

Eleições e corrupção nas prefeituras brasileiras

Manoel Gehrke

Este capítulo apresenta um panorama sobre a corrupção política nas prefeituras brasileiras, partindo do que foi escrito por cientistas políticos e economistas na última década. Além de propor uma organização do debate sobre a punição da corrupção por parte dos eleitores, exponho alguns dados sobre o nível de corrupção e as sanções a prefeitos e ex-prefeitos por parte do judiciário, que entendo serem úteis para o debate. O foco é em pesquisas empíricas que usam métodos quantitativos para estudar questões ligadas à corrupção nos executivos municipais em que há a responsabilização do prefeito. Não se trata, portanto, de uma revisão exaustiva da literatura sobre o tema, cuja diversidade de abordagens sem dúvida enriquece a compreensão do fenômeno.

INTRODUÇÃO

Se, de um lado, as eleições e a maior competição eleitoral fazem com que políticos e partidos disputem acirradamente os votos dos eleitores, de outro, elas criam incentivos para o uso ilegal de cargos públicos para obter benefícios políticos (Fisman e Golden, 2017). Entre os objetivos da corrupção política, estão assegurar mais recursos para campanhas, comprar apoio no legislativo, construir coalizões e oferecer favores privados aos eleitores em troca do voto. Sistemas políticos nos quais um grande percentual dos competidores usa métodos ilegais para, por exemplo, financiar a campanha através de receitas não contabilizadas podem fazer com que políticos que, de outra maneira, não o fariam, tenham incentivos de fazê-lo para que possam ter alguma chance de vencer. Isso leva ao que alguns autores chamam de equilíbrio de alto nível de corrupção, uma situação que normalmente exige grandes mudanças ou agentes externos para ser alterada (Rothstein e Varraich, 2017).

A teoria de *accountability* diz que eleitores julgam políticos de acordo com seu desempenho anterior (Farejohn, 1986). Eleitores que possuem informações sobre o comportamento ilícito de políticos tenderiam a punir esse tipo comportamento. Eleições futuras ou outros motivos ligados às carreiras políticas dos eleitos, no entanto, podem não ser suficientes para assegurar que

políticos, ao assumir o governo, cumpram aquilo que prometeram ou hajam no melhor interesse dos cidadãos (Manin, Przeworski e Stokes, 1999; Achen e Bartels, 2016). A assimetria de informação entre eleitos e eleitores é inerente à delegação de poderes própria da democracia representativa. Eleitores têm apenas o voto a cada quatro anos para veicular suas preferências aos governantes e, ao mesmo tempo, incentivar o comportamento passado daqueles que foram eleitos. Além disso, o recurso a práticas ilegais como o clientelismo, o financiamento ilegal das campanhas e a compra de voto desvirtua a representação e dificulta a responsabilização dos políticos (Kitschelt e Wilkinson, 2007). Há um virtual consenso entre cientistas sociais de que o uso ilegal dos mandatos para fins políticos ou privados influencia negativamente o crescimento econômico, aumenta a desigualdade de renda e diminui a confiança dos cidadãos na democracia (Fisman e Svensson, 2007; Uslander 2008; Seligson, 2002).

As eleições municipais no Brasil desde a metade da década de 1980, único período no qual há o sufrágio universal efetivo, possibilitam examinar a capacidade dos eleitores de punir políticos contra os quais haja evidências de corrupção¹. O sistema eleitoral usado para eleger prefeitos no Brasil, ao contrário do sistema eleitoral utilizado para os representantes legislativos, tem como uma de suas características a simplicidade e a coincidência de regras em todos os estados do país². Os problemas apontados sobre o sistema eleitoral brasileiro em geral, como fragmentação partidária, competição intrapartidária e infidelidade partidária, no entanto, também afligem os legislativos municipais e, portanto, a política nos municípios (Nicolau, 2017; Avritzer e Filgueiras, 2011).

Apesar do sistema federalista, todos os municípios brasileiros operam sob as mesmas regras eleitorais e o mesmo código penal.³ Na grande maioria dos municípios brasileiros, dois ou três candidatos selecionados pelos partidos locais se apresentam aos eleitores, e o candidato mais votado tomará posse como prefeito aproximadamente dois meses após a data das eleições. Isso,

1 Eleições para prefeito nos municípios brasileiros tem mais de um século de história [Leal 2012, (1949)]. Apesar de alguns exemplos anteriores em partes específicas do país, os executivos municipais foram criados pela Constituição de 1891. A Constituição de 1934 restringiu as eleições de prefeitos, enquanto a de 1946 as restabeleceu. Elas continuaram a existir durante a ditadura militar na maioria dos municípios brasileiros, apesar de não proporcionar uma competição política verdadeira e representativa devido a limites impostos pela ditadura. Além da censura e do controle sobre candidatos e partidos, havia amplas restrições de sufrágio. Não se permitia o voto dos analfabetos, o que implicava que uma proporção substancial dos eleitores não possuísse efetivamente o direito ao voto.

2 Para uma revisão da literatura sobre a relação entre corrupção e instituições políticas, ver Golden e Maadavi (2015).

3 A exceção é a possibilidade de segundo turno para eleições em municípios cujo eleitorado seja superior a 200 mil.

ao menos teoricamente, tenderia a facilitar a responsabilização individual do político por parte do eleitor. Uma importante alteração nas regras se dá a partir das eleições de 2000, quando passa a valer a emenda constitucional que possibilita a reeleição dos prefeitos para um mandato subsequente. As eleições para prefeito em geral são bastante competitivas: a metade das eleições foi decidida por uma margem de vitória inferior a 12 por cento, e um quarto das eleições foram decididas por apenas cinco por cento de diferença dos votos. Uma outra alteração fundamental é a Lei da Ficha Limpa, que passou a valer a partir das eleições municipais de 2012. Essa lei impede que políticos cassados, que renunciaram para evitar um processo de cassação ou que foram condenados por decisão de um órgão colegiado, concorram em eleições por um período de oito anos.

8.2 QUANTA CORRUPÇÃO HÁ NAS PREFEITURAS BRASILEIRAS?

A falta de dados para apurar a verdadeira magnitude e frequência da corrupção nos municípios decorre da própria natureza ilegal do fenômeno. O objetivo dos agentes participantes de operações ilícitas é justamente evitar o seu descobrimento. Dados de investigações específicas, apesar de serem muito relevantes para caracterizar como funciona a corrupção nos municípios brasileiros (o caso dos prefeitos envolvidos nas Máfias dos Sanguessugas é um exemplo), não nos permitem comparar um número de municípios que seja representativo para todos os municípios brasileiros. Dados dos relatórios das auditorias da Controladoria Geral da União (CGU) nos permitem ter alguma noção sobre o nível de corrupção nos recursos e programas federais cujos documentos, obras e contas das prefeituras foram fiscalizados. A escolha dos municípios através de sorteio garante a representatividade para o conjunto dos municípios brasileiros.

TABELA 1 - Evidências de corrupção e má administração de transferências federais

	MANDATOS AUDITADOS	MUNICÍPIOS AUDITADOS	PERCENTUAL DE TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS POR MUNICÍPIO AUDITADO
Má Administração	73% (1783)	81% (1196)	4%
Corrupção	40% (977)	53% (773)	2%

Fonte: elaboração do autor com dados de Brollo et al. (2013) obtidos através dos Relatórios do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União. As auditorias são relativas aos mandatos de prefeito entre 1997 e 2009. Os números entre parênteses indicam os números absolutos de mandatos (segunda coluna) e municípios (terceira coluna) em que foram encontradas evidências de má administração ou de corrupção. Esses números dizem respeito a 2443 mandatos fiscalizados em 1481 municípios brasileiros em auditorias realizadas entre 2003 a 2009.

Em 73% dos 2443 mandatos de administrações municipais auditados entre 2003 e 2009, os auditores da CGU encontraram pelo menos uma evidência de má administração (Tabela 1)⁴. Episódios de má administração não são necessariamente de corrupção, uma vez que podem se dar por despreparo ou desinformação por parte dos gestores. Em aproximadamente 40% dos mandatos de prefeitos, há evidências de pelo menos uma ocorrência grave de improbidade, como desvio de recursos, cerceamento da competição em licitações, não comprovação da aplicação de recursos, uso de notas fiscais frias, documentos falsos ou superfaturamento. Em 53% dos 1481 municípios auditados para o período de 1997 a 2009, há pelo menos uma evidência dessas improbidades graves. Isso quer dizer que, apesar de a corrupção ser bastante comum, em quase metade dos municípios brasileiros auditores federais não encontraram nenhuma evidência ao analisar detalhadamente a aplicação dos recursos transferidos pelo governo federal. Essa diferença de incidência é uma das dimensões importantes da variabilidade de corrupção política nos municípios brasileiros.

Outra medida importante e possível de calcular a partir desses relatórios é o percentual de recursos transferidos sobre os quais há evidências de má administração ou de corrupção em relação a sua utilização: 4% e 2% em média por município respectivamente. A distribuição da parcela dos recursos sobre os quais há evidência de corrupção também se dá de forma desigual nos municípios brasileiros. Para três quartos dos mandatos analisados, menos de 2% dos recursos transferidos pelo governo federal são considerados como tendo sido suscetíveis a improbidades graves. Do outro lado do espectro de corrupção, em 28 municípios auditados há indícios de corrupção para mais de 25% dos recursos transferidos.

Não há medidas objetivas de corrupção que nos permitam comparar os municípios brasileiros com municípios de outros países. Infelizmente, também não é possível analisar a evolução temporal da corrupção política nos municípios brasileiros em geral a partir desses dados, devido a mudanças metodológicas nas auditorias e porque os programas federais analisados não são comparáveis ao longo do tempo. Muitas auditorias da CGU que encontram evidências sobre corrupção de determinada administração municipal não encontraram evidências nas administrações anteriores ou subsequentes, indicando variação no nível de corrupção em um município ao longo do tempo. Avis, Ferraz e Finan (2017) mostram que, em prefeituras auditadas anteriormente, o nível de corrupção encontrado foi 8 pontos percentuais menor em comparação com municípios que nunca haviam sido auditados.

4 Para a construção desses indicadores, ver Brollo et al. (2013).

Estudos sobre determinantes da corrupção política dos municípios brasileiros indicam que o nível de corrupção é mais elevado nas administrações municipais cujos prefeitos estão no segundo mandato consecutivo (Ferraz e Finan, 2011). Os autores interpretam esse resultado a partir da função das eleições em coibir as práticas indevidas, uma vez que eleitores não têm mais a oportunidade de sancioná-los ao final do segundo mandato consecutivo quando o prefeito passa a ser inelegível para o mesmo cargo. A possibilidade de reeleição, portanto, teria um papel positivo ao incentivar os prefeitos a não usar seus cargos para cometer ilícitos enquanto eles ainda podem ser reeleitos. Quando o prefeito se torna inelegível para o mesmo cargo, as ações que podem ser classificadas como corrupção aumentam.

As características pessoais dos prefeitos também influenciam o nível de corrupção encontrado. Administrações municipais lideradas por prefeitas são em média significativamente menos corruptas do que aquelas com prefeitos do sexo masculino (Brollo e Troiano, 2016). Para isolar fatores que possam determinar tanto o nível de corrupção quanto a eleição de uma candidata mulher, esse estudo compara municípios nos quais as eleições para prefeito foram disputadas por candidatos de gêneros diferentes e o pleito foi decidido por uma pequena margem de votos. Municípios mais dependentes de transferências por parte do governo federal têm, na média, nível de corrupção mais elevado em relação àqueles cujos recursos são obtidos diretamente através de impostos e taxas locais (Brollo et al., 2013). Isso se explica pela necessidade de algum nível de consenso por parte da população local e dos atores quando se trata de recursos obtidos localmente.

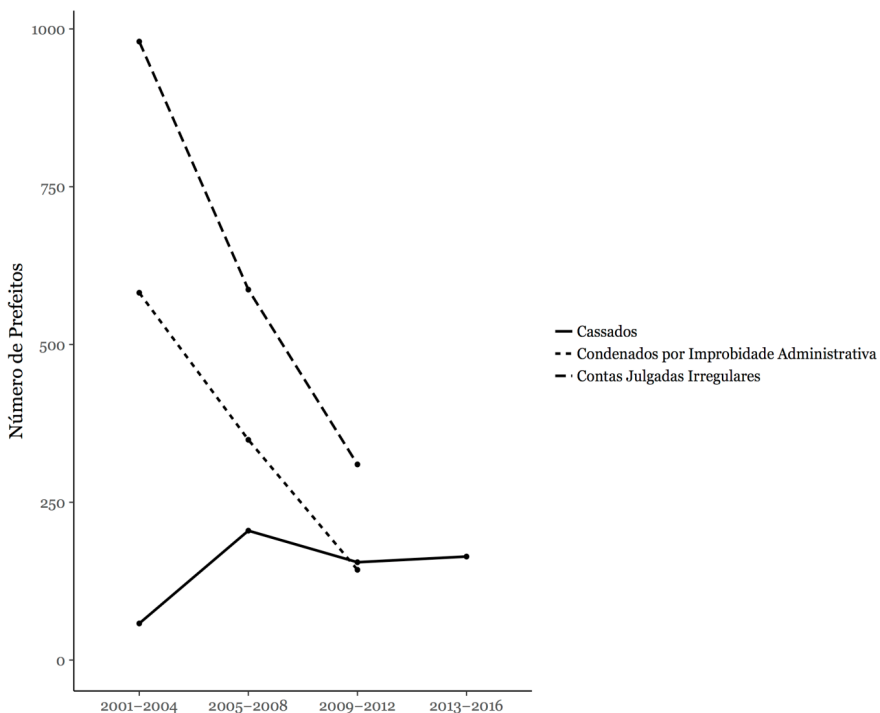
Na metade dos municípios auditados pela CGU, foi encontrado ao menos um episódio de corrupção. Apesar disso, na grande maioria dos municípios um percentual pequeno das receitas foi desviado de suas finalidades. Os estudos existentes e os dados aqui expostos sugerem que há uma grande variação espacial e temporal no nível de corrupção entre os municípios brasileiros. Entre os fatores que explicam essa variação, estão questões políticas como a possibilidade de reeleição, características dos prefeitos eleitos e o nível de autonomia do município em relação a transferências federais.

QUANTA PUNIÇÃO À CORRUPÇÃO HÁ POR PARTE DO JUDICIÁRIO?

A simples análise de custo-benefício por parte daqueles que pensam em cometer ilícitos se dá ao comparar as vantagens do benefícios adquiridos de modo ilícito com a probabilidade de esse ser descoberto multiplicada pela punição associada. Um dos argumentos mais difundidos é de que a corrup-

ção política no Brasil prospera porque há baixa probabilidade de que ela seja descoberta e, mesmo nos casos em que ela é descoberta, há pouca punição. Dados referentes a julgamentos e condenações de prefeitos e ex-prefeitos nos permitem observar que não foram poucos os prefeitos que foram punidos pela justiça ao longo das últimas duas décadas. Quase um quinto dos prefeitos no poder entre 2000 e 2004 tiveram suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União (linha tracejada na Figura 1).

Figura 1 - Punições aos prefeitos: cassações e condenações (2000-2016)



Fonte: elaboração do autor com dados dos processos dos tribunais eleitorais estaduais e do Tribunal Superior Eleitoral, do Tribunal de Contas da União e do Conselho Nacional de Justiça. Para mais informações, ver Gehrke (2017).

O número de prefeitos cassados, aqui definidos como aqueles que perderam o cargo em algum momento e que não voltaram a ocupá-lo até o final de seus mandatos, foi de 58 entre 2000 e 2004 para aproximadamente 180 para cada mandato a partir da metade da década (linha contínua, Figura 1). Isso equivale a aproximadamente 4% de todos os prefeitos ao longo do período. A grande maioria das cassações se dá em decorrência de procedimentos eleitorais

irregulares julgados pelos tribunais eleitorais como compra de voto, abuso de poder econômico e político nas eleições e não por fatos que ocorrem em épocas não eleitorais. Entre os motivos disso está a rapidez relativa da justiça eleitoral em relação à justiça comum (Power e Taylor 2011). Os processos decorrentes da eleição e os recursos aos tribunais regionais Eleitorais e ao Tribunal Superior Eleitoral são julgados a tempo de incidir ainda sobre os mandatos vigentes, enquanto casos decorrentes de outros tipos de corrupção (ex. enriquecimento ilícito) demoram mais tempo para ser julgados e causar a cassação do prefeito pela justiça.

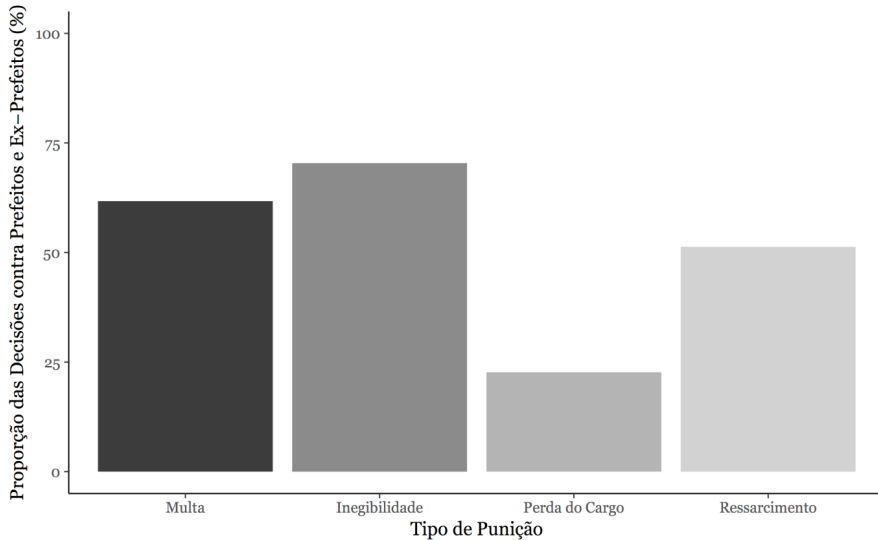
O número de prefeitos condenados por improbidade administrativa e por contas irregulares diminuiu significativamente nos últimos mandatos (Figura 1). Uma das questões em aberto é se essa queda se dá por uma mudança de comportamento por parte dos prefeitos pelo alto nível de punição do início da década passada. Apesar de posterior à queda inicial, a diminuição das condenações aplicadas também pode ter relação com a entrada vigor da lei em 2010, que aumenta as consequências políticas desses julgamentos por não permitir que candidatos condenados em segunda instância ou pelo Tribunal de Contas da União se candidatem⁵. Ainda não é possível obter uma estimativa desse número para o mandato mais recente (2013-2016) porque muitos dos processos ainda estão em tramitação nos tribunais de todo o Brasil. Apesar disso, há um número crescente de prefeitos que perderam o mandato por ações relacionadas que cometeram durante o exercício do mandato propriamente dito e que não dizem respeito à justiça eleitoral. Aproximadamente 20% dessas condenações levaram à perda do cargo de prefeito (Figura 2). Entre as principais razões para essas condenações estão: violação aos princípios administrativos (como a lei de licitações), dano ao erário, enriquecimento ilícito e outras questões consolidadas na lei de improbidade administrativa. Desde 2000, aproximadamente dois mil prefeitos e ex-prefeitos receberam condenações pela justiça comum que não foram posteriormente revertidas. Na maioria dos casos, a condenação implica inelegibilidade (Figura 2).

62% das condenações de prefeitos e ex-prefeitos acarretaram pagamento de multas. O valor total dessas multas ao longo dos anos foi de 423 milhões de reais, enquanto a multa mediana por condenação foi de R\$11.260 (valores não corrigidos pela inflação). Aproximadamente metade das condenações resultou na previsão de ressarcimento aos cofres da prefeitura. O valor total a ser ressarcido foi de 436 milhões de reais, sendo o valor mediana de 120 mil

5 A inelegibilidade causada por condenações pelos Tribunais de Contas estaduais foi motivo de decisão do Supremo Tribunal Federal em 2016, que decidiu que a palavra final é da Câmara de Vereadores de cada município.

reais por condenação. Para mais detalhes sobre o papel da justiça no combate à corrupção nos municípios brasileiros, ver capítulo de Luciano da Ros a seguir.

Figura 2 - Punições associadas a condenações impostas pela justiça comum a prefeitos e ex-prefeitos



Fonte: elaboração do autor com dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça referentes ao período até julho de 2016.

A partir da entrada em vigor da lei da Ficha Limpa em 2010, vários prefeitos e ex-prefeitos condenados foram impedidos de concorrer e de tentar voltar ao cargo de prefeito, algo que influencia diretamente as opções disponíveis aos eleitores.

COMO OS ELEITORES RESPONDEM A INFORMAÇÕES SOBRE CORRUPÇÃO?

As eleições são uma oportunidade de punir lideranças políticas cujas atividades ilícitas sejam de conhecimento público já que a maioria dos eleitores tende a se beneficiar da prevenção da corrupção.⁶ O estudo de Ferraz e Finan (2008) talvez seja a pesquisa que encontra resultados mais positivos sobre a propensão dos eleitores de punir os políticos sobre os quais há evidências de

6 Para uma revisão da literatura internacional sobre o tema, ver De Vries e Solaz (2017). Alguns estudos também focam o mesmo problema em outros níveis da política brasileira, como a Presidência e a Câmara dos Deputados (Rennó, 2011; Pavão, 2015).

corrupção. Os autores aproveitam a dinâmica temporal da publicação dos relatórios das auditorias da CGU e comparam os resultados eleitorais dos prefeitos cujas informações são divulgadas antes do período eleitoral com prefeitos cujos relatórios são divulgados somente após as eleições. Isso lhes permite comparar os resultados eleitorais de administrações na média com o mesmo nível de corrupção, porque a definição de onde são feitas as auditorias se dá por sorteio. Prefeitos sobre os quais há mais evidência de ações ilícitas e cujos malfeitos foram revelados antes das eleições de 2004 têm uma probabilidade de se reeleger significativamente menor do que prefeitos de municípios sem evidências de corrupção. Prefeitos cujos resultados das auditorias são divulgados depois das eleições não são punidos pelos eleitores. Os resultados são condicionados pela existência de pelo menos uma estação de rádio AM no município em questão, caso de apenas 20% dos municípios brasileiros em 2010⁷. Isso aponta para um papel muito importante por parte dos meios de comunicação locais. O que acontece nos pequenos municípios dificilmente terá a cobertura de meios de comunicação sediados em outros municípios. Quanto maior o número de rádios locais, maior a probabilidade de as evidências de corrupção se converterem em punição ao prefeito nas urnas. Os resultados, apesar de restritos aos municípios em que os prefeitos podiam concorrer à reeleição nas eleições de 2004 - uma amostra particular dos municípios brasileiros porque são justamente os locais onde um prefeito teria sido reeleito em 2000, a primeira vez quando isso foi possível - , são bastante indicativos da capacidade dos eleitores de transformar as informações das auditorias em ação efetiva nas eleições municipais.

Estudos que usam técnicas de *survey experiments* encontraram resultados compatíveis com a punição eleitoral da corrupção por parte dos eleitores. Os eleitores brasileiros não parecem dispostos a compactuar com o “rouba, mas faz”, ao menos nos cenários hipotéticos desses estudos (Winters e Weitz-Shapiro, 2013). Quando perguntados, a atitude dos eleitores brasileiros, principalmente os mais pobres, é de rejeitar fortemente a corrupção. Os eleitores também respondem de maneira diferente de acordo com o nível de envolvimento do prefeito e de acordo com a credibilidade da origem das informações. Eleitores com maior conhecimento sobre questões políticas tendem a reagir mais fortemente de acordo com a credibilidade da fonte (Winters e Weitz-Shapiro, 2016). Eleitores são mais propensos, portanto, a reagir quando

7 A presença da televisão, o meio de comunicação mais utilizado pelos brasileiros para se informar, no território também é escassa: somente 10% dos municípios possuíam geradoras próprias de televisão em 2010. Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de 2010.

as informações são associadas a um órgão de controle como a Controladoria Geral da União do que quando essa é transmitida por um partido de oposição.

Pereira, Melo e Figueiredo (2009), analisando eleições nos municípios de Pernambuco e dados de corrupção do Tribunal de Contas daquele estado, no entanto, encontraram que apenas quando as informações são divulgadas no ano das eleições é que os eleitores as usam para sancionar prefeitos. A punição eleitoral também é atenuada em municípios para os quais a transferência de recursos pelo governo federal é maior (Brollo et al., 2013).

Em contraste com os estudos que salientam que eleitores efetivamente punem políticos contra os quais haja informações críveis de corrupção, está o trabalho de Boas, Hidalgo e Melo (2017). Os autores, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, divulgaram informações sobre a aprovação ou reprovação das contas de prefeitos pernambucanos. Diferentemente dos estudos mencionados acima, eles encontram que a informação sobre o resultado do julgamento das contas dos prefeitos não influenciou a avaliação do prefeito e não alterou o comportamento eleitoral nas eleições municipais de 2016. Entre as explicações dos autores, estão a falta de alternativas de candidatos críveis que estejam comprometidos com o combate à corrupção, a falta de saliência da corrupção como tema das eleições municipais e a força da lealdade a dinastias políticas locais. A primeira hipótese de Boas, Hidalgo e Melo possui um paralelo em um estudo realizado no México, no qual eleitores, quando confrontados com informações sobre corrupção, ao invés de votar no candidato adversário, optaram por se abster de participar das eleições (Chong et al. 2015). Apesar do voto obrigatório no Brasil, um aumento dos votos brancos e nulos seria compatível com essa hipótese. A última hipótese dos autores sobre a lealdade dos eleitores a elites locais e quanto essa influencia a punição da corrupção parece ser uma questão que merece mais inquirição, para a qual os autores não apresentam muitas evidências.

A capacidade dos brasileiros de premiar ou sancionar as administrações municipais de acordo com as suas qualidades em geral também é questionada. Eleitores tendem a premiar prefeitos que governaram municípios quando há choques positivos nos preços internacionais das commodities que esses municípios produzem, independentemente de qualquer ação dos prefeitos e do fato de que esses não têm como influenciar os preços no mercado internacional (Novaes e Schumerini, 2016).

A divulgação das informações sobre corrupção está sujeita a reação dos atores envolvidos. Os políticos muitas vezes têm ao seu alcance ações que lhes permitem subverter a relação com os eleitores através do uso da máquina pública para o clientelismo e para a compra de votos. A vulnerabilidade de uma parcela dos eleitores também os deixa mais propensos a participar de transações clientelistas em que haja a troca de benefícios privados (como doação de bens,

emprego, favores) pelo voto. Ao estudar o impacto da distribuição de cisternas no nordeste brasileiro, Bobonis et al. (2017) encontram que eleitores que não receberam cisternas encontram-se na média mais propensos a aceitar uma troca clientelar e a votar em prefeitos no cargo ao invés de outros candidatos. Prefeitos podem, além disso, moldar a composição do eleitorado. Hidalgo e Nichter (2016) encontram que os prefeitos influenciam eleitores a transferir os seus títulos eleitorais para os municípios onde eles governam e que isso tem consequências eleitorais muito positivas para prefeitos buscando a reeleição.

Um dos pontos importantes que influencia o controle dos políticos por parte dos eleitores é o financiamento eleitoral, questão pouco estudada no âmbito das eleições municipais brasileiras. As investigações desde o início da operação Lava Jato têm mostrado a dinâmica entre técnicas ilegais de financiamento de campanha e desvio de recursos do estado e superfaturamento. Novas regras de financiamento de campanha a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal proibiram doações de empresas. O fato de passarem a ser ilegais não garante que tais doações não existirão na prática. Sabemos, por outro lado, que tetos de gastos de campanha mais baixos, impostos nas eleições municipais de 2016, contribuíram para disputas eleitorais mais acirradas e foram favoráveis a candidatos menos ricos (Avis et al., 2017).

Os partidos locais são fundamentais na escolha dos candidatos para prefeito e poderiam portanto ser um impeditivo ao fornecer seu apoio e suas legendas a políticos acusados de corrupção. No entanto, a facilidade na troca de partidos por parte dos políticos e a baixa fidelidade do eleitorado com relação aos partidos dificultam esse processo. O índice de Pedersen para as eleições municipais brasileiras entre 1996 e 2012 indica que pelo menos 31% dos votos são destinados a outros partidos nas eleições subsequentes (Klasanja e Tituinik, 2017)⁸. Há também grande mudança nas coalizões e apoios locais de uma eleição para outra, dificultando a tarefa do eleitor ao monitorar os partidos, entender as suas plataformas e as suas alianças.

A possível incapacidade das eleições em proporcionar que eleitores possam sancionar políticos que usam os cargos de maneira ilegal para fins políticos ou privados e criar incentivos para que políticos ajam de acordo com os interesses da maioria dos cidadãos no decorrer de seus mandatos não é algo específico das eleições municipais brasileiras. Em muitos países ricos e democráticos há muitas décadas, políticos sobre os quais há evidências de corrupção, também não foram punidos nas urnas (Chang, Golden e Hill, 2010).

8 Exercício feito para a votação dos cinco maiores partidos (PMDB, PSDB, PP, DEM - ex-PFL, PT).

CONCLUSÃO

As prefeituras são fundamentais para a prestação de serviços para brasileiros de todas as regiões do país. Assim como nos outros níveis de governo, o uso ilegal dos cargos e do dinheiro público para fins políticos ou de enriquecimento ilícito é bastante comum nas prefeituras brasileiras. A corrupção não é, no entanto, sistemática e incondicional em todas as prefeituras. Há administrações e municípios onde há graves problemas de corrupção, enquanto em outros municípios os níveis de corrupção são muito inferiores. A capacidade dos eleitores de reagir a evidências de corrupção é um dos aspectos centrais da agenda de pesquisa em torno da corrupção nos municípios brasileiros e um tema fundamental sobre o qual não há consenso.

Faltam estudos bem feitos sobre uma série de questões importantes como o papel dos partidos políticos e das câmaras dos vereadores no combate a corrupção nos executivos municipais. A visão caricatural que se tem de muitas Câmaras de Vereadores é de que elas, ao serem cooptadas pelos prefeitos e possuírem pouca capacidade de gestão, na maioria das vezes não fazem bem o seu trabalho de fiscalização dos executivos municipais. Isso ocorre apesar de os partidos dos prefeitos na grande maioria dos casos não possuírem maioria nos legislativos. Muitas vezes vereadores são partícipes ou coniventes com os esquemas de corrupção na prefeitura. A literatura atual não nos fornece indicações sobre quais fatores fazem com que vereadores tendam a se dedicar mais à importante função de controle da corrupção nas prefeituras brasileiras. Outra limitação é uma compreensão mais clara sobre o papel das mídias locais sobre o *accountability* eleitoral. As consequências de iniciativas de transparência por parte dos governos municipais, como tornar pública uma grande quantidade de informações sobre as despesas, também merecem ser mais bem compreendidas.

Apesar das limitações da literatura sobre corrupção nos municípios brasileiros, o crescimento da quantidade e da qualidade dos trabalhos nessa área nos permitiu aprender bastante e iluminar estratégias que permitam um aperfeiçoamento das políticas de combate à corrupção. Estudos sobre a corrupção em governos municipais indicam também que a existência de auditorias e a sanção de ilícitos por parte da justiça assim como a presença e o nível de competição da mídia local são fatores inibidores da corrupção. Além de governos de prefeitas mulheres serem na média menos corruptos, a possibilidade de reeleição incentiva políticos a cometer menos ilícitos. Os dados aqui apresentados também indicam que um número considerável de prefeitos e ex-prefeitos corruptos foi punido pela justiça a partir da primeira década do século XXI.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e sistema político no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- ACHEN, Chistopher; BARTELS, Larry. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. 1. ed. Princeton: Princeton University Press, 2016.
- AVIS, Eric; FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; VARJÃO, Carlos. Money and Politics: The Effects of Campaign Spending Limits on Political Competition and Incumbency Advantage. *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, n. 23508, 2017.
- AVIS, Eric; FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians. *Journal of Political Economy*, Cambridge, n. 22443, jul.2016.
- BOBONIS, Gustavo; GERTLER, Paul; GONZALEZ-NAVARRO, Marco; NICHTER, Simeon. Vulnerability and Clientelism. *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, n. 23589, 2017.
- BROLLO, Fernanda, NANNICINI, Tomasso, PEROTTI, Roberto, e TABELLINI, Guido. The political resource curse. *The American Economic Review*, Pittsburgh, v. 103, n.5, p. 1759–96, 2013.
- BROLLO, Fernanda, e TROIANO, Ugo. What happens when a woman wins a close election? Evidence from Brazil. *Journal of Development Economics*, v. 122, p. 28-45, 2016.
- CHANG, Eric; GOLDEN, Miriam; HILL, Seth. Legislative malfeasance and political accountability. *World Politics*, Princeton, v. 62, n. 2, p. 177-220, 2010.
- CHONG, Alberto; DE LA O, Ana; KARLAN, Dean; WANTCHEKON, Leonard. Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A Field Experiment in Mexico on Voter Turnout, Choice, and Party Identification. *Journal of Politics*, Chicago, v. 77, n. 1, p. 55-71, 2015.
- CRISP, Brian; OLIVELLA, Santiago; POTTER, Joshua, & MISHLER, William. Elections as Instruments for Punishing Bad Representatives and Selecting Good Ones. *Electoral Studies*, Amsterdam, v. 34, p. 1–15, 2014.
- DE VRIES, Catherine e SOLAZ, Hector. Electoral Consequences of Corruption. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v. 20, n. 1, p. 391-408, 2017.
- FEREJOHN, John. Incumbent performance and electoral control. *Public choice*, Cham, v. 50, n. 1, p. 5-25, 1986.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge (EUA), v. 123, n. 2, p. 703-745, mai. 2008.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review*, Pittsburgh, v. 101, p. 1274–1311, 2011.
- FIGUEIREDO, Miguel; HIDALGO F. Daniel; KASAHARA Yuri. *When Do Voters Punish Corrupt Politicians? Experimental Evidence from Brazil*. 2012. Disponível em: <http://cega.berkeley.edu/assets/cega_events/44/CEGA_ResearchRetreat2012_deFigueiredo_Paper.pdf>. Acesso em: 18 de out. 2017.
- FISMAN, Raymond; SVENSSON, Jakob. Are corruption and taxation really harmful to growth? Firm level evidence. *Journal of Development Economics*, Amsterdam, v. 83, n. 1, p. 63-75, 2007.

GEHRKE, Manoel. Spillovers of Law Enforcement: *What Happens when Corrupt Politicians are Removed from Office?*. Disponível em: <<http://manoelgehrke.com/research/>>. Acesso em: 18 de out.2017.

GOLDEN, Miriam; MAHDAVI, Paasha. The institutional components of political corruption. In: GANDHI, Jennifer; RUIZ-RUFINO, Rubén. *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*. Londres e Nova York: Routledge, 2015, cap. 29, p. 404-20.

HIDALGO F. Daniel; NICHTER, Simeon. Voter buying: Shaping the electorate through clientelism. *American Journal of Political Science*, East Lansing, v. 60, n. 2, p. 436-455, 2016.

KITSCHOLT, Herbert; WILKINSON, Steven I. (Ed.). *Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. 1. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

KLASNJA, Marko; TITUINIK, Rocío. The Incumbency Curse: Weak Parties, Term Limits, and Unfulfilled Accountability. *American Political Science Review*, Washington, v. 111, n. 1, p. 129-148, 2017.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Elections and Representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem?* 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2017.

PAVÃO, Nara. *The failures of electoral accountability for corruption: Brazil and beyond*. 2015. 233f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, 2015.

PEREIRA, Carlos, MELO, Marcus; FIGUEIREDO, Carlos. The corruption enhancing role of reelection incentives: counterintuitive evidence from Brazilian audit reports. *Political Research Quarterly*, Thousand Oaks, v. 62, p. 731-744, 2009.

RENNÓ, Lucio R. Corruption and Voting. In: POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew. *Corruption and Democracy in Brazil: the struggle for accountability*. 1. ed. Notre Dame: University of Notre Dame Press. p. 56-79, 2011.

ROTHSTEIN, Bo; VARRAICH, Aiysha. *Making sense of corruption*. 1.ed. Nova York: Cambridge University Press, 2017.

SELIGSON, Mitchell. The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. *The Journal of Politics*, Chicago, v. 64, n. 2, p. 408-433, mai.2002.

USLANER, Eric. *Corruption, inequality, and the rule of law: the bulging pocket makes the easy life*. 1. ed. Cambridge University Press, 2008.

WEITZ-SHAPIRO, Rebecca; WINTERS, Matthew. Lacking information or condoning corruption? voter attitudes toward corruption in Brazil. *Comparative Politics*, Nova York, v. 45, n.4, p. 418-436, 2013.

WINTERS, Matthew; WEITZ-SHAPIRO, Rebecca. Political Corruption and Partisan Engagement: Evidence from Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, Hamburgo, v. 7, n.1, p. 45-81, 2016.