

Improbidades Administrativas na Gestão Pública Municipal no Ceará

Márcia de Azevedo Franco Dantas
Analista Contábil Financeiro SEFAZ-CE
Email: marcia.dantas@sefaz.ce.gov.br
Fone: (85) 3101-9100

Ronaldo de Albuquerque e Arraes
Professor CAEN/UFC
Email: ronald@ufc.br

Improbidades Administrativas na Gestão Pública Municipal no Ceará

Resumo

Este trabalho visa investigar os determinantes para o cometimento de atos de improbidades administrativas, bem como a persistência temporal desses atos, nos municípios do estado do Ceará. Aliada à carência de estudos na literatura, a relevância desta investigação se apóia nos elevados índices de improbidades observadas nos municípios nas diversas áreas da gestão pública, chegando a atingir cerca de 40%, segundo dados oficiais extraídos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Com base em modelos de escolha discreta, buscou-se mapear perfis desses municípios, a partir de testes com várias variáveis identificadas pelo tamanho econômico, tamanho fiscal e nível de endividamento, que por meio de seus agentes públicos cometem atos ímprobos. A pesquisa resultou na comprovação da persistência de improbidades no período estudado, de 2002 a 2004. Contudo, não foi possível detectar características comuns entre esses municípios para todo o período, o que mostra que essas irregularidades são cometidas por aqueles com características heterogêneas, independente de padrões específicos. Buscou-se igualmente destacar o relevante papel da gestão pública no combate ao descumprimento de leis administrativas, na prática de uma burocracia equilibrada entre legalidade e eficiência e na qualidade político-institucional.

Palavras-chave: Gestão Pública; Improbidade Administrativa; Corrupção; Burocracia; Qualidade Político-Institucional.

Abstract

Investigating the determinants for the occurrence of administrative improbity acts, as well as the persistency of such acts in the municipalities of the State of Ceará, is the main focus of this investigation. Besides the scarcity of studies in the literature, the relevance of this investigation is supported by the high improbity proportion testified in the municipalities among the diverse sectors of the public administration which account for over 40%, according to official data from State Bureau for Municipality Accounting (TCM-CE) in the period 2002-2004. Based upon discrete choice models, a profile of the municipalities was done from testing several variables identified by economic size, fiscal account size and public debt, which might conduct to irregular acts by the public administrators. The results led to the conclusion that there is indeed evidence for persistency of dishonesty acts in the municipalities' accountings in the period of analysis. Yet, it was not possible to identify common pattern of improbity acts among the municipalities for the entire period, although they do occur randomly, regardless of specific features. Also, the research sought to highlight the important role of public administration in fighting against corruption, in practicing a bureaucracy balanced between legality and efficiency, and providing solid political institutions.

Key-words: Public Management; Administrative Improbity; Corruption; Bureaucracy; Political-Institutional Quality.

JEL: H72; H83

1. Introdução

Não é recente o anseio social por uma administração pública verdadeiramente pautada na ética, em valores morais e livre de corrupção. Isso se deve, em sua essência, à malversação da coisa pública, tão enraizada ao longo dos anos. Da corrupção, não só resulta a má gestão pública, como também uma grande indignação popular que potencializa a criação de leis como a 8.429/92, conhecida como “A Lei da Improbidade Administrativa”. Esta lei nos remete, sobretudo, a dois princípios constitucionais que devem ser obedecidos pelos gestores públicos, a legalidade e a moralidade.

O agente público probo é aquele que age segundo a moralidade, a honestidade, a boa fé, a ética; ou seja, é aquele que contribui para a boa gestão pública, evitando o desvio de funções, a ineficiência e a inidoneidade do administrador público. Carraro (2003) explica que a corrupção engloba uma diversidade de ações que vão desde simples desvios de conduta, como uma trapaça, até a presença do crime organizado em diversos níveis da administração pública.

Ao longo dos anos, a corrupção tem motivado, além deste, o trabalho de diversos pesquisadores das áreas de sociologia, ciência política e economia. Pesquisas, como as realizadas por Mauro (1995) e Tanzi (1997), resultaram na comprovação que a corrupção afeta negativamente a taxa de crescimento da renda per capita e a qualidade de infra-estrutura, o que relaciona a corrupção como causa não só de problemas sociais, como também econômicos que prejudicam a qualidade político-institucional.

Outros trabalhos buscam mensurar a corrupção no setor público, como o realizado por Reinikka e Svensson (2003) que enfatiza, a nível microeconômico, que a corrupção pode sofrer três abordagens: (i) rastreamento dos gastos públicos, na tentativa de determinar se os recursos atingiram suas destinações originais; (ii) análise das prestações de serviços, como forma de medir a eficiência dos gastos públicos; (iii) a coleta de dados ao nível das firmas, já que os dados agregados apresentariam pouca informação sobre a relação entre corrupção e os agentes individuais.

Este artigo apresenta uma contribuição para a literatura da corrupção ao abordar os atos de improbidades administrativas cometidos pelos gestores públicos municipais cearenses no período de 2002 a 2004 e objetiva investigar a possibilidade de mapeamento de tais atos, tanto por um diagnóstico de continuidade de infrações como a identificação de perfis econômicos e fiscais das mesmas. No primeiro caso, desenvolvem-se cenários buscando identificar fatores fiscais e econômicos que dimensionem as ocorrências de improbidades em áreas específicas da gestão pública municipal. No segundo caso, busca-se testar a ocorrência de persistência no cometimento de infrações ao longo do período. Para a consecução desses objetivos foram construídos modelos econométricos de escolha discreta, já que os fenômenos investigados apresentam-se sob a forma binária.

Utilizou-se uma base de dados disponibilizada pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE), juntamente com dados fiscais capturados do sistema FINBRA da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e dados econômicos divulgados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Por motivo de convergência de dados, já que a STN não apresenta informações financeiras de todos os 184 municípios cearenses, foi possível abranger nesta pesquisa 155 municípios.

Além desta introdução, este artigo está organizado da seguinte forma: na próxima seção discutem-se textos relevantes na literatura que embasam a proposta da

pesquisa, seguida pela abordagem metodológica para atender os objetivos e as evidências empíricas decorrentes. Por último são feitos os comentários conclusivos.

2. Literatura

Vários estudos sobre a formação econômica indicam que o modo de colonização do povo brasileiro muito explica as atuais deficiências institucionais. Acemoglu et al (2004) relatam que locais onde se tornava vantajoso para os europeus criar instituições que favoreciam a extração de recursos são locais que possuem as chamadas “más instituições”. Por outro lado, as colônias tidas como inadequadas para a extração rápida de recursos, tiveram uma colonização no sentido de prover o desenvolvimento da economia local e não apenas com o intuito de explorar povos nativos ou favorecer atividades extratoras dominadas por pequenos grupos. Nestes locais, que os autores apontam como inicialmente pobres à época da colônia, são aqueles que, pela própria necessidade de crescimento, deram origem às “boas instituições”.

Ainda nessa mesma linha de pensamento, Naritomi, Assunção & Soares (2007) explicam que municípios cujas origens são remetidas ao ciclo colonial da cana-de-açúcar – ciclo este caracterizado por uma estrutura sócio-econômica polarizada e oligárquica – apresentam, nos dias atuais, mais desigualdades na distribuição de terra. Já os municípios cujas origens estão ligadas ao ciclo colonial do ouro – caracterizado por um excesso de burocracia e forte presença da intervenção portuguesa – apresentam hoje menos acesso à justiça e as piores práticas de governanças.

A herança colonial pode ser usada para explicar várias deficiências institucionais, principalmente a corrupção. A idéia de corrupção e suas diversas definições englobam uma noção de ilegalidade, desmoralização e suborno que acompanham a história do povo brasileiro. Faoro (2001) relata que, no período colonial, quando o Brasil representava patrimônio da coroa portuguesa, surgiram práticas patrimonialistas que criaram raízes em nosso território. Essas práticas determinaram a formação, o desenvolvimento e o próprio modo de funcionamento do nosso Estado. A cultura patrimonialista demonstrava que não havia limites entre o público e o privado, o que representa um dos elementos culturais mais importantes da corrupção no Brasil.

A corrupção é um grande entrave para a economia; sobretudo, porque reduz as receitas, aumenta os gastos públicos e, de acordo com Mauro (1997), eleva o custo de investimento pois desestimula o investidor privado ao elevar a incerteza quanto ao seu sucesso.

Ao se analisar as ações corruptas com relação aos seus custos e ganhos, percebe-se que um indivíduo tende a se corromper quando o benefício de seus atos for maior que o valor que terá que pagar caso seja descoberto e punido, ele age de acordo com a possibilidade de ganho e a probabilidade de ser descoberto.

Carraro (2003) relata que uma grande dificuldade é a definição clara das formas com que a corrupção se manifesta na sociedade, ela envolve, sobretudo, a realização de um dos seguintes crimes: suborno, desfalque, fraude, extorsão e favoritismo, que pela via política é conhecido como nepotismo. E não deve ser entendida como um simples problema de caráter pessoal pois, neste caso, haveria uma simplificação, já que a demissão do servidor corrupto resolveria o problema. O autor relata que a corrupção se sustenta nos excessivos procedimentos legais que regulam a alocação de verbas públicas e no próprio funcionamento institucional.

A democracia permite que qualquer cidadão exija maior eficiência e responsabilidade, no uso dos recursos públicos, daqueles que executam as políticas

governamentais. A busca pelo aprimoramento e cumprimento das normas, contra a corrupção, deve ser constante e visar um maior rigor na punição daqueles que contribuem para a falta de comprometimento com a sociedade no serviço público.

Ao longo de nossa história, várias foram as manifestações no sentido de se alcançar uma boa administração pública. Nosso próprio sistema normativo representa algumas dessas manifestações, que buscavam e buscam proteger o interesse público de atos abusivos .

A Constituição da República de 1946, em seu artigo 146, estatuiu que “a lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou emprego em entidade autárquica.”

A Constituição de 1967, alterada pelas emendas 1/69 e 11/78, no artigo 153, §11, previa que a lei disporia “sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública.”

A nossa atual Carta Magna inseriu no art. 37 o princípio da Moralidade ao qual deverá se submeter toda a Administração Pública. Em respeito a esse princípio, foi inserido no artigo 5º , inciso LXXIII, a propositura da Ação Popular. O artigo 37 §4º estabelece que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

Para Ferracini (1997), entende-se por ato de improbidade, má qualidade, imoralidade, malícia. Juridicamente lega-se ao sentido de desonestidade, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter.

Enfim, entre outros atos normativos que primam pelo controle social repressivo sobre as infrações cometidas por agentes públicos, destaca-se a Lei 8.429/92, conhecida como “A Lei da Improbidade Administrativa”, que foi criada justamente para regulamentar o §4º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Esta lei define que qualquer agente público (em sentido amplo) ou qualquer pessoa que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie por qualquer forma direta ou indireta são passíveis de sanção pela prática de atos de improbidade.

O avanço trazido pela promulgação da Lei 8.429/92 é incontestável. Ela representa o principal instrumento legislativo da história para o combate à corrupção administrativa e defesa do patrimônio público pela sociedade. Osório (2007, p.181), define a Lei 8.429/92 como “um Código Geral de Conduta, com normativa jurídica, força coercitiva cogente, alcance nacional e balizador de todo o setor público, em suas vertentes fundamentais.”

Percebe-se, portanto, uma busca no sentido de banir a tolerância pelos atos ímprobos praticados por aqueles que detém o poder; atos estes que geram prejuízos, muitas vezes, incalculáveis, para toda a sociedade. Di Pietro (2004) relata que a clara definição dos atos de improbidade e a inclusão do princípio da Moralidade na Constituição são reflexos da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção.

Além da luta no combate à corrupção, considera-se como pilares da boa gestão um modelo burocrático bem estruturado, contra o excesso de formalismo existente atualmente, que serve sobretudo de escudo para fraudes, e a qualidade político-institucional, cuja importância no desenvolvimento econômico é incontestável.

Castro (2007) ressalta que o modelo burocrático é um modelo satisfatório sob a ótica estrutural e, quando bem implementado apresenta bons resultados para a

Administração, já que induz ao distanciamento da coisa pública do patrimônio do gestor e proporciona forte entrave ao individualismo na gestão administrativa.

Contudo, a burocracia idealizada por Max Weber (1982) enfrenta grandes dificuldades, principalmente quanto ao excesso de formalismo e à demora na realização de atividades materiais do Estado. Esses entraves próprios da burocracia servem para estagnar seu crescimento e fazer surgir novas formas de gerir a coisa pública.

Esse excesso de burocracia, o burocratismo, aumenta a propensão a transgredir, pela dificuldade do cumprimento das regras e, ao mesmo tempo, aumenta os riscos do investimento. Para Montoro Filho (2007), a atividade econômica, em geral, depende da expectativa de retorno, deduzida das expectativas de risco. Em um país onde exista muita burocracia, e, portanto, um aumento da propensão a transgredir, reduz-se a atratividade dos investimentos e, por consequência, o crescimento econômico, ou seja, o grande prejuízo que esse excesso de regras gera para a economia e para a sociedade impõe um grande custo social.

Há um consenso na literatura econômica sobre a relação entre crescimento econômico sustentável, acumulação de capital humano, investimento em infra-estrutura e progresso tecnológico com a qualidade político-institucional. Arraes e Teles (2000) descrevem que a qualidade político-institucional pode ser medida pela liberdade civil, diferenças burocráticas, instabilidade política, corrupção, dentre outros fatores. Ressalta-se a fundamentação de um nível tributário ótimo para um dado nível de eficiência governamental, onde governos grandes devem apresentar elevada eficiência, sendo a economia penalizada, no caso contrário, pela formação de deseconomias de escala. Essa explicação é importante para o entendimento que uma economia marcada por instituições fracas e de má qualidade culmina na elevação improdutiva do setor governamental.

Ainda na busca da eficiência institucional novas técnicas e modelos usados no mundo corporativo estão sendo direcionados para a administração pública, é a chamada Governança na Gestão Pública, vista como um processo dinâmico que visa contribuir para o aprimoramento da máquina estatal, já que por intermédio dela tanto a sociedade civil quanto o Estado organizam e gerem a administração pública.

Como descrevem Slomski et al (2008, p.129), “o papel da governança na gestão pública é de oferecer um conjunto de princípios e elementos comuns, adaptado à realidade de cada país, que considere aspectos relacionados a liderança, integridade, compromisso, responsabilidade, integração e transparência, com o objetivo de maximizar o bem-estar da sociedade.”

A legalidade é o ponto principal da gestão pública, cuja premissa é de que somente é possível fazer o que existe previsão em lei. Nesse sentido a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, tem como objetivo principal obrigar todos os governantes a obedecerem às normas e limites para administrar as finanças públicas, por meio de prestações de contas, com foco em uma melhor administração das contas públicas no Brasil.

Baleeiro (2006) destaca que a atividade Financeira do Estado é, pois, a obtenção, criação, gerência e dispêndio do numerário necessário à satisfação das necessidades públicas assumidas pelo Estado ou por outra pessoa de direito público. Necessidade pública é aquela eleita pelo poder político como de interesse da sociedade, sendo satisfeita pela prestação de serviço público. O serviço público, por sua vez, é o organizado de recursos humanos e materiais pela Administração Pública visando ao atendimento das necessidades compreendidas de interesse geral.

Diante disto, recomendações tornam-se obrigações, a serem cumpridas por

todos governos e governantes, sem qualquer distinção de nível ou tamanho. Caso não sejam respeitadas, ficam passíveis de sanções, igualmente definidas em lei, que devem penalizar tanto a entidade pública desequilibrada, como também os gestores ímprobos. A LRF traz inúmeras punições aos maus administradores inclusive a inelegibilidade tão temida pelos políticos.

3. Metodologia

A estratégia metodológica utilizada no desenvolvimento deste trabalho consiste em apresentar um modelo econométrico que permita detectar tanto os fatores determinantes como a persistência temporal da prática de atos de improbidade na administração pública nos municípios cearenses. Para tanto, buscou-se estabelecer critérios para identificar algumas características comuns aos municípios que podem vir a cometer atos de improbidade administrativa, seja pela medição de variáveis econômicas e fiscais. No primeiro grupo de variáveis foram selecionados o PIB e PIB per capita, enquanto no segundo foram utilizadas a Receita Tributária, Receita Orçamentária, Receita de Transferências Correntes, Despesas com Pessoal, Saúde, Educação e Assistência Social, ou até mesmo pelo seu nível de endividamento, por intermédio do Resultado Primário e da relação Receita Corrente Líquida/Despesa de Pessoal.

Para a execução do modelo abaixo proposto foi utilizado o banco de dados do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, disponibilizado no site <http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/pci>, que apresenta uma relação de contas rejeitadas e não rejeitadas com nota de improbidade administrativa nos municípios do estado pelo respectivo tribunal. Optou-se em trabalhar com os anos de 2002, 2003 e 2004 devido, tanto a disponibilidade de dados quanto a este período abranger a administração de um único governo, evitando-se, assim, os chamados ciclos políticos.

3.1 O Modelo Econométrico

Uma vez que os fenômenos a serem investigados apresentam-se sob a forma binária, as especificações econométricas serão do tipo discretas probabilísticas, cuja estimação seguirá a hipótese do modelo Probit. Este modelo faz uso de uma função densidade acumulada da distribuição normal padrão, que pode ser representada da seguinte forma:

$$\Phi(z_0) = (1/\sqrt{2\pi}) \int_{-\infty}^{z_0} \exp(-1/2) z^2 dz$$

Para Davidson e Mackinnon (2004), modelos de escolha discreta do tipo binário podem ser desenvolvidos por meio de uma variável não observada, comumente chamada de variável latente, por possuir uma certa distribuição de probabilidade, no caso a distribuição Normal. Assim, denominando y_i^o a variável latente, a especificação do modelo econométrico assumiria a seguinte equação:

$$y_i^o = X_i' \beta + u_i$$

Onde u_i segue uma distribuição $N(0,1)$. O sinal da variável latente não observada y_i^o , determinará o valor que a variável binária observada y_i assumirá, ou seja, se y_i^o for

positiva, a variável binária Y_i assume o valor 1, caso contrário, assume o valor zero. Desse modo, torna-se possível computar a probabilidade de que Y_i assumira o valor 1, e esta probabilidade será representada da seguinte maneira:

$$\begin{aligned}\Pr(Y_i = 1) &= \Pr(y_i^o > 0) = \Pr(X_i\beta + u_i > 0) \\ &= \Pr(u_i > -X_i\beta) = \Pr(u_i < X_i\beta) = \Phi(X_i\beta)\end{aligned}$$

E, por complementaridade,

$$\Pr(Y_i = 0) = 1 - \Phi(X_i\beta)$$

O processo de estimação do vetor β pelo princípio da máxima verossimilhança consiste em otimizar a função densidade conjunta. Para tanto, suponha que se ordene as observações de modo a conter nas primeiras n_1 observações a ocorrência de sucesso da variável binária, ou seja, $Y_i = 1$, e nas restantes, $Y_i = 0$. Desse modo, forma-se a função de máxima verossimilhança, a qual é dada por :

$$L = \left[\prod_{i=1}^{n_1} \Phi(X_i\beta) \right] \cdot \prod_{i=n_1+1}^n [1 - \Phi(X_i\beta)]$$

Aplicando-se as condições necessárias e suficientes de otimização obtém-se o vetor de estimadores, $\tilde{\beta}$, e consequentemente, $\Phi(X_i\tilde{\beta})$.

Nota-se com essa formulação que a probabilidade da variável binária observada Y_i assumir o valor 1 (um) é medida pela função cumulativa da normal padrão, Φ . Este valor ocorrerá caso haja improbidade administrativa emitida pelo TCM-CE em áreas selecionadas do governo municipal e, caso contrário, a variável assumirá o valor 0 (zero). O quadro 3 abaixo lista as áreas de gestão municipal e descreve as variáveis binárias dependentes que serão explicadas pelo modelo acima proposto, enquanto o quadro 4 descreve as variáveis explicativas testadas e suas respectivas fontes de dados.

Para comprovar a continuidade das irregularidades serão apresentadas regressões, detalhadas por categoria, ou seja, Y1, Y2, Y3 e Y4 nos períodos de 2002 a 2004 e para o mapeamento dos perfis dos municípios, cujos agentes cometeram atos ímprobos. Para tanto, foram consideradas 568 regressões, que estão apresentadas no Anexo B.

No Quadro 3 são definidas as áreas do governo afetadas com as improbidades e as respectivas variáveis dependentes representativas. E para o entendimento das variáveis explicativas utilizadas, são apresentadas, no Quadro 4, as descrições e as fontes utilizadas na obtenção desses dados.

Áreas do Governo	Descrição das Variáveis Dependentes
<p style="text-align: center;">Área 1: Educação, Saúde e Assistência Social</p> <p style="text-align: center;">Área 2: Prefeitura Municipal, Câmara Municipal e Outras Categorias</p>	$Y_1 = \begin{cases} 1, & \text{se ocorre improbidade na Área 1} \\ 0, & \text{caso contrário} \end{cases}$
	$Y_2 = \begin{cases} 1, & \text{se ocorre improbidade na Área 2} \\ 0, & \text{caso contrário} \end{cases}$
	$Y_3 = \begin{cases} 1, & \text{se ocorre improbidade em mais de uma} \\ & \text{sub - área das Áreas 1 e/ou 2} \\ 0, & \text{caso contrário} \end{cases}$
	$Y_4 = \begin{cases} 1, & \text{se ocorre improbidade uma ou mais vezes} \\ & \text{em quaisquer áreas} \\ 0, & \text{caso contrário} \end{cases}$

Quadro 3: Áreas Seleccionadas do Governo e Descrição das Variáveis Dependentes.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCM-CE.

Variáveis	Descrição	Fontes
DESPAS	Despesas com Assistência Social	STN - FINBRA
DESPASB	Despesas com Assistência Social em formato binário (as 50% maiores despesas receberam o dígito 1, as outras 50% o dígito 0).	STN – FINBRA (adaptado)
DESPE	Despesas com Educação	STN - FINBRA
DESPEB	Despesas com Educação em formato binário (as 50% maiores despesas receberam o dígito 1, as outras 50% o dígito 0).	STN – FINBRA (adaptado)
DESPP	Despesas com Pessoal	STN - FINBRA
DESPPB	Despesas com Pessoal em formato binário (as 50% maiores despesas receberam o dígito 1, as outras 50% o dígito 0).	STN – FINBRA (adaptado)
DESPS	Despesas com Saúde	STN - FINBRA
DESPSB	Despesas com Saúde em formato binário (as 50% maiores despesas receberam o dígito 1, as outras 50% o dígito 0).	STN – FINBRA (adaptado)
PIB	Produto Interno Bruto	IPECE
PIBB	Produto Interno Bruto em formato binário (os 50% maiores receberam o dígito 1, o restante o dígito 0).	STN – FINBRA (adaptado)
PIBC	Produto Interno Bruto Per Capita	IPECE
PIBCB	Produto Interno Bruto Per Capita em formato binário (os 50% maiores receberam o dígito 1, o restante o dígito 0).	STN – FINBRA (adaptado)
RCL	Receita Corrente Líquida	STN - FINBRA
RCLB	Receita Corrente Líquida em formato binário (as 50% maiores receberam o dígito 1, as outras 50% o dígito 0).	STN – FINBRA (adaptado)
RO	Receita Orçamentária	STN - FINBRA
ROB	Receita Orçamentária em formato binário (as 50% maiores receberam o dígito 1, as outras 50% o dígito 0).	STN – FINBRA (adaptado)
RP	Resultado Primário	STN - FINBRA
RPB	Resultado Primário em formato binário (1 = déficit; 0 = superávit)	STN – FINBRA (adaptado)
RT	Receitas Tributárias	STN - FINBRA
RTB	Receitas Tributárias em formato binário (as 50% maiores receberam o dígito 1, as outras 50% o dígito 0).	STN – FINBRA (adaptado)
RTC	Receitas de Transferências Correntes	STN - FINBRA
RTCB	Receitas de Transferências Correntes em formato binário (as 50% maiores receberam o dígito 1, as outras 50% o dígito 0).	STN – FINBRA (adaptado)
DESPP/RCL	Relação entre Despesas com Pessoal e Receita Corrente Líquida	STN - FINBRA
Yi, 2002	Ocorrência de irregularidades da mesma categoria (i = 1, 2, 3 ou 4) referente ao ano de 2002	TCM-CE
Yi, 2003	Ocorrência de irregularidades da mesma categoria (i = 1, 2, 3 ou 4) referente ao ano de 2003.	TCM-CE

Quadro 4: Descrições e Fontes das Variáveis Explicativas.

Fonte: Elaboração própria.

4. Resultados

Para retratar os elevados índices de improbidades ocorridos nos municípios cearenses em diversas áreas de gestão pública, a tabela 1 apresenta a proporção dessas ocorrências ao longo do período investigado.

Tabela 1. Resultados Amostrais para a Proporção de Ocorrência de Improbidade nas Áreas da Gestão Pública Municipal, 2002-2004

Áreas	Anos		
	2002	2003	2004
Y ₁	25%	21%	24%
Y ₂	7%	30%	22%
Y ₃	11%	18%	12%
Y ₄	38%	37%	39%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TCM-CE.

O elevado percentual de municípios cujos gestores cometem atos ímprobos foi o principal fator motivador desta pesquisa; sobretudo porque tais atos afetam fundos relacionados a Saúde, Educação e Assistência Social.

A educação é parte significativa de investimentos que uma sociedade faz em seu próprio futuro e encontra-se na contramão da corrupção. Quando se investe em educação, cria-se mecanismos para o fortalecimento da democracia. O acesso à informação facilita as ações de fiscalização pela população e impede atos corruptos, pois torna-se mais fácil persuadir um povo carente de informações e alheio ao processo democrático e institucional.

Para a Organização Mundial da Saúde, saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença. Apesar das várias definições de saúde existentes, ela é direito de todos, dever do Estado e a base da própria vida. Aceitar ações corruptas que afetam fundos relacionados a Saúde é desconsiderar um direito constitucionalmente assegurado à todos e bem maior do homem. Além disso, as dinâmicas de mercado exigem investimentos sustentáveis por parte dos governos em infra-estrutura, saúde e educação.

Tabela 2. Persistência na ocorrência de improbidades administrativas para Y1 e Y2.

Variáveis Explicativas	Variáveis Dependentes – Ano 2004					
	Y ₁			Y ₂		
C	-1.01973 (0.0000)	0.95045 (0.0000)	0.91411 (0.0000)	-0.96449 (0.0000)	0.88714 (0.0000)	0.93726 (0.0000)
Y _{i,2002}	0.59525 (0.0310)	0.81814 (0.0009)		1.08907 (0.0109)	1.23590 (0.0023)	
Y _{i,2003}	0.52309 (0.0689)		0.799931 (0.0018)	0.27661 (0.2832)		0.48651 (0.0411)

Fonte: Elaboração própria.

Nota: P-valores entre parênteses.

Conforme mostrado nas tabelas 2 e 3, as estimativas do modelo econométrico

obtidas permitem inferir sobre a ocorrência de continuidade nos atos de improbidades administrativas na média dos municípios analisados. Tais resultados são claramente percebidos para as categorias de improbidades Y_1 e Y_4 em relação aos anos de 2002, 2003 e 2004, para um nível de significância de 5%.

Tabela 3. Continuidade na ocorrência de improbidades administrativas para Y3 e Y4

Variáveis Explicativas	Variáveis Dependentes – Ano 2004					
	Y ₃			Y ₄		
C	-1.51922 (0.0000)	1.51239 (0.0000)	1.35317 (0.0000)	-0.76428 (0.0000)	0.64206 (0.0000)	0.58774 (0.0000)
Y _{i,2002}	1.53067 (0.0001)	1.58618 (0.0000)		0.69009 (0.0031)	0.87789 (0.0000)	
Y _{i,2003}	0.10638 (0.7783)		0.67868 (0.0248)	0.50434 (0.0311)		0.76149 (0.0004)

Fonte: Elaboração própria.

Nota: P-valores entre parênteses.

Por meio dos resultados apresentados conclui-se que, ao considerar a série de anos, as áreas de Educação, Saúde e Assistência Social são as mais afetadas com a continuidade das improbidades administrativas cometidas pelos gestores públicos. Contudo, se considerarmos anos contíguos a probabilidade de ocorrência é fortemente percebida para todas as categorias.

Complementarmente, os resultados para 2003 como função de 2002, apresentaram significância para todas as categorias, conforme tabela 4 abaixo.

Tabela 4. Persistência na ocorrência de improbidades administrativas – Ano 2003.

Variáveis Explicativas	Variáveis Dependentes – Ano 2003			
	Y ₁	Y ₂	Y ₃	Y ₄
C	-1.26707 (0.0000)	-0.65279 (0.0000)	-1.11533 (0.0000)	-0.77642 (0.0000)
Y _{i,2002}	1.39938 (0.0000)	1.56125 (0.0006)	1.33834 (0.0001)	1.10065 (0.0000)

Fonte: Elaboração própria.

Nota: P-valores entre parênteses.

O modelo de escolha discreta binário utilizado nesta pesquisa estima a probabilidade de ocorrência de sucesso na sua variável dependente, ou seja, $Y_i = 1$, onde $i=1,2,3,4$ (conforme a classificação feita). Ou seja, $\text{Prob}(Y_i = 1) = \Phi(\hat{Y}_i)$, onde Φ = função cumulativa da distribuição normal, e \hat{Y}_i = valor da equação estimada, prefixando valores desejados das variáveis explicativas. Sendo assim, as probabilidades de haver improbidade em $Y_{i,2004}$, dadas as condições estipuladas para $Y_{i,2002}$ e $Y_{i,2003}$, estão dispostas na tabela 5. Em seguida, na tabela 6, destaca-se a probabilidade de ocorrência de continuidade das improbidades no ano de 2004, referente aos coeficientes das variáveis significantes. Similarmente, os resultados da tabela 7 reproduz o exercício anterior para o ano de 2003 tendo por base o ano de 2002.

Tabela 5. Probabilidade de Ocorrência de Improbidades – Ano 2004

Variáveis	Probabilidades
Y _{1, 2002}	$\Phi (0,950457 + 0,818144) = \Phi (1,768601) = 0,9616 = \mathbf{96,16\%}$
Y _{1, 2003}	$\Phi (0,914116 + 0,799931) = \Phi (1,714047) = 0,9564 = \mathbf{95,64\%}$
Y _{2, 2002}	$\Phi (0,887147 + 1,235902) = \Phi (2,123049) = 0,9830 = \mathbf{98,30\%}$
Y _{2, 2003}	$\Phi (0,937262 + 0,486518) = \Phi (1,42378) = 0,9222 = \mathbf{92,22\%}$
Y _{3, 2002}	$\Phi (1,512390 + 1,586181) = \Phi (3,098571) = 0,9990 = \mathbf{99,90\%}$
Y _{3, 2003}	$\Phi (1,353174 + 0,678684) = \Phi (2,031858) = 0,9788 = \mathbf{97,88\%}$
Y _{4, 2002}	$\Phi (0,642061 + 0,877898) = \Phi (1,519959) = 0,9357 = \mathbf{93,57\%}$
Y _{4, 2003}	$\Phi (0,587749 + 0,761490) = \Phi (1,349239) = 0,9115 = \mathbf{91,15\%}$

Fonte: Cálculos próprios

Tabela 6. Probabilidade de Ocorrência de Continuidade das Improbidades das Variáveis Relevantes – Ano 2004

Variáveis	Probabilidades
Y _{1,2002,2003}	$\Phi (-1.01973 + 0.59525 + 0.52309) = \Phi (0.09861) = 0,5359 = \mathbf{53,59\%}$
Y _{4,2002,2003}	$\Phi (-0.76428 + 0.69009 + 0.50434) = \Phi (0.43015) = 0.6664 = \mathbf{66,64\%}$

Fonte: Cálculos próprios

Tabela 7. Probabilidade de Ocorrência de Improbidades – Ano 2003

Variáveis	Probabilidades
Y _{1, 2002}	$\Phi (-1.267076 + 1.399389) = \Phi (0.132313) = 0,5517 = \mathbf{55,17\%}$
Y _{2, 2002}	$\Phi (-0.652794 + 1.561252) = \Phi (0.908458) = 0,8186 = \mathbf{81,86\%}$
Y _{3, 2002}	$\Phi (-1.115337 + 1.338345) = \Phi (0.223008) = 0,5871 = \mathbf{58,71\%}$
Y _{4, 2002}	$\Phi (-0.776422 + 1.100653) = \Phi (0.324231) = 0,6255 = \mathbf{62,55\%}$

Fonte: Cálculos próprios

Na tentativa de se traçar perfis dos municípios cujos agentes cometem atos improbos, algumas características significantes podem ser percebidas, a partir dos detalhes feitos com “x” na tabela 8.

Tabela 8. Efeitos Econômicos e Fiscais Relevantes sobre os Níveis de Improbidades
2002 – 2004

Efeitos	Variáveis Explicativas	Var. Dep. 2002				Var. Dep. 2003				Var. Dep. 2004			
		Y1	Y2	Y3	Y4	Y1	Y2	Y3	Y4	Y1	Y2	Y3	Y4
Econômico	PIB												
	PIBB		x	x									
	PIBC					x							
	PICBC					x		x					
Fiscal	DESPAS												
	DESPASB									x			
	DESPE												
	DESPEB		x	x		x		x					
	DESPP												
	DESPPB			x		x		x					
	DESPS												
	DESPSB			x		x						x	
	RCL												
	RCLB		x	x									
	RO												
	ROB		x	x									
	RT												
	RTB		x	x									
	RTC												
RTCB		x	x		x								
Endividamento	RP												
	RPB									x			
	DESPP/RCL					x		x					

Fonte: cálculos próprios.

Essa aleatoriedade percebida nas significâncias apresentadas com os resultados acima representa o que de fato acontece com os atos de improbidades. Esses atos são cometidos por municípios com características diversas, não sendo possível detectar aspectos comuns para todos, em todo o período. Porém nota-se, entre algumas características comuns, que no ano de 2002 para as categorias Y2 e Y3:

- ✓ os atos de improbidade administrativas foram cometidos por municípios que apresentavam, em sua maioria, o PIB acima de R\$29.590.000,00;
- ✓ percebe-se uma convergência quanto ao nível de despesas com educação, a receita corrente líquida e as receitas orçamentárias, tributárias e de transferências correntes.

Para o ano de 2003, destacam-se nas categorias Y1 e Y3:

- ✓ PIB per Capita acima de R\$1.844,00;
- ✓ perfis semelhantes de despesas com educação, pessoal e do nível de endividamento representado pela relação entre despesa de pessoal e receita corrente líquida.

Extrai-se também desses resultados que há uma redução sistemática de fatores explicativos, econômicos e fiscais, para a ocorrência de improbidades em quaisquer das áreas ao longo do período 2002-2004. Em vista da relação entre o elevado índice de

improbidade em 2004 (tabela 1) e a ausência de fatores econômicos e/ou fiscais para explicá-lo, cumpre concluir sobre a existência de uma sistemática inercial para a persistência de cometimentos de atos improbos nas administrações municipais.

Comentários Finais

É fato histórico que a solidez das instituições políticas determina o estágio de desenvolvimento de um país. No caso brasileiro, a própria herança colonial propiciou e tem perpetuado a criação de más-instituições, o que se reflete em seu atraso de desenvolvimento se comparado a outros países com potencial econômico substancialmente inferior. Esse é um problema grave que obstrui o crescimento econômico e impede o desenvolvimento econômico e social. Características institucionais como a burocracia balanceada, a eficiência, a liberdade civil e principalmente os direitos políticos, que são capazes de promover movimentos jurídicos-científicos para o combate das irregularidades, influenciam positivamente o desempenho econômico.

Pode-se dizer que uma condição necessária, mas não suficiente, para o fortalecimento das instituições é se trabalhar processos de gestão cada vez mais eficazes. O excesso de burocracia, por exemplo, tem um efeito perverso, consome muito tempo e não foca nos resultados. Os controles gerados muitas vezes demandam mais controles para que sejam cumpridos e esquece-se, sobretudo, que é necessária a existência harmônica entre a legalidade e a eficiência. A própria Constituição Federal de 1988 exige que os atos administrativos cumpram os princípios da moralidade, eficiência, economicidade, dentre outros.

No intuito de possibilitar um entendimento sobre o mundo das improbidades administrativas, que atentam contra princípios da administração pública, ao violar os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, este estudo apresentou uma análise das notas de improbidade administrativa impetradas pelo TCM-CE, para uma amostra de 155 municípios cearenses nos anos de 2002 a 2004.

Na tentativa de se mapear perfis dos municípios que praticaram atos de improbidade administrativa, modelos econométricos foram construídos para permitir um diagnóstico confiável sobre a ocorrência de atos improbos. Os resultados das estimativas comprovam que as insignificâncias apresentadas nas tentativas representam o que de fato acontece no universo das improbidades: elas podem atingir qualquer município, independentemente de seu tamanho fical, econômico ou qualquer outra característica específica. Entender as motivações que conduzem à prática de infrações e malversações dos recursos por parte dos gestores públicos envolve inúmeras complexidades, difíceis de serem precisamente identificadas.

Contudo, a teoria microeconômica dos *rent seekers* explica um elevado custo de oportunidade gerado por esta atividade, principalmente porque muitos recursos humanos talentosos são alocados em atividades improdutivas. Nas palavras de Silva (1996, p.12):

Do ponto de vista de justiça econômica, a distribuição da renda após a “alocação *rent-seeking*” poderá premiar mais o poder de influência do que o mérito e a capacidade. Portanto, numa sociedade dividida em facções competitivas que buscam transferir renda, o resultado final do jogo social tende a ser de soma negativa: os custos da atividade caçadora-de-renda são maiores que os benefícios privados obtidos por alguns agentes ou grupos.

A despeito da impossibilidade do mapeamento dos perfis econômicos ou fiscais desses municípios, a pesquisa comprovou haver persistência nos atos de irregularidades no período estudado. Ou seja, pode-se inferir que, em média, municípios que responderam a ações por improbidade administrativa praticadas no ano de 2002, repetiram o feito para os anos de 2003 e 2004, seja atingindo negativamente fundos relacionados à Saúde, Educação, Assistência Social ou outras categorias.

Em vista da escassez de estudos na literatura brasileira sobre o assunto, esses resultados relevantes permitem que novas pesquisas sejam feitas para corroborá-los ou contestá-los, de modo a ampliar o período estudado, expandir a idéia apresentada para outras esferas de governo, bem como incluir o capital social e o capital político como possíveis fatores explicativos no cometimento de improbidades administrativas e na sua persistência temporal.

Referências Bibliográficas

ACEMOGLU, Daron et al. **Institutions as the fundamental cause of long-run growth**. CEPR, 2004. Disponível em: <<http://www.cepr.org/pubs/dps/DP4458.asp>>. Acesso em 2 fev. 2009.

ARRAES, R. A.; TELES, V. K. **Qualidade institucional e crescimento econômico**. Universidade Federal do Ceará, 2000.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CARRARO, André. **Um modelo de equilíbrio geral computável com corrupção para o Brasil**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2003.

CASTRO, R. P. A. **Controle Interno da Administração Pública: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa**. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

_____. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constiuiçao.htm>. Acesso em 01 fev. 2009.

DAVIDSON, Russel; MACKINNON, James G. **Econometric Theory and Methods**. New York: Oxford University Press, 2004.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.

FERRACINI, L. A. P. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Julex edições, 1997.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4-5-2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em 10 mar. 2009.

_____. Lei 8.429, de 2-6-1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8429.htm>>. Acesso em 23 abr. 2009.

MAURO, Paolo. **Corruption and Growth**. Quarterly Journal of Economics, vol. 110, n.3, Aug. 1995.

- MAURO, Paolo. **Why worry about corruption?** Economic Issues, n. 6. Washington, D.C: International Monetary Fund, 1997.
- MONTORO FILHO, A. F. **Custos econômicos, sociais e políticos da burocratização e da corrupção.** In: Seminário da Burocracia à Corrupção, 2007. Disponível em: <http://np3.brainternp.com.br/upload/ihb/arquivo/Painel_3%20site.pdf>. Acesso em 2 maio 2009.
- NARITOMI, Joana et al. **Rent seeking and the unveiling of ‘de facto’ institutions: development and colonial heritage within Brazil.** NBER, 2007. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w13545>>. Acesso em 15 abr. 2009.
- OSÓRIO, Fábio M. **Teoria da Improbidade Administrativa.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- REINIKKA, Ritva; SVENSON, Jakob. **Survey techniques to measure and explain corruption.** Policy Research Working Paper Series 3071, The World Bank, 2003. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3071.html>> Acesso em 8 maio 2009.
- SILVA, Marcos F. G. (1996). **A economia política da corrupção.** Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em 4 abr.2009.
- SLOMSKI, Valmor et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2008. 198p.
- TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. **Corruption, Public Investment, and Growth.** IMF Working Paper, 1997.
- WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia.** Trad. Waltensir Dutra. 5.ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

Anexo: Relação dos Municípios que Compuseram a Amostra.

A pesquisa englobou uma amostra de 155 municípios cearenses. São eles: Abaiara, Acarape, Acaraú, Aiuaba, Alcântaras, Altaneira, Amontada, Antonina do norte, Apuiarés, Aquiraz, Aracati, Aracoiaba, Araripe, Arneiroz, Assaré, Aurora, Baixio, Barbalha, Barreira, Barro, Barroquinha, Baturité, Beberibe, Bela cruz, Boa Viagem, Brejo Santo, Camocim, Campos Sales, Canindé, Caridade, Cariré, Caririaçu, Cariús, Carnaubal, Catarina, Caucaia, Cedro, Chaval, Choró, Chorozinho, Coreaú, Crateús, Crato, Cruz, Deputado Irapuan Pinheiro, Ererê, Eusébio, Farias Brito, Forquilha, Fortaleza, Frecheirinha, General Sampaio, Graça, Granja, Granjeiro, Groaíras, Guaiúba, Guarimiranga, Ibaretama, Ibiapina, Ibicuitinga, Icapuí, Icó, Independência, Ipaporanga, Ipaumirim, Ipu, Iracema, Itaiçaba, Itaitinga, Itapipoca, Itapiúna, Itarema, Itatira, Jaguaretama, Jaguaribara, Jaguaribe, Jaguaruana, Jardim, Jati, Jijoca de Jericoacoara, Juazeiro do Norte, Jucás, Lavras da Mangabeira, Limoeiro do Norte, Madalena, Maracanaú, Marco, Martinópole, Massapê, Mauriti, Meruoca, Milagres, Milhã, Miraima, Missão Velha, Mombaça, Monsenhor Tabosa, Morada Nova, Moraújo, Morrinhos, Mulungu, Nova Olinda, Nova Russas, Novo oriente, Orós, Pacatuba, Pacoti, Pacujá, Palhano, Palmácia, Paracuru, Paraipaba, Parambu, Paramoti, Pedra Branca, Penaforte, Pentecoste, Pereiro, Pindoretama, Piquet Carneiro, Pires Ferreira, Poranga, Porteiras, Potengi, Potiretama, Quiterianópolis, Quixeramobim, Redenção, Russas, Saboeiro, Salitre, Santa Quitéria, Santana do Acaraú, Santana do Cariri, São Benedito, São Gonçalo do Amarante, São João do Jaguaribe, São Luis do Curu, Senador Pompeu, Senador Sá, Sobral, Tabuleiro do Norte, Tarrafas, Tauá, Tejuçuoca, Tianguá, Trairi, Ubajara, Umari, Umirim, Uruburetama, Uruoca, Várzea Alegre, Viçosa do Ceará.