



Revista de Administração Pública

ISSN: 0034-7612

ISSN: 1982-3134

Fundação Getulio Vargas

Rodrigues, Daniele Silva; Faroni, Walmer; Santos, Nábia de Araújo; Ferreira, Marco Aurélio Marques; Diniz, Josedilton Alves
Corrupção e má gestão nos gastos com educação: fatores socioeconômicos e políticos
Revista de Administração Pública, vol. 54, núm. 2, 2020, Março-Abril, pp. 301-320
Fundação Getulio Vargas

DOI: 10.1590/0034-761220190103

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241064127006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Corrupção e má gestão nos gastos com educação: fatores socioeconômicos e políticos

Daniele Silva Rodrigues ¹

Walmer Faroni ²

Nábia de Araújo Santos ²

Marco Aurélio Marques Ferreira ²

Joséilton Alves Diniz ³

¹ Universidade Federal de Minas Gerais / Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Controladoria e Contabilidade, Belo Horizonte / MG – Brasil

² Universidade Federal de Viçosa / Programa de Pós-Graduação em Administração, Viçosa / MG – Brasil

³ Universidade Federal da Paraíba / Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, João Pessoa / PB – Brasil

O objetivo desta pesquisa foi analisar os fatores socioeconômicos e políticos que influenciaram a ocorrência de corrupção e má gestão nos gastos com o ensino básico nos municípios brasileiros. As fontes de dados usadas foram os relatórios das fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) de 2011 a 2015 e os websites da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os dados foram analisados por meio de procedimentos descritivos e regressão Binomial Negativo. De modo geral, os resultados indicaram que a possibilidade de reeleição do prefeito e a atuação dos conselhos municipais afetaram significativamente a incidência de corrupção. Por sua vez, a ocorrência de má gestão apresentou relação significativa com o perfil do eleitor e atuação dos conselhos municipais. Esses achados destacam a relevância dos conselhos municipais como instrumentos de acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos públicos destinados ao ensino básico nos municípios brasileiros.

Palavras-chave: corrupção; má gestão; ensino básico.

Corrupción y mala gestión en los gastos en educación: factores socioeconómicos y políticos

El objetivo de esta investigación es analizar los factores socioeconómicos y políticos que influenciaron el surgimiento de corrupción y de mala gestión de los gastos en enseñanza básica en los municipios brasileños. Las fuentes de datos utilizadas fueron los informes de las fiscalizaciones realizadas por la Contraloría General de la Unión entre los años 2011 a 2015; y los sitios web de la Federación de las Industrias del Estado de Río de Janeiro, del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, del Tribunal Superior Electoral y de la Secretaría del Tesoro Nacional. Para el análisis de los datos se realizaron procedimientos descriptivos y la regresión binomial negativo. En general, los resultados indicaron que la posibilidad de reelección del alcalde y el desempeño de los consejos municipales afectaron significativamente la incidencia de la corrupción. A su vez, la mala gestión mostró una relación significativa con el perfil del votante y el desempeño de los consejos municipales. Estos hallazgos destacan la relevancia de los consejos municipales como instrumento de seguimiento y fiscalización de la aplicación de los recursos públicos destinados a la enseñanza básica de los municipios brasileños.

Palabras clave: corrupción; mala gestión; enseñanza básica.

Corruption and mismanagement in spending on education: socioeconomic and political factors

This research analyzes the socioeconomic and political factors that influence the occurrence of corruption and mismanagement in public spending on basic education in Brazilian municipalities. The sources of data were the inspection reports of the Comptroller General of the Union during 2011 to 2015; and the websites of the Federation of Industries of the State of Rio de Janeiro, the Brazilian Institute of Geography and Statistics, the Superior Electoral Court, and the National Treasury Secretariat. The data analysis adopted descriptive procedures and binomial negative regression. Overall, the results indicate that the possibility of reelection of the mayor and the performance of municipal councils affected the incidence of corruption. In turn, an occurrence of mismanagement shows a significant relationship with the voter's profile and the performance of municipal councils. These findings highlighted the relevance of municipal councils as an instrument for monitoring and supervising public spending on basic education of Brazilian municipalities.

Keywords: corruption; mismanagement; basic education.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988), em seu art. 205, estabelece que a educação é um direito de todos os brasileiros e que sua garantia é obrigação do Estado. Assim, o Estado tem o dever de criar políticas públicas igualitárias e universais que garantam o acesso dos cidadãos aos serviços educacionais. Para tanto, a organização e o financiamento da estrutura educacional brasileira, composta por diversos níveis (Ensino Infantil, Fundamental, Médio e Superior), foram distribuídos entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (CF, 1988).

A educação básica (Ensino Infantil, Fundamental e Médio) engloba os níveis de ensino assegurados gratuitamente a todos os cidadãos e foi descentralizada para os estados, o Distrito Federal e os municípios. No entanto, o § 1º do art. 211 da CF (1988) determina que a União deve “garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

Assim, o Governo Federal repassa a esses entes federativos recursos para serem gastos em programas sociais relacionados à educação básica. Além disso, complementa o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) dos estados que não atingem o valor mínimo nacional a ser investido por aluno matriculado no ensino básico da rede pública (CF, 1988; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [FNDE], 2007).

Destarte, nas últimas décadas houve considerável aumento no volume de recursos transferidos para o ensino básico. Em 2000, segundo informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a União repassou aos estados e municípios o montante de R\$ 28,28 por aluno matriculado no ensino básico. Esse repasse passou para R\$ 83,08 por aluno em 2014, o que representa um aumento 163,60% (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP], 2014).

No entanto, mesmo após a expansão dos investimentos públicos em tal área, os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Programme for International Student Assessment [PISA]) de 2015, realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), indicaram que nos últimos 10 anos o desempenho médio do Brasil foi e ainda é um dos piores, ficando sempre abaixo da média obtida pelos países participantes do programa, como, por exemplo, Chile, México, Costa Rica, Uruguai e Colômbia (INEP, 2016; Organisation for Economic Co-Operation and Development [OECD], 2016).

A situação descrita pode ser explicada pela existência de gastos desnecessários, advindos de atos corruptos e de má gestão praticados por agentes públicos na execução de políticas públicas. Ferraz, Finan e Moreira (2008) argumentam que a incidência de corrupção e má gestão na aplicação dos recursos federais direcionados ao ensino básico interfere negativamente nos resultados dos programas sociais para a educação, o que acarreta deficiências na qualidade do ensino público. Além disso, de acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU), a educação é um dos setores mais vulneráveis a desvios de recursos públicos (Controladoria-Geral da União [CGU], 2016).

Esse cenário sugere que a corrupção e a má gestão decorrem da atuação dos agentes públicos e, por conseguinte, acarretam sérios prejuízos para a educação pública brasileira. Dessa forma, mostra-se relevante identificar os aspectos que favorecem a conduta desonesta e antieconômica dos agentes públicos na aplicação dos recursos federais destinados ao ensino básico.

Entre os estudos empíricos recentes sobre desperdício de recursos públicos, há trabalhos que indicam que a ocorrência de casos de desperdício é influenciada por aspectos socioeconômicos e políticos presentes no ambiente onde os agentes públicos estão inseridos. No contexto brasileiro, Laurinho, Dias, e Mattos (2017), com foco nas irregularidades que ocorreram nas contratações públicas para o setor saúde em municípios brasileiros, identificaram indícios de que os municípios com menor índice de desenvolvimento humano (IDH) foram mais suscetíveis à ocorrência de corrupção e má gestão. No contexto internacional, Benito, Guillamón, Ríos, e Bastida (2018) observaram que a possibilidade de reeleição funcionou como mecanismo efetivo para impedir a corrupção nos municípios espanhóis.

Observa-se nos trabalhos citados uma lacuna sobre a análise dos fatores condicionantes para a ocorrência de desperdício de recursos públicos no setor educação. Ressalta-se que não foram detalhadas as características dos atos de corrupção e de má gestão praticados pelos agentes públicos nos gastos com o ensino público, tampouco a relação desses desvios com as características socioeconômicas e políticas presentes no ambiente onde o gestor público está inserido.

Assim, este estudo busca responder a seguinte questão:

- Qual é a relação entre o perfil socioeconômico e político dos municípios brasileiros com a ocorrência de corrupção e má gestão nos gastos com o ensino básico do Brasil?

Para respondê-la, o objetivo desta pesquisa foi analisar os fatores socioeconômicos e políticos que influenciaram a ocorrência de corrupção e má gestão nos gastos com o ensino básico nos municípios brasileiros. O foco recaiu sobre a execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Fundeb, que, segundo a CGU (2016), são iniciativas mais vulneráveis ao desvio de recursos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste artigo, a corrupção e a má gestão são definidas como desperdício de recursos em função da atuação de agentes públicos na execução das políticas públicas, dentre outros fatores. No entanto, destaca-se que esses tipos de desperdício apresentam características distintas.

A *corrupção* pode ser entendida como *abuso de poder praticado pelos agentes públicos para obtenção de ganhos privados* (Transparency International, 2018). E a *má gestão*, por sua vez, é um tipo de desperdício de recursos públicos no qual *o agente público não obtém vantagens indevidas para si ou para terceiros, ela decorre do descaso ou do despreparo dele em relação às boas práticas de gestão* (Ferraz, Finan, & Moreira, 2012; Sodré & Alves, 2010).

É importante destacar que, até então neste tópico, o termo agente público era utilizado para designar dois tipos de atores responsáveis pela gestão dos recursos públicos: os *burocratas* e os *políticos*. No entanto, o comportamento desses atores no setor público é moldado por diferentes incentivos e restrições.

No caso dos políticos, sua inserção e manutenção no setor público ocorre por intermédio dos processos eleitorais, sendo eles dependentes do voto para permanecer no poder; com isso, suas decisões tendem a ser orientadas por interesses políticos. Por sua vez, os burocratas não necessitam submeter-se à competição eleitoral para entrar e permanecer na esfera pública, assim, supõe-se que suas decisões sejam pautadas por diretrizes técnicas, o que nem sempre ocorre (Rua & Aguiar, 1995).

Neste estudo, o foco recai sobre a conduta dos agentes políticos. Pressupõe-se que eles são os principais responsáveis pela ocorrência dos gastos desnecessários na aplicação dos recursos públicos, uma vez que o estilo de gestão dos burocratas é definido com base nas preferências dos atores políticos. Assim, o agente político também é responsável por direcionar e fiscalizar o trabalho dos burocratas na gestão dos recursos públicos.

Diante disso, este estudo adota a Teoria da Escolha Pública (TEP) como base teórica para compreender o comportamento do agente político na aplicação dos recursos públicos e para analisar os fatores que podem influenciar seu comportamento.

2.1 Teoria da Escolha Pública

Segundo Borsani (2004), a TEP, conhecida como *Public Choice*, defende que os agentes políticos têm a mesma motivação que os agentes privados, ou seja, suas decisões são influenciadas por objetivos individuais e não pelo interesse público. No entanto, para Shughart (2007), existem diferenças entre o processo de escolha no setor público e o de escolha no setor privado por causa dos diferentes incentivos e restrições nos dois setores.

Segundo Borsani (2004, p. 105), de modo distinto do setor privado, no setor público, o poder discricionário, que permite ao agente político extrair benefícios econômicos para si, só é obtido por meio de “eleições competitivas, com resultado incerto e definidas pelo maior número de votos”. Nesse contexto, a opinião do eleitor, detentor do voto, é uma característica essencial do ambiente público que influencia as decisões públicas adotadas pelos agentes políticos.

Além dessa visão dos fatores que podem influenciar o processo de escolha pública, a TEP considera que os agentes atuantes na esfera pública são indivíduos caçadores de renda (*rent seeking*). Borsani (2004) argumenta que o comportamento caçador de renda ocorre quando os agentes econômicos buscam privilégios junto ao governo e aos mercados a fim de obterem elevação de suas rendas. Tal comportamento desses agentes só é possível, de acordo com Silva (2001), em função da existência de imperfeições no conjunto de regras que regula a relação entre o agente econômico e o governo. Consequentemente, existem agentes que procuram maximizar sua renda fora dos parâmetros legais.

Essas imperfeições no conjunto de regras geram oportunidades para a ocorrência de corrupção, visto que, assim como os agentes privados, os agentes políticos, detentores de poder discricionário, buscam a maximização de seu bem-estar econômico, caracterizando-os como caçadores de renda. Assim, esses indivíduos podem utilizar seus cargos públicos para fornecerem privilégios aos agentes privados em troca de ganhos ilegais, como o suborno e a propina (Borsani, 2004; Silva, 2001).

Ademais, considerando que o desperdício de recursos públicos decorre das decisões tomadas pelos gestores públicos, pode-se inferir que o controle da incidência de corrupção e má gestão depende, principalmente, da restrição moral desses gestores e do interesse da sociedade no comportamento deles. Destarte, nota-se que uma análise dos fatores que afetam a incidência de desvios de recursos públicos tem de considerar a influência de fatores políticos e socioeconômicos no comportamento do agente político.

2.2 Evidências empíricas

Uma série de trabalhos empíricos foi desenvolvida sobre o tema. No contexto internacional, Del Monte e Papagni (2007) analisaram as causas dos diferentes níveis de corrupção entre as regiões da Itália, utilizando a base de dados sobre crimes praticados contra a administração pública, no período entre 1963 a 2000. Os principais achados foram que os fatores econômicos (como gastos públicos e

nível de desenvolvimento), políticos e culturais (como competição entre partidos políticos, presença de organizações voluntárias e absenteísmo nas eleições nacionais) afetaram significativamente a corrupção naquele país.

Lio, Liu, e Ou (2011) encontraram relação significativa e negativa entre o nível de adoção da internet e o Indicador de Percepção da Corrupção, da Transparência Internacional, com base na amostra de 70 países, no período de 1998 a 2005. Os autores concluíram que “a internet pode desempenhar um papel substancial no combate à corrupção, melhorando a aplicação das regras, diminuindo o poder discricionário dos funcionários e aumentando a transparência” (Lio et al., 2011, p. 53, tradução nossa).

Benito et al. (2018) investigaram a influência dos salários dos políticos e da sua intenção de buscar a reeleição na corrupção em 358 municípios espanhóis, no período de 2004 a 2009. As evidências indicaram que quanto maior o salário dos políticos, maior o incentivo para eles serem corruptos. Por outro lado, esses autores observaram que a possibilidade de reeleição funcionou como mecanismo efetivo para impedir a corrupção em municípios da Espanha.

No contexto brasileiro, destacam-se os estudos de Albuquerque e Ramos (2006), Ferraz e Finan (2011), Lopes (2011), Vieira (2011), Batista (2013), Campos e Castelar (2013), Dias (2016) e Laurinho et al. (2017). Esses estudos enfocaram as irregularidades na gestão municipal dos recursos federais que foram constatadas pelos auditores da CGU (n.d.) no âmbito do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (PFSP).

Albuquerque e Ramos (2006) investigaram os principais determinantes do comportamento fraudulento de 503 prefeitos no período de 2003 a 2005. Os resultados sugerem que: a) os indivíduos estão mais propensos a cometer atos corruptos quando se deparam com menores salários e maiores poderes discricionários; b) a possibilidade de reeleição funciona como empecilho à corrupção no 1º mandato; c) os municípios conduzidos por mulheres tendem a incorrer em maior nível de atos ilícitos; e d) populações com renda elevada e com maior grau de instrução estão mais aptas a fiscalizar os gestores municipais e, com isso, inibem os desvios de recursos.

Ferraz e Finan (2011) analisaram o efeito da possibilidade de reeleição no comportamento corrupto dos prefeitos de 496 municípios durante 2003 e 2004, encontrando indícios de que os prefeitos no 1º mandato tendem a ser menos corruptos. Segundo os autores, tal resultado indica que a possibilidade de reeleição reduz o comportamento corrupto dos prefeitos. Além disso, eles constataram que a corrupção é maior em municípios com restrição ao acesso à informação e menor probabilidade de punição judicial.

Batista (2013) encontrou resultados que corroboram os achados de Albuquerque e Ramos (2006) e Ferraz e Finan (2011). Analisando 710 municípios, fiscalizados pela CGU em 2003 e 2004, identificou-se que os prefeitos no 2º mandato e os eleitos com maiores votações tendem a cometer mais atos corruptos.

Vieira (2011) buscou identificar os fatores que contribuíram para a ocorrência de corrupção em 840 municípios fiscalizados em 2006 e 2009. Seus principais achados revelaram relação negativa entre a corrupção e a variável *checks & balances* (*proxy* para as capacidades institucionais de controle do Estado). Ademais, constatou-se que a incidência de corrupção foi maior nas regiões Norte e Nordeste. Atribuiu-se esse resultado aos baixos indicadores de capacidade institucional de controle apresentados por seus municípios.

Campos e Castelar (2013) analisaram 1.623 municípios fiscalizados pela CGU entre 2003 e 2010. Foram constatados indícios de que os municípios com alta tendência à corrupção são os que recebem

considerável nível de recursos federais em relação ao seu orçamento, onde o controle social tem fraca atuação, e eles apresentam baixo nível de desenvolvimento municipal, são vizinhos de municípios com problemas de corrupção e não têm baixa densidade demográfica.

Além disso, Lopes (2011), Dias (2016) e Laurinho et al. (2017) exploraram a ocorrência de corrupção e má gestão na aplicação de recursos destinados à saúde. Lopes (2011) analisou o impacto das características das políticas públicas, das características institucionais dos municípios e dos programas de capacitação de agentes públicos sobre a incidência de corrupção. Observaram-se evidências de que a incidência de corrupção foi menor nos municípios cujos agentes públicos receberam capacitação quanto à legislação e à conformidade na aplicação dos recursos públicos.

Dentre os resultados do estudo de Dias (2016), destacam-se os efeitos significativos sobre a probabilidade de ocorrência de corrupção e má gestão dos seguintes fatores: a) região político-administrativa à qual os municípios pertencem; b) níveis de receitas e despesas; e c) atuação do Conselho Municipal de Saúde. Por sua vez, os achados da pesquisa de Laurinho et al. (2017) indicaram que os municípios com menor IDH foram mais suscetíveis à ocorrência de corrupção e à ineficiência nas contratações públicas realizadas.

2.3 Hipóteses desenvolvidas

De modo geral, os resultados dos estudos mencionados indicaram que os fatores socioeconômicos e políticos influenciaram a ocorrência de corrupção e má gestão nos gastos públicos, corroborando os pressupostos da TEP. Portanto, há indícios de que os gestores públicos municipais, objeto de análise desta pesquisa, podem ter considerado as circunstâncias eleitorais e a opinião dos eleitores sobre sua imagem política antes de incorrerem em gastos desnecessários na aplicação dos recursos destinados ao ensino básico brasileiro.

Assim, supõe-se que os administradores municipais, com possibilidade de reeleição, incorrem em menores níveis de irregularidade, a fim de preservarem sua imagem política para a próxima eleição. Ademais, em função do nível de incerteza quanto ao resultado das futuras eleições, a competitividade eleitoral coloca em risco a possibilidade do agente político permanecer no poder e, assim, continuar extraíndo benefícios para si.

Portanto, pressupõe-se que:

H₁: A incidência de corrupção e má gestão nos gastos com o ensino básico público é positivamente relacionada aos municípios administrados por prefeitos que estão no exercício do 2º mandato.

H₂: Quanto maior o grau de competição eleitoral, menor a incidência de corrupção e má gestão nos gastos com o ensino básico.

Ademais, a literatura levantada também indicou que os políticos necessitam de votos para ganharem as eleições e permanecerem no poder, com isso, a opinião dos eleitores sobre sua gestão é outro aspecto considerado pelos prefeitos para tomarem decisões quanto à aplicação dos recursos públicos. No entanto, ressalta-se que o comportamento do eleitor é influenciado pelo contexto social no qual esse indivíduo está inserido (Figueiredo, 2008).

Assim, a percepção dos eleitores em relação ao comportamento dos candidatos tende a variar segundo seu grau de “sofisticação política”. Com isso, os eleitores com baixa sofisticação política podem ter uma visão distorcida do comportamento do gestor (Carreirão, 2000; Pereira, 2013). De acordo com Pereira (2013), a sofisticação política está associada ao *status socioeconômico* dos eleitores.

Destarte, nem todos os eleitores têm condições de manterem-se informados sobre o comportamento dos políticos eleitos. Como exposto, estudos empíricos sugerem que a população com maior nível de instrução e renda tem melhores condições de manter-se informada e denunciar a atuação irregular dos políticos.

Assim, supõe-se que:

H₃: Em municípios onde os eleitores têm maior nível de escolaridade e de renda, menor é a incidência de corrupção e má gestão nos gastos com o ensino básico.

Por fim, ainda que os eleitores tenham condições para se manterem informados sobre o comportamento dos políticos eleitos, é necessário que tais informações sejam acessíveis. Destaca-se que, no Brasil, a sociedade civil pode participar das decisões políticas por meio de conselhos, ouvidorias, conferências, audiências e consultas públicas (Pires & Vaz, 2012).

Dentre esses mecanismos de participação, este estudo ressalta o papel dos conselhos, uma vez que é obrigatória a existência dos conselhos municipais de alimentação escolar (CAE) e dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb (CACS-Fundeb) para que os municípios recebam recursos do Governo Federal destinados ao PNAE, ao PNATE e ao Fundeb.

Esses conselhos são espaços de participação cujo objetivo é acompanhar e avaliar a execução de políticas públicas (Alencar, 2014). Assim, os CAE e os CACS-Fundeb são responsáveis por analisar a prestação de contas e os resultados alcançados com recursos do PNAE, do PNATE e do Fundeb.

Portanto, pressupõe-se que:

H₄: A atuação dos CAE e dos CACS-Fundeb no acompanhamento e controle da execução do PNAE, do PNATE e do Fundeb, reduz a incidência de corrupção e má gestão nos gastos com o ensino básico.

No entanto, como argumentam Ferraz e Finan (2011), para que as informações sobre a gestão dos recursos públicos estejam disponíveis aos eleitores, é necessário que existam meios de comunicação (rádio, televisão, internet e jornais) para reportá-las à população.

Com isso, acredita-se que:

H₅: Municípios com maior número de meios de comunicação local tendem a apresentar menor incidência de corrupção e má gestão nos gastos com o ensino básico.

3. METODOLOGIA

3.1 Fonte de dados e amostra

Os relatórios de fiscalização do PFSP constituem a base de dados desta pesquisa. O PFSP foi criado em 2003 pela CGU com o intuito de fiscalizar o uso dos recursos públicos federais nos municípios brasileiros. A seleção desses municípios foi aleatória, realizada por meio de sorteios públicos da Caixa Econômica Federal (CEF). Outras fontes de dados são oriundas dos *websites* da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O universo de análise deste estudo consistiu em 323 municípios brasileiros contemplados com recursos provenientes do Ministério da Educação (MEC), que foram sorteados e fiscalizados da 35^a à 40^a edição do PFSP, realizadas entre 2011 e 2015. Entretanto, em função da indisponibilidade de dados, a amostra final teve 306 municípios – que não se repetem ao longo do período analisado, assim, a estrutura de dados é de corte transversal. Destaca-se o fato de que as ações do MEC, objeto de análise desta pesquisa, foram o PNAE, o PNATE e o Fundeb.

3.2 Mensuração da corrupção e má gestão

Para interpretar e classificar as constatações dos relatórios de fiscalização do PFSP, em corrupção ou má gestão, empregou-se o método categorial da técnica de análise de conteúdo (Bardin, 1977). As categorias utilizadas foram desenvolvidas pelo Centro de Política e Economia do Setor Público (Cepesp) da Fundação Getulio Vargas (FGV), com algumas adaptações. O Quadro apresenta a descrição e o respectivo número de observações de tais categorias.

QUADRO 1 CATEGORIAS DE CORRUPÇÃO E MÁ GESTÃO

Constructo	Componentes	Descrição	N
Indicativos de ocorrência de corrupção			
Licitação e Contratos I	LIC-C1	Indícios de fraude na elaboração do ato convocatório.	447
	LIC-C2	Indícios de fraude no curso do certame.	326
	LIC-C3	Indícios de fraude em aquisição de bens e serviços por meio de dispensa de licitação ou inexigibilidade.	167
	LIC-C4	Sobrepreço: ocorre quando os preços contratados estão acima do preço de mercado ou quando a quantidade contratada excede as necessidades do município, entretanto, não houve o pagamento do bem ou serviço.	49
	CONT-1	Indícios de fraude na formalização e execução do contrato e nas alterações contratuais.	266

Continua

Constructo	Componentes	Descrição	N
Desvio de Recursos	DR-C1	Superfaturamento: ocorre quando os preços pagos estão acima dos preços de mercado ou quando a quantidade contratada e paga excede as necessidades do município.	104
	DR-C2	Notas fiscais irregulares.	47
	DR-C3	Pagamentos não comprovados: qualquer gasto sem documento comprobatório de sua compra ou fornecimento ou evidências de gastos não comprovados relatadas pelos auditores da CGU.	365
Indicativos de ocorrência de má gestão			
Licitação e Contratos II	LIC-MG1	Ausência de divulgação ou divulgação inadequada.	195
	LIC-MG2	Erros na aquisição de bens e serviços.	165
Desempenho	DES-1	Não realização de metas.	192
	DES-2	Obras e projetos inacabados ou entregues fora das especificações/condições contratuais; bens entregues e serviços executados em desacordo com as especificações/condições contratuais.	108
	DES-3	Não aplicação financeira, pagamento de juros, multas, tarifas e irregularidades relacionadas a movimentação bancária.	133
	DES-4	Ausência ou falhas na prestação de contas.	32
	DES-5	Ausência ou falhas no controle e/ou fiscalização adequada da prestação de serviços ou execução de obras por parte da prefeitura.	175
Infraestrutura	INFRA-1	Instalações e meios de atendimento precários e ociosos.	552
	INFRA-2	Falta de insumo e afins.	285
	INFRA-3	Problemas no controle do estoque de insumos ou afins.	588
	INFRA-4	Manutenção inadequada dos insumos.	587
Recursos Humanos	RH-1	Problemas relacionados a jornada de trabalho.	23
	RH-2	Problemas relacionados ao treinamento de funcionários e condições de trabalho.	81
	RH-3	Composição de equipe (falta ou excesso de pessoal, contratação irregular, acúmulo ou desvio de funções, inconsistência entre informações reais e prestadas sobre equipes, cadastro de equipe desatualizado).	354
	RH-4	Irregularidades relacionadas a salários e encargos.	79
Outros	ANR	Aplicação não autorizada de recursos para outras ações na educação e/ou ministérios.	256
	DOC	Documentação incompleta, inadequada ou ausente - relacionada a problemas burocráticos, mas não fraudes.	57

Fonte: Adaptado do FGV CEPESP como citado em Lopes (2011, p. 106).

3.3 Variáveis e modelo de regressão

As variáveis utilizadas no estudo são informadas no Quadro 2 – elas foram escolhidas com base nos achados da literatura e na disponibilidade do banco de dados.

QUADRO 2 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Categoria	Variável	Descrição	Relação esperada	Fonte
Dependentes	Corrupção (<i>corrup</i>)	Número de irregularidades constatadas pelos auditores da CGU classificadas neste estudo como corrupção.	–	CGU
	Má gestão (<i>ma_gest</i>)	Número de irregularidades constatadas pelos auditores da CGU classificadas neste estudo como má gestão.	–	CGU
Fatores Políticos	Reeleição (<i>pref_ree</i>)	Variável <i>dummy</i> . Designa se o prefeito estava no 1º ou no 2º mandato (1 = reeleito; 0 = 1º mandato).	Positiva	IBGE
	Número Efetivo de Partidos (<i>nep</i>)	É calculado dividindo 1 pelo somatório do quadrado das proporções de votos obtidos por cada candidato a prefeito.	Negativa	TSE
Fator Socioeconômico	Perfil dos Eleitores (<i>IFDM</i>)	Grau de desenvolvimento dos municípios considerando três parâmetros: Emprego e Renda; Educação; e Saúde.	Negativa	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro [FIRJAN], 2018)
	Controle Social (<i>cons</i>)	Variável <i>dummy</i> . Designa se o conselho é ou não atuante (1 = conselho não atuante; 0 = conselho atuante). O controle social exercido pelo conselho foi considerado atuante quando não houve citação no relatório de fiscalização sobre problemas na atuação do CAE e CACS-Fundeb.	Positiva	CGU
Controle Social e Acesso à Informação	Mídia Local (<i>mídia_loc</i>)	Indica a quantidade de mídia local presente no município. Varia entre 0 (nenhum tipo de mídia local) e 3 (presença de rádio, televisão e internet).	Negativa	IBGE

Continua

Categoria	Variável	Descrição	Relação esperada	Fonte
Controle	Recursos Recebidos (<i>transf</i>)	Valor total dos recursos federais transferidos pelo FNDE para o município dividido pelo tamanho de sua população.	Positiva	Finanças do Brasil (FINBRA) - STN
	Número de Ordens de Serviços (<i>os</i>)	Designa o número de ações fiscalizadas pela CGU nos municípios.	Positiva	CGU
	Região (<i>d_reg</i>)	Variável <i>dummy</i> . Designa a região político-administrativa do município (1 = Norte e Nordeste; 0 = Centro-Oeste; Sudeste e Sul).	Positiva	IBGE
	Escolaridade do Gestor (<i>esc_gest</i>)	Nível de escolaridade do gestor responsável pelo órgão de educação. (1 = Ensino Fundamental e Ensino Médio; 2 = Ensino Superior; 3 = Pós-Graduação).	Negativa	IBGE
	Melhorias Administrativas (<i>melh_adm</i>)	Variável <i>dummy</i> . Designa se o gestor, responsável pelo órgão de educação, realizou investimentos visando a melhorar o setor administrativo. (1 = sim; 0 = não).	Negativa	IBGE
	Participação da Comunidade na Gestão da Escola (<i>part_comu</i>)	Variável <i>dummy</i> . Designa se a comunidade local participou da gestão das escolas municipais. (1 = sim; 0 = não).	Negativa	IBGE
	Densidade demográfica (<i>dens</i>)	Indica o número de habitantes por km ² .	Positiva	IBGE

Fonte: Elaborada pelos autores.

Como nesta pesquisa as variáveis dependentes só assumem valores inteiros e positivos, foi necessário utilizar modelos de regressão para dados de contagem. O teste de *goodness-of-fit* sugere que o modelo de regressão binomial negativo foi o mais adequado aos dados desta pesquisa (Fávero, 2015; Long & Freese, 2001). Destarte, o modelo estimado pode ser representado pela seguinte equação:

$$\lambda_i = e^{(\alpha + \beta_1)} \text{Fatores Políticos}_i + \beta_2 \text{Fator Socioeconômico}_i + \beta_3 \text{Controle Social e Acesso à Informação}_i + \beta_4 \text{Variáveis de Controle}_i + \varepsilon_i$$

onde λ corresponde ao número esperado de irregularidades classificadas como corrupção ou má gestão de um município i ; α representa a constante; $\beta_{(1...n)}$ são os parâmetros estimados para cada variável explicativa; ε_i é o termo de erro robusto com *cluster*.

4. RESULTADOS

4.1 Estatística descritiva

Na Tabela 1 se observa que, em média, foram constatadas nos municípios da amostra 6 irregularidades classificadas como corrupção e 13 classificadas como má gestão, aproximadamente. Salienta-se que o município com maior incidência de corrupção (45) foi Aliança-PE e o município com maior incidência de má gestão (66) foi Itaipava do Grajaú-MA. Ademais, a comparação do desvio padrão com a média evidencia distintos graus de dispersão das variáveis corrupção e má gestão nos municípios da amostra.

No caso das variáveis independentes quantitativas, nota-se que as eleições municipais de 2008 e 2012 tiveram, em média, 2 candidatos a prefeito, aproximadamente. No entanto, por meio dos valores máximos e mínimos da variável *número efetivo de partidos*, verifica-se que existem municípios que tiveram alta fragmentação partidária, como é o caso de Marapanim-PA, com número efetivo de partidos (*nep*) de 4,26, em oposição a outros onde somente 1 partido participou da eleição (Aliança-PE, Croatá-CE, Ibirapitanga- BA, Paripueira-AL, Poranga-CE).

As estatísticas descritivas sobre o perfil dos eleitores apontam que, de modo geral, os parâmetros de educação, saúde e renda dos municípios mostraram um nível regular de desenvolvimento. Todavia, existem municípios na amostra com baixo grau de desenvolvimento, como é o caso de Tremedal-BA, em comparação com aqueles com alto indicador de desenvolvimento (Pontes Gestal-SP).

Ademais, verifica-se que, em média, foram fiscalizadas 2 ações em cada município, e que o valor *per capita* médio destinado aos municípios por meio do FNDE foi de R\$ 132,53. Entretanto, há grande dispersão nos valores recebidos pelos municípios. Por exemplo, em Pedra Branca do Amapari-AP, o valor *per capita* recebido foi inferior a R\$ 25,00; já em Tupirama-TO esse valor foi superior a R\$ 660,00.

TABELA 1 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS QUANTITATIVAS

Variáveis	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Corrupção	5,79	7,67	0	45
Má Gestão	12,62	12,13	0	66
Número Efetivo de Partidos	2,04	0,52	1	4,26
Perfil dos Eleitores	0,6433	0,1047	0,3712	0,8883
Mídia Local	1,32	0,90	0	3
Recursos Recebidos	132,53	69,46	R\$23,16	R\$663,36
Número de Ordens de Serviços	2,22	0,66	1	3
Densidade	47,84	93,25	0,33	1010,69

Fonte: Elaborada pelos autores.

A Tabela 2 apresenta dados sobre os gestores municipais, os eleitores e os conselhos municipais. De modo geral, observa-se que a maioria dos municípios auditados era administrada por prefeitos no exercício do 1º mandato (63,73%). Quanto aos eleitores, a Tabela 2 informa que em 65,36% dos municípios a população participou da gestão das escolas municipais. No que tange aos conselhos municipais, verifica-se que em 74,84% dos municípios analisados o Conselho de Alimentação Escolar e/ou o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb não acompanhavam e não fiscalizavam a execução do PNAE, do PNATE e do Fundeb.

A Tabela 2 descreve as estatísticas das variáveis utilizadas como *proxy* da capacidade administrativa das secretarias de educação dos municípios da amostra. Em geral, nota-se que mais de 67% dos gestores responsáveis pelas referidas secretarias possuíam pós-graduação e que 58,17% deles realizaram investimentos visando a aprimorar o setor administrativo dessas secretarias. Ademais, verifica-se que, aproximadamente, 52% dos municípios da amostra estão localizados nas regiões Norte e Nordeste.

TABELA 2 DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS QUALITATIVAS

Variáveis	Descrição das variáveis	Número de municípios	Percentual
Reeleição	Prefeito reeleito	111	36,27
	Prefeito no 1º mandato	195	63,73
Controle Social	Conselho não atuante	229	74,84
	Conselho atuante	77	25,16
Região	Norte e Nordeste	158	51,63
	Centro-Oeste, Sudeste e Sul	148	48,37
Escolaridade do gestor responsável pelo órgão de educação.	Ensino Médio	10	3,27
	Ensino Superior	90	29,41
	Pós-Graduação	206	67,32
Melhorias administrativas no órgão de educação	Sim	178	58,17
	Não	128	41,83
Participação da comunidade na gestão das escolas	Sim	200	65,36
	Não	106	34,64

Fonte: Elaborada pelos autores.

4.2 Regressão binomial negativo

Os resultados das estimativas dos modelos de regressão binomial negativo são apresentados na Tabela 3. O primeiro modelo analisa o efeito dos fatores políticos e socioeconômicos sobre a incidência de corrupção nos gastos com o ensino básico. Já o segundo verifica o efeito de tais fatores sobre a ocorrência de má gestão nos gastos com a educação básica. Os resultados do teste χ^2 apontam que os 2 modelos estimados são estatisticamente válidos no nível de significância de 1%.

TABELA 3 ESTIMAÇÃO DOS MODELOS DE REGRESSÃO BINOMIAL NEGATIVO

Coeficientes	Modelo 1		Modelo 2	
	Corrupção	Taxa estimada de incidência	Má gestão	Taxa estimada de incidência
Reeleição	0,1309 (0,000)***	1,1399 (0,000)***	-0,0396 (0,496)	-0,9611 (0,496)
Número Efetivo de Partidos	-0,0335 (0,880)	-0,9671 (0,880)	0,1125 (0,125)	1,1191 (0,125)
Perfil dos Eleitores	-1,6801 (0,209)	-0,1864 (0,209)	-1,6905 (0,001)***	-0,1844 (0,001)***
Controle Social	0,5429 (0,000)***	1,7210 (0,000)***	0,5082 (0,000)***	1,6622 (0,000)***
Mídia Local	0,0293 (0,773)	1,0297 (0,773)	0,0463 (0,382)	1,0474 (0,382)
Recursos Recebidos	0,0007 (0,256)	1,0007 (0,256)	-0,0001 (0,604)	-0,9999 (0,604)
Quantidade de Ações Fiscalizadas	0,7118 (0,000)***	2,0376 (0,000)***	0,3345 (0,001)***	1,3972 (0,001)***
Região	0,5305 (0,048)**	1,6999 (0,048)**	0,6225 (0,000)* **	1,8636 (0,000)***
Escolaridade do Gestor	-0,1192 (0,088)*	-0,8876 (0,088)*	-0,0836 (0,009)***	-0,9198 (0,009)***
Melhorias Administrativas	-0,1592 (0,366)	-0,8528 (0,366)	0,0248 (0,704)	1,0251 (0,704)
Participação da Comunidade	-0,0206 (0,843)	0,9796 (0,843)	-0,0016 (0,990)	-0,9984 (0,990)
Densidade Demográfica	0,0002 (0,716)	1,0002 (0,716)	0,0008 (0,015)**	1,0008 (0,015)**
Constante	0,4990	1,6470	1,8585	6,4142
Prob > χ^2		0,000		0,000
Pseudo R ²		0,0844		0,0867

Fonte: Elaborada pelos autores.

Notas: Valores entre parênteses designam erros padrão robustos estimados com *cluster*.

Significativo no nível de: *** 1%; ** 5%; e * 10%.

Na análise da relação entre os fatores políticos e o desperdício de recursos classificados na categoria corrupção, os resultados indicaram que a probabilidade do prefeito apresentar comportamento corrupto foi menor quando ele estava no exercício de seu 1º mandato. Esses achados são semelhantes aos de Albuquerque e Ramos (2006), Ferraz e Finan (2011), Batista (2013), Dias (2016) e Benito et al. (2018), que consideram a possibilidade de reeleição um mecanismo de constrangimento ao comportamento corrupto dos agentes políticos. Assim, confirma-se parcialmente a primeira hipótese defendida neste estudo.

Supunha-se que os prefeitos com chances de reeleição teriam incentivos para fiscalizar o trabalho dos burocratas na aplicação dos recursos destinados ao ensino básico, por conseguinte, poderiam minimizar o descaso e o despreparo desses agentes em relação às boas práticas de gestão. Entretanto, observa-se que a reeleição e a competição eleitoral não afetaram a incidência de má gestão dos gastos com o ensino básico.

Na análise da influência dos fatores socioeconômicos sobre o número de irregularidades que ocorreram nos gastos com o ensino básico, verifica-se que a variável que designa as características dos eleitores não foi significativa para explicar o comportamento corrupto dos prefeitos. Por sua vez, essa *proxy* apresentou relação significativa com o número de irregularidades classificadas como atos de má gestão.

A observação dos resultados referentes ao modelo 2 permite inferir que, mantendo-se os demais fatores constantes, quando os eleitores tinham maior nível de renda e escolaridade, a probabilidade de incidência de má gestão foi, em média, 81,56% menor. Esse resultado corrobora, parcialmente, a terceira hipótese defendida neste estudo.

Destarte, há indícios de que populações mais sofisticadas politicamente tinham melhores condições para se manterem informadas e denunciarem a atuação irregular dos prefeitos. Assim, pressupõe-se que os prefeitos tiveram mais incentivos para implementarem um estilo de gestão que priorizasse a aplicação adequada dos recursos destinados ao ensino básico.

Outro aspecto considerado por este estudo foi a influência dos mecanismos de participação da sociedade civil na incidência de desperdício de recursos públicos. Estima-se que a probabilidade do gestor municipal apresentar comportamento corrupto e gerir de modo inadequado os recursos públicos aumentou em 72,10% e 66,22%, respectivamente, quando o CAE e/ou o CACS-Fundeb não acompanha(m) a execução do PNAE, do PNATE e do Fundeb. A relação positiva entre a incidência de corrupção e má gestão com a inoperância dos conselhos está alinhada com a quarta hipótese defendida neste estudo e com os achados de Campos e Castelar (2013) e Dias (2016).

Ressalta-se que este estudo utilizou variáveis independentes de controle a fim de controlar o efeito de outros fatores sobre a ocorrência de desperdício de recursos nos gastos com o ensino básico. As evidências empíricas revelam resultados significativos para as variáveis: a) “quantidade de ações fiscalizadas”; b) “região”; c) “escolaridade do gestor”; e d) “densidade”.

A variável “quantidade de ações fiscalizadas” apresentou coeficiente positivo e estatisticamente significativo no nível de 1% nos 2 modelos. Há indícios de que o aumento de 1 unidade no número de ações fiscalizadas aumenta em 103,76% a probabilidade de incidência de corrupção e em 39,72% a probabilidade de incidência de má gestão nos gastos com o ensino básico.

Outra variável de controle que apresentou relação positiva e estatisticamente significativa nos 2 modelos estimados foi a que indica a localização dos municípios. Estima-se que, nos municípios localizados nas regiões Norte e Nordeste, as chances de incidência de corrupção e de má gestão

foram, respectivamente, 69,99% e 86,36% maiores quando comparadas aos municípios localizados nas demais regiões brasileiras.

Esse resultado pode ser explicado, segundo Vieira (2011) e Lopes (2011), pelas características dos municípios localizados nas regiões Norte e Nordeste. De modo geral, esses municípios apresentaram características que favoreceram o comportamento desonesto e a gestão inadequada dos recursos federais. Em média, eles receberam do Governo Federal, por meio do FNDE, o montante de R\$ 137,50 *per capita* para ser gasto com o ensino básico. Além disso, tinham, em média, desenvolvimento regular nos setores educação e saúde e na renda, e em 84,18% desses municípios os conselhos não fiscalizaram a execução do PNAE, do PNATE e do Fundeb.

Em relação à densidade demográfica dos municípios, observa-se na Tabela 3 que essa variável apresentou relação positiva e significativa com a incidência de má gestão. Esse resultado corrobora os achados de Campos e Castelar (2013).

Por fim, como recomendado por Lopes (2011), este estudo incluiu no modelo variáveis de controle que denotam características específicas da área analisada aqui (educação): a) “escolaridade do gestor”; b) “melhorias administrativas”; e c) “participação da comunidade”. Resultados significativos foram obtidos somente para a primeira variável. Assim, quanto maior o nível de escolaridade do gestor responsável pela secretaria de educação, menor a incidência de corrupção e má gestão nos gastos com o ensino básico nos municípios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi analisar os fatores políticos e socioeconômicos que influenciaram a incidência de corrupção e má gestão nos gastos com o ensino básico nos municípios brasileiros. Para atingi-lo, optou-se por adotar procedimentos descritivos e modelos de regressão binomial negativo.

Os resultados do estudo apontaram que existe relação significativa entre os fatores políticos e socioeconômicos e os mecanismos de participação social com a ocorrência de desperdício de recursos nos gastos com o ensino básico nos municípios brasileiros. Tais achados de pesquisa podem ser interpretados com base nos pressupostos da *Public Choice*.

A TEP defende que os agentes políticos tomam decisões visando a obter votos para chegarem e permanecerem no poder. Assim, para as irregularidades classificadas como atos de corrupção, as circunstâncias eleitorais foram um aspecto considerado pelos gestores municipais antes de incorrerem em gastos desnecessários para a administração pública.

No que diz respeito às irregularidades classificadas como má gestão, os achados desta pesquisa confirmam a hipótese de que o perfil do eleitor pode influenciar o estilo de gestão adotado pelo agente político. Dessa forma, quando os eleitores se mostraram politicamente mais sofisticados, a incidência de má gestão foi menor. Esse achado indica ser necessário que a sociedade acompanhe e controle a gestão dos recursos públicos destinados ao ensino básico, de modo a garantir que tais recursos sejam, de fato, destinados a atender às necessidades dessa área.

Além disso, corroborando os pressupostos da TEP, também foi aceita a hipótese de que a inoperância do CAE e do CACS-Fundeb aumenta a probabilidade de incidência de má gestão e corrupção nos gastos com o PNAE, o PNATE e o Fundeb. No entanto, para que os conselheiros acompanhem e fiscalizem efetivamente a atuação dos agentes públicos nos gastos com o ensino básico,

mostram-se imprescindíveis os investimentos na capacitação dos membros e na infraestrutura do CAE e do CACS-Fundeb.

Ao analisar detalhadamente a incidência de corrupção e má gestão em uma área específica (educação), esta pesquisa contribui com a literatura que investiga a ocorrência de desperdício de recursos públicos. Assim, este estudo pode auxiliar o desenho de políticas públicas menos suscetíveis à incidência de desvios, como recomenda Lopes (2011).

Não obstante, destacam-se os achados obtidos em relação à ocorrência de má gestão. Nota-se que, em comparação com os atos de corrupção, esse tipo de irregularidade ocorreu em maior proporção nos gastos com o ensino básico. Isso indica que a maior parte do desperdício de recursos públicos não favoreceu um agente público, ela decorreu do descaso e despreparo desses agentes na aplicação dos recursos públicos.

Além disso, dado que não houve aceitação da hipótese de que os fatores políticos influenciaram o estilo de gestão adotado pelos prefeitos durante seu mandato, supõe-se que as deficiências estruturais de recursos humanos, técnicos e financeiros nos municípios podem ter limitado a atuação dos gestores públicos na aplicação dos recursos destinados ao PNAE, ao PNATE e ao Fundeb. Assim, sugere-se que futuras pesquisas analisem a influência das características estruturais dos municípios na ocorrência de má gestão nos gastos públicos. Dentre as características estruturais, destaca-se o nível de escolaridade dos servidores públicos e acredita-se que servidores mais capacitados podem cometer menos erros na gestão dos recursos públicos.

No que diz respeito à incidência de corrupção nos gastos com o ensino básico, observou-se que as características dos eleitores não influenciaram o comportamento corrupto dos agentes políticos. Assim, o fato dos eleitores serem politicamente mais sofisticados não foi suficiente para inibir o comportamento corrupto do agente político. Isso pode ter ocorrido porque até os eleitores com maior nível de instrução e renda não tinham conhecimento suficiente para detectarem os tipos de irregularidade classificados como corrupção – como as fraudes em licitações.

Acredita-se que, para identificar esse tipo de desperdício, mostra-se necessário que os órgãos de controle e punição (tribunais de contas, controladorias, Polícia Federal [PF] e Ministério da Justiça [MJ]) realizem fiscalizações frequentes, uma vez que eles têm instrumentos e treinamentos que possibilitam a identificação dos atos de corrupção. Assim, sugere-se que futuras pesquisas investiguem a relação da atuação dos órgãos de controle e de punição com o comportamento corrupto dos agentes políticos.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, B., & Ramos, F. (2006). Análise teórica e empírica dos determinantes da corrupção na gestão pública municipal. In *Anais do 34º Encontro Nacional de Economia*. Salvador, BA.
- Alencar, J. (2014). Participação social: institucionalização e integração ao ciclo de políticas públicas. In M. Monasterio, & S. Soares (Coords.), *Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas* (pp. 261-278). Brasília: Ipea.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Ed. 70.
- Batista, M. (2013). Incentivos da dinâmica política sobre a corrupção: reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(82), 87-106.
- Benito, B., Guillamón, M., Ríos, A., & Bastida, F. (2018). Can salaries and re-election prevent political corruption? An empirical evidence. *Revista de Contabilidad: Spanish Accounting Review*, 21(1), 19-27.
- Borsani, H. (2004). Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. In C. Biderman, & P. Arvate (Coords.), *Economia do setor público no Brasil* (pp. 103-125). Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Campos, F. A., & Castelar, L. I. (2013). Avaliação da corrupção municipal a partir de micro dados. In *Anais do 41º Encontro Nacional de Economia*. Foz do Iguaçu, PR.
- Carreirão, Y. (2000). *A decisão do voto nas eleições presidenciais no Brasil (1989 a 1998): a importância do voto por avaliação de desempenho* (Tese de Doutorado). São Paulo, SP: Universidade de São Paulo.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Controladoria-Geral da União. (2016). *Balanço de Ações da CGU*. Recuperado de http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2016/dia-internacional-contra-acorrupcao/arquivos/dicc2016_cgu_2016.pdf
- Controladoria-Geral da União. (n.d.). *Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos*. Recuperado de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos>
- Del Monte, A., & Papagni, E. (2007). The determinants of corruption in Italy: regional panel data analysis. *European Journal of Political Economy*, 23(2), 379-396.
- Dias, L. (2016). *Fatores que impactam na corrupção e na ineficiência relacionadas à aplicação de recursos da saúde pública municipal* (Tese de Doutorado). Brasília, DF: Universidade de Brasília.
- Fávero, L. (2015). *Análise de dados: modelos de regressão com Excel, Stata e SPSS*. Rio de Janeiro, SP: Campus Elsevier.
- Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. (2018). *Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal*. Recuperado de <https://www.firjan.com.br/ifdm/>
- Ferraz, C., & Finan, F. (2011). Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, 101(4), 1274-1311.
- Ferraz, C., Finan, F., & Moreira, D. (2008). Corrupção, má gestão, e desempenho educacional: evidências a partir da fiscalização dos municípios. In *Anais do 36º Encontro Nacional de Economia*. Salvador, BA.
- Ferraz, C., Finan, F., & Moreira, D. (2012). Corrupting learning: evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, 96(9), 712-726.
- Figueiredo, M. (2008). *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2007). *Sobre o Fundeb*. Brasília, DF: Autor.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos Municípios*. Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/home/>.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2014). *Indicadores financeiros educacionais*. Recuperado de <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2016). *Brasil no PISA 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros*. Recuperado de http://download.inep.gov.br/acoess_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015_completo_final_baixa.pdf

- Laurinho, I., Dias, L., & Mattos, C. (2017). Corrupção e ineficiência em licitações de governos locais e desenvolvimento humano: novas reflexões. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 30, 57-70.
- Lio, M., Liu, M., & Ou, Y. (2011). Can the internet reduce corruption? A cross-country study based on dynamic panel data models. *Government Information Quarterly*, 28, 47-53.
- Long, J., & Freese, J. (2001). *Regression models for categorical dependent variables using Stata*. College Station, TX: Stata Press.
- Lopes, M. (2011). *Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate* (Tese de Doutorado). São Paulo, SP: Fundação Getulio Vargas.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2016). *Programme for International Student Assessment (PISA): results from PISA 2015*. Recuperado de <https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Brazil-PRT.pdf>
- Pereira, F. (2013). Sofisticação política e opinião pública no Brasil: revisitando hipóteses clássicas. *Opinião Pública*, 19(2), 291-319.
- Pires, R., & Vaz, A. (2012). *Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais* (Texto para Discussão IPEA n. 1707). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Rua, M., & Aguiar, A. (1995). A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de *policy-making*. *Planejamento e Políticas Públicas*, 12, 233-277.
- Secretaria do Tesouro Nacional. *Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios*. Recuperado de <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>.
- Shughart, W., II. (2007). *Public choice* (The Library of Economics and Liberty). Recuperado de <http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoice.html>
- Silva, M. (2001). *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo, SP: Ed. Senac.
- Sodré, A., & Alves, M. (2010). Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Contemporânea*, 14(3), 414-433.
- Transparency International. (2018). *Anti-corruption glossary: corruption*. Recuperado de <https://www.transparency.org/glossary/term/corruption>
- Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições anteriores*. Recuperado de <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>.
- Vieira, J. (2011). O impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira. In *Anais do 6º Concurso de Monografias da CGU*. Brasília, DF.

Daniele Silva Rodrigues



<https://orcid.org/0000-0002-6672-1236>

Doutoranda em Controladoria e Contabilidade no Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Controladoria e Contabilidade da Universidade Federal de Minas Gerais (CEPCON-UFMG). E-mail: silvar.daniele@gmail.com

Walmer Faroni



<https://orcid.org/0000-0002-9655-8935>

Doutor em Administração e Finanças Públicas; Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: walmerfaroni@gmail.com

Nábia de Araújo Santos



<https://orcid.org/0000-0002-6259-1446>

Doutora em Controladoria e Contabilidade; Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: nalbia@ufv.br

Marco Aurélio Marques Ferreira



<https://orcid.org/0000-0002-9538-1699>

Pós-Doutorado em Administração Pública; Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: marcoaurelio@ufv.br

Joséilton Alves Diniz



<https://orcid.org/0000-0002-8119-3099>

Doutor em Contabilidade e Controladoria; Auditor do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba; Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: josedilton@gmail.com