

3 Dados

Este trabalho utiliza um conjunto variado de fontes de dados, todas elas no âmbito municipal. Apresentarei ao longo desta seção as principais fontes de dados que foram utilizadas.

3.1. **Programa de Governo Anti-Corrupção e a Construção dos Indicadores de Corrupção.**

O *Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos*, iniciado em maio de 2003, tem como principal objetivo inibir o mau uso do recurso público. Para isso, a Controladoria Geral da União (CGU) fiscaliza a execução dos recursos municipais que foram repassados pela união. A peculiaridade desse programa, que o distingue de outros programas de combate a corrupção já implementados, é a forma pela qual os municípios são selecionados para serem fiscalizados. Um sorteio determina quais municípios serão fiscalizados. Além disso, a especificação dos programas que serão fiscalizados em cada município é pré-determinada antes da visita dos grupos de fiscais ao local, reduzindo a discricão do fiscal. Ao final do trabalho, os fiscais fazem um relatório das constatações relevantes em cada um dos programas fiscalizados⁶. A partir da análise dos resumos desses relatórios, Ferraz e Finan (2008) criaram uma base de dados de corrupção a nível municipal. Neste trabalho, utilizamos esta base de dados. A seguir, discutimos a relevância de algumas características da base de dados para a construção das medidas de corrupção.

Utilizamos os primeiros 14 sorteios⁷. No total, analisamos 666 municípios com informações referentes ao período entre 2001 e 2004. Na amostra, existem municípios em que os prefeitos fiscalizados estão no segundo ou no primeiro mandato. Em 376 deles, os prefeitos estão no primeiro mandato. Em 290 municípios, os prefeitos estão no seu segundo mandato.

⁶Ver Ferraz e Finan (2008) para maiores detalhes sobre o programa.

⁷ Optou-se por não usar o 1º sorteio pois o programa estava em fase de experimentação.

Os relatórios gerados pela CGU contêm a descrição das irregularidades cometidas em cada programa fiscalizado no município. Cada irregularidade apontada pelo relatório da CGU foi classificada pelos autores acima mencionados em uma de dez categorias pré-estabelecidas (ver Tabela 1). Estas dez categorias foram divididas em dois grupos: Corrupção e Sem Corrupção. Apenas três das dez categorias foram consideradas como constituindo corrupção: *fraude em licitação*, *desvio de recursos* e *superfaturamento*. *Fraude em licitação* ocorre quando existe evidência de que a licitação beneficiou indevidamente famílias e amigos do prefeito, que obtiveram informações privilegiadas, ou quando restrições inadequadas foram impostas resultando em redução de concorrência. *Desvio de Recursos* é assim classificado em casos de despesa sem comprovação da parte física ou serviço prestado. *Superfaturamento* ocorre quando o preço pago está muito acima do preço de mercado, ou quando a quantidade comprada excede em muito as necessidades do município e não existe comprovação de entrega dos produtos.

A partir dessa categorização das irregularidades construíram-se duas medidas alternativas de corrupção municipal. A primeira, a variável binária *Corrupção*, é igual a 1 se foi encontrada ao menos uma irregularidade associada à corrupção no relatório de fiscalização do município. A segunda separa o grau de corrupção em dois níveis: *Pouca Corrupção* é uma variável binária igual a 1 quando uma ou duas irregularidades cometidas são associados à corrupção, e *Muita Corrupção* é uma variável binária igual a 1 quando mais de três irregularidades são associadas à corrupção.

A grande vantagem do programa é que quais municípios serão fiscalizados em cada período é determinada por um sorteio. Assim, o *timing* da revelação da informação é aleatório. Esse formato permite isolar o efeito causado pela informação de outros efeitos gerados por alguma característica inicial do município.

3.2. Outras Fontes Complementares de Dados

As medidas de desempenho e características dos políticos e partidos foram obtidas no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para as eleições de 2000 e 2004.

Considerando a alta frequência com que políticos mudam de partidos⁸, Para construir as medidas de desempenho eleitoral complementamos as informações do TSE com informações sobre o partido que apoiava o prefeito em dois períodos, em 2002 e 2004, ao longo de seu mandato que iniciou no começo de 2001. Essas últimas informações foram obtidas na pesquisa *Perfil dos municípios Brasileiros: Gestão Pública* realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As medidas de desempenho eleitoral nas eleições para prefeito são duas: 1) uma variável binária se o partido do prefeito em 2004 foi eleito na eleição de 2004 (*Dummy = 1, se candidato eleito é do partido do prefeito em 2004*); e 2) uma variável de desempenho contínua, que é a proporção dos votos válidos recebidos pelo candidato do partido do prefeito em 2004 na eleição de 2004 (*Votos do candidato do partido do prefeito em 2004 / Votos Válidos*).

Complementando os dados a respeito do desempenho na eleição para prefeito, usamos o resultado do partido na eleição para vereador. Assim, temos mais duas medidas de desempenho partidário: 1) proporção de vagas de vereadores ocupadas por candidatos do partido do prefeito em 2004 (*Número de vereadores eleitos do partido do prefeito em 2004 / Vagas*); e 2) proporção dos votos válidos na eleição para vereador recebido pelo partido do prefeito em 2004 (*Votos para o partido do prefeito em 2004 na eleição de vereadores / Votos Válidos*). Usamos essas quatro variáveis para testar se os eleitores responsabilizam eleitoralmente partidos. Da mesma forma que criamos variáveis de desempenho do partido do prefeito em 2004 na eleição do mesmo ano; ainda para a eleição de 2004, criamos variáveis de desempenho dos partidos dos prefeitos em 2000 e 2002. Pois, como o Brasil tem um sistema multipartidário e é comum a troca de partidos, queremos ver se os eleitores punem apenas o último partido do prefeito ou as legendas pelo qual ele passou.

A partir dos dados do TSE, exploramos as seguintes características dos políticos: escolaridade e idade - ambas são utilizadas empiricamente como uma aproximação da identidade/qualidade do político. Usando essas variáveis, testamos se a informação altera características do candidato selecionado pelo partido na eleição de 2004.

Algumas pesquisas realizadas pelo IBGE foram usadas de forma complementar. Do censo populacional de 2000 obtivemos diversas características dos municípios como

⁸ No legislativo federal estima-se que mais de 40% dos políticos mudam de legenda ao longo do mandato (Samuels, 2003).

média dos anos de escolaridade, população, proporção da população urbana, e PIB per capita. Da pesquisa *Perfil dos municípios Brasileiros: Gestão Pública*, obtivemos dados da filiação do prefeito no cargo em 2002 e 2004. A variável binária é igual a 1 caso o partido do prefeito em 2002 é o mesmo que em 2004 (*dummy = 1, partido do prefeito em 2004 é igual aquele que o prefeito era afiliado em 2002*). Em aproximadamente 10% dos municípios o prefeito no cargo em 2002 diferia daquele que ocupava o cargo em 2004. Assim, não foi possível saber se tal prefeito permanecia ou não no mesmo partido e, por isso, excluímos estes municípios da amostra. Essa variável foi usada para captar se o prefeito do município fiscalizado foi prejudicado ou premiado pelos partidos políticos.

Por fim, utilizamos os dados da pesquisa *Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios*, FINBRA, do ano de 2004 disponibilizados pelo Tesouro Nacional. Mais especificamente, utilizamos as transferências recebidas pelo município devido a convênios firmados com o governo federal. Diferente da maioria das transferências federais para os municípios, o montante a ser transferido por convênios não é definido com base em indicadores sócio-econômicos. Assim, dependem da discricionariedade de legisladores e de membros do executivo. Empiricamente é usada para captar possíveis efeitos que a informação tenha gerado na composição do orçamento que possa ter afetado indiretamente o voto do eleitor.

3.3. Estatísticas Descritivas

A Tabela 2 apresenta as estatísticas sumárias dos dados descritos nas seções 3.1 e 3.2 para todos os municípios fiscalizados, inclusive aqueles em que os prefeitos podem se reeleger. O Painel A apresenta as características municipais que foram usadas como controle nos testes empíricos. Algumas peculiaridades dos dados são interessantes. Nossa amostra, refere-se a municípios onde a escolaridade da população é baixa, com média de 4 anos de escolaridade. Contudo, a escolaridade média do candidato do partido do prefeito é bem superior do que a média populacional – 9 anos de estudo.

O Painel B contém as estatísticas de nossas medidas de corrupção (definidas na Seção 3.1). Dentre todos os municípios fiscalizados, 78% apresentam ao menos uma

irregularidade associada à corrupção. Entretanto, existem mais municípios com pouca corrupção (48%) do que com muita corrupção (30%).

O Painel C apresenta características dos partidos dos prefeitos fiscalizados. Aproximadamente 39% dos partidos foram reeleitos nas eleições para prefeito. Essa média é menor quando nos restringimos aos municípios em que o prefeito não pôde tentar a reeleição (31%). O partido do prefeito elegeu 25% das cadeiras disponíveis para vereador e 23% dos votos na mesma eleição. A alta rotatividade dos legisladores já documentada na literatura também é observada no executivo: 23% dos prefeitos trocaram de partido ao longo do mandato.