas efetivamente participantes e sobre os valores e normas compartilhados. Mas, como apenas citado, tal estratégia já foi descrita na literatura acadêmica empenhada na mensuração e no uso do capital social como variável explicativa de fenômenos de interesse da ciência política.

Recorro, ainda, o número de quadras esportivas existentes nos municípios fora de escolas ou clubes fechados, espaços públicos que fazem às vezes de clubes esportivos no modelo de Putnam e são centros de gravidade para as comunidades. Ou seja, utilizei, separadamente, para realizar os estudos sobre o efeito do capital social no desempenho governamental, apresentado no próximo capítulo, tanto o número de associações por mil habitantes quanto o número de quadras de bocha, basquete, vôlei e outras existentes nos municípios. Essa contagem de quadras consta do banco de dados Perfil dos Municípios Brasileiros, disponível no site do IBGE.

Subsidiariamente, com o intuito de testar a hipótese de Putnam e, assim, relacionar o estoque de capital social existente com a ocorrência ou não de crimes contra a administração pública, fiz uso de pesquisas de opinião que mediram aspectos inerentes ao capital social, como a solidariedade difusa na população e a confiança dos cidadãos em seus políticos. Tais pesquisas sugeriram associações positivas entre os dois fenômenos (capital social existente em dada região e a ocorrência de casos de corrupção política nessa mesma região) e serviram para indicar ser este um caminho profícuo de investigação.

A mensuração aqui adotada é justificável academicamente e atende ao objetivo de contribuir para a resposta da hipótese central desta dissertação, qual

seja, se o estoque de capital social municipal está associado a mais ou menos casos de corrupção política.

CAPÍTULO 3

CAPITAL SOCIAL E CORRUPÇÃO

A migração do conceito de capital social da sociologia para a ciência política porque passou a ser associado a vantagens coletivas materializadas em baixos índices de criminalidade e corrupção (Higgins, 2005:73). Segundo esse autor, hoje, admite-se que alguns elementos particulares *not civic* têm sido considerados como um ambiente favorável à difusão da corrupção.

Em seu trabalho sobre o desempenho institucional na Itália, Putnam mostrou que as regiões menos cívicas são as mais sujeitas à velha praga da corrupção política (1996:124). Diz Putnam que existe, sim, uma forte correlação entre associações cívicas e instituições públicas eficazes; para ele, o capital social pode ser mais importante até do que o capital físico ou humano para a boa governança. Argumenta Putnam que nas democracias ricas em capital social os cidadãos vigilantes elege líderes mais transparentes ou que sabem que seus atos estarão sob escrutínio.

Segundo esse autor, naqueles locais onde existem muitas sociedades orfeônicas, clubes de futebol, clubes ornitófilos e Rotary Clubs, a maioria dos cidadãos confia que todos procedam corretamente e obedeçam à lei. Nessas regiões, os líderes são razoavelmente honestos e a coisa pública é mais bem administrada do que nas regiões menos cívicas (1996:126). Nas regiões não cívicas da Itália, onde a afiliação a associações sociais e culturais é inexpressiva, a corrupção geralmente é considerada norma (1996:128).

Se o capital social tem essas conseqüências então qualquer encolhimento tem importantes implicações. “São claras as indicações de que o capital social pode, entre outros fatores, influenciar a diminuição da criminalidade numa comunidade” (Field, 2004: 61). Fukuyama (2002) sugere o uso da medida negativa de capital social, ou seja, sua ausência, como indicador de disfunção social, como taxas de criminalidade ou evasão fiscal. Minha hipótese, como mencionado, é que comunidades com predominância de cidadãos que apresentam orientações não-cívicas são mais tolerantes às práticas corruptas no governo.

A confiança é um elemento crucial do conceito mais amplo de “capital social”, pois são as normas, redes e outras formas de “conectarmo-nos” que permitem às pessoas trabalhar em conjunto mais efetivamente (Putnam, 1996, 2000, 1983; Fukuyama, 2002) são uma dimensão importante do capital social. Ao estudar a corrupção, pesquisadores têm abordado o conceito de confiança em todas as suas dimensões. Por exemplo, La Porta (1997) defende que sua incidência é responsável pelo desempenho superior de todas as instituições políticas.

Na mesma linha dos argumentos apresentados por esses teóricos, Della Porta e Vanucci (1999) utilizam os resultados de um levantamento (survey) para demonstrar que a Itália, o país que representa o caso de corrupção mais enraizada na Europa Ocidental, facilmente lidera as pesquisas de opinião comparada (Eurobarômetro) sobre os níveis de desconfiança no governo e de insatisfação com o sistema político, conduzidas periodicamente pela Comissão Européia. No centro, a idéia de que a falta generalizada de confiança no governo gera corrupção.

Como outros aspectos que envolvem o conceito de capital social, a confiança também sofre restrições. Reis (2004), por exemplo, destaca o curioso lugar ocupado pela categoria confiança no argumento de Putnam. Segundo aquele autor, em um livro abundante em evidência empírica [refere-se a *Comunidade e Democracia...*], a confiança é elevada no último capítulo à condição de crucial mecanismo causal do

argumento – mas ela mesma não é objeto de qualquer tentativa de mensuração empírica.

Mas para nos aproximarmos da questão central dessa dissertação – a saber, se o capital social influi no estado geral de corrupção política -- é preciso, também captar como a confiança, no caso brasileiro, está associada às práticas corruptas. Os recursos metodológicos são menos evidentes, baseados em pesquisas que não necessariamente têm como escopo captar essa dimensão do capital social. Em todo caso, são indícios que contribuíram para dar consistência à hipótese central desta dissertação.

3.1 CONFIANÇA E CORRUPÇÃO

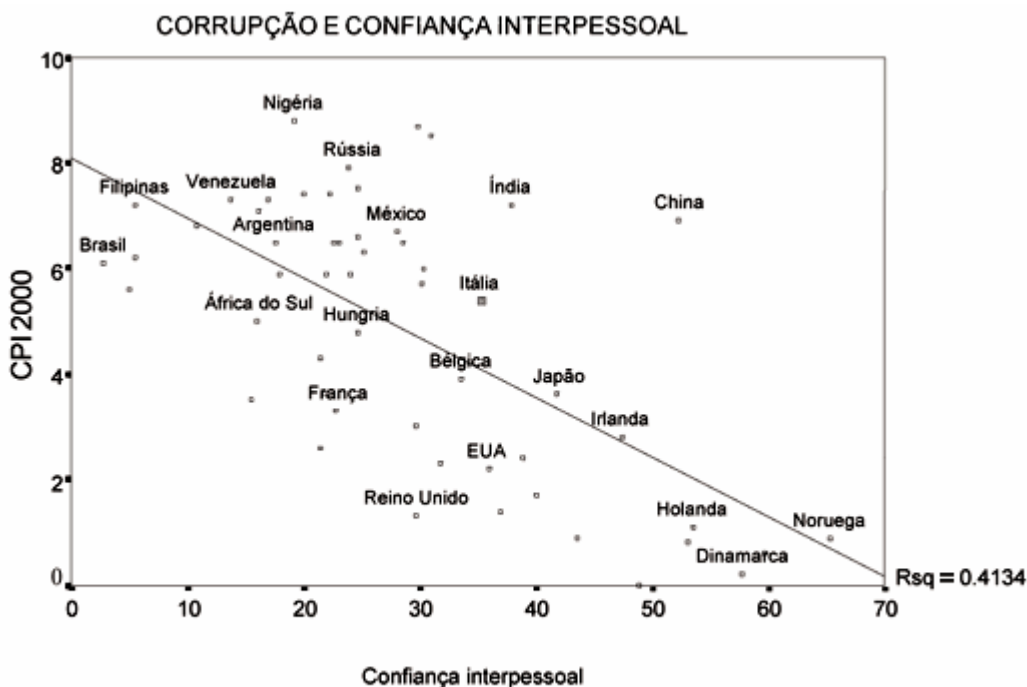
A proliferação do conceitos e a multiplicação de pesquisas sobre o capital social colocou o tema da confiança interpessoal no centro da agenda. Confiança interpessoal é vista pela literatura de extração putniana como um componente básico de certas sociedades a estimular a mobilização de indivíduos em associações voluntárias e, assim, a accountability do sistema político (Power, 2003). Para muitos autores, a colaboração mais notável embutida no estudo de duas décadas de Putnam sobre a Itália está a indicação de que baixos níveis de confiança interpessoal produz efeitos deletérios para a sociedade (Rothstein, 2000).

Segundo o cientista político americano, a confiança decorre especialmente da existência de formas de associação social e cívica, redes facilitadoras de coordenação social que formariam o capital social indispensável para o bom desempenho político – e, ao mesmo tempo, o retroalimentaria, estimulando a formação de círculos virtuosos, responsáveis, entre outras coisas, pela melhor gestão dos recursos públicos por parte dos atores políticos (Putnam, 1996).

Pesquisas de opinião em diferentes sociedades mostram que existe uma correlação negativa entre o grau de confiança interpessoal e a corrupção. Power (2003) relata nesse sentido a relação entre o índice CPI²⁵, construído pela Transparência Internacional, e os índices de confiança existentes em um conjunto de países. A simples análise bivariada indica que há uma sólida base a sustentar a investigação acerca da relação entre confiança (leia-se associativismo e, portanto, capital social) e corrupção.

²⁵ O Corruption Perceptions Index (CPI) é um índice produzido pela Transparência Internacional (www.transparency.org), uma organização não-governamental que monitora a corrupção no mundo. O CPI é uma reunião de pesquisas que mede a percepção do grau de corrupção em 90 países, aferido por empresários e o público em geral (LAMBSDORFF, 2000). A escala publicada do CPI varia entre 10 (altamente livre de corrupção) a 0 (altamente corrupto). Registre-se, no entanto, que percepções sobre corrupção não são a mesma coisa que a corrupção.

Figura 8 Correlação entre o estado geral de confiança em certos países e a tolerância que a sociedade em questão demonstra em relação a casos de corrupção



Fonte: POWER, Timothy; GONZÁLEZ, Júlio. Cultura Política, Capital Social e Percepções Sobre Corrupção: Uma Investigação Quantitativa em Nível Mundial. *Revista de Sociologia Política* (21): 51-69, 2003.

Como visível no diagrama acima, a correlação dessas variáveis indica, de forma moderadamente forte, que as sociedades onde há maior confiança interpessoal – dirigida também aos seus políticos e instituições – tendem a ser menos corruptas, segundo avaliação de seus próprios cidadãos. Em síntese, o que o gráfico revela é que a corrupção e confiança geral estão negativamente

correlacionadas, associação bem descrita pela literatura internacional (Fukuyama, 1995).

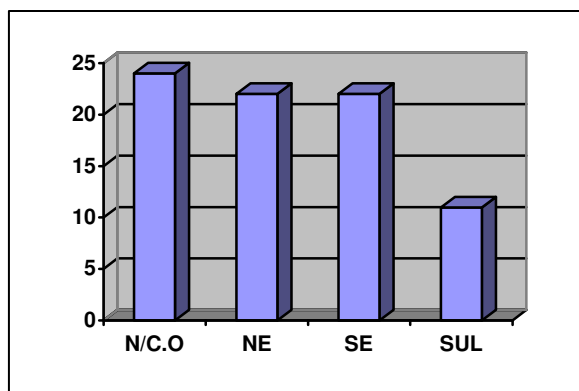
Dito isso, passo a uma série de dados de duas pesquisas que indicaram o estado da confiança em regiões do Brasil. Os resultados – quando comparados ao mapa das ocorrências de corrupção produzido pela CGU²⁶ – mostram que as áreas com menor confiança geral coincidem com àquelas onde houve mais casos de irregularidades no manuseio de recursos públicos.

De acordo com as pesquisas, realizadas pelo Ibope, intituladas *Corrupção na Política: Eleitor Vítima ou Cúmplice*, de fevereiro de 2006, e *Pesquisa de Opinião Pública Sobre Corrupção*, de fevereiro de 2005, o eleitor brasileiro não tem confiança em seus políticos e nas instituições de modo geral, sendo, porém, tal desconfiança mais acentuada, como ficará patente, em áreas onde o estoque de capital social em sua dimensão associativa é menor.

De acordo com os levantamentos, os eleitores da região Sul demonstram possuir uma confiança maior nos agentes públicos, especialmente nos prefeitos, do que os eleitores das outras regiões brasileiras. Perguntados se o novo prefeito (recém-eleito) se aproveitaria do cargo para roubar, apenas 11% desses eleitores responderam afirmativamente; no Nordeste, a resposta positiva foi de 22%; na região Norte, 24% dos eleitores disseram acreditar que o prefeito eleito usaria o cargo para roubar a prefeitura.

²⁶ O mapa produzido pela CGU identifica apenas o número de municípios onde foram detectados casos de irregularidades nas contas públicas. Diferentemente, da metodologia adotada aqui nesta dissertação, a CGU não produziu um levantamento em função da escada de gravidade dos municípios.

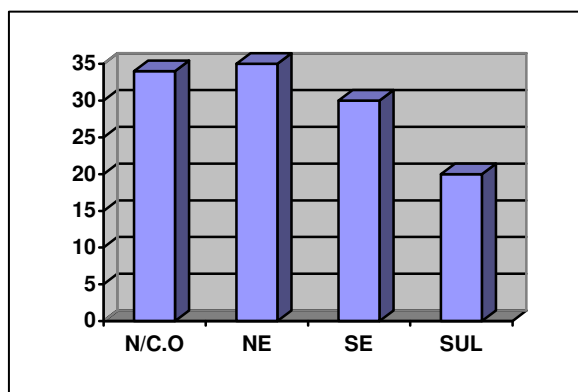
Figura 4 Percentual de respondentes que afirmaram que o novo prefeito (recém-eleito) se aproveitaria do cargo para roubar



Fonte: IBOPE. *Corrupção na Política: Eleitor Vítima ou Cúmplice*, de fevereiro de 2006; e *Pesquisa de Opinião Pública Sobre Corrupção*, de fevereiro de 2005.

A desconfiança em relação a prefeito que apenas perdera o cargo também manteve padrão semelhante. No Nordeste, 35% dos eleitores afirmaram que o prefeito roubou o patrimônio público, contra 20% na região Sul.

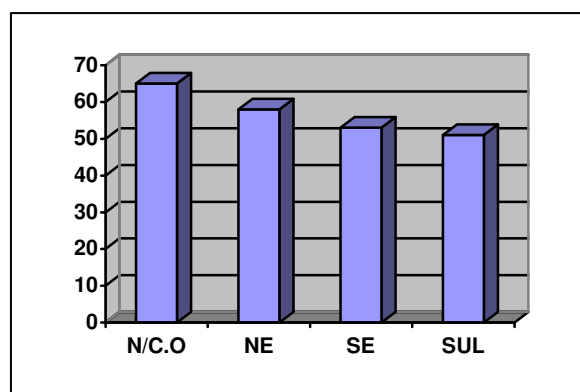
Figura 5 Percentual de respondentes que afirmaram que o antigo prefeito se aproveitou do cargo para roubar



Fonte: Ibope

Embora não seja possível, no caso em tela, estabelecer uma direção de causalidade, percebe-se certa simetria, certo grau de associação, entre confiança do eleitor nos prefeitos e casos detectados de irregularidades pela CGU nas regiões. Perguntados se a maioria dos políticos brasileiros superfaturavam obras públicas para desviar o dinheiro para o patrimônio pessoal, 65% dos eleitores da região Norte e Centro Oeste disseram ser essa uma prática comum. De novo, a região Sul foi o lugar onde os eleitores mais responderam negativamente a tal pergunta, 51%.

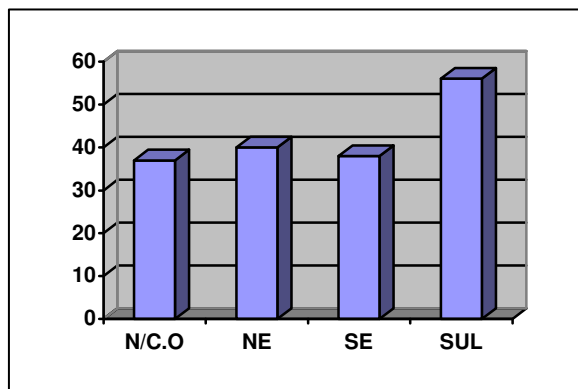
Figura 6 Percentual de respondentes que afirmaram que a maioria dos políticos brasileiros superfaturam obras públicas para desviar o dinheiro para o patrimônio pessoal



Fonte: Ibope

Portanto, se a aversão moral à corrupção é condicionada pelo comportamento mais ou menos corrupto dos outros, a expectativa de que a corrupção é difundida retroalimenta toda a cadeia, não só por causa de cálculos racionais, mas também porque a barreira moral diminui (Pizzorno, 1992). No caso da pergunta “denunciaria sempre um político que cometesse práticas ilegais”, apenas 37% dos eleitores do Norte e Centro Oeste o fariam; no Sul, o índice é de 56%.

Figura 7 Percentual de respondentes que afirmaram “denunciariam sempre um político que cometesse práticas ilegais”



Fonte: Ibope

Mas os dados revelam, também, uma inversa simetria entre áreas onde a confiança do eleitor nas instituições (nos políticos) é maior e casos de irregularidades detectados pela CGU. Segundo levantamento da Controladoria-Geral da União, de maio de 2006, 77% dos municípios brasileiros auditados apresentaram irregularidades de algum tipo em suas licitações (de um universo de 580 municípios auditados). A tabela abaixo fornece uma primeira informação: nos estados da região Sul foram detectados menos casos de irregularidades do que os do Norte e Nordeste.

Tabela 1 Percentual de irregularidades detectadas em licitações pelas auditorias da CGU em municípios de cada estado

ESTADO	(%)	ESTADO	(%)
	IRREGULAR		IRREGULAR
AC	50	PB	82
AL	100	PE	89
AM	100	PI	100
AP	100	PR	64
BA	95	RJ	70
CE	100	RN	82
ES	93	RO	100
GO	71	RR	100
MA	96	RS	44
MG	67	SC	78
MS	71	SE	100
MT	76	SP	58
PA	84	TO	73

Fonte: CGU

Esses dados, embora gerais e com os defeitos inerentes a esse tipo de pesquisa sobre confiança, como mencionado em seção anterior, fornecem os primeiros indícios de que num mesmo ambiente institucional, fatores outros estão em ação para diminuir a propensão à corrupção dos agentes públicos. No caso, a provável cultura cívica dos estados da região Sul, manifesta nos altos índices de confiança nos políticos e intransigência contra a corrupção (o círculo moral), seria responsável por gestões públicas mais probas. Uma confiança em relação ao bem público que é uma das manifestações, segundo acadêmicos, notadamente Putnam, do capital social.

Uma explicação possível para essas demonstrações de confiança mais vigorosas seria o transplante, para usar uma terminologia do antropólogo Darcy Ribeiro, das tradições cívicas italianas para essa região do Brasil. Registre-se que os imigrantes italianos que contribuíram para o povoamento dos estados do Sul e interior paulista são originários, em sua maior parte, da região do Vêneto, no Norte da Itália (Baldin, 1999). Ou seja, eram provenientes de uma região com vasta tradição cívica, segundo Putnam.

No caso do diagrama de Power (2003), a medida de confiança é obtida a partir da resposta a pergunta “se as pessoas de sua comunidade são dignas de confiança”. Embora as pesquisas do Ibope não reproduzam o questionário da World Values Survey, as questões colocadas pelo instituto brasileiro aos respondentes guardam semelhança com àquela; caracterizando os questionários do Ibope como um instrumento, entendo, capaz de mensurar o estado geral de confiança dos cidadãos.

O que foi mostrado até aqui ao nível macro (regiões e estados brasileiros e países) será, a partir de agora, detalhado para a unidade de estudo desta dissertação: os municípios. Na seção seguinte, são apresentados, primeiro, mapas com a distribuição dos casos de corrupção (ao nível municipal) e da densidade associativa (como visto, expressão do capital social), mostrando associações, já

detectadas por pesquisas internacionais (Power, 2003) e sugeridas pela análise da distribuição dos casos de corrupção, estado a estado, produzido pela CGU, com as informações sobre confiança na política e tolerância a casos de corrupção fornecidos pelas pesquisas do Ibope.

Em seguida, são realizados estudos estatísticos que terminarão por responder, afirmativamente, a pergunta guia desta dissertação – se o estoque de capital social de uma comunidade, expresso por sua densidade associativa, está associado ao nível de corrupção política local.

3.2 MAPAS DE OCORRÊNCIAS

O que os números das pesquisas de opinião referidos há pouco e a tabela de ocorrências da CGU mostram são mais reveladores e inspiradores quando se observa a distribuição dessas ocorrências no Brasil como um todo. Percebe-se que a maior concentração de áreas corruptas (no caso, o índice de irregularidades encontradas nas auditorias por estado) ocorre em regiões onde há menor confiança, o motor e ao mesmo tempo produto do capital social, segundo Putnam.

Utilizando um software de geoprocessamento disponibilizado e operado pelo Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica da Universidade de Brasília (UnB) foi possível observar a distribuição espacial para todos os 215 municípios analisados das seguintes variáveis: renda per capita, densidade associativa, casos de corrupção, IDH e IDH-E (mapas disponível em arquivo anexo – Corel Draw 12 – neste CD-ROM).

Todas essas variáveis foram classificadas em quatro categorias -- do mais baixo ao mais alto índice de IDH e IDH-E, do mais baixo padrão de renda ao mais elevado, das mais baixas taxas de ocorrência de corrupção e densidade associativa as mais altas. A divisão seguiu critérios arbitrários, certamente. No entanto, buscou-

se sempre fazer uma distribuição igualitária dos casos pelos conjuntos. Isto é, para cada intervalo (digamos, de densidade associativa) procurei atribuir o mesmo número N de municípios; também estabeleci que o limite máximo do intervalo fosse o dobro do limite máximo do intervalo anterior. Só no caso dos intervalos referente ao IDH e ao IDH-E foi possível guardar certa correspondência com as classificações intervalares existentes e usadas pelo PNUD.

Automaticamente, constata-se, pelo exame visual, que há uma clara associação entre a distribuição pelo território de municípios de alta renda per capita e municípios com baixa taxa de corrupção. Esse é um dado esperado e bem descrito, como visto, pela literatura. Também, embora menos evidente, há forte associação entre áreas com alto IDH e IDH-E e regiões com poucos casos de corrupção. Os mapas ainda mostraram que o padrão de distribuição do IDH e do IDH-E são quase equivalentes. Isso se dá porque os indicadores que compõem o IDH são, também, indicadores educacionais. Num primeiro momento, vez que o software SPSS 12.0 não indicou um caso de colinearidade²⁷ incluí a variável IDH-E nos testes estatísticos, como será visto adiante.

Mas o que chama a atenção é que a mancha dos municípios com maior densidade associativa se superpõe, em várias ocasiões, às áreas onde houve menos casos de corrupção, segundo os relatórios de auditoria da CGU²⁸. Há nos mapas, como se fosse um espelho do modelo de Putnam, que polarizou as regiões mais desenvolvidas e probas do Norte com as de pior desempenho institucional e social do Sul da Itália, a sugestão de que o estoque de capital social no Brasil também segue um padrão regional de distribuição – com seus esperados efeitos colaterais.

²⁷ Colinearidade consiste em um problema comum em regressões, onde as variáveis independentes possuem relações lineares exatas ou aproximadamente exatas, acabando por significar ou a mesma coisa ou se contaminarem.

²⁸ O mapa da corrupção está dividido em intervalos de faixas que distinguem localidades com menor ou maior número de casos de corrupção (no caso, cada número representa um conjunto de irregularidades detectadas; por exemplo, um lugar classificado na faixa de zero a 1 não registrou nenhum tipo de fraude ou irregularidade; por sua vez, um município classificado no intervalo de nove a 34 foi palco de fraudes sucessivas em suas licitações).

Putnam, como já mencionado, diz que a flecha da causalidade parte de um maior estoque de capital social para um maior desempenho institucional e socioeconômico.

Não é, entretanto, escopo deste trabalho fazer uma arqueologia das origens associativas dos estados da região sul (talvez explicado pela imigração de italianos, quase sempre de regiões com tradições cívicas do norte), o que acabaria por reforçar um determinismo cultural. Tanto porque a análise dos mapas mostra que há outras regiões com alto estoque de capital social e, portanto, com menores taxa de corrupção. Situação que sugere -- como discutiremos na conclusão desta dissertação -- que fatores outros, exógenos (induzidos pelo Estado!), estão em ação nessas localidades a fomentar o associativismo e seus bons frutos.

Em resumo, a análise visual da distribuição pelo território nacional dos 215 municípios estudados mostrou que há certa coincidência entre as regiões com maior estoque de capital social (densidade associativa, segundo a definição mínima aqui adotada) e as áreas onde há menos casos de corrupção detectados. Os mapas mostram, ainda, que, embora essa variável virtuosa ocorra com maior frequência na região Sul, ela também é encontrada em outras regiões, sempre com efeitos benéficos. Inspirado por esse padrão geográfico, efetuei estudos estatísticos com o intuito de testar para o caso brasileiro em que grau a corrupção política está associada a um maior ou menor estoque de capital social.

3.3 CAPITAL SOCIAL E CORRUPÇÃO: RESULTADOS

Neste ponto da dissertação são apresentados os estudos estatísticos que pretendem testar a hipótese de Putnam -- para o caso dos municípios brasileiros com menos de 450 mil habitantes -- de influência do estoque de capital social no desempenho institucional (particularmente a probidade dos agentes públicos). Em sua essência, esta seção descreve uma série de análises multivariadas que forneceram informações que foram confrontadas e analisadas a partir do prisma do marco teórico adotado. A intenção aqui é obter informações sobre o quanto a densidade associativa presente nos pequenos e médios municípios brasileiros associa-se às gestões probas.

É preciso, para tanto, rememorar aspectos descritos não só na Metodologia bem como nas partes dedicadas à mensuração do capital social e da corrupção política. A rigor, para efetuar a análise proposta, montou-se uma matriz com dados referentes aos 215 municípios brasileiros. Para cada localidade, separaram-se informações sobre renda per capita, IDH, IDH-E, população urbana total, número de associações por mil habitantes (densidade associativa), número de reuniões por ano dos conselhos municipais de educação e saúde, número de quadras esportivas públicas e, ainda, se o prefeito estava em seu primeiro ou segundo mandato.

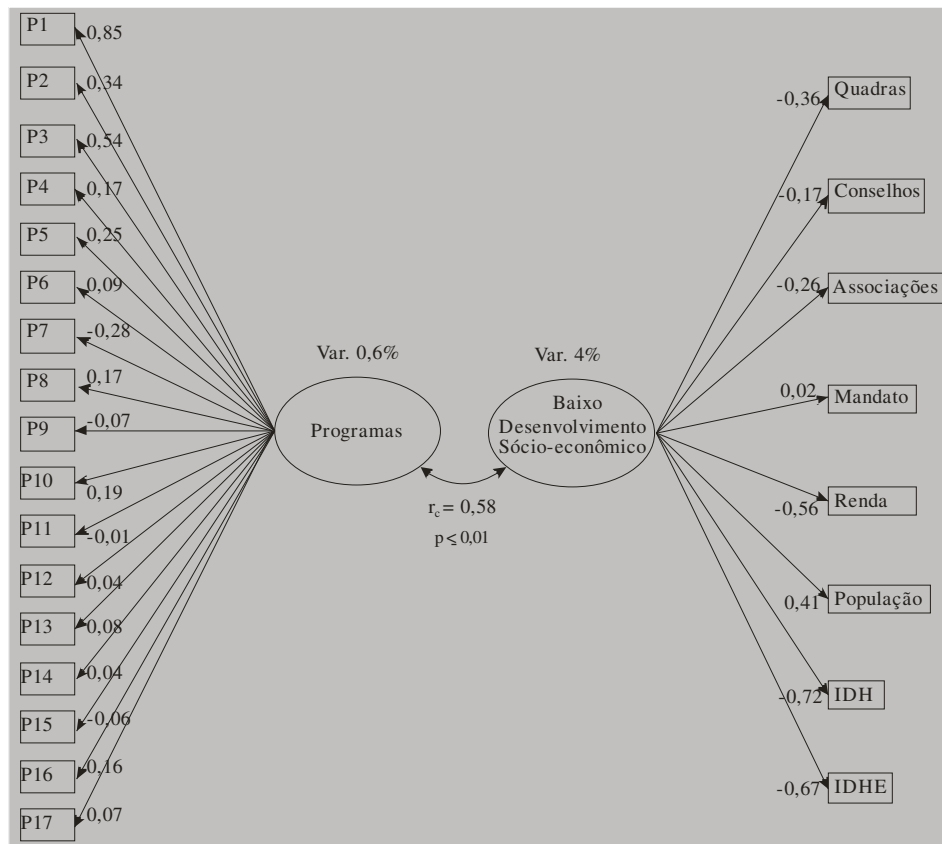
Também se atribuiu um valor K (em função dos casos de irregularidades detectadas pelos auditores da CGU) para cada área da gestão pública municipal que tenha recebido dinheiro da União. Para se chegar ao valor K, seguiu-se o seguinte procedimento: 1) atribuiu-se uma nota de 0 a 3, crescente de acordo com a gravidade da ocorrência, às irregularidades encontradas pelos auditores; digamos, nos programas vinculados ao Ministério da Saúde, como o da compra de ambulâncias; 2) depois, totalizou-se as notas de todos os programas da área; 3) finalmente, em função da pontuação obtida, a área de gestão recebeu uma classificação intervalar que se prestasse melhor à análise de dados: por exemplo, área de gestão onde ocorreram fraudes graves e sucessivas (nota 5) ou área de

gestão onde só foram encontradas pequenas e esporádicas impropriedades (nota 1). Os dados foram, então, tabulados numa planilha previamente construída no programa SPSS 12.0, com esses critérios de codificação dos níveis de corrupção (escala de medida de 1 a 5).

Feito isso, deu-se início a análise multivariada para encontrar as associações existentes. Optei, então, pela correlação canônica, que tem como objetivo principal explicar a relação entre dois conjuntos de variáveis, encontrando um pequeno número de combinações lineares, para cada um dos conjuntos de variáveis, de modo a maximizar as correlações possíveis entre os grupos. A análise das variáveis canônicas (obtidas por combinações lineares) é de grande utilidade no estudo de dependências multivariadas.

O primeiro modelo contemplou todas as áreas de gestão dos 215 municípios que receberam recursos da União. Ao todo, 17 ministérios transferiram dinheiro federal para que as prefeituras executassem programas (compras, contratações, licitações...) ligados a essas pastas. Em resumo, P1, P2... P17 expressam à totalização de irregularidades sob a responsabilidade dos prefeitos (como descrito anteriormente) observadas nos programas desses 17 ministérios; representam, portanto, o K (grau de corrupção) total de cada área de gestão, como Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia e por aí em diante. A primeira correlação canônica trouxe o seguinte resultado:

Figura 9 – Correlação Canônica entre casos de corrupção nos diferentes ministérios e o Bloco de Variáveis socioeconômicas (que inclui a variável capital social)



Fonte: Autor, 2006

A correlação canônica entre esses blocos de variáveis é de $r_c = 0,58$ ao nível de significância de $p \leq 0,001$. Na medida em que o valor do bloco de variáveis socioeconômicas (que inclui as variáveis econômicas mais a que chamei de variáveis de capital social, como densidade associativa e número de quadras) diminui, têm-se um aumento nos níveis de corrupção no bloco dos programas dos ministérios. A correlação canônica é interpretada da mesma forma que a correlação momento produto de Pearson (Tabachinick & Fidel, 2001). Quando é elevada ao

quadrado, r_c^2 representa a variância compartilhada pelos dois grupos – as variáveis hipotéticas representadas nos círculos. No caso do modelo acima, os dois blocos de variáveis compartilham 34% de variância. As cargas que aparecem em cada seta não devem ser associadas [interpretadas] às relações entre as variáveis dos dois blocos, nem tão pouco das relações entre as variáveis do mesmo bloco. Essas cargas apenas representam a força que cada variável tem no modelo explicativo.

Registre-se que o resultado da correlação (0,58) é bem significativo e indica que o conjunto de variáveis selecionadas para o modelo é justificável. Por certo, o modelo sugere a existência de tantas outras variáveis ignoradas com potencial de influência e associadas à prática ou não de corrupção municipal. Apenas como sugestão de pesquisa, a presença de uma mídia independente na localidade (edição de um jornal diário, digamos) poderia ser cogitada. Em todo caso, o objetivo desta dissertação é mostrar que o associativismo local é um fator dissuasor da corrupção e, como corolário, poderia sugerir a adoção de políticas públicas que fomentassem a formação dessas instâncias (vez que não se esposa aqui o determinismo cultural, mas, sim uma sinergia entre institucionalismo e culturalismo).

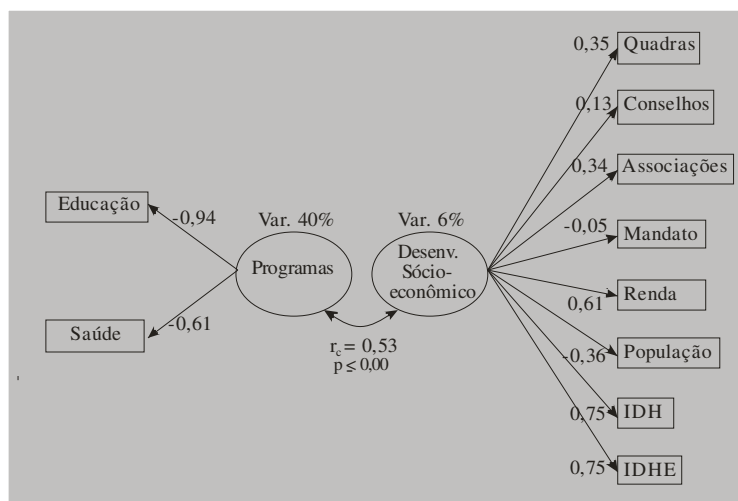
Percebe-se logo que o bloco dos Programas (representado basicamente pelas variáveis P1 e P3, que representam os casos de corrupção nos programas dos ministérios da Educação e Saúde, são as cargas mais fortes) está correlacionado mais fortemente com o Bloco das Variáveis socioeconômicas (representado basicamente pelo Bloco Econômico e mais as variáveis de capital social). Tal resultado sugeriu o descarte das informações referentes aos ministérios com cargas fracas no modelo explicativo.

Restringi-me, assim, ao estudo de P1 e P3, respectivamente as áreas de gestão de programas dos ministérios da Educação e Saúde. Um corte justificado, como descrito na seção Metodologia, por serem as duas pastas as maiores fornecedoras de recursos públicos para os municípios e, portanto, alvo dos agentes públicos corruptos. Pois, por receberem poucos recursos, incapazes de justificar a

própria coalizão de agentes corruptos, as demais áreas de gestão foram abandonadas tão logo se iniciaram as análises dos dados, restando somente como variáveis dependentes do modelo as áreas de Educação e Saúde.

A análise canônica realizada sobre a relação das variáveis independentes (densidade associativa, no diagrama identificado como “Associações”, renda per capita, IDH e outras) com as irregularidades nos programas do âmbito dos ministérios da Educação e Saúde mostrou uma significativa relação entre o estoque de capital social e corrupção, como mostrado no diagrama abaixo.

Figura 10 – Correlação Canônica entre os casos de corrupção nos programas do âmbito dos ministérios da Educação e Saúde e o Bloco de Variáveis Socioeconômicas (incluindo as manifestações de capital social, densidade associativa e quadras esportivas)



Fonte: Autor, 2006

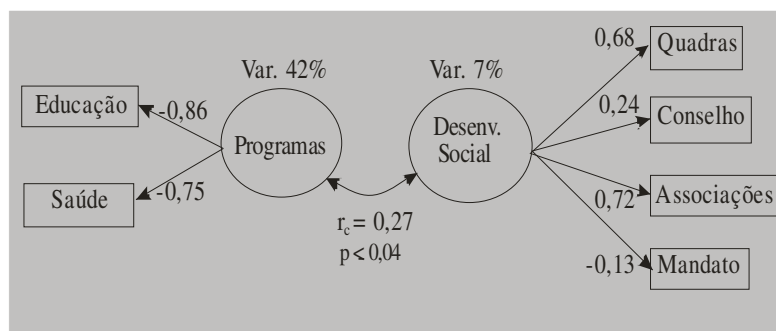
Nesse caso, a correlação canônica entre esse bloco de variáveis é de $r_c = 0,53$ ao nível de significância de $p \leq 0,00$. Quanto maior o desenvolvimento socioeconômico e intensidade associativa, menor é o índice de corrupção nos municípios, quando considerados os programas de Educação e Saúde. No caso do modelo acima, os dois blocos de variáveis compartilham 28% de variância. O coeficiente canônico r_c é análogo ao coeficiente de regressão, assumindo-se, portanto, que o modelo associativo exposto na Figura 4 explica 28% da variância. Registre-se que correlações maiores que 0.30 (entre os blocos) são consideradas fortes pela literatura (Munro & Page, 1993).

É particularmente importante para a discussão anunciada nesta dissertação a força das variáveis “Associações” (leia-se: densidade associativa) e “Quadras” (leia-se: espaços públicos para prática de esportes coletivos) no modelo. Ambas têm cargas maiores do que 0,30 e são positivamente associadas à menor corrupção nos programas dos ministérios da Educação e Saúde. Tal situação motivou um refinamento na pesquisa, qual seja, a análise da correlação canônica tão somente com o bloco de variáveis identificadas aqui como expressão do capital social, além das variáveis “Número de reuniões dos conselhos municipais de Saúde e Educação por ano” e “mandato do prefeito”.

A análise estatística apontou uma correlação canônica entre esse bloco de variáveis de $r_c = 0,27$ ao nível de significância de $p \leq 0,04$. No caso do modelo representado a seguir, os dois blocos de variáveis compartilham 7,3% de variância. Não é um dado desprezível tal correlação (Tabachinick & Fidel, 2001). É preciso dizer que correlações acima de 0.20 são consideradas moderadamente fortes (Kerlinger, 1979)²⁹ no âmbito das ciências humanas.

²⁹ KERLINGER, Fred N. *Metodologia da pesquisa em ciências sociais: Um tratamento conceitual*. São Paulo: EPU, 1979.

Figura 11 – Correlação Canônica entre os casos de corrupção nos programas do âmbito dos ministérios da Educação e Saúde e o Bloco de Variáveis Sociais (que contempla quase exclusivamente as variáveis que são manifestações do capital social)



Fonte: Autor, 2006

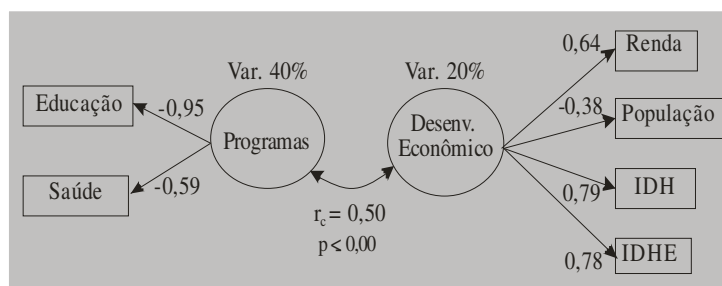
Vale ressaltar a elevada carga da densidade associativa no modelo. De todo o conjunto correlacionado com o bloco de Programas, ela é a mais forte. Assim como já fornecido pelo diagrama de correlação anterior, este dado sugere que o capital social está positivamente – e de uma maneira não desprezível, antes, moderadamente forte – associado à boa governança, ao bom desempenho institucional, à gestão ética de recursos públicos. Trata-se de constatação de importância central para a hipótese desta dissertação, pois sugere a existência, para o caso dos municípios brasileiros, de uma associação importante entre o associativismo voluntário e não hierarquizado e instituições virtuosas.

O que é notável é a baixíssima força dos conselhos municipais no modelo. Trata-se de algo surpreendente, vez que essas arenas, impostas pelo Estado, deveriam ser instâncias reguladoras dos gastos públicos e acompanhar a boa consecução das políticas públicas. No entanto, processos de captura desses conselhos pelos agentes públicos podem estar na origem dessa incongruência. Outro aspecto importante é ausência de associação (muito pelo contrário, mostra o sinal negativo) de tempo de mandato do prefeito (se em primeiro ou segundo

mandato) com os casos de corrupção. É, nesse caso, uma sugestão que não só se choca com o senso comum como com a produção acadêmica que indica ser o mandatário em segundo mandato mais corrupto. Ambos os casos serão discutidos na próxima seção.

Apenas como complemento dos testes, realizou-se um estudo de correlação entre os blocos (“Programas”, leia-se: Corrupção nos programas de Saúde e Educação) e o bloco que congregou as variáveis econômicas, população e de níveis de desenvolvimento. O que o diagrama mostrou é que a correlação canônica entre esses dois blocos de variáveis é de $r_c = 0,50$ ao nível de significância de $p \leq 0,00$. Indica que quanto maior o desenvolvimento econômico, menor os índices de corrupção nos municípios, quando considerados os programas dos ministérios da Educação e Saúde. No caso do modelo abaixo, os dois blocos de variáveis compartilham 25% de variância. O coeficiente canônico r_c é análogo ao coeficiente de regressão. Nesse caso, assume-se que o modelo associativo exposto na Figura 12 explica 25% da variância.

Figura 12 – Correlação Canônica entre as ocorrências de corrupção detectadas nos programas do Ministério da Educação e da Saúde e o Bloco de Variáveis Econômicas.



Fonte: Autor, 2006

O que se pode afirmar a partir desse modelo associativo é aquilo que a literatura prevê: municípios com maior renda per capita e índices de desenvolvimento educacional e socioeconômico elevados estão menos associados à corrupção. Entretanto, há uma sugestão interessante. De acordo com a matriz de correlação, a força da variável renda é menor do que àquelas que expressam o padrão educacional e de desenvolvimento humano. Ou seja, pode-se indicar que um elevado padrão educacional é potencialmente um dissuasor melhor, para os municípios brasileiros, de casos de corrupção política do que a riqueza média da sociedade.

No caso em tela, percebe-se, também, que o poder, a força, da variável “população” no modelo explicativo é menor do que a renda per capita, IDH e IDH-E. Esse dado é importante, na medida em que se costuma rotular os municípios menores de corruptos tão somente por serem pouco populosos e interioranos. A baixa força da variável “população” no modelo é interessante porque nos aproxima da hipótese que é melhor para o desempenho institucional (incluído aí a probidade de seus agentes públicos) a densidade associativa, a participação em grupo, do que uma comunidade atomizada, mesmo que essa possua indicadores econômicos vistosos.

Vale afirmar que para as comunidades estudadas, a associação entre renda per capita e densidade associativa foi de $R = 0,32$; por sua vez, a relação entre educação elevada (mais de oito anos de estudo, ou seja, refere-se àquela parcela da população que continuou a estudar depois dos 14 anos) e número de associações locais foi de $R = 0,16$ ³⁰. O resultado mostra que para as pequenas localidades renda e educação não são fatores associados de modo importante ao número de associações. Nessas localidades, pequenas, distantes dos grandes centros em sua maioria, a média de escolaridade, de anos estudados, é menor; talvez por isso, vez

³⁰ Esses dois Momentos de Pearson foram obtidos a partir de regressões realizadas no Excel. Os dados tanto de renda per capita quanto de número de associações por mil habitantes e nível educacional, estão em planilha no Anexo desta dissertação.

que todos têm médias semelhantes, não haja um momento de Pearson forte como poderia se supor. No entanto, revela que as associações brotam por razões não tão evidentes, como o grau de riqueza da população ou sua escolaridade.

Na seção a seguir, a relação das variáveis independentes com os casos de corrupção nos programas do Ministério da Educação (Saúde foi descartada, em alguns casos, por apresentar o mesmo padrão linear) para os 215 municípios é expressa em gráficos de linha. Isso foi feito para ilustrar o que a correlação canônica indicou e que é a hipótese central desta dissertação, a saber: existe uma associação moderadamente forte entre alta densidade associativa e baixa corrupção política .

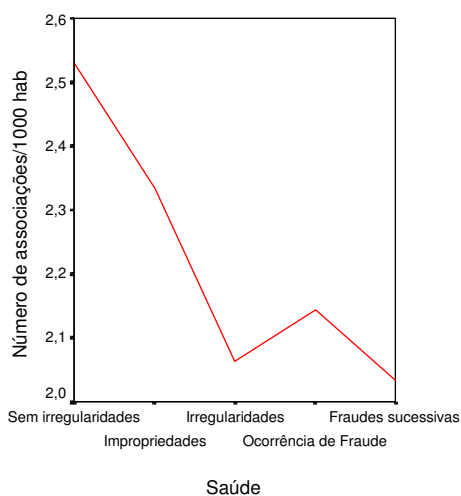
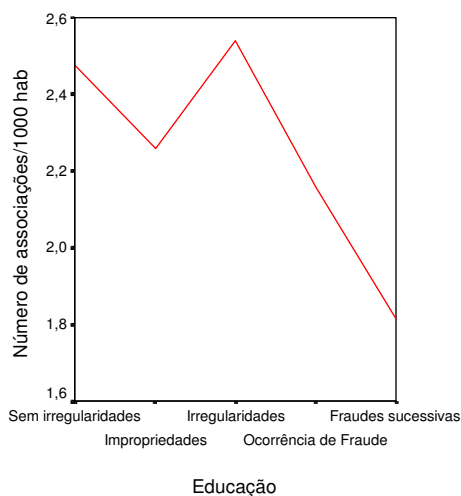
3.4 CAPITAL SOCIAL: A FORÇA DAS ASSOCIAÇÕES

Diz Putnam que o associativismo é condição necessária para o governo democrático, que a vivacidade da comunidade cívica é um determinante mais forte que o desenvolvimento econômico; que quanto mais cívica a região (no nosso caso, o município), mais eficaz o seu governo. Nos locais onde a afiliação a associações sociais e culturais é inexpressiva, a corrupção é geralmente considerada a norma (Putnam, 1996:128). O gráfico abaixo, que expressa para todos os municípios estudados a relação entre o grau de corrupção e a densidade associativa³¹, mostra que há uma clara, embora irregular, tendência à ocorrência de fraudes graves e sucessivas nas administrações públicas daquelas localidades onde o número de associações é menor. Onde há maior número de associações por mil habitantes os casos de corrupção praticamente não existem. Importa mostrar que, assim como já

³¹ Essa variável foi criada a partir do seguinte cálculo: População total (absoluta) / 1000. Depois de obter o valor, esse foi dividido pelo número de associações, totalizando o número de associações por mil hab. Os dados variaram entre 0 e 7,41, com média de 1,83 (dp = 1,21; Md = 1,61). Essa variável foi recodificada nos seguintes intervalos: de 0 a 1,00 (26,4%); de 1,01 a 2,00 (36,6%); de 2,01 a 3,00 (22,2%); de 3,01 a 4,00 (8,8%) e acima de 4,01 (6%). O número de quadras fora das escolas variou entre 0 e 27, com média de 3,60 (dp = 4,336; Md = 2). Essa variável foi recodificada em intervalos, quais sejam: nenhuma (14,4%), de uma a duas (38%), de três a cinco (28,2%), de seis a dez (13,4%), acima de dez (6%).

revelara os mapas de distribuição de casos de corrupção e densidade associativa, e também o estudo de correlação canônica, há uma nítida relação entre o estoque de capital social e o bom desempenho governamental.

Figura 13 Gráficos de linha que mostra a variação dos casos de corrupção no âmbito do MEC e Saúde nos 215 municípios estudados em função do número de associações voluntárias por mil habitantes existentes



Fonte: Autor, 2006

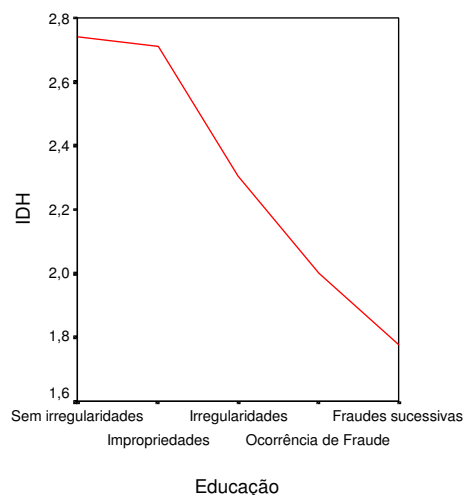
3.5 RENDA E DESENVOLVIMENTO: ANTÍDOTOS ESPERADOS

Não houve surpresa – o que não deixa de ser uma confirmação de hipótese para o caso brasileiro – quanto ao impacto positivo da renda per capita e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) em casos de corrupção. Como citado em capítulo anterior, a literatura prevê que uma renda média elevada e alto desenvolvimento humano estão associados às comunidades com melhor gestão dos recursos públicos.

Percebe-se, de fato, que há uma tendência muito forte a ocorrência de fraudes sucessivas nos programas do Ministério de Educação em municípios com baixos valores de IDH-M e renda per capita. Os gráficos têm comportamento semelhante e expressam visualmente as cargas da correlação canônica (ver Figuras 16 e 17) dessas duas variáveis³²: -0,64 e -0,79, respectivamente.

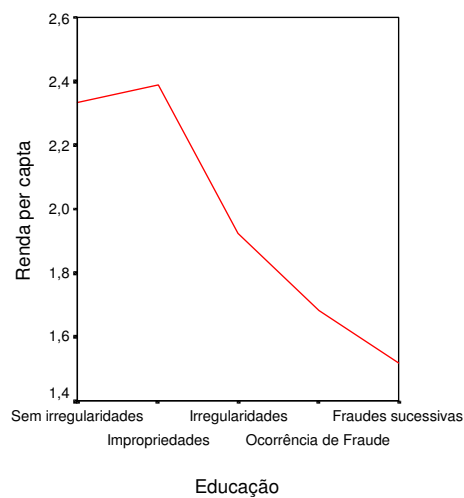
³² Renda Per Capta: Variou entre R\$ 41 e R\$ 834, com média de 170,88 (dp = 103,851; Md = 156,50). Essa variável foi recodificada para formar intervalos, quais sejam: até 99 (32,9%); de 100 a 199 (33,3%); de 200 a 299 (23,1%); acima de 300 (10,6%); população total: variou entre 1794 a 449476, com média de 28723,68 (dp = 49226,074; Md = 15086,50). Essa variável foi recodificada para formar intervalos, quais sejam: Município Micro - até 5 mil (10,6%); Município Pequeno - de 5.001 a 19.999 (50,5%); Município Médio - de 20 mil a 49.999 (27,8%) e Município Grande - acima de 50 mil (11,1%); Índice de Desenvolvimento Humano - IDH: Variou entre 0,479 a 0,919, com média de 0,69524 (dp = 0,083582; Md = 0,70300). Essa variável foi recodificada para formar intervalos, quais sejam: de 0,479 a 0,599 (14,8%); de 0,600 a 0,699 (33,3%); de 0,700 a 0,799 (42,1%) e acima de 0,800 (9,7%). Índice de Desenvolvimento Humano/Escola - IDHE: Variou entre 0,474 a 0,975, com média de 0,77860 (dp = 0,092757; Md = 0,79400). Essa variável foi recodificada para formar intervalos, quais sejam: de 0,474 a 0,698 (19,4%), de 0,701 a 0,799 (33,3%), de 0,803 a 0,898 (40,7%), acima de 0,900 (6,5%).

Figura 14 Gráfico de linha que mostra a variação dos casos de corrupção no âmbito do Ministério da Educação em todos os 215 municípios estudados em função do IDH de cada localidade



Fonte: Autor, 2006

Figura 15 Gráfico de linha que mostra a variação dos casos de corrupção no âmbito do Ministério da Educação em todos os 215 municípios estudados em função da renda per capita em reais de cada localidade



Fonte: Autor, 2006

É profícua a produção acadêmica a sugerir que a corrupção declina com o crescimento econômico. Estudos comparados entre países mostram que maior renda e um ambiente de prosperidade e alto padrão de vida geram forças capazes de inibir a corrupção.

A explicação para tanto estaria na maior prêmio concedido aos capitalistas que optam pelas atividades produtivas lícitas em comparação àqueles que preferem as transações clandestinas. Ou seja, o dono do capital prefere empenhá-lo no mercado, em ações produtivas e bem remuneradas, do que canalizá-lo para agentes públicos corruptos que não ofereceriam tantas compensações como o mercado. Economias prósperas também se permitem pagar melhores salários, diminuindo a motivação para o ingresso do servidor público ou político numa rede clandestina (Bardhan, 1997).

E o desenvolvimento econômico, como notamos acima, continua o melhor preditor estatístico da corrupção. Lipset e Lenz (2000), em seu ensaio publicado em *Culture Matters*, oferecem uma explicação sucinta para essa hipótese. Primeiramente, o desenvolvimento econômico pode “mudar a estrutura de incentivos dos funcionários públicos”, o que sublinha a hipótese de Jackman e Montinola (2002) de que o aumento dos salários no setor público diminuiria a corrupção. Em segundo lugar, Lipset e Lenz observam que “o custo da punição – encarceramento, ficha criminal, constrangimento, perda de empregos futuros – provavelmente aumenta com a renda”. Em terceiro lugar, o aumento da riqueza nacional também estimula um aumento nos níveis educacionais e maiores níveis de instrução aumentam a possibilidade de identificar e punir a corrupção. Finalmente, os autores sugerem que “o desenvolvimento econômico também pode reduzir a corrupção por meio de seu impacto importante e positivo na democracia, o que, as evidências sugerem, reduz a corrupção” (Lipset & Lenz, 2000: 115).

3.6 CONSELHOS CAPTURADOS, CLIENTELISMO E CORRUPÇÃO

A análise dos dados aponta um aspecto particularmente relevante: chama a atenção a baixa carga exibida pela matriz de regressão canônica entre o número de reuniões dos conselhos municipais de educação e saúde com casos de corrupção detectados pelos auditores nos programas desses dois ministérios (-0,24). Projetados para serem arenas plurais que sirvam de anteparo às ações potencialmente corruptas dos gestores municipais, os conselhos municipais tornaram-se, na maior parte dos casos, apêndices dos prefeitos ou instâncias de homologação de irregularidades.

Na raiz desse fenômeno, sugiro, encontra-se a política tradicional; o clientelismo que favorece transações corruptas. Em sua essência, as relações clientelistas traduzem reciprocidade, os protagonistas, ou melhor, o protagonista e seus coadjuvantes, trocam vantagens materiais na proporção de seu peso ponderado. Por serem assimétricas, encerram dominação e ameaça de coerção (Mainwaring, 1999).

Talvez por isso, pela existência de redes de clientela, que os conselhos municipais (instâncias plurais com a missão de zelar pela boa gestão dos recursos públicos) não inibiram de forma significativa casos de corrupção. A captura por parte do poder político tradicional dessas arenas de representação e gestão popular esvaziaram-nas.

Dos relatórios de auditoria extrai-se dos fascículos que descrevem a forma de atuação dos conselhos municipais (instâncias fiscalizadoras, por definição legal) exemplos de relações clientelistas como descrita por Mainwaring. São situações

descritas pelos auditores que mostram cidadãos subordinados e silentes diante do poder local e seguramente temerosos de retaliações³³.

“Falta legitimidade à representante titular dos pais de alunos das escolas públicas do Ensino Fundamental [REDACTED], **por possuir relação de emprego com a Prefeitura.**”

“O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, durante a atual gestão, não desempenhou suas atribuições legais definidas na legislação do programa. Não houve, nos exercícios de 2001, 2002, 2003 e até abril de 2004, qualquer atividade de acompanhamento e controle social sobre a aplicação e ou execução dos recursos do Fundo. **Todos os representantes do Conselho foram indicados pela atual gestão executiva municipal e tendo em comum o fato de que possuem vínculo de trabalho com o município [...]**”;

“O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Valorização do Magistério – FUNDEF, responsável pelo acompanhamento e avaliação do Programa Renda Mínima– Bolsa-Escola, **tem, em sua composição, oito membros entre titulares e suplentes, dos quais seis são servidores da Prefeitura Municipal de Ribeirópolis.**”

Não se pode inferir, entretanto, que clientelismo e corrupção sejam sinônimos penais ou dimensões de um mesmo fenômeno – mas, sim, que o clientelismo pode fornecer o caldo de cultura necessário à corrupção. É emblemático, nesse sentido, o testemunho obtido pela Polícia Federal no âmbito da Operação Sanguessuga, de maio de 2006, que investigou uma quadrilha que fraudava licitações públicas para a compra de ambulâncias.

³³ Trechos extraídos do CD com os relatórios de auditoria do “Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos – Relatórios do 8 Sorteio”, Março de 2004. Como parte do material de investigação aqui reproduzido ou está sob sigilo ou ainda não transitou em julgado, optei por tarjar de negro os nomes dos envolvidos.

O depoimento, transcrito a seguir, revela o pacto de silêncio e cumplicidade subalterna que envolve burocratas e políticos mal intencionados das redes de clientela. Em troca de um favor (leia-se a manutenção no cargo comissionado), franqueia-se ao prefeito a prática da corrupção. Em depoimento prestado aos responsáveis pelo IPL nº 255/2005-SR/DPF/MT (os nomes são tarjado por força de sigilo judicial), um funcionário explica as engrenagens das transações clandestinas³⁴:

“... Aos vinte e nove (29) dias do mês de março (03) do ano de 2006, nesta cidade de Campinápolis-MT, na Delegacia de Polícia Civil desta cidade, aí compareceu [REDACTED], portador do registro: [REDACTED], brasileiro, solteiro, com formação escolar: segundo-grau completo [REDACTED], iinquirido pela Autoridade Policial; RESPONDEU; QUE trabalha como Diretor de Divisão de Contratos e Licitações, na Prefeitura Municipal de Campinápolis-MT desde 1998; QUE o declarante afirma que o prefeito [REDACTED] não fez nenhuma licitação durante sua gestão; QUE as empresas escolhidas para participarem do certame eram indicadas pelo prefeito; QUE a função da comissão de licitação se limitava a apenas confeccionar toda a “papelada”, seguindo as diretrizes determinadas pelo prefeito; **QUE os membros da comissão de licitação eram obrigados a fazer parte da mesma (esquema), sob ameaça de serem demitidos, caso recusassem...**”

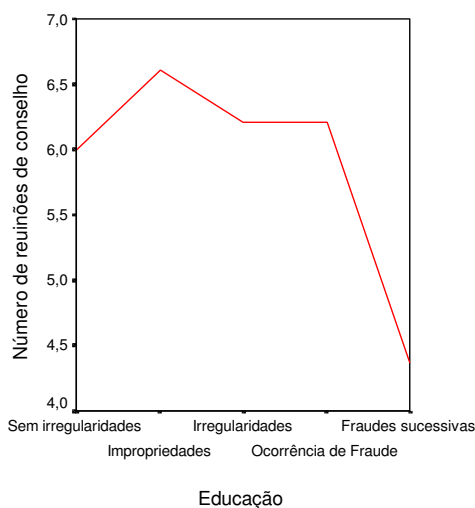
Assim como a burocracia municipal, como mostra o caso acima, é presa à teia clientelista a provável captura dos conselheiros municipais explicaria assim a baixíssima correlação negativa expressa pela matriz de regressão canônica entre atuação dos conselhos e casos de corrupção ($R_c = -0,24$). Era de se supor que conselhos municipais atuantes e vigilantes inibissem casos de corrupção, mas a

³⁴ Depoimento prestado à Polícia Federal, em agosto de 2005, no âmbito das investigações da Operação Sanguessuga, destinada a desbaratar uma quadrilha de políticos, servidores públicos e empresários que fraudavam licitações municipais. Depoimento reproduzido no capítulo de Anexos com a devida referência.

subordinação funcional dos conselheiros ao poder tradicional local compromete a eficácia dessas instâncias dissuasivas.

O gráfico abaixo representa a relação entre o número de reuniões anuais dos conselhos municipais de educação nos 215 municípios analisados e casos de corrupção. Em contraste com os outros anteriormente expostos, mostra que até certo patamar o número de reuniões dos conselhos não inibe a ocorrência de fraudes nos programas de educação (a linha horizontal a percorrer os diferentes intervalos de corrupção assim demonstra; lembrando que nos gráficos anteriores, a inclinação é mais acentuadamente negativa, mostrando o impacto da variável independente na dependente, corrupção, de forma mais clara).

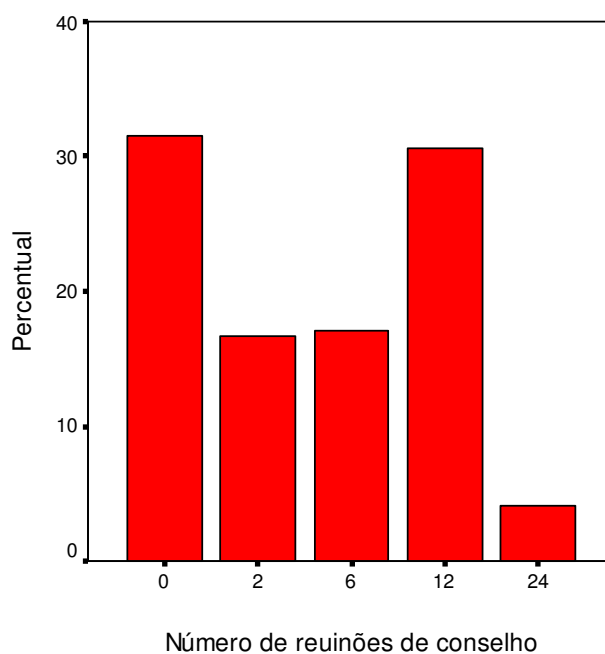
Figura 16 Gráfico de linha que mostra a variação dos casos de corrupção no âmbito do Ministério da Educação em todos os 215 municípios estudados em função do número de reuniões anuais do Conselho Municipal de Educação



Fonte: Autor, 2006

No entanto, deve-se observar um dado que se coaduna com a hipótese desta dissertação. Quando as reuniões dos conselhos são radicalmente infreqüentes, os casos de fraudes sucessivas são muito mais comuns. Ou seja, se reuniões amiúde dos conselhos tal como funcionam hoje não impedem de forma importante (embora não se descarte certo impacto) que gestores municipais desviem recursos públicos destinados aos programas de educação; o não funcionamento dessas instâncias libera-os das últimas amarras formais e de constrangimento. Na amostra trabalhada, 31,5% dos municípios não realizaram sequer uma reunião por ano de seus conselhos de educação [o número de reuniões do conselho variou entre 0 e 24, com média de 6,03 (dp = 6,219; Md = 6); a distribuição foi a seguinte: nenhuma (31,5%); duas (16,7%); seis (17,1%); 12 (30,6%); 24 (4,2%)].

Figura 17 Número de reuniões dos conselhos municipais de Educação dos municípios estudados



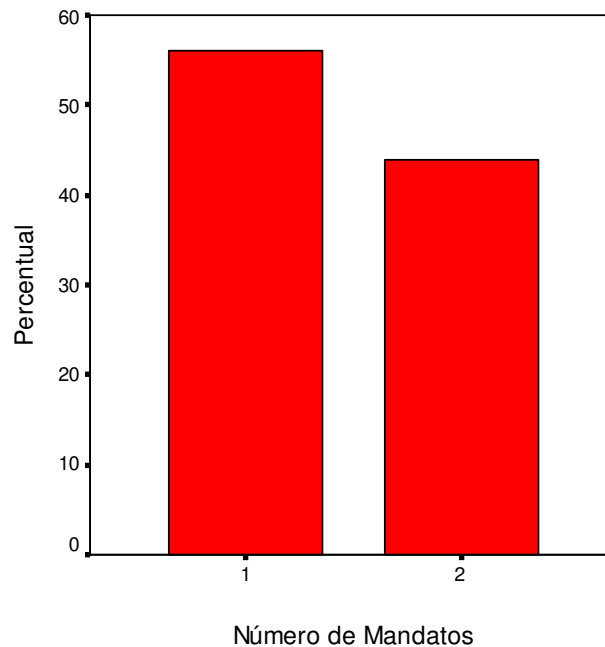
Fonte: Autor, 2006

Não se deve concluir, entretanto, que os conselhos municipais no Brasil são fatalmente inócuos em suas missões legais, tornando-os aparelhos dispensáveis. A interpretação desses dados, entendo, sugere mais que a política tradicional e as relações clientelistas se sobrepuseram às legislações modernas que pretendiam confrontá-las. Por analogia e inspirado nos resultados mais animadores no combate à corrupção associados às associações não cabalmente monopolizadas pela política local, entendo que a libertação dos conselhos municipais do jugo dos prefeitos terá o condão de fazer dessas arenas o local de vigilância do patrimônio público. No próximo capítulo, destinado a algumas conclusões, sugestões e reflexões, discutir-se-á formas de fortalecimento dos conselhos municipais.

3.7 O EFEITO DA REELEIÇÃO NA CORRUPÇÃO

Há certo consenso na literatura sobre corrupção que os políticos são menos corruptos no primeiro mandato (Barro, 1970). Analisando o cenário do primeiro mundo, acreditam que agentes públicos nessas circunstâncias reprimem impulsos criminosos para descarregá-los depois de eleitos (Ferraz & Finan, 2005). Por detrás dessa hipótese está a assunção de que as eleições funcionam como uma triagem a separar àqueles que podem ou não receber mais um voto de confiança do eleitorado. Com base no banco de dados do TSE, foi possível estabelecer, no momento das auditorias da CGU, foi possível verificar se o prefeito local estava em seu primeiro o segundo mandato [em relação aos 215 municípios estudados, a distribuição seguiu o seguinte padrão: primeiro mandato (56%); segundo (44%)].

Figura 18 Distribuição nos municípios estudados entre prefeitos que estavam em seu primeiro ou no segundo mandato



Fonte: Autor, 2006

Os resultados aqui obtidos, porém, mostraram ser pouco relevante o fato de o prefeito estar no primeiro ou segundo mandato. Observou-se que casos de corrupção e sua intensidade não estão associados à reeleição quando as variáveis econômicas e associativas estão em jogo (carga de -0,05).

O que poderia explicar dados tão francamente contrários à literatura internacional? Sem desconsiderar a necessidade de novos estudos empíricos manuseados por instrumental acadêmico mais sofisticado, é razoável especular que nos pequenos municípios brasileiros, onde o poder local costuma ser transmitido de geração a geração sem sobressaltos ou grandes intervalos, os políticos (que ainda assim contam com a máquina pública) vejam o segundo mandato como extensão natural do primeiro.

Sem querer suprir carências desta dissertação apontando novos caminhos, seria proveitoso analisar o perfil do político no poder nos municípios apontados como palco de maiores irregularidades e desvios de dinheiro público. Talvez encontremos na política tradicional, na existência ou não de uma oligarquia local, um preditor importante, que não foi contemplado por este modelo, para casos de corrupção.

CONCLUSÕES

Esta dissertação reúne várias conclusões, numa variada escala de importância. Primeiro, ficou comprovado que há uma associação moderadamente forte entre a densidade associativa dos municípios e os casos de corrupção detectados pelos auditores da Controladoria-Geral da União na administração pública. Especificamente, os estudos estatísticos mostraram a associação positiva entre uma melhor gestão pelos prefeitos dos recursos transferidos pelos ministérios da Educação e Saúde e a vitalidade associativa local.

A associação, embora relativa, correspondeu às expectativas embutidas na teoria capital social. Como mostrado na seção dedicada à revisão desse conceito, o estoque de capital social disponível nas comunidades influi – em função de seu tamanho – no desempenho institucional do governo. Também ficou demonstrada, em consonância com a literatura acadêmica, a importância da força das variáveis econômicas e de desenvolvimento social como predição de casos de corrupção política.

Demonstrou-se, também, a viabilidade de se mensurar a corrupção a partir dos relatórios de auditoria da CGU em sincronia com as prescrições dedicadas ao tema. Para tanto, classificou-se os diversos tipos de irregularidades numa escala de gravidade, refletindo, principalmente, a Lei de Licitações. O procedimento seguiu

uma trilha já adotada por especialistas e é passível de reprodução por outros pesquisadores.

Para realizar os estudos associativos, montou-se, ainda, a variável “densidade associativa”. Tratou-se de uma redução, aceitável segundo a teoria do capital social, do conceito a uma de suas manifestações: o número de associações voluntárias e horizontais existentes por grupo de mil habitantes.

A dissertação teve, ainda, o mérito de revelar o potencial do banco de dados da CGU para uso da ciência política. Por exemplo, há nos relatórios informações sobre o real funcionamento (numa escala nacional) dos conselhos municipais. Diferentemente das pesquisas respondidas pelas prefeituras, os auditores transcrevem nos documentos detalhes sobre o dia a dia dos conselhos, suas omissões, inconsistências das atas e depoimentos de integrantes dos conselhos.

A dissertação, além de testar a hipótese acima descrita, desvenda um pouco mais sobre os mecanismos da corrupção no Brasil, sugere que ações governamentais e de políticas públicas que busquem minorar a corrupção devam incluir em seu arsenal de políticas a criação ou estímulo à formação de associações (e não apenas aumentar a repressão ou impor leis mais severas aos gestores ou estimular políticas públicas concentradoras de renda).

Os dados aqui relatados – admitindo que o determinismo culturalista de Putnam não se aplica – sugere a necessidade de uma sinergia entre o capital social disponível naturalmente nas comunidades com o capital social induzido pelos aparelhos de Estado. Como diz Higgins (2005:201), a proposta de construir um círculo virtuoso entre o capital social disponível nas comunidades somado ao capital social induzido, como produto da sinergia entre o Estado e sociedade, supõe jogar fora conceitos como o preconceito de que “Estado é inimigo”. Pois, diz Evans (1996:1130; apud Abu-el-haj, 1999: 74), “alianças reformistas dentro do estado podem oferecer recurso para as organizações populares, que não seriam viáveis de outro jeito”.

Decerto, a opção de fomentar o capital social a partir de intervenções governamentais envolve riscos. O principal deles é a ação da força gravitacional da política tradicional brasileira, com manifestações como o clientelismo a capturar as associações assim como faz com os conselhos municipais. No entanto, iniciativas governamentais podem contribuir – e muito – para valorizar e fortalecer o capital social local. Evans assume que o estoque de capital social não é pré-requisito básico para a sua formação e que a atuação eficiente das instituições pode compensar déficits de capital social existentes (Abu-el-haj, 1999).

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Cláudio. Percepções pantanosas. *Revista Novos Estudos Cebrap* (73): 2005.

ABU-EL-HAL, Jawda. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. *BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. (47): 65-79, 1999.

ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. The New economics of Corruption: a Survey and some New Results. *Political Studies* 45 (3): 496-515, 1997.

AMES, Barry, Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress, *Journal of Politics* (May): 57:2, 1995.

ANDIVIG, J. MOENE, K. How corruption may corrupt. *Journal of Economic Behavior and Organization*. (13:1): 63-76, 1990.

AVELAR, Lúcia. (In) segurança humana e democracia no Brasil. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/es/informelmpreso/pdfs/panorbrasileiroa2004_bra.pdf>. Acesso em: 2006

AVRITZER, Leonardo. O Associativismo em São Paulo. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/partSP_Cap1.pdf> Acesso em: janeiro de 2005.

BALDIN, NELMA. História da Imigração Italiana no Brasil: Os Ventos em Santa Catarina. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

BANCO MUNDIAL. The initiative on defining, monitoring and measuring social capital (*Social Capital Initiative. Working Paper, n. 1*) Disponível em:<www.worldbank.org>. Acesso em: outubro de 2005.

BARDHAN, Pranab. Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature* 35 (Sept): 1320-1334. 1997.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia Política*. (21): 83-108, 2003.

BECKER, Gary. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy* (76): 169-217, 1968.

BELUZZO, Luiz; GRAU, Eros. Brasil y el circulo corrupto. *Nueva Sociedad* (145): 174-184, 1996.

BJORNSKOV, Christian. Corruption and Social Capital (Working Paper, Department of Economics Aarhus School of Business). Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/hhs/aareco/2003_013.html> Acesso em: março de 2005.

———. Measuring Social Capital – Is there a single underlying explanation? (Working Paper, Department of Economics Aarhus School of Business). Disponível em: <www.hha.dk/nat/WPER/03-5_qts.pdf> Acesso em: 2005.

BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

BOURDIEU, Pierre. Le Capital Social: notes provisoires. *Actes de la Recherche em Sciences Sociales* (31): 2-6, 1980.

BRASIL. Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica – UnB. Mapas do Brasil [Brasília], 2006.

CACIAGLI, M. *Clientelismo, Corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: CEC, 1996.

CARTIER-BRESSON, Jean. Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange. *Political Studies* 45 (3): 463-476, 1997.

COLEMAN, James. Social Capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*. (94): 95-120, 1988.

———. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, nº 94, pp. 95-120, 1988.

DASGUPTA, P.; SERAGELDING, I. *Capital Social: Uma Perspectiva Multifacetada*. Washington, D.C., The World Bank, 1999.

D´ARAÚJO, Maria Celina. *Capital Social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Aldine de Gruyter, 1999.

———. *Lo scambio occulto: Casi di corruzione política in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1992.

———. *Corrupt Exchanges and the Implosion of Italian Party System*. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (ed.). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005. V.1, pp.717-738.

———. The Perverse Effects of Political Corruption. *Political Studies* 45 (3): 516-538, 1997.

———. *Social Capital, beliefs in Government, and Political Corruption*. In: PUTNAM, Robert; PHARR, Susan (ed.). *Disaffected Democracies*. New Jersey: Princeton University Press, 2000. V1, pp.202-230.

ESMAN, Milton; UPHOFF, Norman. *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*. Ithaca: Cornell University Press, 1984.

EVANS, Peter. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development* (24): 1119-1132, 1996.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politician: The Effects of Brazil's Anti-Corruption Program on Electoral Outcomes. Disponível em: < <http://ist-socrates.berkeley.edu/~villas/AuditExp1.pdf> > Acesso em: março de 2006.

FIELD, John. *Social Capital*. London: Routledge, 2003

FLEISCHER, David. Political Corruption in Brazil. *Crime, Law and Social Change* (25): 297-321, 1997.

FRANCO, Augusto. *Capital Social: leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy*. Brasília: Millenium, 2001.

FRIEDRICH, Carl. Corruption Concepts in Historical Perspective. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (ed.). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005. V.1, pp.15-23.

FUKUYAMA, Francis. *Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade*. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

———. What is Social Capital. Disponível em: < www.imf.org >. Acesso em: 2005

———. Social capital and development: the coming agenda. *SAIS Review*. (22): 23-37, 2002

GARDINER, John. *Defining Corruption*. In: PUNCH, Maurice; KOLTHOFF, Emile (ed.). *Coping with Corruption in a Borderless World*. Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993. V1, pp 21-38.

GOLDEN, Mirian; PICCI, Lucio. Proposal for a new measure of corruption. *Economics & Politics* (17:3): 37-75, 2005

GRIX, J. Social Capital as a Concept in the Social Sciences: The Current State of the Debate. *Democratization*, (8:3): 189-210, 2001.

GUEDES, B.; RIBEIRO NETO, A. Fontes institucionais de corrupção. In: ROSENN, K.; DOWNES, R. *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

HAGOPIAN, Frances. *Traditional politics and regime change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (ed.). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.

HEYWOOD, Paul. Political Corruption: Problems and Perspectives. *Political Studies* 45 (3): 417-435, 1997.

HIGGINS, Sílvio. *Fundamentos Teóricos do Capital Social*. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2005.

HUNTINGTON, Samuel. Modernization and Corruption. In: *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968. V1 59-71

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *As Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil*: IBGE, 2004. CD-ROM

JACKMAN, R; MONTINOLA, Gabriella. Sources of Corruption: A Cross-Country Study. *British Journal of Political Science* (32:1): 147-170, 2002.

JOHNSTON, Michael. Measuring the New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (ed.). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005. V.1, pp. 865-884.

KAUFMANN, Daniel. Corruption: The Facts. *Foreign Policy* (Summer), 1997. Disponível em: <www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/fp_summer97.pdf> Acesso em: 2004.

KLITGAARD, Robert. *Corrupção sob Controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994

KNACK, Stephen. Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States. *American Journal of Political Science* (46:4): 772-785, 2002.

———; KEEFER, Philip. Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *The Quarterly Journal of Economics* (112:4): 1251-1288, 1997

LANCASTER, Thomas; MONTINOLA, Gabriella. Toward a methodology for the comparative study of political corruption. *Crime, Law and Social Change* (27): 185-206, 1997.

LEFF, Nathaniel. Economic Development through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist* 8 (3): 8-14. 1964.

LEVI, M. Uma Lógica da mudança institucional. *Dados*, Rio de Janeiro, v.34, n.1, p.79-99, 1991.

LIN, Nan. *Social capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

LIPSET, M; LENZ, G. Corrupção, Cultura e Mercado. In: HARRISON, Lawrence; HUNTINGTON, Samuel (eds.). *A Cultura Importa*. São Paulo: Record, 2002

LOWNDES, Vivien; WILSON, David. Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable. *Political Studies* (49): 629-647, 2001

LUNDASEN, S. Podemos confiar nas medidas de confiança? *Opinião Pública* (8:2): 304-327, 2002.

MAINWARING, Scott. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o Caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MAIZ, R; REQUEJO, R. (n.d.). Clientelism as a Political Incentive Structure for Corruption. Disponível em: http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws16/maiz_requejo.pdf Acesso em: 2004

MAURO, Paolo. The Effects of Corruption on Growth and Public Expenditure. In: HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael (ed.). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005. V.1, pp. 339-352.

MORENO, Alejandro. Corruption and Democracy: A Cultural Assessment. Disponível em: < http://www.worldvaluessurvey.org/Upload/5_Moreno.pdf>. Acesso em: 2005.

MUNRO, B; PAGE, E. *Statistical Methods*. Philadelphia: J.B. Lippincott, 1993.

NARAYAN, Deepa. Bonds and bridges: social capital and poverty (*Police Research Working Paper*, 1999). Disponível em:<www.worldbank.org>. Acesso em: maio de 2005.

NYE, Joseph. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review* 61 (June): 417-427. 1967.

PHILP, Mark. Defining Political Corruption. *Political Studies* 45 (3): 436-462, 1997.

PIZZORNO, Alessandro. *La Corruzione nel Sistema Político*. In: DELLA PORTA, Donatella (ed.). *Lo scambio occulto: Casi di corruzione politica in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1992. V1. 13-74.

PONTHIEUX, Sophie. The concept of social capital: a critical review. 10th ACN Conferência - Paris, Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www.insee.fr/en/nom_def_met/colloques/acn/colloque_10/ponthieux.pdf>. Acesso em: dezembro 2005.

PORTES, Alejandro. Social Capital: Its origins and applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology* (62): 673-693 KLISBERG, Bernardo;

TOMASSINI, Luciano. *Capital social y cultura: clavez estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica de Argentina, 2000.

POWER, Timothy; GONZÁLEZ, Júlio. *Cultura Política, Capital Social e Percepções Sobre Corrupção: Uma Investigação Quantitativa em Nível Mundial*. *Revista de Sociologia Política* (21): 51-69, 2003.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia – a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

———. Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government. *The American Political Science Review* 77 (1): 55-74, 1983.

———. *Better Together – Restoring the American Community*. New York: Simon & Schuster, 2003.

———. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2001.

———. *Disaffected Democracies*. New Jersey: Princeton University Press, 2000.

———. Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *PS: Political Science & Politics* 664-683, (December) 1995

REIS, Bruno W. Capital Social e Confiança: questões de teoria e método. *Revista de Sociologia e Política* (21): 35-49, 2003.

REINIKKA, Ritva; SVENSSON, Jakob. Local Capture: Evidence from Central Government Transfer in Uganda. *Quarterly Journal of Economics* (119:2): 679-705, 2003.

RENNÓ, L; SELIGSON, M. Mensurando Confiança Interpessoal: Notas acerca de um Conceito Multidimensional. In *Dados* vol.43, 2000.

ROBINSON, Lindom; SCHMID, Allan. Is social capital really capital? *Review of Social Economy* (60): 1-21, 2002.

ROGOW, A; LASSWELL, H. *Power, Corruption and Rectitude*. New Jersey: Prentice Hall, 1996.

ROSE-ACKERMAN, Susan. A Política Econômica da Corrupção. In: ELLIOT, Kimberly (ed.). *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Editora da UnB, 2002.

ROSENN, Keith; DOWNES, Richard. *Corrupção e Reforma Política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

ROTHSTEIN, Bo. Social Capital in the social democratic welfare state. *Politics & Society* (29:2): 207-241, 2001.

———.How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. Paper prepared for the 98th Meeting of the American Political Science Association in Boston, 2002. Disponível em: www.mcgill.ca/files/politicalscience/011011RothsteinB.pdf. Acesso em: 2005

SCOTT, James. Corruption, Machine Politics and Political Change. *American Political Science Review* 63 (4): 42-59, 1969.

SILVA, Marcos Fernandes. *A Economia Política da Corrupção no Brasil*. São Paulo: Senac, 2002.

SPECK, Bruno. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisa empírica. In: *Cadernos Adenauer*. São Paulo: Konrad Adenauer (10): 1-44, 2000.

TABACHINICK, B; FIDEL, LS. *Using Multivariate Statistics*. Needham Heights: Allyn and Bacon, 2001

TOCQUEVILLE, Alexis. *Da Democracia na América*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perception Index*: The Transparency International Centre for Innovation and Research. Disponível em:<<http://www1.transparency.org>>. Acesso em: 2004

TREISMAN, Daniel. The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*, (76:3): 399-457, 2000.

TREVISAN, Antonino. *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*. Versão eletrônica disponível em: < www.transparencia.org.br/docs/Cartilha.html>. Acesso em: 2004

USLANER, Eric. Trust and Social Bonds. *Political Research Quarterly* (57): 501-507, 2004.

WALTER, Maria Inez. *Capital social e estado no contexto latino-americano*. Brasília, 2005. Tese - Universidade de Brasília, CEPPAC.

ANEXO A

Quadro 6 Relação dos municípios estudados com os respectivos valores de renda per capita em reais, IDH, IDH-E, densidade associativa e casos “brutos” de corrupção (designado “K” na tabela; refletindo o somatório ponderado das irregularidades)

MUNICÍPIO	RENDA P/C	IDH	IDH-E	ASS/MIL	K
MINAÇU	187	0,749	0,849	0,68	2
ABAETETUBA	102	0,706	0,811	0,59	32
ACRELÂNDIA	136	0,68	0,74	2,77	4
ADAMANTINA	355	0,812	0,903	3,55	6
AGRÔNOMICA	267	0,811	0,878	3,75	4
ÁGUA BRANCA	69	0,597	0,633	0,89	8
ÁGUAS VERMELHAS	93	0,628	0,673	0,75	4
AIUABA	51	0,566	0,652	2,21	2
ALEXANDRIA	80	0,637	0,702	1,23	6
ALMEIRIM	251	0,745	0,807	0,53	2
ALMIRANTE TAMANDARÉ	198	0,728	0,845	0,6	0
ALVORADA DO OESTE RONDONIA	162	0,694	0,791	2,42	7
AMAPORÃ	172	0,709	0,794	0,85	2
ANAURILÂNDIA	184	0,72	0,805	1,13	2
ANTONIO PRADO	417	0,841	0,926	2,94	0
ANTONIO PRADO DE MINAS	201	0,72	0,814	1,67	0
ARAÇOIABA DA SERRA	308	0,785	0,859	2,27	10
ARAGUAÍNA	211	0,749	0,873	1,76	7
ARROIO DOS RATOS	224	0,773	0,87	1,72	3
BABAÇULÂNDIA	73	0,61	0,745	0,29	4
BACABEIRA	60	0,602	0,758	0,28	29
BAÍA DA TRAIÇÃO	72	0,594	0,688	1,54	7
BARRA DO PIRAÍ	275	0,781	0,906	1,31	7
BARRAÇÃO	235	0,764	0,854	3,12	0
BARRO	86	0,658	0,729	1,39	5
BARROS CASSAL	157	0,695	0,77	2,29	0
BASTOS	247	0,798	0,859	2,57	1

BATAYPORÃ	147	0,704	0,796	1,78	0
BERNADINO BATISTA	58	0,552	0,643	3,51	0
BETIM	203	0,775	0,885	1,05	1
BOM JESUS	132	0,684	0,755	1,82	6
BONFIM	91	0,654	0,785	0,85	3
BOQUEIRÃO DO LEÃO 0	193	0,753	0,825	7,41	1
BREJÕES 0	100	0,643	0,706	1,56	28
BURITI DE GOIÁS	158	0,731	0,849	1,12	0
BURITINÓPOLIS	69	0,6	0,719	0	0
BURITIZEIRO	104	0,659	0,777	1,31	4
CACULÉ	145	0,696	0,759	3,14	8
CAMBUCCI	199	0,733	0,784	3,68	2
CAMBUQUIRA 5	263	0,788	0,833	2,07	4
CAMPINORTE	168	0,75	0,817	1,34	0
CANÁPOLIS	77	0,625	0,705	1,74	7
CAPELINHA	145	0,673	0,724	3,26	15
CAPITÃO POÇO	92	0,615	0,662	0,86	16
CARAUARI	81	0,575	0,615	0,17	1
CARAÚBAS DO PIAUÍ	50	0,487	0,474	0,2	2
CARINHANHA	64	0,607	0,701	1,87	34
CASTRO	231	0,736	0,842	1,9	1
CIDELÂNDIA	83	0,613	0,719	1,52	9
CLAUDIA	440	0,813	0,848	1,17	9
COLARES	94	0,712	0,845	1,22	8
COLATINA	272	0,773	0,847	2	5
COLNIZA	201	0,754	0,796	1,31	1
COMERCINHO	62	0,603	0,721	2,74	2
CONDE	99	0,613	0,657	0,48	3
CONTENDAS DO SINCORÁ	97	0,619	0,716	0,46	5
CORONEL MURTA	95	0,673	0,775	2,29	4
CRISTINA	172	0,728	0,807	2,03	5
CRISTINO DE CASTRO	115	0,657	0,704	2,04	9
CRUZ DO ESPÍRITO SANTO	75	0,547	0,608	0,14	2
CUITÉ	86	0,588	0,679	1,85	7

CURIÚVA	133	0,675	0,763	1,31	3
DAVINÓPOLIS	74	0,593	0,737	1,22	9
DELMIRO GOUVEIA	110	0,645	0,719	0,72	5
DIANÓPOLIS	141	0,693	0,833	1,75	2
DORMENTES	66	0,6	0,685	2,77	5
DRACENA	363	0,8	0,89	2,64	4
ESMERALDAS	185	0,748	0,834	2,68	0
ESPERA FELIZ	179	0,7	0,738	2,31	4
ESPIRITO SANTO DO PINHAL	351	0,808	0,857	2,42	2
ESTÂNCIA	124	0,672	0,795	1,79	10
FAINA	160	0,703	0,783	0,53	4
FARIAS BRITO	72	0,609	0,72	2,06	12
FAROL	161	0,701	0,792	2,27	0
FÁTIMA DO SUL	218	0,751	0,863	3,29	3
FONTOURA XAVIER	156	0,732	0,779	1,22	0
GANDU	150	0,674	0,738	0,95	23
GARIBALDI	455	0,843	0,916	4,27	4
GOIATINS	66	0,587	0,698	0,81	5
GOIATUBA	340	0,812	0,877	1,12	1
GOUVELÂNDIA	191	0,738	0,818	1	3
GRAMADO DOS LOUREIROS	149	0,714	0,827	0,39	4
GRANJA	55	0,554	0,559	0,92	30
GUAPORÉ	364	0,826	0,908	5,13	3
GUARACIAMA	101	0,689	0,783	1,21	6
GUARIBAS	44	0,479	0,513	0,83	2
IGUATEMI	200	0,731	0,828	1,61	2
IJUÍ	332	0,803	0,926	3,04	1
INAJÁ	68	0,566	0,624	0,82	8
IPIAÚ	135	0,662	0,767	1,97	10
IRACEMA	108	0,66	0,735	4,18	4
IRANDUBA	113	0,694	0,766	0,3	2
ITABAIANA	135	0,678	0,728	1,23	9
ITABERABA	122	0,638	0,78	1,47	33
ITAGIMIRIM	136	0,633	0,732	0,38	26
ITAMONTE	236	0,792	0,854	3,27	1
ITATIRA	53	0,569	0,623	4,37	13

ITAÚ DE MINAS	265	0,796	0,913	2,99	0
ITUAÇU	115	0,619	0,631	1,44	19
JACINTO MACHADO	190	0,757	0,854	2,1	3
JACOBINA DO PIAUÍ	60	0,57	0,636	2,46	4
JARAGUÁ	194	0,728	0,803	0,9	1
LAGOA DOS PATOS	88	0,657	0,747	4,93	0
LAGOA NOVA	71	0,62	0,721	2,15	3
LAGUNA	247	0,793	0,882	2,48	5
LAMABRI DO OESTE	156	0,692	0,784	0,21	2
LARANJEIRAS DO SUL	220	0,753	0,848	3,26	0
LONTRA	82	0,643	0,719	0,52	11
LUCENA	80	0,604	0,667	0,71	14
LUISLÂNDIA	71	0,634	0,715	2,94	6
MACHADOS	89	0,601	0,641	0,2	16
MAGALHÃES BARATA	69	0,671	0,836	1,03	6
MARAÃ	220	0,56	0,586	0	12
MARACANÃ	65	0,656	0,799	0,87	13
MARATAÍZES	226	0,724	0,839	1,37	1
MARIALVA	305	0,784	0,879	2,22	3
MATÃO	317	0,806	0,871	1,32	4
MATIAS OLÍMPIO	61	0,544	0,608	0,82	11
MATIPÓ	173	0,683	0,76	1,96	1
MAUÁ	275	0,781	0,909	0,75	2
MAZAGÃO	87	0,659	0,73	1,08	5
MENDES	306	0,775	0,905	3	5
MIRACEMA	237	0,733	0,829	2,84	4
MIRACEMA DO TOCANTINS	180	0,743	0,83	1,26	8
MOJU	90	0,643	0,69	0,51	15
MONGAGUÁ	307	0,783	0,865	1,16	2
MONTE NEGRO	170	0,685	0,745	1,26	0
MORRINHOS	349	0,806	0,861	1,54	0
MORRO AGUDO	289	0,767	0,831	2	4
MUITOS CAPÕES	189	0,748	0,842	1,04	0
NAZARÉ DA MATA	118	0,703	0,787	0,88	8
NEÓPOLIS	96	0,621	0,717	1,18	6
NHAMUNDÁ	69	0,656	0,806	0,32	2

NONOAI	198	0,728	0,823	2,1	0
NOVA NAZARÉ	111	0,7	0,711	2,98	0
NOVO ORIENTE	78	0,602	0,63	1,99	13
OLHO D'ÁGUA DAS CUNHÃS	82	0,571	0,621	2,29	6
ORINDIÚVA	283	0,776	0,862	1,92	2
PACUJÁ	76	0,639	0,721	0,88	9
PANCAS	153	0,667	0,752	2,89	0
PAPANDUVA	165	0,737	0,847	1,78	5
PARAÍSO DO TOCANTINS	313	0,777	0,904	1,6	4
PARAMOTI	57	0,597	0,675	3,28	27
PARAOPEBA	216	0,767	0,873	2,15	1
PARAÚNA	246	0,742	0,811	1,84	1
PEDERNEIRAS	263	0,78	0,863	1,66	3
PEDRO CANÁRIO	140	0,673	0,787	2,23	1
PIÇARRAS	324	0,799	0,887	3,2	7
PINDOBAÇU	78	0,596	0,713	2,25	2
PIRANGA	98	0,661	0,738	2,46	1
PIRIPIRI	106	0,641	0,703	1,69	8
POÇÃO DE PEDRAS	55	0,582	0,686	2,14	10
PONTE SERRADA	213	0,768	0,864	3,88	3
PONTES E LACERDA	232	0,753	0,815	1,46	6
PORTO UNIÃO	296	0,806	0,916	2,66	2
PROMISSÃO	265	0,817	0,897	1,89	1
QUISSAMÃ	182	0,732	0,845	1,53	0
RECREIO	201	0,746	0,81	3,23	15
RIANÁPOLIS	232	0,759	0,817	1,83	0
RIBEIRÃO CASCALHEIRA	166	0,694	0,807	1,35	9
RIBEIRÃO DO LARGO	75	0,568	0,614	0,19	2
RIBEIRÓPOLIS	115	0,656	0,734	2,46	7
RIO AZUL	148	0,738	0,856	2,22	5
RODEIO BONITO	250	0,809	0,891	4,86	0
ROQUE GONZALES	165	0,749	0,883	2,82	5
SALGADO DE SÃO FÉLIX	71	0,552	0,612	0,58	18
SANANDUVA	329	0,804	0,888	4,81	1

SANTA BÁRBARA DO OESTE	325	0,819	0,906	0,88	6
SANTA CRUZ	108	0,655	0,709	1,08	10
SANTA ERNESTINA	237	0,77	0,854	0,52	0
SANTA IZABEL DO OESTE	202	0,767	0,842	3,5	0
SANTA LUZIA DO PARÁ	64	0,594	0,675	0,41	17
SANTA MARIA MADALENA	203	0,734	0,794	2,95	14
SANTA RITA DE CALDAS	239	0,768	0,828	1,72	2
SANTANA	97	0,645	0,727	0,52	5
SANTANA	162	0,742	0,875	2,31	7
SANTO ANTONIO DA PLATINA	242	0,745	0,834	1,77	0
SANTO ANTONIO DO MONTE	299	0,779	0,828	2,51	1
SÃO BENTINHO	61	0,554	0,652	4,47	7
SÃO BONIFÁCIO	196	0,785	0,864	4,03	0
SÃO CAETANO DO SUL	834	0,919	0,975	1,88	3
SÃO CRISTÓVÃO DO SUL	165	0,764	0,843	1,55	0
SÃO FÉLIX	110	0,657	0,774	2,26	8
SÃO GABRIEL DO OESTE	425	0,808	0,867	2,37	2
SÃO JOÃO DE MERITI	233	0,774	0,895	1,13	12
SÃO JOAQUIM DE BICAS	164	0,707	0,833	0,77	2
SÃO JOSÉ DO BELMONTE	82	0,635	0,683	1,1	11
SÃO JOSÉ DO MIPIBU	104	0,671	0,737	0,83	11
SÃO JOSÉ DO RIO CLARO	264	0,754	0,796	2,74	5
SÃO LUDGERO	330	0,825	0,898	4,07	0
SÃO LUÍS GONZAGA	49	0,542	0,61	2,45	1
SÃO PEDRO DO SUL	239	0,772	0,883	5,59	0
SÃO RAIMUNDO DAS MANGABEIRAS	102	0,638	0,751	0,67	6
SÃO SEBASTIÃO DA	173	0,724	0,787	1,28	2

AMOREIRA					
SENADOR CANEDO	158	0,729	0,86	0,37	7
SENADOR RUI PALMEIRA	41	0,507	0,611	0,41	14
SETE LAGOAS	282	0,791	0,9	1,33	1
SEVERÍNIA	218	0,75	0,826	1,32	1
SIRINHAÉM	86	0,633	0,674	0,45	3
TABOCCAS DO BREJO VELHO	67	0,599	0,651	2,37	4
TAMANDARÉ	84	0,596	0,649	1,27	11
TANGARÁ	75	0,631	0,74	0,49	1
TAQUARITINGA	297	0,778	0,877	1,74	0
TARABAI	181	0,763	0,846	1,55	3
TASSO FRAGOSO	69	0,599	0,771	0,31	6
TEOFILÂNDIA	86	0,607	0,676	2,34	24
TEREZINHA	53	0,565	0,624	1,58	4
TRAIPU	42	0,479	0,526	0,29	9
TUNAS	121	0,719	0,785	3,24	2
VALENTIM GENTIL	284	0,785	0,83	1,51	2
VASSOURAS	286	0,781	0,881	2,76	1
VENÂNCIO AIRES	261	0,793	0,884	6,53	1
VESPASIANO	197	0,747	0,859	1,15	5
VIÇOSA	90	0,607	0,653	0,34	6

Fonte: Autor, 2006; com dados do IBGE, IPEA e PNUD