Universidade do Estado Do Rio De Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

James Batista Vieira

O fundamento das improbidades na administração pública municipal brasileira

Rio de Janeiro

2013

James Batista Vieira

O fundamento das improbidades na administração pública municipal brasileira

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Profa. Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Rio de Janeiro

2013

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

V665 Vieira, James Batista.
O fundamento das improbidades na Administração Pública Municipal brasileira / James Vieira Batista. – 2013.
311 f.

Orientadora: Argelina Maria Cheibub Figueiredo.
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Corrupção administrativa - Teses. 2. Corrupção – Teses. 3. Administração pública – Teses. 4. Governança – Teses. 5. Ciência Política – Teses. I. Figueiredo, Argelina Maria Cheibub. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

James Batista Vieira

O fundamento das improbidades na administração pública municipal brasileira

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovado em: 11 de março de 2013.

Banca Examinadora:

_____
Profa. Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

_____
Profa. Dra. Celina Maria de Souza
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

_____
Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

_____
Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Universidade de Brasília

_____
Prof. Dr. Ricardo Wahrendorff Caldas
Universidade de Brasília

Rio de Janeiro

2013

DEDICATÓRIA

Aos que dependem de nosso trabalho.

Dedico.

AGRADECIMENTOS

Aos professores, colegas e servidores do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Em especial a Lia González, Simone Sampaio, Caroline Carvalho, Jairo Nicolau e Fabiano Santos. A inestimável atenção da orientadora Argelina Cheibub Figueiredo.

Aos servidores da Controladoria-Geral da União, a quem cumprimento na figura de Ronald da Silva Balbe, cujo auxílio foi indispensável à realização dessa pesquisa.

Aos professores, colegas e servidores da Universidade de Brasília. Em especial a Diretora Lúcia Mercês de Avelar, aos professores Paulo Calmon, André Borges e Ricardo Caldas e Ligia Pavan, as servidoras Dina Almeida e Celi de Oliveira e aos colegas de pesquisa Rayla Costa, Susana Bótar, Henrique Félix, Ricardo Duringan, Walter Bittar.

Aos amigos Guarino Gentil, Marcos Batista, Yam Dzialovski, Pedro Pestana, Daniel Mostacada, Yuri Farias e as amigas Luzia e Daniela Borges, Das Neves, Camila Torres, Pamela Marra, Cíntia Pinheiro, Jaqueline Figueiredo.

Ao pai, a mãe, a irmã e a tia Bê.

Aos que apoiam.

RESUMO

VIEIRA, James B. *O fundamento das improbidades na administração pública municipal brasileira.* 2013. 300f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Ao longo da história, poucos fenômenos despertaram tanto interesse dos cidadãos, dispenderam tantos recursos do Estado e contribuíram tanto para o atraso de seu desenvolvimento quanto o problema da "corrupção dos agentes públicos". Nesta tese, uso o conceito de improbidade para definir um tipo particular de fenômeno e distingui-lo de outros geralmente abrangidos pelo conceito de corrupção. A partir daí procuro responder as seguintes questões: quais elementos influenciam o processo de tomada de decisão do agente público para que considere o engajamento em uma improbidade? Que fatores estão associados à ocorrência de improbidades na Administração Pública municipal brasileira?

Sob a perspectiva da nova economia institucional, a primeira parte da tese procede com a análise conceitual e metodológica do fenômeno, consubstanciado no referencial analíticos das improbidades, sustentando que: a) as improbidades correspondem a um gênero de atitudes oportunistas, dentre as quais se destaca uma espécie denominada transação corrupta; b) o processo de tomada de decisão do agente público, inserido no contexto de racionalidade limitada, orienta-se igualmente por elementos da análise custo-benefício (maximização da utilidade esperada), da dinâmica dos processos de aprendizagem e da barreira ético-moral dos próprios indivíduos.

As demais partes da tese apresentam os resultados de uma investigação empírica sistemática, baseada nas informações de uma amostra aleatória de 960 municípios brasileiros auditados pela Controladoria-Geral da União. A análise evidencia os fatores associados à ocorrência das improbidades, tanto sob o ponto vista da literatura tradicional (modernização, capital social e rent-seeking), quanto da nova perspectiva analítica proposta, baseada nos mecanismos de governança. O teste a partir dos modelos tradicionais da literatura demonstra: a) a associação negativa entre a ocorrência das improbidades e os indicadores de desempenho

institucional e de desenvolvimento socioeconômico dos municípios (em consonância com os efeitos comumente atribuídos as improbidades); b) a associação negativa entre a ocorrência das improbidades e os indicadores de modernização e de capital social dos municípios (em consonância com as causas comumente atribuídas as improbidades); c) a não associação entre a ocorrência das improbidades nos municípios brasileiros e os indicadores de incentivo ao comportamento *rent-seeking* (em oposição à clássica proposição de que quanto maior o tamanho do Estado, maior será a ocorrência de improbidades em razão dos incentivos oriundos de seu monopólio).

Com base nos resultados obtidos, incorporo os supostos neoinstitucionalistas a análise das improbidades, interpretando-os como decorrência da inadequação das estruturas de governança dos contratos. Assim, para além do impacto do arranjo institucional, que abarca o controle parlamentar, administrativo e jurisdicional interno e externo dos recursos públicos federais transferidos aos municípios, apresento evidências de que as variações observadas na contagem de improbidades nos municípios brasileiros estão diretamente relacionadas à qualidade de seus mecanismos de governança. Dentre esses, destacam-se aqueles de natureza democrática: os mecanismos de controle social (os conselhos municipais de políticas públicas); os mecanismos de promoção da transparência (a qualidade do governo eletrônico); e os mecanismos de *accountability* (a disputa político-eleitoral). De acordo com o referencial analítico das improbidades, a existência e operação desses mecanismos elevam os custos de transação do agente público que, mesmo superando as limitações da barreira ético-moral e de aprendizado, ainda considera um eventual engajamento nesse gênero de atitudes oportunistas.

Palavras-chave: Improbidade. Corrupção. Município. Administração Pública. Governança.

ABSTRACT

VIEIRA, James B. *The foundations of improbity in Brazilian municipal public administration*. 2013. 300f. Tese (Doutorado em Ciência Politica) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Throughout history, few phenomena aroused so much interest among citizens and wasted so many resources of the State and contributed so much to the delay in its development as the problem of "corruption of public agents." In this thesis, I use the concept of improbity to define a particular type of phenomenon and distinguish it from others usually covered by reference to corruption. Thereafter I try to answer the following questions: what elements influence the decision-making process of the public agent to consider engaging in an improbity? What factors are associated with the occurrence of improbity in Brazilian local public administration?

From the perspective of new institutional economics, the first part of the thesis proceeds with the conceptual and methodological analysis of the phenomenon, embodied in the analytical framework of improbity, arguing that: a) the improbity correspond to a kind of opportunistic attitudes, among which stands out a species called corrupt transaction b) the decision-making process of the public agent, placed in the context of bounded rationality, is equally oriented by elements of cost-benefit analysis (maximization of expected utility), the dynamics of learning processes and their own ethical and moral barrier.

Other parts of this thesis present the results of a systematic empirical investigation, based on information from a random sample of 960 municipalities audited by the General Controller Office. The analysis highlights the factors associated with the occurrence of improbity, both from the point of view of the traditional literature (modernization, social capital and rent-seeking), as the new analytical perspective proposed, based on governance mechanisms. The test from the traditional models of literature demonstrates: a) the negative association between the occurrence of improbity and indicators of institutional performance and socio-economic development of the municipalities (in accordance with the effects commonly assigned to improbity), b) the negative association between the

occurrence of improbity and indicators of modernization and social capital of the municipalities (in line with the causes commonly granted to improbity), c) the lack of association between the occurrence of improbity in Brazilian municipalities and indicators to encourage rent-seeker behavior (as opposed to the classical proposition that the greater the size of the State, the greater the occurrence of improbity because of incentives arising from its monopoly).

Based on these findings, I have integrated the new institutionalism assumptions to the analysis of the improbity, interpreting them as failures of governance structures. Thus, beyond the impact of institutional arrangement that encompass the legislative control, administrative and judicial review of internal and external resources that Brazilian federal government transferred to municipalities, I have present evidences that the observed variations in the count of improbity in Brazilian municipalities are directly related to the quality of its governance arrangements. Among these, stand out from those of democratic nature like the mechanisms of social control (municipal councils of public policy); mechanisms for promoting transparency (the quality of e-government), and the accountability mechanism (the electoral dispute). According to the analytical framework of improbity, the existence and operation of these mechanisms raise the transaction costs of the public agents, even surpassing the limitations of ethical-moral barrier and learning.

Keywords: Improbity. Corruption. Municipalities. Public Administration. Governance.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	**13**
1	**O REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL**	**21**
1.1	**ANÁLISE CONCEITUAL**	**22**
1.1.1	**As Tradições de Estudo da Corrupção**	**23**
1.1.2	**O Fundamento Contratual**	**30**
1.2	**O REFERENCIAL ANALÍTICO DAS IMPROBIDADES**	**41**
1.2.1	**Os Fundamentos da Análise de Decisão do Agente**	**41**
1.2.2	**A Barreira Ético-moral do Agente (Custo Moral)**	**43**
1.2.3	**O Cálculo Racional**	**44**
1.2.4	**A Dinâmica dos Processos de Aprendizagem**	**50**
2	**O DESENHO DA PESQUISA**	**52**
2.1	**A MENSURAÇÃO DAS IMPROBIDADES**	**53**
2.1.1	**As formas de Mensuração das Improbidades**	**53**
2.1.2	**A Mensuração das Improbidades no Contexto Brasileiro**	**57**
2.2	**ANÁLISE EXPLORATÓRIA E TÉCNICA DE ANÁLISE**	**61**
2.2.1	**Análise Exploratória dos Dados**	**62**
2.2.2	**A Técnica de Análise dos Dados**	**69**
3	**ANÁLISE EMPÍRICA - I**	**72**
3.1	**ANÁLISE DO IMPACTO SOCIOECONÔMICO DAS IMPROBIDADES**	**73**
3.1.1	**O Desempenho Institucional dos Municípios Brasileiros**	**74**
3.1.2	**Análise do Impacto Socioeconômico**	**81**
3.1.3	**Síntese**	**97**
3.2	**ANÁLISE DOS MODELOS EXPLICATIVOS TRADICIONAIS**	**98**
3.2.1	**O Modelo *Rent-seeking***	**98**
3.2.2	**O Modelo da Modernização**	**101**
3.2.3	**O Modelo do Capital Social**	**107**
3.2.4	**Síntese**	**110**
4	**ANÁLISE EMPÍRICA – II**	**112**
4.1	**ANÁLISE DO ARRANJO INSTITUCIONAL – I: OS MECANISMOS DE CONTROLE POLÍTICO E JURISDICIONAL EXTERNO**	**114**
4.1.1	**A Análise do Controle Parlamentar**	**114**

4.1.2 A Análise do Controle Jurisdicional Externo _____ 119
4.1.2 A Análise do Sistema de Justiça _____ 126
4.2 ANÁLISE DO ARRANJO INSTITUCIONAL - II: OS MECANISMOS DE CONTROLE JURISDICIONAL INTERNO ____ 132
4.2.1 O Sistema Federal de Controle Interno _____ 135
4.2.2 As Medidas de Supervisão Ministerial _____ 140
5 ANÁLISE EMPÍRICA – III _____ 147
5.1 OS MECANISMOS DE GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS _____ 148
5.1.1 Os Mecanismos de Governança Política _____ 148
5.1.2 Os Mecanismos de Governança da Gestão Pública _____ 158
CONSIDERAÇÕES FINAIS _____ 184
REFERÊNCIAS _____ 188
APÊNDICE _____ 220

INTRODUÇÃO

A corrupção dos agentes públicos é um problema tão significativo na política que a origem do tema pode ser facilmente identificada nos trabalhos que constituem os primórdios do pensamento político ocidental - está presente nas obras de Heródoto, Platão, Aristóteles, Cícero, Políbio, Maquiavel (RYAN, 2012). Isso ocorre porque, desde sempre, identificou-se que esta prática beneficia poucos em detrimento de muitos, atrasa e distorce o desenvolvimento econômico, nega direitos fundamentais e o devido processo legal, desvia recursos dos serviços básicos, da ajuda internacional e da economia como um todo (JOHNSTON, 2005, p. 1). Contemporaneamente, a literatura dedicada ao estudo desse fenômeno é amplíssima e as evidencias empíricas convergem no sentido de afirmar que sua ocorrência é responsável por comprometer a eficiência econômica e a legitimidade dos regimes políticos (KRUEGER, 1974; MAURO, 1995; ROSE-ACKERMAN, 1978, 1999, 2006; TANZI; DAVOODI, 1997).

Mesmo assim, por um longo período de tempo, poucos investigadores ou especialistas em políticas públicas se dedicaram ao estudo empírico sistemático deste fenômeno, preferindo voltar-se aos “temas de boa reputação”, evitando assim as dificuldades que o tema impõe - relacionadas à escassez de dados, a imagem de “ingenuidade” associada aos pesquisadores da área e a relutância de ingressar num domínio repleto de estórias ricas em detalhes, mas teoricamente frágeis. Desde o renascimento dessa agenda de pesquisa, em meados da década de 80 do século XX, muitos trabalhos empíricos realizados priorizaram a análise estatística focada em índices unidimensionais de percepção ou em estudos de caso de grande riqueza de detalhes, mas pouco integrados a um quadro de referência mais amplo e generalizável. Por isso, essas duas tradições de pesquisa mantiveram-se separadas, ao invés de complementarem-se mutuamente (JOHNSTON, 2005, p. x). Como resultado, a pesquisa a respeito das causas da corrupção dos agentes públicos ainda hoje se destaca pela controvérsia a respeito da validade, confiabilidade, amostragem e, especialmente, pelo fato dos índices que buscam mensurar o fenômeno, pela experiência e/ou percepção, não estarem correlacionados entre si (SAMPFORD *et al.*, 2006).

Ao longo do final do século XX, instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e a Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OECD) e organizações não governamentais, como a Transparência Internacional, mostravam-se preocupadas com as implicações da corrupção dos agentes públicos sobre a economia mundial. Em razão disso, em 1996 o Banco Mundial determinou que o seu combate fosse uma de suas principais linhas de ação, incentivando a realização de estudos em vários países. Estas pesquisas, por sua vez, evidenciavam que o pagamento de propinas aumentava o custo de operacionalização dos negócios, afastava investidores e promovia efeitos perversos sobre o crescimento econômico e a alocação de recursos. Em 1999, James Wolfensohn, então presidente do Banco Mundial, afirmava que:

> No que se refere ao Banco Mundial, não existe assunto mais importante do que a corrupção. [..] No centro do assunto da pobreza está a igualdade, e no centro do assunto da igualdade está a questão da corrupção. (WORLD BANK, 2007)

Durante este período, porém o debate foi dirigido por grupos de interesse que advogavam em favor da concepção liberal de que “a corrupção” decorre de uma obstrução ao livre mercado (razão pela qual as reformas deveriam privilegiar as medidas de liberalização econômica). Uma perspectiva profundamente explorada pela *public choice* e, em especial, pelos adeptos do modelo *rent-seeking* (KRUEGER, 1974; TULLOCK, 1989). Sob outra perspectiva floresceram os estudos que enfatizam a dimensão jurídica e sociológica da corrupção dos agentes públicos. Sob o ponto de vista sociológico, a tradição da modernização e da cultura política destacaram a importância da cultura, da história e do desenvolvimento socioeconômico sobre a ocorrência desse fenômeno (HEIDENHEIMER, 1978; HUNTINGTON, 1968; LEFF, 1964; PIZZORNO, 1992). As pesquisas da cultura cívica, por exemplo, ofereceram robustas evidências acerca do impacto positivo do capital social sobre a manutenção da integridade das instituições públicas (DELLA PORTA; VANUCCI, 2000; GONZALEZ; POWER, 2003; HUSTED, 1999; PUTNAN, 1996).

No Brasil, a corrupção dos agentes públicos é um tema de investigação importante e tradicional da literatura sociológica, com origem moderna direta nos

estudos sobre o clientelismo de Vitor Nunes Leal (1948), o patrimonialismo de Raymundo Faoro (1958) e indireta, em razão do foco estar em outros fenômenos sociais próximos, nas obras de Oliveira Viana (1999), Sérgio Buarque de Holanda (1936), Roberto Da Matta (1979). Mais recentemente, o interesse acadêmico pelo tema foi renovado pelos trabalhos de David Fleischer (1997, 2002), Bruno Speck (2002), Cláudio Abramo (2006), Leonardo Avritzer et al. (2008), Fernando Filgueiras (2008). De toda a forma, é com os recentes trabalhos de Timothy Power e Matthew Taylor (2011), Carlos Pereira *et al*. (2009a; 2009b), Claudio Ferraz e Frederico Finan (2009, 2011), Ciro Avelino e George Biderman (2010), Guilherme Lichand et al (2011) que esta tese dialoga – tanto em razão da concordância e/ou discordância sobre as hipóteses de investigação, quanto das técnicas e métodos utilizados para a análise empírica.

Sob o ponto de vista do desenvolvimento institucional, no Brasil pós-regime militar, os escândalos de corrupção do governo Fernando Collor de Melo não resultaram em inovações institucionais, com o propósito de coibir a corrupção sistêmica dos agentes públicos, tanto na esfera política, quanto burocrática.[1] O processo mais significativo de reforma institucional da década de 90 - o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - teve como objetivo geral o aprimoramento da gestão, não o combate à corrupção dos agentes públicos (MARE, 1995). Por isso, a resposta institucional da União às diversas acusações de corrupção de seus agentes, atribuídas ao longo dos anos 90, correspondeu, de fato, em 2001, a criação da Corregedoria-Geral da União, posteriormente denominada Controladoria-Geral da União, que representou uma verdadeira inovação institucional no processo de controle interno, pois:

i. centralizou o controle da Administração Pública Federal num órgão de status ministerial e estendeu as suas atividades ao monitoramento das políticas públicas federais executadas nos entes subnacionais, por meio da fiscalização dos programas financiados pela União (primeiro momento, de 1994 a 2000);
ii. passou a promover a qualidade da gestão pública, por meio do fomento a diversas medidas de promoção da ética e da integridade no serviço público, com possível repercussão positiva nos entes

[1] Bárbara Geddes e Artur Ribeiro (2000) especulam que a corrupção dos agentes públicos havia, de fato, aumentado no Brasil dos anos 80 e início dos anos 90.

> subnacionais (segundo momento, a partir de 2000) (OLIVIERI, 2010, 2012).

Até então, cada ministério contava com sua própria secretaria de controle interno (Cisets), hierarquicamente subordinada ao ministro a quem deveriam controlar (abrindo espaço para conflitos de interesse). Uma falha de governança que inviabilizava, na prática, o controle e a correição de erros e irregularidades na gestão da Administração Pública Federal. A reforma institucional que teve início em 2001 centralizou as atividades de controle na Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e criou unidades da mesma em todos os estados da federação (OLIVIERI, 2010).

Esta inovação institucional foi muito importante para o país, pois o forte movimento de centralização fiscal e descentralização da execução das políticas públicas, reforçado após a constituição de 1988, tornou a maioria dos municípios brasileiros dependentes das políticas sociais financiadas pelos recursos públicos federais, cujo controle está a cargo dos órgãos federais de controle interno e externo. Este movimento de centralização do controle interno da União contribuiu não só para tornar mais efetiva a sua própria atuação, como viabilizou a criação, ao menos em tese, de um instrumento disciplinador/orientador de toda a Administração Pública, incluindo estados e municípios, tal como descreve Cecília Olivieri (2008, 2010).

No que tange aos mecanismos de controle da Administração Pública municipal, por parte da União, a principal inovação institucional foi o Programa de Fiscalização nos Municípios, criado em 1995, e posteriormente substituído, em 2003, pelo Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Com esse movimento, segundo a referida autora, ocorreu:

i. à alteração no foco da fiscalização nos municípios (da gestão do programa federal que repassava os recursos para a gestão do prefeito);
ii. a instituição de ampla publicidade ao programa (por meio da publicação dos relatórios identificados por município no site da CGU); e
iii. a substituição do foco no aperfeiçoamento da gestão dos ministérios para o combate à corrupção nos municípios (OLIVIERI, 2012, p. 6).

A partir dos dados do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, publicados pela Controladoria-Geral da União, uma séria de pesquisas empíricas foi realizada, muitas das quais evidenciando o impacto positivo do programa sobre a redução das irregularidades – atribuindo esse efeito a uma maior responsabilização dos governantes municipais em função dos resultados das fiscalizações da Controladoria-Geral da União (CIRO; AVELINO, 2010; FERRAZ; FINAN, 2009; LICHAND *et al.*, 2011). A respeito destes resultados, a pesquisa apresenta evidências abundantes de que a perspectiva focada exclusivamente na fiscalização e publicação dos resultados de auditoria, mesmo atuando de forma coordenada com as demais instituições que integram o arranjo institucional de controle da União (uniforme em todo o país), não é condição suficiente para a redução das irregularidades. De fato, como sustenta a tese, existe outro fator responsável pelas variações observadas no indicador de improbidades dos municípios brasileiros: a qualidade da governança democrática das políticas públicas (promovida pelos mecanismos de promoção da transparência, da participação e de *accountability*).

Estrutura da tese

Esta tese integra o contexto de renascimento das pesquisas dedicadas ao estudo empírico da corrupção dos agentes públicos, sob uma perspectiva comparativa, que toma como unidade de análise os municípios brasileiros. Por esta razão, passa ao largo da literatura nacional e internacional sobre o fenômeno que apesar de sua rica contribuição ao conhecimento, dispensa o tratamento sistemático de evidências empíricas e/ou privilegia os estudos de caso e a comparação entre distintas unidades de análise sem o propósito teórico de constituir um referencial analítico mais amplo.

Com esse intuito a pesquisa se propõe a reavaliar empiricamente os modelos explicativos tradicionais da literatura especializada perante as evidências do contexto nacional e contribuir para o avanço do conhecimento sobre o objeto de estudo nas dimensões:

a. metodológica: ao propor uma nova conceituação das improbidades (gênero) e das transações corruptas (espécie) no setor público;

b. teórica: ao propor um novo referencial analítico para a explicação das improbidades e evidenciar os principais fatores associados a sua ocorrência (VAN EVERA, 1997; GOERTZ, 2005).

A pesquisa compartilha o suposto neoinstitucionalista de que a ocorrência das práticas oportunistas, dentre as quais estão incluídas as diversas espécies de improbidade, decorre, fundamentalmente, das fragilidades dos mecanismos de governança dos contratos que permeiam as instituições sociais, tanto públicas, quanto privadas – governança contratual (NORTH, 1990; WILLIAMSON, 1985, 1996).[2] Ou seja, assim como nos contratos privados, os *principals* do Estado que não transacionarem dentro de um arranjo institucional apropriado (fortalecendo os mecanismos de governança de seus contratos), tanto em sua dimensão burocrática quanto política, aumentarão sua exposição às praticas oportunistas de seus *agents* e, consequentemente, ao risco de serem prejudicados em decorrência das improbidades.[3] Por isso, dentro do contexto de relação de agência estabelecida por meio das transferências financeiras da União para os municípios, com o propósito de executar as políticas públicas a nível local, questiona-se: quais mecanismos de governança estão associados à menor ocorrência de improbidades na administração pública municipal brasileira? Como explicar os resultados empíricos obtidos a partir de um referencial analítico generalizável?

Com o intuito de responder a estes problemas gerais, foi elaborado um desenho de pesquisa comparativo (*cross-section*), orientado por métodos mistos (*mix-methods*) de coleta e análise de dados, em que as técnicas qualitativas de análise foram utilizadas para auxiliar na explicação das evidências quantitativas (TASHAKKORI; TEDDLIE, 2002). De acordo com essa estratégia, os resultados da

[2] A governança contratual filia-se a perspectiva econômica neoinstitucionalista. Por esta razão, diferencia-se da perspectiva tradicional de governança, sintetizada por Guy Peters *et al* (2012, p.14) como: “o processo complexo pelo qual uma pluralidade de atores políticos e sociais com interesses divergentes interage de forma a formular, promover e alcançar objetivos comuns por meio da mobilização, troca e emprego de um conjunto de ideias, regras e recursos”.

[3] Nesse sentido vale ressaltar que os contratos formais e informais de agência são o fundamento micro analítico das instituições, cujo arranjo é apontado como um dos principais fatores responsáveis pelo desenvolvimento das sociedades (NORTH, 1990). O próprio Estado democrático e de direito, baseado no regime democrático representativo, fundado no modelo partidário-responsivo, é a expressão político-institucional desse arranjo (FURUBOTN; RICHTER, 2005, p. 417; MARAVALL, 2003; WILKISON; KITSCHILD, 2007, p. 28). Por isso, supõe-se que a análise dos mecanismos de governança, tal como proposto, ocupa uma posição central no debate acerca do desempenho institucional do Estado, com repercussões amplamente debatidas pela literatura sobre o desenvolvimento socioeconômico (NORTH, 1990; WILLIAMSON, 1996).

pesquisa foram dispostos em atenção a seguinte sequencia lógica de apresentação dos argumentos e evidências:

i. I Parte: procede com a conceitualização das improbidades, explicitando a sua relação com os mecanismos de governança, e desenvolve um referencial analítico original, com o propósito de explicar sua ocorrência;

ii. II Parte: apresenta a estratégia de mensuração das improbidades e os principais elementos que compõem o desenho da pesquisa empírica comparativa conduzido por esta pesquisa;

iii. III Parte: procede com a avaliação empírica dos modelos explicativos tradicionais da literatura (modernização, capital social e *rent-seeking*) e evidencia a associação entre a ocorrência das improbidades e o baixo desempenho institucional dos governos locais e a baixa qualidade dos indicadores de desenvolvimento socioeconômico;

iv. IV Parte: analisa o arranjo institucional brasileiro vinculado à garantia da integridade dos contratos firmados entre a União e os municípios, com o propósito de descrever sua organização, apresentar alguns resultados de sua atuação e evidenciar seu papel de constante no desenho de pesquisa comparativo;

v. V Parte: descreve e explica os resultados da investigação empírica acerca dos mecanismos de governança, evidenciando a associação negativa entre os mecanismos de governança democrática - relacionados à promoção da transparência e da participação no processo de gestão pública - e a ocorrência de improbidades na administração pública municipal brasileira.

Dentre resultados obtidos, destaca-se o fato de que a ocorrência de improbidades não está associada ao volume total de recursos transferidos aos municípios, nem ao peso econômico do governo na economia local, contrariando as suposições do modelo do agente caçador de rendas (*rent-seeker*). Por sua vez, os modelos da modernização e do capital social, cujos indicadores estão negativamente associados ao indicador de improbidade, são plenamente conciliáveis, do ponto de vista das condições socioeconômicas e socioculturais, com

a perspectiva dos mecanismos de governança, que abarca o ponto de vista das estruturas institucionais formais (arranjo institucional e mecanismos de governança). Nas palavras de Robert Putnan (1996, p. 183):

> Os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo. [..] Eles aumentam os custos potenciais para o transgressor [..] Eles promovem sólidas regras de reciprocidade [..] Eles facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a confiabilidade dos indivíduos [..] Eles corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando assim um modelo culturalmente definido para futuras colaborações.

Estas evidências empíricas, apresentadas a seguir, abrem o caminho para a apresentação da hipótese dos mecanismos de governança democrática, cuja formulação, evidenciação e explicação passo a desenvolver a partir de agora.

1. O REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O que são as improbidades e como diferenciá-las das transações corruptas? Qual a relação entre as improbidades e a qualidade da governança dos contratos no setor público? Como explicar, por meio de um referencial analítico, o comportamento dos agentes públicos ímprobos?

Nesta primeira parte serão introduzidos os elementos essenciais à interpretação dos resultados apresentados ao longo da tese, por meio da formulação de um referencial analítico original. Esses fundamentos, metodológicos e teóricos, estão na base do novo modelo explicativo proposto nesse trabalho, mas que isoladamente também representam duas importantes contribuições à literatura.

O campo de estudos da corrupção, dentro do qual está inserida esta pesquisa, é dominado por um intenso debate metodológico acerca das melhores formas de definir e mensurar o fenômeno da corrupção dos agentes públicos (SAMPFORD *et al.*, 2006; TANZI, 1998). Por isso, não poderia haver qualquer avanço teórico sem que antes fossem devidamente analisados os limites e possibilidades das principais definições existentes e formulado um novo conceito, mais apropriado aos fenômenos empíricos de interesse desta pesquisa.

Por conseguinte, para além da evidenciação empírica, o avanço teórico também exige uma explicação sobre como os fatores sob análise estão relacionados entre si - seus mecanismos causais (VAN EVERA, 1997, p. 9). Essa explicação dos fenômenos sociais advém fundamentalmente da postulação do comportamento intencional dos indivíduos – suas crenças, desejos, preferências (ELSTER, 1983; LITTLE, 1991). Com esse intuito foi desenvolvido o referencial analítico das improbidades, a partir do qual os resultados empíricos da tese serão interpretados.

1.1. ANÁLISE CONCEITUAL

Um dos maiores desafios relacionados ao estudo da corrupção dos agentes públicos é a maneira como definimos o fenômeno e delimitamos a forma de sua mensuração (SAMPFORD *et al.*, 2006). Este é um grande desafio, pois não existe uma definição universalmente aceita de "corrupção". Em 2002, por exemplo, os participantes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção decidiram não adotar nenhuma definição explícita, embora houvesse propostas para listar "tipos" ou "atos" específicos (UNODC, 2003).[4]

Essas tentativas de listar os tipos de corrupção, sem apresentar uma definição do fenômeno, ainda estão presentes na literatura e, como observa Peter Langseth (2006, p. 9–14), descrevem esse fenômeno como:

a. suborno;
b. abuso da autoridade;
c. nepotismo e favoritismo;
d. desfalque, fraude e extorsão;
e. contribuições ilícitas de campanha.[5]

Outra estratégia adotada pelos especialistas consiste em definir a corrupção dos agentes públicos por meio de tipologias que simplesmente classificam irregularidades. Segundo Syed Alatas (1990) a corrupção consiste em irregularidades do tipo - transacional, extorsiva, defensiva, nepotismo, auto-gênica, de investimento ou de suporte. Segundo Krushna Padhy (1986), a corrupção consiste em irregularidades no dever da autoridade pública: em desenvolver as atividades requeridas (*nonfeasance*); ao cometer um ato ilegal (*malfeasance*) e no desenvolvimento impróprio de uma ação legítima (*misfeasance*). Em todos estes casos, os critérios e a utilidade analítica das tipologias são discutíveis.

De toda a forma, a prática de suborno, especialmente no setor público, quando materializada pelo pagamento de propina a políticos e burocratas, ainda é de longe a principal maneira pela qual o senso comum, além de parte da literatura, compreende a corrupção dos agentes públicos. São exemplos dessas práticas: o

[4] As propostas iniciais para a convenção foram apresentadas na reunião preparatória ocorrida entre os dias 4 e 7 de dezembro de 2001 - compilada nos documentos A/AC/261/3 (UNODC, 2002). As propostas de definição da corrupção estão descritas na Parte I desse documento.

[5] Entendimentos dessa natureza podem ser encontrados nos artigos de "Corrupção: Ensaios e Críticas" de Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juarez Guimarães e Heloisa Murgel Starling (2008).

tráfico de influência, a troca de favores, o pagamento de propinas para eximir o corruptor de taxas e obrigações, a obtenção de informações privilegiadas, a garantia de vantagens em licitações e contratos públicos, etc. (LANGSETH, 2006; PHILP, 2006).

A superação desse entendimento a-teórico é o principal objetivo das diversas tradições de estudo da corrupção, cujos avanços e limitações são analisados a seguir.

1.1.1. As tradições de estudo da corrupção

O termo corrupção advém do latim, *corruptio*, que significa deterioração, estrago ou apodrecimento da matéria - o vocábulo, originalmente, advém das ciências naturais. Na vida cotidiana, a expressão é aplicada por analogia a situações diversas como: a inflação corrompe nossa moeda, a mídia está corrompendo nossa linguagem, o juiz do jogo de futebol foi corrupto (BRÜNING, 1997, p. 8–9).

Mesmo entre especialistas o termo serve para descrever um gênero muito amplo de transgressões. Segundo a criminologia jurídica, a corrupção abrange, além da corrupção ativa e passiva (tipificada nos artigos 333º e 317º do Código Penal), as diversas infrações penais e civis contra a administração pública, como: o peculato, a prevaricação, a advocacia administrativa, o desvio de verbas públicas e outros atos de improbidade administrativa, previstos nos artigos 9°, 10° e 11°, da Lei n° 8.429/92 (BRASIL, 1940, 1992a; OLIVEIRA, 1991, p. 147).[6]

Nas ciências sociais o termo corrupção aglutina em torno de si uma série de práticas sociais transgressoras. Segundo a tradição brasileira, o termo sempre esteve associado ao clientelismo, ao patrimonialismo, a troca de favores e ao privatismo (DOMINGUES, 2008; FAORO, 1958; GOYATÁ, 2008; LEAL, 1948). Em geral, a tradição sociológica, inspirada pela teoria da modernização (predominante nos anos 60 e 70), afirma o papel das estruturas sociais e das normas morais e éticas na determinação da corrupção. Essa interpretação enfatiza as diferentes tradições culturais e seus valores, fazendo uso de categorias analíticas como o custo moral, o grau de institucionalização, a modernização e o grau de

[6] Corrupção ativa (art. 333°): prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de oficio. Corrupção passiva (art.317°): solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida ou aceitar promessa de tal vantagem. (BRASIL, 1940).

desenvolvimento socioeconômico (BANFIELD, 1958; COLEMAN, 1987; HUNTINGTON, 1975; PIZZORNO, 1992).

No entanto, o principal desafio conceitual ainda permanecia sem solução, pois, afinal: o que é corrompido pela corrupção? No Direito positivado o objeto da corrupção - o bem tutelado segundo a linguagem jurídica - é a incolumidade da Administração Pública, o que restringe esse fenômeno aos limites do Estado (CAPEZ, 2006). De acordo com a tradição jurídica, as características do fenômeno da corrupção são: a antijuridicidade da conduta; a busca de benefício privado, material ou imaterial, alcançado ou não; e, o prejuízo ao patrimônio público (BRÜNING, 1997, p. 17). No entanto, essa conceituação é insatisfatória, pois:

a) o elemento corrompido não pode ser adequadamente limitado à Administração Pública ou ao Estado, pois práticas idênticas ocorrem no setor privado – infringindo a noção de que “os mesmos fenômenos devem receber a mesma denominação”;
b) as leis não são consistentes entre os diferentes países, pois o que é ilegal em um país pode não ser em outro, levando a situações em que atos similares podem, ou não, ser definidos como corrupção, de acordo com o regime jurídico ao qual estiverem submetidos. Em termos lógicos, isto significa afirmar que, em regimes em que não existam regras de conduta sobre o assunto, a corrupção simplesmente não existiria (FILGUEIRAS, 2004; HARRIS, 2003).[7]

A ciência social, por sua vez, estabelece que o elemento corrompido não é, de fato, a norma jurídica, mas a norma social – o comportamento socialmente reconhecido dos indivíduos.

> O comportamento que era aceito e legítimo pelas normas tradicionais, torna-se inaceitável e corrupto quando visto de um ângulo moderno. Numa sociedade em modernização, a corrupção é, em parte, portanto, não tanto o resultado do desvio do

[7] Os acordos corruptos, em especial aquelas de caráter político, ocorrem entre as elites que estão no poder dos países e que, não surpreendentemente, são objeto de suspeita e, ao mesmo tempo, responsáveis por decidir, interpretar ou implementar a lei. Definir a corrupção por sua ilegalidade implica omitir toda a dimensão transacional deste fenômeno – seu *modus operandi*. A tradição conceitual jurídica da corrupção desconsidera que a própria lei é objeto de formulação, interpretação e execução parcial; por isso, é tanto produto da corrupção como instrumento de seus objetivos (GARCIA, 2003).

> comportamento das normas aceitas quando do desvio das normas dos padrões estabelecidos de comportamento (HUNTINGTON, 1975, p. 73).

Segundo Vilfredo Pareto (1984) e Arnold Heidenheimer (1978), no agregado, cada sociedade percebe diferentemente um ato corrupto.[8] Segundo Heidenheimer (1978, p. 78, tradução nossa):

> Embora certos comportamentos possam ser corruptos para determinados cidadãos conscientes das normas oficiais, o compartilhamento desse ponto de vista por outros cidadãos se dá em diversos graus. Indivíduos diferentes percebem um mesmo fato, apresentado como corrupto, de diversas formas, baseado apenas nos seus interesses [...].

De acordo com Marcos Fernandes da Silva (2001), as várias definições jurídicas e sociológicas envolvem uma noção de ilegalidade e ilegitimidade, por isso, o que pode ser considerado corrupto em um Estado moderno e democrático, não precisa ser em regimes passados e monárquicos. Isto, por que as definições são condicionadas pela evolução histórica das instituições públicas e pelo conjunto de valores da sociedade (SILVA, 2001).

Na tentativa de superar os limites desta relativização jurídica e sociológica, desenvolveu-se outra perspectiva, centrada na concepção de que o elemento corrompido é a confiança (ALATAS, 1990; BACHARACH; GAMBETTA, 2000; BROWN, 2006; GAMBETTA, 2002). Segundo Gambetta (2002, p. 35–36), a corrupção é, necessariamente, uma relação:

a. que envolve três tipos de atores (individuais ou coletivos): *the truster* (T), *the fiduciary* (F), and *the corrupter* (C); e,
b. parasitária das relação de confiança – o elemento essencial das diversas transações que os indivíduos estabelecem entre si.[9]

---

[8] Algumas definições clássicas de corrupção no pensamento social foram estabelecidas por Vilfredo Pareto e Samuel Huntington. O primeiro ao afirmar que a diferença [entre os países] será identificada, substancialmente, no sentimento do povo; ou seja, onde o povo for mais honesto, haverá um governo honesto (PARETO, 1984); o segundo, ao dizer que a corrupção é uma função da modernização acompanhada de baixa institucionalização política que gera incentivos aos grupos sociais para explorarem o poder público com o objetivo de auferir benefícios privados (HUNTINGTON, 1975).

Segundo este modelo, o *truster* concorda em confiar recursos ao *fiduciary*, se acreditar que esse serve aos seus interesses ao invés de agir em benefício próprio. A corrupção ocorre quando os interesses de um terceiro - o corruptor (C) -, estão em oposição aos interesses de T. Nesse caso, C deseja que F abuse da confiança de T para beneficiá-lo (transferindo-lhe recursos ou lhe evitando danos) (GAMBETTA, 2002, p. 36–38).

> Corruption is parasitic on the existence of trusting relations; Corruption corrupt first and foremost the trust between T and F, and, by implication, between T and whoever else trusts T´s rules of allocation. It follows that the greater the number of trusting relations, the greater is the potential for corruption (GAMBETTA, 2002, p. 54).

Esta perspectiva conceitual da corrupção é amplamente reconhecida na literatura especializada, pois de acordo com a enciclopédia de Ciência Sociais de J.J. Senturia, ao menos desde 1931, a corrupção tem sido identificada com o abuso do poder confiado [*the abuse of entrusted power*] (THEOBALD, 1990, p. 02). Esta concepção pode ser identificada nas atuais definições de corrupção:

a. do Banco Mundial (2007): *corruption is [..] the abuse of public office for private gain*;
b. do Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime (2007): *abuso de poder em proveito próprio*;
c. do Fórum Econômico Mundial (2007): *corruption is [..] the misuse of entrusted power for private benefit*;
d. da Transparência Internacional (2007): *corruption is the abuse of entrusted power for private gain*.

No campo estritamente acadêmico o conceito exerce clara influência nas definições que estabelecem que a corrupção:

i. é o emprego do poder público para ganhos privados (BARDHAN, 1997);

[9] Segundo o autor a melhor maneira de descrever esta relação é por meio de um *basic trust game* entre “T” e “F”, como apresentado em Bacharach e Gambetta (2000).

ii. é o desvio das receitas governamentais e do fluxo de renda nacional para aumentar a riqueza privada de membros do governo, quando a estes não é conferido esse direito (JOHNSON, 1975);

iii. conota abuso da fé pública, abuso de autoridade e sacrifício do público para benefício privado (GOULD; MUKENDI, 1989);

iv. é a venda, por funcionários públicos, de propriedade do governo para ganho pessoal (VISHNY; SHLEIFER, 1993);

v. é o uso de uma posição pública para extrair vantagens privadas, ou excepcional lucro partidário pela subversão do processo político, para fins pessoais; refere-se a atos nos quais o poder do cargo público é usado para ganhos pessoais de uma forma que transgrida as regras do jogo (JAIN, 2001).

Esta perspectiva promoveu um avanço conceitual significativo ao apontar de maneira inequívoca o elemento corrompido que as tradições jurídica e sociológica haviam relativizado; porém i) a ênfase nas definições baseadas em uma única condição suficiente para determinar o fenômeno da corrupção; e ii) a falta de um quadro de referência teórico apropriado para a análise do conceito, promoveram uma série de equívocos metodológicos.[10]

Definir a corrupção por meio de uma única condição suficiente (*the abuse of entrusted power*) privilegia a dimensão da amplitude contextual (é uma definição que abarca um diverso número de fenômenos), razão pela qual essa definição de corrupção ainda prevalece, com pequenas adaptações, nas ciências sociais e na economia.[11] Nas ciências sociais, por exemplo, utilizam-na autores como Gambetta (2002), Robert Putnan (1996), Timothy Power e Júlio González (2003), Peter Graeff (2005).

Na economia a definição é predominante nas perspectivas microeconômica e macroeconômica de análise da corrupção. Segundo a perspectiva microeconômica, os modelos *principal-agent* de Robert Klitgaard (1994), Mehmet Bac (1996), Era

[10] Segundo Brow (2006, p. 59), "*the abuse of entrusted power for private gains*" é uma definição intermediária de corrupção, que pode ser desdobrada em uma definição mais geral "*the abuse of entrusted power*" ou em definições mais especificas, como "*the abuse of public/private power for private/personal/unlawful/financial/pecuniary profit/benefit/gain*". De qualquer maneira, existe uma única condição suficiente para definir o fenômeno.

[11] Maiores informações sobre esses critérios de análise dos conceitos, favor consultar John Gerring (2001).

Dabba-Norris (2000), e também, os modelos *rent-seeking* de Susan Rose-Ackerman (1978, 1999) e John Mbaku (1992), definem a corrupção nos referidos termos, enfatizando especialmente o abuso do poder público como elemento corrompido. Na tentativa de examinar os efeitos da corrupção sobre as variáveis macroeconômicas, desde as pesquisas pioneiras de Paolo Mauro (1995), o trabalho dos economistas vem sendo orientado por essa definição minimalista da corrupção.[12]

No entanto, a adoção dessa definição implica no abandono de duas qualidades também indispensáveis a qualquer conceito: a validade e a utilidade analítica. O termo corrupção, nessa perspectiva, não diferencia adequadamente fenômenos claramente distintos como o peculato, a fraude, o tráfico de influência, o patrimonialismo ou clientelismo político ou qualquer outro "abuso de poder baseado na confiança". Em termos práticos, o conceito perde utilidade analítica, ampliando excessivamente, na linguagem de Giovani Sartori (1970), o grau de generalização do conceito (*ladder of generality*).[13]

Além disso, com o sucesso acadêmico obtido pela teoria da escolha pública, esta definição minimalista da corrupção passou a predominar, enfatizando exclusivamente as mazelas do setor público e a consequente necessidade de sua correção por meio da redução do tamanho do Estado (MUELLER, 1989; NISKANEN, 1971; RAYNER, 1984).[14] O combate à corrupção exigiria a transferência das atividades sob controle do Estado para o mercado, tanto em sua dimensão política quanto econômica, pois as democracias competitivas e os mercados desregulados passam a ser vistos como condições necessárias ao governo honesto (JACKMAN; MONTINOLA, 2002). As reformas anticorrupção deveriam optar pela constituição de instituições competitivas, sobreposição de jurisdições, *ombudsman* e múltiplos *veto players* (ROSE-ACKERMAN, 1999).

---

[12] Cito como exemplo os estudos que relacionam a corrupção com o investimento privado de Shang-Jin Wei (2000); corrupção e investimento público de Vito Tanzi e Hamid Davoodi (1997); corrupção e gastos com educação de Paolo Mauro (1998); corrupção e crescimento econômico Pak Hung Mo (2001); corrupção e grau de abertura comercial e Alberto Ades e Rafael Ditella (1995); corrupção e produtividade ou agilidade burocrática de Marcos Silva *et al.* (2001), Daniel Kaufmann e Shang-Jin Wei (2000).

[13] Alegar que qualquer abuso de poder é corrupção implica estender os limites do conceito a uma inutilidade subjetiva extrema. (BROWN, 2006, p. 64) Sob o ponto de vista dos usuários do serviço público, por exemplo, as ineficiências e iniquidades do serviço público correspondem ao mau uso do poder público (LANGSETH, 2006, p. 07).

[14] São exemplos dessa perspectiva as medidas implantadas pela primeira onda de reformas gerenciais (modelo gerencial puro) propugnadas, nos anos 80, pelos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan e, nos anos 90, no Brasil, pelos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso (ABRÚCIO, 1998).

No entanto, como afirma Vito Tanzi (1998, p. 556–566), esta relação entre a corrupção e a expansão da atividade governamental não é linear:

> "... as hipóteses de Rose-Ackerman parecem ser contraditas pela realidade, pois países como Canadá, Dinamarca, Finlândia, Suécia e Holanda têm significativa participação do setor público na economia, tanto no que se refere ao nível de impostos como de gastos governamentais".

Como procura distinguir James Buchanan (1980), de maneira insuficiente, perseguir o interesse privado ao custo do interesse comum ou público é uma característica ordinária das relações humanas tanto na política (Estado) quanto na economia (mercado) (HARRIS, 2003; SIRIPRACHAI, 1993).[15] A redução do conceito de corrupção ao suborno dos agentes públicos sugere que não ocorrem tais abusos no setor privado e omite a explicação do por que, ou quando, a combinação entre o interesse privado e as responsabilidades profissionais se transformam em corrupção.

A definição de corrupção como *rent-seeking,* apesar de oferecer um amplo referencial teórico para análise dos fenômenos econômicos e políticos, incorre no mesmo resultado insatisfatório, comum aos adeptos da definição minimalista da corrupção – que não oferece critérios necessários e suficientes para determinar a separação entre o comportamento corrupto e íntegro.[16]

Como salienta Patrick Dobel (1999, p. 130), a noção de corrupção como "poluição" do público pelo privado não é adequada, pois não há nada errado em perseguir o próprio interesse na carreira, o problema consiste na falha pessoal de não limitar estes objetivos.[17] Na verdade, este desejo implícito de separação de

---

[15] Segundo James Buchanan (1980), seria preciso distinguir o comportamento daqueles que buscam maximizar seus lucros por meio de suas capacidades e oportunidades - o *profitseeking*, que é socialmente benéfico; dos esforços individuais para maximizar valor que geram perda ao invés vez de excedente social - *rent-seeking*.

[16] Segundo a teoria da escolha pública, a corrupção do setor público é a confirmação de que o resultado político provém de decisões tomadas por indivíduos pertencentes a grupos que possuem agendas próprias de interesse - motivadas pelo desejo de maximizar seus ganhos privados. Por isso, essa teoria oferece uma excelente explicação acerca do por que um conjunto de políticas governamentais, sem fundamento econômico racional, é sistematicamente adotado, enquanto medidas liberalizantes permanecem ao largo das reformas institucionais (SIRIPRACHAI, 1993).

[17] A autoridade pública explora os benefícios pessoais do cargo quando há oportunidade legal e legítima para isso, da mesma maneira que a maioria dos indivíduos explora tais oportunidades quando as circunstâncias lhe são favoráveis; não sendo, por isso, acusados de incorrer em corrupção. Neste caso, o comportamento só é tido como corrupto, ilegítimo, quando se torna

esferas, inerente a esse conceito de corrupção, também é reforçado pelo ideal de honestidade e imparcialidade da Administração Pública que oferece as definições ocidentais de corrupção certa “precisão espúria”, quando informadas pelo tipo ideal weberiano da burocracia racional legal, baseada no universalismo e na impessoalidade – valores que não são comuns a todas as culturas (THEOBALD, 1990, p. 73).[18]

Em todas as sociedades existem indivíduos que exploram o sistema institucional (agem oportunisticamente), mas esses indivíduos não ascendem, se perpetuam e prosperam em todos os arranjos institucionais (sejam eles públicos ou privados). O problema teórico fundamental consiste em compreender qual a natureza das instituições que permitem esse prejuízo ao desempenho institucional, para que seja possível corrigi-lo. Note-se que isto é radicalmente distinto de apregoar a necessidade de extinção dos contratos ou das instituições (encerramento dos negócios empresariais ou a redução do tamanho do Estado), com o intuito de evitar um problema que se perpetuará por razões que independem de sua existência (o comportamento oportunista).

Por essas razões, a definição atual de corrupção precisa ser revisada – ajustada a um referencial analítico de maior utilidade (*theory-driven*) e neutralidade ideológica que considere igualmente os problemas de oportunismo enfrentados pelos setores público e privado.

1.1.2. O fundamento contratual

Com o intuito de superar essas dificuldades, é necessário resgatar a essência do fenômeno da corrupção do agente público (a traição da confiança), redefinindo-a sob o ponto de vista transacional - aproximando a ciência política da ciência econômica baseada nos contratos (WILLIAMSON, 2002). Com esse intuito, a pesquisa passou a compreender o fenômeno em termos contratuais.[19]

---

quantitativamente inaceitável ou qualitativamente inapropriado - ao estender-se para áreas que geram conflitos de interesse (HARRIS, 2003).

[18] Neste sentido, a definição de corrupção centrada no setor público, envolve uma concepção moderna do Estado, no sentido cunhado pela ideologia liberal, para assegurar a divisão entre o Estado (*res* publica) e a sociedade (*res* privada); além da ideia de transferência de renda fora das regras do jogo econômico (SILVA, 2001; WARREN, 2004).

[19] Segundo Douglass North (1990), os contratos são vínculos que os indivíduos estabelecem entre si, de maneira formal ou informal, e que constituem o microfundamento das instituições sociais. Eric Brousseau e Jean-Michel Glachant (2002, p. 03) definem o contrato como um acordo sob o qual duas

O microfundamento da interação social está contido nos contratos - os vínculos que os indivíduos estabelecem entre si, de maneira formal ou informal. Estes vínculos são o fundamento das relações sociais (privadas e públicas) - mediadas pelas instituições que são o resultado de nexos contratuais (NORTH, 1990). As interações humanas são objetos dos contratos, mas para as relações sociais interessam, particularmente, aqueles firmados para a realização de algum tipo de ação ou representação nas decisões, que exigem a identificação de uma parte contratada (*agent*) e outra contratante (*principal*), em nome do qual alguma atividade será realizada (contratos de agência) (SAPPINGTON, 1991; STIGLITZ, 1987).[20]

Em termos analíticos, o interesse recai sobre a *teoria dos contratos firmados em contexto de assimetria de informação* – um modelo que analisará as características dos contratos ótimos e das variáveis que influenciam estas características, de acordo com o comportamento e a informação das partes envolvidas (LAFFONT, 1989; PÉREZ-CASTRILLO; MACHO-STANDLER, 1997) De acordo com esse modelo de referência, a decisão contratual é sequencial, pois em cada momento as partes (contratante ou contratado) escolhem a estratégia ótima, dada a situação já alcançada e assumindo que todos os envolvidos farão o mesmo (*sub game perfect equilibrium*).[21] Nesse esquema, contratado (*agent*) e contratante (*principal*) negociarão com o intuito de maximizar sua utilidade esperada, considerando que haverão partes mais informadas que outras nos diferentes momentos dessa interação (assimetria de informação).

A racionalidade limitada (capacidade limitada de acumular, processar e transmitir informação) e a incerteza de ambientes complexos dificultam a definição das condições que podem afetar as interações humanas, com impactos negativos

---

partes estabelecem comprometimentos recíprocos de comportamento – ou seja, os contratos constituem um arranjo de coordenação bilateral.

[20] O processo de contratação assume as mesmas características do modelo anteriormente apresentado por Diego Gambetta (2002): um contratante/*principal* "P" firmará, por razões diversas, um contrato "C" com um contratado/*agent* "A" confiando-lhe recursos, na expectativa de que sirva aos seus interesses (BROUSSEAU; GLACHANT, 2002). Segundo Michael Jensen e William Meckling (1976), essa relação de agência é um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (*principal*) engajam outras (*agent*) para o desempenho de atividades que envolvam a delegação de ações ou decisões com potencial para afetar, positiva ou negativamente, seus ganhos (*payoffs*).

[21] Segundo o modelo contratual de referência, oriundo da teoria econômica dos contratos, cabe ao contratante (*principal*) desenhar o contrato e oferecê-lo ao contratado (*agent*); por isso, ao primeiro cabe todo o poder de barganha. Além disso, os objetivos do contratado estão em conflito com aqueles do contratante e vice-versa, pois a vantagem de um eleva os custos do outro (PÉREZ-CASTRILLO; MACHO-STANDLER, 1997).

sobre o processo de contratação.[22] A combinação desses elementos resultará em contratos incompletos, cuja realização em contextos de assimetria de informação ainda serve como incentivo para a adoção de estratégias oportunistas.[23] Este comportamento pode se materializar em atitudes como a mentira ou o roubo; ou ainda, em formas mais sutis de falsidade, como a transmissão de informação seletiva, distorcida ou de promessas "desacreditadas" sobre o próprio comportamento futuro, estabelecendo compromissos que, *a priori*, sabe que não poderá cumprir. O oportunismo está associado à manipulação de situações onde há assimetrias de informação, situações em que uma parte detém informações sob aspectos relevantes que a outra parte é ignorante, visando apropriação de fluxos de recurso. Por isso, essa atitude não deixa de ser uma habilidade do *agent* que identifica e explora as possibilidades de ganho oferecidas pelo ambiente contratual e institucional.[24]

Nessa situação os contratos tenderão a assumir a forma relacional, pois é inviável, ou até mesmo impossível, antecipar todas as contingências. Ou seja, as informações necessárias ao aprimoramento da relação contratual aparecerão ao longo do processo de execução do próprio contrato (GROSSMAN; HART, 1986; SALANIÉ, 1997; SIMON, 1957; WINTER, 1982). Há uma mudança de ênfase, do estabelecimento do contrato (barganha original), ao acompanhamento da evolução da interação ao longo do tempo. Ao invés de especificar obrigações no contrato,

---

[22] O suposto da racionalidade limitada difere da orientação maximizadora da economia neoclássica e das teorias da escolha racional, ao afirmar que "supõe-se a racionalidade intencional dos agentes sociais, porém exercida de maneira limitada" (SIMON, 1961, p. xxiv). Desta maneira, dadas às competências limitadas de acumular, processar e transmitir informação; é indispensável conhecer como os agentes se organizam de maneira a otimizar a utilização de suas competências cognitivas limitas. As soluções para esta limitação podem se dar pelo processo decisório (por meio da solução heurística dos problemas) ou pelas estruturas de governança (atribuindo estruturas de governança específicas as diversas transações). Por isso, frente aos problemas impostos pela racionalidade limitada, torna-se imprescindível considerar os custos envolvidos no planejamento, adaptação e monitoramento dos contratos.

[23] O oportunismo significa a busca do interesse próprio com ardil ou trapaça, com o intuito de, maliciosamente, causar prejuízo. É, portanto, a maneira mais forte pela qual o interesse próprio dos agentes é expresso (WILLIAMSON, 1985, p. 45).

[24] O oportunismo expõe todos os contratos ao risco. Em termos comparativos, este suposto difere da orientação meramente "auto interessada" da economia neoclássica e de suas correntes subsidiárias que presumem que as barganhas refletirão somente as posições originais dos agentes. Segundo Peter Diamond (1971, p. 31), os modelos existentes descrevem os indivíduos como jogadores que obedecem jogos de regra fixa; onde não se compra mais do que se pode pagar, fundos não são apropriados indevidamente, nem os bancos são assaltados. No extremo oposto, utópicos e adeptos da engenharia social acreditam que o planejamento central será executado por funcionários que se identificam plenamente com os objetivos impostos – reduzindo os processos sociais à pura manipulação técnica (WILLIAMSON, 1985, p. 49).

prevendo os possíveis problemas, os parceiros buscam estabelecer medidas para sua resolução futura – renegociando-o, na medida das necessidades, ao longo de sua execução (LAMBSDORFF; TEKSÖZ, 2005; WILLIAMSON, 1985; WINTER, 1982).

Nesse contexto, as instituições ocupam um papel central, pois como destacam Eric Brousseau e Jean-Michael Glachant (2002, p. 20–23): “é o ambiente institucional que constitui as regras que facilitam o aparecimento, a estabilidade e as condições de eficiência dos contratos.”. As instituições servem para garantir o cumprimento dos acordos (*enforcement*), razão pela qual a integridade e a eficiência de seus resultados residem, fundamentalmente, em um ambiente institucional capaz de limitar os diversos tipos de oportunismo (HART, 1995; WILLIAMSON, 1996).[25]

Com base nesses conceitos é possível promover a análise em dois níveis analíticos: o ambiente institucional e as instituições de governança. O primeiro é comum a todas as transações e é composto pelo ambiente institucional (*institutional enviroment*) e os arranjos institucionais (*institutional arrangement*). (BUCHANAN; TULLOCK, 1962; NORTH, 1990).

> O ambiente institucional é constituído pelas regras políticas, sociais e legais fundamentais que estabelecem a base para a produção, à troca e a distribuição. [...] O arranjo institucional é o arranjo entre unidades econômicas que gerem a maneira como essas unidades irão cooperar e/ou competir (DAVIS; NORTH, 1971, p. 6).

Noutro nível analítico, para cada transação, é possível imaginar uma determinada estrutura de governança, constituída por diversos mecanismos de governança (instituições de governança). Esta estrutura analítica, pensada originalmente para a análise de ordenamentos privados entre agentes econômicos (estruturas de governança privada), também pode ser aplicada à análise dos contratos do setor público (na forma de estruturas de governança pública). Em ambos, as partes de um contrato promoverão esforços para alinhar incentivos e estabelecer instituições de governança adequada às suas necessidades de

[25] Acerca das principais hipóteses que fundamentam esse referencial analítico (supostos comportamentais do agente e atributos das transações), favor consultar Oliver Williamson (1985, 1996).

transação - realizando as vantagens da troca e mitigando as ameaças contratuais, dentre as quais se destacam aquelas ligadas ao oportunismo.

Desde Ronald Coase (1937), sabe-se que o estabelecimento de relações contratuais envolve custos de transação, cuja ocorrência decorre da incompletude das informações (devido ao oportunismo, a assimetria de informação, a incerteza, a racionalidade limitada e a complexidade).[26] Em razão disto, como observa Douglass North (1990), as instituições – as regras desenvolvidas para moldar as interações humanas - cumprem a função primordial de reduzir os riscos inerentes a essas transações, garantindo-as em face dos riscos impostos pelas estratégias oportunistas (NORTH, 1992).[27]

As instituições são originárias de nexos contratuais que integram a atividade humana e oferecem os incentivos necessários à sua organização. As regras, socialmente definidas, que tratam do uso dos recursos sociais (direitos de propriedade) são definidas pelo sistema legal em vigor, mas seu conteúdo é constantemente alterado pelas relações contratuais livremente estabelecidas entre os indivíduos e materializada pelas instituições.[28] Os direitos de propriedade, estabelecidos pela legislação e pelos contratos, resultam em uma matriz de custos e benefícios associados às várias ações possíveis, determinando uma estrutura de incentivos para as decisões. Esta estrutura de incentivos condiciona o procedimento dos indivíduos e das organizações (o suporte material das instituições), ajudando a determinar inclusive a sua vulnerabilidade ao oportunismo (NORTH, 1990, 1992). Por isso, explicar porque determinado equilíbrio contratual favorece, ou não, um

---

[26] Estes custos podem ser anteriores, *ex ante,* a assinatura dos contratos (o custo de selecionar, negociar e criar garantias/salvaguardas para que os acordos sejam cumpridos) quando se define os preços, as quantidades, a duração do contrato; ou, posteriores ao acordo, *ex post,* (custo de monitorar, fiscalizar, garantir o cumprimento dos contratos, adaptá-los e renegociá-los aos objetivos iniciais da negociação) (WILLIAMSON, 1985, p. 20–21).

[27] As instituições são repositórios de autoridade e recurso para resolver problemas recorrentes. As respostas aos problemas sociais recorrentes são institucionalizadas, provendo incentivo aos indivíduos, para que tomem as medidas adequadas a sua resolução. As instituições são materializadas em organizações, cuja estrutura de governança permite que a ambição individual e os objetivos organizacionais sejam atingidos concomitantemente (DIERMEIER; KREHBIEL, 2001; SHEPSLE; BONCHECK, 1997).

[28] Os direitos de propriedade são *arranjos institucionais* de propriedade alternativos que confrontam tomadores individuais de decisões com diferentes possibilidades de direitos de uso dos seus recursos (ALCHIAN; KESSEL, 1962). De acordo com Ronald Coase (1960), é o sistema de direitos de propriedade existente que determina como os custos e as recompensas das ações serão alocados entre os agentes. Elionor Ostrom (2000) define os direitos de propriedade como a combinação de cinco classes de direito: (i) direito ao acesso; (ii) direito de capacidade de extração de renda; (iii) direito de administração; (iv) direito da capacidade de exclusão e (v) direito de transferência.

resultado íntegro também passa, necessariamente, pela investigação da natureza e da diversidade dos regimes de direitos de propriedade.

Este referencial analítico está preocupado com a eficiência dos contratos que precisam garantir que as preferências dos contratantes (*principal*) sejam consideradas nas decisões dos contratados (*agents*) – uma necessidade que se impõe tanto às relações de mercado, quanto de Estado, sem distinguir o setor público do privado, pois serve a toda relação contratual. Como ressalta Oliver Williamson (1996, p. 5), o estudo da governança e de seus mecanismos está preocupado com a identificação, explicação e mitigação desses problemas contratuais. Esse referencial, tal qual o modelo *agent-principal*, chama a atenção para a necessidade de analisar a integração dos indivíduos às instituições e a sua capacidade de promover resultados socialmente benéficos (comportamento probo), apesar de agirem motivados por seu interesse próprio (MOE, 1984; PRZEWORSKI, 1996).

1.1.2.1. As improbidades contratuais

O interesse analítico dessa pesquisa recai sobre as improbidades, um fenômeno que não deve ser compreendido como sinônimo de todo e qualquer problema de agência (modelo *agent-principal*). Somente as atitudes oportunistas de risco moral, nos contratos em que instituições do Estado figuram como *principal*, serão consideradas improbidades.

Segundo Kenneth Arrow (1985), é possível analisar cada um dos problemas de agência, aqueles que o *principal* enfrenta na tentativa de controlar a atuação de seu *agent*, a partir de dois importantes modelos: a seleção adversa (*hidden information / adverse selection*) e o risco moral (*hidden action / moral hazard*). O primeiro modelo enfatiza os problemas da seleção inapropriada dos *agents* pelos *principals* em razão das condições de assimetria de informação, exploradas oportunisticamente pelo *agent* (esses problemas não serão considerados como improbidades). O risco moral ocorre quando o *agent* muda sua conduta após haver pactuado, aproveitando-se do contexto de assimetria de informação para obter ganhos oportunísticos em detrimento de da relação contratualmente estabelecida. Em situações como esta:

i. a assimetria surge após o contrato, porque o *principal* não consegue observar e verificar os esforços do *agent*, ou, ao menos, o *principal* não consegue controlar perfeitamente a ação do *agent*;
ii. os esforços do *agent* não podem ser verificados, por isso não podem ser explicitamente internalizados nos termos do contrato;
iii. os ganhos do *agent*, seus *payoffs*, não dependerão dos seus esforços ou do que foi contratado (AKERLOF, 1970; HOLMSTROM, 1979).

Em comum, tais situações apresentam como fundamento à traição da confiança depositada pelo *principal* durante a realização de um contrato de agência. Nesse sentido, vale a pena ressaltar que:

a. o critério de diferenciação deixa de ser a natureza do prejuízo que causa ao *principal* (financeira, material, etc.) para tornar-se o processo – institucionalmente determinado - pelo qual o *agent* promove a traição. Ou seja, as diversas improbidades contratuais, lícitas e/ou ilícitas, passam a ser analisadas a partir de uma perspectiva transacional;
b. a ênfase nos contratos públicos não implica em qualquer diferença ontológica entre as improbidades a as demais atitudes oportunistas fundadas no risco moral que também ameaçam os contratos privados – a diferenciação é um mero instrumento para tornar o novo conceito mais ressonante ao público (ao contrário do que ocorre nas definições de corrupção centradas no monopólio do poder público).

De acordo com o Direito Administrativo brasileiro, o agente público probo é aquele que age com moralidade, boa-fé, lealdade (MEIRELLES, 2011). É o agente que se atém ao que a lei determina e, tanto nestes, quanto nos atos discricionários, se pauta pelos valores da honestidade (FAUSTINO, 2008, p. 19).[29] Segundo esta área do Direito brasileiro, as improbidades correspondem à má gestão e ao desvio

[29] Por isso, no âmbito da legislação infraconstitucional, o Decreto n° 6.029/2007 (Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal) e o Decreto n° 1.171/1994 (Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil Federal) tratam diretamente do princípio da moralidade administrativa e disciplinam que o servidor jamais poderá desprezar o elemento ético de sua conduta, devendo decidir não somente “entre o legal e o ilegal”, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante às regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988, 1994, 2007).

da função pública, tanto pela ineficácia (atuação não oportunista) quanto pela inidoneidade do administrador (atuação oportunista).

As improbidades contratuais são atitudes oportunistas típicas.[30] Além disso, o gênero das improbidades contratuais não se resume aos tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa (o enriquecimento ilícito, a causa de prejuízo ao erário ou o atentado contra os princípios da Administração Pública) (BRASIL, 1992b). As improbidades contratuais abarcam a parcela oportunista das improbidades administrativas, além dos crimes de corrupção (ativa e passiva), tal como é compreendida pelo Direito Penal. Ou seja, as improbidades contratuais (*genus*) são um gênero dentro do qual a transação corrupta (*specie*), dentre outras atitudes oportunistas, figura como uma das espécies.

1.1.2.2. A transação corrupta

De acordo com Johann Graf Lambsdorff (2002a, 2002b) e Donatella Della Porta e Alberto Vannucci (1999, 2005) a transação corrupta (*corrupt transaction*) é uma relação multilateral que envolve: o *principal*/contratante (P), o *agent*/contratado (A) e o corruptor (T).[31] "T" é um terceiro cuja vinculação de interesses pode fazer com que, voluntariamente, seja vantajoso entrar em conluio com "A" para extrair benefícios em detrimento de "P".

A transação corrupta ocorre quando "T" deseja certos recursos que "A" não deveria prestar-lhe em razão de sua relação com "P".[32] Ou seja, ocorre quando "C" e "A" decidem, livremente, transacionar em busca de benefícios mútuos. Neste caso, não existe pressão de "A" para que "T" pague propina ou de "T" para forçar "A" a aceitá-la. Neste sentido, caso não existisse uma vítima "P", a transação corrupta

---

[30] Como os demais problemas de agência, as improbidades decorrem de um ambiente de assimetria de informação onde os incentivos entre *principals* e *agents* não estão alinhados (BERLE; MEANS, 1932; ZECKHAUSER; PRATT, 1985).

[31] Sob o ponto de vista da teoria da agência: "P" pode ser um indivíduo, uma organização, a sociedade política – figuras que confiam na expectativa de que seus agentes respeitarão os contratos (C). "A" é qualquer um que concorde em agir em nome de "P" – o empregado de uma firma, um agente público, uma agência governamental (SHEPSLE; BONCHECK, 1997).

[32] Examinadores não devem revelar as questões aos candidatos antes da realização do exame; os goleiros devem fazer o melhor para evitar o gol do time adversário; os fiscais devem aplicar as multas correspondentes à infração cometida. Ou seja, os candidatos, o time adversário e os infratores serão beneficiados caso o agente "A" viole suas obrigações.

poderia ser considerada uma simples transação de mercado.[33] Na transação corrupta, “P” necessariamente será prejudicado em detrimento de “A” e “T” (GAMBETTA, 2002, p. 36).

Segundo Diego Gambetta (2002, p. 38), a corrupção (transação corrupta) está necessariamente envolta em um ato de traição e mimetismo – “A” se apoia na crença de “P” de que é um agente confiável, mesmo que secretamente atue em favor de “T”.[34] A duração desse processo deve ser igual ou superior ao tempo necessário ao benefício transacionado entre “A” e “T” ser completamente realizado por “T” – ou, ao menos, até que não seja mais possível a “P” tomar qualquer medida eficaz a respeito dos prejuízos que lhe foram impostos.

Por isso, a transação corrupta será definida, a partir de então como: *o acordo consentido entre o contratado (corrupto) e um terceiro (corruptor) que parasita a relação contratual de agência.* Assim, considerando a estrutura conceitual multinível apresentada por Gary Goertz (2005), é possível afirmar que o referido conceito exige a presença de três condições necessárias, cujo conjunto é suficiente para caracterizar o fenômeno, sendo que:

1. o contrato é uma relação de agência entre “P” e “A”;
2. o acordo entre “A” e “T” é:
    2.1. consentido – a utilidade esperada desses atores deve ser maior para ambos após o acordo (U>*status quo*); [35]
    2.2. parasitário – o acordo trai a confiança do “P” depositada no “A”, causando-lhe prejuízo.

A transação corrupta, assim definida, é um fenômeno bem determinado que não deve ser confundido com o gênero das improbidades contratuais – o objeto central de análise desta pesquisa.

1.1.2.3. O Estado como nexo contratual

O Estado pode ser interpretado como uma firma, cuja propriedade pertence a um indivíduo, uma classe ou a sociedade representada por políticos (FURUBOTN;

[33] Se o recurso compartilhado pertencesse a “A”, ao invés de “P”; “A” estaria livre para transacioná-lo com quem desejasse. Neste caso, “T” seria um comprador, não um corruptor (GAMBETTA, 2002, p. 36).
[34] Um juiz corrupto, por exemplo, deve parecer igual aos demais juízes, mimetizar-se.
[35] Caso contrário (U≤ *status quo*), ficará caracterizada a chantagem ou intimidação.

RICHTER, 2005, p. 413). Da mesma forma, Estado e firma podem ser interpretados como sistemas políticos em que tomadores de decisão têm objetivos conflitantes e limitada capacidade cognitiva (EISENHARDT; ZBARACKI, 1992, p. 35). A despeito do fato de o Estado dispor da autoridade política de fazer suas próprias leis, ao passo que as firmas devem respeitar as leis do Estado ao qual pertence; os conceitos de direito de propriedade, custos de transação, contratação e agência vêm sendo amplamente utilizados para análise do Estado (MOE, 1990; NORTH, 1981).

O Estado democrático de direito pode ser concebido como um contrato relacional de agência entre os cidadãos (detentores da soberania) e seus representantes. As eleições são o procedimento por meio do qual os soberanos autorizam seus compatriotas a administrar os poderes públicos, na qualidade de agentes públicos. Como resultado, são os agentes que passam exercer a autoridade pública, tal como nos demais contratos de agência (MOE, 1990). Dessa relação resultam os mesmos problemas tratados pela economia dos custos de transação: assimetria de informação, antes e depois da conclusão do contrato, que favorece as práticas oportunistas *ex ante* e *ex post*, devido ao investimento específico realizado pelos cidadãos (o voto) (FURUBOTN; RICHTER, 2005, p. 417).

Dentro desse contexto, as instituições desempenham um papel fundamental (*ex post support institutions of contract matter*) (WILLIAMSON, 1985, p. 29). Essa importância se reflete, por exemplo, nos princípios da separação dos poderes e do estado de direito. Além disso, a incompletude desses contratos, derivada da incapacidade de limitar perfeitamente a atuação dos agentes públicos, oferece-lhes uma ampla margem de discricionariedade, impelindo os cidadãos a confiarem em suas ações (problema da credibilidade dos compromissos de governo) (FURUBOTN; RICHTER, 2005, p. 417). Incerteza, racionalidade limitada, garantias legais imperfeitas e oportunismo estão presentes nessas transações, cujos compromissos são tornados críveis em razão das instituições políticas (MOE, 1990, p. 216; PERSSON; TABELLINI, 1990; WEINGAST; MARSHALL, 1988; WEINGAST; SHEPSLE, 1987).

Nesse contexto, é possível afirmar que:

a. as improbidades indicam fragilidades nas estruturas de governança do setor público, tanto quanto as demais práticas oportunistas representam essas mesmas fragilidades dentro das estruturas de governança privada;

b. as improbidades decorrem do oportunismo e da racionalidade limitada, pressupostos comportamentais compartilhados pelo *principal* e o *agent* das transações do setor público e privado;

Essa perspectiva contratual difere das tradições baseadas no princípio da promessa e do planejamento (WILLIAMSON, 1996). O primeiro pressupõe a ausência das atitudes oportunistas; permitindo negligenciar o impacto das improbidades nos contratos, pois presume que as partes executarão o contrato eficientemente, buscando ganhos justos em intervalos consecutivos;[36] O segundo, supõe que os agentes detêm competência cognitiva irrestrita; permitindo que os contratos considerem a privatização da informação, de tal forma que complexos incentivos de alinhamento sejam estabelecidos e todas as dimensões relevantes para o contrato sejam estabelecidas *ex ante*, durante a negociação (BAC, 1996; DABBA-NORRIS, 2000).

[36] A teoria neoclássica negligencia a maioria dos problemas de oportunismo (DIAMOND, 1971). Adeptos do “centralismo legal” assumem que as leis sobre as disputas contratuais existem e são aplicadas pela justiça de maneira informada, sofisticada e de baixo custo – descartando os problemas de oportunismo *ex post* (WILLIAMSON, 1985, p. 20–21).

1.2. O REFERENCIAL ANALÍTICO DAS IMPROBIDADES

Considerando a definição de improbidade, é factível supor que os *agents* realizarão um cálculo em que ponderarão os *prós* e os *contras* de seu engajamento. Com o intuito de construir um modelo heurístico integrador, que agregue as hipóteses da literatura sobre as principais causas das improbidades contratuais, serão apresentados a seguir os fundamentos do modelo de decisão dos *agents* e seus principais componentes – analisados sob a perspectiva da nova economia institucional.

O propósito desse modelo não é ser único, ou determinístico, mas auxiliar na construção de hipóteses e na interpretação dos resultados dos diversos modelos explicativos parciais testados nos capítulos seguintes, a partir de uma perspectiva teoricamente orientada. Nos próximos capítulos serão apresentados uma série de modelos estatísticos – fundamentais para a análise descritiva, mas que, tomados isoladamente, são inadequados para explorar os mecanismos causais subjacentes ao fenômeno. A explicação causal deriva, exclusivamente, de um referencial analítico e de pressupostos teóricos, cujo fundamento é o comportamento individual (GERRING, 2001; LITTLE, 1991; RAGIN, 2000). Por esta razão, a interpretação dos resultados será conduzida a partir do referencial analítico construído neste capítulo.

Além disso, vale destacar que, a despeito de permitir uma posterior formalização do processo decisório do agente, tomado individualmente, o referencial analítico apresentado se restringirá a estabelecer a relação entre os seus componentes e atributos – subsídio suficiente para auxiliar na explicação dos modelos estatísticos apresentados nos próximos capítulos.

1.2.1. Os fundamentos da análise de decisão do agente

O referencial analítico das improbidades está fundamentado em um conjunto de supostos da literatura da *escolha racional* e da nova economia institucional, organizados em torno da teoria dos custos de transação, dentre as quais se destacam: o individualismo metodológico; a racionalidade limitada; o oportunismo e a incerteza.[37] O propósito do referido modelo é auxiliar na explicação sobre os

[37] A Nova Economia Institucional (NEI) é um projeto interdisciplinar que combina Economia, Direito, Administração Pública, Ciência Política, Sociologia e Antropologia para entender as instituições da vida social, política e comercial. Seu objetivo é explicar o que são, como surgem, a qual propósito

parâmetros que pautam o comportamento individual dos agentes que se deparam continuamente com a decisão de engajar-se, ou não, nos diversos tipos de improbidade – uma decisão realizada com base nas crenças e preferências dos agentes, tomados individualmente (SHEPSLE; BONCHECK, 1997, p. 17).[38]

Para além do individualismo metodológico, um modelo realista deve atribuir ao agente às características da racionalidade limitada e do oportunismo. A primeira difere da orientação puramente maximizadora da economia neoclássica ao afirmar que: "supõe-se a racionalidade intencional dos agentes sociais exercida de maneira limitada" (SIMON, 1961, xxiv).[39] A segunda implica na constante ameaça representada pela busca do interesse próprio dos agentes com ardil ou trapaça - a maneira mais forte pela qual o interesse próprio do agente pode ser expresso (WILLIAMSON, 1985, p. 47). Do mesmo modo, o modelo deve considerar o fato de que o ambiente externo ao indivíduo é um fator gerador de incertezas que impossibilitam determinar, com precisão, o resultado das ações humanas – razão pela qual nem sempre será possível estimar com precisão a probabilidade de ocorrência dos resultados.[40]

Este referencial analítico está fundamentado numa análise de decisão individual - sem experimentação – que deverá considerar probabilidades *a priori* e estado de natureza, cujos valores serão determinados de acordo com a percepção dos agentes, tal como proposto na hipótese da utilidade esperada. A partir desta perspectiva, a avaliação subjetiva dos tomadores de decisão (agentes) passa a ter um papel fundamental; pois os possíveis resultados e as probabilidades não são mais condições suficientes para determinar a decisão: "a utilidade [..] depende das circunstâncias específicas de quem faz a estimativa [..] Não há razão para supor que

---

servem, como se transformam e como devem ser reformadas as instituições; ou seja, tornar as instituições endógenas a análise social (ISNIE, 2008, tradução nossa).

[38] Vale ressaltar que o referencial não tece considerações sobre a interação estratégica entre os agentes. Ou seja, é pressuposto que o agente se depara com um conjunto predeterminado de opções e resultados - aspecto denominado por John Elster (1986, p. 74) de racionalidade paramétrica.

[39] Dadas às competências limitadas dos indivíduos para acumular, processar e transmitir informações é indispensável conhecer como os agentes se organizam de maneira a utilizar suas competências [limitadas] de maneira satisfatória. As soluções podem se dar por meio do processo decisório (por meio da solução heurística dos problemas) ou das estruturas de governança (atribuindo estruturas adequadas a cada transação). Por esta razão, torna-se imprescindível considerar os custos envolvidos no planejamento, adaptação e monitoramento das transações (BAZERMAN, 2004; WILLIAMSON, 1996).

[40] Neste trabalho utilizaremos as palavras risco e incerteza como sinônimos (incerteza knightiana). Ou seja, uma situação envolve risco ou incerteza quando desconhecemos o resultado obtido, mas podemos estimar os possíveis resultados e as suas respectivas probabilidades.

os riscos estimados por cada indivíduo devam ser considerados de mesmo valor" (BERNSTEIN, 1997, p. 103).[41]

De toda forma, os parâmetros considerados no processo de tomada de decisão do agente podem ser elucidados. Por esta razão, o modelo proposto é constituído por três componentes: ético-moral, racional e cognitivo. O primeiro componente funciona como uma barreira. Se a barreira ético-moral não for superada, o agente não passará ao cálculo da utilidade esperada do engajamento nas diversas improbidades (componente racional), nem tentará maximizar os benefícios deste engajamento por meio do componente cognitivo. Neste sentido, a barreira ético-moral é a primeira etapa do processo decisório.

1.2.2. A barreira ético-moral do agente (custo moral)

A primeira decisão que o agente deverá tomar, antes mesmo de calcular os custos e benefícios de seu engajamento, está vinculada a superação da barreira ético-moral, tradicionalmente denominada de "custo moral". O custo moral é um componente crucial no processo de decisão, pois se o agente for sensível ao custo moral, às possíveis vantagens do cálculo racional serão anuladas. Somente depois de superados os limites impostos pela barreira ético-moral do agente, o mesmo poderá admitir a obtenção de vantagens oriundas do engajamento num acordo dessa natureza.

O custo moral advém dos custos psicossociológicos oriundos da culpa (custos impostos pelos princípios éticos e valores morais do agente), fortemente influenciada pelos valores cívicos da comunidade (custos oriundos dos valores socioculturais de seu grupo). Esta barreira é fortemente vinculada à perspectiva moral e ética internalizada pelo agente durante sua educação e constantemente reforçado pela influência permanente dos valores cívicos e socioculturais dos grupos aos quais o agente pertence na escola, no trabalho, nas associações civis, na comunidade política em geral, etc. (ALMOND; VERBA, 1963; PUTNAN, 1996).

São princípios que se forem infringidos implicarão no sentimento de culpa e desconforto psicológico, oriundos da personalidade e do ambiente social do agente. De acordo com a linguagem neoinstitucionalista de Douglass North (1990), o custo

[41] Para maiores informações a respeito da base axiomática da teoria da utilidade esperada, favor consultar John Von Neumann e Oskar Morgenstern (1944).

moral funcionaria como o *custo de entrada* - aspecto variável de indivíduo para indivíduo; mas com significativa influência sociocultural.

1.2.3. O cálculo racional

Uma vez superada a barreira ético-moral, o agente passará ao cálculo de possíveis benefícios e custos relacionados ao seu engajamento, ou não, nas improbidades. Segundo Robert Klitgaard (1994), o agente observará a seguinte equação fundamental:

$$\boldsymbol{U^a = b - c} \qquad (2.1)$$

Onde:

U^a = função de utilidade do agente;

b = potenciais benefícios;

c = potenciais custos.[42]

A equação (2.1) demonstra que o agente terá uma função de utilidade crescente para os benefícios advindos do engajamento, mas decrescente em relação aos seus custos. A decisão sobre o engajamento, ou não, necessariamente, advirá do cálculo individual subjetivo resultante desta equação que, ao considerar os benefícios e os custos atribui um valor de utilidade que considera a probabilidade de ocorrência do evento, segundo a percepção de cada agente.

1.2.3.1. A análise dos potenciais benefícios

Segundo Donatella Della Porta e Alberto Vannucci (1999, p. 17) o potencial benefício extraído pelo agente envolvido numa improbidade geralmente se apresenta na forma de propina que, em sentido amplo, pode se traduzir em recursos financeiros, materiais ou simbólicos. A utilidade do benefício extraído é o resultado de uma avaliação subjetiva dos agentes; mas pode, em larga medida, ser reduzida a ganhos de natureza financeira. De maneira que, ao considerar os potenciais

---

[42] Outra forma de resumir essa ideia, baseada na abordagem de Gary Becker (1968), é: E[U] = (1-p) . U (R) – p. U (R- c)
Onde:
"U" é a função individual de utilidade do agente;
"R" é o ganho ou renda obtida com a atividade ilícita;
"c" é o custo de ser punido;
"p" é a probabilidade de punição e "(1-p)" é a probabilidade de não ser punido (ALENCAR; GICO, 2011, p. 61).

benefícios do engajamento, é preciso considerar as áreas que permitem aos agentes, direta ou indiretamente, auferir algum tipo de renda por meio de informações, monopólio ou privilégios (GORTA, 2006; KRUEGER, 1974).

A *public choice* se dedicou a analisar o papel dos benefícios no cálculo de utilidade dos agentes. Por isso, entende as improbidades como o resultado da busca, por parte dos agentes, de rendas monopolistas concedidas pelo Estado (*rent-seeking*) (JAIN, 2001). A busca de benefícios como a proteção, títulos, licenças ou outros direitos faria com que agentes ou grupos buscassem desenvolver, de forma complementar - ou substituta –, estratégias de *rent-seeking* como o *lobby*, a captura de burocratas ou a simples pressão de grupos de interesse (TULLOCK, 1987).

Por outro lado, ao discutirmos os potenciais benefícios de um engajamento nas improbidades não é possível desconsiderar o papel dos salários. Como defendem Robert Klitgaard (1994) e Vito Tanzi (1998), o aumento do nível médio dos salários na esfera pública presta uma contribuição significativa para a redução das improbidades. Especialmente, como destacam Caroline Van Rijckeghem e Beatrice Weder (1997), se os salários públicos forem relativamente próximos àqueles praticados pela iniciativa privada (*fair income*). Ou seja, salários públicos atrativos reduzem os incentivos de engajamento nas improbidades, reduzindo sua utilidade esperada.[43]

Por isso, o benefício potencial total do agente decorre da utilidade esperada pela renda potencial advinda do engajamento na improbidade, descontada a utilidade do salário do agente – tal como descrito na equação (2.2):

$$\boldsymbol{B^a = r - w} \qquad (2.2)$$

Onde,

B^a = benefício potencial total do agente;

r = renda potencial (benefício advindo do engajamento);

w = salário (benefício sem o engajamento).

1.2.3.2. A análise dos potenciais custos

O desenvolvimento da Nova Economia Institucional (NEI) permitiu uma compreensão mais acurada dos problemas institucionais, dentre os quais se

[43] Vale ressaltar que: a) o poder de compra dos salários irá diferir significativamente em razão do local de trabalho do servidor público; b) o acréscimo dos salários no setor público apresenta uma função de utilidade marginal decrescente.

destacam aqueles relacionados aos diversos tipos de improbidade. A partir desta abordagem a unidade básica de análise da corrupção foi reinterpretada, deixando de ser um comportamento social típico (criminoso, ilegal ou tradicional), para se tornar uma espécie de transação, dentro do gênero das atitudes oportunistas que ameaçam a integridade dos contratos.

Desta forma, os esforços para mitigar a ocorrência das improbidades também passam a ser entendidos como custos de transação. Assim, toda vez que um agente considerar a possibilidade de realizar uma transação, deverá ponderar os custos envolvidos na elaboração, manutenção e garantia dos contratos (COASE, 1937).[44]

1.2.3.3. Os custos de transação sob o ponto de vista da instituição

No setor público e privado, a admissão de funcionários exige a realização de processos seletivos ou concurso público, as compras exigem processos e licitações, assim como durante e após a sua execução, os contratos devem ser auditados e avaliados, pelos órgãos responsáveis. Não há dúvida de que os custos dessas operações são elevados, tanto no setor privado quanto no setor público. Razão pela qual, em analogia a teoria econômica da firma, também seria possível avaliar o tamanho ideal do Estado a partir da análise de seus custos de transação (SIMON, 2000).

As organizações que buscam promover a integridade de seus contratos (mitigando os riscos de oportunismo de seus agentes internos e externos à organização) incidirão, necessariamente, em custos que tentarão, sempre que possível, reduzir por razões de eficiência. Há, de fato, como descrevem Robert Klitgaard (1994) e Ricardo Garcia (2003), um *trade-off* entre integridade e custos, aspecto que impõe a determinação de um nível tolerável de oportunismo.

Por esta razão, cabe à Administração Pública do Estado, assim como ocorre nas organizações privadas, avaliar se os produtos e serviços que presta podem ser eficientemente realizados pela sua organização ou se devem ser subcontratados e regulados. E, acima de tudo, cabe aos governos e às demais organizações avaliar o

[44] Esses custos, como salienta Oliver Williamson (1985, p. 20–21), podem ser anteriores, *ex ante*: o custo de selecionar, negociar e criar garantias/salvaguardas para que os acordos sejam cumpridos (quando se definem os parâmetros do contrato); ou, posteriores, *ex post*: custo de monitorar, fiscalizar, garantir o cumprimento, adaptar ou renegociar os acordos.

volume de recursos s serem investidos na negociação, manutenção e garantia dos contratos públicos (SMITH; LIPSKY, 1993).[45]

No que tange as operações do setor público, são exemplos de custos de transação na condução das políticas públicas e dos programas governamentais: a elaboração normativa; os processos de compras e licitação; os processos de monitoramento, controle e avaliação; as iniciativas de promoção da garantia jurídica do Estado. Como é possível prever um percentual significativo do orçamento público destina-se a financiar esses custos e não são investidos diretamente nas políticas públicas.[46] Mesmo assim, como revela Diego Gambetta (1998, p. 59), como as improbidades são extremamente prejudiciais ao desenvolvimento, os custos associados às medidas de prevenção e combate operam, de fato, em favor do bem-estar social, tanto quanto as demais políticas.

1.2.3.4. Os custos de transação sob o ponto de vista do agente

Da mesma forma que as transações legais e legítimas, é factível supor que as transações decorrentes das improbidades também incorrerão em custos. Como destaca Johann Graf Lambsdorff (2002), os custos de transação das improbidades (em especial dos acordos corruptos) são ainda maiores, pois necessitam do sigilo para se desenvolver. Segundo o autor, os principais custos de transação dos acordos corruptos podem ser classificados em:

a) *ex ante*: os custos de realização do acordo (busca de informações, parceiros e determinação dos termos do contrato);
b) *ex post*: os custos de garantia do acordo (*enforcement*) e dos direitos de propriedade adquiridos após sua realização (LAMBSDORFF, 2002, p. 223).

Nas transações corruptas, os custos do tipo *ex ante* são necessários para iniciar o acordo entre o corruptor e o agente corrupto - estão ligados à busca de

[45] Por essa razão, a privatização ou subcontratação de atividades pelo Estado requer mais regulação, não menos. Essa estratégia demandará, ao menos, uma detalhada especificação dos termos contratuais e um monitoramento cuidadoso desse cumprimento. Por isso, não devemos nos surpreender se o montante total de regulação das políticas privatizadas for de magnitude ainda maior do que aquela da produção estatal (LEVI-FAUR, 2003; MAJORE, 1994)

[46] De acordo com o Projeto de Lei Orçamentária da União de 2011, somente no âmbito da Presidência da República, por exemplo, são previstos gastos de R$ 2.161.043.550,00 para o programa 0580 (Proteção Jurídica da União) e R$ 633.876.370,00 para o programa 1173 (Controle Interno, Prevenção e Combate à Corrupção) (SIGA BRASIL, 2011).

informações e ao desenho do contrato entre as partes, ocorrendo em absoluto sigilo. Os custos *ex post* se impõem para garantir a transação corrupta, preservando seus ganhos e a impunidade dos parceiros. A natureza ilegal da transação corrupta impede que as partes recorram ao poder jurisdicional do Estado, pois nenhuma corte garantirá tais contratos ou direitos de propriedade. Por esta razão, seus mecanismos de governança, necessariamente de ordem privada, deverão suprir completamente a falta de sanções legais (LAMBSDORFF, 2002).

Isto significa afirmar que, sob o ponto de vista do cálculo egoísta do agente, será preciso descontar dos benefícios potenciais totais auferidos do engajamento nas improbidades, todos os fatores que agregam custos potenciais a realização da improbidade. Estes custos podem ser adequadamente descritos segundo a equação (2.3):

$$\boldsymbol{C^a = i + n + e + s + y} \qquad \text{Equação (2.3)}$$

Onde,

C^a = custo total do agente;

i = custo de obtenção de informações (custo informacional);

n = custo de negociar acordos com terceiros (custo de barganha);

e = custo de assegurar os direitos de propriedade;

s = custo das sanções sociais (custo reputacional);

y = custo das medidas de responsabilização institucional.

Os principais fatores de custo do agente são: à busca de informações sobre o objeto e os sujeitos envolvidos no acordo; os custos de negociação e barganha dos benefícios advindos da transação corrupta com terceiros; o custo de assegurar com eficácia os direitos de propriedade oriundos da improbidade; os custos impostos pelo prejuízo reputacional causado pela eventual descoberta da improbidade (custo de responsabilização social); além do custo de responsabilização institucional também causado pela eventual descoberta da improbidade (custo de responsabilização institucional, nas dimensões administrativa, política, civil e/ou penal, por meio de notificações, multas, demissões, ressarcimento, rescisão contratual, restrição de direitos e/ou da liberdade).

No que tange ao custo reputacional, são considerados os custos em termos de perda de confiança e reputação impostos aos detratores dos valores socialmente

compartilhados pelo agente. Este fator está diretamente associado às *expectativas adaptativas* dos agentes, pois se ao invés de custos, houver a expectativa socialmente compartilhada de que as improbidades são amplamente praticadas, tal percepção pode induzir o envolvimento dos agentes. Essa situação prevalece quando ocorre à eliminação deste fator e a estrutura institucional, ao invés de impor custos, exige ou oferece incentivos ao engajamento. Em situações como esta, agentes talentosos investirão em habilidades e competências para a expansão do benefício e a redução dos custos das improbidades, atuando sobre o fator de aprendizagem. Assim, recompensados pelo arranjo institucional, contribuirão de maneira nefasta para o suporte e a expansão das improbidades (DELLA PORTA, 2005).[47]

Além disso, é preciso considerar que o cálculo do peso do fator "custo das medidas de responsabilização institucional" não é trivial é deve considerar os seguintes elementos que compõem os mecanismos de responsabilização institucional, descritos na equação (2.4):

$$y = \frac{\sum_{i=0}^{n} x\ t\ .z}{n} \qquad (2.4)$$

onde,

y = custo das medidas de responsabilização institucional;

n = número de medidas de responsabilização possíveis;

x = custo da pena prevista ao agente improbo;

t = desconto temporal da medida;

z = execução do processo.

Este custo de responsabilização institucional é o resultado do somatório de todas as punições possíveis que poderão ser imputadas ao agente improbo, descontado o tempo transcorrido até a sua imposição (horizonte temporal).[48] No

[47] A literatura aponta que a cultura organizacional é um elemento indispensável para a existência dos acordos autogarantidos, em que existe pouco conhecimento sobre os eventos futuros (contratos relacionais) (KREPS, 1990). Os agentes devem oferecer uma ideia *ex ante* sobre a forma como irão se comportar em um futuro cujas circunstancias são imprevisíveis. Neste sentido, é a cultura organizacional que oferece aos agentes um sentimento de identificação com a "sua" organização (o Estado, a comunidade, o partido, etc.) (FURUBOTN; RICHTER, 2005, p. 420).

[48] O horizonte temporal exerce um papel fundamental nessa equação, pois além de reduzir gradativamente o custo marginal dessas medidas, ao extremo, poderá implicar na própria prescrição da pretensão punitiva do Estado e/ou demais medidas ressarcitórias privadas – reduzindo o peso deste fator à zero.

entanto, além da previsão, legal ou contratual, é necessário que hajam penas previstas e que o devido processo institucional seja respeitado, caso contrário, as possíveis sanções poderão não ser ameaças críveis ao agente. Por essa razão, além da previsão legal da punição e da pena (*rule making*), é fundamental analisar os elementos que compõem o processo de responsabilização (*rule implementation* e *rule adjudication*).

A execução do processo (z) é um atributo binário que representa o sucesso, ou fracasso, na condução de cada um dos possíveis processos de responsabilização. Este atributo é composto por cinco elementos necessários, cujo conjunto é suficiente para o seu sucesso: a identificação da improbidade (r), a denúncia correta (d), o processo na forma e tempo apropriado (p), a prolação adequada da sentença (j) e o cumprimento/execução da sentença (e). Se algum destes elementos não estiver presente, a execução do processo irá falhar, resultando, segundo a combinação da proposição (2.5) com a equação (2.4), na anulação dos custos de responsabilização institucional.

$$\mathbf{z} \leftrightarrow \mathbf{r} \wedge \mathbf{d} \wedge \mathbf{p} \wedge \mathbf{j} \wedge \mathbf{e} \qquad \text{Proposição (2.5)}$$

O elemento (z) assume os seguintes valores na equação (2.4):

$$z = \begin{cases} 1 & \text{Se a proposição for verdadeira.} \\ 0 & \text{Caso contrário.} \end{cases}$$

1.2.4. A dinâmica dos processos de aprendizagem

Douglass North (1990) e, principalmente, Alessandro Pizzorno (1992), em seu clássico estudo sobre a corrupção na Itália, nos chamam a atenção, para a importância dos processos de aprendizagem: as habilidades, conhecimentos e informações a respeito dos métodos mais eficientes de criar, administrar e garantir as transações, adquiridos e acumulados com o tempo.[49]

[49] Como observa Douglass North (1990), há uma dinâmica na interação entre os agentes e as instituições cuja evolução, pela interação social e a adaptação institucional, tende a orientar seu desenvolvimento - com impacto significativo sobre a função de utilidade dos agentes.

Essa complementariedade chama a atenção para o fato de é factível supor que a interação repetitiva entre os agentes e as instituições permitirá o processo de aprendizado pela prática cotidiana [*learning-by-doing*]. Por esta razão, sob o ponto de vista da aprendizagem, os agentes que superam a barreira do custo moral ainda devem:

1. superar as barreiras de aprendizagem e adquirir o conhecimento necessário para a prática das improbidades;
2. aprender a se adaptar, aumentando os benefícios e reduzindo os custos desta prática.

O primeiro fator antecede o cálculo racional do agente, mas pode ser adequadamente modelado como um custo informacional, tal como foi descrito pela equação (2.3). O segundo fator está relacionado à inovação, pois mesmo que inicialmente o agente não observe um resultado positivo na equação (2.1) o agente pode aprender maneiras de alterar o resultado - seja promovendo o aumento dos potenciais benefícios ou inovando na busca de soluções para a redução os custos. Esse aspecto será denominado fator de aprendizagem, descrito pela equação (2.6) que qualifica a equação (2.1):

$$\boldsymbol{U^a = \ b^{k1} - (c^{-k2})} \qquad (2.6)$$

onde:

$k1 =$ fator de aprendizagem - em favor do aumento dos benefícios;

$k2 =$ fator de aprendizagem - em favor da redução dos custos.

De acordo com a equação (2.6) o agente terá uma função de utilidade exponencialmente crescente frente ao aprendizado. Isso ocorre tanto pela descoberta de novos benefícios potenciais quanto pelo desenvolvimento de novas maneiras de reduzir os custos de transação. A percepção e o equilíbrio desses atributos não são estáticos, mas dinâmicos - o aprendizado é o componente que evidencia a capacidade de tornar este tipo de transação cada vez mais eficiente.

Logo, se o agente desconhecer os benefícios (K1=0) de uma improbidade ou não conseguir reduzir satisfatoriamente seus custos (k2=0), o agente não extraíra utilidade do engajamento. O envolvimento será vantajoso quando o agente perceber, por meio do aprendizado, a possibilidade de extrair benefícios (k1≥1) e/ou reduzir os custos (k2≥1).

2. O DESENHO DA PESQUISA

Como mensurar as improbidades com o intuito de explicar os fatores responsáveis pela sua ocorrência? Como a ocorrência de improbidades está distribuída temporal e espacialmente? Quais fatores devem ser considerados como variáveis de controle para uma adequada investigação das condições associadas a ocorrência das improbidades?

Com o intuito de analisar as implicações empíricas das improbidades e os fatores que contribuem para a sua ocorrência foi desenvolvida uma estratégia de pesquisa *cross section*, em que as características observáveis de um conjunto aleatoriamente selecionado de 960 municípios, auditados pela Controladoria-Geral da União, entre os anos de 2006 e 2011, foram sistematicamente comparadas. Vale ressaltar que esta amostra abarca todos os municípios cujos relatórios passaram a ser analisados quantitativamente pelos próprios auditores da CGU.

A segunda parte dessa tese abarca dois capítulos de natureza estritamente metodológica. O primeiro visa problematizar as dificuldades da mensuração das improbidades e apresentar as vantagens e desvantagens da opção adotada na tese: a contagem de improbidades – dado oriundo dos relatórios de auditoria do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. O segundo realiza a análise exploratória dos dados referentes as improbidades nos municípios da amostra, enfatizando as especificidades dos dados que irão demandar a utilização dos modelos lineares generalizados como principal técnica de análise e a necessidade de interpor os controles adequados durante o processo de análise.

2.1. A MENSURAÇÃO DAS IMPROBIDADES

A observação direta das improbidades é reconhecidamente difícil, em razão do ambiente de sigilo que envolve essas práticas (recordemos a recém-discutida estratégia do mimetismo). Por isso, a seguir serão apresentadas as principais técnicas de mensuração desenvolvidas na tentativa de tentar superar esta e outras limitações, com o objetivo de explicitar as principais vantagens e desvantagens da técnica adotada neste estudo.

2.1.1. As formas de mensuração das improbidades

No setor público, as tentativas de mensuração objetiva buscaram mensurar as improbidades por meio das estatísticas oficiais de incidência de crimes reportados (denúncias), dos relatórios de auditoria dos órgãos de controle interno e externo ou dos processos em tramitação, ou julgados, pelos tribunais de contas e/ou de justiça. Contudo, a produção dessas informações por meio dos processos de auditoria e/ou fiscalização, as fontes mais confiáveis de informação, impõe um elevado custo para sua produção.[50]

Além disso, os dados sobre essa "ocorrência" podem variar de acordo com o procedimento e a técnica das auditorias e/ou fiscalizações, a precisão legal das ilicitudes ou, ainda, com a capacidade de encaminhamento a justiça dos envolvidos (caso em que elevados níveis de corrupção corresponderiam, na verdade, ao sucesso das iniciativas anticorrupção) (LAMBSDORFF, 2006, p. 81–82). Mesmo assim, essa as técnicas de mensuração objetiva são utilizadas, por exemplo: internacionalmente, pelas Nações Unidas (1999), em seu relatório de análise das incidências de crimes reportados; e, nacionalmente, pela Controladoria-Geral da União, nos relatórios de auditoria do setor público.[51]

Devido aos elevados custos e as demais dificuldades metodológicas com os dados objetivos e diretos, passou-se a utilizar as técnicas subjetivas de mensuração que tem como objetivo apreender os níveis de ocorrência das improbidades [em geral, dos países], por meio da pesquisa de opinião, de cidadãos comuns ou

---

[50] Por esta razão, Robert Klitgaard (1994) afirma a existência de um *trade off* entre os custos da corrupção e os custos de sua prevenção e combate – aspecto que corrobora a sua conclusão de que certo grau de corrução é socialmente desejável tendo em vista os seus elevados custos de combate.

[51] De acordo com o Portal da Transparência, em 2011 foram gastos R$ 8.309.587,31 na ação de fiscalização e controle da aplicação dos recursos públicos federais (2D58) do Programa de Controle Interno Prevenção e Combate à Corrupção (1173) da Controladoria-Geral da União.

experts, cuja utilização presume a existência de uma correlação entre a experiência subjetiva dos entrevistados e os níveis reais de ocorrência desse fenômeno (LAMBSDORFF, 2006, p. 03).[52] Assim, ganharam destaque na opinião pública às pesquisas do *International Perception Index* da Transparência Internacional (IPC/TI), do *International Crime Victim Surveys*, coordenado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (ICVS/UNODC), do *Worldwide Governance Indicators*, realizado pelo Banco Mundial (WGI/WB), dentre outras.[53] As principais vantagens dessa técnica de mensuração seriam:

i. a possibilidade de consolidar diversos indicadores individuais em um só índice, expandindo o número de casos (países) analisados, contribuindo para reduzir os erros de medida e a influência dos vieses dos indicadores individuais (KAUFMANN et al., 2009; SPECK, 2000);
ii. o baixo custo da informação, se comparado aos elevados custos de fiscalização e controle que poderiam proporcionar os dados objetivos.

Estas vantagens, porém não tardariam a ser questionadas por governos e especialistas. Segundo Frederik Galtung (2006, p. 109–123), as principais falhas destes índices podem ser resumidas em: 1) penalização, exclusiva, dos países corruptos (recebem a propina) a despeito dos países corruptores (oferecem a propina) e demais facilitadores que permitem a lavagem do dinheiro, por exemplo; 2) a cobertura irregular (pesquisas são conduzidas independentemente, permitindo que variações na posição de um país ocorram, simplesmente, pela inclusão ou exclusão de outros países) e não controlada (as fontes dos dados variam ano a ano) dos países que compõem o índice; 3) o viés da amostra, constituída por pesquisas oriundas do setor privado, especialmente comercial e financeiro, que ignoram as experiências de minorias e da economia informal (que compõem a maioria da população nos países mais pobres); 4) o elevado grau de variância entre os dados utilizados, gerando críticas a respeito da precisão e expertise das fontes; 5) a

[52] A principal vantagem apontada para a utilização desses indicadores de percepção é a possibilidade de consolidar diversos indicadores individuais em um só índice, expandindo o número de casos (países) analisados, contribuindo para reduzir os erros de medida e a influência dos vieses dos indicadores individuais (KAUFMANN *et al.*, 2009; SPECK, 2000).

[53] A presumida vantagem desta técnica sob as demais fez com que o IPC/TI obtivesse um impacto considerável sob a opinião pública - apesar das duras críticas políticas que recebeu, em especial, dos governos onde o indicador apontava as maiores taxas de corrupção. Em 2002, por exemplo, o prestígio da Transparência Internacional foi reconhecido com o prêmio *Award for Agenda Setting by Media Tenor*, refletindo o impacto do IPC/TI na mídia mundial (GALTUNG, 2006, p. 126).

imprecisão conceitual; 6) a incapacidade de capturar tendências, inviabilizando o reconhecimento dos genuínos reformadores; 7) a culpa pela associação, presente: i) na academia – onde pesquisadores fazem mau uso das informações (associando os valores do ICP/TI a todo tipo de variável, sem maiores preocupações metodológicas ou teóricas); ii) nas agências de cooperação internacional que se recusam a prestar assistência a países em que os graus requeridos de "controle da corrupção", segundo o ICP/TI, não são alcançados.

Atualmente, diversos artigos destacam as dificuldades encontradas pelos especialistas na utilização dos dados de percepção – ressaltando que podem ser enviesados; baseados em nenhuma experiência ou conhecimento direto; encorajar o cinismo ou a identificação com o governo ou responder a injustiças sociais e econômicas (OLKEN, 2009; TREISSMAN, 2007, p. 218).[54] Percepções e imagens podem não ter qualquer fundamentação em termos de comportamento esperado; por isso, Johann Graf Lambsdorff (2001, p. 02), criador do IPC/TI, admite que: (i) percepções podem mudar, rapidamente, sem qualquer relação com o aumento ou diminuição dos níveis reais de corrupção; (ii) que as percepções podem ser condicionadas por interpretações culturalmente determinadas acerca do significado da corrupção; e, (iii) que as pessoas podem não ter qualquer fundamento válido para as suas percepções.

Na tentativa de corrigir alguns desses problemas, o ICP/TI passou a utilizar as médias dos últimos três anos (reduzindo a sensibilidade dos dados aos escândalos) e excluir as pessoas locais (evitando a influência desviante da sua cultura) e o público geral (que não dispõe de *expertise* suficiente) (LAMBSDORFF, 2006). Entretanto, as soluções oferecidas distanciam as informações cada vez mais das especificidades locais e temporais, reduzindo sua importância para as medidas de intervenção. Ou seja, as informações passam a ser cada vez mais vagas, permitindo que haja aumento da percepção da corrupção, quando houver uma redução de sua

[54] Os índices de corrupção baseados na *experiência* não estão correlacionados com os de *percepção*, especialmente nos países menos desenvolvidos (o que levanta suspeita sobre a franqueza dos respondentes e/ou a avaliação, possivelmente equivocada dos *experts*). Ou seja, as avaliações dos efeitos da corrupção estão mais associadas com a percepção do que com a experiência individual reportada – o que demonstra que as opiniões estão desconectadas da experiência real (TREISSMAN, 2007, p. 209).

prática; ou, uma redução desta imagem, sem qualquer implicação real (por exemplo, quando houver aprovação de leis anticorrupção) (MILLER, 2006, p. 168–169).[55]

No entanto, é preciso reconhecer que a mensuração das improbidades não é um fim em si mesmo; mas uma ferramenta para alcançar um propósito. Por isso, quando os pesquisadores se deparam com o desafio de mensurar esse fenômeno, é preciso considerar por que se pretende mensurá-lo? Nesse sentido, as razões mais comuns pelas quais se pretende mensurar as improbidades são:

1. pautar o tema na agenda pública;
2. identificar *como* e *onde* melhor intervir;
3. avaliar os resultados de programas e órgãos responsáveis;
4. descrever e explicar as principais causas e efeitos do fenômeno.

Considerando esses objetivos, é preciso destacar que:

1. a mensuração objetiva: serviria à consecução de todos esses objetivos juntos, sem a necessidade de recorrer a outras estratégias de mensuração, se:
   i. os custos de mensuração não fossem tão elevados;
   ii. não existisse a dúvida de que uma quantidade imensurável de improbidades poderia estar sendo sistematicamente negligenciada devido as estratégias de mimetismo (teoria do *iceberg*).[56]
2. a mensuração da percepção subjetiva: serve de maneira inequívoca para cumprir com o objetivo de pautar o tema na agenda pública e legitimar as reformas institucionais junto aos *stakeholders* (sociedade, empresas, governo); porém, como foi destacado anteriormente, não cumpre adequadamente com os demais objetivos.

[55] Em última análise, a única maneira de revelar a conexão entre a percepção das improbidades e seu comportamento é mensurando o diretamente comportamento – o que, de fato, se torna pouco eficaz e eficiente frente o objetivo de prevenir e combater a sua ocorrência. De fato, não é problemático demonstrar, empiricamente, que as percepções não estão relacionadas aos níveis reais de ocorrência do fenômeno (MILLER, 2006). Benjamin Olken (2009, p. 963), por exemplo, defende abertamente que "*perceptions data should be used for empirical research on the determinants of corruption with considerable caution, and that there is little alternative to continuing to collect more objective measures of corruption, difficult though that may be*.".

[56] A teoria do *iceberg* afirma que as denúncias que vem a tona são apenas a menor parte do "real" conteúdo das irregularidades. Tais versões são constantemente veiculadas nos meios de comunicação, como no caso da operação sentinela da Polícia Federal (REVISTA ISTOÉ, 2004).

Devido a essas fragilidades, uma nova estratégia de mensuração passou a ser desenvolvida, dentro de organizações públicas e privadas, para lidar especificamente com os objetivos de identificar como e onde melhor intervir e avaliar os resultados da intervenção, por meio das técnicas de análise e gestão dos riscos (INTOSAI, 2007; KLEIN, 2008; TCU, 2009).[57]

2.1.2. A mensuração das improbidades no contexto brasileiro

No Brasil, a produção de informações sobre a ocorrência das improbidades vem sendo realizada por uma série de órgãos de controle interno e externo da Administração Pública dos municípios, dos Estados e da União. No entanto, excetuando-se os estudos de caso de município e Estados, a inferência para o conjunto de municípios brasileiros deve prescindir das informações produzidas pelos órgãos de controle interno e/ou externo de Estados e municípios, pois há dificuldade em reunir essas informações e, em razão das variações nos procedimentos de auditoria, uma baixa validade e confiabilidade dos dados.

Além dessas alternativas, a União dispõe de dois órgãos que, por serem responsáveis por fiscalizar a aplicação de recursos federais nos municípios, detêm informações sobre a ocorrência das improbidades ao nível local: o Tribunal de Contas da União e o órgão de controle interno do Governo Federal - a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFCI/CGU). Em razão do alto custo das auditorias, aspecto que inviabiliza a realização da fiscalização de todos os mecanismos de transferência de recursos da União para os municípios, a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União, desde abril de 2003, vem auditando de maneira sistemática conjuntos aleatoriamente determinados de municípios por meio do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (PFSP).[58]

---

[57] A mensuração dos riscos proposta não deve ser confundida com a análise de natureza subjetiva realizada por agências de risco como o *Political Risk Services Group* que, desde 1980, compila informações por meio do International Country Risk Guide, que possui dentre seus diversos indicadores uma classificação de corrupção, ou ainda o *Index of Institucional Quality - Corruption*¸ calculado pela *The Economist Intelligence Unit*.

[58] As informações disponíveis pelo Tribunal de Contas da União sobre a realização dos programas federais nos municípios são reconhecidamente contaminadas pelo viés das denúncias e do devido processo legal, como destacado pela cartilha “Combate à corrupção nas prefeituras do Brasil”: “Assim, quando o Tribunal afirma que “nada se apurou”, normalmente é porque não investigou. E quando diz que “não se comprovou a denúncia”, isso não significa que os fatos foram examinados e os acusados inocentados, mas que o denunciante não apresentou provas consistentes e

O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (criado por meio da Portaria nº 247 de 20 de junho de 2003) é uma das iniciativas do Sistema Federal de Controle Interno (SFCI) da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão da Presidência da República, criada pela medida provisória nº. 2.143-31, de 2 de abril de 2001 (BRASIL, 2001, 2003a). À Controladoria-Geral da União cabe assistir ao Presidente da República nos assuntos relativos à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à ouvidoria e ao acesso às informações públicas. A atividade de controle interno é uma responsabilidade do governo federal, expressa pelo art. 74 da Constituição Federal e a partir de 1994, que foi centralizada na Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 1988). Essas atribuições estão expressamente definidas na lei n°10.683, de 28 de Maio de 2003 (BRASIL, 2003b).

TABELA 3.1. Ficha Técnica do Programa de Fiscalização

Ano de criação	2003
Sorteios realizados (até 2012)	35
Municípios auditados (1º ao 35º)	2.051 (36% dos municípios brasileiros)
Recursos auditados	Aprox. R$ 15 bilhões

Fonte: (NEDEGP, 2012)

A escolha dos municípios a serem auditados é aleatória, realizada por meio do mecanismo de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal, assegurando a transparência no processo de seleção. No primeiro sorteio foram auditados 5 municípios, no segundo 26, do terceiro ao nono foram auditados 50. A partir do décimo sorteio são auditados 60 municípios por operação de sorteio. O programa fiscaliza municípios com até 500 mil habitantes – abarca 99,3% dos municípios brasileiros e aproximadamente 70% da população (IBGE, 2011).[59] Em municípios pequenos (até 20 mil habitantes) são analisados os recursos federais investidos em todas as áreas programáticas do governo; em municípios de médio porte (entre 20 e

convincentes. Geralmente esses “resultados” são usados pelos fraudadores como atestados de idoneidade.” (AMARRIBO, 2003, p. 84).

[59] Os demais municípios, com mais de 500.000 habitantes, são objeto de um programa contínuo de fiscalizações, garantindo a cobertura de todos os municípios não abarcados pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (LOPES, 2011, p. 31).

500 mil habitantes) são analisadas as áreas de educação, assistência social e saúde, além de duas outras selecionadas a cada operação de sorteio (CGU, 2006).

Durante a fase de preparação da auditoria, após o sorteio, são reunidas todas as informações referentes aos repasses de verbas federais aplicadas no município; além de informações sobre os convênios firmados, as denúncias feitas e as suspeitas de irregularidades apontadas pela mídia ou pela população. Em média, as ações de fiscalização perduram uma semana. Nesse período são analisados os recursos federais repassados no ano corrente e nos dois últimos exercícios financeiros.

A partir da identificação das transferências realizadas pela União, para cada município auditado, é elaborado um conjunto de Ordens de Serviço (OS) que detalham aos auditores as etapas que deverão ser cumpridas durante a fiscalização *in loco* – referente a cada programa ou parte de programa, ao qual pode, ou não, estar vinculada um montante específico de recursos públicos federais. As OS são guias de trabalho para os auditores, pois identificam: recursos, investimentos, processos, obras, programas, serviços e resultados que serão objeto de fiscalização (LOPES, 2011, p. 32).

Durante o período da auditoria, os analistas de finanças e controle realizam o exame de convênios, licitações, notas fiscais de compras, a inspeção física das obras, verificam o funcionamento dos conselhos municipais, realizam entrevistas junto ao público beneficiário dos programas de governo, dentre outras ações (CGU, 2006). Em síntese, os auditores avaliam a conformidade da aplicação dos recursos e os resultados obtidos, expressando-os por meio de constatações de irregularidade ou conformidade. O produto dessas ações são os “relatórios de fiscalização municipal” que sintetizam os resultados da auditoria nos municípios fiscalizados.

Nesse documento estão descritos todos os comentários, notas informativas e as falhas verificadas, do qual é dada ampla divulgação no endereço eletrônico da Controladoria-Geral da União (2012). Além disso, são expedidos ofícios com os resultados da fiscalização diretamente às Prefeituras Municipais, às Câmaras de Vereadores e às Promotorias de Justiça do Estado dos municípios auditados; aos Ministérios, ao Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas da União, à Advocacia-Geral da União, às presidências das comissões de fiscalização e controle

da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; dentre outros, dos quais destaco a Polícia Federal.

A opção pela utilização das informações extraídas dos relatórios de fiscalização desse programa se deve ao fato de que seus dados:

a. estão reunidos e disponíveis ao público;[60]
b. são válidos e comparáveis, pois são adotados os mesmos padrões de auditoria em todos os municípios fiscalizados (reforçando os critérios de precisão e a validade);
c. são os mais confiáveis, pois não são baseados em denúncias, mas em operações de auditoria de toda uma determinada área de política pública (saúde, educação, assistência social e outras duas - aleatoriamente determinadas a cada sorteio).

Além disso, a aleatoriedade do processo de escolha dos municípios do país com menos de 500.000 habitantes (99,3% do total de municípios brasileiros) permite o cálculo de estatísticas mais precisas para o teste de proposições empíricas que permitam realizar descrições acuradas ou gerar previsões por meio de modelos de associação entre variáveis.

O principal obstáculo técnico interposto à utilização dessas informações refere-se ao fato de que as constatações apontadas nos relatório de fiscalização fazem referência a “indícios de ocorrência”, ao passo que os procedimentos da auditoria interna não preveem essa possibilidade, segundo a Resolução n^0 986, de 21 de novembro de 2003 que aprova as Normas brasileiras de Contabilidade (NBC T 12) (CFC, 2003).

[60] Os relatórios de fiscalização estão disponíveis no endereço eletrônico da Controladoria-Geral da União: http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp

2.2. ANÁLISE EXPLORATÓRIA E TÉCNICA DE ANÁLISE

A pesquisa analisou as informações referentes a todos os municípios aleatoriamente selecionados entre a 20º e a 35º operação de sorteios (entre os anos de 2006 e 2011) do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos – período que compreende todos os dados compilados e disponibilizados pela Controladoria-Geral da União. Isso representa um conjunto de 960 casos, municípios brasileiros sorteados ao longo de um período de seis anos.

Tabela 4.1. Número de municípios sorteados

Ano	Número de municípios sorteados
2006	180
2007	180
2008	120
2009	180
2010	180
2011	120
Total	960

Fonte: (NEDEGP, 2012)

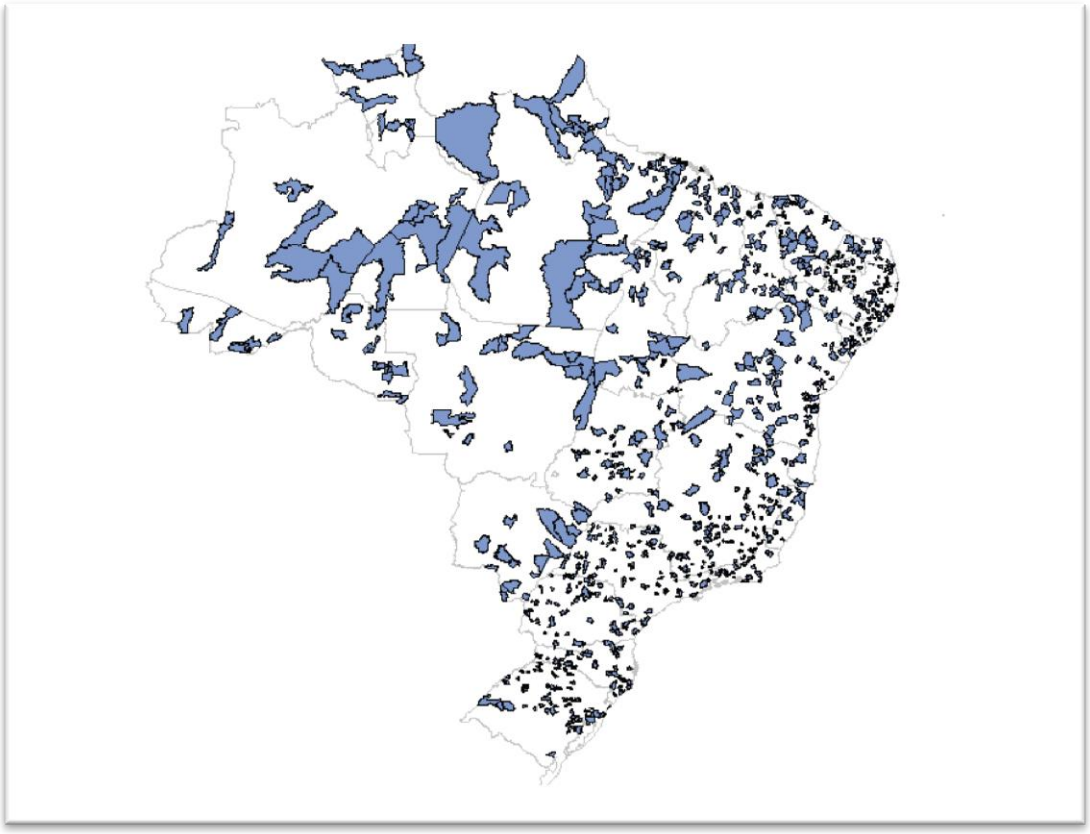
Esse conjunto abarca aproximadamente 15% dos municípios brasileiros. Os estados com o maior e o menor número de munícipios auditados nesse período foram, respectivamente, o Amapá (com 37% de municípios) e Santa Catarina (com 11% de municípios). Do total de 960 municípios, 111 são da região norte (12% da amostra e 24,6% da população), 384 da região nordeste (40% da amostra e 21,5% da população), 78 da região centro-oeste (8% da amostra e 17% da população), 231 da região sudeste (24% da amostra e 14% da população) e 156 municípios da região sul (16% da amostra e 13% da população).

Além disso, 664 casos (69% da amostra) são considerados pequenos municípios (até 20.000 habitantes) e 296 casos (31% da amostra) são municípios de porte médio (entre 20.001 e 500.000 habitantes). Segundo os dados do IBGE (2011), essa população de municípios brasileiros, de até 500.000 habitantes, corresponde a 99,3% do total. Sobre o processo de amostragem, vale destacar que esse conjunto de municípios representa uma amostra aleatória probabilística da

população brasileira de municípios, porém seus parâmetros não podem ser adequadamente determinados, pois desconhecemos os valores da variável de interesse na população e o erro máximo considerado para essa variável.[61]

De toda a forma, a distribuição geográfica dos municípios pode ser descrita pela figura (5.1), onde é possível observar que os casos estão homogeneamente distribuídos por todo o território nacional.

FIGURA 4.1. Distribuição geográfica dos casos



Fonte: (NEDEGP, 2012)

2.2.1. Análise exploratória dos dados

No que tange às unidades de observação, vale destacar que foram analisadas todas as constatações descritas nos relatórios de fiscalização, cuja classificação foi realizada pelos próprios analistas de finanças e controle da

[61] A Secretaria-Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União adota um processo aleatório de seleção dos municípios por duas razões: a) impossibilidade fática de auditar a totalidade dos municípios brasileiros (limitando-se a 60 por operação de sorteio); b) evitar acusações de perseguição política. Ou seja, não se trata de uma amostra selecionada com propósitos acadêmicos.

Controladoria-Geral da União. Ao total, foram considerados 67.194 registros, classificados em: informações e comentários, falhas formais, falhas médias e falhas graves (CGU, 2010).

A classificação da Controladoria-Geral da União (2010) utilizou os seguintes critérios:

a. Informações & comentários (I&C): são o registro sobre as normalidades da gestão, sobre os fatos ou contextualizações relevantes para o entendimento de determinado aspecto da administração ou ainda sobre impactos positivos, ganhos de desempenho e/ou qualidade nas operações de uma unidade, tais como melhorias (implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional, ou especificamente operacional, vinculadas à missão institucional de uma unidade, que resultem em ganhos, claramente identificados, de desempenho e/ou de qualidade) e economias (implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional, ou operacional, vinculadas à missão institucional de uma unidade, que redundem em ganhos financeiros, obrigatoriamente mensuráveis). Os registros do tipo "informação" não contêm recomendação;

b. Falhas formais: erros pontuais que pela baixa materialidade e relevância não têm desdobramentos que impactam a gestão de um programa ou ação governamental. Têm normalmente origem no descumprimento de normativos, em consequência de atos involuntários ou omissões, que não comprometem (não impactam) o desempenho do programa ou da unidade;

c. Falhas médias: são as situações indesejáveis que, apesar de comprometerem (impactarem) o desempenho do programa ou da unidade, não se enquadram nas ocorrências da falha grave. São decorrentes de atos ou de omissões em desacordo com os parâmetros de legalidade, eficiência, economicidade, efetividade ou qualidade, resultantes de fragilidades operacionais, dos normativos internos ou de insuficiência de informações gerenciais;

d. Falhas graves: são as situações indesejáveis que comprometem (impactam) significativamente o desempenho do programa ou da unidade, nas quais há a caracterização de uma das seguintes ocorrências:

> I - prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração a Norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, que tenham potencialidade para causar prejuízo ao erário ou configurem grave desvio relativamente aos princípios a que está submetida à Administração Pública;
> II - dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e
> III - desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Inclui-se ainda como falha grave o descumprimento de normativos relativos à Administração Pública que normalmente já indicam a gravidade de tais atos e dispõem sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos responsáveis, dentre as quais se destaca a omissão no dever de prestar contas (CGU, 2010).

De um total de 67.194 registros de falhas, realizados entre a 20ª e a 35ª operação de sorteios – municípios incluídos na amostra -, verificou-se que: 621 (0,9%) são informações, 4.339 (6,5%) são falhas formais, 53.430 (70%) são falhas médias e 8.804 (13%) são falhas graves.

A análise descritiva constatou-se que:

- 772 municípios apresentam falhas formais - (80% da amostra);
- 960 municípios apresentam falhas médias – (100% da amostra);
- 782 municípios apresentam falhas graves – (81,5% da amostra).

A análise exploratória, descrita na tabela (4.2), evidencia que a distribuição da contagem das falhas não é uma distribuição normal - aspecto confirmado pelos testes Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk, descritos na tabela (4.3) do apêndice. Isso ocorre porque existe uma grande concentração de municípios com valores iguais a zero, ou próximos à zero - municípios sem qualquer constatação de falhas.[62]

Tabela 4.2. Estatísticas descritivas dos registros de falhas

	N	Média	Desvio-padrão	Variância	Assimetria	Curtose

[62] Vale ressaltar que a transformação dos dados, por meio de funções logarítmicas, quadráticas e reversas ou pela mudança de seus *scores* não corrige satisfatoriamente esse problema.

Formais*	960	4,52	5,71	32,63	2,76	10,65
Médias*	960	55,66	30,96	958,87	1,74	5,40
Graves*	960	9,17	12,36	152,88	2,40	7,56

* Kolmogorov-Smirnov (p <.001) e Shapiro-Wilk (p <.001)

Fonte: (NEDEGP, 2012)

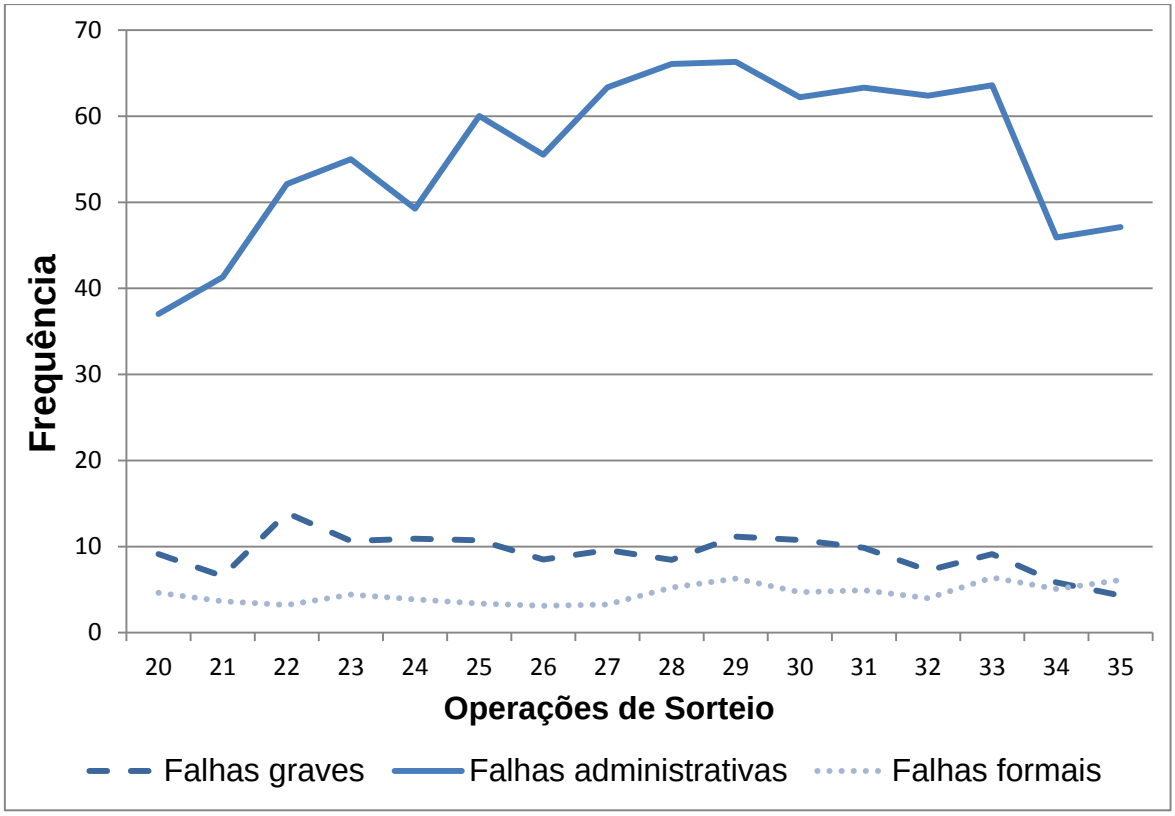
Além dessa análise sobre o tipo de distribuição das falhas (não gaussiana), é preciso destacar que alguns elementos exercem uma influência estatisticamente significativa sobre o comportamento desses indicadores (razão pela qual devem ser consideradas como possíveis variáveis de controle), dentre as quais se destacam:

a. as operações de sorteio;
b. as regiões político-administrativas do país;
c. o porte do município: pequeno (até 20.000 habitantes) ou médio (entre 20.001 e 500.000 habitantes).

a. <u>As operações de sorteio</u>

A frequência média de ocorrência dos três tipos de falhas encontradas pelas auditorias da Controladoria-Geral da União, ao longo das 16 operações de sorteios é descrita no gráfico (4.1).

GRAFICO 4.1. Número médio de ocorrência das falhas por operação de sorteio.



Fonte: (NEDEGP, 2012)

Os resultados do teste de análise de variância (ANOVA), descritos na tabela (4.4a e 4.4b) do apêndice, revelaram os seguintes resultados:

- falhas graves, F (15,959) = 2,22, p<.05, ω = .018.[63]
- falhas administrativas, F (15,959) = 5,76, p<.001, ω = .069;
- falhas formais, F (15,959) = 2,27, p<.05, ω = .019.

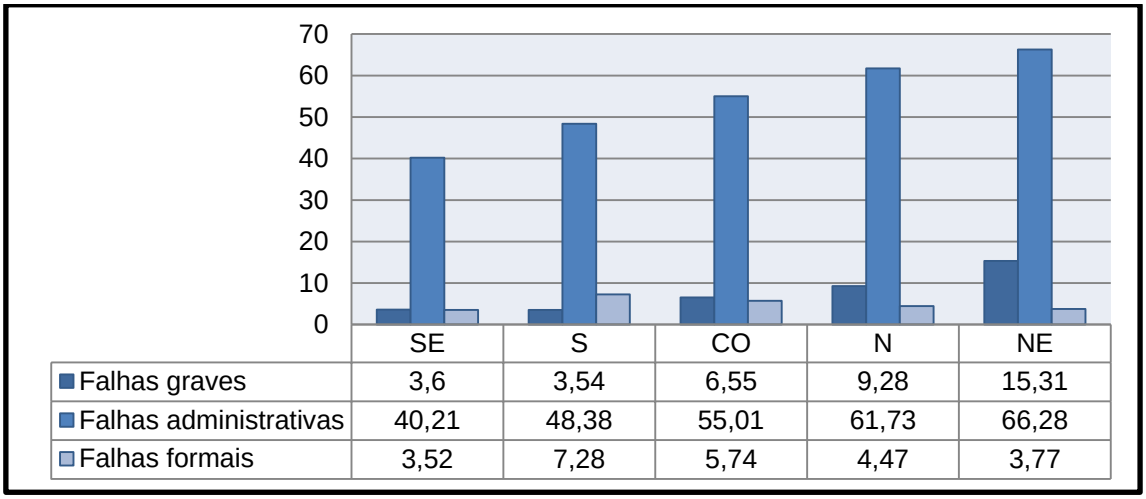
Os resultados demonstram que, a despeito do efeito ser significativo (p<.05) em todos os modelos, o tamanho do efeito, representado por (ω<.1), é ínfimo (ω <.100), razão pela qual a variação causada pelos sorteios pode ser desconsiderada como variável de controle. Os mesmos resultados foram obtidos por meio da tabela de correlações Rho de Spearman (4.4), apresentada no apêndice.

b. <u>As diferenças regionais</u>

[63] A ANOVA foi a técnica escolhida para realizar o teste de diferença de médias, pois o poder da estatística-F é robusto as violações do suposto da normalidade, aspecto particularmente verdadeiro quando o tamanho dos grupos é semelhante (DONALDSON, 1968).

A frequência média de ocorrência dessas falhas, por região político-administrativa do país, é descrita no gráfico (5.2).

GRÁFICO 4.2. A frequência média de falhas por região



	SE	S	CO	N	NE
Falhas graves	3,6	3,54	6,55	9,28	15,31
Falhas administrativas	40,21	48,38	55,01	61,73	66,28
Falhas formais	3,52	7,28	5,74	4,47	3,77

Fonte: (NEDEGP, 2012)

Os resultados do teste de análise de variância (ANOVA), descritos nas tabelas (4.6a e 4.6b), revelaram os seguintes resultados:

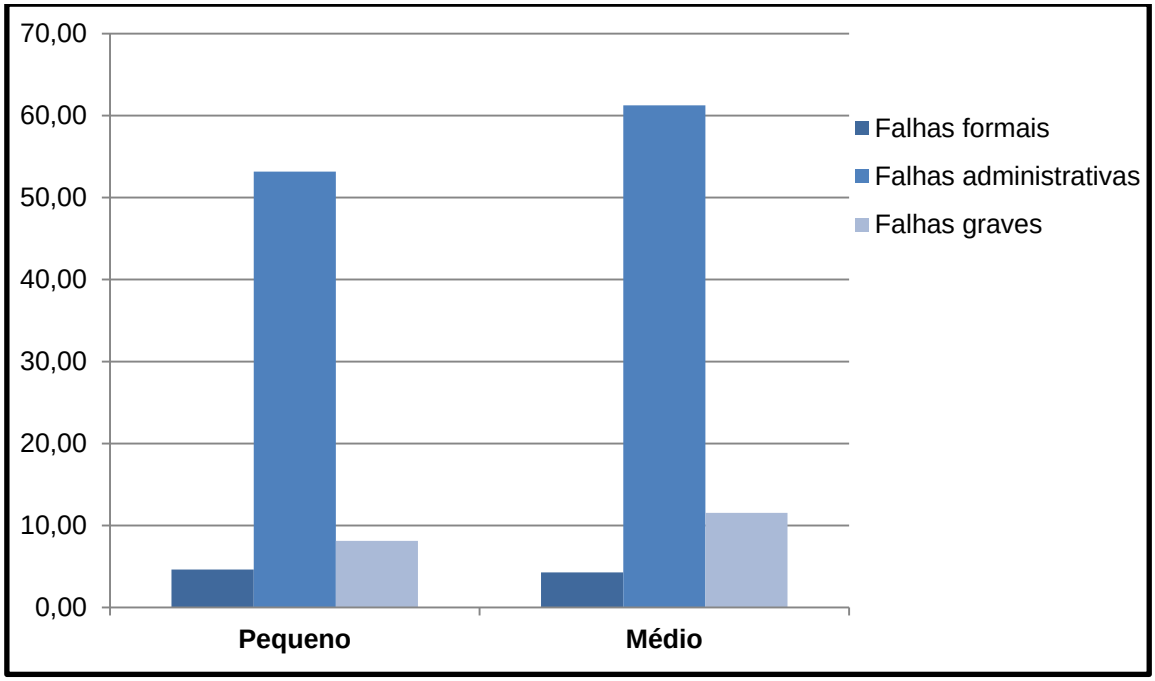
- falhas graves, $F(4,955) = 54,19$, $p<.001$, $\omega = .1814$;
- falhas administrativas, $F(4,955) = 32,73$, $p<.001$, $\omega = .1167$;
- falhas formais, $F(4,955) = 14,19$, $p<.001$, $\omega = .0521$.

Os resultados demonstram que, a despeito do efeito ser significativo ($p<.001$) em todos os testes, o tamanho do efeito, representado por ($\omega<.1$), é ínfimo para as falhas formais e pequeno ($.100< \omega <.300$), para as falhas administrativas e graves; razão pela qual essa variação, causada pelas regiões político-administrativas do país, podem ser considerada como variável de controle nos modelos que fizerem uso das falhas administrativas e graves.

c. <u>O porte dos municípios</u>

A frequência média de ocorrência dos indicadores, de acordo com o porte do município classificado pela Controladoria-Geral da União - pequeno (até 20.000 habitantes) ou médio (entre 20.001 e 500.000 habitantes) -, é descrita no gráfico (4.3).

GRAFICO 4.3. Frequência média por porte do município.



Fonte: (NEDEGP, 2012)

Os resultados do teste de Mann-Whitney (método de Monte Carlo), descritos na tabela (4.7a e 4.7b), revelaram os seguintes resultados:

- falhas formais: a média dos municípios pequenos (Mdn=491) é significativamente diferente dos municípios de porte médio (Mdn=456,7), U= 91249,5, z = -1,784, p<.05, r = -.057;
- falhas administrativas: a média dos municípios pequenos (Mdn=459,8) é significativamente diferente dos municípios de porte médio (Mdn=526,8), U= 84567,5, z = -3,455, p<.001, r = -.111;
- falhas graves: a média dos municípios pequenos (Mdn=459,0) é significativamente diferente dos municípios de porte médio (Mdn=528,6), U= 84035,5, z = -3,605, p<.001, r = -.116.[64]

Além disso, os resultados demonstram que, a despeito do efeito ser significativo (p<.05), o tamanho do efeito, representado por (r<.1), é ínfimo para as falhas formais e pequeno (.100< r <.300), para as falhas administrativas e graves; razão pela qual essa variação, causada pelo porte dos municípios, pode ser

[64] Considerando a distribuição não gaussiana dos dados, o teste não paramétrico correspondente ao teste de diferença de médias é o teste de Mann-Whitney (método de Monte Carlo).

considerada como variável de controle nos modelos que fizerem uso das falhas administrativas e graves.

2.2.2. A técnica de análise dos dados

De acordo com as estatísticas descritivas apresentadas na tabela (4.2), a distribuição empírica das variáveis resposta são assimétricas; logo, as técnicas de regressão convencionais (testes estatísticos paramétricos) não poderiam ser utilizadas com esses dados. A análise exige testes robustos ou não paramétricos (*assumptions-free*), razão pela qual os resultados obtidos por Ciro Biderman e George Avelino (2010; 2011), Marcos Felipe Mendes Lopes (2011) e James Batista Vieira (2009) merecem uma reavaliação.

Com o intuito de construir evidencias estatisticamente robustas para os argumentos aqui desenvolvidos, foi utilizada uma técnica estatística de análise de dados denominada de modelos lineares generalizados (MLG), em que a estimação dos modelos permite a utilização de variáveis resposta que seguem um comportamento não normal. Nos modelos lineares generalizados, presume-se que a distribuição gerada para cada saída da variável a ser explicada (Y) assume alguma das formas particulares da família exponencial - uma ampla família de distribuições que possuem características comuns em sua forma analítica (DEMÉTRIO, 2002; DOBSON, 2001).

Sendo assim, um modelo desse tipo deve conter três elementos:

1. a variável resposta (Y) pertencente à distribuição de probabilidade da família exponencial;
2. o preditor linear:

$$\boldsymbol{\eta} = \boldsymbol{X\beta} \qquad \text{Equação 6.1}$$

3. a função de ligação:

$$\boldsymbol{E}\ \boldsymbol{Y}\ = \boldsymbol{\mu} = \boldsymbol{g}^{-1}\ \boldsymbol{\eta} \qquad \text{Equação 6.2}$$

Definidos esses três elementos, segue-se o procedimento iterativo até a convergência. Nesse processo:

1. Definem-se as estimativas iniciais de η e μ;
2. Encontra-se a variável dependente ajustada e os pesos;

3. Finalmente, estima-se $\boldsymbol{\beta}$ considerando os pesos e a variável dependente ajustada.[65]

Para todos os modelos, o indicador de improbidade foi a contagem de ocorrências de falhas graves por município e o valor desse indicador foi controlado pelo "número de objetos" submetidos à fiscalização, valor representado pelo número de ordens de serviço expedidas, por município, em cada operação de sorteio pela Controladoria-Geral da União. Assim, como o número de objetos auditados por município também é variável (cidades com valores idênticos para os preditores podem ter valores para y_i diferentes, o que levaria a um problema conhecido como superdispersão (*overdispersion*), implicando em erros padrões subestimados - inflação do erro tipo I), os modelos apresentados a seguir utilizarão a variável $Objetos$ como "offset" com o objetivo de tornar comparáveis as contagens de ocorrências graves de improbidades nos diversos municípios brasileiros em estudo.[66]

Por fim, vale destacar que o indicador de improbidades, incorporado à técnica dos modelos lineares generalizados, apresenta vantagens sobre os demais indicadores objetivos existentes, pois:

1. ao controlar o número de falhas pelo número de OS expedidas para o município, o indicador se aproxima do conceito de improbidade contratual. Ou seja, o modelo considera a ocorrência de improbidades ligadas a um determinado número de "contratos auditados" (as ordens de serviço);
2. enfatiza o número de falhas por contrato (podendo indicar mais de um tipo de falha por OS), ao invés de contar o número de ordens de serviço com falhas (impedindo o registro de mais de uma ocorrência de falha por OS).[67]

---

[65] Para tanto foi utilizada a ferramenta estatística SAS/STAT, cujo emprego reforça a confiabilidade das estimativas encontradas.

[66] A superdispersão presente nos modelos lineares simples apresentados a seguir fica evidenciada pela razão Deviance/GL distante do valor 1 esperado (o valor *scaled deviance* médio desses modelos é de 8.9). Por essa razão indica-se a utilização, sempre que possível, de modelos lineares múltiplos, apesar de esse critério estar baseado unicamente em resultados assintóticos; razão pela qual, em geral, os modelos a seguir evidenciam resultados satisfatórios.

[67] Cláudio Ferraz e Frederico Finan (2011), Ciro Biderman, George Avelino (2010) e Marcos Felipe Mendes Lopes (2011, p. 34) adotam a posição contrária e utilizam a OS como sua unidade de análise – ao contrário do autor que utiliza as improbidades contratuais (controladas pelo número de OS). A primeira opção não permite descrever a ocorrência de mais de uma falha por OS, restringindo o valor da intensidade com que a frequência dessas falhas pode se expressar a 1 por OS. Desta maneira, não permite registrar a ocorrência de "direcionamento de licitação" associada a "utilização de notas frias", dentro de uma mesma OS, por exemplo.

Por essas razões, o indicador de improbidade grave proposto (a contagem de ocorrências de falhas graves, controlada pelo número de ordens de serviço expedidas por município) assume valores aproximados (*proxies*) bastante confiáveis das referidas improbidades contratuais.

3. ANÁLISE EMPÍRICA – I

A literatura é rica em hipóteses que investigam as principais causas e efeitos da “corrupção no setor público” – ou, em nosso jargão, as causas e efeitos das “improbidades nos contratos públicos”. Nesta terceira parte da tese, serão analisadas: i) as evidências da associação negativa existente entre a ocorrência das improbidades e o baixo desenvolvimento socioeconômico nos municípios brasileiros (capítulo 5); ii) as hipóteses explicativas tradicionais da literatura que associam à ocorrência dessas improbidades ao *rent-seeking*, ao baixo grau de modernização e ao reduzido capital social (capítulo 6).

Os resultados deste primeiro capítulo justificam a relevância não apenas teórica do tema das improbidades, ao evidenciar, tal como aponta grande parte da literatura nacional e internacional, que a ocorrência deste fenômeno nos municípios brasileiros está associada aos mais baixos índices de desenvolvimento socioeconômico. Ou seja, trata-se de um tema socialmente relevante para o desenvolvimento local brasileiro.

Por outro lado, antes de investigar novas hipóteses, o estudo busca analisar a possível associação entre a ocorrência destas improbidades e os indicadores relativos às hipóteses explicativas tradicionais da literatura, abrindo espaço para superar antigas explicações e incorporar os novos resultados ao referencial analítico e a nova hipótese desenvolvida nos capítulos subsequentes da tese.

3.1. ANÁLISE DO IMPACTO SOCIOECONÔMICO DAS IMPROBIDADES

A maior parte da literatura especializada aponta que as improbidades estão associadas à degradação dos indicadores de desenvolvimento socioeconômico (AKÇAY, 2006; GUPTA *et al.*, 1998; MAURO, 1995; TI, 2008).[68] Segundo a visão predominante, as improbidades tem efeito negativo sobre o crescimento do produto interno (MO, 2001), a desigualdade de renda e a pobreza (GUPTA *et al.*, 1998) e os indicadores de saúde (TI, 2006).

Nesse sentido, a tese defende que essa associação ocorre, pois as improbidades são um reflexo dos problemas de governança do setor público que impactam negativamente o desempenho institucional do governo local, prejudicando, por consequência disso, as condições socioeconômicas do município. Ou seja, os problemas de governança reduzem a qualidade do governo local (prejudicam o desempenho institucional) impactando negativamente os indicadores socioeconômicos dos municípios. Segundo a literatura, esta cadeia se desenvolve porque as improbidades:

a. desviam os recursos destinados às políticas públicas;
b. distorcem os incentivos dos agentes políticos e econômicos;
c. promovem a desconfiança nas instituições públicas, aumentando os custos da economia (BERTRAND *et al.*, 2007; ELLIOTT, 2002; KNACK; KEEFER, 1995; LAMBSDORFF, 2005; MAURO, 1995).

Com o intuito de avaliar empiricamente essas hipóteses, foram testados alguns modelos estatísticos com o intuito de verificar a possível associação entre:

a. as improbidades e o desempenho institucional;
b. as improbidades e as condições socioeconômicas dos municípios brasileiros.

Para tanto, foram analisados os seguintes indicadores:

a. de desempenho institucional dos municípios:

[68] Embora alguns autores argumentem que determinados tipos de improbidade podem ter um efeito positivo para o desenvolvimento econômico, tais como Joseph Nye (1967) e Mushtaq Khan (1996, 1998) que defendem a necessidade de realizar uma análise custo-benefício com o objetivo de estimar o efeito total das improbidades.

i. ifgf: índice FIRJAN de gestão fiscal dos municípios - ano base 2010 (FIRJAN, 2012)
ii. igdsuas-m: índice de gestão descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - ano base 2010 (MDS, 2012);
iii. idsus: índice de desempenho do Sistema Único de Saúde - ano base 2011 (MS, 2011).

b. de desenvolvimento socioeconômico municipal:
i. *idhm*: índice de desenvolvimento humano municipal - ano base 2000 (PNUD, 2000);
ii. *ifdm*: índice FIRJAN de desenvolvimento municipal - ano base 2007 (FIRJAN, 2007).
i. *pib_p*: produto interno bruto *per capta* do município - ano base 2006 (IBGE, 2006a);
ii. *rend_per:* renda *per capta* do município - ano base 2000 (IBGE, 2000);
iii. *gini*: índice de Gini do Estado ao qual o município pertence - ano base 2000 (IPEA, 2012);
iv. *inf*: índice de informalidade (informalidade - II) do Estado ao qual o município pertence - ano base 2009 (IPEA, 2012);
v. *theil*: índice L de *Theil* do município - ano base 2000 (IPEA, 2012);
vi. *transf_rend:* taxa de transferência de renda governamental - ano base 2000 (IPEA, 2012).

3.1.1. O desempenho institucional dos municípios brasileiros

A conceituação e mensuração do desempenho institucional é bastante controversa (PUTNAN, 1996, p. 77–79; ROTHSTEIN; TEORELL, 2008). Nos regimes democráticos, o desempenho dos governos não está relacionado somente à eficiência da gestão pública, mas também à responsividade perante as demandas do eleitorado, a eficácia em relação às demandas dos cidadãos. Ou seja, a mensuração do desempenho institucional envolve, necessariamente, a análise de múltiplas as dimensões.

Por isso, considerando os objetivos dessa tese, optou-se por enfatizar o desempenho institucional dos governos locais relacionado à qualidade da gestão, tanto no âmbito fiscal quanto no da execução das políticas sociais de saúde e de assistência social.[69] Dessa forma, buscou-se evitar a tentação de mensurar o desempenho institucional exclusivamente pelos seus efeitos nos indicadores de desenvolvimento socioeconômico – uma hipótese bastante arriscada considerando que os resultados sociais também são influenciados por outros fatores além do governo.

Assim, considerando esses fatores, foram identificados três indicadores que serviram como *proxies* do desempenho institucional do governo local: o IFGF (ano 2010), o IGDSUAS-M (ano 2010) e o IDSUS (ano 2011) (FIRJAN, 2012; MDS, 2012; MS, 2011).

3.1.1.1. O modelo da qualidade da gestão fiscal

O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) foi criado com o objetivo de estimular a cultura da responsabilidade administrativa, por meio de indicadores que possibilitam o aperfeiçoamento das decisões quanto à alocação dos recursos públicos, bem como o maior controle social da gestão fiscal dos municípios. O índice é composto por cinco indicadores: receita própria, pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida. Além disso, vale ressaltar que o indicador utiliza às estatísticas oficiais disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), constituídas por informações orçamentárias e patrimoniais prestadas pelos próprios municípios (FIRJAN, 2012).

O indicador varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município naquele no ano base. No entanto, para uma melhor interpretação do indicador, a FIRJAN classifica a gestão fiscal em quatro categorias: excelente (superior a 0,8 pontos), boa (entre 0,6 e 0,79), em dificuldade (entre 0,4 e 0,59) e crítica (inferior a 0,39) (FIRJAN, 2012). A frequência média de cada categoria nos municípios da amostra é descrita na tabela (5.1).

---

[69] Vale destacar que uma dimensão muito importante do desempenho institucional consiste na confiança dos cidadãos para com as instituições públicas - um dos efeitos perversos mais destacados na literatura sobre corrupção, mas que não pôde pode ser avaliado nessa pesquisa devido à inexistência de dados. Para maiores informações, favor consultar Mitchell Seligson (2002).

TABELA 5.1. Frequência de municípios segundo o IFGF

	Frequência	Percentagem
Excelente	10	1,0
Boa	276	28,8
Difícil	407	42,4
Crítica	219	22,8
Sem classificação	48	5,0
Total	960	100,0

Fonte: (FIRJAN, 2012)

Como a variável resposta é categórica e tem mais de duas categorias, o modelo é uma regressão logística ordinal com distribuição da variável resposta multinominal e função de ligação logito. As variáveis testadas foram: número de falhas graves (improbidades), região e porte.

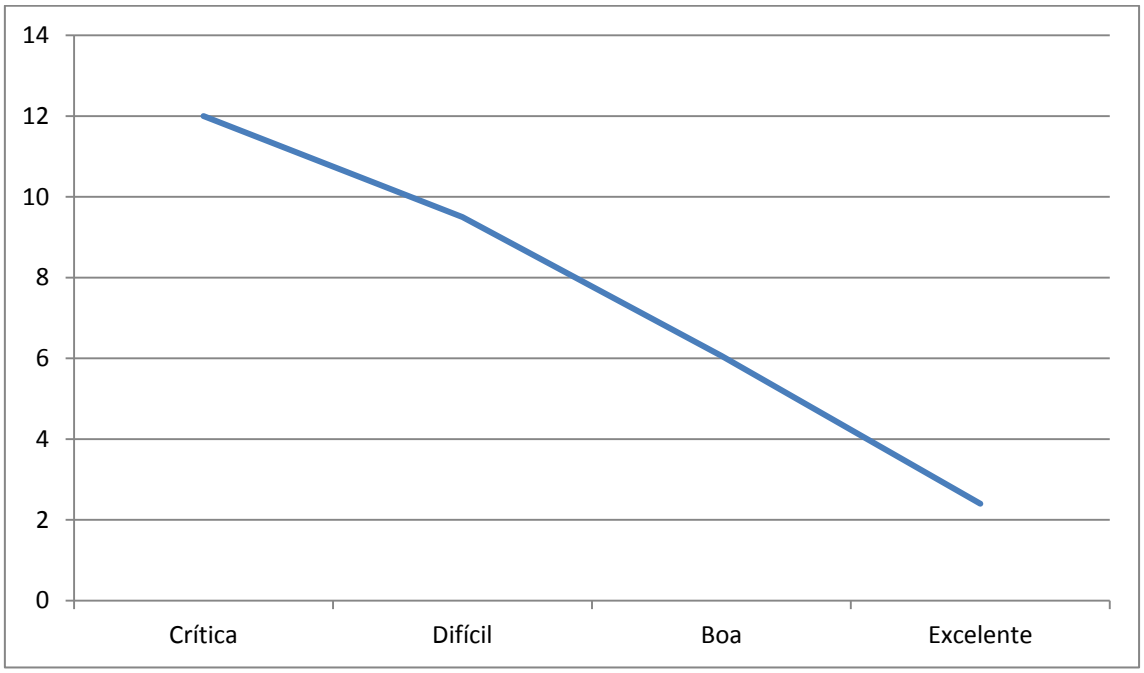
Segundo a tabela (5.2a) do apêndice, é possível afirmar que não existe razões suficientes para rejeitar a hipótese das chances proporcionais, ainda que o p-valor esteja bem próximo ao nível de significância de 5% (tabela 5.2a). Sendo assim, apenas o intercepto do modelo seria significativamente diferente para nível da variável resposta. Por isso, o modelo testado (equação 5.1) é tal que *j* varia entre as classes e somente o intercepto depende da categoria *j* da variável resposta. Nesse modelo, segundo os resultados descritos nas tabelas do apêndice (5.2b, 5.2c e 5.2d), o indicador de improbidades não foi significativo.

$$\log \frac{\pi_1 + \ldots + \pi_j}{\pi_{j+1} + \cdots + \pi_j} = \beta_{0j} + \beta_{1x1} + \cdots + \beta_{p-1} x_{p-1} \qquad (5.1)$$

Vale considerar, porém, que o coeficiente de correlação *r* de Spearman, equivalente não paramétrico do coeficiente de Pearson, foi de r=-.250, p<.001, evidenciando, como esperado, uma associação negativa entre os indicadores. Além disso, os resultados da análise de variância descrevem um tendência linear significativa, entre o indicador de improbidades e as categorias do Índice FIRJAN de gestão fiscal dos municípios, F(3,908)=11,838, p<.001,ω=0,03, indicando que à medida que a qualidade da gestão fiscal aumenta, a ocorrência média de

improbidades diminui – resultados descritos nas tabelas (5.3a, 5.3b, 5.3c) do apêndice. Por isso, a relação não deve ser rejeitada.

GRÁFICO 5.1. Ocorrência média de improbidades por categoria do IFGF



Fonte: (NEDEGP, 2012)

3.1.1.2. O modelo do Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS)

O Índice de Desempenho do SUS (IDSUS) é um indicador síntese, que realiza uma aferição contextualizada do desempenho do Sistema de Único de Saúde (SUS) quanto ao acesso (potencial ou obtido) e à efetividade da atenção básica, ambulatorial e hospitalar, das urgências e emergências do SUS. O índice é composto a partir da análise e cruzamento de uma série de indicadores simples e compostos que avaliam o atendimento do Sistema Único de Saúde.[70] O IDSUS, assim como o IGDSUAS na área de assistência social, é importante indicador da qualidade da gestão pública municipal (levado em consideração para a formulação e execução das políticas públicas de saúde no Brasil).

Devido à forma assimétrica que se distribui a variável resposta, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Gamma* foi utilizada para modelar

[70] A relação dos 12 indicadores que compõem o índice pode ser obtida no endereço eletrônico do Ministério da Saúde, disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/visualizar_texto.cfm?idtxt=38678 (MS, 2011)

o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Com o intuito de avaliar empiricamente essa associação, foi testado o seguinte modelo:

$$lnIDSUS = \beta_0 + \beta_1 GRAVE + \beta_{2j} REGIÃO_j + \varepsilon \quad (5.2)$$

onde, $lnIDSUS$ = valor do logaritmo natural do índice de desempenho do Sistema Único de Saúde do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 GRAVE$ = número de ocorrências de falhas graves do i-ésimo município, $\beta_{2j} REGIÃO_j$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (5.4a 5.4b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (falhas graves) e de controle (regiões político-administrativas) estão associadas ao índice de desempenho do SUS (Pr>ChiQd=0.0129), na forma do modelo descrito a seguir:

*log(IDSUS) = 1.8443– 0.1959*COi - 0.1703*NEi – 0.3194*Ni – 0.0533*SEi – 0.0008*GRAVEi+* ϵ_i (5.3)

5.5a. Taxa de mudança no IDSUS

Taxa de mudança no índice de desempenho do SUS ao aumento de 1 unidade no número de improbidades graves	**Wald 95% Intervalo de Confiança**	
0.9992	0.9985	0.9998

Fonte: (NEDEGP, 2012)

De acordo com a equação (5.3), o *log(IDSUS)* do i-ésimo município pode ser descrito pela ocorrência de improbidades graves ocorridas neste município, com variações significativas, de acordo com a sua correspondente região político-administrativa. De acordo com a tabela (5.5a), fazendo o *anti log* da estimativa, o aumento de uma unidade do indicador de improbidades graves implica em uma redução média de 0,08% no índice de desempenho do IDSUS.

Além disso, segundo a tabela (5.5b), em comparação com a região sul do país, a ocorrência do mesmo número de improbidades provoca um impacto negativo maior no índice de desempenho do SUS na região norte do país.

TABELA 5.5b. Impacto regional no índice de desempenho do IDSUS

Região	Impacto no IDSUS
Norte	-27,34%*
Nordeste	-15,66%*
Centro-Oeste	-17,79%*
Sudeste	-5,19%*

* diferença estatisticamente significativa (p <.001), base região sul.
Fonte: (NEDEGP, 2012)

3.1.1.3. O modelo do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS-M)

O Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social dos Municípios (IGDSUAS-M) é um indicador que busca mensurar a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistencias, bem como da articulação intersetorial, no âmbito dos municípios.[71] Desta forma, conforme os resultados alcançados, a União transfere recursos com o objetivo de aprimorar a gestão do sistema municipal.[72]

O índice varia de 0 (zero) a 1 (um) e descreve a qualidade da gestão do SUAS. Quanto mais próximo de 1 estiver o índice, melhor é o indicador e maior será o valor do apoio financeiro repassado aos entes como forma de incentivo ao aprimoramento da gestão, considerando o teto orçamentário e financeiro. Com base nos resultados apurados, os entes que apresentarem bom desempenho, considerando os critérios do SUAS, receberão os recursos para investir em atividades voltadas ao aprimoramento da gestão.[73]

[71] O IGDSUAS foi instituído pela Lei n.º 12.435/2011, regulamentado pelo Decreto n.º 7.636 de 07 de dezembro de 2011 e pelas Portarias n.º 337 de 15 de dezembro de 2011 e nº 7, de 30 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2011a, 2011b, 2011c, 2012).
[72] Como os dados dizem respeito aos resultados alcançados pela Administração Pública (passado), não se deve conceber o IGDSUAS-M como um indicador de capacidade institucional. Esse indicador é utilizado nessa pesquisa e reflete, de fato, o desempenho institucional dos governos locais.
[73] O IGDSUAS será repassado aos Municípios, Distrito Federal e Estados que aderiram e habilitaram-se ao SUAS, na forma definida pela Norma Operacional Básica do SUAS - NOBSUAS, aprovada pela

Para receber o incentivo financeiro do IGDSUAS, os municípios devem estar habilitados nos níveis de gestão: inicial, básica ou plena, conforme o processo descrito na NOB SUAS 2005 e devem alcançar, quando da apuração do índice, um valor que seja superior a 0,2.[74] Os recursos devem apoiar o aprimoramento da gestão de serviços; da gestão e organização do SUAS; da gestão articulada e integrada dos serviços e benefícios socioassistencias; da gestão articulada e integrada com o Programa Bolsa Família e Plano Brasil Sem Miséria; da gestão do trabalho e educação permanente na assistência social; da gestão da informação do SUAS; da implementação da vigilância socioassistencial; da atividade técnica e operacional aos conselhos de assistência social, observado o percentual mínimo fixado; da gestão financeira dos fundos de assistência social; da gestão articulada e integrada com os Programas de Benefício de Prestação Continuada na escola e trabalho; da gestão e organização da rede de serviços assistenciais e da avaliação e monitoramento do SUAS. Por isso, o IGDSUAS-M (ano base 2010) surge como um importante indicador *proxy* da qualidade da gestão pública municipal.[75]

Devido à forma simétrica da variável *proxy* que mensura a qualidade da gestão do Sistema único de Assistência Social nos municípios brasileiros, aspecto identificado pela análise exploratória, à distribuição normal foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, *log*). Com o intuito de avaliar empiricamente essa associação, foi testado o seguinte modelo:

$$lnIGDSUASM = \beta_0 + \beta_1 GRAVE + \beta_{2j} REGIÃO_j + \varepsilon_i \qquad (5.4)$$

onde, $\boldsymbol{lnIGDSUASM}$= valor do logaritmo natural do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_0}$ =

Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (MDS, 2012).

[74] Memória de cálculo do IGDSUAS-M: F1 (Fator de Operação do BF, que varia de 0 a 1)* F2 (Adesão ao SUAS – 0 ou 1)* F3 (Cumprimento de prazos – 0 ou 1)* F4 (Cumprimento de prazos – 0 ou 1). Se um desses fatores for 0, logicamente, o IGD-M será zero e o município não receberá repasses. Como explicitado na teleconferência do MDS realizada em 03 de novembro de 2010, os municípios já habilitados em algum nível do SUAS já tem 1 no fator; aqueles que ainda não aderiram, são instados a fazê-lo o mais rapidamente, senão ficarão sem repasses. Para obter o valor mensal a ser transferido pelo MDS aos municípios, considera-se a seguinte fórmula: IGD-M x R$ 2,50 x (nº de famílias beneficiárias). R$2,50 é o valor de referência por família (BICHIR, 2012, p. 122).

[75] A Portaria nº 754, de 21 de novembro de 2010, redefiniu o cálculo do IGD-M62, incorporando fatores relativos à adesão ao SUAS e também à aprovação dos gastos pelo conselho municipal de assistência social. Em razão dessa alteração, optou-se pela utilização do indicador de 2010, ao invés de 2011 ou 2012.

constante do modelo, $\boldsymbol{\beta_1 GRAVE}$ = número de ocorrências de falhas graves do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_{2j} REGIÃO_j}$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (5.6a e 5.6b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (improbidades) e de controle (regiões político-administrativas) estão associadas ao Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (Pr>ChiQd=0.0497), na forma do modelo descrito a seguir:

$$log(IGDSUASi) = -0{,}3034 - 0{,}0480*COi - 0{,}1598*NEi - 0{,}0975*Ni - 0{,}0343*SEi - 0{,}0006*GRAVEi + \epsilon_i \quad (5.5)$$

TABELA 5.6a. Taxa de mudança do IGDSUAS-M

Taxa de mudança no IGDSUAS-M ao aumento de 1 unidade no número de improbidades graves	Wald 95% Intervalo de Confiança	
0.9994	0.9989	0.9999

Fonte: (NEDEGP, 2012)

De acordo com a equação (5.5), o log(IGDSUAS) do i-ésimo município pode ser adequadamente descrito pela ocorrência de improbidades graves ocorridas neste município, com variações significativas, de acordo com a sua correspondente região político-administrativa. De acordo com a tabela (5.6a), fazendo o *anti log* da estimativa, o aumento de uma unidade do indicador de improbidades graves implica em uma redução média de 0,06% do IGDSUAS-M.

3.1.2. Análise do impacto socioeconômico

Diversos pesquisadores demonstram que a ocorrência de improbidades influencia o montante gasto pelo governo em educação e saúde e reduz o desenvolvimento humano medido pela expectativa de vida, os níveis de alfabetização e os padrões de moradia (GUPTA *et al.*, 1998; KAUFMANN, 2004; MAURO, 1995; ZHANG *et al.*, 2009). Segundo esse entendimento, seria esperado

que o indicador de improbidade municipal estivesse negativamente associado aos diversos indicadores de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros que compõem a amostra desse estudo.

3.1.2.1. Análise dos indicadores IDHM e FIRJAN de desenvolvimento

Com esse intuito foi analisada a associação entre a contagem de improbidades e os índices de desenvolvimento socioeconômico dos municípios: Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDHM). Para a realização dessa análise foram escolhidos os seguintes indicadores:

Indicadores de desenvolvimento humano:

a. idhm: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (PNUD, 2000);
b. ifirjan: Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (FIRJAN, 2007);

Indicadores de saúde:

a. idhm_l: componente longevidade do IDH-M (PNUD, 2000);
b. ifir_s: componente saúde do índice FIRJAN (FIRJAN, 2007);

Indicadores de escolaridade:

a. ifir_e: componente educação do índice FIRJAN (FIRJAN, 2007);
b. idhm_e: componente escolaridade do IDH-M (PNUD, 2000);

Indicadores de renda:

a. idhm_r: componente renda do IDH-M (PNUD, 2000);
b. ifir_r: componente renda do índice FIRJAN (FIRJAN, 2007).

É possível visualizar, por meio da análise exploratória descrita na figura (5.1) e tabela (5.7) apresentadas no apêndice, que existe uma associação negativa entre os valores do IDHM e do Índice FIRJAN e seus componentes em relação à contagem de improbidades graves dos municípios da amostra. Outra observação importante é forma da distribuição dos dados. Como observado anteriormente, a variável ‘falhas graves’ possui uma distribuição acentuadamente assimétrica, pois existe um grande número de municípios em que não foram identificadas falhas graves. A distribuição das variáveis resposta, por sua vez, possui formatos variados.

Para realizar o ajuste dos modelos lineares generalizados, a variável grave (a contagem de falhas graves dos municípios) assumiu a forma de variável explicativa e os indicadores de desenvolvimento socioeconômico a forma de variáveis resposta. Além disso, como existe uma diferença estatisticamente significativa entre as regiões político-administrativas do país, o modelo levou esse dado em consideração, incorporando essa informação como uma variável de controle.

3.1.2.2. Análise dos indicadores compostos (IDHM e FIRJAN)

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM (2000)

Devido à forma assimétrica que se distribui essa variável, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Gamma* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Com o intuito de avaliar empiricamente essa associação, foi testado o seguinte modelo:

$$\ln IDHM = \beta_0 + \beta_1 GRAVE + \beta_{2j} REGIÃO_j \qquad (5.6)$$

onde, $\ln IDHM$= valor do logaritmo natural do IDHM do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 GRAVE$ = número de ocorrências de falhas graves do i-ésimo município, $\beta_{2j} REGIÃO_j$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (5.8a e 5.8b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (falhas graves) e de controle (regiões político-administrativas) estão associadas ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (Pr>ChiQd=0.0271), na forma do modelo descrito a seguir:

*log(IDHMi) = – 0,2552 – 0,0508*COi – 0,2366*NEi – 0,1584*Ni – 0,0363*SEi – 0,0005*GRAVEi +* ϵ_i (5.7)

5.9a. Taxa de mudança no IDHM

Taxa de mudança no IDHM ao aumento de 1 unidade no número de improbidades graves	Wald 95% Intervalo de Confiança	
0.9995	0.9991	0.9999

Fonte: (NEDEGP, 2012)

De acordo com a equação (5.2), o log(IDHM) do i-ésimo município pode ser adequadamente descrito pela ocorrência de improbidades graves ocorridas neste município, com variações significativas, de acordo com a sua correspondente região político-administrativa. De acordo com a tabela (5.9a), fazendo o *anti log* da estimativa, o aumento de uma unidade do indicador de improbidades graves implica em uma redução média de 0,05% do IDHM.

Além disso, segundo a tabela (5.9b), em comparação com a região sul do país, a ocorrência do mesmo número de improbidades provoca um impacto negativo maior no valor do IDHM das regiões norte e nordeste do país.

5.9b. Impacto Regional do IDHM

Região	**Impacto no IDHM**
Norte	- 14,65%*
Nordeste	- 21,07%*
Centro-Oeste	- 4,95%*
Sudeste	- 3,56%*

* diferença estatisticamente significativa (p <.001), base região sul.

Fonte: (NEDEGP, 2012)

Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – FIRJAN (2007)

Devido à forma assimétrica que se distribui essa variável, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Gamma* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Com o intuito de avaliar empiricamente essa associação, foi testado o seguinte modelo:

$$\ln FIRJAN = \beta_0 + \beta_1 GRAVE + \beta_{2j} REGIÃO_j \quad (5.8)$$

onde, $\ln FIRJAN$= valor do logaritmo natural do Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 GRAVE$ = número de ocorrências de falhas graves do i-ésimo município, $\beta_{2j} REGIÃO_j$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (5.10a e 5.10b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (falhas graves) e de controle (regiões político-administrativas) estão associadas ao Índice FIRJAN de desenvolvimento Municipal (Pr>ChiQd=0.0033), na forma do modelo descrito a seguir:

$$log(\text{FIRJAN}_i) = -0.3652 - 0.0872 * CO_i - 0.2556 * NE_i - 0.2799 * N_i - 0.0130 * SE_i - 0.0010 * GRAVE_i + \epsilon_i \quad (5.9)$$

5.11a. Taxa de mudança no IFDM

Taxa de mudança no IFDM ao aumento de 1 unidade no número de improbidades graves	Wald 95% Intervalo de Confiança	
0.999	0.9983	0.9997

Fonte: (NEDEGP, 2012)

De acordo com a equação (5.9), o log(FIRJAN) do i-ésimo município pode ser adequadamente descrito pela ocorrência de improbidades graves ocorridas neste município, com variações significativas, de acordo com a sua correspondente região político-administrativa. De acordo com a tabela (5.11a), fazendo o *anti log* da estimativa, o aumento de uma unidade do indicador de improbidades graves implica em uma redução média de 0,1% do Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal.

Além disso, segundo a tabela (5.11b), em comparação com a região sul do país, a ocorrência do mesmo número de improbidades provoca um impacto negativo maior no valor do IFDM das regiões norte e nordeste do país.

5.11b. Impacto regional do IFDM

Região	Impacto no IFDM
Norte	- 24,41%*
Nordeste	- 22,55%*
Centro-Oeste	- 8,35%*
Sudeste	n/s

* diferença estatisticamente significativa (p <.001), base região sul.

Fonte: (NEDEGP, 2012)

Indicadores de saúde (IDHM-Longevidade e FIRJAN-Saúde)

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM-Longevidade (2000)

Devido à forma assimétrica que se distribui essa variável, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Gamma* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Com o intuito de avaliar empiricamente essa associação, foi testado o seguinte modelo:

$$\ln IDHM_LONG = \beta_0 + \beta_1 GRAVE + \beta_{2j} REGIÃO_j \qquad (5.10)$$

onde, $\ln IDHM_LONG$= valor do logaritmo natural do IDHM (longevidade) do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 GRAVE$ = número de ocorrências de falhas graves do i-ésimo município, $\beta_{2j} REGIÃO_j$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (5.12a e 5.12b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (falhas graves) e de controle (regiões político-administrativas) estão associadas ao IDHM (longevidade) (Pr>ChiQd=0.0101), na forma do modelo descrito a seguir:

$$log(IDHM_i\text{-}LONG) = -0.2443 - 0.0613 * CO_i - 0.2044 * NE_i - 0.1341 * N_i - 0.0369 * SE_i - 0{,}0006 * GRAVE_i + \epsilon_i \qquad (5.11)$$

5.13a. Taxa de mudança no IDHM (longevidade)

Taxa de mudança no IDHM (longevidade) ao aumento de 1 unidade no número de improbidades graves	Wald 95% Intervalo de Confiança	
0.9994	0.9989	0.9998

Fonte: (NEDEGP, 2012)

De acordo com a equação (5.11), o log(IDHM-L) do i-ésimo município pode ser descrito pela ocorrência de improbidades graves ocorridas neste município, com variações significativas, de acordo com a sua correspondente região político-administrativa. De acordo com a tabela (5.13a), fazendo o *anti log* da estimativa, o aumento de uma unidade do indicador de improbidades graves implica em uma redução média de 0,06% do IDHM (longevidade).

Além disso, segundo a tabela (5.13b), em comparação com a região sul do país, a ocorrência do mesmo número de improbidades provoca um impacto negativo maior no valor do IDHM (longevidade) das regiões norte e nordeste do país.

5.13b. Impacto Regional do IDHM-L

Região	Impacto no IDHM-L
Norte	- 12,55%*
Nordeste	- 18,49%*
Centro-Oeste	- 5,95%*
Sudeste	- 3,62%*

* diferença estatisticamente significativa (p <.001), base região sul.

Fonte: (NEDEGP, 2012)

Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal – FIRJAN (Saúde) (2007)

Devido à forma assimétrica que se distribui essa variável, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Gamma* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Com o intuito de avaliar empiricamente essa associação, foi testado o seguinte modelo:

$$\ln IDFM_SAU = \beta_0 + \beta_1 GRAVE + \beta_{2j} REGIÃO_j \quad (5.12)$$

onde, $\ln IDFM_SAU$= valor do logaritmo natural do Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (saúde) do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 GRAVE$ = número de ocorrências de falhas graves do i-ésimo município, $\beta_{2j} REGIÃO_j$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (5.14a e 5.14b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (falhas graves) e de controle (regiões político-administrativas) estão associadas ao Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (saúde) (Pr>ChiQd=0.0101), na forma do modelo descrito a seguir:

$$log(\text{FIRJAN}_i\text{-SAU}) = -0.1253 - 0.1073 * CO_i - 0.2401 * NE_i - 0.3295 * N_i - 0.0862 * SE_i - 0.0014 * GRAVE_i + \epsilon_i \quad (5.13)$$

5.15a. Taxa de mudança no FIRJAN (saúde)

Taxa de mudança no FIRJAN (saúde) ao aumento de 1 unidade no número de improbidades graves	**Wald 95% Intervalo de Confiança**	
0.9986	0.9979	0.9993

Fonte: (NEDEGP, 2012)

De acordo com a equação (5.8), o log(FIRJAN-SAU) do i-ésimo município pode ser descrito pela ocorrência de improbidades graves ocorridas neste município, com variações significativas, de acordo com a sua correspondente região político-administrativa. De acordo com a tabela (5.15a), fazendo o *anti log* da estimativa, o aumento de uma unidade do indicador de improbidades graves implica em uma redução média de 0,14% do Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (saúde).

Além disso, segundo a tabela (5.15b), em comparação com a região sul do país, a ocorrência do mesmo número de improbidades provoca um impacto negativo maior no valor do IFDM das regiões norte e nordeste do país.

5.15b. Impacto Regional do IFDM-Saúde

Região	Impacto no IFDM-Saúde
Norte	- 28,07%*
Nordeste	- 21,35%*
Centro-Oeste	- 10,17%*
Sudeste	- 8,26%*

* diferença estatisticamente significativa (p <.001), base região sul.

Fonte: (NEDEGP, 2012)

Indicadores de educação (IDHM-Escolaridade e FIRJAN-Educação)

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM-Escolaridade (2000)

Devido à forma assimétrica que se distribui essa variável, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Gamma* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Com o intuito de avaliar empiricamente essa associação, foi testado o seguinte modelo:

$$\ln IDHM_ESCO = \beta_0 + \beta_1 GRAVE + \beta_{2j} REGIÃO_j \qquad (5.14)$$

onde, $\ln IDHM_LONG$= valor do logaritmo natural do IDHM (escolaridade) do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 GRAVE$ = número de ocorrências de falhas graves do i-ésimo município, $\beta_{2j} REGIÃO_j$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (5.16a e 5.16b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (falhas graves) não está associada ao IDHM (escolaridade) (Pr>ChiQd = 0.5706).

Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – FIRJAN-Educação (2007)

Devido à forma simétrica que se distribui essa variável, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição normal foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Com o intuito de avaliar empiricamente essa associação, foi testado o seguinte modelo:

$$\ln IFDM_EDU = \beta_0 + \beta_1 GRAVE + \beta_{2j} REGIÃO_j \qquad (5.15)$$

onde, $\ln IFDM_EDU$= valor do logaritmo natural do Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (educação) do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 GRAVE$ = número de ocorrências de falhas graves do i-ésimo município, $\beta_{2j} REGIÃO_j$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (5.17a e 5.17b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (falhas graves) e de controle (regiões político-administrativas) estão associadas ao Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (educação) (Pr>ChiQd=0.0150), na forma do modelo descrito a seguir:

$$log(\text{FIRJAN}_i\text{-EDU}) = -0.3 - 0.0516 * CO_i - 0.2016 * NE_i - 0.2566 * N_i - 0.0499 * SE_i - 0.0009 * GRAVE_i + \epsilon_i \quad (5.16)$$

5.18a. Taxa de mudança no FIRJAN (educação)

Taxa de mudança no FIRJAN (educação) ao aumento de 1 unidade no número de improbidades graves	**Wald 95% Intervalo de Confiança**	
0.9991	0.9983	0.9998

Fonte: (NEDEGP, 2012)

De acordo com a equação (5.16), o log(FIRJAN-EDU) do i-ésimo município pode ser descrito pela ocorrência de improbidades graves ocorridas neste município, com variações significativas, de acordo com a sua correspondente região político-administrativa. De acordo com a tabela (5.18a), fazendo o *anti log* da estimativa, o aumento de uma unidade do indicador de improbidades graves implica em uma redução média de 0,9% do IFDM (educação).

Além disso, segundo a tabela (5.18b), em comparação com a região sul do país, a ocorrência do mesmo número de improbidades provoca um impacto negativo maior no valor do IFDM (educação) das regiões norte e nordeste do país.

5.18b. Impacto Regional do IFDM-Educação

Região	Impacto no IFDM-Educação
Norte	- 22,63%*
Nordeste	- 18,26%*
Centro-Oeste	- 5,03%*
Sudeste	+ 5,12%*

* diferença estatisticamente significativa (p <.001), base região sul.
Fonte: (NEDEGP, 2012)

Indicadores de Renda: IDHM-Renda e FIRJAN-Renda

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM-Renda (2000)

Devido à forma assimétrica que se distribui essa variável, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Gamma* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Com o intuito de avaliar empiricamente essa associação, foi testado o seguinte modelo:

$$\ln IDHM_REN = \beta_0 + \beta_1 GRAVE + \beta_{2j} REGIÃO_j \qquad (5.17)$$

onde, $\ln IDHM_REN$= valor do logaritmo natural do IDHM (renda) do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 GRAVE$ = número de ocorrências de falhas graves do i-ésimo município, $\beta_{2j} REGIÃO_j$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (5.19a e 5.19b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (falhas graves) não está associada ao IDHM (renda) (Pr>ChiQd=0.1312).

Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – FIRJAN-Renda (2007)

Devido à forma assimétrica que se distribui essa variável, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Gamma* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Com o intuito de avaliar empiricamente essa associação, foi testado o seguinte modelo:

$$\ln IFDM_REN = \beta_0 + \beta_1 GRAVE + \beta_{2j} REGIÃO_j \quad (5.18)$$

onde, $\ln IFDM_REN$= valor do logaritmo natural do Índice FIRJAN de desenvolvimento (renda) do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 GRAVE$ = número de ocorrências de falhas graves do i-ésimo município, $\beta_{2j} REGIÃO_j$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (5.20a e 5.20b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (falhas graves) não está associada ao IDHM (renda) (Pr>ChiQd=0.6875).

3.1.2.3. A análise de outros indicadores de desenvolvimento

Além dos tradicionais indicadores socioeconômicos foram realizadas análises com outros dados disponíveis que permitissem avaliar o grau de desenvolvimento do município. Para tanto, foram analisadas as seguintes variáveis explicativas:

i. *pib_p*: produto interno bruto per capta do município (IBGE, 2006a);
ii. *rend_per:* renda per *capta* do município (IBGE, 2000);
iii. *gini*: índice de Gini do Estado ao qual o município pertence (ano base 2000)(IPEA, 2012);
iv. *inf*: índice de informalidade (informalidade - II) do Estado ao qual o município pertence (ano base 2009) (IPEA, 2012);
v. *theil*: índice L de *Theil* do município (ano base 2000) (IPEA, 2012);
vi. *transf_rend:* taxa de transferência de renda governamental (ano base 2000) (IPEA, 2012).

Para verificar o grau de associação entre as variáveis de interesse foi realizada inicialmente uma análise exploratória, cujos resultados são descritos na tabela (5.21) do apêndice. Vale destacar que, por meio da análise exploratória não foi possível estabelecer uma distribuição de probabilidade adequada para o índice de informalidade e o índice de Gini – razão pela qual os referidos modelos não puderam ser analisados.

O modelo do Produto Interno Bruto *per capta* e a renda *per capta*

PIB per capta

Devido à forma assimétrica que se distribui a variável PIB *per capta*, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Gamma* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Com o intuito de avaliar empiricamente essa associação, foi testado o seguinte modelo:

$$\ln PIBPC = \beta_0 + \beta_1 GRAVE + \beta_{2j} REGIÃO_j + \varepsilon \qquad (5.19)$$

onde, $\ln PIBPC$= valor do logaritmo natural do Produto Interno Bruto *per capta* do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 GRAVE$ = número de ocorrências de falhas graves do i-ésimo município, $\beta_{2j} REGIÃO_j$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (5.22a e 5.22b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (falhas graves) e de controle (regiões político-administrativas) estão associadas ao valor do PIB per capta municipal (Pr>ChiQd=0.0106), na forma do modelo descrito a seguir:

*log(PIBPC) = 9.3447 – 0.1291*COi – 1.0705*NEi – 0.712*Ni – 0.0946*SEi – 0.004*GRAVEi+ ϵ_i* (5.20)

5.23a. Taxa de mudança no PIB per capta

Taxa de mudança no PIB per capta ao aumento de 1 unidade no número de improbidades graves	**Wald 95% Intervalo de Confiança**	
0.996	0.9929	0.9991

Fonte: (NEDEGP, 2012)

De acordo com a equação (5.20), o log(PIBPC) do i-ésimo município pode ser descrito pela ocorrência de improbidades graves ocorridas neste município, com variações significativas, de acordo com a sua correspondente região político-administrativa. De acordo com a tabela (5.23a), fazendo o *anti log* da estimativa, o

aumento de uma unidade do indicador de improbidades graves implica em uma redução média de 0,4% do PIB *per capta* dos municípios.

Além disso, segundo a tabela (5.23b), em comparação com a região sul do país, a ocorrência do mesmo número de improbidades provoca um impacto negativo maior no PIB per capta das regiões norte e nordeste do país.

5.23b. Impacto regional do PIB *per capta*

Região	Impacto no PIB *per capta*
Norte	- 50,93%*
Nordeste	- 100%*
Centro-Oeste	n/s
Sudeste	n/s

* diferença estatisticamente significativa (p <.001), base região sul.
Fonte: (NEDEGP, 2012)

Renda per capta

Devido à forma assimétrica da variável, aspecto identificado pela análise exploratória, a distribuição *Gamma* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Com o intuito de avaliar empiricamente essa associação, foi testado o seguinte modelo:

$$\ln RENDAPC = \beta_0 + \beta_1 GRAVE + \beta_{2j} REGIÃO_j + \varepsilon_i \qquad (5.21)$$

onde, $ln\, RENDAPC$= valor do logaritmo natural da renda per capta do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 GRAVE$ = número de ocorrências de falhas graves do i-ésimo município, $\beta_{2j} REGIÃO_j$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (5.24a 5.24b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (falhas graves) e de controle (regiões político-administrativas) não estão associadas ao valor da renda *per capta* municipal (Pr>ChiQd=0.4061).

O modelo da desigualdade social: Índice de L de *Theil* (*proxy*)

Devido à forma assimétrica da variável, aspecto identificado pela análise exploratória, a distribuição *Gamma* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Com o intuito de avaliar empiricamente essa associação, foi testado o seguinte modelo:

$$lnTHEIL = \beta_0 + \beta_1 GRAVE + \beta_{2j} REGIÃO_j + \varepsilon_i \qquad (5.22)$$

onde, $lnTHEIL$= valor do logaritmo natural do índice L de *Theil* do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 GRAVE$ = número de ocorrências de falhas graves do i-ésimo município, $\beta_{2j} REGIÃO_j$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (5.25a e 5.25b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (falhas graves) não está associada ao indicador de desigualdade municipal L de *Theil* (Pr>ChiQd=0.1199).

O modelo do impacto positivo na pobreza: Taxa de Transferência de Renda (*proxy*)

Devido à forma assimétrica que se distribui a variável resposta, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Gamma* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Com o intuito de avaliar empiricamente essa associação, foi testado o seguinte modelo:

$$lnTRANSF_RENDA = \beta_0 + \beta_1 GRAVE + \beta_{2j} REGIÃO_j + \varepsilon \qquad (5.23)$$

onde, $lnTRANSF_RENDA$ = valor do logaritmo natural da taxa de transferência de renda do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 GRAVE$ = número de ocorrências de falhas graves do i-ésimo município, $\beta_{2j} REGIÃO_j$ = é a variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (5.26a e 5.26b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (falhas graves) e de controle (regiões político-administrativas) estão associadas à taxa municipal de transferência de renda municipal (Pr>ChiQd=0.0144), na forma do modelo descrito a seguir:

$$log(TRANSF_RENDA) = 2.6468 - 0.4058*COi + 0.4172*NEi - 0.3094*Ni - 0.0258*SEi - 0.0025*GRAVEi + \epsilon_i \quad (5.24)$$

5.27a. Taxa de mudança na taxa de transferência de renda

Taxa de mudança na taxa de transferência de renda ao aumento de 1 unidade no número de improbidades graves	Wald 95% Intervalo de Confiança	
0.9975	0.9956	0.9995

Fonte: (NEDEGP, 2012)

De acordo com a equação (5.24), o *log(TRANSF_RENDA)* do i-ésimo município pode ser descrito pela ocorrência de improbidades graves ocorridas neste município, com variações significativas, de acordo com a sua correspondente região político-administrativa. De acordo com a tabela (5.27a), fazendo o *anti log* da estimativa, o aumento de uma unidade do indicador de improbidades graves implica em uma redução média de 0,25% da taxa de transferência de renda dos municípios.

Além disso, segundo a tabela (5.27b), em comparação com a região sul do país, a ocorrência do mesmo número de improbidades provoca um impacto controverso, segundo a região política-administrativa do país. Assim, frente o mesmo número de ocorrência de improbidades graves, nas regiões norte e centro-oeste ocorre uma redução maior da taxa de transferência de renda do que na região sul. Na região nordeste, porém ocorre um aumento significativo de aproximadamente 50% da taxa de transferência de renda quando comparada com a região sul.

5.27b. Impacto Regional da taxa de transferência de renda

Região	Impacto na taxa de transferência
Norte	-26,61%*
Nordeste	+51,77%*
Centro-Oeste	-33,36%*
Sudeste	n/s

* diferença estatisticamente significativa (p <.001), base região sul.

Fonte: (NEDEGP, 2012)

3.1.3. Síntese

Como demonstram as estatísticas descritas ao longo deste capítulo, à ocorrência de improbidades nos municípios brasileiros está associada ao baixo desempenho institucional e ao reduzido desenvolvimento socioeconômico. O quadro (5.1) resume os principais resultados.

QUADRO 5.1. Quadro comparativo

Dimensão	Indicadores (*proxies)*	Associação
Desempenho institucional	IFGF	Negativa
	IDSUS	Negativa
	IGDSUAS-M	Negativa
Desenvolvimento socioeconômico	IDHM	Negativa
	IFDM	Negativa
Saúde	IDHM-Longevidade	Negativa
	IFDM-Saúde	Negativa
Educação	IDHM-Escolaridade	n/s
	IFDM-Educação	Negativa
Renda	IDHM-Renda	n/s
	IFDM-Renda	n/s
Riqueza	PIB *per capta*	Negativa
	Renda *per capta*	n/s
Pobreza	Taxa de transferência de renda	Positiva
Desigualdade	L de *Theil*	n/s

Fonte: quadro elaborado pelo autor

3.2. ANÁLISE DOS MODELOS EXPLICATIVOS TRADICIONAIS

Para além da análise dos efeitos das improbidades no desempenho institucional e no desenvolvimento socioeconômico, aspectos amplamente reconhecidos pela literatura especializada, faz-se indispensável reavaliar os modelos que visam explicar tradicionalmente a ocorrência dessas improbidades. Com esse objetivo, foram analisados incialmente três modelos em que a contagem de falhas graves por município assumiu a forma da variável resposta ($\ln(y_i)$), controladas, como descrito anteriormente, pelo número de ordens de serviço. Os modelos testados foram:

1. *Rent-seeking*;
2. Modernização:
   a. Tipo I: urbanização e industrialização;
   b. Tipo II: sociedade da informação.
3. Capital social.

3.2.1. O modelo *rent-seeking*

A *public choice* vem, desde meados da década de 50, especialmente com a obra de James Buchanan e Gordon Tullock (1962), aportando significativas contribuições à análise econômica do Estado. Essa perspectiva é geralmente utilizada para explicar como as decisões políticas podem conflitar com as preferências da coletividade (bem comum) – em situações em que prevalecem os interesses de grupos de pressão e as pressões clientelistas (*pork barrel*) em detrimento das aspirações mais democráticas (BECKER, 1983; MUNGER; MITCHELL, 1991).

O *rent-seeking* é um tema recorrente da agenda de pesquisa da escolha pública (TULLOCK, 1987b). Autores como Gordon Tullock (1967, 1989), Anne Osborn Krueger (1974) e Fred McChesney (1997) destacam que o *rent-seeking,* e variantes como o *rent-extraction*, são responsáveis por considerável desperdício de recursos públicos. Por isso, diversos autores vêm aplicando o conceito de *rent-seeking* ao estudo da corrupção dos agentes públicos (políticos e burocráticos) que extraem propina para utilizar sua autoridade em favor, legitima ou ilegitimamente, de seus clientes (CHOWDHURY, 2006; JAIN, 2001; LAMBSDORFF, 2002b; MBAKU, 1992; ROSE-ACKERMAN, 1999b).

Ao associar as causas do *rent-seeking* com o monopólio e a discricionariedade do poder público, as principais propostas de reforma sugeridas por esses autores, resumidas na obra de Susan-Rose Ackerman (1999b, p. 39–68), são:

a) a promoção de processos amplos e participativos de privatização e redução do tamanho do Estado (KAUFMANN; SIEGELBAUM, 1997; MANZETTI, 1999; ROSE-ACKERMAN, 1996);

b) a eliminação de programas pouco efetivos e dirigidos à extração de propinas (*corruption-laden*) (ADES; DI TELLA, 1995b, 1997);

c) o aprimoramento da regulação dos serviços públicos - criar regras fixas de interação entre os interesses público e privados, associando-os a mecanismos institucionais que impeçam a existência de monopólios e a captura da burocracia estatal e promovam a criação de organizações públicas competitivas dentro do governo (BUNKER; COHEN, 1983; HOWSE; DANIELS, 1995; KLITGAARD, 1994; POPE, 1996; ROSE-ACKERMAN, 1994).

As hipóteses oriundas dos modelos de *rent-seeking* não são facilmente testáveis em contextos de reduzida variação institucional – tal como por meio de uma análise comparativa dos municípios brasileiros - em especial quando consideramos a ressalva feita por Susan Rose-Ackerman (1996) de que a redução do governo não deve vir desacompanhada de outras reformas institucionais. Entretanto, uma aproximação dessas hipóteses da *public choice* pode ser submetida à apreciação empírica se considerarmos que a redução do tamanho do Estado figura constantemente como uma importante medida em favor da redução da ocorrência das improbidades.

Com o intuito de avaliar empiricamente a possível associação entre um setor público favorável ao comportamento *rent-seeking* e a ocorrência de improbidades nos municípios brasileiros, foi testado um modelo linear generalizado, em que o logaritmo natural da ocorrência de improbidades, foi tomada como variável resposta $\ln(y_i)$ e as seguintes taxas foram consideradas como indicadores *proxy* dos incentivos ao comportamento *rent-seeking*:

$$Tamanho\ do\ Governo_i = \frac{PIB\ da\ Administração\ Pública + PIB\ de\ Impostos}{PIB\ Total} \quad (6.1)$$

$$Transferência\ Federal_i = \frac{\overset{menos\ 2\ anos}{n=ano\ base}\ \text{R\$ total de recursos federais transferidos}}{População\ do\ município} \quad (6.2)$$

Devido à forma assimétrica que se distribui a variável resposta, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Gamma* foi utilizada para modelar o erro (com a função de ligação padrão, log). Foi testado o seguinte modelo:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 Rent1_i + \beta_2 Rent2_i + \beta_3 Rent1_i * Rent2_i + \beta_4 PORTE_i + \beta_{5j} REGIÃO_{ij} + \log OS_i + \epsilon_i \quad (6.3)$$

onde, $\ln(y_i)$ = logaritmo natural do número de ocorrências de improbidades do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $Rent1_i$ = indicador do tamanho do governo, $Rent2_i$ = indicador de transferência federal *per capta*, $PORTE_i$ = variável dicotômica que indica o porte do i-ésimo município (0 = pequeno ou 1 = médio), $REGIÃO_{ij}$ = variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município, $\log OS_i$ = variável *offset* que indica o número ordens de serviço expedidas para o i-ésimo município , ϵ_i = erro.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (6.1a e 6.1b) do apêndice, é possível afirmar que a interação das variáveis explicativas do modelo *rent-seeking* não está associada ao indicador de ocorrência de improbidades graves (Pr>ChiQd=0.2357).

Além disso, se considerarmos unicamente o indicador do tamanho do governo, é possível identificar que o sentido da associação é oposto àquele esperado, caso a hipótese do *rent-seeking* fosse verificada (Pr>ChiQd=0.0061). Segundo os resultados descritos na tabela (6.2), fazendo o *anti log* da estimativa, é possível evidenciar que o aumento de 0,01 no tamanho do governo, de fato, reduz em 3,22% a ocorrência de improbidades.

6.2. Taxa de mudança no número de improbidades graves

Taxa de mudança no indicador de improbidades graves ao aumento de 0.01 no tamanho do governo	Wald 95% Intervalo de Confiança	
0.9678	0.9455	0,9907

Fonte: (NEDEGP, 2012)

De acordo com o tradicional modelo do *rent-seeking*, os agentes têm racionalidade limitada e são oportunistas, mas o mercado, por meio da livre-competição, é eficaz no sentido de debelar as atitudes oportunistas. Isso é possível, pois o agente menos competitivo (improbo) poderia, ao menos em tese, ser substituído por outro (íntegro). Por isso, as improbidades estariam restritas ao setor público ou a situações relacionadas ao controle governamental e à sua regulamentação das atividades econômicas – situações em que não existe concorrência na oferta do bem ou do serviço público. A conclusão é evidente: caso esses serviços fossem desregulados e o acesso aos mercados irrestrito, não haveria incentivo econômico para a ocorrência das improbidades (ROSE-ACKERMAN 1978; MBAKU 1992) Por isso, as “reformas anticorrupção” deveriam optar pela redução do tamanho do Estado e a constituição de instituições competitivas.

No entanto, nos municípios brasileiros, as evidencias não parecem corroborar essa explicação, pois os indicadores referentes ao volume de recursos públicos federais transferidos aos municípios, assim como o tamanho do setor público municipal, não estão positivamente associados à ocorrência de improbidades. Isso implica assumir que existe outro fator, para além do volume de recursos e do grau de intervenção do Estado, associado à ocorrência dessas improbidades.

3.2.2. O modelo da modernização

3.2.2.1. A modernização socioeconômica

A partir da análise da literatura especializada, é possível apontar a existência de uma importante tradição de estudos sociológicos que sustentam a premência dos processos de modernização para o desenvolvimento socioeconômico e a

manutenção da integridade das instituições públicas (BANFIELD, 1958; COLEMAN, 1987; HUNTINGTON, 1975; PIZZORNO, 1992).

A modernização consistiria fundamentalmente no processo pela qual a sociedade, principalmente por meio da industrialização e da urbanização, transformaria sua aparência e comportamento pelas mudanças impostas à vida dos seus membros. Segundo essa teoria, seria esperado que o progresso da modernização (taxas de urbanização e industrialização) estivesse negativamente associado à ocorrência de improbidades nos contratos públicos (KLITGAARD, 1994).

Como o intuito de avaliar empiricamente essa possível associação entre a modernização e a ocorrência de improbidades nos municípios brasileiros, foi testado um modelo linear generalizado, em que o logaritmo natural da ocorrência de improbidades, foi tomada como variável resposta $\ln(y_i)$ e o valor do PIB *per capta*, a taxa de urbanização e a seguinte taxa foram considerados indicadores *proxy* de modernização nos municípios:

$$Modern_i = \frac{PIB\ da\ Industrial + PIB\ de\ Serviços}{PIB\ Total} \tag{6.4}$$

Devido à forma assimétrica que se distribui a variável resposta, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Poisson* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Foi testado o seguinte modelo:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1\, Modern_i + \beta_2\, PIBPERCAPTA_i + \beta_3\, TxUrb_i + \beta_4 PORTE_i + \beta_{5j} REGIÃO_{ij} + \log\, Objetos_i + \epsilon_i \tag{6.5}$$

onde, lny_i = logaritmo natural do número de ocorrências de improbidades do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $Modern_i$ = valor do indicador de modernização do i-ésimo município, $\beta_2\, PIBPERCAPTA_i$= valor do PIB municipal *per capta* no ano de 2006, $\beta_3\, TxUrb_i$= taxa de urbanização $\beta_4 PORTE$ = variável *dummy* que indica o porte do i-ésimo município (0 = pequeno ou 1 = médio), $\beta_{5j} REGIÃO_j$ = variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município, $\log\, OS_i$ =

variável *offset* que indica o número ordens de serviço expedidas para o i-ésimo município, ϵ_i = erro.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (6.3a e 6.3b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (falhas graves) e de controle (regiões político-administrativas e porte do município) estão associadas ao indicador de modernização (Pr>ChiQd=0.0001), na forma do modelo descrito a seguir:

$$\ln(y_i) = -0.8919 - 2.1648 * Modern_i + 0.5151 * PORTE_i + 0.4512 * CO_i + 1.2802 * NE_i + 0.6588 * N_i + 0.2135 * SU_i + \log Objetos_i + \epsilon_i \quad (6.6)$$

6.4a. Taxa de mudança no indicador de modernização

Taxa de mudança no número de improbidades graves ao aumento de 1% na modernização	**Wald 95% Intervalo de Confiança**	
0.9786	0.9712	0.986

Fonte: (NEDEGP, 2012)

De acordo com a equação (6.6), o *log(GRAVE)* do i-ésimo município pode ser descrito pelo indicador de modernização desse município, com variações significativas, de acordo com a sua região político-administrativa e o porte do município. De acordo com a tabela (6.4a), fazendo o *anti log* da estimativa, observamos que o aumento de 1% no indicador de modernização reduz, em média, 2,14% o valor do indicador de improbidades graves.

Além disso, segundo a tabela (6.4b), em comparação com a região sul do país, a ocorrência da mesma taxa de modernização implica numa ocorrência maior de improbidades graves nos municípios de médio porte e das regiões norte e nordeste do país.

6.4b. Impacto das variáveis de controle

Dimensão	Impacto da modernização
Norte	+93,25%*
Nordeste	+259,73%*
Centro-Oeste	+57,02%*
Sudeste	n/s
Porte médio	67,38%**

* diferença estatisticamente significativa (p <.001), base região sul.

** diferença estatisticamente significativa (p <.001), base pequeno porte.

Fonte: (NEDEGP, 2012)

3.2.2.2. A modernização para uma sociedade da informação

Além do modelo tradicional de modernização, baseado nos processos de modernização econômica, ainda é preciso avaliar um segundo tipo de modernização, ligada às transformações da nova sociedade da informação. Segundo esta perspectiva, a sociedade contemporânea vem passando por um significativo processo de mudança causado pela ampliação do uso das novas tecnologias da informação que passaram a desempenhar um papel fundamental na produção de riquezas e no desenvolvimento socioeconômico das comunidades (CASTELLS, 2000).

Como o intuito de avaliar empiricamente a possível associação entre a modernização (sociedade da informação) e a ocorrência de improbidades nos municípios brasileiros, foi testado um modelo linear generalizado, em que o logaritmo natural da ocorrência de improbidades, foi tomada como variável resposta $\ln(y_i)$. Como indicador de modernização nos municípios foi analisada como variável explicativa a interação entre: a) a percentagem de residências com acesso a internet; e b) o índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (escolaridade) (FIRJAN, 2007; IBGE, 2010).

Devido à forma assimétrica que se distribui a variável resposta, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Poisson* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Foi testado o seguinte modelo:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 IFDM_EDU_i + \beta_2 ACESSO_i + \beta_3 PORTE_i + \beta_{4j} REGIÃO_{ij} + \log Objetos_i + \epsilon_i \quad (6.7)$$

onde, lny_i = logaritmo natural do número de ocorrências de improbidades do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 IFDM_EDU_i$ = valor do IFDM (escolaridade) do i-ésimo município, $\beta_2 ACESSO_i$ = percentagem de residências com acesso a internet do i-ésimo município, $\beta_3 PORTE$ = variável *dummy* que indica o porte do i-ésimo município (0 = pequeno ou 1 = médio), $\beta_{4j} REGIÃO_j$ = variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município, $\log OS_i$ = variável *offset* que indica o número ordens de serviço expedidas para o i-ésimo município, ϵ_i = erro.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (6.5a e 6.5b) do apêndice, é possível afirmar que o indicador *proxy* de modernização e as variáveis de controle (regiões político-administrativas e porte do município) estão associadas ao indicador de ocorrência de improbidades grave (Pr>ChiQd=0.0100), na forma do modelo descrito a seguir:

$$\ln(y_i) = 0.1372 - 1.9394 * IFDM_EDU_i - 0.0228 * ACESSO_i + 0.3515 * PORTE_i + 0.2868 * CO_i + 0.6546 * NE_i + 0.0813 * N_i + 0.2125 * SU_i + \log Objetos_i + \epsilon_i \quad (6.8)$$

6.6a. Taxa de mudança no indicador de modernização

Taxa de mudança no número de improbidades graves ao aumento de 1% na modernização (sociedade da informação)	Wald 95% Intervalo de Confiança	
0.9775	0.9616	0.9935

Fonte: (NEDEGP, 2012)

De acordo com a equação (6.8), o *log(GRAVE)* do i-ésimo município pode ser descrito pelo indicador de modernização desse município, com variações significativas, de acordo com a sua região político-administrativa e o porte do município. De acordo com a tabela (6.6a), fazendo o *anti log* da estimativa,

observamos que o aumento de 1% no indicador de modernização (sociedade da informação) reduz, em média, 2,25% o valor do indicador de improbidades graves.

6.2.1. O modelo geral da modernização

Com o intuito de avaliar o impacto do modelo geral da modernização, foi testado o seguinte modelo:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 IFD_EDU_i + \beta_2 ACESSO_i + \beta_3 MODERN_i + \beta_4 PORTE_i + \beta_{5j} REGIÃO_{ij} + \log Objetos_i + \epsilon_i \quad (6.9)$$

onde, lny_i = logaritmo natural do número de ocorrências de improbidades do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 IFD_EDU_i$ = valor do IFDM (escolaridade) do i-ésimo município, $\beta_2 ACESSO_i$ = percentagem de residências com acesso a internet do i-ésimo município, $\beta_3 MODERN_i$ = valor do indicador de modernização do i-ésimo município, $\beta_4 PORTE$ = variável *dummy* que indica o porte do i-ésimo município (0 = pequeno ou 1 = médio), $\beta_{7j} REGIÃO_j$ = variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município, $\log OS_i$ = variável *offset* que indica o número ordens de serviço expedidas para o i-ésimo município, ϵ_i = erro.

Devido à forma assimétrica que se distribui a variável resposta, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Poisson* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Com base nos resultados descritos na tabela (6.6a e 6.6b) do apêndice, é possível afirmar que o indicador de ocorrência de improbidades grave está associado aos indicadores de modernização (Pr>ChiQd=0.001), percentagem de acesso a *internet* (Pr>ChiQd=0.0917) e IFDM (educação) (Pr>ChiQd=0.0001), indicadores *proxy* de modernização e as variáveis de controle (regiões político-administrativas e porte do município) evidenciando uma associação negativa entre essas dimensões, de acordo com o modelo descrito a seguir:

$$\ln(y_i) = 0.5141 - 1.6167 * IFDM_{EDU_i} - 0.0143 * ACESSO_i - 1.6634 * PORTE_i + 0.2861 * CO_i + 0.8058 * NE_i + 0.1591 * N_i + 0.2551 * SU_i + \log Objetos_i + \epsilon_i \quad (6.10)$$

3.2.3. O modelo do capital social

Como destacam Maria Celina de Araújo (2003), Mitchell Seligson e Lúcio Rennó (2000), ao longo das últimas décadas, a agenda de pesquisa em capital social foi amplamente explorada. Um fato que suscitou inclusive dúvidas sobre o eventual abuso do termo por alguns especialistas (WOOLCOCK, 2000). No entanto, a história dessa concepção, que privilegia a comunidade cívica como a principal responsável pelo desempenho institucional, remonta a autores como Alexis de Tocqueville (1998 [1835]), Gabriel Almond e Sidney Verba (1963), e Robert Putnam (1996). Segundo Robert Putnan:

> "cidadãos atuantes, imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração." (1996, p. 31)

Há várias décadas os pesquisadores da cultura política investigam o papel da "confiança nas instituições" (apoio político/*political support*) e da "confiança interpessoal" dentro do quadro de referência mais amplo do conceito de capital social buscando explicar sua relação com os fenômenos políticos, o desenvolvimento socioeconômico e, mais recentemente, a corrupção no setor público (COLEMAN, 1990; FUKUYAMA, 1995; GONZALEZ; POWER, 2003; INGLEHART, 2000; NORRIS, 1999; PUTNAN, 1996).

Júlio Gonzalez e Timothy Power (2003, p. 6), por exemplo, avaliaram a hipótese de que países de cultura política não cívica serão mais tolerantes às práticas corruptas (as improbidades) no governo e na iniciativa privada. Os autores se baseavam na lógica expressa muitos anos antes por Edward Banfield (1958, p. 86) que argumentava que em sociedades não cívicas "haverá pouca fiscalização dos funcionários, uma vez que a fiscalização é de responsabilidade de outros funcionários [corruptos]". Uma lógica semelhante foi adotada por Luís Alberto Weber (2006) ao estudar a relação entre a densidade associativa e a ocorrência de improbidades nos municípios brasileiros - evidenciando uma associação negativa entre as referidas dimensões. No entanto, a mensuração do capital social, como apontam Mitchell Seligson e Lúcio Rennó (2000), ainda é um aspecto metodológico bastante controverso.

Sem pretender esgotar a discussão, mas com o intuito de avaliar empiricamente essa possível associação entre o capital social e a ocorrência de improbidades nos municípios brasileiros, foi testado um modelo linear generalizado, em que o logaritmo natural da ocorrência de improbidades, foi tomada como variável resposta $\ln(y_i)$ e a seguinte taxa foi considerada como indicador *proxy* de capital social nos municípios: [76]

$$\boldsymbol{Capsoc_i} = \left[\frac{Número\ de\ fundações\ privadas\ sem\ fins\ lucrativos}{População} * 1000 \right] \quad (6.11)$$

Devido à forma assimétrica que se distribui a variável resposta, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Poisson* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Foi testado o seguinte modelo:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 Capsoc_i + \beta_2 PORTE_i + \beta_{3j} REGIÃO_{ij} + \log OS_i + \epsilon_i \quad (6.12)$$

onde, lny_i = logaritmo natural do número de ocorrências de improbidades do i-ésimo município, β_0 = constante do modelo, $Capsoc_i$ = indicador *proxy* de capital social do i-ésimo município, $\beta_2 PORTE$ = variável dicotômica que indica o porte do i-ésimo município (0 = pequeno ou 1 = médio), $\beta_{aj} REGIÃO_j$ = variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município, $\log OS_i$ = variável *offset* que indica o número ordens de serviço expedidas para o i-ésimo município, ϵ_i = erro.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (6.7a 6.7b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (indicador de capital social) e de controle (regiões político-administrativas) estão associadas a variável resposta (Pr>ChiQd=0. 0001), na forma do modelo descrito a seguir:

[76] A tese considerou como indicador de capital social exatamente aqueles sistemas de participação cívica, tais como as associações comunitárias, as sociedades orfeônicas, as cooperativas, os clubes desportivos, etc. de que Robert Putnam (1996, p. 183) faz referência explícita em sua obra.

$$log(GRAVE) = -1.57 + 0.2716*COi + 1.0752*NEi + 0.514*Ni - 0.082*SEi - 0.0779*Capsoci + 0.281*Porte + log(OSi) + \epsilon_i \quad (6.13)$$

6.8a. Taxa de mudança no número de improbidades graves

Taxa de mudança no indicador de improbidades graves ao aumento de 1 unidade no indicador de capital social	Wald 95% Intervalo de Confiança	
0.925	0.8911	0.9602

Fonte: (NEDEGP, 2012)

De acordo com a equação (5.25), o *log(GRAVE)* do i-ésimo município pode ser descrito pelo indicador de capital social deste município, com variações significativas, de acordo com a sua correspondente região político-administrativa e o porte do município. De acordo com a tabela (6.8a), fazendo o *anti log* da estimativa a elevação de uma unidade do indicador de capital social implica, em média, na redução de 7,5% do indicador de ocorrência de improbidades graves.

Além disso, segundo a tabela (6.8b), em comparação com a região sul do país, a ocorrência do mesmo número de improbidades provoca um impacto menor no indicador de improbidades graves dos municípios de médio porte das regiões norte e nordeste do país.

6.8b. Impacto das variáveis de controle

Dimensão	**Impacto do Capital Social**
Norte	+67,20%*
Nordeste	+93,05%*
Centro-Oeste	+31,21%*
Sudeste	n/s
Porte médio	+32,45%**

* diferença estatisticamente significativa (p <.001), base região sul.

** diferença estatisticamente significativa (p <.001), base pequeno porte.

Fonte: (NEDEGP, 2012)

Em consonância com as expectativas da teoria do capital social, é possível afirmar que existe uma associação negativa, estatisticamente significativa, entre a

densidade associativa e a ocorrência de improbidades nos municípios brasileiros. Essa evidência parece de acordo com a lógica apresentada por Robert Putnam (1996), de que quanto mais cívica for uma comunidade, mais abertos e democráticos tenderão a ser os processos de decisão pública e de controle social. Com isso, um círculo virtuoso de cidadãos interessados pelas questões públicas, unidos entre si por relações horizontais de reciprocidade, cooperação e tolerância, imbuídos de confiança interpessoal é fixado e as possibilidades de mobilização e participação política dos indivíduos aumentam, expandindo a *accountability* do sistema político (FIGUEIREDO, 2001).

Além disso, nestas comunidades cívicas firmadas sobre a confiança interpessoal, os dilemas da ação coletiva e do oportunismo tenderiam a ser superados sem a necessidade de imposição de outros mecanismos de coerção por terceiros. Tradicionalmente, a literatura do capital social explica esse fenômeno pelo fato de que "a generalização da confiança interpessoal produz altos níveis de previsibilidade de comportamentos e de expectativas de reciprocidade entre indivíduos que, presumivelmente, geram incentivos individuais para o engajamento nos assuntos públicos" (SELIGSON; RENNÓ, 2000).

3.2.4. Síntese

Como podemos observar na tabela (6.9) do apêndice, existe uma associação entre os indicadores de modernização socioeconômica e de capital social, embora não saibamos, nem seja do interesse dessa pesquisa, estabelecer qual seja a orientação causal dessa relação.[77] De toda a forma, o fato até então negligenciado pelos modelos tradicionais é o de que a modernização e o capital social, isoladamente ou em conjunto, podem estar influenciando o desempenho institucional do governo local, por meio dos seus mecanismos de governança.

No que tange à hipótese da modernização, é preciso considerar que essa agenda de pesquisa parte de uma perspectiva evolucionista da sociedade, tomando como pressuposto a dicotomia entre tradição e modernidade (rural e urbano, não industrializado e industrializado, subdesenvolvido e desenvolvido) (FILGUEIRAS,

[77] Segundo o coeficiente de correlação de Spearman, o indicador de modernização socioeconômica está positivamente associado ao indicador de capital social, r=.497, p<.001, explicando cerca de 25% da variação observada. Em razão da distribuição não normal dos dados de capital social, foi utilizado o coeficiente de correlação de Spearman, o coeficiente não paramétrico correspondente ao tradicional coeficiente de correlação de Pearson (FIELD, 2009).

2006). Dentro desse contexto, as improbidades ocorreriam nos momentos de disfuncionalidade das instituições, como o resultado do desequilíbrio entre diferentes subsistemas durante o processo de modernização (HUNTINGTON, 1975). Por isso, a mudança social promovida pela modernização implicaria num problema de institucionalização, em que as instituições públicas favoreceriam a busca dos interesses particulares (oportunistas) pelas autoridades públicas (HUNTINGTON, 1975, p. 72).

No que tange a influência do capital social, a análise neoclássica dos contratos assume que os parceiros do contrato são anônimos; enquanto a perspectiva relacional sugere que a identidade dos parceiros é um aspecto fundamental dos contratos (isto porque as transações estão em constante processo de negociação e uma vez que a identidade das partes muda, o processo recomeça, implicando em novos custos de transação). O conhecimento sobre a identidade e o aprofundamento da confiança recíproca das partes envolvidas na transação tornariam os mecanismos de combate ao comportamento oportunista mais eficientes, pois essa medida permitiria excluir os oportunistas dos benefícios futuros do relacionamento. Nesse sentido, a confiança estabelecida nas relações de reciprocidade (capital social) reforçaria os mecanismos de garantia dos contratos, reduzindo seus custos de transação (LAMBSDORFF; TEKSÖZ, 2005).

Segundo o referencial analítico, ainda sob o ponto de vista individual, nas comunidades em que prevalecem as virtudes cívicas, a barreira ético-moral dos agentes públicos será maior. Desta forma, a despeito das possíveis vantagens a serem obtidas pelo engajamento nas improbidades, o sentimento ético-moral dos indivíduos tende prevalecer.

Dessa forma, como veremos a seguir, ambas as hipóteses também poderiam ser alçadas à qualidade de fatores explicativos legítimos do aprimoramento da qualidade das estruturas de governança no governo local, com impacto empiricamente verificável sobre o desempenho institucional e as condições socioeconômicas dos municípios brasileiros (tal como os resultados se apresentaram ao longo dessa terceira parte da tese). Teoricamente irreconciliável seria uma associação negativa entre a ocorrência de improbidades e o tamanho do setor público ou o volume de recursos transferidos aos munícipios - uma hipótese refutada pelas evidências.

4. ANÁLISE EMPÍRICA – II

Na linguagem da Nova Economia Institucional, os mecanismos de controle servem para garantir o cumprimento dos contratos (*enforcement*). A integridade e a eficiência dos acordos residem, fundamentalmente, em um ambiente institucional de controle capaz de limitar o oportunismo contratual, sob os seus mais variados aspectos. É preciso recordar que o arranjo institucional constitui as regras que facilitam o aparecimento, a estabilidade e as condições de eficiência dos contratos.

No setor público, além de um mecanismo de coordenação, o controle assume uma dimensão ainda mais relevante, pois constitui um dos fundamentos indispensáveis do moderno Estado democrático e de Direito (FURTADO, 2010, p. 1085–1086). Em um Estado democrático o aprimoramento dos mecanismos de controle e avaliação é primordial, pois representam os instrumentos, internos e externos ao governo e à Administração Pública, de garantia do respeito ao contrato firmado entre sociedade e o Estado para a persecução do interesse público.

Como foi possível demonstrar no segundo capítulo, estes mecanismos de controle são custos de transação, impostos ao Estado, que visam elevar os custos de engajamento dos agentes públicos nas improbidades, tal como descrito nas equações (2.1, 2.3 e 2.4) e na proposição (2.5). Este custo decorre da percepção de cada agente; por isso, a análise dos mecanismos de controle não tem a pretensão de inferir o peso que estes eventuais custos têm no cálculo individual (dado que só se poderia eventualmente coletar a partir de entrevistas ou *surveys*). O propósito deste capítulo é outro, consiste em tentar avaliar o impacto das atividades destes diversos mecanismos na redução das improbidades cometidas em relação aos recursos públicos federais transferidos aos municípios.

Para tanto serão analisados:

i. o controle parlamentar: realizado pelos representantes do Congresso Nacional;
ii. o controle jurisdicional da Administração Pública Federal:
    a. externo: conduzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e os demais órgãos do Sistema de Justiça (Advocacia-Geral da União, Ministério Público Federal e Tribunais de Justiça Federal);

b. interno: realizado Sistema Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFCI/CGU) e o controle ministerial.

4.1. ANÁLISE DO ARRANJO INSTITUCIONAL - I: OS MECANISMOS DE CONTROLE POLÍTICO E JURISDICIONAL EXTERNO

4.1.1. A avaliação do controle parlamentar

Como destaca Maria Rita Loureira *et al* (2010, p. 120), o controle parlamentar da burocracia pública no Brasil é exercido por meio da fiscalização orçamentária, da participação na nomeação de integrantes da alta burocracia, da instauração de inquérito para averiguar possíveis equívoco nas políticas públicas e/ou atos de improbidade administrativa - sendo necessário, para o adequado desempenho dessas funções, que o Parlamento contenha um conjunto de competências legais, autonomia financeira, corpo técnico qualificado e uma classe política cuja cultura democrática valorize a atividade fiscalizatória.

A Constituição de 1988 previu um amplo conjunto de mecanismos institucionais que corrigiram as restrições impostas pelo Regime Militar (1964-1985) e ampliaram o campo de ação fiscalizatória dos parlamentares. Assim, no que tange a investigação do controle parlamentar sobre a aplicação dos recursos públicos federais transferidos aos municípios é preciso salientar, logo de início a relevância das atividades do Congresso Nacional, não só na produção legislativa, mas principalmente na própria execução das atividades de controle.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 49, X, estabelece que:

> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
>
> (...)
>
> IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
>
> X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. (BRASIL, 1988)

Além desse, ainda tratam sobre o mesmo tema o artigo 70 da Constituição Federal e o artigo 60 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. De acordo com o art. 60 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

> Art. 60. Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões:

> I – os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal;
> II – os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado;
> III – os atos do Presidente e Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade;
> IV – os de que trata o art. 253 (BRASIL, 1989).

De acordo com o artigo 70 da Constituição Federal:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
> Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Segundo Argelina Cheibub Figueiredo (2001, p. 708), houve um importante aprimoramento na estrutura organizacional e de informações do Congresso Nacional, por meio das assessorias independentes e do fortalecimento das agências que apoiam as atividades parlamentares. Esses melhoramentos incluem investimentos em contratação e treinamento do pessoal responsável pelas assessorias técnicas de ambas as Casas do Legislativo, dando prioridade em apoiar o trabalho das Comissões, e não somente a assistência individual aos congressistas.

Além disso, a despeito da centralização do processo de elaboração legislativa, cujos recursos estão concentrados nas mãos dos líderes dos maiores

partidos, existe uma significativa descentralização das medidas de fiscalização e controle dentro do Congresso Nacional, permitindo que vários órgãos, além dos próprios parlamentares, possam impulsionar as medidas de controle (GOMES, 2008). São exemplos desses órgãos:

1. a Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (art. 166, CF 88);
2. a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (art.32, inciso VIII, RICD);
3. a Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal (Resolução-SF nº 1, de 22/2/2005);
4. as Comissões Parlamentares de Inquérito (Mistas, da Câmara ou do Senado) (art. 58,§ 3º, da CF 88);
5. as Comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;
6. a Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados (Resolução-CD nº 19, de 2001) (BRASIL, 1988, 1989; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001; SENADO FEDERAL, 2005).

No que tange aos mecanismos constitucionalmente previstos, disponíveis aos parlamentares por meio das respectivas comissões, vale a pena ressaltar:

1. Audiências Públicas;
2. Propostas de Fiscalização e Controle (PFC);
3. Convocações de Ministro;
4. Requerimentos de Informação.

Descritas as responsabilidades e os principais mecanismos do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) para com a execução do controle dos recursos públicos federais transferidos aos municípios brasileiros, foram realizadas:

a. visitas *in loco*: as comissões de fiscalização e controle e as mesas diretoras de ambas as casas legislativas, com o objetivo de analisar o encaminhamento dado as informações prestadas pelo Programa de

Fiscalização por Sorteios Públicos, encaminhados àqueles órgãos pela Controladoria-Geral da União;

b. pesquisa de outras proposições legislativas: audiências públicas, propostas de fiscalização e controle, convocação de ministros ou requerimento de informações relacionadas ao Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos que pudessem evidenciar a atuação do Congresso Nacional.

As entrevistas realizadas nas comissões apontam que os ofícios recebidos da Controladoria-Geral da União são “postos à disposição dos parlamentares” e arquivadas. A pesquisa de outras proposições, o resultado da atividade parlamentar, *de facto*, realizada no portal das respectivas casas legislativas, evidenciou que, entre 2003 e 2012:

i. não foi realizada nenhuma audiência pública, relacionada ao Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos e seus resultados;

ii. a Câmara dos Deputados arquivou dois requerimentos da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado para a distribuição dos relatórios de fiscalização (REQ-36 e 53 de 2007), aprovou três requerimentos de informação que solicitam informações pontuais ao ministro de Estado da Controladoria-Geral da União (RIC-3023 e 3074 de 2005 e RIC 1362 de 2007) e encaminhou um requerimento de indicação à Controladoria-Geral da União, sugerindo a fiscalização do município de Tefé/AM por meio do Programa de Fiscalização por Sorteios (INC-478/2003);

iii. o Senado Federal recebeu e protocolou 3 avisos de recebimento dos relatórios de fiscalização do Programa de Fiscalização (SF-AVS-11 e 12 de 2007 e 5 de 2008) e encaminhou três requerimentos, dois destinados à Controladoria-Geral da União requisitando informações (SF-RQS-537-2003 e RCE 24 de 2011) e um, destinado ao Tribunal de Contas da União, encaminhado pela Comissão de Fiscalização e Controle, solicitando ao Tribunal de Contas da União, que realize auditoria nas irregularidades constatadas pela fiscalização da

> Controladoria-Geral da União no município de Santarém/PA (SF-RMA-42/2009).

Com base nesses dados, é possível afirmar que ao longo dos últimos nove anos de existência do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, somente uma ação do Congresso Nacional, o requerimento (SF-RMA-42/2009), solicitando a auditoria do Tribunal de Contas da União no município de Santarém/PA, cujo relatório ainda está em tramitação na Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal (aguardando a designação do relator desde 2009), realmente representa uma iniciativa integrada às atribuições fiscalizadora do poder legislativo, exercida com base nas informações desse programa da Controladoria-Geral da União.

Assim, a despeito de todos os problemas apontados pelos relatórios de fiscalização, encaminhados às mesas diretoras e às comissões de fiscalização e controle das casas legislativas do Congresso Nacional, a atenção dos legisladores não se voltou aos problemas apontados pelo órgão de controle interno do Governo Federal, seja pelo desinteresse político do tema ou pela baixa institucionalização desses procedimentos fiscalizatórios (duas hipóteses que não serão exploradas nessa pesquisa).

Como destacava Cláudio Weber Abramo (2009), 33% dos senadores respondia processos por crimes contra a Administração Pública em 2009. O autor evidencia, a partir do exame dos requerimentos emitidos por parlamentares individuais, bancadas e comissões temáticas, que nas duas casas legislativas ocorre uma verdadeira renúncia à fiscalização. Associado a isso se observa uma alta proposição de matérias irrelevantes, como datas comemorativas, homenagens, etc. (ABRAMO, 2009, p. 31) A hipótese do autor, em consonância com as evidências dessa tese, é a de que o legislativo deixa de fiscalizar o executivo devido a cooptação.

> “A primeira providência do prefeito, governador ou presidente da República eleito é montar uma base de apoio parlamentar. Para isso, convoca os partidos políticos e lhes propõe um negócio: votem comigo, me apoiem, não me chateiem com cobranças e em troca fiquem com tais e quais pedaços da administração. Em outras palavras, o Legislativo

> não vigia o Executivo e deixa a tarefa de legislar a este por ser comprado. Não há outra expressão que defina com mais precisão o que acontece."(ABRAMO, 2009, p. 32).

De toda forma, é preciso ressaltar que uma conclusão mais acurada acerca desta hipótese requer uma análise sistemática, cuja realização neste momento se distancia dos objetivos dessa tese.

4.1.2. A análise do controle jurisdicional externo

O Brasil adotou um arranjo institucional de controle bastante complexo e pulverizado em que, para além das considerações de ordem federativa e de separação dos poderes, distintos órgãos são responsáveis pela fiscalização, investigação, denúncia e julgamento.[78] No caso particular das transferências de recursos federais não internalizados no orçamento municipal, transações de interesse dessa pesquisa, as seguintes organizações públicas irão compor o arranjo institucional de controle desses contratos: a Polícia Federal (investigação), a Advocacia-Geral da União (denúncia no âmbito civil), o Ministério Público Federal (denúncia no âmbito civil, penal, administrativo e político), além do Congresso Nacional (fiscalização) o Tribunal de Contas da União (na fiscalização e imposição de sanções civis, administrativas e políticas).[79]

Nos casos em que houver a internalização dos recursos no orçamento municipal, caso das transferências constitucionais, por exemplo, irão atuar respectivamente a polícia civil, o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Contas dos Estados ou dos Municípios. Além desses, as Câmaras Municipais de

---

[78] Existe uma grande diversidade de arranjos institucionais ligados à prevenção e combate as improbidades – uma situação que, num segundo momento, ensejaria a uma eventual comparação. A título de exemplo, destaco a existência de agências como a *Independent Commission Agains Corruption* de Hong Kong que concentra, em certa medida, as atividades de investigação, denúncia e responsabilização. Para maiores informações, consultar: http://www.icac.org.hk/en/about_icac/bh/index.html (ICAC, 2012).

[79] Além das infrações penais expostas no código, a justiça brasileira conta com dois importantes diplomas legais para responsabilizar os agentes públicos municipais ímprobos, a lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992) e o Decreto-lei 201, de 1967, que estabelece os crimes de responsabilidade (BRASIL, 1967a, 1992a). Além destes, a ação popular prevista no inciso LXXIII do art.5º da Constituição Federal permite a qualquer cidadão questionar judicialmente a validade de atos que considere lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (BRASIL, 1988).

Vereadores, em qualquer uma das situações, pois dispõem de poderes para fiscalizar e responsabilizar politicamente os agentes públicos municipais ímprobos.

4.1.2.1. O Tribunal de Contas da União

No Brasil, no nível federal, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). No entanto, vale ressaltar que, a despeito do nome, o tribunal não integra o Poder Judiciário (sua jurisdição é apenas administrativa), nem está subordinado ao Congresso Nacional.[80] Assim, ficou estabelecido que o controle externo é uma atividade eminentemente jurídica e não política - razão pelo qual os mecanismos para o exercício do controle financeiro são conferidos ao tribunal, órgão dotado de autonomia administrativa, financeira e funcional e não ao Congresso Nacional (FURTADO, 2010, p. 1120).[81]

As situações em que a Constituição Federal prevê a atuação conjunta do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional são as seguintes:

- julgamento das contas do Presidente da República: compete ao Tribunal a elaboração do parecer prévio, sendo conferida ao Congresso Nacional (art. 49, IX) o seu julgamento;
- realização de auditorias e inspeções: compete ao Tribunal a realização de auditorias e inspeções, sendo também conferido ao Congresso Nacional a decisão acerca da realização desses procedimentos;
- sustação de contratos celebrados pela Administração Pública: requer a atuação conjunta do Tribunal e do Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Além dessas, a Constituição Federal, em seu artigo 71, indica os instrumentos por meio dos quais o controle externo será exercido, conferindo-os ao Tribunal. Segundo Lucas Rocha Furtado (2010, p. 1136), as principais atribuições podem ser sintetizadas nas seguintes categorias, dentre as quais destaco os seguintes elementos:

- Opinião:

[80] Questão decidida pelo Supremo Tribunal Federal por meio da ADI n^0 3715. (STF, 2006)
[81] Mesmo assim, seu texto disciplinador está contido na Seção IX do capítulo que trata do Poder Legislativo e cabe ao Congresso Nacional indicar seis dos nove membros vitalícios do Tribunal (CF, art. 49, XIII) (BRASIL, 1988)

i. elaboração de parecer prévio (CF, art. 71, I);

ii. resposta a consultas formuladas por autoridades (LO-TCU, art. 1, XVII);

- Registro:
  i. apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal (CF, art. 71, III);
- Fiscalização:
  i. realizar, por iniciativa própria ou do Congresso Nacional, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (CF, art. 71, IV);
  ii. fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou congêneres a Estado, Distrito Federal ou Município (CF, art. 71, VI);
- Julgamento:
  i. julgar as contas pelos gestores de recursos públicos (CF. art. 71, II);
- Sanção:
  i. aplicar as sanções previstas em lei, nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, estabelecendo, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (CF, art. 71, VIII);
  ii. declarar a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública (LO-TCU, art. 60);[82]
  iii. declarar a inidoneidade do licitante fraudador (LO-TCU, art. 46).
- Correição:

[82] A Lei Complementar n^0 64, de 1990, em seu art. 1º, I, g, dispõe que são inelegíveis os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, *salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário*, para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, contados a partir da data da decisão. Os dados são armazenados no CADIRREG, um cadastro histórico que reúne o nome de todas as pessoas, físicas ou jurídicas, vivas ou falecidas, detentoras ou não de cargo/função pública, que tiveram suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal, cujo subconjunto atualizado é encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral a cada dois anos (BRASIL, 1990, 2010).

i. determinar prazo para que o órgão adote providência necessária ao cumprimento da lei (CF, art. 71, IX);
ii. sustar a execução de ato impugnado, comunicando a decisão ao Congresso Nacional (CF, art. 71, X). (BRASIL, 1988, 1992b)

Devido as suas atribuições, o Tribunal de Contas da União é o órgão que dispõe de maior capacidade para impor custos aos agentes públicos ímprobos, por meio dos mecanismos de responsabilidade institucional, previstos na proposição (1.0) do segundo capítulo. O próprio Tribunal pode identificar (por meio das atividades de fiscalização), denunciar (instaurar o Processo de Tomada de Contas Especial) e julgar as improbidades (instituindo medidas de correição e sanção).

Os processos de tomadas de contas

Usualmente, a forma ação do Tribunal é o Processo de Tomada de Contas (ordinário ou especial). O primeiro tipo de processo envolve a análise das contas de governo (de acordo com os arts. 49, IX e 71, I, da CF) e de gestão (arts. 71, II da CF), disciplinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101, de 2000), pela Lei n^{0} 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do TCU), e a Instrução Normativa n ^{0}. 47, de 2004 (BRASIL, 1988, 1992b, 2000, 2004). O Processo de Tomada de Contas Especial (TCE), também é disciplinado pela Lei Orgânica do TCU, que estabelece que:

> Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve imediatamente adotar as providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos responsáveis e quantificação do dano (BRASIL, 1992, grifo nosso).

De acordo com a Instrução Normativa n^{0}. 56, de 2007, os principais objetivos do processo de Tomada de Contas Especial consistem na apuração dos fatos,

identificação dos responsáveis e quantificação dos danos ao Erário (TCU, 2007). Segundo o artigo 3º da Instrução Normativa (IN) TCU 56/2007, a Tomada de Contas Especial (TCE) é “um processo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar a responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública Federal e obtenção do respectivo ressarcimento”. Seus objetivos essenciais podem ser resumidos em três aspectos: apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos danos ao Erário (TCU, 2007).

O processo de Tomada de Constas Especial só pode ser instaurado caso o dano ao erário for de valor, atualizado monetariamente, igual ou superior à quantia determinada pelo Tribunal, que atualmente está fixada em R$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), conforme dispõe a IN/TCU nº 56/2007, em seu artigo 11º. Caso o dano seja inferior ao referido valor, deve a autoridade administrativa esgotar todas as medidas administrativas internas possíveis para ressarcir o erário e promover a inclusão do nome do responsável no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais (CADIN) e em outros de mesmo gênero.

De toda forma, a iniciativa para a instauração do processo é de responsabilidade da autoridade administrativa competente – tanto que na ausência da adoção das referidas providências, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, caracteriza-se infração grave à norma legal que sujeita a autoridade administrativa omissa à responsabilização solidária. Mesmo assim, caso a referida autoridade não tome as devidas providências, pode o Tribunal de Contas da União, a qualquer tempo, instaurar o processo de Tomada de Contas Especial ou determinar que o responsável pelo órgão ou entidade pública assim o faça. Em qualquer uma das situações, a competência para julgar as contas será do Tribunal.

No processo de Tomada de Contas Especiais, o art. 16 da Lei Orgânica nº 8.443, de 1992, estabelece que o TCU pode julgar as contas como:

> I - **regulares**, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;
>
> II - **regulares com ressalva**, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;
>
> III - **irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
>
> a) omissão no dever de prestar contas;

> b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
> c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
> d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;
> IV – **iliquidáveis**, quando, por caso fortuito ou força maior, for materialmente impossível o julgamento de mérito das contas (BRASIL, 1992b).

Quando as contas forem julgadas regulares, o Tribunal dará quitação plena ao responsável. No caso das contas serem julgadas regulares com ressalva, deve o TCU dar quitação ao responsável e lhe determinar, ou a quem lhe tenha sucedido, se cabível, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes (FURTADO, 2010, p. 1148).

Caso sejam julgadas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo ainda, aplicar-lhe multa, conforme previsto no art. 267 da Lei nº 8.443, de 1992 (BRASIL, 1992b). É preciso ressaltar ainda que ao julgar as contas como irregulares, o Tribunal deve remeter cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União para o possível ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis, inclusive a ação de improbidade administrativa. (BRASIL, 1992a)

Além do Ministério Público Federal, o Tribunal deve remeter cópia da documentação às advocacias e procuradorias das entidades em que se tenha verificado o desvio ou desfalque – em especial a Advocacia-Geral da União. Isso porque caberá a esses órgãos a execução judicial do acórdão, com vista ao ressarcimento do Erário e à cobrança das multas aplicadas, vez que a decisão do Tribunal torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo (BRASIL, 1988, 1992b).

Por fim, há a hipótese das contas serem julgadas iliquidáveis, quando por caso fortuito ou força maior, comprovadamente alheia à vontade do responsável, torna-se materialmente impossível o julgamento de mérito. Nessa situação,

conforme dispõe o artigo 21 da Lei Orgânica do Tribunal, será ordenado o trancamento e o consequente arquivamento do processo.

Análise dos acórdãos

Com o objetivo de avaliar o desempenho do Tribunal de Contas da União frente à constatação das improbidades descritas pelos relatórios de fiscalização do órgão de controle interno da União buscou-se analisar os acórdãos dos processos de tomadas de contas instituídos em razão dessas informações prestadas pela CGU.

Na primeira tentativa de levantar os dados, foi encaminhado um pedido de informação ao Presidente do Tribunal de Contas da União, questionando sobre: 1) qual o encaminhamento dado aos ofícios recebidos pela CGU? 2) quais as medidas de responsabilização adotadas pelo TCU para o referido conjunto de municípios? Nesse pedido de informação, encaminhado no mês de janeiro de 2010 e registrado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, foram requisitadas informações sobre uma relação de 114 municípios abarcando todos os municípios auditados múltiplas vezes até aquele momento, cujos números dos ofícios a CGU já havia disponibilizado.[83]

Como resultado, o gabinete do presidente do Tribunal de Contas da União, ministro Ubiratan Aguiar, encaminhou o referido pedido à Secretaria Regional de Controle Externo do Tribunal, no Estado do Rio de Janeiro, que ofereceu resposta somente à primeira questão apresentada no pedido de informação (TCU, 2010).[84] Diante desse resultado, adotou-se a estratégia da pesquisa jurisprudencial na *Internet*, associada ao pedido de vista de cada processo previamente classificado, pela análise dos acórdãos, como sendo de interesse dessa pesquisa.[85]

No entanto, as informações disponíveis sobre os processos na Internet não permitem uma análise adequada dos acórdãos e o pedido de todos os processos de

[83] A correspondência foi encaminhada com o registro RJ039494094BR da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.
[84] Segundo o documento, as informações são redirecionadas aos escritórios regionais do Tribunal de Contas da União nos estados (TCU, 2010).
[85] Assim como em 2010, foi extremamente difícil obter do Tribunal de Contas da União, mesmo após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação Pública (em maio de 2012), a cópia da íntegra dos processos, pois: a) de acordo com o Regimento Interno do tribunal, os referidos pedidos de vista só eram deferidos as partes do processo; b) mesmo superada a barreira legal, o sistema de informação e de processamento dos pedidos de informação do tribunal ainda não estão adaptados a um período de resposta moderado, de 30 dias, tal como prevê a nova Lei.

interesse da pesquisa (188 processos) ao Tribunal de Contas da União não pode ser realizada, pois é considerado um “pedido desproporcional” (TCU, 2012a, 2012b). Por essa razão, atualmente, uma avaliação mais aprofundada do desempenho do Tribunal de Contas da União não pode ser levada a cabo em razão das limitações impostas pelos procedimentos do próprio tribunal.[86]

De todo modo, como destacam Henrique Félix de Souza Machado e Susana Botár Mendonça (2013; 2012), há indícios de que os mecanismos de responsabilização, promovidos pelo tribunal, não estão sendo efetivamente mobilizados nos casos identificados pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. Os referidos autores apontam que, de uma amostra de trinta e seis municípios que apresentaram uma ocorrência maior de improbidades dentro de um grupo de estudo de cinquenta municípios auditados pela Controladoria-Geral da União, em apenas quinze casos houve a instauração de, ao menos, um processo de Tomada de Contas Especial e apenas nove chegaram ao cabo com a adoção de alguma medida de responsabilização contra agentes públicos (MACHADO; MENDONÇA, 2012, p. 39).[87]

4.1.2. A análise do sistema de justiça

A despeito do relevante papel desempenhado pelos órgãos que compõem o sistema federal de justiça (Ministério Público Federal e Tribunais de Justiça Federal) dentro do arranjo institucional brasileiro de prevenção e combate as improbidades na aplicação dos recursos públicos federais, não foi possível analisar empiricamente o desempenho dessas instituições em razão da inviabilidade de acessar os dados referentes à sua atuação.

No que tange ao Ministério Público Federal, o primeiro pedido de informação, encaminhado em janeiro de 2010, destinado ao Procurador-Geral da República, não foi respondido.[88] O segundo pedido de informação, encaminhado por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), no mês de julho de 2012 (portanto, após a

[86] A carta resposta da Ouvidoria do Tribunal, referente a essa solicitação de informação, foi reproduzida em no quadro (7.1) do apêndice.
[87] A referida pesquisa, orientada pelo autor, foi baseada na análise dos acórdãos que permitiam a análise de informações disponíveis na *Internet*.
[88] Os pedidos de informação foram encaminhados respectivamente ao presidente do TCU, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, autoridades aos quais os avisos ministeriais da Controladoria-Geral da União são encaminhados.

entrada em vigor da Lei n.º 12.527/2011), retornou informando que o SIC não dispunha de atribuição para fornecer informações ou cópias de autos judiciais ou extrajudiciais, devendo-se, para tanto, requisitar a informação nos portais das Procuradorias-Regionais da República.[89] O fato é que, até o mês de dezembro de 2012, os referidos portais não haviam disponibilizado o SIC, ou correspondente, para que fosse possível dar encaminhamento a solicitação.

De toda a forma, a entrevista realizada com o procurador federal Leonardo Araújo Weber (2011) apontou que os referidos relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União são encaminhados as Procuradorias Regionais da República (PRR).[90] Por essa razão, foram encaminhados pedidos de informação, em março de 2011, por carta registrada na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, a 2ª, 3ª, 4ª e 5ª regiões da Procuradoria Regional da República, solicitando as informações sobre:

a) Qual o encaminhamento padrão dado pela Procuradoria Regional da República as informações prestadas pelo Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União?
b) Quais medidas de responsabilização, judicial e/ou extrajudicial, foram adotadas pela Procuradoria Regional da República, exclusivamente, com base nas informações prestadas pelo Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União, com relação aos seguintes municípios.[91]

Dos quatro pedidos encaminhados, somente a Procuradoria Regional da República da 5ª Região ofereceu resposta, informando que:

> A Procuradoria Regional da República da 5ª Região (PRR-5) é a unidade do Ministério Público Federal que atua perante o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), em ações originárias criminais

[89] Pedido registrado com o número de protocolo 991 do SIC.
[90] PRR 1ª Região (com sede em Brasília e atuação nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Tocantins, além do Distrito Federal); PRR 2ª Região (com sede no Rio de Janeiro e jurisdição também no Espírito Santo); PRR 3ª Região (com sede em São Paulo e jurisdição também em Mato Grosso do Sul); PRR 4ª Região (com sede em Porto Alegre e jurisdição também no Paraná e em Santa Catarina); PRR 5ª Região (com sede em Recife e atuação também nos estados do Ceará, Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe).
[91] As cartas foram registradas na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com os seguintes códigos: RM305334366BR, RM305334370BR, RM305334383BR, RM305334397BR.

> que envolvam entes detentores de prerrogativa de foro ou em grau de recurso, hipóteses que não correspondem aos fatos ali mencionados. Por outro lado, não há encaminhamento padrão nas matérias submetidas à apreciação dos Procuradores Regionais da República, em face da independência funcional dos membros do Ministério Público. No tocante ao segundo questionamento, tendo em vista tratar-se de casos concretos, as informações devem ser prestadas pelos procurados aos quais os autos estejam vinculados, precisando a infra-assinada de mais elementos para pesquisar da existência de procedimentos nesta PRR-5ª Região e para quais procuradores regionais da República foram distribuídos (PRR-5, 2011).

O pedido de informação protocolado pessoalmente na sede da Procuradoria Regional da República da 1ª região, em Brasília, foi respondido por meio de ofício (PRR-1, 2010). No documento eram prestadas as seguintes informações:

> Se o expediente encaminhado pela CGU relata a prática, em tese, de crime por autoridade que detêm foro por prerrogativa de função no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (prefeito, secretário de estado, deputado estadual/distrital, membro do MPU ou magistrado federal que atuam na 1ª instância), a documentação é autuada como Procedimento Administrativo Criminal e os autos distribuídos a um Procurador Regional da República. Este, por sua vez, conduzirá a apuração dos fatos, podendo, ao final, dentre outras providências, oferecer denúncia, requisitar a instauração de inquérito policial, promover o arquivamento de feito ou declinar da atribuição para outro órgão. Se o requerido não tiver foro por prerrogativa de função, o expediente é remetido à Procuradoria da República da Unidade da Federação na qual ocorreu o fato (órgão do MPF que oficia na 1ª instância da Justiça Federal); ou, se for autoridade com prerrogativa de foro no Superior Tribunal de Justiça ou no Supremo Tribunal Federal, os autos são encaminhados à Procuradoria Geral da República. [..] Quanto ao segundo questionamento [..] Em pesquisa realizada na base de dados do sistema de Acompanhamento e Registro de Procedimentos

> Administrativos – ARP, identificamos os procedimentos administrativos autuados com base em informações encaminhadas pela CGU. Seguem, em anexo, os extratos com o histórico de movimentações dos referidos procedimentos nesta Regional (PRR-1, 2010).

Como foi informado no referido oficio, foram encaminhados vinte e oito históricos de Procedimentos Administrativos Civis, referentes a doze municípios da jurisdição da 1ª Procuradoria Regional da República (Aguas Vermelha/MG (2), Coronel Murta/MG (2), Santo Antônio do Monte/ MG (1), Altos/PI (2), Matias Olimpo/PI (6), Jacobina do Piauí/PI (1), Gandu/BA (1), Ituaçu/BA (1), São Francisco do Conde/BA (2), Fátima/TO (4), São Félix do Xingú/PA (2), Cachoeira do Piriá/PA (4)). Os referidos procedimentos informam sobre: a) ofícios encaminhados aos escritórios regionais da Controladoria-Geral da União; b) pedidos de instauração de inquérito policial junto às superintendências da Policial Federal nos Estados.[92] Para além disso, não foi prestada nenhuma informação a respeito das medidas de natureza penal ou da efetiva instauração de processo de natureza civil perante a justiça (PRR-1, 2010).

A Advocacia-Geral da União, após cem dias da solicitação encaminhada em março de 2010, prestou informações referentes ao encaminhamento dado pelo órgão, associando a isso algumas estatísticas sobre processos de sua iniciativa, sem que fosse possível distinguir quais destes estavam de fato relacionados aos municípios fiscalizados pelo programa da Controladoria-Geral da União, tal como foi solicitado no pedido (AGU, 2010). Em nova consulta, realizada por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), em julho de 2012, o pedido indeferido pela Advocacia-Geral da União, sob o argumento de que:

a. “nas páginas da internet de todos os Tribunais há a possibilidade de consulta processual pelo nome da parte. Assim, sua consulta pode ser feita diretamente nestas páginas.”;
b. “o Decreto n.º 7.724, de 2012, em seu art. 13, dispõe sobre os pedidos que não serão atendidos, destacando aqueles genéricos, desproporcionais, desarrazoados ou que exijam trabalhos adicionais de

[92] As informações prestadas são cópias dos espelhos do sistema informatizado do Ministério Público; razão pela qual não foi possível proceder à análise das referidas informações.

> análise, interpretação ou consolidação de dados e informações" (AGU, 2012).

Assim, para que fosse possível realizar a referida pesquisa nos portais dos tribunais federais, tal como foi informado, solicitou-se, a título de recurso, o número de todos os processos em que os municípios de interesse figurassem como parte durante o período de 2006 a 2011. O segundo pedido, deferido, relacionava os vinte e sete processos constantes no sistema da AGU, referentes à atuação da Procuradoria-Geral Federal (onze processos) e a Procuradoria-Geral da União (dezesseis processos), em processos de execução fiscal de acórdãos do Tribunal de Contas da União (oito processos), improbidade administrativa (sete processos); ações civis públicas (sete processos); execução em geral (cinco processos).[93]

No entanto, a análise dos dados básicos dos processos perante os Tribunais de Justiça Federal revelou que nenhum processo encaminhado pela Advocacia-Geral da União estava relacionado às informações prestadas pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União. Na verdade, os processos de improbidade administrativa, ajuizados em 2009, em face do agente público municipal de São Sebastião da Boa Vista/PA, estão relacionados a problemas na prestação de contas da FUNASA e do FNDE ocorridos entre os anos de 2003 e 2004. Além disso, em 2012, dos seis processos em questão, somente um foi concluído, sem o julgamento do mérito.

Assim, pelas razões apresentadas, a avaliação destes mecanismos de controle não pode ser realizada; embora, os indícios oferecidos pela Advocacia-Geral da União corroborem a hipótese da prevalência de uma situação fática de morosidade e impunidade. Além disso, independentemente do desempenho institucional dessas organizações dentro do arranjo institucional de prevenção e controle das improbidades cometidas contra os recursos públicos federais transferidos aos municípios, esse esforço preliminar de investigação evidencia que:

a. a despeito da previsão constitucional (art. 37 e os incisos XXXIII e XXXIV do art. 5 da Constituição Federal) e da opinião favorável às medidas de transparência expressa pelas instituições públicas; até o presente momento, essas instituições, responsáveis pelo controle da Administração

[93] Uma cópia dessas tabelas, enviadas pela Advocacia-Geral da União (2012), encontra-se no apêndice (tabelas 7.2a e 7.2b).

Pública, não respondem adequadamente aos pedidos de informações que lhe são feitos (uma dificuldade que talvez seja superada com o avanço do cumprimento da recém aprovada Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 [lei de acesso à informação pública]) (BRASIL, 1988, 2011; DAMATTA, 2011);

b. a ausência dessas informações impede a condução de uma avaliação sobre a operação e os resultados das atividades destas instituições. Tal situação, além de ferir as prerrogativas do Estado democrático de direito, expressas na Constituição Federal de 1988, impede os cidadãos de conhecer os resultados da atuação das instituições públicas no controle das improbidades, inviabilizando tanto o reconhecimento das boas práticas quanto à devida identificação e correção das medidas ineficazes e ineficientes dentro do sistema de justiça.

4.2. ANÁLISE DO ARRANJO INSTITUCIONAL – II: OS MECANISMOS DE CONTROLE JURISDICIONAL INTERNO

O controle administrativo compõe o ciclo de gestão governamental que compreende o planejamento, orçamento, finanças e controle, de acordo com a Lei nº 10.180 de 2001 (BRASIL, 2001). Os mecanismos de controle/avaliação são indispensáveis para realimentar o processo de planejamento da gestão pública por meio do acompanhamento do processo de implementação de suas ações, correção dos desvios identificados e correição dos agentes responsáveis e principalmente do registro e aprendizado gerado durante esse processo.

A rejeição aos mecanismos de controle é motivada pelo desejo de todo *agent* de agir com plena discricionariedade – gozando das prerrogativas prestadas pelo *principal*, mas buscando isentar-se das responsabilidades inerentes ao contrato (dentre as quais se destaca a obrigação de responder pelas próprias ações). Na Administração Pública a importância do controle reside na garantia de que a autoridade e a responsabilidade devem estar equilibradas (CASTRO, 2011, p. 260).

Os artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal de 1988 estabelecem as finalidades dos sistemas de controle interno dos entes federativos e dos poderes do Estado, com o objetivo de prevenir e combater as improbidades no setor público.[94] Guardadas as devidas proporções, União, estados e municípios são constitucionalmente instados a constituir seus órgãos de controle interno que, como

[94] Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária (BRASIL, 1988).
§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

prevê a Lei n.º 4.320 de 1964, deverão operar os controles da legalidade dos atos, fidelidade na conduta dos agentes públicos e execução dos programas de governo.

No que tange ao controle interno municipal, além das substanciais dificuldades operacionais de levantamento dos dados, existem razões para supor que, a despeito de sua importância, tais mecanismos não estejam adequadamente constituídos ou operacionais, considerando o volume de problemas identificados pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais (SOUZA, 2008). Razão pela qual, a instituição de controle interno municipal ainda não pôde ser objeto de avaliação nessa pesquisa.[95]

No âmbito do Poder Executivo Federal o controle interno está sob a responsabilidade da SFCI/CGU; porém, uma parcela significativa de instrumentos (monitoramento, controle e avaliação) é exercida pelos próprios gestores federais, responsáveis pela implementação dos programas governamentais, subordinados a supervisão ministerial. Ou seja, a Administração Pública dispõe da prerrogativa, constitucional, de revogar e anular seus próprios atos – denominado poder de autotutela. Tal instrumento permite que a Administração Pública possa fiscalizar e corrigir, de ofício ou mediante provocação, o mérito e a legitimidade de todos os atos praticados no âmbito de determinada entidade administrativa, anulando os atos contrários à ordem jurídica e revogando os atos inconvenientes e inoportunos (FURTADO, 2010, p. 1108).[96]

O controle interno do Poder Executivo Federal está normatizado pela legislação infraconstitucional e foi implementado pelo Governo Federal que o centralizou na Secretaria Federal de Controle Interno, desde a Lei 10.180 de 6 de fevereiro de 2001, submetendo posteriormente a supervisão ministerial da

---

[95] A ausência de um sistema eficaz de Controle Interno na Administração Pública pode ocorrer, conforme enumera Milton Botelho (2006, p. 259), em razão: da falta de iniciativa do gestor municipal, da falta de planejamento adequado e a ausência de procedimentos e rotinas, a ausência da estrutura organizacional e de controle nas unidades administrativas, a carência de recursos humanos e a remuneração não condizente com as responsabilidades, a simples resistência às mudanças por parte dos servidores ou o conluio dos agentes para se beneficiar do poder público. Em todo o caso, como destaca o autor, muitas das irregularidades não ocorreriam caso houvesse um mecanismo de controle interno atuante (BOTELHO, 2006, p. 260).

[96] No âmbito do Poder Executivo federal, o Decreto-lei n° 200 de 1967, prevê o controle da Administração Pública direta e indireta por meio da supervisão ministerial. Vale ressaltar que essa modalidade especial de controle se equipara ao controle administrativo quando exercida pelos ministros em face dos órgãos da Administração Pública direta (BRASIL, 1967; FURTADO, 2010, p. 1109). Além disso, reforça essa prerrogativa a Instrução Normativa n. 57 do TCU que estabelece o prazo de até 180 dias para que a Administração Pública regularize situações de omissão no dever de prestar contas ou de dano ao erário, em decorrência de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico (TCU, 2007).

Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2001).[97] São atribuições do sistema de controle interno (SFCI/CGU): avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual, fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo avaliar a execução dos orçamentos da União, realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos, apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais, realizar auditoria nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais, avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal, elaborar a Prestação de Contas Anual da Presidência da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional e criar condições para o exercício de controle social sobre os programas contemplados com recursos dos orçamentos da União (CGU, 2003; LOUREIRO, 2011).

A Controladoria-Geral da União também exerce as funções de Corregedora-Geral e Ouvidora-Geral no âmbito do Executivo Federal, por isso dispõe de poderes para receber e dar o devido encaminhamento às representações e denúncias, requisitar a instauração e condução de processos administrativos disciplinares e sindicâncias, avocar processos de qualquer órgão ou entidade do Executivo Federal ou simplesmente acompanhá-los.[98] Além disso, deve encaminhar as informações sobre a ocorrência de improbidades de que dispuser para atuação, sempre que necessária, da Advocacia-Geral da União, do Tribunal de Contas da União, da Secretariada da Receita Federal e do Ministério Público Federal e da Polícia Federal nos casos em que implicar responsabilidade penal.

Nesse sentido, é preciso ressalvar que os órgãos de controle interno, como a SFCI/CGU, têm somente o poder de verificar a ocorrência da ilegalidade (revelar a improbidade, de acordo com a proposição (1.0)). Por isso, caso seja constatada a ocorrência de ato a ser anulado, a SFCI/CGU deve reportar às próprias unidades administrativas que praticaram o ato; se estas não adotarem providências cabíveis, os órgãos de controle interno devem, sob pena de responsabilidade solidária (art.

[97] Cabe ao órgão central fiscalizar todos os órgãos da Administração Pública Federal, exceto o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa, a Advocacia-Geral da União e a Casa Civil da Presidência da República. Para a fiscalização desses órgãos, existe, em cada um deles, um órgão setorial específico de controle interno.

[98] É importante salientar que essas medidas de responsabilização administrativa se limitam aos agentes públicos da Administração Pública Feral; por isso não foram considerados na análise.

74, §1º da Constituição Federal), dar ciência ao Tribunal de Contas da União, órgão competente para a anulação (art. 71, IX e X da Constituição Federal) (BRASIL, 1988; FURTADO, 2010, p. 1113).

4.2.1. O Sistema Federal de Controle Interno

Desde sua criação em 2003, o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos é motivo de orgulho e cartão de visitas da Controladoria-Geral da União, tendo contribuído para a constituição de diversas frentes de trabalho no âmbito da controladoria, pois suas operações de fiscalização:

a. incentivaram a realização das ações de *governance building* (capacitação dos organismos de controle social e dos gestores municipais envolvidos na gestão dos recursos públicos federais);
b. deram visibilidade à atuação da Controladoria-Geral da União, incentivando outros órgãos de defesa do Estado a coordenarem suas ações de prevenção e combate às improbidades (CGU, 2012).

Por isso, a Controladoria-Geral da União vem ganhando destaque no recente contexto de profissionalização do controle da Administração Pública (GAZENMÜLLER; BALSANELLI, 2007, p. 26–27) Além disso, as informações obtidas nas auditorias foram insumo indispensável às atividades de inteligência que resultaram, ao longo dos últimos anos, na deflagração de grandes operações "anticorrupção", conduzidas pela Polícia Federal e amplamente divulgadas pela mídia (BALBE, 2006, p. 70–71).[99]

Há, porém, que se avaliar o principal objetivo desse programa, expresso de maneira categórica:

> "O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos é uma iniciativa do governo federal, que visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da Administração Pública." (CGU, 2012)

Segundo essa perspectiva a intervenção do programa reduziria a ocorrência de improbidades, pois as fiscalizações realizadas nos municípios sorteados

[99] Dentre as quais podemos citar, por exemplo, as operações: confraria (2005); sanguessugas (2006); metástase (2007); nêmeses (2008); covil (2009); hygéia (2010) e geleira (2011).

serviriam para identificar os casos de improbidade cometidas pelos gestores locais, trazendo-os à tona.[100] Além disso, mesmo para municípios não sorteados, a aleatoriedade do processo de escolha imporia um risco aos gestores públicos locais ímprobos – uma espécie de taxa sobre os ganhos esperados em seu engajamento nessas transações (LICHAND *et al.*, 2011, p. 10).

Segundo prevê o modelo de Guilherme Finkelfarb Lichand *et al* (2011, p. 9), a probabilidade de engajamento nas improbidades é reduzida com o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, apesar do único mecanismo de responsabilização (*enforcement*) existente entre o Governo Federal e os municípios seja o "prêmio reputacional negativo" associado à identificação dos casos de improbidade, caso o engajamento do gestor seja de fato flagrado.[101]

Uma proposição que segundo os referidos autores é verificável por meio de um experimento natural que constatou a redução estatisticamente significativa da média de ocorrência de improbidades, auditadas nas transferências federais de recursos da saúde para os municípios, entre um grupo de controle de constatações referentes aos anos de 2001 e 2002 (antes da implementação do programa) e um grupo experimental de constatações dos anos seguintes (após a implementação do programa) (LICHAND *et al.*, 2011). Como a redução observada na frequência média das constatações graves não foi verificada nas falhas médias, os autores deduziram que os gestores locais, percebendo a elevação dos riscos de engajamento nas improbidades graves, estariam adaptando seu comportamento para extrair rendas das falhas de menor gravidade e, consequentemente, menor probabilidade de responsabilização (LICHAND *et al.*, 2011, p. 22–25). Segundo a proposição (1.0) o programa de fiscalização estaria aumentando os custos de engajamento ao contribuir para revelar o sigilo necessário as improbidades (elevando os custos por meio dos mecanismos de responsabilização institucional).

Essa hipótese da adaptação é reconhecida pela Polícia Federal e pela mídia que vem denunciando tais mudanças de comportamento dos gestores públicos que "assaltam os cofres públicos sem deixar rastros e ao abrigo da lei", como demonstra a reportagem de Fernando Mello (2011, p. 120–128). Um exemplo deste novo

[100] Custo de transação: identificação do oportunismo.
[101] Como os autores demonstram, o sorteio é uma condição insuficiente para a identificação das improbidades; pois esse resultado depende da efetividade dos auditores e também das condições locais de monitoramento (LICHAND *et al.*, 2011, p. 7–8).

padrão de comportamento oportunista, recentemente descoberto pela Política Federal, revelou como a tabela de preços adotada pelo governo para pagar por materiais usados em obras públicas contém uma margem oculta de superfaturamento – um fato que nem sequer seria classificado como improbidade de acordo com os atuais critérios da Controladoria-Geral da União (2010).

Com o intuito de analisar os efeitos do Programa de Fiscalização sobre a ocorrência de improbidades na Administração Pública municipal esta pesquisa procedeu com a realização de três testes, baseados no método quase experimental de comparação antes e depois (*before-after*).[102] Esse método permite averiguar o possível impacto do programa sobre a ocorrência de improbidades graves nos municípios brasileiros, mesmo que não se possa isolar completamente a influência de outros eventos intervenientes ao programa, possível somente com a utilização do método experimental (HOLANDA, 2006, p. 114; WEISS, 1998, p. 182).[103]

A. <u>Análise dos 146 municípios auditados por segunda vez do banco de dados de improbidades classificadas pela SFCI/CGU (2006-2011)</u>

O primeiro teste realizado foi conduzido a partir dos dados extraídos do banco de dados de improbidades classificadas pelos próprios analistas de finanças e controle da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (NEDEGP, 2012). Para tanto, foi comparada a média de ocorrência de improbidades graves dos 814 municípios auditados por primeira vez com a média dos 146 municípios auditados mais de uma vez pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos.

Os resultados do teste não paramétrico de diferença de média, teste Mann-Whitney (método de Monte Carlo), cujos resultados estão descritos nas tabelas (8.1a

[102] Vale ressaltar que a própria Controladoria-Geral da União realizou em 12 de maio de 2009 o Sorteio Público Especial do Grupo de Controle de Avaliação do Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos que tinha como objetivo criar um grupo de tratamento (alertado sobre a fiscalização) e um grupo de controle (não alertado) com o intuito de evidenciar o resultado positivo do programa sobre a redução das improbidades. Os resultados, porém desabonaram esta hipótese, pois como evidenciaram os dados do 32º sorteio, a média de improbidades do grupo de tratamento (m=7,35) foi superior ao do grupo de controle (m=7,10), embora a diferença não fosse estatisticamente significativa (CGU, 2013).

[103] A Secretaria Federal de Controle Interno também realizou uma avaliação do impacto do referido programa, por meio de um desenho de pesquisa quase experimental, ao sortear, em maio de 2009, um grupo de 120 municípios brasileiros, denominado “Grupo de Controle de Avaliação do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos”. Até o momento os resultados da avaliação não foram divulgados pela Controladoria-Geral da União (CGU, C.-G. DA U., 2012).

e 8.1b) do apêndice, revelam que a média de ocorrência de improbidades no grupo de municípios auditados por primeira vez (Mdn=474,86) não difere significativamente do grupo de municípios auditados por segunda (Mdn=511,93), U= 54833,5, z = -1,494, p<.135.

B. Análise dos 88 Municípios Repetidos do Banco de Dados de Improbidades Classificadas pela SFCI/CGU (2006-2011).

O segundo teste realizado também utilizou os dados extraídos do banco de dados de improbidades, classificadas pelos próprios analistas de finanças e controle da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (VIEIRA, 2012)(NEDEGP, 2012). Para tanto, foi comparada a média de ocorrência de improbidades graves dos 88 municípios repetidos desse banco de dados, comparando o número de ocorrência de falhas graves (indicador de improbidades graves) entre a primeira e a segunda auditoria do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos.

Os resultados do teste não paramétrico de diferença de média, teste Mann-Whitney (método exato), cujos resultados estão descritos nas tabelas (8.2a 8.2b) do apêndice, revelam que a média de ocorrência de improbidades no grupo da primeira auditoria (Mdn=46,68) não difere significativamente do grupo da segunda auditoria (Mdn=42,32), U= 872,00, z = -0,803, p<.422.

C. Análise Comparativa de 156 Municípios Auditados Múltiplas Vezes pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos (2003-2011).

O terceiro teste também empregou uma estratégia de pesquisa quase experimental, do tipo antes e depois (*before-after*), mas dessa vez utilizou um banco de dados cuja classificação das improbidades foi realizada pelo Núcleo de Estudos em Democracia, Ética e Governança Pública do Centro de Estudos Avançados da Universidade de Brasília, a partir da análise dos relatórios de fiscalização das áreas de saúde e educação de todos os 156 municípios auditados múltiplas vezes pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos entre a 1ª (2003) e a 35ª (2011) operação de sorteio. Vale ressaltar que a ênfase nas áreas de educação e saúde

permitiu comparar a efetividade da auditoria dos mesmos programas em dois momentos distintos – reforçando a validade interna do processo de avaliação.[104]

Os resultados do teste não paramétrico de diferença de média, teste *Wilcoxon Signed-Rank* (método exato), descritos nas tabelas (8.3a e 8.3b) do apêndice, revelam que existe uma diferença estatisticamente significativa no número de ocorrência de improbidades nos programas da área de educação da primeira (Mdn=62,42) para a segunda auditoria (Mdn=68,14), z=-2,909, r=-0,2442. Essa diferença também é significativa nos programas da área de saúde da primeira (Mdn=58,74) para a segunda auditoria (Mdn=75,05) do PFSP, z=-4,332, r=-0,3573.

Vale ressaltar, porém que esse resultado não aponta para uma redução da ocorrência de improbidades nos municípios auditados pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, como seria esperado; mas, ao contrário, evidencia o aumento do número de ocorrência de improbidades, após a intervenção do programa.

De acordo com a proposição (1.0), apresentada no segundo capítulo, a identificação das improbidades (r) é uma condição necessária, mas não suficiente para a execução do processo de responsabilização institucional (z). O programa de fiscalização, ao estabelecer o objetivo de reduzir a ocorrência das improbidades, pressupõe que as devidas medidas de responsabilização, que extrapolam sua jurisdição, serão adequadamente implementadas.

[104] Os dados foram extraídos dos relatórios de fiscalização municipal do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos e descrevem a contagem da ocorrência, em cada operação de auditoria, das seguintes irregularidades, de natureza grave: desvio de recursos; problemas de licitação; superfaturamento; falta de prova de regularidade junto à fazenda, desvio de recursos do programa para o pagamento de salários; descumprimento do prazo fixado para apresentar a prestação de contas; falta de registro profissional, inadequação da obra; despesas sem comprovação; material comprado sem utilização prevista; ausência de parecer jurídico; ausência de demonstrativos contábeis, financeiros e de gestão; despesas inelegíveis; pagamento ou não suspensão do pagamento de bolsas a não elegíveis; desobediência aos preceitos legais que regem a operacionalização dos programas; atrasos com indícios de irregularidades; alteração na relação de beneficiários dos programas, ausência de contrapartida municipal obrigatória; saques superarem as despesas do programa; ausência de bens e equipamentos adquiridos; ausência de resposta aos órgãos de controle; contratação sem processo seletivo; prestação de contas rejeitada pelos órgãos de controle, contrato assinado sem identificação do prazo de vigência; aquisições antieconômicas. Os resultados foram compilados no Banco de Improbidades Municipais – II (VIEIRA *et al.*, 2012).

4.2.2. As medidas de supervisão ministerial

No âmbito do Poder Executivo Federal, o decreto-lei nº 200, de 1967, prevê o controle da Administração Pública direta e indireta por meio da denominada supervisão ministerial (BRASIL, 1967). A particularidade da supervisão ministerial reside no fato de que ela alcança as entidades da Administração Pública indireta. Assim, quando é exercida pelos ministros de Estado em relação aos órgãos da Administração Pública direta a ele subordinados, se equipara ao controle administrativo.

O fundamento do controle administrativo advém da Súmula n^{0} 473 do Supremo Tribunal Federal e os artigos 53 e 54 da Lei 9.784, de 1999, que estabelece que a Administração Pública deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos (BRASIL, 1969, 1999). A esta prerrogativa, de estatura constitucional, tem-se denominado poder de autotutela (ALMEIDA, 2008, p. 38).

Esta modalidade de controle, legitimado por meio do poder de autotutela, permite que a Administração Pública possa fiscalizar e corrigir, de ofício ou mediante provocação, o mérito e a legitimidade de todos os atos praticados no âmbito de determinada entidade administrativa, anulando os atos contrários à ordem jurídica e revogando os atos inconvenientes e inoportunos - trata-se, portanto, de uma modalidade de controle interno (FURTADO, 2010, p. 1108).

A existência de diversos níveis de controle cria, em inúmeras situações, a possibilidade de um só ato ser fiscalizado por meio de diferentes mecanismos. A suspeita de fraude em licitação, por exemplo, pode ser objeto de denúncia ao próprio órgão responsável pela realização do certame, aos órgãos de controle interno, ao Tribunal de Contas, além de poder ser questionada pela via judicial. Por isso, o controle administrativo se insere como o primeiro nível de controle, devendo ser, portanto, o mais efetivo, de modo que a intervenção dos demais mecanismos somente se fizesse necessária em situações excepcionais. O poder de anular e de revogar atos administrativos pode ser exercido pela autoridade, órgão ou entidade que praticou o ato, em razão do enunciado as Súmula 473 do STF, bem como pelo órgão ou autoridade responsável pelo exercício do controle hierárquico. (FURTADO, 2010, p. 1111–1112).

Como o controle interno, disciplinado pelo art. 74 da Constituição Federal, representa modalidade de controle administrativo, assegura a esses órgãos a competência para o exercício do controle de legalidade, resultados, eficácia, eficiência e cumprimento de metas do governo. No entanto, o texto constitucional limita o exercício desse controle, ao estabelecer que esses órgãos:

a. não possuem competência para examinar o mérito da atuação administrativa; logo, não é conferida competência para revogar ato que repute inconveniente;
b. não possuem competência plena para exercer o controle de legalidade. Esses órgãos só dispõem da competência para verificar a ocorrência da ilegalidade, não para promover a sua anulação. Por isso, caso seja constatada a ocorrência de ato a ser anulado, o controle interno deve-se reportar às próprias unidades administrativas que praticaram o ato. Se essas não adotarem as providências cabíveis, os órgãos de controle interno devem, sob pena de responsabilidade solidária (CF, art. 74, §1^{0}), dar ciência ao Tribunal de Contas, órgão competente para a anulação (CF, art. 71, IX e X) (BRASIL, 1988; FURTADO, 2010, p. 1113).

Por fim, vale ressaltar ainda que a Constituição Federal prevê a possibilidade de o controle ministerial ser provocado pela população, por meio do direito de petição, bem como pelo Ministério Público ou pelo Tribunal de Contas da União. O Ministério Público detém a competência para “expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência” (CF, art. 127, VI), e o Tribunal de Contas da União a competência para “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias a exato cumprimento da lei” (CF, art. 71, IX), bem como para “representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados” (CF, art. 71, XI) (FURTADO, 2010, p. 1114).

4.2.2.1. A análise das medidas de supervisão ministerial

Com o intuito de analisar as medidas de supervisão ministerial foi realizado um estudo comparativo de um pequeno número de casos (*small-N*). Dentre os cento e cinquenta e seis municípios auditados múltiplas vezes pela Controladoria-Geral da União, foram selecionados quinze municípios com a maior frequência de

improbidades no Ministério da Educação e doze municípios com a maior frequência de improbidades no Ministério da Saúde. Cada área, formada por um grupo de quinze municípios, constituiu um grupo de análise para posterior comparação dos resultados.

A. 1º Grupo: Ministério da Educação

A partir da seleção dos municípios, foram escolhidos os programa mais relevantes e recorrentemente auditados pelo Programa de Fiscalização na área da educação:

i. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
ii. Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE);
iii. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Os resultados desse primeiro grupo (área da educação) evidenciam que, das trinta observações, em vinte e oito ocorreram auditorias do Programa de Fiscalização (o PNTE de Urbano Santos e o PDDE de Altos não foram auditados).[105] Dentre as vinte e oito observações válidas, em todas foram identificadas uma, ou mais, improbidades graves pelo SFCI/CGU (razão pela qual seria esperada a adoção de medidas por parte do controle ministerial).

Assim, dentre os 28 processos de prestação de contas, em que o SFCI/CGU constatava a ocorrência de improbidades:

a. dezessete foram aprovados (60% dos processos);
b. quatro permanecem em análise (15% dos processos), sendo que um dos processos refere-se à auditoria realizada em 2004 (PDDE de Granja) e os demais em 2008 (PNTE e PDDE de Mucambo/CE e PNTE de Alto/PI);
c. sete foram rejeitados (25% dos processos), sendo que em três desses processos o gestor federal afirma ter instaurado Processo de Tomada de Contas Especial (PNAE de Timbaúba/PE, e PNAE e PDDE de Alvarães/AM) (MEC, 2012).[106]

[105] Dentre os quinze municípios selecionados, só foi possível obter junto ao Ministério da Educação (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE) as informações a respeito do processo de prestação de contas referentes a dez (MEC, 2012).
[106] O quadro de respostas do Ministério da Educação está descrito no apêndice (Quadro 8.1)

Como descreve a tabela (8.4), não existe associação entre as variáveis X (ao menos uma das prestações de contas rejeitada) e Y (redução de mais de 50% das improbidades da primeira para a segunda auditoria), considerando as taxas de sucesso entre os vinte e oito processos analisados nessa área.[107]

TABELA 8.4. Análise qualitativa comparada

Municípios	X	Y
Altos	0	0
Alvarães	1	0
Arari	1	0
Granja	0	1
Mucambo	0	1
Pirapora do Bom Jesus	0	1
Timbaúba	1	0
Ubajara	0	0
Urbano Santos	0	0
Venturosa	0	0
X = ao menos uma prestação de contas rejeitada		
Y = redução na ocorrência das improbidades		
0 = fracasso		
1= sucesso		

Fonte: (MEC, 2012)

Importante ressaltar ainda que, no município de Timbaúba/PE, em que dois dentre os três processos de prestação de contas foram rejeitadas (PNAE e PDDE), a ocorrência de improbidades na área da educação sofreu um aumentou significativo (foi registrada a ocorrência de dezoito improbidades em 2006 e trinta e oito em 2010). No município de Alvarães/AM, em que duas dentre as três prestações de contas foram rejeitadas e resultaram na abertura de processos de Tomadas de Contas Especiais tampouco houve uma redução significativa na ocorrência de

[107] A análise qualitativa comparada (*Qualitativa Comparative Analysis*) dos dados, realizada pelo software TOSMANA, não pode ser computada, pois não existe configuração lógica possível para os produtos desejados.

improbidades (foi registrada a ocorrência de quatorze improbidades em 2003 e onze em 2005).

B. 2º Grupo: Ministério da Saúde

Ao contrário do Ministério da Educação que não ofereceu resposta à primeira consulta realizada no ano de 2010, o gabinete do então ministro da saúde, senhor José Gomes Temporão, oferece pronta resposta àquela consulta, por meio da nota técnica SIPAR 25000.056042/2010-14 e do Despacho n. 3699 MS/SE/FNS (MS, 2010a, 2010b).[108] Naquele ano, a resposta oferecida pelo Ministério da Saúde discriminou somente os resultados para o Programa de Atenção Básica em Saúde Piso de Atenção Básica – PAB para a Saúde da Família (MS, 2010a). As demais informações foram prestadas pela Coordenação Geral de Acompanhamento e Prestação de Contas do Ministério da Saúde do Fundo Nacional de Saúde, sem que houvesse a especificação dos programas (MS, 2010b).

Os resultados evidenciam que, nas dezenove observações ocorreram auditorias do Programa de Fiscalização e foram identificadas uma, ou mais, improbidades graves pelo SFCI/CGU (razão pela qual seria esperada a adoção de medidas por parte do controle ministerial). Assim, dentre os municípios em que o SFCI/CGU constatou a ocorrência de improbidades na gestão do PAB:

a. em nove municípios (75%), “após análise de toda a documentação enviada pelos gestores municipais e estaduais, a situação evidenciada nas referidas localidades foi devidamente solucionada”;
b. em três municípios (25% dos processos), houve a “aplicação da sanção de suspensão dos repasses do Incentivo do Piso da Atenção Básica – PAB variável para a Estratégia Saúde na Família, em função de que mesmo tendo encaminhado suas justificativas, os municípios não lograram demonstrar o saneamento das irregularidades apontadas pela CGU.”(MS, 2010a).

A Coordenação Geral de Acompanhamento e Prestação de Contas do Ministério da Saúde por sua vez apontou que:

[108] No entanto, a solicitação realizada no ano de 2012, sob a vigência da Lei de Acesso à Informação, não foi admitida pela ouvidoria do Ministério da Saúde.

a. em quatro municípios (33%), houve a instauração de Processos de Tomada de Contas Especial;
b. em três municípios (25%), foi considerado que nenhuma medida de responsabilização se aplicaria ao caso ou o parecer de não aprovação foi revisto;
c. para os cinco municípios restantes não foram prestadas informações (MS, 2010b).[109]

Como descreve a tabela (8.5), se considerarmos as taxas de sucesso entre os doze municípios analisados nessa área, tanto para as situações em houve suspensão dos repasses ou a instauração de Processo de Tomada de Contas Especial (X), quanto aquelas em que houve uma redução de mais de 50% das improbidades da primeira para a segunda auditoria (Y), será possível concluir que as referidas taxas não estão associadas.[110]

TABELA 8.5. Análise qualitativa comparada

Municípios	X	Y
Amontada	1	0
Belém de Maria	1	0
Colatina	0	0
Fátima	1	1
Gandu	1	0
Girau do Ponciano	0	0
Granja	0	0
Pirapora do Bom Jesus	0	0
São Félix do Xingú	1	0
São Luís do Quitunde	0	0
Sirinhaém	0	0
Urbano Santos	0	0

X = ao menos uma prestação de contas rejeitada

Y = redução na ocorrência das improbidades

0 = fracasso

[109] O quadro de respostas do Ministério da Educação está descrito no apêndice (Quadro 8.1)

[110] A análise qualitativa comparada (*Qualitativa Comparative Analysis*) dos dados, realizada pelo software TOSMANA, não pode ser computada, pois não existe configuração lógica possível para os produtos desejados.

1= sucesso

Fonte: (MS, 2010a, 2010b)

Esses casos ilustram o fato de que mesmo quando foram adotadas as medidas restauradoras do controle administrativo, tal situação não serviu de garantia para a redução da ocorrência das improbidades. Esse resultado pode ser explicado à luz da proposição (1), do segundo capítulo, que estabelece que a identificação (r) e a denúncia (d) não são condições suficientes à imposição das medidas de responsabilização (y), sendo para tanto, necessário considerar ainda: o processo (p), o julgamento (j) e a execução (e) – além de considerar a pena prevista (x), o número de punições (n) e o horizonte temporal (t) do processo.

5. ANÁLISE EMPÍRICA – III

Como os mecanismos de governança democrática das políticas públicas afetam a ocorrência das improbidades na Administração Pública municipal brasileira? Qual o seu impacto? Considerando que o tamanho do governo e o volume de recursos dispendido por ele não são fatores explicativos estatisticamente significativos, será que a qualidade deste governo seria um fator preponderante para explicar a ocorrência de improbidades na Administração Pública municipal brasileira?

A percepção negativa acerca do reduzido desempenho dos mecanismos tradicionais de governança do Estado incentivou a reflexão sobre a necessidade de, ao menos, incorporar novos mecanismos de governança democrática à gestão pública dos negócios do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2005).[111] No Brasil, a conjuntura crítica ocorreu com o advento da Nova República em 1985, e a adoção dos princípios constitucionais do Estado democrático de direito, baseado na economia de livre-mercado, momento em que o país ingressou em um novo contexto institucional, uma nova trajetória que para além dos controles administrativos e jurisdicionais de caráter burocrático, instam a sociedade e o poder público a cooperarem no desenvolvimento e implementação de novos mecanismos de governança democrática das transações entre, e para com, as instituições públicas.

Nesta última parte, serão analisados estes mecanismos democráticos de governança, cuja qualidade é significativamente distinta entre os municípios, em razão da autonomia desses entes dentro da estrutura federativa brasileira. Primeiramente será analisado o efeito dos mecanismos de controle político, parlamentar e eleitoral, para então, proceder com a análise dos mecanismos de governança democrática da gestão pública.

[111] Os contratos públicos representam um tipo especial de transação que exige a contratação multilateral e compulsória para a provisão de bens públicos. O maior exemplo disso é a constituição do Estado e dos poderes públicos (instituições que detêm, inclusive, o monopólio sobre a utilização do poder político). Esses atributos dos contratos públicos resultaram num padrão de controle e monitoramento jurisdicional e hierárquico; enquanto, nos contratos privados este mesmo controle foi, preferencialmente, realizado pelo sistema de competição de preços da economia (mercado).

5.1. OS MECANISMOS DE GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

5.1.1. Os mecanismos de governança política

Existe uma rica literatura sobre os mecanismos de controle político do parlamento sobre o governo e a burocracia, embora seu foco seja quase que exclusivamente nacional (FIORINA, 1982, 1986; MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984; MCCUBBINS *et al.*, 1989). No Brasil, por exemplo, ainda são raros os estudos sobre essa relação no nível local.[112] Por isso, com o intuito de contribuir para essa discussão e analisar o impacto do desempenho dos mecanismos de controle parlamentar, a primeira parte desse capítulo descreve a tentativa de investigação das Câmaras Municipais de Vereadores e os resultados obtidos por essa pesquisa.

Com este propósito, destaco que essa tese ressalta as consequências da assimetria de informação entre os cidadãos e seus agentes públicos (MARAVALL, 2003; MUELLER, 1989; NISKANEN, 1971). A teoria minimalista pretende liberar a democracia de sobrecargas normativas, mas a concebe como um regime em que os cidadãos podem excluir os governantes por sua má gestão (DAHL, 1971; DOWNS, 1957; WILKISON; KITSCHILD, 2007). De fato, os cidadãos devem ter a capacidade real de punir eleitoralmente os governantes (*accountability*), mas se eles dispõem de mais informações que os eleitores, o controle exercido por meio do processo eleitoral torna-se extremamente precário (MARAVALL, 2003, p. 09).

A relação entre os agentes políticos e os cidadãos é uma relação contratual de agência. Os eleitores selecionam um agente político e lhe conferem poder para que cumpra as promessas, na certeza de que prestará contas de seu comportamento, podendo ser recompensado ou punido por suas ações. No entanto, como salienta José Maria Maravall (2003, p. 16–18):

a. os cidadãos dispõem de informação incompleta e assimétrica, permitindo que os políticos manipulem as suas preferências, obtendo com isso uma margem de autonomia para as suas políticas (efeito liderança);[113]

---

[112] Para maiores informações, favor consultar Maria Kerbauy (2005) e Félix Lopez (2004).

[113] Por isso, os governantes praticam, por exemplo, as estratégias de compensação (pacotes de políticas populares e impopulares) e estratégias comparativas (desacreditam a oposição para aumentar a percepção do custo de sua substituição) e a oposição desenvolve a estratégia do descrédito, atribuindo a responsabilidade pelas condições positivas a fatores exógenos e as negativas ao governo (MARAVALL, 2003, p. 22–24).

b. os cidadãos podem ter dificuldade em avaliar se as políticas dos agentes políticos realmente lhes convêm e/ou não dispor de capacidade real de punir ou recompensá-los por suas ações.[114]

Por isso, é preciso que a relação entre cidadãos e governantes esteja em equilíbrio – o controle democrático exige que o agente seja recompensado por ser íntegro, dizer a verdade, prestar a informação e agir de boa fé. Nesse sentido, a estrutura de governança democrática que envolve essas transações precisa:

a. incentivar a transparência: tornar públicas as ações do agente político e as condições em que opera;
b. facilitar a cognição: cidadãos e agentes políticos precisam ser simetricamente capazes de prever as consequências de suas ações;
c. assegurar a responsabilização: atitudes oportunistas precisam representar de fato um custo aos agentes políticos (MARAVALL, 2003, p. 20).

Neste contexto, o processo eleitoral é um mecanismo de governança democrático que forma juízos globais sobre um conjunto de políticas - um instrumento poderoso, mas ainda grosseiro de sanção dos agentes políticos (MARAVALL, 2003, p. 21). Essa situação faz com que as atenções sejam voltadas aos demais mecanismos do regime pluralista (tais como a imprensa e o judiciário) e também ao funcionamento interno dos partidos políticos, um aspecto tradicionalmente considerado irrelevante para o bom funcionamento do regime democrático.[115]

A investigação do impacto de cada um destes mecanismos de governança democrática na dimensão política não pode ser realizado nessa pesquisa devido à ausência de informações tão amplas e detalhadas sobre o funcionamento dos sistemas políticos (eleitoral e partidário) municipais. No entanto, com os dados

[114] A inconsistência temporal das preferências, devido ao surgimento de contingências, explica porque o mandato político não é imperativo, mas um contrato relacional (por isso, trata-se de um contrato de procedimentos, ao invés de um contrato substantivo)(MARAVALL, 2003, p. 21).

[115] Segundo Robert Dahl (1971), se o sistema partidário for suficientemente competitivo, não importa se os partidos políticos são internamente democráticos ou oligárquicos. O mesmo vale para Anthony Downs (1957) que define o partido político como uma coalizão de homens que buscam controlar o aparato do governo por meios legais, podendo discordar vigorosamente sobre as políticas que deveriam colocar em prática.

disponíveis, foi possível analisar, para além dos efeitos do controle parlamentar sobre o governo, os efeitos da hipótese:

a. tradicional da competitividade política do sistema partidário (modelo A);
b. do controle democrático eleitoral viabilizado pela reeleição (embora não seja possível determinar os mecanismos responsáveis pelo seu adequado funcionamento) (modelo B).

5.1.1.1. Os mecanismos de controle político-parlamentar: as Câmaras Municipais de Vereadores

Da mesma forma que o Congresso Nacional, as Câmaras Municipais de Vereadores são munidas de uma série de recursos institucionais que permitem as atividades de controle e fiscalização do Poder Legislativo sobre o Executivo, na forma de seus respectivos Regimentos Internos. Mesmo assim, a função de controle das Câmaras de Vereadores está prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 31:

> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.
>
> § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Isso significa que é uma responsabilidade do vereador fiscalizar e controlar as contas públicas, acompanhando a execução do orçamento municipal, a legalidade e a legitimidade dos atos do Poder Executivo municipal (CGU, 2011, p. 17). Além disso, tal como no Congresso Nacional, de acordo com os regimentos internos das casas legislativas municipais, existem diversos mecanismos institucionais disponíveis aos parlamentares e as suas comissões para inquirir e responsabilizar os agentes públicos locais sob suspeita de cometerem improbidades, dentre os quais destaco:

1. as audiências públicas e convocações;
2. os requerimentos de informação;
3. as propostas de fiscalização e controle (PFC);

4. os processos de *impeachment*.

Com o intuito de analisar a efetividade das medidas de controle parlamentar, exercido pelas Câmaras Municipais de Vereadores, foram encaminhados pedidos de informação a esses órgãos, solicitando informação sobre a sua atuação frente aos relatórios de fiscalização do Programa de Fiscalização por Sorteios, encaminhados pela Controladoria-Geral da União aos presidentes das casas legislativas municipais.

Ao total foram encaminhados 90 pedidos de informação a distintos municípios, de todas as regiões do país, auditados ao menos duas vezes, até a 28ª operação de sorteio realizada em 2009.[116] Os referidos pedidos, redigidos segundo a estrutura lógica do artigo 282, do Código de Processo Civil, solicitaram informação sobre a atuação da Câmara de Vereadores, a partir de duas perguntas dirigidas ao presidente da Câmara Municipal.[117] A primeira, com o objetivo de averiguar a rotina de tratamento das informações oriundas da Controladoria-Geral da União, questiona:

a. Qual o encaminhamento dado pela Câmara Municipal de Vereadores às informações prestadas pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União? [*número do ofício encaminhado pela CGU*]

A segunda, referente à investigação das possíveis medidas de responsabilização adotada pela casa legislativa, questiona:

b. Houve alguma medida de responsabilização adotada pela Câmara de Vereadores exclusivamente com base nas informações prestadas pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União?[118]

---

[116] O propósito dessa consulta, realizada em março de 2010, consistia em avaliar o impacto das eventuais medidas adotadas pelo Poder Legislativo municipal por meio de uma estratégia de pesquisa quase experimental de comparação do tipo antes e depois (*before-after*). Por essa razão, foram questionadas somente as medidas referentes à primeira auditoria.

[117] O pedido foi encaminhado ao presidente da Câmara de Vereadores, pois os ofícios expedidos pela Controladoria-Geral da União também são encaminhados a essas autoridades locais.

[118] Todos os pedidos de informação encaminhados as Câmaras de Vereadores e demais órgãos públicos fazem referência explícita ao número dos avisos ou ofícios encaminhado pela CGU aos respectivos órgãos, segundo a relação entregue ao pesquisador por meio do ofício n° 6369/2010/SE/CGU-PR (Informações sobre Programas de Fiscalização) (CGU, 2010a).

O envio dos pedidos de informação foi realizado no mês de janeiro de 2010 e registrado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.[119] Ao todo, foram recebidas quatro manifestações de resposta, encaminhadas por correspondência entregue na secretaria do Instituto de Pesquisas Sociais e Políticas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. A taxa de manifestação das Câmaras Municipais de Vereadores foi de 4%, num prazo de 40 dias. Um resultado que frustrou a possibilidade de verificação das medidas de controle parlamentar nos referidos municípios.[120] Mesmo assim, as quatro casas legislativas que ofereceram resposta afirmam que somente procederam ao arquivamento do referido relatório de fiscalização – uma evidência contrária à hipótese do efetivo controle parlamentar, tal como evidenciado anteriormente pela análise da atuação do Congresso Nacional.

A título de futura hipótese de investigação, é possível afirmar que a tradição brasileira de favorecimento do clientelismo nas relações política locais, descrita nas obras de Vitor Nunes Leal (1948) e Francisco de Oliveira Viana (1999), confirmada pela experiência cotidiana dos cidadãos e o relato dos estudiosos contemporâneos, parece tornar os vereadores excessivamente dependentes dos favores do governo local para exercer um efetivo controle sobre as suas ações (KERBAUY, 2005; LOPEZ, 2004; VIEGAS, 1997).

5.1.1.2. Os mecanismos de controle político-eleitoral

Segundo a tradicional concepção de Joseph Schumpeter (1984), a democracia, assim como o mercado, é uma instituição social que promove a competição na dimensão política.

> [...] o papel do povo é produzir um governo, ou melhor, um corpo intermediário que, por sua vez, produzirá um governo ou um executivo nacional. E [...] o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de

[119] No ano de 2010, período em que não vigia a atual Lei de Acesso à Informação Pública (Lei 12.527/2011) e os procedimentos de recebimento e processamento dos pedidos, agora estabelecidos, a única forma de realizar a consulta, mantendo o registro formal da consulta para comprovação, era o encaminhamento desse breve questionário aberto por meio de carta registrada na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (BRASIL, 2011a)O número desses registros encontra-se discriminado no Apêndice (quadro 9.1).

[120] Nesse sentido, vale ressaltar que a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação Pública) não criou o direito, consubstanciado no texto constitucional, de acordo com o art. 37 e os incisos XXXIII e XXXIV do art. 5 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, 2011a). A nova lei veio somente regulamentar o procedimento, atualizando os diplomas legais até então vigentes; razão pela qual o direito de resposta ao cidadão deveria estar assegurado.

> decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população (SCHUMPETER, 1984, p. 336).

Da mesma forma que no mercado de bens e serviços, em que empresários competem pela preferência do consumidor, encontramos no mercado político empresários políticos que disputam a preferência dos eleitores (os consumidores dos bens públicos). Nesse mercado político, como salienta Anthony Downs (1957), os agentes atuam racionalmente, no sentido de que os partidos calculam a trajetória e os meios de sua ação para maximizar seus votos (lucros), ao passo que os eleitores, por sua vez, buscam maximizar a oferta de benefícios (a utilidade extraída de benefícios pessoais ou coletivos). Em síntese:

> Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-lo. [...] Ora, pode-se exprimir um aspecto dessa questão dizendo que a democracia é o controle sobre o político (SCHUMPETER, 1984, p. 355, grifo nosso).

A partir desse fundamento e especialmente a partir da terceira onda de democratização, ocorrida nos anos 70, que promoveu a expansão da pesquisa dedicada ao estudo da dinâmica da *accountability* democrática e da responsabilização política, uma ampla variedade de padrões de relacionamento entre políticos, partidos e cidadãos vem sendo analisada segundo o modelo dominante do “governo partidário responsivo”.

Segundo esse modelo padrão, a política é o resultado da interação entre *principals* (cidadãos/eleitores/mandantes) e *agents* (representantes/ políticos/mandatários), onde: (i) eleitores têm preferências a respeito das políticas; (ii) candidatos e partidos assumem posições sob diferentes temas, materializados nas plataformas e programas eleitorais com os quais se comprometem, caso eleitos; (iii) os eleitores relacionam suas preferências com aquelas oferecidas pelos partidos competidores, considerando questões estratégicas e a credibilidade de suas promessas frente seu desempenho passado; (iv) partidos e/ou coalizões vitoriosas, com programas similares, implementam suas promessas, atentos às preferências dos cidadãos; (v) nas próximas eleições, os eleitores mantêm os governantes e a

oposição *accountable*, de acordo com seus esforços e o seu desempenho durante o mandato (WILKISON; KITSCHILD, 2007, p. 28).[121]

O modelo do governo partidário responsivo captura diversos aspectos da representação democrática e muitos estudos demonstram que: (i) a complexidade dos governos partidários faz diferença em uma série de políticas sociais e econômicas nas democracias capitalistas contemporâneas; e, (ii) há diversos padrões de representação política, mesmo dentro do modelo do governo partidário responsivo, de acordo com as variações das regras eleitorais e o formato dos sistemas partidários dos diferentes regimes democráticos (LIJPHART, 1999).

Seguindo esta mesma lógica, autores passaram a investigar o impacto da variação dos sistemas eleitorais e partidários sobre as diferenças de percepção da corrupção entre os países (ACKERMAN; KUNICOVÁ, 2005; ADSERA *et al.*, 2003; LEDERMAN *et al.*, 2005; MYERSON, 1993; SANTOS, 2006; TORSTEN *et al.*, 1997, 2003). O argumento por trás dessa possível associação é análogo ao modelo partidário responsivo: as regras eleitorais que promovem a *accountability* devem restringir o comportamento desviante dos políticos.

No entanto, como destacam Cláudio Ferraz e Frederico Finan (2011, p. 1273), embora existam diversos argumentos buscando explicar porque as instituições políticas afetam a ocorrência das improbidades, as evidências que permitem realizar a avaliação empírica dessas hipóteses sofrem de, pelo menos, duas importantes deficiências: a) são baseados em indicadores que mensuram a percepção da corrupção; e, b) são análises comparativas baseadas em muitos países, em que não é possível considerar todos os aspectos do arranjo institucional, o que dificulta a interpretação dos resultados.

No Brasil, as pesquisas de Cláudio Ferraz e Frederico Finan (2009, 2011) oferecem evidências contundentes em favor do modelo partidário responsivo como um importante instrumento disciplinador do comportamento corrupto dos agentes políticos municipais, de acordo com os modelos de agência política de Torsten Persson e Guido Tabellini (2000) e Timothy Besley (2006). Segundo os autores, por exemplo, o incentivo da reeleição reduz a ocorrência das improbidades municipais

[121] Este modelo resume o fundamento da concepção de *accountability* (KEY, 1966; SARTORI, 1987), das teorias políticas da escolha racional (BANKS; SUNDARAM, 1993; BARRO, 1973; DOWNS, 1957), pluralista (DAHL, 1971) e das abordagens histórico-comparativas (LIPSET; ROKKAN, 1967). Para críticas a esse modelo, favor consultar John Ferejohn (1986) e José Maria Maravall (2003).

em aproximadamente 27%, em relação aos governantes em segundo mandato (FERRAZ; FINAN, 2011).

Com o intuito de testar a influencia do modelo partidário responsivo sobre a ocorrência de improbidades nos contratos públicos municipais, foram construídos dos modelos, apresentados a seguir.

A. A competitividade política

A tradicional hipótese da competitividade do sistema político, que afirma a suficiência da competitividade para o bom funcionamento do regime democrático, foi testada a partir de um modelo linear generalizado, em que o logaritmo natural da ocorrência de improbidades foi tomado como variável resposta $\ln(y_i)$ e considerados indicadores *proxy* de competitividade política:

a. o número de candidatos a prefeito nas eleições de 2008 (TSE, 2012);
b. o número de candidatos a vereador nas eleições municipais de 2008 (TSE, 2012).

Devido à forma assimétrica que se distribui a variável resposta, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Possion* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Foi testado o seguinte modelo:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 Compmaj_i + \beta_2 Comprop_i + \beta_{3j} REGIAO_{ij} + \beta_4 PORTE_i + \log OS_i + \epsilon_i \quad (9.1)$$

onde, $\boldsymbol{lny_i}$ = logaritmo natural do número de ocorrências de improbidades do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_0}$ = constante do modelo, $\boldsymbol{\beta_1 Compmaj_i}$ = indicador *proxy* de competitividade nas eleições majoritárias do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_2 Comprop_i}$= indicador *proxy* de competitividade nas eleições proporcionais do i-ésimo município,$\boldsymbol{\beta_4 PORTE}$ = variável dicotômica que indica o porte do i-ésimo município (0 = pequeno ou 1 = médio), $\boldsymbol{\beta_{aj} REGIÃO_j}$ = variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município, $\boldsymbol{\log OS_i}$ = variável *offset* que indica o número ordens de serviço expedidas para o i-ésimo município, $\boldsymbol{\epsilon_i}$ = erro.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (9.1a e 9.1b) do apêndice, é possível afirmar que as variáveis explicativas (indicadores de competitividade política municipal) não estão associadas ao indicador de improbidades graves (competição política majoritária (Pr>ChiQd= 0.2053) e competição política proporcional (Pr>ChiQd= 0.2232)).

B. A reeleição

A possibilidade de reeleição permitiu testar o efeito de duas explicações distintas. Primeiro, a hipótese do *lame duck*, ou seja, do candidato que não pode mais concorrer à reeleição e por isso encontra maiores incentivos para incorrer em improbidades, como sugerem Cláudio Ferraz e Frederico Finan (2009, 2011). Segundo, a hipótese do controle democrático, que afirma a possibilidade dos cidadãos, a partir do bom funcionamento de um conjunto de mecanismos democráticos de governança, superarem as dificuldades interpostas pela informação incompleta e a assimetria de informações e reeleger os governantes que gerem melhor a Administração Pública. A primeira hipótese prevê uma média maior de improbidades no segundo mandato dos prefeitos municipais; a segunda, ao contrário, prevê uma média inferior.

Com o objetivo de analisar empiricamente esses efeitos concorrentes, foi testado um modelo linear generalizado, em que o logaritmo natural da ocorrência de improbidades, foi tomado como variável resposta $\ln(y_i)$ e o tipo de mandato do prefeito auditado (primeiro ou segundo) como variável explicativa (TSE, 2012). Devido à forma assimétrica que se distribui a variável resposta, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Poisson* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Foi testado o seguinte modelo:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 Reel_i + \beta_2 PORTE_i + \beta_{2j} REGIAO_{ij} + + \log OS_i + \epsilon_i \qquad (9.2)$$

onde, $\boldsymbol{lny_i}$ = logaritmo natural do número de ocorrências de improbidades do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_0}$ = constante do modelo, *proxy* de competitividade nas eleições majoritárias do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_1 Reel_i}$= variável dicotômica que indica se o prefeito do i-ésimo município está no primeiro (0) ou segundo mandato (1),

$\boldsymbol{\beta_2 PORTE}$ = variável dicotômica que indica o porte do i-ésimo município (0 = pequeno ou 1 = médio), $\boldsymbol{\beta_{3j} REGIÃO_j}$ = variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município, $\mathbf{log}\ \boldsymbol{OS_i}$ = variável *offset* que indica o número ordens de serviço expedidas para o i-ésimo município, $\boldsymbol{\epsilon_i}$ = erro.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (9.2a e 9.2b) do apêndice, resta evidenciado que existe uma diferença estatisticamente significativa no indicador de improbidades quando o prefeito auditado está no segundo mandato (*lame duck*). No entanto, como sugere o modelo do controle democrático, essa evidência está em sentido contrário à hipótese proposta por Cláudio Ferraz e Frederico Finan (2009, 2011). Isto porque os prefeitos em segundo mandato têm, em média, 22% menos improbidades graves que os de primeiro mandato (Pr>ChiQd=0.0007).

O prefeito de segundo mandato está negativamente associado ao indicador de ocorrência de improbidades graves, na forma do modelo descrito a seguir:

*log(GRAVE) = -1.9919 – 0,2478*Reel + 0.5575*COi + 1.3242*NEi + 0.8051*Ni + 0.1121*SEi + 0.3380*PORTEi+ ϵ_i* (8.3)

9.3a. Taxa de mudança no número de improbidades graves

Taxa de mudança no indicador de improbidades graves quando um candidato se reelege	Wald 95% Intervalo de Confiança	
0.7805	0.6764	0.9006

Fonte: (NEDEGP, 2012)

Além disso, segundo a tabela (9.3b), em comparação com os municípios de pequeno porte da região sul do país, nos municípios de porte médio e aqueles da região norte e nordeste existe um impacto menor no indicador de improbidades graves em razão do segundo mandato. Ou seja, é factível supor que o referido controle democrático seja menos praticado, ou viável, em municípios de maior porte ou que façam parte dessas regiões do país.

9.3b. Impacto das variáveis de controle

Dimensão	Impacto da reeleição
Norte	+123,69%*
Nordeste	+ 275,91%*
Centro-Oeste	+ 74,63**
Sudeste	n/s
Porte médio	+40,21%***

* diferença estatisticamente significativa (p <.001), base região sul.
** diferença estatisticamente significativa (p <.050), base região sul.
*** diferença estatisticamente significativa (p <.001), base pequeno porte.
Fonte: (NEDEGP, 2012)

5.1.2. Os mecanismos de governança da gestão pública

Embora o tema da governança seja mais recente na agenda da Administração Pública, já existe um intenso e prolongado debate sobre a questão da governança corporativa, relacionada aos poderes de controle e decisão dentro das organizações em geral (DALLAS, 2004; LÖFFLER; BOVAIRD, 2003). No setor público, o termo virou quase sinônimo das reformas gerenciais que, pautadas por um modelo ideológico neoliberal, voltaram o Estado para o mercado (*New Public Management*).[122] Há, no entanto, que se considerar que o termo era inicialmente usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por elementos como transparência, legalidade, responsabilidade, gestão (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; STOKER, 1998).

Sob o prisma gerencial, a governança pública busca analisar como Estado, mercado e o terceiro setor interagem de forma coordenada (redes de políticas públicas) durante o processo de gestão das políticas públicas. No Brasil, por exemplo, durante o período de reformas da década de 90, a governança foi entendida como sinônimo de capacidade de gestão. Tanto assim, que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), diagnosticava em 1995 que:

> "O governo brasileiro não carece de "governabilidade", ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de

[122] O NPM é um conjunto de argumentos e filosofias administrativas aceitas em determinados contextos e propostos como novo paradigma de gestão pública a partir da emergência dos temas crise e reforma do Estado nos anos 80 (Jackson Hood, 1991 *apud* Humberto Martins, 2005).

> governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.” (MARE, 1995).

O fato é que, independentemente das concepções da literatura, o termo governança permite agrupar em novos arranjos de atores (redes, alianças, etc.), três lógicas possíveis “governo” (modos de governança): a do Estado (hierárquica), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança) (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 486). Dentro dessa nova miríade de alternativas possíveis de mecanismos de gestão, diversas propostas de reforma foram apresentadas com o intuito de promover a maior eficiência do setor público (incluindo nesses esforços evidentemente a redução das improbidades).

5.1.2.1. Os modelos tradicionais de governança (visão centrada no Estado)

Sob um ponto de vista mais tradicional e não necessariamente mais democrático de aperfeiçoamento da gestão pública, o aprimoramento da governança do setor público pode abarcar iniciativas como: o estabelecimento de parcerias público-privadas, o estabelecimento de novas formas de gestão estratégica (planos de gestão voltada para resultados), o enxugamento da máquina pública (programas de demissão voluntária), políticas de incentivo salarial para os servidores, terceirização dos serviços (*outsourcing*), etc. A governança tradicional é centrada no Estado e baseia-se na imposição da autoridade de cima para baixo. Por isso, estes mecanismos dependem fortemente dos mecanismos de comando e controle e, por vezes, interagem pouco com o “alvo” das políticas públicas (PETERS *et al*, 2012).

Duas medidas, porém, são constantemente associadas à melhoria da qualidade da gestão pública e a redução da ocorrência de improbidades na Administração Pública: a estabilidade da burocracia e a política salarial.

A. O modelo da promoção da estabilidade da burocracia

Além dos aspectos abordados pela *public choice*, existem outros elementos da Administração Pública que merecem destaque. Dentre os quais se destaca a prevalência de um corpo burocrático permanente e profissional de funcionários públicos (estatutários). Essa dimensão está vinculada à perspectiva burocrática

weberiana que afirma a necessidade de uma administração pública formal, impessoal, meritocrática e profissional, em oposição ao antigo modelo patrimonialista que não distinguia apropriadamente os limites entre o poder público e privado (DAHLSTÖM *et al.*, 2011; WEBER, 1920). O modelo patrimonialista é fundado no casuísmo, no particularismo e, principalmente, no sistema de lealdades pessoais – um sistema de administração pública municipal que seria constituída majoritariamente por funcionários contratados em "cargos de confiança".

Com o objetivo de avaliar empiricamente a associação entre a estabilidade da burocracia e a ocorrência de improbidades graves nos municípios brasileiros, foi testado o seguinte modelo estatístico:

$$\ln(\mathrm{y_i}) = \beta_0 + \beta_1 \mathrm{estatutário_i} + \beta_2 \mathrm{celetista_i} + \beta_3 \mathrm{comissionado_i} + \beta_{4j} \mathrm{REGIAO_{ij}} + \beta_3 \mathrm{PORTE_i} + \log \mathrm{OS_i} + \epsilon_i \quad (9.4)$$

onde, $\boldsymbol{lny_i}$ = logaritmo natural do número de ocorrências de improbidades do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_0}$ = constante do modelo, $\boldsymbol{\beta_1 estatutário_i}$ = percentagem de funcionários estatutários do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_2 celetista_i}$ = percentagem de funcionários celetistas do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_3 comissionado_i}$ = percentagem de funcionários comissionados do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_{4j} REGIÃO_j}$ = variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município, $\boldsymbol{\log OS_i}$ = variável *offset* que indica o número ordens de serviço expedidas para o i-ésimo município, $\boldsymbol{\epsilon_i}$ = erro.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (9.4a 9.4b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativas (percentagem de funcionários estatutários e celetistas) não estão associadas ao indicador de ocorrência de improbidades (Pr>ChiQd=0,3996 e Pr>ChiQd=0,2051, respectivamente). No entanto, contrariando a hipótese incialmente proposta, a percentagem de funcionários comissionados está negativamente associada ao indicador de ocorrência de improbidades (Pr>ChiQd=0,0343). Segundo os resultados descritos na tabela (8.7), fazendo o *anti log* da estimativa, é possível evidenciar que o aumento de 1% na porcentagem de cargos comissionados na Administração Pública municipal brasileira, as improbidades graves decrescem em média 0,88%, mantidas constantes as demais variáveis.

TABELA 9.5. Taxa de mudança no número de improbidades graves

Taxa de mudança no número de improbidades graves quando se aumenta 1% na porcentagem de comissionados	Wald 95% Intervalo de Confiança	
0.9912	0.9832	0.9993

Fonte: (NEDEGP, 2012)

B. O modelo da política salarial do setor público

Considerando os elementos dispostos no referencial analítico, apresentado no segundo capítulo, uma das soluções lógicas ao problema das improbidades consiste no aumento da remuneração dos agentes públicos, tal como sugerido por Vito Tanzi (1998) e Caroline Van Rijckeghem e Beatrice Weder (2001). Uma solução sedutora para aqueles interessados em uma solução única para o combate à corrupção, tal como nos exemplos internacionais oferecidos por Singapura e Hong Kong que pagam altos salários e benefícios aos servidores públicos (Wu; Gong, 2012, p.193).

Diversos autores apontam que o pagamento de melhores salários no setor público é um importante instrumento dissuasório da corrupção, pois o servidor colocaria em risco um salário superior à média do mercado – aumentando o custo de oportunidade na prática das improbidades (ALENCAR; GICO, 2012; RIJCKEGHEM, VAN; WEDER, 1997; TREISSMAN, 2000). Além disso, o fato dos países menos desenvolvimentos estarem no topo das listas das nações corruptas seria uma "evidência" de que a baixa remuneração dos agentes públicos os tornaria mais vulneráveis as improbidades e propícios ao comportamento antiético e ilícito (RIJCKEGHEM, VAN; WEDER, 2001). Em especial, a baixa remuneração do setor público comparada com a do setor privado é apresentada como um fator chave para explicar o aumento da ocorrência das improbidades (MAHMOOD, 2005; WEI, 1999).[123]

Como o intuito de avaliar empiricamente a associação entre a diferença salarial entre o setor público e privado e a ocorrência de improbidades nos municípios brasileiros, foi testado um modelo linear generalizado, em que o logaritmo natural da ocorrência de improbidades, foi tomada como variável resposta $\ln(y_i)$ e a variável explicativa foi o indicador de diferença entre os salário do setor

[123] Para uma revisão das principais teorias sobre a relação entre a remuneração dos agentes públicos e a corrupção, favor consultar Alfred Wu e Ting Gong (2012, p.194).

público e privado formal, por coorte de renda nos Estados entre 1995 e 2004, de acordo com o cálculo apresentado por João Silva Moura Neto (2010, p. 40).

Devido à forma assimétrica que se distribui a variável resposta, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Poisson* foi utilizada para estimar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Foi testado o seguinte modelo:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 dif_sal_i + \beta_2 PORTE_i + \beta_{3j} REGIÃO_{ij} + \log OS_i + \epsilon_i \qquad (9.5)$$

onde, $\boldsymbol{lny_i}$ = logaritmo natural do número de ocorrências de improbidades do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_0}$ = constante do modelo, $\boldsymbol{\beta_1 dif_sal_i}$ = indicador *proxy* de diferença salarial entre o setor público e o setor privado do Estado do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_2 PORTE}$ = variável dicotômica que indica o porte do i-ésimo município (0 = pequeno ou 1 = médio), $\boldsymbol{\beta_{aj} REGIÃO_j}$ = variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município, $\mathbf{log}\ \boldsymbol{OS_i}$ = variável *offset* que indica o número ordens de serviço expedidas para o i-ésimo município, $\boldsymbol{\epsilon_i}$ = erro.

Com base nos resultados descritos na tabela (9.6a 9.6b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (improbidades) está positivamente associada ao indicador *proxy* de diferença salarial (Pr>ChiQd=0.0001). Ou seja, se aumentarmos a diferença salarial do setor público para o setor privado formal em determinado estado, a ocorrência de improbidades sofrerá um aumento médio de 1,52%, mantidas constantes as demais variáveis. Este resultado não corrobora a hipótese tradicionalmente defendida de que a valorização salarial é uma condição indispensável à redução das improbidades.

TABELA 9.7. Taxa de mudança no número de improbidades graves

Taxa de mudança no número de improbidades graves quando se aumenta 1% na diferença salarial	Wald 95% Intervalo de Confiança	
1.0152	1.0120	1.0184

Fonte: (NEDEGP, 2012)

A baixa remuneração do serviço público, especialmente nos países em desenvolvimento, é apontada como um importante fator de erosão dos incentivos ao

comportamento público probo do agente público, tal como demonstrado na equação (2.2) do segundo capítulo, principalmente porque altos salários reduzem a utilidade do engajamento – os agentes ímprobos ariscam maiores perdas se forem pegos. No entanto, as evidências apresentadas neste artigo chamam a atenção para o fato de que esta relação entre salários do serviço público e a ocorrência de improbidades deve ser tratada com cautela.

Tal como no estudo de caso da China, realizado por Ting Gong and Alfred Wu (2012), estes resultados tem implicações importantes para a administração de recursos humanos, pois a visão convencional de que a corrupção dos servidores públicos decorre das necessidades econômicas é desafiada. Segundo os autores, quando a demanda social por "serviços corruptos" é alta, as instituições são fracas e os sistemas de controle e monitoramento impotentes, o aumento dos salários dos agentes públicos tem pouco impacto no controle das improbidades (Wu; Gong, 2012, p. 201). De acordo com os achados de Rafael Di Tella e Ernesto Schargrodsky (2003), o aumento salarial é uma condição necessária, mas não suficiente da administração de recursos humanos do serviço público, pois a redução das improbidades também exigem a promoção da integridade pública no recrutamento, treinamento, avaliação e promoção dos agentes. Além disso, tal como descrito no referencial analítico, apresentado no segundo capítulo, outros fatores devem ser levados em consideração no cálculo individual do agente.

5.1.2.1.1. Análise dos resultados dos modelos tradicionais

O princípio weberiano da estabilidade da burocracia e sua consequente separação da esfera política estão no centro da moderna administração pública ocidental (MOURITZEN, SVARA, 2002; WEBER, 1991 [1920]; WILSON, 1887). A ideia por trás dessa percepção era a de que seria preciso uma burocracia forte que agisse como contrapeso da maioria democrática. Sob esse ponto de vista:

> De maneira a ser eficiente (..) o governo deve estabelecer mecanismos que limitem, não facilitem, o controle democrático e popular da burocracia (MILLER, 2000, p. 325, tradução nossa).

Além disso, outro argumento dominante na literatura afirma que as reformas da Nova Administração Pública (NPM) abrem novas oportunidades para a

ocorrência de improbidades (Dahlström et al. 2011; ERLINGSSON et al. 2008). A ideia por trás dessa suposição é a de que o princípio da legalidade rege a organização pública tradicional, ao passo que o princípio da eficiência é prioritário no setor público orientado pelo novo modelo - a maior flexibilidade dos procedimentos administrativos seria o maior responsável pela criação dessas oportunidades (LAPUENTE, 2009).

Por essa razão, a literatura afirma que as carreiras do setor público deveriam ser isoladas da flexibilidade do mercado privado, com o intuito de incentivar a implementação imparcial das políticas públicas. Os empregos públicos deveriam ser "fechados" e regidos por um sistema de recrutamento, carreira (política salarial) e demissão fortemente controlado e formalizado (BEKKE, VAN DER MEER, 2000; HEADY, 1996). Desta forma, o servidor disporia de uma carreira, baseada na antiguidade e de um conhecimento máximo sobre a organização (GUTIÉRREZ REÑÓN, 1987).

Os efeitos observados, porém não parecem corresponder a essa visão de uma Administração Pública burocrática "garantidora do bem público". Ao contrário, como demonstram os resultados dessa pesquisa, a predominância de um modelo extremamente flexível, tal como aquele dos cargos em confiança está negativamente associada à ocorrência de improbidades. Ou seja, é possível observar que o recrutamento por meio de sistemas anônimos e formais, que se propõem a eliminar a subjetividade (e a oportunidade de toda a forma de clientelismo) e previr a interferência política dos superiores hierárquicos, não parece, de fato, assegurar a integridade da Administração Pública.

5.1.2.2. Os modelos de governança democrática da gestão pública

Para além dos modelos tradicionais, existe uma perspectiva normativa da governança que é tradicionalmente apresentada sob o ponto de vista das práticas de boa governança.[124] Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento:

[124] Segundo os organismos internacionais de cooperação, a boa governança também remete ao problema de governo dos países em desenvolvimento. Por esta razão, o Banco Mundial reviu sua perspectiva de desenvolvimento centrada unicamente no mercado e passou a assumir que o crescimento econômico também depende da capacidade de governar efetivamente.

> *Good governance is, among other things, participatory, transparent and accountable. It is also effective and equitable. And it promotes the rule of law. Good governance ensures that political, social and economic priorities are based on broad consensus in society and that the voices of the poorest and the most vulnerable are heard in decision-making over the allocation of development resources* (UNDP, 2012).

Os mecanismos de governança democrática enfatizam, tal como os modelos da boa governança, a necessidade de promover os princípios da participação, da transparência, do Estado de direito, da responsabilização (*accountability*), da inclusividade, igualdade e orientação para o consenso – valores defendidos abertamente pelo *Open Government Partnership*, o Banco Mundial e outras iniciativas do sistema das Nações Unidas, tais como os objetivos do milênio (V, 24 e 25) (OGP, 2012; UN, 2012; UNDP, 2012; UNHCHR, 2007; WB, 1992).[125]

Sob um ponto de vista positivo (não normativo), a governança democrática se aproxima da governança interativa, tal como descrito por Jacob Torfing, Guy Peter, Jon Pierre e Eva Sorensen (2012). Ao contrário da governança tradicional, baseada na autoridade, esta nova governança depende mais da barganha e da negociação para atingir seus objetivos públicos. Assim, por exemplo, ao invés de depender das eleições periódicas (principal mecanismo da democracia representativa), a governança interativa busca envolver os interesses sociais afetados pelas políticas públicas mais direta e continuamente (Peters *et al*, 2012, p. 3).[126]

A perspectiva democrática da governança pode assumir a forma típica de quase mercados, parcerias e redes a depender dos problemas e desafios que estas soluções institucionais devem prover. Empiricamente, estas diferentes formas combinam-se de variadas formas. A sua proliferação é o resultado de decisões pontuais ou estratégicas daqueles que compreendem a necessidade de oferecer resposta as constantes demandas dos atores “privados” que aspiram um papel mais

[125] Tradicionalmente as medidas de boa governança têm se baseado em indicadores de redução da corrupção nos países em desenvolvimento para afirmar o aprimoramento da sua capacidade de governança (POLLITT, 2010). Ao passo que neste estudo, a boa governança (os mecanismos de governança democrática) figuram como possíveis fatores explicativos das improbidades.

[126] Segundo os autores, a governança interativa pode ser definida como “um processo complexo pelo qual uma pluralidade de atores políticos e sociais com interesses diversos interagem de maneira a formular, promover e atingir objetivos comuns por meio da mobilização, troca e emprego de ideias, regras e recursos” (Peters *et al*, 2012, p. 2).

relevante no processo decisório, na gestão e avaliação das políticas públicas (WARREN, 2002, 2009).

Por isso, é importante questionar: qual a relação entre os mecanismos democráticos de governança e a ocorrência de improbidade nos municípios brasileiros?

A. O modelo do governo eletrônico.

As novas tecnologias da informação e comunicação, em especial, a *Internet*, fizeram surgir uma nova sociedade de indivíduos que, cada vez mais conectados, produzem e utilizam serviços, e se beneficiam das informações disponíveis na rede (BRASIL, 2012a; CASTELLS, 2000). O avanço das tecnologias de informação e comunicação que vem ocorrendo nos últimos anos transformou a sociedade contemporânea na chamada "sociedade da informação", uma sociedade onde a informação e o conhecimento são considerados estratégicos para o seu funcionamento (ARAKAKI, 2008).

Nesse cenário de transformação da sociedade pelas tecnologias de informação e comunicação (TICs), vem se desenvolvendo o governo eletrônico, e-government ou e-gov, que pode ser definido como a utilização das novas TICs para ampliar e melhorar a prestação de informações e serviços pelos governos. Na *Internet* o e-gov corresponde ao governo materializado nos portais que integram informações e serviços de interesse do próprio Estado e dos cidadãos, de forma acessível e coerente, permitindo alcançar níveis superiores de eficácia e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos e empresas, além de, eventualmente, promover uma maior participação nos processos decisórios (ARAKAKI, 2008, p. 14).

Emissão de documentos, prestação de informações ligadas aos serviços públicos, acompanhamento das ações de governo e condução dos negócios públicos, acesso aos governantes e representantes eleitos são exemplos das possibilidades do uso das tecnologias de informação e comunicação pela Administração Pública. A possibilidade de acesso aos serviços, de participação nas decisões e acompanhamento dos atos governamentais por parte de todos os cidadãos, portanto, impõem a adoção de meios e métodos digitais por parte do governo, em todos os poderes constituídos e níveis governamentais, do emprego das tecnologias de informação e comunicação em benefício da eficácia, transparência e da boa governança democrática (TAKAHASHI, 2000, p. 8).

Para aqueles que dispõem de meios de acesso, as informações são diversas, públicas e gratuitas e, para os que não dispõem, o Estado assume um papel muito importante, voltado para a democratização do acesso à rede e à prestação eficiente de seus serviços aos cidadãos, por meio das políticas de inclusão digital (BRASIL, 2012a). A adoção de meios eletrônicos para a prestação dos serviços governamentais exige que sítios e portais desenvolvidos e mantidos pela administração pública sejam fáceis de usar, relevantes, efetivos e eficientes. É, portanto, responsabilidade da administração pública oferecer ao cidadão a melhor experiência possível de acesso ao governo eletrônico, respeitando inclusive, as particularidades da população (BRASIL, 2012b). Assim, visto por outro ângulo, o e-gov deve ser entendido como uma iniciativa para modernizar a Administração Pública e torná-la mais eficaz, eficiente e efetiva, um esforço em favor do processo de evolução do modelo de gestão gerencial, em detrimento do burocrático (ARAKAKI, 2008).

O governo eletrônico é um instrumento de transformação da sociedade e nesse processo ele assume múltiplos papéis, servindo como:

- promotor da cidadania e do desenvolvimento: o governo eletrônico deve ser voltado para as demandas dos cidadãos e a promoção do acesso e a consolidação de seus direitos (acesso aos serviços públicos, à informação, à economia de tempo e deslocamento, a ser ouvido pelo governo, ao controle social das ações dos agentes públicos, à participação política);
- Instrumento de mudança das organizações públicas, provocada pela melhoria do atendimento ao cidadão e a racionalização do uso dos recursos públicos. Isto não significa somente disponibilizar informações e serviços na *Internet*, mas fazer com que a presença do governo beneficie a sociedade e promova o efetivo acesso aos serviços públicos. Além disso, o acesso deve ser o mais amplo possível, possibilitando que o governo eletrônico construa capacidades coletivas de controle social e participação política;
- Promotor do processo de disseminação das TICs: as políticas de governo eletrônico devem incentivar a promoção do desenvolvimento de empresas nacionais a partir do aumento da demanda por produtos e serviços e da articulação de iniciativas de fomento e financiamento;

- Promotor da disseminação de práticas de gestão do conhecimento na Administração Pública, por meio da produção compartilhada e colaborativa da informação e do conhecimento no setor público, possibilitando a articulação e a gestão estratégica das políticas públicas (essenciais à integração das três esferas de governo).

O governo eletrônico também pode ser encarado sob quatro perspectivas diferentes: a do cidadão (oferta de serviços de utilidade pública ao cidadão); de processos (remodelagem dos processos produtivos do governo, visando a maior eficiência); da cooperação (integração dos órgãos governamentais entre si e com outras organizações privadas e não governamentais, com o intuito de agilizar o processo decisório, sem perda de qualidade); da gestão do conhecimento (criação, gerenciamento e divulgação, em repositórios adequados, do conhecimento gerado e acumulado nos órgãos governamentais) (LENK; TRAUNMÜLLER, 2001). Na mesma linha, é preciso considerar as relações do *e-gov* sob o ponto de vista dos contextos interno e externo:

- Contexto interno: foco na gestão da administração pública: envolve os esforços de desburocratização, transparência e eficiência operacional;
- Contexto externo: foco no cidadão: envolve a eficácia e a qualidade dos serviços públicos, o desenvolvimento da sociedade da informação, a inclusão digital e o controle social (BARBOSA *et al.*, 2004).

Além disso, a implementação dos mecanismos de governo eletrônico é uma ferramenta indispensável à promoção do governo aberto (*open government*) e ao fortalecimento das capacidades institucionais do Estado, por meio da transparência e da participação social.

No Brasil, os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, apontam que, em 2006, 48,1% dos municípios do país já possuíam, página na *Internet* (IBGE, 2006). Desde então, este percentual vem crescendo em todos os municípios brasileiras. Em 2004, o percentual de municípios que declarava ter página era de 38,9%. Esta proporção chegava a 92,6% nos municípios com mais de 100 mil a 500 mil habitantes, alcançando a totalidade dos com mais de 500 mil. A região Sul era a que apresentava a maior proporção de municípios com página

(65,5%), seguida pela região sudeste (55,8%). Em 2009, a pesquisa revelou que 60,0% dos municípios do país já possuíam página na Internet (IBGE, 2009).

A qualidade do serviço prestado nestas páginas, porém pode variar significativamente. Por isso, de acordo com os critérios do *Gartner Group*, o IBGE classificou os portais em três fases: informativa, interativo e transacional (SOOD, 2003). A primeira fase (informativa) é caracterizada pela descrição das informações básicas necessárias para procedimentos ou serviços, tais como: onde obter, horário e local de funcionamento da instituição e pré-requisitos necessários. Geralmente são informações estáticas, básicas, limitadas e com propósito geral, mas, mesmo assim, cada serviço é claramente identificado com a unidade da instituição que o executa.

A segunda fase (interativa) oferece a possibilidade de pesquisa, obtenção e submissão de formulários necessários para a realização de procedimentos, além de links para outras informações relevantes. O modelo ainda é voltado à estrutura formal e os departamentos de governo são referenciados de acordo com o organograma. A última fase (transacional) permite a obtenção completa do serviço público de forma imediata (*on-line*). O serviço é totalmente realizado por meio eletrônico e está disponível 24 horas, durante os 7 dias da semana. Além disso, a estrutura departamental, por trás da prestação, deixa de ser percebida. Nesse estágio os usuários podem conduzir inclusive transações financeiras. O foco é construir aplicações de autosserviço e também usar a *Internet* como um complemento para outros canais de prestação de serviço.

Em 2009, observa-se que 1.497 municípios tinham páginas informativas, 1.060 interativas e só 780 dispunham de páginas transacionais. Destas últimas, a grande maioria estava concentrada nas regiões sudeste e sul, com 512 municípios desse total (IBGE, 2009). Como demonstra a tabela (8.10), entre 2006 e 2009, houve um aumento no número de páginas governamentais funcionais (uma redução média de 23% no número de municípios sem páginas governamentais ou com páginas não funcionais). Além disso, o número de páginas transacionais elevou-se muitas vezes durante esse período – embora, em 2009, proporcionalmente, corresponda somente a 3% das páginas dos municípios da região norte, 11% nos da região nordeste, 13% nos da região centro-oeste, 15% nos da região sudeste e, no máximo, 21% nos da região sul – prevalecendo ainda, em todas as regiões, às páginas informacionais.

TABELA 9.8 A evolução do governo eletrônico no Brasil

Região	Tipo	FA (2006)	FA (2009)	FR (2006)	FR (2009)	*Status*
Norte	**Não Funcional**	**333**	**274**	**74,2%**	**61,0%**	**- 18%**
	Informacional	85	118	18,9%	26,3%	39%
	Interativa	23	42	5,1%	9,4%	82%
	Transacional	7	15	1,6%	3,3%	114%
	Total Válido	448	449	99,8%	100,0%	
Nordeste	**Não Funcional**	**1167**	**995**	**65,1%**	**55,5%**	**- 15%**
	Informacional	445	398	24,8%	22,2%	- 11%
	Interativa	152	210	8,5%	11,7%	+ 38%
	Transacional	27	190	1,5%	10,6%	+ 600%
	Total Válido	1791	1793	99,9%	100,0%	
Sudeste	**Não Funcional**	**737**	**546**	**44,2%**	**32,7%**	**- 26%**
	Informacional	612	451	36,7%	27,0%	- 74%
	Interativa	252	415	15,1%	24,9%	+ 65%
	Transacional	66	256	4,0%	15,3%	+ 288%
	Total Válido	1667	1668	99,9%	100,0%	
Sul	**Não Funcional**	**410**	**235**	**34,5%**	**19,8%**	**- 43%**
	Informacional	544	381	45,8%	32,1%	- 30%
	Interativa	176	314	14,8%	26,4%	+ 74%
	Transacional	58	256	4,9%	21,5%	+ 341%
	Total Válido	1188	1186	100,0%	99,8%	
Centro Oeste	**Não Funcional**	**241**	**175**	**51,7%**	**37,6%**	**- 27%**
	Informacional	152	149	32,6%	32,0%	- 2%
	Interativa	50	79	10,7%	17,0%	+ 58%
	Transacional	23	63	4,9%	13,5%	+ 174%
	Total Válido	466	466	100,0%	100,0%	

FA = frequência absoluta; FR = frequência relativa.

Fonte: (NEDEGP, 2012)

Embora exista um consenso de que a transparência é um valor essencial da democracia e um fator indispensável no combate às improbidades, a literatura

apresenta distintas visões sobre a relação entre a participação e o controle político e as novas tecnologias da informação (KLITGAARD, 1994; PEREIRA, 2002; ANDERSON, 2009; SHIM & EOM, 2008; 2009). O debate parece oscilar entre otimistas (que aspiram ao dia em que as novas tecnologias permitirão a todos os cidadãos participarem do processo político de tomada de decisão, num espaço inteiramente virtual) e pessimistas que rechaçam essa perspectiva, considerada fantasiosa (WILHELM, 2000). De toda forma, atualmente, uma visão mais otimista evidência o impacto positivo das novas tecnologias de informação e comunicação na confiança no governo, no aumento da cultura de transparência no setor público, etc. (TOLBERT & MOSSBERGER, 2006; BERTOT et al, 2010). Por esta razão, faz-se indispensável avaliar se a qualidade do portal de serviços das prefeituras municipais está associada negativamente à ocorrência de improbidades.[127]

Como o intuito de avaliar empiricamente essa associação foi testado um Modelo Linear Generalizado, em que o logaritmo natural da ocorrência de improbidades, foi tomado como variável resposta $\ln(y_i)$ e a variável explicativa foi o indicador de qualidade dos portais eletrônicos das prefeituras, segundo a classificação da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (2006).

Devido à forma assimétrica que se distribui a variável resposta, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Poisson* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Foi testado o seguinte modelo:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 elaboração_i + \beta_2 informativo_i + \beta_3 interativo_i + \beta_4 transacional_i + \beta_5 PORTE_i + \beta_{3j} REGIÃO_{ij} + \log OS_i + \epsilon_i \quad (9.6)$$

onde, $\boldsymbol{lny_i}$ = logaritmo natural do número de ocorrências de improbidades do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_0}$ = constante do modelo, $\boldsymbol{\beta_1 egov_i}$ = indicador de qualidade do governo eletrônico do i-ésimo município (em elaboração), $\boldsymbol{\beta_2 REGION}$ = indicador de qualidade do governo eletrônico do i-ésimo município (informativo), $\boldsymbol{\beta_3 egov_i}$ = indicador de qualidade do governo eletrônico do i-ésimo município (interativo),

[127] Foi utilizado como indicador *proxy* de transparência municipal o status do portal das prefeituras municipais, classificadas pelo IBGE, segundo o modelo de fases do *Gartner Group*. (SOOD, 2003)

$\boldsymbol{\beta_4 egov_i}$ = indicador de qualidade do governo eletrônico do i-ésimo município (transacional),$\boldsymbol{\beta_5 PORTE}$ = variável dicotômica que indica o porte do i-ésimo município (0 = pequeno ou 1 = médio), $\boldsymbol{\beta_{aj} REGIÃO_j}$ = variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município, $\mathbf{log}\ \boldsymbol{OS_i}$ = variável *offset* que indica o número ordens de serviço expedidas para o i-ésimo município, $\boldsymbol{\epsilon_i}$ = erro.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (9.9a e 9.9b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (improbidades) está negativamente associada à qualidade do governo eletrônico (Pr>ChiQd=0.0001). De acordo com os resultados, os municípios com portais eletrônicos em elaboração não apresentaram diferença significativa em relação aos municípios que não possuem portais eletrônicos. No entanto, os municípios em que portais foram classificados como:

- informativos têm, em média, 22,58% menos improbidades que os municípios que não possuem portal;
- interativos têm em média 24,36% menos improbidades que os municípios que não possuem portal;
- transacional têm em média 42,85% menos improbidades que os municípios que não possuem portal.

TABELA 9.10. Taxa de mudança no número de improbidades

Tipo de Portal	Taxa de mudança no número de improbidades para a razão: *Tipo de Portal / Não ter Portal*	Wald 95% Intervalo de Confiança	
Informativo	0.7742	0.6625	0.9049
Interativo	0.7564	0.5884	0.9725
Transacional	0.5715	0.3392	0.9631

Fonte: (NEDEGP, 2012)

A inovação tecnológica dentro das estruturas administrativas não é um fenômeno recente, mas a introdução, durante as últimas duas décadas, da tecnologia de informação tem promovido mudanças substanciais na estrutura de governança do setor público (*e-governance*). Esse conceito surge vinculado às

teorias da Nova Gestão Pública, a modernização administrativa e a reinvenção do governo, pois os teóricos da Administração Pública enfatizam a necessidade de abandonar o modelo weberiano em favor de formas mais flexíveis, menos hierarquizadas, mais dinâmicas de funcionamento (GAEBLER; OSBORNE, 1995; HEEKS, 1999; HUGHES, 2001).

É a utilização dessa nova tecnologia que permite a realização dos objetivos do governo aberto (*Open Government Partnership*), dentro os quais se destacam: a busca de uma comunicação mais fluída no interior da administração e para com os demais atores, o compartilhamento de recursos e plataformas, aprimorar a prestação os serviços públicos e a própria gestão das políticas públicas. De forma paralela ao governo eletrônico também se desenvolve uma corrente orientada a analisar os efeitos da tecnologia sobre a democracia (*e-democracy*). Nesse sentido, se destacam: as iniciativas de aumento da transparência da informação pública (melhora da quantidade e qualidade da informação disponível ao público); as tentativas de reduzir as distâncias entre governantes e governados (por meio de ouvidorias eletrônicas, correios eletrônicos, redes sociais, etc.); e a participação na tomada de decisões, considerando o cidadão como um ator importante no processo de tomada de decisões das políticas públicas.

A adoção dos novos mecanismos democráticos de governança no setor público está produzindo um processo de transformação da Administração Pública, em direção uma administração em rede que aumenta a integração horizontal (intra-administrativa) e vertical (inter-administrativa) (AIBAR; URGELL, 2004). Essa nova governança, que incorpora os novos instrumentos da inovação tecnológica, se caracteriza por uma forma de governar mais cooperativa, em que instituições estatais e não estatais, os atores públicos e privados, participam e cooperam na gestão das políticas públicas (MAYNTZ, 1998; RHODES, 1997).

Todas essas inovações institucionais do *e-governance*, porém, estão associadas às variáveis de contexto – condições socioeconômicas e socioculturais indispensáveis ao seu desenvolvimento (WELP *et al.*, 2005). Diversas pesquisas apontam que a difusão da *Internet* é uma decorrência da melhoria das condições socioeconômicas - o próprio desenvolvimento de uma rede governamental, a utilização de computadores e a digitalização da informação exige o dispêndio de recursos (GUILLÉN; SUÁREZ, 2001; HARGITTAI, 1999; OCDE, 2001; WELP *et al.*,

2005). Além disso, a literatura aponta a necessidade de considerar também as condições socioculturais, dentre as quais se destacam a alfabetização (CASTELLS; HIMANEN, 2002; GIBBS *et al.*, 2003; GUILLÉN; SUÁREZ, 2001). Ambos os efeitos evidenciados nessa tese por meio da associação observada entre o indicador de governo eletrônico e os indicadores de modernização e capital social.

B. O modelo do controle social (conselhos de políticas públicas)

No contexto de democratização do Estado, após o regime militar, que tem como pressuposto o controle do seu aparato pela sociedade civil, a instituição dos conselhos de políticas públicas permite aos cidadãos não só participar do processo de tomada de decisão na Administração Pública; mas, principalmente, do processo de fiscalização e controle dos gastos e da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental (CGU, 2010b; MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 179).

Esses mecanismos de governança, baseados no exercício do controle social, estão presentes tanto no planejamento orçamentário como na execução das ações governamentais. No primeiro caso, a sociedade tem o direito de participar da elaboração e apreciação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). No segundo caso, a participação ocorre principalmente por meio dos conselhos de políticas públicas, tais como o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho Municipal de Saúde (CMS), o Conselho do Fundo de Educação Básica (FUNDEB) e do Conselho de Assistência Social (CAS).

A história da institucionalização desses conselhos começa nos anos oitenta, na VIII Conferência Nacional de Saúde, que reivindica um Estado mais ativista por parte do movimento sanitarista e uma forma popular de controle público por parte dos movimentos populares. Tal combinação, segundo Leonardo Avritzer (2008, p. 53), promoveu o mecanismo do conselho como uma forma geral de participação (primeiro na área de saúde, depois para as demais políticas públicas), como descrito no quadro (9.2) a seguir.

TABELA 9.2. Conselhos de controle social nos municípios

Conselho Municipal de Saúde	
Atividades previstas	**Origem dos representantes**
Controla o dinheiro destinado à saúde. Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais. Participa da elaboração das metas para a saúde. Controla a execução das ações na saúde.	Prefeitura; Usuário do SUS; Profissionais de saúde; Prestadores de serviços de saúde.
Conselho de Alimentação Escolar	
Atividades previstas	**Origem dos representantes**
Controla o dinheiro para a merenda (partes federal e municipal) Verifica se o que a prefeitura comprou está chegando às escolas. Analisa a qualidade da merenda comprada. Examina se os alimentos estão bem guardados e conservados.	Prefeitura; Câmara Municipal; Professores; Pais de alunos; Sindicatos ou associação rural.
Conselho do Fundo da Educação Básica (FUNDEB)	
Atividades previstas	**Origem dos representantes**
Acompanha e controla a aplicação dos recursos. (60% dos recursos é destinada ao pagamento dos professores que lecionam no ensino fundamental). Supervisiona anualmente o Censo da Educação. Controla a aplicação dos recursos do Programa de Apoio ao Transporte	Prefeitura; Professores; Diretores das escolas públicas; Servidores técnico-administrativos; Pais e alunos; Estudantes; Conselho Municipal de Educação; Conselho Tutelar.

Escolar (PNATE) e do Programa Recomeço (Educação de Jovens e Adultos) e comunica ao FNDE a ocorrência de irregularidades.	
Conselho de Assistência Social	
Atividades previstas	**Origem dos representantes**
Acompanha a chegada do dinheiro e a aplicação da verba para os programas de assistência social (programas voltados para as crianças (creches), idosos e portadores de deficiências físicas). O conselho aprova o plano de assistência social realizado pela prefeitura.	Prefeitura; Entidades de assistência social (creches, associações de apoio e comunitárias)

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010b)

Devido as suas prerrogativas, os conselhos sociais são entendidos como um mecanismo de *accountability* essencial ao regime democrático e ao controle das improbidades na gestão pública (ARATO, 2002; NASCIMENTO, 2010; O´DONNELL, 1998). Em razão disso, como destaca Cornelis Johannes van Stralen *et all* (2006, p. 623–624), desde a sua criação, muitos pesquisadores passaram a investigar:

i. o perfil socioeconômico e cultural dos conselheiros, discutindo a representatividade, os recursos de que dispõem e as desigualdades entre os segmentos que os compõem (FUKS, 2002; SANTOS *et al.*, 2004);
ii. a falta de capacitação técnica e política dos conselheiros para ocupar espaços de negociação das políticas (CARVALHO, 2001; WESTPHAL, 1995);
iii. o papel de aprendizagem da cidadania nos conselhos (BENEVIDES, 1993; GOULART, 1993; OLIVEIRA, 1996);
iv. a importância dos conselhos para o desenvolvimento do capital social (LABRA; FIGUEIREDO, 2002);

v. os obstáculos interpostos pelos gestores à efetiva participação dos conselheiros - como a falta de transparência na apresentação de relatórios, o uso de linguagem demasiadamente técnica, a falta de infraestrutura para o funcionamento do conselho, etc. (COUTINHO, 1996; FONSECA, 2000; SILVA, 1996).

Nesta pesquisa, será avaliada a associação entre a ocorrência de deficiências na composição, no funcionamento e na estruturação (física ou legal) dos conselhos e a ocorrência de improbidades nos municípios, de acordo com as informações do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos. Para tanto, foi criado o indicador de controle social municipal, uma medida que descreve a qualidade da atuação dos referidos conselhos nos municípios.[128] Devido à forma assimétrica que se distribui a variável resposta, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Poisson* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Foi testado o seguinte modelo:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 Consoc_i + \beta_{2j} REGIAO_{ij} + \beta_3 PORTE_i + \log OS_i + \epsilon_i \qquad (9.7)$$

onde, $\boldsymbol{ln(y_i)}$ = logaritmo natural do número de ocorrências de improbidades do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_0}$ = constante do modelo, $\boldsymbol{\beta_1 Consoc_i}$ = indicador *proxy* de controle social do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_{2j} REGIÃO_j}$ = variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_3 PORTE}$ = variável dicotômica que indica o porte do i-ésimo município (0 = pequeno ou 1 = médio), $\boldsymbol{\log OS_i}$ = variável *offset* que indica o número ordens de serviço expedidas para o i-ésimo município, $\boldsymbol{\epsilon_i}$ = erro.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (9.11a e 9.11b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa e as variáveis de controle (regiões político-administrativas e porte dos municípios) estão associadas ao indicador de ocorrência de improbidades graves, na forma do modelo descrito a seguir:

[128] Caso os quatro conselhos estejam adequadamente compostos e atuantes, segundo a auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União é atribuído o valor zero ao indicador. Assim, para cada conselho social municipal com deficiência na composição ou na atuação foi acrescido um ponto ao indicador, até o limite de quatro – situação em que nenhum dos conselhos municipais está funcionando adequadamente.

$$log(GRAVE) = -2.3002 + 0.5027*COi + 1.2411*NEi + 0.8148*Ni + 0.0959*SEi - 0.0217*CS1 + 0.2858*CS2 + 0.5125*CS3 + 0.9578*CS4 + 0.3455*PORTEi + \epsilon_i \quad (9.8)$$

8.12a. Taxa de mudança no número de improbidades graves

CONSELHOS	Taxa de mudança no número de improbidades graves para a razão: $Nível_i \ / \ Nível_{0.00}$	Wald 95% Intervalo de Confiança	
2.00	1.3308	1.0555	1.6780
3.00	1.6695	1.3203	2.1109
4.00	2.6059	2.0016	3.3927

Fonte: (NEDEGP, 2012)

De acordo com a equação (9.8), o *log(GRAVE)* do i-ésimo município pode ser descrito pelo indicador de controle social deste município, com variações significativas, de acordo com a sua correspondente região político-administrativa e o porte do município. De acordo com a tabela (9.12a), fazendo o *anti log* da estimativa, é possível verificar que:

i. municípios com deficiência em 2 conselhos têm, em média, 33,08% mais improbidades que os municípios sem qualquer problema;
ii. municípios com deficiência em 3 conselhos têm, em média, 66,95% mais improbidades que os municípios sem qualquer problema;
iii. municípios com deficiência em 4 conselhos têm, em média, 160,59% mais improbidades que os municípios sem qualquer problema.

Além disso, segundo a tabela (9.12b), em comparação com a região sul do país, a ocorrência do mesmo número de improbidades provoca um impacto menor no indicador de improbidades graves dos municípios de médio porte das regiões norte e nordeste do país.

9.12b. Impacto das variáveis de controle

Dimensão	Impacto do controle social
Norte	+129,33%**
Nordeste	+345,94%
Centro-Oeste	+81,30%*
Sudeste	n/s
Porte médio	+26,57%***

* diferença estatisticamente significativa (p <.001), base região sul.
** diferença estatisticamente significativa (p <.050), base região sul.
*** diferença estatisticamente significativa (p <.050), base pequeno porte.
Fonte: (NEDEGP, 2012)

C. O modelo da *governance building*

A Controladoria-Geral da União realiza ações de combate e prevenção às improbidades. As primeiras, conduzidas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI/CGU) e pela Corregedoria-Geral da União, são medidas de auditoria, fiscalização, sanção e correição, onde se destacam o enfrentamento das improbidades por meio de ações de identificação e responsabilização dos agentes públicos ímprobos; as demais medidas preventivas, conduzidas pela Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI/CGU) são ações de orientação aos agentes públicos e cidadãos em favor, principalmente, do aprimoramento do controle social e do aprofundamento das medidas de cooperação internacional e coordenação com outras instituições nacionais.[129]

Além disso, a partir da constatação de que parte substancial das falhas encontradas nas fiscalizações não era dolosa, mas originária da falta de preparo dos agentes públicos (falhas médias); a Controladoria-Geral da União se encarregou também de prestar as orientações necessárias aos gestores públicos - informando sobre como prestar contas, etc.-, sem que essa atividade se confunda com a de assessoramento jurídico, competente à Advocacia-Geral da União.

As medidas de prevenção às improbidades desenvolvidas pela Controladoria-Geral da União são bastante diversificadas e incluem:

[129] Vale destacar que, durante a criação da Controladoria-Geral da União, ocorreram diversas críticas centradas na centralização dos órgãos controle interno em um único órgão, também responsável pela correição – aspecto que se se distanciava da experiência internacional: baseada numa perspectiva gerencial, preventiva e orientada para a aferição dos resultados. (BUGARIN *et al.*, 2003, p. 115).

a. as medidas de cooperação internacional: dentre as quais se destacam a criação do *Open Government Partnership* e a tradicional parceria com o Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e Crime (UNODC);[130]
b. o Observatório da Despesa Pública: dedicado à análise de informações que permitam subsidiar a atividade de auditoria;[131]
c. as medidas de promoção e gestão do conhecimento como:
    i. a Biblioteca Virtual sobre Corrupção (BVC);[132]
    ii. a Escola Virtual da Controladoria-Geral da União;[133]
    iii. a realização de concursos de desenho, redação e monografia;[134]
    iv. a Revista da Controladoria-Geral da União;[135]
    v. a celebração de acordos de cooperação com universidades com o objetivo de promover debates, o ensino e a pesquisa sobre o tema;[136]
d. as ações de transparência, dentre as quais se destacam:
    i. o Portal da Transparência do Governo Federal;[137]
    ii. as Páginas de Transparência;[138]
    iii. a coordenação da implementação da lei de acesso à informação pública (Lei nº. 12.527/11); (BRASIL, 2011b)
e. a promoção da ética e da cidadania:
    i. no apoio as políticas de integridade no setor privado;[139]
    ii. no Projeto “Um Por Todos e Todos Por Um” da Turma da Mônica, que se propõe a disseminar valores cívicos nas escolas de ensino fundamental;[140]
f. o fortalecimento do controle social:
    i. na realização da Conferencia Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL);[141]

[130] http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/ConvenioseParcerias/index.asp
[131] http://www.cgu.gov.br/ODP/index.asp
[132] https://bvc.cgu.gov.br/
[133] http://www.cgu.gov.br/EscolaVirtual/index.asp
[134] http://www.cgu.gov.br/Concursos/index.asp
[135] http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RevistaCgu/index.asp
[136] http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/GestaodoConhecimento/Cooperacao.asp
[137] http://www.portaltransparencia.gov.br/
[138] http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/
[139] http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/Integridade/IntegridadeEmpresas/index.asp
[140] http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/TurmaMonica/index.asp
[141] http://www.consocial.cgu.gov.br/

ii. no projeto Olho Vivo no Dinheiro Público.[142]

g. a promoção da integridade com:

i. o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública;[143]

ii. o mapeamento de risco.[144]

Com base nesse amplo conjunto de atividades de prevenção às improbidades, foram escolhidas para uma avaliação mais detalhada nesse capítulo o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública (PFGP) e o projeto Olho Vivo no Dinheiro Público (POVDP) da Controladoria-Geral da União. O projeto Olho Vivo no Dinheiro Público foi criado em 2003 por meio de uma parceria com a ONG Avante e o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública três anos depois, em 2006, por meio da Portaria nº363/2006 (alterada pela Portaria nº528/2008) (CGU, 2006, 2008).

O Programa de Fortalecimento tem como objetivo a capacitação dos gestores públicos e se destina aos municípios de até 50.000 habitantes, escolhidos por sorteio dentre os municípios inscritos para participar do treinamento que pode ser presencial ou à distancia e envolver também os municípios vizinhos (CGU, 2012). O conteúdo da capacitação envolve as melhores práticas de gestão de recursos públicos, promoção da ética e da boa governança em conformidade com a legislação (LOPES, 2011, p. 75–76). O projeto Olho Vivo tem objetivos similares, mas:

a. a seleção é feita pela ONG Avante;

b. o treinamento envolve, também, os agentes comunitários locais (LOPES, 2011, p. 76).

Os referidos programas têm como objetivo promover o que a literatura da nova administração pública denomina de *governance building* – iniciativas direcionadas a servidores públicos e/ou membros da sociedade civil que têm como intuito qualificar a gestão pública para prevenir a ocorrência de improbidades (LOPES, 2011, p. 72).[145] Essas medidas são o resultado da constatação, pelos auditores, de que:

---

[142] http://www.cgu.gov.br/olho_vivo/index.asp

[143] http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/ControleSocial/FortalecimentoGestao/index.asp

[144] http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/Integridade/IntegridadeServicoPublico.asp

[145] Segundo Marcos Lopes (2011, p. 71), é importante ressaltar que essas iniciativas se distinguem da assistência técnica (que avalia a capacitação de agentes governamentais associada a programas internacionais de financiamento) e da *capacity building* (que avalia o desempenho do setor público no

> [..] a desinformação dos agentes locais e a fragilidade dos instrumentos de controle interno e social são adversárias da boa gestão do dinheiro público. Nem todas as impropriedades nas contas públicas derivam necessariamente da improbidade e da corrupção de gestores públicos (CGU, 2012).

Como o intuito de avaliar empiricamente essa possível associação entre as medidas de *governance building* e a ocorrência de improbidades nos municípios brasileiros, foi testado um modelo linear generalizado, em que o logaritmo natural da ocorrência de improbidades, foi tomada como variável resposta $\ln(y_i)$. A variável explicativa é uma variável dicotômica em que um expressa a participação do município no Programa de Fortalecimento da Gestão Pública ou no projeto Olho Vivo no Dinheiro Público, antes da auditoria, e o zero representa a ausência dessas medidas antes da fiscalização.

Devido à forma assimétrica que se distribui a variável resposta, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Poisson* foi utilizada para modelar o erro do modelo (com a função de ligação padrão, log). Foi testado o seguinte modelo:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 Govbui_i + \beta_2 PORTE_i + \beta_{3j} REGIÃO_{ij} + \log OS_i + \epsilon_i \qquad (9.9)$$

onde, $\boldsymbol{lny_i}$ = logaritmo natural do número de ocorrências de improbidades do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_0}$ = constante do modelo, $\boldsymbol{\beta_1 Govbui_i}$ = indicador *proxy* de *governance building* do i-ésimo município, $\boldsymbol{\beta_2 PORTE}$ = variável dicotômica que indica o porte do i-ésimo município (0 = pequeno ou 1 = médio), $\boldsymbol{\beta_{aj} REGIÃO_j}$ = variável *dummy* que indica a região política-administrativa do i-ésimo município, $\boldsymbol{\log OS_i}$ = variável *offset* que indica o número ordens de serviço expedidas para o i-ésimo município, $\boldsymbol{\epsilon_i}$ = erro.

Com base nos resultados descritos nas tabelas (9.13a 9.13b) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa (improbidades) não está associada ao

---

cumprimento de suas funções). Tal concepção de governança, é importante que se diga, difere nova economia institucional; pois aqui a promoção da capacitação e do monitoramento do governo são desdobramentos lógicos da agenda de reformas da nova administração pública (HOOD, 1991; STOKER, 1998).

indicador *proxy* de *governance building* (Pr>ChiQd=09965). Tal resultado está em desacordo com os objetivos estabelecidos nos referidos programas e oferecem evidências contrárias às hipóteses sustentadas por Marcos Felipe Mendes Lopes (2011, p. 85–87). Como a pesquisa de Marcos Lopes (2011) considerou somente os municípios capacitados um ano antes da auditoria (concluindo, nesse caso, que existe uma diferença estatisticamente significativa), é razoável supor que o impacto dos referidos programas de capacitação não é, ao menos, sustentável a médio e longo prazo - contrariando os propósitos de ambos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno da corrupção pode ser mais bem compreendido, dentro do quadro de referência da nova economia institucional, como uma improbidade contratual. As improbidades correspondem a um gênero de atitudes oportunistas que, tanto nos contratos do setor público, quando do setor privado, elevam os custos das transações. Por esta razão, é possível analisar as diversas transações que ocorrem dentro do Estado a partir das estruturas de governança que se aplicam especificamente a cada uma dessas transações, com o intuito de mitigar os riscos de oportunismo e reduzir os custos de transação (aumentando a eficácia e a eficiência da ação estatal).

Em busca do objetivo geral de garantir a integridade dos contratos, é preciso considerar alguns elementos psicológicos, institucionais e socioculturais que podem ser resumidos na forma de um referencial analítico aplicável à análise dos diversos tipos de agentes imbricados nos contrato de agência do Estado. De acordo com esse referencial analítico das improbidades, é preciso considerar com toda a atenção a barreira moral que os agentes impõem ao engajamento nas improbidades; pois somente depois de superada essa barreira é que os demais incentivos entram em cena para coibir ou promover o comportamento oportunista.

Por sua vez, sob o ponto de vista empírico, é preciso considerar, a partir dos resultados dessa pesquisa, que:

a. a mensuração objetiva das improbidades, informação tal como foi utilizada nessa pesquisa, só justifica o elevado dispêndio de recursos para a sua obtenção, por se tratar do único meio confiável de avaliar os fatores efetivamente associados à ocorrência das improbidades (ou seja, as informações obtidas por meios indiretos demonstram ser inadequadas para a correta aferição desses fatores);
b. a racionalização dos processos de gestão prescindem, em larga medida, da realização de processos sistemáticos de auditoria (perspectiva *ex post*), desde que incorporem a análise sistemática dos riscos de improbidade (perspectiva *ex ante*), tal como já vem sendo propugnado, como uma boa prática, por governos e organismos internacionais (GORTA, 2006; OCDE, 2011);

c. sob o ponto de vista da imposição de medidas de responsabilização político-legislativa, administrativa, civil e/ou penal, o elevado custo das auditorias não se justifica, pois não existem evidências de que o arranjo institucional responsável pela execução dessas medidas tenha, de fato, se apropriado dessas informações com tal propósito.

Por outro lado, sob o ponto de vista teórico, os resultados empíricos evidenciam que a ocorrência das improbidades:

a. está positivamente associada aos piores indicadores de desempenho institucional da administração pública e de desenvolvimento socioeconômico dos municípios;
b. está negativamente associada aos indicadores de modernização e de capital social dos municípios, aspectos socioculturais relevantes para análise do fenômeno;
c. não está associada ao volume de recursos públicos investidos ou ao tamanho do setor público na economia, tal como supõe os adeptos do modelo *rent-seeking* da teoria da escolha pública;
d. está positivamente associada à qualidade da governança no setor público, em especial, ao bom funcionamento dos mecanismos de governança democrática dos municípios (promoção da transparência e do governo eletrônico e do efetivo exercício do controle social, por meio dos conselhos municipais de políticas públicas, e político-eleitoral, por meio do mecanismo da reeleição).

De acordo com a literatura da Nova Economia Institucional, sabe-se que a integridade das transações é assegurada à medida que é possível atribuir, de maneira discriminada, mecanismos de governança aos diversos tipos de transação (WILLIAMSON, 1985, 1996). A novidade é que são os mecanismos de governança democrática, aqueles vinculados a promoção dos valores da participação e da transparência pública, que estão efetivamente associados à baixa ocorrência de improbidades na Administração Pública municipal brasileira.

O conceito de governança é utilizado por diversas disciplinas e embora padeça dos problemas inerentes ao “alargamento conceitual” (*conceptual*

stretching), todas as formas pela qual é utilizado tratam da questão sobre a capacidade de governança ser criada sem o envolvimento ativo do governo (PETERS *et al.*, 2012, p. 33–47; SARTORI, 1970).[146] A teoria da governança vem se desenvolvendo por ajudar a explicar como os atores podem coordenar seu comportamento em busca de objetivos comuns.

Tradicionalmente, nos estudos sobre o desenvolvimento, a análise consiste em verificar como padrões informais de governança complementam, às vezes determinam, os mecanismos formais (HELMKE; LEVITSKY, 2004). Nestes, prevalece o interesse em superar as estruturas patrimonialistas e clientelística que são formas comuns da organização política e social dos países em desenvolvimento (PIATTONI, 2001). Sob o ponto de vista da política urbana, a literatura sobre governança tende a focar: i) as limitações políticas e institucionais impostas aos entes locais - em constante diálogo com os demais entes subnacionais para garantir recursos financeiros que assegurem a sua efetiva autonomia; ii) o avanço da relação entre as cidades e a sociedade civil - promovido pelos governos locais interessados em mobilizar recursos. Este último, fortemente incentivado pelo reconhecimento de que existem limites nos modelos de planejamento lineares e racionais, baseados exclusivamente no julgamento de especialistas (BOOHER; INNES, 2010). Neste sentido, é preciso relembrar das recém-discutidas implicações da racionalidade limitada.

Sob este ponto de vista, o debate acerca das implicações democráticas da governança vem ganhando cada vez maior atenção; embora, as implicações acerca do papel desempenhado por estes mecanismos na democracia ainda sejam bastante controversas (KLIJN; SKELCHER, 2007; SØRENSEN; TORFING, 2007). Alguns argumentam que as novas formas de governança, em geral, são democraticamente controversas, pois enfraquecem a igualdade política e a transparência necessária para o controle político (PAPADOPOULOS, 2003).[147] Outros que os novos mecanismos de governança dão vida a democracia

[146] Segundo Guy Peter et al (2012, p.33), o interesse pela governança é um reflexo da capacidade institucional para governar.

[147] É preciso lembrar que não existe garantia de que todos os indivíduos terão acesso aos novos mecanismos de governança. Este fato tende a privilegiar os atores mais capazes em detrimento daqueles com menos recursos. Além disso, ainda existem aqueles mecanismos de governança de difícil controle (*accountability*) (KATZ; MAIR, 1995).

representativa ao criar novas arenas e empoderar à participação (FUNG *et al.*, 2003; WARREN, 2009).

O fato é que não é possível determinar, em abstrato, as implicações democráticas dos mecanismos de governança. É preciso considerar o papel de cada mecanismo individualmente (PETERS *et al.*, 2012, p. 187–207). Por isso, a análise de cada mecanismo e de suas implicações para a prevenção e o combate as improbidades foi tratada em separado. Este recurso descritivo, porém, não pode impedir uma análise adequada do impacto positivo que o conjunto dos mecanismos de governança democrática estudados exerce sobre a ocorrência das improbidades nos municípios brasileiros. Neste aspecto é que reside a principal contribuição desta tese que foi realizada com o intuito de investigar o fundamento das improbidades na Administração Pública municipal brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando. 1998. “Os avanços e os Dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente”. In Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, Luiz Carlos Bresser-Pereira; Peter Spink. Rio de Janeiro: FGV.

ACKERMAN, Susan-Rose; KUNICOVÁ, Jana. 2005. “Electoral rules and constitutional structures as constrains on corruption”. British Journal of Political Science. 35(4).

ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. 1995a. “Competition and corruption”. Applied Economics Discussion Papers Series 169 (Oxford University Press).

———. 1995b. “La nueva economía de la corrupción”. Estudios IEERAL 18(75): 119–139.

———. 1997. “The new economics of corruption: A survey and some new results”. Political Studies 45: 496–515.

ADSERA, Alicia; BOIX, Carles; PAYNE, Mark. 2003. “Are you being served? Political Accountability and Quality of Government”. Journal of Law, Economics & Organization 19(2): 445–490.

AGU. Advocacia-Geral da União. 2010. “Ofício no 074/CGU/AGU/2010. Solicita Saber Qual o Encaminhamento e as Medidas Adotadas de Responsabilização pela AGU Ref. a Sorteios Públicos da CGU”. Brasília: AGU.

AGU. Advocacia-Geral da União. 2012. “Resposta a solicitação de informações (e-SIC 00700.000163/2012-47)”. Brasília: AGU.

AIBAR, Eduard; URGELL, Ferran. 2004. “Govern electrònic i serveis públics: un estudi de cas sobre el portal interadministratiu Cat365”.

AKÇAY, Selçuk. 2006. “Corruption and Human Development”. Cato Journal 26(I): 29–48.

AKERLOF, George. 1970. “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”. The Quarterly Journal of Economics 84(3): 488–500.

ALATAS, Syed. 1990. Corruption: Its Nature, Causes and Functions. Aldershot: Avebury.

ALCHIAN, Armen; KESSEL, Reuben. 1962. Competition, Monopoly, and the Pursuit of Pecuniary Gain in Aspects of Labor Economics 157. Disponível em: < http://www.nber.org/chapters/c0605 >. Acesso em: 10 fev. 2013.

ALENCAR, Carlos Higino; GICO, Ivo. 2012. “A eficácia dos salários públicos como instrumento de combate à corrupção”. In Direito Penal Econômico e Análise Econômica do Direito Penal. São Paulo: Elsevier.

———. 2011. “Corrupção e judiciário - a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção”. Revista de Direito da FGV 7(1): 59.

ALMEIDA, Guilherme Henrique. 2008. Controle das Transferências Financeiras da União. Belo Horizonte: Editora Fórum.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. 1963. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton: UP.

AMARRIBO. 2003. Combate à corrupção nas prefeituras do Brasil. Ribeirão Bonito: AMARRIBO.

ANDERSON, Thomas. (2009). E-government as an anti-corruption strategy. Information Economics and Policy. 21 (3). 201-210.

ARAKAKI, Cristiane. 2008. “O Governo Eletrônico como Instrumento de Aproximação do Governo e o Cidadão”. Dissertação. Universidade de Brasília.

ARATO, Andrew. 2002. “Representação, soberania popular, e accountability”. Lua Nova (55-56): 85–103.

ARAUJO, Maria Celina. 2003. Capital Social. Rio de Janeiro: Zahar.

ARROW, Kenneth. 1985. “The Economics of Agency”. In Principals and Agents: The Structure of Business, Boston: Harvard Business School Press, p. 37–54.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro. 2010. “Primeiro relatório de pesquisa. Convênio EAESP/FGV-CGU: A auditoria como instrumento de gestão e de prevenção da corrupção.” São Paulo: FGV.

AVRITZER, Leonardo et al. 2008. Corrupção: Ensaios e Críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG.

AVRITZER, Leonardo. 2008. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.” Opinião Pública 41(1): 43–64.

BAC, Mehmet. 1996. “Corruption and Supervision Costs in Hierarchies”. Journal of Comparative Economics. Volume 22, Issue 2, April 1996, p. 99–118.

BACHARACH, Michael; GAMBETTA, Diego. 2000. “Trust as type detection”. In Deception, Fraud and Trust in Agent Societies. Dordrecht: Kluwer.

BALBE, Ronald da Silva. 2006. “Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas”. Revista da CGU 1(1): 61–77.

BANFIELD, Edward. 1958. The Moral Basis of Backward Society. New York: Free Press.

BANKS, Jeffrey; SUNDARAM, Rangarajan. 1993. “Adverse selection and moral hazard in a repeated elections model”. In Political Economy: Institutions, Competition, and Representation: Proceedings of the Seventh International Symposium in Economic Theory and Econometrics. New York: Cambridge University Press.

BARBOSA, Alexandre; FARIA, Fernando; PINTO, Sólon. 2004. “Governo Eletrônico: Um Modelo de Referência para a sua Implementação”. Congresso Anual de Tecnologia da Informação – CATI.

BARDHAN, Pranab. 1997. “Corruption and Development: A Review of Issues”. Journal of Economic Literature. 35 (3): 1320-46.

BARRO, Robert. 1973. “The control of politicians: An economic model”. Public Choice (14): 19–42.

BAZERMAN, Max H. 2004. Processo Decisório. São Paulo: Campus.

BECKER, Gary. 1983. “A theory of competition among pressure groups for political influence”. Quarterly Journal of Economics 98(3): 371–400.

———. 1968. “Crime and Punishment: An Economic Approach”. Journal of Political Economy 76 (2).

BEKKE, Hans; VAN DER MEER, Frits. 2000. Civil Service Systems in Western Europe. Cornwall: MPG Books.

BENEVIDES, Maria V. 1993. A cidadania ativa. São Paulo: Ática.

BERLE, Adolf; MEANS, Gardier. 1932. The Modern Corporation and Private Property. New York: Harcourt.

BERNSTEIN, Peter. 1997. Desafio aos deuses: a fascinante história do risco. Rio de Janeiro: Campus.

BERTRAND, Marianne et al. 2007. “Obtaining a driver´s license in India: An experimental approach to studying corruption”. Quarterly Journal of Economics 4(122): 1639–1676.

BERTOT, John; JAEGER, Paul; GRIMES, Justin. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-

corruption tools for societies. Government Information Quarterly. 27 (3). 264-271.

BESLEY, Timothy. 2006. Principled agents? The political economy of good government. New York: Oxford University Press.

BICHIR, Renata Mirandola. 2012. “Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família”. Tese. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

BIDERMAN, Ciro; AVELINO, George. 2011. “Terceiro relatório de pesquisa. Convênio EAESP/FGV-CGU: A auditoria como instrumento de gestão e de prevenção da corrupção.” São Paulo: FGV

BOOHER, David; INNES, Judith. 2010. Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy. London: Routledge.

BOTELHO, Milton M. 2006. Manual de Controle Interno: Teoria e Prática. Curitiba: Juruá.

BRASIL. 2012c. “Princípios e Diretrizes do Governo Eletrônico”. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>. Acesso em: 10 fev. 2012.

———. 2012b. Portaria n. 7, de 30 de janeiro de 2012 (Dispõe sobre o apoio financeiro à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS, e dá outras providências).

———. 2012a. “e-PWG - Padrões Web e-GOV.” Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/padroes-brasil-e-gov>. Acesso em: 10 fev. 2012.

———. 2011e. Portarias n. 337, de 15 de dezembro de 2011 (Dispõe sobre o apoio financeiro à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS, no exercício de 2011, e dá outras providências).

———. 2011d. Lei n. 12.435, de 6 de junho de 2011 (Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social).

———. 2011c. Lei no. 12.527, de 18 de novembro de 2011. (Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e

no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

———. 2011b. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. (Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.> Acesso em 28 jun. 2012.

———. 2011a. Decreto n. 7.636, de 07 de dezembro de 2011 (Dispõe sobre o apoio financeiro da União a Estados, Distrito Federal e Municípios destinado ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social com base no Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS).

———. 2010. Lei Complementar n° 135, de 04 de junho de 2010. (Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9o do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 20 dez. 2010.

———. 2007. Decreto n° 6.029, de 1 fevereiro de 2007 (Institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal).

———. 2004. Instrução Normativa n. 47, de 27 de outubro de 2004, do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/InstrucoesNormativas/IN_TCU_n47_27_outubro_2004.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2010.

———. 2003a. Lei n. 10.682, de 28 de maio de 2003. (Cria cargos na Carreira Policial Federal e o Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia

Federal e dá outras providências). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.682.htm>. Acesso em: 05 jun. 2010.

———. 2003b. Portaria n. 247, de 20 de junho de 2003. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2557>. Acesso em 20 jun. 2011.

———. 2001b. Medida provisória n. 2.143-31, de 2 de abril de 2001. (Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2143-31.htm>. Acesso em: 30 set. 2011.

———. 2001a. Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. (Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 30 set. 2011.

———. 2000. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. (Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30 set. 2011.

———. 1999. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 30 set. 2011.

———. 1994. Decreto n° 1.171, de 22 de junho de 1994 (Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil Federal). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 30 set. 2011.

———. 1992b. Lei n. 8.443 de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 30 set. 2011.

———. 1992a. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. (Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 30 set. 2011.

———. 1990. Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990. (Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 30 set. 2011.

———. 1989. Resolução n. 17, de 1989 (Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 30 set. 2011.

———. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.

———. 1969. Súmula 473-STF, de 3 de dezembro de 1969. (A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial). Disponível em: < http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/75/STF/473.htm>. Acesso em: 30 set. 2011.

———. 1967b. Decreto-lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967. (Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 30 set. 2011.

———. 1967a. Decreto Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967. (Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências).

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm>. Acesso em: 30 set. 2011.

———.1940. Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. (Código Penal). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm>. Acesso em: 28 nov. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Bresser. 2005. Reforma do Estado e administração pública gerencial. São Paulo: FGV Editora.

BROUSSEAU, Eric; GLACHANT, Jean-Michel. 2002. The Economics of Contracts. Theories and Applications. Cambridge: Cambridge University Press.

BROWN, A.J. 2006. “What We Are Trying to Measure? Reviewing the Basis of Corruption Definition”. In Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance), Burlington: Ashgate Publishing.

BRÜNING, Raulino. 1997. Corrupção : Causas e Tratamento. Tese. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.

BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. 1962. The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press.

BUCHANAN, James; et all. 1980. Toward a Theory of the Rent-Seeking Society. Texas A&M Press.

BUGARIN, Maurício; GARCIA, Leice; VIEIRA, Laércio. 2003. Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung.

BUNKER, Stephen; COHEN, Lawrence. 1983. “Collaboration and competition in two colonization projects: Toward a general theory of official corruption”. Human Organization 42: 106–114.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2001. Resolução da Câmara dos Deputados n. 19, de 14 de março de 2001 (Cria a Ouvidoria Parlamentar).

CAPEZ, Fernando. 2006. 3º Curso de Direito Penal - Parte Especial. São Paulo: Saraiva.

CARVALHO, Maria C. 2001. “Participação social no Brasil hoje”. In Figura paterna e ordem social: tutela, autoridade e legitimidades nas sociedades contemporâneas. Belo Horizonte: Autêntica, p. 171–206.

CASTELLS, Manuel. 2000. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra.

CASTELLS, Manuel; HIMANEN, Pekka. 2002. El estado del bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés. Madrid: Alianza.

CASTRO, Domingos Poubel. 2011. Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público. São Paulo: Editora ATLAS.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. 2003. Resolução n. 986, de 21 de novembro de 2003 (Estabelece as Normas Brasileiras de Contabilidade).

CGU, Controladoria-Geral da União. 2013. Processo n. 00075.000935/2013-45. (Anexo). Brasília.

_____. 2012f. “Solicita informações sobre o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público e o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública”. Email.

———. 2012e. “Portal da Transparência (Transferência de Recursos Federais aos Municípios)”.

———. 2012d. “1º Sorteio Especial - Grupo de Controle de Avaliação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.” Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/Especiais/GrupoControle/Sorteados/index.asp.>. Acesso em 12 jun. 2012.

———. 2012c. “Fortalecimento da Gestão Pública”. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/ControleSocial/FortalecimentoGestao/index.asp.> Acesso em: 20 set. 2010.

———. 2012b. “Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos”. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>. Acesso em: 20 mar. 2012.

———. 2012a. “Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos”. Disponível em: < http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp>. Acesso em: 10 jun. 2012.

———. 2011. “O Vereador e a Fiscalização dos Recursos Públicos Municipais”. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Brasília: CGU.

———. 2010b. “Olho Vivo no Dinheiro Público: Controle Social”. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Arquivos/ControleSocial2012.pdf >. Acesso em: 20 mai. 2010.

———. 2010a. “Ofício n° 6369/2010/SE/CGU-PR. Informações sobre Programas de Fiscalização”. Brasília: CGU.

———. 2008. Portaria CGU-PR n.528, de 11 de abril de 2008 (Institui o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública). Brasília: CGU.

———. 2006. Portaria CGU-PR n. 363, de 06 de junho de 2006 (Institui o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública Municipal a partir de Sorteios Públicos).

———. 2003. “Manual da Secretaria Federal de Controle Interno”. Brasília: CGU.

CHOWDHURY, Faizul. 2006. Corrupt bureaucracy and privatization of tax enforcement in Bangladesh. Dhaka: Shamabesh.

COASE, Ronald. 1960. “The Problem of Social Costs”. Journal of Law and Economics 3(1): 1–44.

_____. 1937. “The Nature of the Firm”. Economica. New Series, Vol. 4(16): 386-405.

COLEMAN, James. 1987. Toward an Integrated Theory of White Collar Crime. New York: Rinehart.

——-—. 1990. Foundations of Social Theory. Cambridge: Harvard University Press.

COUTINHO, Joana A. 1996. “O Conselho Municipal de Saúde: um estudo da participação popular na cidade de São Paulo (1989-1995)”. Dissertação. PUC.

DABBA-NORRIS, Era. 2000. “A Game-Theoretic Analysis of Corruption in Bureaucracies”. IMF Paper 00/106 (June).

DAHL, Robert. 1971. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press.

DAHLSTÖM, Carl; LAPUENTE, Victor; TEORELL, Jan. 2011. “The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption”. Political Research Quarterly 65(4). Disponível em: <http://prq.sagepub.com/content/early/2011/05/17/1065912911408109>. Acesso em: 23 dez. 2012.

DALLAS, George. 2004. Governance and Risk: An Analytical Handbook for Investors, Managers, Directors, and Stakeholders. New York: McGraw-Hill.

DAMATTA, Roberto. 2011. “Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro”.

DELLA PORTA, Donatella; VANUCCI, Alberto. 1999. Corrupt Exchanges, Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption. New York: De Gruyter.

———. 2005. “The Governance Mechanisms of Corrupt Transactions”. In Institutional Economics of Corruption, New York: Routledge.

DEMÉTRIO, Clarice. 2002. “Modelos Lineares Generalizados em Experimentação Agronômica”. Disponível em: <http://www.lce.esalq.usp.br/clarice/Apostila.pdf.>. Acesso em: 10 jun. 2012.

DIAMOND, Peter. 1971. “Political and Economic evaluation of social effects and externalities: Comment”. In Frontiers of Quantitative Economics, Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

DIERMEIER, Daniel; KREHBIEL, Keith. 2001. “Institutionalism as a Methodology”. Research Paper n. 1699, Graduate School of Business, Stanford University.

DI TELLA, Rafael; SCHARGRODSKY, Ernesto. 2003. “The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires”. Journal of Law and Economics. 46(1). p.269-292.

DOBEL, J. Patrick. 1999. Public Integrity. Johns Hopkins University Press.

DOBSON, Annette. 2001. An Introduction to Generalized Linear Models. London: Chapman & Hall.

DOMINGUES, José Maurício. 2008. “Patrimonialismo e Neopatrimonialismo”. Belo Horizonte: Editora UFMG.

DONALDSON, Theodore. 1968. “Robustness of the F-test to errors of both kinds and the correlation between the numerator and denominator of the F-ratio”. Journal of the American Statistical Association 63(322): 660–676.

DOWNS, Anthony. 1957. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper.

Eisenhardt, Kathleen M., e Mark J. Zbaracki. 1992. “Strategic decision making”. Strategic Management Journal 13(S2): 17–37. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/smj.4250130904/abstract>. Acesso em: 1 jan. 2013.

ELLIOTT, Kimberly Ann. 2002. A Corrupção e a Economia Global. Brasília: Ed. UnB.

ELSTER, Jon. 1983. Explaining technical change: a case study in the philosophy of science. Cambridge: Cambridge University Press.

———. 1986. Rational Choice (Readings in Social & Political Theory). New York: New York University Press.

ERLINGSSON, Gissur; BERG, Andreas; SJOLIN, Mats. 2008. “Public Corruption in Swedish Municipalities: Trouble Looming on the Horizon?” Local Government Studies 34(5): 595–608.

VAN EVERA, Stephen. 1997. Guide to Methods for Students of Political Science. Ithaca: Cornell University Press.

FAORO, Raymundo. 1958. Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo.

FAUSTINO, Débora Letícia. 2008. “Improbidade Administrativa e os Agentes Políticos.” In III Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União: Monografias Premiadas, Brasília: CGU.

FEREJOHN, John. 1986. “Incumbent performance and electoral control”. Public Choice 50(1-3): 5–25.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico. 2011. “Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments”. American Economic Review 101: 1274–1311.

_____. 2009. “Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral Outcomes”. Quarterly Journal of Economics 123(2): 703–745.

FIELD, Andy. 2009. Discovering statistics using SPSS. 3 ed. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. 2001. “Instituições e Política no Controle do Executivo”. DADOS 44(4): 689–727.

FIGUEIREDO, Jorge Eduardo. 2001. “Comunidade cívica, capital social e conselhos de saúde no Estado do Rio de Janeiro”. Fundação Oswaldo Cruz.

FILGUEIRAS, Fernando. 2006. “A Corrupção na Política: Perspectivas Teóricas e Metodológicas”. Cadernos CEDES 5.

———. 2004. “Notas sobre o conceito de Corrupção: Um debate com juristas, sociólogos e economistas”. Revista de Informação Legislativa.

FIORINA, Morris. 1982. “Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal,Process or Administrative Process?” Public Choice 39: 33–66.

———. 1986. “Legislator Uncertainty, Legislative Control, and the Delegation of Legislative Power”. Journal of Law, Economics, & Organization 2(1): 33–51.

FIRJAN, FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 2010. “Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - 2010”. Base de Dados. Disponível em: <http://www.firjan.org.br>. Acesso em: 10 jan. 2011.

_____. 2007. “Índice FIRJAN de Desenvolvimento Humano Municipal (IFDM)”. Base de Dados. Disponível em: <http://www.firjan.org.br>. Acesso em: 10 jan. 2011.

FONSECA, Délcio F. 2000. “O drama dos novos papéis sociais: um estudo psicossocial da formação de identidade nos representantes dos usuários num Conselho Municipal de Saúde”. Dissertação. PUC.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. 2004. Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London:Verso.

FUKS, Mario. 2002. “Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná”. In Democracia: Teoria e Prática, Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 245–272.

FUKUYAMA, Francis. 1995. Trust: The social virtues and the creation of prosperity. New York: The Free Press.

FURTADO, Lucas R. 2010. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum.

FURUBOTN, Eirik; RICHTER, Rudolf. 2005. Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics. 2nd Edition. University of Michigan Press.

GAEBLER, Ted; OSBORNE, David. 1995. La Reinvención del Gobierno. Barcelona: Paidos.

GALTUNG, Fredrik. 2006. “Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices”. In Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance), Burlington: Ashgate Publishing.

GAMBETTA, Diego. 1998. “Comment on Corruption and Development. In: Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development.”

———. 2002. “Corruption: An Analytical Map”. In Political Corruption in Transition: A Skeptical Handbook, Budapest: Central Europe University.

GARCIA, Ricardo Letizia. 2003. “A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências: Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul.” Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

GAZENMÜLLER, Cristine Köhler; BALSANELLI, Kleber Alexandre. 2007. “O direito administrativo disciplinar como instrumento de combate à corrupção”. Revista da CGU Ano - II(2): 26–39.

GERRING, John. 2001. Social Science Methodology: a Criterial Framework. Cambridge: Cambridge University Press.

GIBBS, Jennifer; KRAEMER, Kenneth; DEDRICK, Jason. 2003. “Environment and Policy factors shaping global eCommerce difusión: a cross country comparison”. The Information Society 19: 5–18.

GOERTZ, Gary. 2005. Social Science Concepts: A User’s Guide. Princeton: Princeton University Press.

GOMES, Kátia Maria Paiva. 2008. “Proposta de Fiscalização e Controle: Um Instrumento de Controle do Legislativo sobre o Executivo”. Monografia. Câmara dos Deputados.

GONZALEZ, Júlio; POWER, Timothy. 2003. “Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre Corrupção: Uma Investigação Quantitativa em Nível Mundial”. Revista de Sociologia e Política. 21(0): 51-69.

GORTA, Angela. 2006. “Corruption Risk Areas and Corruption Resistance”. In Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance), Burlington: Ashgate Publishing.

GOULART, Flávio A. 1993. “Movimentos sociais, cidadania saúde: anotações pertinentes à conjuntura atual”. Revista Saúde em Debate 39: 53–75.

GOULD, David, e Tshiabukole MUKENDI. 1989. “Bureaucratic corruption in africa: causes, consequences and remedies”. International Journal of Public Administration 12(3): 427–457.

GOYATÁ, Rubens. 2008. “Privatismo”. In Corrupção: Ensaios e Críticas, Belo Horizonte: Editora UFMG.

GRAEFF, Peter. 2005. “Why Should One Trust in Corruption? The Linkage between Corruption, Norms and Social Capital”. In The New Institutional Economics of Corruption, New York: Routledge.

GROSSMAN, Sanford; HART, Oliver. 1986. “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration”. The Journal of Political Economy 94(4): 691.

GUILLÉN, Mauro; SUÁREZ, Sandra. 2001. “Developing the Internet: entrepeneurship and public policy in Ireland, Singapore, Argentina and Spain”. Telecommunications Policy 25: 349–371.

GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid; ALONSO-TERME, Rosa. 1998. “Does corruption affects income inequality and poverty?” Working paper 98/76 Washington, DC.

GUTIÉRREZ REÑÓN, Alberto. 1987. “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas”. Documentación Administrativa: 29–70.

HARGITTAI, Eszter. 1999. “Explaining Differences in Internet Connectivity Among OECD Countries”. http://www.eszter.com/research/pubs/hargittai-westernweb.pdf.

HARRIS, Robert. 2003. Political Corruption: In and Beyond the Nation State. London: Routledge.

HART, Oliver. 1995. “Corporate Governance: Some Theory and Implications”. The Economic Journal 15(430): 678–689.

HEADY, Ferrel. 1996. “Configurations of civil service systems”. In Civil Service Systems in Comparative Perspective, Bloomington: Indiana University Press.

HEEKS, Richard. 1999. Reinventing Government in the Information Age. Londres: Routledge.

HEIDENHEIMER, Arnold. 1978. Political Corruption: Readings in Comparative Analysis. Transaction Publishers.

HELMKE, Gretchen; LEVITSK, Steven. 2004. “Informal institutions and comparative politics: a research agenda”. Perspectives on Politics. 2 (4). pp.725-240.

HOLANDA, Nilson. 2006. Avaliação de Programas (Conceitos Básico sobre Avaliação “ex post”). Fortaleza: ABC.

HOLMSTROM, Bengt. 1979. “Moral Hazard and Observability”. Journal of Economics 10(1): 74–91.

HOOD, Christopher. 1991. “A public management for all seasons?” Public Administration 69(1): 3–19.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael. 1991. Administrative argument. Aldershot: Dartsmouth.

HOWSE, Robert; DANIELS, Ronald. 1995. “Rewarding whistleblowers: The costs and benefits of an incentive-based compliance strategy”. In Corporate decision-making in Canada, Calgary: University of Calgary Press.

HUGHES, Owen E. 2001. The way ahead for new public management. Caulfield East, Vic. Dept. of Management, Monash University.

HUNTINGTON, Samuel P. 1975. A Ordem Política nas Sociedades em Mudança. São Paulo: Forense Universitária.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. 2011. “Cidades@”. Base de Dados. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1.>. Acesso em: 10 jan. 2011.

———. 2010. “Censo 2010”. Base de Dados. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2011.

———. 2009. “Pesquisa de informações básicas municipais (2009)”. Base de Dados. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2011.

———. 2008. “As Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil - 2005”. Base de Dados. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2011.

———. 2006a. “Pesquisa de informações básicas municipais (2006)”. Base de Dados. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2011.

———. 2006b. “Produto Interno Brutos dos Municípios: 2003-2006”. Base de Dados. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2011.

———. 2000. “Censo 2000”. Base de Dados. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2011.

ICAC, Independent Commission Against Corruption. 2012. “Independent Commission Against Corruption (ICAC)”. Disponível em: < http://www.icac.org.hk/en/about_icac/bh/index.html>. Acesso em: 10 jan. 2011.

INGLEHART, Ronal. 2000. “Culture and democracy”. In Culture Matters: How values shape human progress, New York: Basic Books.

INTOSAI, Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. 2007. “Diretrizes para normas de controle interno do setor público. Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther”. Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Brasil. Série Traduções – N.13

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2012. “IPEA DATA”. Base de Dados. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2011.

ISNIE. 2008. “International Society for New Institutional Economics”. Disponível em: <http://www.isnie.org/>. Acesso em: 28 jun. 2008.

JACKMAN, Robert; MONTINOLA, Gabriella. 2002. “Sources of Corruption: A Cross-Country Study”. British Journal of Political Science 32: 147–170.

JAIN, Arvind K. 2001. “Corruption: a Review”. Journal of Economics Surveys 15(1).

JENSEN, Michael; MECKLING, William. 1976. “Theory of Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure”. Journal of Financial Economics 3(4): 305–360.

JOHNSON, Omotunde E. G. 1975. “An Economic Analysis of Corrupt Government, With Special Application to Less Developed Countries”. Kyklos 28(1).

KARTZ, Richard; MAIR, Peter. 1995. ‘‘Changing models of party organization and party democracy the emergence of the cartel party”. Party Politics. 1(1). p.p. 5-28.

KAUFMANN, Daniel. 2004. Human Rights and Governance: The empirical Challenge. New York: New York University Law School.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. 2009. Aggregate and Individual Governance Indicators (1996–2008). Washington: The World Bank.

KAUFMANN, Daniel; SIEGELBAUM, Paul. 1997. “Privatization and corruption in transition economies”. Journal of International Affairs 50: 419–459.

KAUFMANN, Daniel; WEI, Shang-Jin. 2000. “Does’Grease Money’Speed Up the Wheels of Commerce?” NBER Working Paper n. 7093. Issued in April 1999

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. 2005. “As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local”. Opinião Pública 11(2): 337–365.

KEY, Vernon. 1966. The responsible electorate. Cambridge: Cambridge University Press.

KHAN, Musthtaq. 1998. “Patron-clients networks and Economic Effects of corruption”. European Journal of Development Research 10(I): 16–39.

———. 1996. “The efficiency implications of corruption.” Journal of International Development 8(5): 683–696.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. 2006. “Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?” Revista de Administração Pública 40(3): 479–499.

KLEIN, Lara M. 2008. “Avaliação da efetividade dos controles internos do Programa Nacional de. Alimentação Escolar a partir da aplicação da aplicação da metodologia COSO.” Monografia. Universidade do Legislativo Brasileiro.

KLITGAARD, Robert. 1994. A Corrupção sobre Controle. Zahar.

KNACK, Stephen; KEEFER, Philip. 1995. “Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures.” Economics & Politics 7(3): 207–227.

KREPS, Gary. 1990. “Corporate Culture and Economic Theory”. In Perspectives on Positive Political Economy, Cambridge: Cambridge University Press.

KRUEGER, Anne. 1974. “The Political Economy of Rent-Seeking”. American Economic Review 64.

LABRA, Maria E.; FIGUEIREDO, Jorge. 2002. “Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos Conselhos de Saúde”. Revista Ciência e Saúde Coletiva 7(3): 537–547.

LAFFONT, Jean Jacques. 1989. The Economics of Uncertainty and Information. Cambridge: MIT Press.

LAMBSDORFF, Johann Graf. 2001. Background Papar to the 2001 Corruption Perception Index. Transparency International and Göttingen University.

———. 2005. “Consequences and Causes of Corruption: What do We Know from a Cross-Section of Countries?” In International Handbook on The Economics of Corruption, Northampton: Susan Rose-Ackerman, p. 615.

———. 2002a. “Corruption and Rent-Seeking”. Public Choice 113: 97–125.

———. 2002b. “Making Corrupt Deals – Contracting in the Shadow of Law”. Journal of Economic Behavior and Organization 48(3).

———. 2006. “Measuring Corruption - The Validity and Precision of Subjetive Indicators (CPI)”. In Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance), Burlington: Ashgate Publishing.

LAMBSDORFF, Johann Graf; TEKSÖZ, Sitki. 2005. “Corrupt Relational Contracting”. In The New Institutional Economics of Corruption, New York: Routledge.

LANGSETH, Petter. 2006. “Measuring Corruption”. In Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance), Burlington: Ashgate Publishing.

LAPUENTE, Victor. 2009. “Institutional Problems and Corruption”. In Towards a New Global Deal. Report on Democracy in Spain, Madrid: Fundación Alternativas.

LEAL, Vitor Nunes. 1948. Coronelismo, Enxada e Voto. São Paulo: Alfa-Omega.

LEDERMAN, Daniel; NORMAN, Loayza; SOARES, Rodrigo. 2005. “Accountability and corruption: Political institutions matter”. Economics & Politics 17(1): 1–35.

LENK, Klaus; TRAUNMÜLLER, Roland. 2001. “Broadening the Concept of Electronic Government.” In Designing e-Government, Amsterdam: Kluwer.

LEVI-FAUR, David. 2003. “The politics of liberalization: privatization and regulation-for-competition in Europe´s and Latin America´s telecoms and eletric industries.” European Journal of Political Research 42(5): 705–740.

LICHAND, Guilherme; LOPES, Marcos Felipe; MEDEIROS, Marcelo. 2011. “The limited power of information: Monitoring and corruption deterrence-evidence from a random-audits program in Brazil”. Mimeo.

LIJPHART, Arend. 1999. Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries. New Haven: Yale University Press.

LIPSET, Seymor; ROKKAN, Stein. 1967. Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. The Free Press.

LITTLE, Daniel. 1991. Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of Social Science. Westview Press.

LÖFFLER, Elke; BOVAIRD, Tony. 2003. Public management and governance. New York: Routledge.

LOPES, Marcos Felipe Mendes. 2011. “Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate”. Fundação Getúlio Vargas.

LOPEZ, Felix. 2004. “A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama”. Revista de Sociologia e Política 22: 153–177.

LOUREIRO, Maria Rita G. et al. 2010. “Controles Democráticos sobre a Administração Pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público”. In Burocracia e Política no Brasil, Rio de Janeiro: FGV Editora.

LOUREIRO, Maria Rita G. 2011. “Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal”. In Série Pensando o Direito, Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL).

MACHADO, Henrique; MENDONÇA, Susana Bótar. 2013. “A responsabilização como fator diferencial no combate à corrupção: um estudo de casos a partir das fiscalizações da Controladoria-Geral da União nos municípios e da atuação do Tribunal de Contas da União”. In Transparência Pública, São Paulo: Schoba.

MAHMOOD, Mabroor. 2005. “Corruption in civil administration: Causes and cures”. Humanomics, 21(3/4), 62-84.

MAJORE, Giandomenico. 1994. “Paradoxes of privatization and deregulation”. Journal of European Public Policy 1(1): 53–69.

MANZETTI, Luigi. 1999. Privatization south america style. Oxford: Oxford University Press.

MARAVALL, José Maria. 2003. El Control de los Políticos. Madrid: Taurus Santillana.

MARE. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. 1995. “Plano Diretor da Reforma do Estado”. Brasília: Presidência da República.

MARTINS, Humberto Falcão. 2005. “Gestão de recursos públicos: orientação para resultados e accountability”. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado 3.

MATIAS-PEREIRA, José. 2007. Curso de administração pública. São Paulo: Atlas.

MAURO, Paolo. 1995. “Corruption and Growth”. Quarterly Journal of Economics 110(3): 681–712.

———. 1998. “Corruption and the composition of government expenditure”. Journal of Public Economics 69(2): 263–279.

———. 1995. “Corruption and Growth”. The Quarterly Journal of Economics. 110 (3): 681-712.

MAYNTZ, Renate. 1998. “New challenges to governance theory”. European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC No 98/50.

MBAKU, John Mukum. 1992. “Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior”. Konjunkturpolitik 38.

MCCHESNEY, Fred. 1997. Money for nothing: Politicians, rent-extraction, and political extortion. Cambridge: Harvard University Press.

McCUBBINS, Matthew; NOLL, Roger; WEINGAST, Barry. 1989. “Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies”. Virginia Law Review 75(2): 431–482.

McCUBBINS, Matthew; SCHWARTZ, Thomas. 1984. “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”. American Journal of Political Science 28: 165–179.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. 2012. “Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS)”. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2012.

MEC. Ministério da Educação. 2012. “Resposta ao pedido de informação encaminhado ao Ministério da Educação (eSIC 23480015331201236)”.

MEIRELLES, Hely. 2011. 38 Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo.

MELLO, Fernando. 2011. “O raio-X da corrupção: peritos da Polícia Federal descobriram como se assaltam os cofres públicos sem deixar rastros e ao abrigo da lei”. Revista VEJA 44(2220): 120–128.

MILLER, Gary. 2000. “Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies”. Journal of Public Administration Research and Theory 10(2): 289–330.

MILLER, William. 2006. “Perceptions, Experience and Lies: What Measures Corruption and What do Corruption Measures Measure?” In Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance), Burlington: Ashgate Publishing.

MO, Pak Hung. 2001. “Corruption and Economic Growth”. Journal of Comparative Economics 29(1): 66–79.

MOE, Terrie. 1990. “Political Institutions: The Neglect side of the Story”. Journal of Law, Economics & Organization 6(Special Issue).

———. 1984. “The New Economics of Organization”. American journal of Political Science 28.

MOURA NETO, João Paulo. 2010. “Podem os baixos salários ser apontados como uma das fontes de corrupção no setor público? Um estudo sobre os diferenciais de salário público/privado nos governos estaduais brasileiros.” Dissertação. Fundação Getúlio Vargas.

MOURITZEN, Poul; SVARA, James. 2002. Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

MS. Ministério da Saúde. 2011. “Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS)”. Base de Dados. Disponível em: <http://www.saude.gov.br>. Acesso em 10 jan. 2011.

———. 2010a. “Ofício 423/GM (Despacho n. 3699 MS/SE/FNS), de 16 de junho de 2010”.

———. 2010b. “Ofício n. 619/GM (SIPAR 25000.056042/2010-14), de 26 de agosto de 2010.”

MUELLER, Dennis. 1989. Public Choice II. Cambridge: Cambridge University Press.

MUNDIAL, BANCO. 2007. “Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank”. Disponível em: <http://www1worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>. Acesso em: 10 jun. 2010.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. 2007. “Global map of corruption and transparency: Understanding the issue”. http://forum.maplecroft.com/showtext?issue=3&topic=understanding_the_issue.

MUNGER, Michael; MITCHELL, William. 1991. “Economic models of interest groups: An introductory survey”. American Journal of Political Science 35(2): 512–546.

MYERSON, Roger. 1993. “Effectiveness of electoral systems for reducing government corruption: A game-theoretic analysis”. Games and Economic Behavior 5(1): 118–132.

NASCIMENTO, José L. R. 2010. “A Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: Análise Comparativa entre o controle administrativo e o controle público.”

NEDEGP. Núcleo de Estudos em Democracia, Ética e Governança Pública. 2012. Base de Dados (Improbidade nos Municípios Brasileiros – 2006/2011). Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares. Universidade de Brasília.

NISKANEN, William. 1971. Bureaucracy and Representative Government. Aldine: Atherton.

NORRIS, Pippa. 1999. “Conclusions: The Growth of critical citizens and its consequences.” In Critical citizens: Global support for democratic government, New York: Oxford University Press.

NORTH, Douglass. 1992. Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.

———. 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.

North, Douglass. 1981. Structure and Change in Economic History. W. W. Norton & Company.

NYE, Joseph. 1967. “Corruption and Political Development: a cost-benefit analysis”. American Political Science Review 61(4).

O´DONNELL, Guillermo. 1998. “Accountability Horizontal e Novas Poliarquias”. Lua Nova 44: 27–52.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. 2011. “Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira”. Brasília: OCDE.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. 2001. “Understanding digital divide”. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/38/57/1888451.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

OGP. Open Government Partnership. 2012. “About”. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/about>. Acesso em 10 jun. 2012.

OLIVEIRA, Edmundo. 1991. Crimes de Corrupção. Rio de Janeiro: Editora Forense.

OLIVEIRA, Francisco J. A. 1996. “Participação social em saúde: as dimensões da cultura”. Revista Saúde em Debate 52: 67–73.

OLKEN, Benjamin A. 2009. “Corruption perceptions vs. corruption reality”. Journal of Public Economics 93: 950–964.

OSTROM, Elinor. 2000. “Private and Common Property Rights”. Encyclopedia of Law and Economics II: 332–379.

PADHY, Krushna. 1986. Corruption in Politics (A Case Study). Delhi: BR Publishing Corporation.

PAPADOPOULOS, Yannis. 2003. “Cooperative forms of governance: problems of democratic accountability in complex environments”. European Journal of Political Research. 42 (4). pp. 473-501.

PARETO, Vilfredo. 1984. Tratado de Sociologia Geral. São Paulo: Ática.

PÉREZ-CASTRILLO, David; MACHO-STANDLER, Inés. 1997. An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts. Oxford: Oxford University Press.

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. 1990. Macroeconomic Policy, Credibility and Politics. New York: Routledge.

PETERS, Guy; TORFING, Jacob; PIERRE, Jon; SORENSEN, Eva. 2012. Interactive Governance. Advance the paradigm. Oxford: Oxford University Press.

PHILP, Mark. 2006. “Corruption Definition and Measurement”. In Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance), Burlington: Ashgate Publishing.

PIATTONI, Simona. 2001. Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.

PIERSON, Paul. 2004. Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis. Princiton: Princeton University Press.

PIZZORNO, Alessandro. 1992. “La corruzione nel sistema político”. In Scambio occulto, Bologna.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2000. “Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)”. Banco de Dados. Disponível em: <www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH>. Acesso em: 10 jan. 2010.

POLLITT, Christopher. (2010). “Simply the best? The international benchmarking of reform and good governance”. In Pierre and Ingraham (Eds). Comparative Administrative Change and Reform. Montreal: McGill-Queen´s University Press. pp. 91-113.

POPE, Jeremy. 1996. National integrity systems: The TI source book. Berlin: Transparency International.

PRR-1. Procuradoria Regional da República. 2010. “Ofício n. 025/2010 - NUCRIM/PRR1/SECRETARIA (Pedido de informação encaminhado a

Procuradoria Regional da República da 1a Região - Protocolo Fênix NUCRIM/PRR1a/DF 148/2010)".

PRR-5. Procuradoria Regional da República. 2011. "Ofício n. 097/2011/PRR5/GCP".

PRZEWORSKI, Adam. 1996. "On the Design of State: A Principal-Agent Perspective". Trabalho apresentado ao seminário "Reforma do Estado na América Latina e Caribe", patrocinado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, O Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Organização das Nações Unidas. Brasília, 16 e 17 de maio de 1996.

PUTNAN, Robert. 1996. Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV.

RAGIN, Charles. 2000. Fuzzy-Set Social Science. Chicago: Chicago University Press.

RAYNER, Derek G. 1984. The Unfinished Agenda. London: Athlone Press.

REVISTA ISTOÉ. 2004. "Corrupção e prisão no TCU: Time do primeiro escalão manobrava licitações, desviava e recebia propina." Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/8600_CORRUPCAO+E+PRISAO+NO+TCU.>. Acesso em: 05 jan. 2010.

RHODES, Rod. 1997. Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham: Open University Press.

ROSE-ACKERMAN, Susan. 1999. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge University Press.

_____. 1996. "?Una administración reducida significa una administración más limpia?" Nueva Sociedad 145: 66–79.

———. 1994. "Reducing bribery in the public sector". In Corruption and democracy: Political institutions, processes and corruption in transition states in east-central europe and in the former soviet union, Budapest: Institute for constitutional and legislative policy.

———. 1978. Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press.

ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. 2008. "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions". Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 21(2): 165–190.

SALANIÉ, Bernard. 1997. The Economics of Contracts. Cambridge: MIT Press.

SAMPFORD, Charles et al. 2006. Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance). Burlington: Ashgate Publishing.

SANTOS, André M. 2006. “Regras Eleitorais Importam? Modelos de Listas Eleitorais e seus Efeitos sobre a Competição Partidária e o Desempenho Institucional”. DADOS 49(4): 721–749.

SANTOS, Orlando; RIBEIRO, Luiz; AZEVED, Sérgio. 2004. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan.

SAPPINGTON, David E. 1991. “Incentives in Principal-Agent Relationships”. The Journal of Economic Perspectives 5(2): 45–66.

SARTORI, Giovanni. 1970. “Concept Misformation in Comparative Politics”. American Political Science Review 64(4): 1033–1053.

———. 1987. The theory of democracy revisited. New Jersey: Chatham.

SCHUMPETER, Joseph. 1984. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar.

SELIGSON, Mitchell. 2002. “The Impact of corruption on Regime Legitimacy: A comparative study of four Latin America countries”. The Journal of Politics 64(2): 408–433.

SELIGSON, Mitchell; RENNÓ, Lúcio. 2000. “Mensurando confiança Interpessoal: Notas acerca de um conceito multidimensional”. Dados 43(4): 00–00. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_ arttext&pid=S0011-5258200000040 0007>. Acesso em: 10 mai. 2011.

SENADO FEDERAL. 2005. Resolução n. 1, de 22 de fevereiro de 2005.

SHEPSLE, Kenneth; BONCHECK, Mark. 1997. Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions. New York: W. W. Norton & Company.

SHIM, Dong; EOM, Tae. 2009. Anticorruption effects of information and communication technology (ICT) and social capital. International Review of Administrative Science. 75. 99-116.

SHIM, Dong; EOM, Tae. 2008. E-government and anti-corruption: Empirical analysis of international data. International Journal of Public Administration. 31. 298-316.

SIGA BRASIL. 2011. “SIGA BRASIL”. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil.>. Acesso em: 02 jun. 2011.

SILVA, Ilse G. 1996. “Conselho Municipal de Saúde: um mecanismo de democratização ou de cooptação?” Dissertação. UFMA.

SILVA, Marcos. 2001. A Economia Política da Corrupção no Brasil. São Paulo: SENAC.

SILVA, Marcos; FREITAS, Fernando; BANDEIRA, Andrea. 2001. How Does Corruption Hurt Growth? Evidences about the Effects of Corruption on Factors Productivity and Per Capita Income. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

SIMON, Herbert. 1957. Models of a Man. New York: John Wiley and Sons, Inc.

———. 2000. “Public Administration in today´s world of organization and markets”. Political Science and Politics 33(4): 749–756.

SIMON, Herbert A. 1961. Administrative Behaviour. 2d ed. New York: Macmillan Press.

SIRIPRACHAI, Somboom. 1993. “Rent-Seeking Activities: a survey of recent issues”. Lund Papers in Economic History 28.

SMITH, Steven; LIPSKY, Michael. 1993. Non-profits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting. Cambridge: Cambridge University Press.

SOOD, Rishi. 2003. “The Four Phases of E-Government in the Public Sector Market (Gartner Group Report, 2000)”. In Digital Government: Principles and Best Practices, Hershey: IGI Global.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. 2007. Theories of Democratic Network Governance (Language and Globalization). Basingstoke: Palgrave.

SOUZA, Corine. 2008. “O Papel do Controle Interno na Gestão dos Gastos Públicos Municipais”. Monografia. FAE.

SPECK, Bruno. 2000. “Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas”. In Os custos da corrupção, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

STF. Supremo Tribunal Federal. 2006. “Boletim do STF n. 428”.

STIGLITZ, Joseph. 1987. “Principal-agent problem”. The Palgrave Dictionary of Economic 3.

STOKER, Gerry. 1998. “Governance as theory: five propositions”. International Social Science Journal 50(155): 17–28.

VAN STRALEN, Cornelis Johannes et al. 2006. “Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul”. Ciência & Saúde Coletiva 11(3): 621–632.

VON NEUMANN, John; MORGENSTERN, Oskar. 1944. The Theory of games and economic behavior. New Jersey: Princeton University Press.

TAKAHASHI, Tadao. 2000. Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/18940.html.>. Acesso em: 10 jan. 2010.

TANZI, Vito. 1998. “Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope and Cures”. IMF Staff Paper 45(4): 35.

TANZI, Vito, e Hamid DAVOODI. 1997. “Corruption, Public Investment, and Growth”. (October). IMF Working Paper, Vol. , pp. 1-23

TASHAKKORI, Abbas ; TEDDLIE, Charles. 2002. Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research. New York: SAGE.

TCU. Tribunal de Contas da União. 2012b. “Resposta a manifestação - 87027”.

———. 2012a. Portaria n. 123, de 28 de maio de 2012. (Dispõe sobre o atendimento das manifestações e das solicitações de acesso à informação encaminhadas ao Tribunal de Contas da União).

_____. 2010. “Comunicações Processuais. Ofício n° 582/2010-TCU/SECEX-RJ”.

_____. 2009. “Critérios gerais de controle interno na administração pública: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países.” Brasília: TCU.

——-—. 2007. Instrução Normativa n. 56, de 05 de dezembro de 2007. (Dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas).

THEOBALD, Robin. 1990. Corruption, Development, and Underdevelopment. Duke University Press.

TI. TRANSPARÊNCIA, INTERNACIONAL. 2008. “Poverty, Aid and Corruption”. Transparency Policy Paper. Bangladesh: National Integrity Programme.

_____. 2007. “About Transparency International”. Disponível em: <http://www.transparency.org/about_us.>. Acesso em 10. Jan. 2010.

_____. 2006. Global Corruption Report - 2006. London: Pluto Press.

TOCQUEVILLE, Alexis. 1998. A democracia na América. São Paulo: Martins Fontes.

TOLBERT, Caroline; MOSSBERGER, Karen. 2006 The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. Public Administration Review. 66 (3), 354-369.

TORSTEN, Persson; ROLAND, Gerard; TABELLINI, Guido. 1997. “Separation of powers and political accountability”. Quarterly Journal of Economics 112(4): 1163–1202.

TORSTEN, Persson; TABELLINI, Guido. 2000. Political economics: Explaining economic policy. London: MIT Press.

TORSTEN, Persson; TABELLINI, Guido; TREBBI, Francesco. 2003. “Electoral rules and corruption”. Journal of the European Economic Association 1(4): 958–989.

TREISSMAN, Daniel. 2000. “The Causes of Corruption: A Cross-National Study.” Journal of Public Economics. 76.

———. 2007. “What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?” Annual Review of Political Science 10.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. 2012. “Banco de dados: Repositório de dados eleitorais”. Base de Dados. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/repositorio-de-dados-eleitorais.>. Acesso em: 10 jan. 2012.

TULLOCK, Gordon. 1989. The economics of special privilege and rent-seeking. London: Kluwer Academic Publishers.

———. 1987b. “Rent-seeking”. The New Palgrave Dictionary of Economics.

———. 1987a. “Public choice”. The New Palgrave Dictionary of Economics.

———. 1967. “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft.” In The Characteristics of Political Equilibrium - Public Choice Theory II., Aldershot: Edward Elgar.

UN. United Nations. 2012. “UN Millennium Development Goals”. Disponível em: <www.un.org/millenniumgoals/>. Acesso em: 10 jan. 2012.

UNDP. United Nations Development Programme. 2012. “Governance for sustainable human development: A UNDP policy document”. Disponível em: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm.>. Acesso em 10 jan. 2012.

UNHCHR. United Nations High Commissioner for Human Rights. 2007. “Good governance practices for the protection of human rights”. Disponível em:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance.pdf>. Acesso em 10 jan. 2010.

UNODC. 2002. “Draft United Nations Convention against Corruption (Ad Hoc Committee for the Negotiation of a Convention against Corruption)”. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_1/261_3_p1_e.pdf.> Acesso em 10. Jun. 2012.

UNODC. Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime. 2007. “Programa Contra a Corrupção.” Disponível em: <http://www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais_corrupcao.html.>. Acesso em 10 jan. 2010.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. 2003. “United Nations Convention Against Corruption”. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.>. Acesso em: 05 mai. 2011.

VAN RIJCKEGHEM, Caroline; WEDER, Beatrice. 2001. “Bureaucratic corruption and the rate of temptation: Do wages in the civil service affect corruption, and by how much?” Journal of Development Economics. 65(2). p. 307-331.

_____. 1997. “Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?” IMF Working Paper 97/73.

VIANNA, Francisco J. O. 1999. Instituições Políticas Brasileiras. Brasília: Senado Federal.

VIEGAS, Ana Cláudia C. 1997. “Trocas, facções e partidos : um estudo da vida política em Araruama-RJ.” Tese. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

VIEIRA, James. 2009. “O Fundamento das Improbidades na Administração Pública Brasileira: Uma Análise Exploratória dos Resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União.” In 4º Concurso Nacional de Monografias da Controladoria-Geral da União. Brasília: CGU (Presidência da República).

VISHNY, Robert; SHLEIFER, Andrei. 1993. “Corruption”. Quarterly Journal of Economics. MIT Press, vol. 108(3): 599-617.

WARREN, Mark E. 2009. “Governance-driven democratization.” Critical Policy Studies. 3(1). p. 3-13.

_____. 2004. “What Does Corruption Mean in a Democracy?” American Journal of Political Science 48(2): 328–343.

_____. 2002. “What can democratic participation mean today?”. Political Theory. 30 (5). p. 677-701.

WB. World Bank. 1992. “Governance and Development”. Disponível em: <http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance>. Acesso em 11 set. 2011.

WEBER, Leonardo. 2011. “Pedido de informação sobre o encaminhamento dado a Procuradoria-Geral da União aos relatórios de fiscalização por sorteios da Controladoria-Geral da União.” Entrevista realizada em 10 maio de 2011.

WEBER, Luis Alberto. 2006. “O Capital Social e Corrupção Política nos Municípios Brasileiros (O Poder do Associativismo).” Universidade de Brasília, Departamento de Ciência Política.

WEBER, Max. 1920. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília.

WEI, Shang-Jin. 2000. “How Taxing is Corruption on International Investors?” Review of Economics and Statistics 82(1): 1–11.

_____. 1999. Corruption in economic development: Beneficial grease, minor annoyance, government or major obstacle? Washington, DC: The World Bank. Retrieved from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=604923

WEINGAST, Barry; MARSHALL, William. 1988. “The Industrial Organization Of Congress”. Journal of Political Economy 96: 132–163.

WEINGAST, Barry; SHEPSLE, Kenneth. 1987. “The Institutional Foundations of Committee Power”. The American Political Science Review 81(1): 85–104.

WEISS, Carol. 1998. Evaluation: methods for studying programs and policies. New Jersey: Upper Saddle River.

WELP, Yanina; AIBAR, Eduard; URGELL, Ferran. 2005. “La e-Governance: propuestas para el debate”. Curso de Gestión de Redes Institucionales. Buenos Aires: TOP.

WESTPHAL, Márcia F. 1995. “Gestão participativa dos serviços de saúde: pode a educação colaborar na sua concretização?” Revista Saúde em Debate 4(41): 41–45.

WILKISON, Herbert; KITSCHILD, Steven. 2007. Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition. Cambridge University Press.

WILLIAMSON, Oliver. 2002. “The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract”. Journal of Economic Perspectives 16(3): 171–195.

———. 1996. The mechanisms of governance. Oxford University Press, USA.

———. 1985. The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press.

WILSON, Woodrow. 1887. “The Study of Administration”. Political Science Quarterly 2: 197–222.

WINTER, Richard; NELSON, Sidney. 1982. An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge: Harvard University Press.

WOOLCOCK, Michael. 2000. “The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes”.

WU, Alfred; GONG, Ting. 2012. “Does Increased Civil Service Pay Deter Corruption? Evidence from China”. Review of Public Personnel Administration. June. vol. 32 (2). p. 192-204.

ZECKHAUSER, Richard; PRATT, John. 1985. Principals and Agents: The Structure of Business. Boston: Harvard Business School Press.

ZHANG, Yan; CAO, Liqun, VAUGHN, Michael. 2009. “Social support and corruption: structural determinants of corruption in the world”. Australian and New Zealand Journal of Criminology 42(2): 204–217.

APÊNDICE

TABELA 4.3. Testes de normalidade

Falhas	Kolmogorov-Smirnov[a]			Shapiro-Wilk		
	Estatística	GL.	Sig.	Estatística	GL.	Sig.
Formais	,214	960	,000	,721	960	,000
Administrativas	,105	960	,000	,882	960	,000
Graves	,229	960	,000	,726	960	,000

a. Lilliefors Significance Correction

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 4.4a. Estatísticas descritivas: falhas por sorteios

Falhas	Sorteio	N	Média	Desvio-Padrão	Erro Padrão	95% Intervalo de confiança		Mínimo	Máximo
						Inferior	Superior		
Formais	20	60	4,62	7,074	,913	2,79	6,44	0	34
	21	60	3,65	4,719	,609	2,43	4,87	0	26
	22	60	3,22	4,239	,547	2,12	4,31	0	22
	23	60	4,43	6,010	,776	2,88	5,99	0	43
	24	60	3,87	4,542	,586	2,69	5,04	0	23
	25	60	3,38	5,165	,667	2,05	4,72	0	27
	26	60	3,13	4,862	,628	1,88	4,39	0	30
	27	60	3,27	5,538	,715	1,84	4,70	0	34
	28	60	5,25	5,004	,646	3,96	6,54	0	19
	29	60	6,28	7,881	1,017	4,25	8,32	0	42
	30	60	4,70	5,353	,691	3,32	6,08	0	30
	31	60	4,92	5,924	,765	3,39	6,45	0	31
	32	60	4,00	4,614	,596	2,81	5,19	0	28
	33	60	6,40	8,062	1,041	4,32	8,48	0	42
	34	60	5,08	4,589	,592	3,90	6,27	0	19
	35	60	6,12	5,076	,655	4,81	7,43	0	25

	Total	960	4,52	5,713	,184	4,16	4,88	0	43
Administrativas	20	60	37,02	18,054	2,331	32,35	41,68	5	89
	21	60	41,30	19,442	2,510	36,28	46,32	9	85
	22	60	52,12	30,703	3,964	44,19	60,05	21	201
	23	60	55,00	37,333	4,820	45,36	64,64	16	238
	24	60	49,25	24,885	3,213	42,82	55,68	12	123
	25	60	60,02	25,785	3,329	53,36	66,68	20	161
	26	60	55,53	26,921	3,475	48,58	62,49	16	142
	27	60	63,35	29,953	3,867	55,61	71,09	17	149
	28	60	66,07	36,899	4,764	56,53	75,60	6	217
	29	60	66,32	35,771	4,618	57,08	75,56	24	193
	30	60	62,20	40,099	5,177	51,84	72,56	21	249
	31	60	63,32	33,865	4,372	54,57	72,06	7	201
	32	60	62,38	27,186	3,510	55,36	69,41	28	150
	33	60	63,60	31,804	4,106	55,38	71,82	16	186
	34	60	45,92	22,711	2,932	40,05	51,78	10	106
	35	60	47,12	25,885	3,342	40,43	53,80	10	115
	Total	960	55,66	30,966	,999	53,69	57,62	5	249
Graves	20	60	9,13	10,482	1,353	6,43	11,84	0	54
	21	60	6,57	9,560	1,234	4,10	9,04	0	50
	22	60	13,90	16,327	2,108	9,68	18,12	0	70

23	60	10,65	13,612	1,757	7,13	14,17	0	53
24	60	10,92	14,867	1,919	7,08	14,76	0	59
25	60	10,73	13,243	1,710	7,31	14,15	0	70
26	60	8,50	9,289	1,199	6,10	10,90	0	32
27	60	9,60	11,922	1,539	6,52	12,68	0	63
28	60	8,45	12,074	1,559	5,33	11,57	0	47
29	60	11,15	15,911	2,054	7,04	15,26	0	89
30	60	10,77	13,880	1,792	7,18	14,35	0	67
31	60	9,85	14,570	1,881	6,09	13,61	0	92
32	60	7,23	9,487	1,225	4,78	9,68	0	44
33	60	9,13	11,049	1,426	6,28	11,99	0	58
34	60	5,83	7,934	1,024	3,78	7,88	0	31
35	60	4,32	6,578	,849	2,62	6,02	0	37
Total	960	9,17	12,364	,399	8,39	9,95	0	92

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 4.4b. Resultados da ANOVA: falhas por sorteio

Falhas		Soma dos quadrados	GL	Média dos quadrados	F	Sig.
Formais	Entre grupos	1091,307	15	72,754	2,274	,004
	Dentro dos grupos	30208,317	944	32,000		
	Total	31299,624	959			
Administrativas	Entre grupos	77125,329	15	5141,689	5,762	,000
	Dentro dos grupos	842437,233	944	892,412		
	Total	919562,563	959			
Graves	Entre grupos	5001,683	15	333,446	2,223	,005
	Dentro dos grupos	141610,300	944	150,011		
	Total	146611,983	959			

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 4.5. Tabela de Correlação Rho de Spearman, N=960.

	Sorteio	Falhas Formais	Falhas Administrativas	Falhas Graves
Sorteios	1.00000	0.16839	0.13904	-0.08581
		<.0001	<.0001	0.0078
Falhas Formais	0.16839	1.00000	0.05675	0.01263
	<.0001		0.0788	0.6960
Falhas	0.13904	0.05675	1.00000	0.29849
Administrativas	<.0001	0.0788		<.0001
Falhas Graves	-0.08581	0.01263	0.29849	1.00000
	0.0078	0.6960	<.0001	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 4.6a. Estatísticas descritivas: falhas por região político-administrativa

Falhas	Região	N	Média	Desvio-Padrão	Erro Padrão	95% Intervalo confiança		Mínimo	Máximo
						Superior	Inferior		
Formais	NORTE	111	4,47	5,582	,530	3,42	5,52	0	42
	NORDESTE	384	3,77	4,221	,215	3,34	4,19	0	29
	CENTRO-OESTE	78	5,74	5,540	,627	4,49	6,99	0	25
	SUDESTE	231	3,52	4,824	,317	2,89	4,14	0	34
	SUL	156	7,28	8,642	,692	5,92	8,65	0	43
	Total	960	4,52	5,713	,184	4,16	4,88	0	43
Administrativas	NORTE	111	61,73	22,442	2,130	57,51	65,95	20	128
	NORDESTE	384	66,28	36,783	1,877	62,59	69,97	6	249
	CENTRO-OESTE	78	55,01	24,941	2,824	49,39	60,64	16	161
	SUDESTE	231	40,21	18,658	1,228	37,79	42,63	5	130
	SUL	156	48,38	26,289	2,105	44,22	52,54	8	183
	Total	960	55,66	30,966	,999	53,69	57,62	5	249
Graves	NORTE	111	9,28	9,681	,919	7,46	11,10	0	53
	NORDESTE	384	15,31	15,258	,779	13,78	16,84	0	92

CENTRO-OESTE	78	6,55	8,502	,963	4,63	8,47	0	50
SUDESTE	231	3,60	5,593	,368	2,88	4,33	0	38
SUL	156	3,54	6,842	,548	2,46	4,62	0	50
Total	960	9,17	12,364	,399	8,39	9,95	0	92

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 4.6b. Resultados da ANOVA: falhas por região político-administrativa

Falhas		Soma dos quadrados	GL	Média dos quadrados	F	Sig.
Formais	Entre grupos	1756,954	4	439,239	14,199	,000
	Dentro dos grupos	29542,670	955	30,935		
	Total	31299,624	959			
Administrativas	Entre grupos	110869,347	4	27717,337	32,732	,000
	Dentro dos grupos	808693,216	955	846,799		
	Total	919562,563	959			
Graves	Entre grupos	27122,095	4	6780,524	54,192	,000
	Dentro dos grupos	119489,888	955	125,120		
	Total	146611,983	959			

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 4.7a. Estatística Descritiva: falhas por porte do município

Falhas	Porte	N	Média da categoria	Soma das categorias
Formais	Pequeno	664	491,08	326074,50
	Médio	296	456,78	135205,50
	Total	960		
Administrativas	Pequeno	664	459,86	305347,50
	Médio	296	526,80	155932,50
	Total	960		
Graves	Pequeno	664	459,06	304815,50
	Médio	296	528,60	156464,50
	Total	960		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 4.8b. Resultados do teste Mann-Whitney (método de Monte Carlo): falhas por porte do municípic

			Falhas Formais	Falhas Administrativas	Falhas Graves
Mann-Whitney U			91249,500	84567,500	84035,500
Wilcoxon W			135205,500	305347,500	304815,500
Z			-1,784	-3,455	-3,605
Significância Assintótica (2 extremidades)			,074	,001	,000
Monte Carlo (2 extremidades)	Significância.		,074[b]	,001[b]	,001[b]
	99% Intervalo de confiança	Inferior	,067	,000	,000
		Superior	,081	,001	,001
Monte Carlo (1 extremidade)	Significância.		,039[b]	,000[b]	,000[b]
	99% Intervalo de confiança	Inferior	,034	,000	,000
		Superior	,044	,000	,001

a. Variável de agrupamento: porte do município (pequeno/médio)

b. Baseada em 10.000 resultados amostrados com começo em 118548781.

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.2a. Teste IFGF

Chi-Square	DF	Pr > ChiSq
20.5524	12	0.0573

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.2b. Análise dos efeitos: IFGF

Efeito	DF	Wald Chi-Square	Pr > ChiSq
FALHAS_GRAVES	1	0.0290	0.8647
REGIÃO	4	183.0490	<.0001
PORTE	1	11.0584	0.0009

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.2c. Análise das estimativas: IFGF

Parâmetro		GL	Estimativa	Erro padrão	Wald Chi-Square	Pr > ChiSq
Intercepto	0.00	1	-1.9224	0.1214	250.9136	<.0001
Intercepto	1.00	1	0.5093	0.1002	25.8434	<.0001
Intercepto	2.00	1	4.5604	0.3285	192.7734	<.0001
Falhas graves		1	0.00101	0.00595	0.0290	0.8647
Região	Centro-oeste	1	-0.4872	0.1883	6.6940	0.0097
Região	Nordeste	1	1.5520	0.1276	148.0178	<.0001
Região	Norte	1	0.4236	0.1660	6.5095	0.0107
Região	Sudeste	1	-0.2269	0.1273	3.1773	0.0747
Porte	Médio	1	-0.2359	0.0709	11.0584	0.0009

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.2d. Estatísticas de ajuste do modelo: IFGF

Critério	Somente intercepto	Intercepto e covariantes
AIC	2037.627	1797.820
SC	2052.074	1841.161
-2 Log L	2031.627	1779.820

Fonte: (NEDEGP, 2012)

5.3a. Estatísticas Descritiva: ANOVA IFGF

	N	Média	Desvio-padrão	Erro padrão	95% Média do intervalo de confiança		Mínimo	Máximo
					Limite inferior	Limite superior		
Crítica	219	12,00	12,829	,867	10,30	13,71	0	70
Difícil	407	9,50	12,411	,615	8,29	10,71	0	89
Boa	276	6,06	9,889	,595	4,89	7,23	0	55
Excelente	10	2,40	2,221	,702	,81	3,99	0	6
Total	912	8,98	11,957	,396	8,20	9,76	0	89

Fonte: (NEDEGP, 2012)

5.3b. Teste ANOVA: IFGF

			Soma dos quadrados	GL	Média dos quadrados	F	Sig.
Entre grupos	(Combinada)		4902,466	3	1634,155	11,838	,000
	Linear	Não balanceado	1098,373	1	1098,373	7,956	,005
		Balanceado	4847,328	1	4847,328	35,113	,000
		Desvio	55,138	2	27,569	,200	,819
Dentro dos grupos			125348,217	908	138,049		
Total			130250,683	911			

Fonte: (NEDEGP, 2012)

5.3.c. Testes *post hoc*: Comparações múltiplas

	(I) IFGF	(J) IFGF	Diferença da média (I-J)	Erro padrão	Sig.	95% Intervalo de confiança	
						Limite inferior	Limite superior
Tukey HSD	,00	1,00	2,506	,985	,054	-,03	5,04
		2,00	5,947*	1,063	,000	3,21	8,68
		3,00	9,605	3,799	,056	-,17	19,38
	1,00	,00	-2,506	,985	,054	-5,04	,03
		2,00	3,441*	,916	,001	1,08	5,80

		3,00	7,099	3,761	,234	-2,58	16,78
	2,00	,00	-5,947*	1,063	,000	-8,68	-3,21
		1,00	-3,441*	,916	,001	-5,80	-1,08
		3,00	3,658	3,782	,768	-6,08	13,39
	3,00	,00	-9,605	3,799	,056	-19,38	,17
		1,00	-7,099	3,761	,234	-16,78	2,58
		2,00	-3,658	3,782	,768	-13,39	6,08
Games-Howell	,00	1,00	2,506	1,063	,087	-,24	5,25
		2,00	5,947*	1,052	,000	3,23	8,66
		3,00	9,605*	1,116	,000	6,64	12,57
	1,00	,00	-2,506	1,063	,087	-5,25	,24
		2,00	3,441*	,856	,000	1,24	5,65
		3,00	7,099*	,934	,000	4,55	9,65
	2,00	,00	-5,947*	1,052	,000	-8,66	-3,23
		1,00	-3,441*	,856	,000	-5,65	-1,24
		3,00	3,658*	,921	,003	1,13	6,18
	3,00	,00	-9,605*	1,116	,000	-12,57	-6,64
		1,00	-7,099*	,934	,000	-9,65	-4,55
		2,00	-3,658*	,921	,003	-6,18	-1,13
Dunnett t (>control)[b]	,00	3,00	9,605*	3,799	,009	2,80	
	1,00	3,00	7,099*	3,761	,041	,36	

	2,00	3,00	3,658	3,782	,207	-3,12	
* A diferença da média é significativa ao nível de 0.05.							
b. O teste Dunnett trata o primeiro grupo como grupo de controle.							

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.4a. Estatísticas do modelo linear generalizado: IDSUS

Parâmetro	**Região**	**GL**	**Estimativa**	**Erro Padrão**	**Wald 95% Intervalo de Confiança**		**Wald Chi-Qd**	**Pr > ChiQd**
Intercepto		1	1.8443	0.0095	1.8257	1.8628	38065.2	<.0001
	CO	1	-0.1959	0.0163	-0.2278	-0.1640	145.02	<.0001
	NE	1	-0.1703	0.0118	-0.1934	-0.1471	207.96	<.0001
	N	1	-0.3194	0.0147	-0.3481	-0.2906	474.15	<.0001
	SE	1	-0.0533	0.0122	-0.0771	-0.0294	19.20	<.0001
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
$GRAVE$		1	-0.0008	0.0003	-0.0015	-0.0002	6.18	0.0129
Parâmetro de Escala		1	73.5679	3.3556	67.2765	80.4477		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.4b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	951	13.0379	0.0137
Scaled Deviance	951	959.1680	1.0086
Pearson Chi-Square	951	12.4831	0.0131
Scaled Pearson X2	951	918.3538	0.9657
Log Likelihood		-926.3198	
Full Log Likelihood		-926.3198	
AIC		1866.6395	
AICC		1866.7575	
BIC		1900.6861	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.6a. Estatísticas do modelo linear generalizado: IGDSUAS-M

Parâmetro	Região	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Qd	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-0.3034	0.0089	-0.3209	-0.2859	1153.58	<.0001
	CO	1	0.0480	0.0149	0.0187	0.0773	10.31	0.0013
	NE	1	0.1598	0.0107	0.1389	0.1807	224.99	<.0001
	N	1	0.0975	0.0132	0.0716	0.1234	54.31	<.0001
	SE	1	0.0343	0.0113	0.0121	0.0566	9.18	0.0024
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
$GRAVE$		1	-0.0006	0.0003	-0.0011	-0.0000	3.85	0.0497
Parâmetro de Escala		0	0.0817	0.0019	0.0781	0.0855		

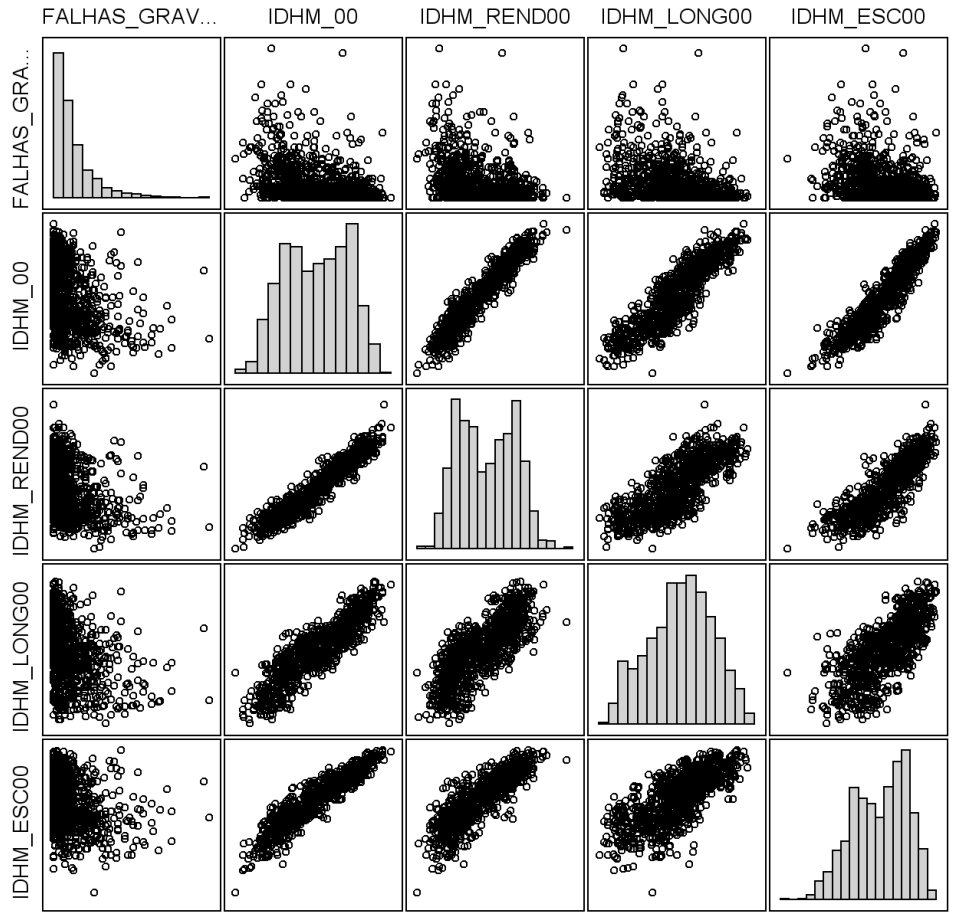
Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.6b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	950	6.3822	0.0067
Scaled Deviance	950	956.0015	1.0063
Pearson Chi-Square	950	6.3822	0.0067
Scaled Pearson X2	950	956.0015	1.0063
Log Likelihood		1037.9111	
Full Log Likelihood		1037.9111	
AIC		-2061.8222	
AICC		-2061.7040	
BIC		-2027.7829	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

FIGURA 5.1. Correlações



Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.7. Matriz de Correlação não paramétrica (Spearman´s rho): IDHM X IFDM

	Falhas Graves	IDHM (2000)	IDHM-L (2000)	IDHM-E (2000)	IDHM-R (2000)	IFDM (2007)	IFDM-S (2007)	IFDM-E (2007)	IFDM-R (2007)
Falhas Graves	1,000	-,418**	-,406**	-,374**	-,391**	-,416**	-,385**	-,401**	-,265**
IDHM (2000)	-,418**	1,000	,901**	,943**	,953**	,824**	,699**	,725**	,629**
IDHM-L (2000)	-,406**	,901**	1,000	,760**	,794**	,707**	,628**	,636**	,523**
IDHM-E (2000)	-,374**	,943**	,760**	1,000	,875**	,782**	,650**	,677**	,605**
IDHM-R (2000)	-,391**	,953**	,794**	,875**	1,000	,812**	,676**	,711**	,631**
IFDM (2007)	-,416**	,824**	,707**	,782**	,812**	1,000	,852**	,854**	,751**
IFDM-S (2007)	-,385**	,699**	,628**	,650**	,676**	,852**	1,000	,722**	,422**
IFDM-E (2007)	-,401**	,725**	,636**	,677**	,711**	,854**	,722**	1,000	,440**
IFDM-R (2007)	-,265**	,629**	,523**	,605**	,631**	,751**	,422**	,440**	1,000

**. Correlação significativa ao nível de 0.01 (2 extremidades).

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.8a. Estatísticas do modelo linear generalizado: IDHM (2000)

Parâmetro	Região	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Qd	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-0.2552	0.0058	-0.2665	-0.2439	1948.91	<.0001
	CO	1	-0.0508	0.0101	-0.0706	-0.0310	25.30	<.0001
	NE	1	-0.2366	0.0072	-0.2508	-0.2225	1079.02	<.0001
	N	1	-0.1584	0.0090	-0.1759	-0.1408	312.81	<.0001
	SE	1	-0.0363	0.0074	-0.0508	-0.0218	24.00	<.0001
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
$GRAVE$		1	-0.0005	0.0002	-0.0009	-0.0001	4.89	0.0271
Parâmetro de Escala		1	196.3216	8.9813	179.4847	214.7380		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.8b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	1026	9625.0990	9.3812
Scaled Deviance	1026	1026.0000	1.0000
Pearson Chi-Square	1026	12291.2517	11.9798
Scaled Pearson X2	1026	1310.2020	1.2770
Log Likelihood		1470.8560	
Full Log Likelihood		-678.8588	
AIC		1369.7176	
AICC		1369.7995	
BIC		1399.3531	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.10a. Estatísticas do modelo linear generalizado: IFDM (2007)

Parâmetro	Região	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Qd	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-0.3652	0.0095	-0.3838	-0.3466	1486.09	<.0001
	CO	1	-0.0872	0.0163	-0.1191	-0.0552	28.57	<.0001
	NE	1	-0.2556	0.0118	-0.2788	-0.2324	467.59	<.0001
	N	1	-0.2799	0.0147	-0.3087	-0.2511	362.13	<.0001
	SE	1	-0.0130	0.0122	-0.0369	0.0108	1.15	0.2840
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
$GRAVE$		1	-0.0010	0.0003	-0.0016	-0.0003	8.62	0.0033
Parâmetro de Escala		1	72.5895	3.3057	66.3912	79.3664		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.10b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	954	13.2554	0.0139
Scaled Deviance	954	962.2041	1.0086
Pearson Chi-Square	954	13.1916	0.0138
Scaled Pearson X2	954	957.5731	1.0037
Log Likelihood		1197.2949	
Full Log Likelihood		1197.2949	
AIC		-2380.5898	
AICC		-2380.4722	
BIC		-2346.5213	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.12a. Estatísticas do modelo linear generalizado: IDHM-Longevidade (2000)

Parâmetro	Região	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Qd	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-0.2443	0.0056	-0.2552	-0.2334	1933.95	<.0001
	CO	1	-0.0613	0.0101	-0.0811	-0.0414	36.65	<.0001
	NE	1	-0.2044	0.0075	-0.2191	-0.1897	740.56	<.0001
	N	1	-0.1341	0.0094	-0.1525	-0.1158	205.60	<.0001
	SE	1	-0.0369	0.0072	-0.0511	-0.0228	26.23	<.0001
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
$GRAVE$		1	-0.0006	0.0002	-0.0011	-0.0001	6.61	0.0101
Parâmetro de Escala		1	0.0535	0.0012	0.0511	0.0559		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.12b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	948	5.9473	0.0063
Scaled Deviance	948	954.9902	1.0074
Pearson Chi-Square	948	5.8683	0.0062
Scaled Pearson X2	948	942.3030	0.9940
Log Likelihood		1415.5480	
Full Log Likelihood		1415.5480	
AIC		-2817.0961	
AICC		-2816.9777	
BIC		-2783.0714	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.14a. Estatísticas do modelo linear generalizado: IFDM-Saúde (2007)

Parâmetro	Região	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Qd	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-0.1253	0.0078	-0.1406	-0.1099	255.55	<.0001
	CO	1	-0.1073	0.0145	-0.1358	-0.0789	54.74	<.0001
	NE	1	-0.2401	0.0108	-0.2613	-0.2189	492.53	<.0001
	N	1	-0.3295	0.0151	-0.3591	-0.2998	474.62	<.0001
	SE	1	-0.0862	0.0104	-0.1066	-0.0659	68.94	<.0001
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
$GRAVE$		1	-0.0014	0.0004	-0.0021	-0.0007	14.56	0.0001
Parâmetro de Escala		1	0.0848	0.0019	0.0811	0.0887		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.14b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	954	13.6553	0.0143
Scaled Deviance	954	962.2705	1.0087
Pearson Chi-Square	954	12.9620	0.0136
Scaled Pearson X2	954	913.4116	0.9575
Log Likelihood		974.3070	
Full Log Likelihood		974.3070	
AIC		-1934.6141	
AICC		-1934.4965	
BIC		-1900.5456	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.16a. Estatísticas do modelo linear generalizado: IDHM-Escolaridade (2000)

Parâmetro	Região	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Qd	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-0.1479	0.0058	-0.1592	-0.1366	655.18	<.0001
	CO	1	-0.0516	0.0104	-0.0721	-0.0311	24.40	<.0001
	NE	1	-0.2270	0.0079	-0.2424	-0.2116	829.75	<.0001
	N	1	-0.1447	0.0098	-0.1639	-0.1256	219.15	<.0001
	SE	1	-0.0465	0.0075	-0.0612	-0.0317	38.13	<.0001
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
$GRAVE$		1	-0.0001	0.0003	-0.0006	0.0003	0.32	0.5706
Parâmetro de Escala		1	0.0613	0.0014	0.0586	0.0641		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.16b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	948	6.8147	0.0072
Scaled Deviance	948	955.1344	1.0075
Pearson Chi-Square	948	6.5783	0.0069
Scaled Pearson X2	948	922.0069	0.9726
Log Likelihood		1266.2145	
Full Log Likelihood		1266.2145	
AIC		-2518.4290	
AICC		-2518.3107	
BIC		-2484.4044	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.17a. Estatísticas do modelo linear generalizado: IFDM-Educação (2007)

Parâmetro	Região	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Qd	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-0.3000	0.0088	-0.3172	-0.2828	1166.42	<.0001
	CO	1	-0.0516	0.0157	-0.0823	-0.0209	10.85	0.0010
	NE	1	-0.2016	0.0119	-0.2250	-0.1782	285.41	<.0001
	N	1	-0.2566	0.0161	-0.2882	-0.2251	253.80	<.0001
	SE	1	0.0499	0.0110	0.0282	0.0715	20.44	<.0001
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
$GRAVE$		1	-0.0009	0.0004	-0.0017	-0.0002	5.91	0.0150
Parâmetro de Escala		1	0.0801	0.0018	0.0766	0.0838		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.17b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	954	6.1646	0.0065
Scaled Deviance	954	960.0000	1.0063
Pearson Chi-Square	954	6.1646	0.0065
Scaled Pearson X2	954	960.0000	1.0063
Log Likelihood		1060.9097	
Full Log Likelihood		1060.9097	
AIC		-2107.8193	
AICC		-2107.7017	
BIC		-2073.7508	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.19a. Estatísticas do modelo linear generalizado: IDHM-Renda (2000)

Parâmetro	Região	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Qd	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-0.3886	0.0070	-0.4023	-0.3749	3078.58	<.0001
	CO	1	-0.0385	0.0125	-0.0631	-0.0139	9.43	0.0021
	NE	1	-0.2905	0.0098	-0.3097	-0.2712	872.42	<.0001
	N	1	-0.2068	0.0124	-0.2310	-0.1826	280.40	<.0001
	SE	1	-0.0228	0.0090	-0.0405	-0.0051	6.39	0.0115
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
$GRAVE$		1	-0.0005	0.0003	-0.0011	0.0001	2.28	0.1312
Parâmetro de Escala		1	0.0583	0.0013	0.0557	0.0610		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.19b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	948	9.7459	0.0103
Scaled Deviance	948	955.6215	1.0080
Pearson Chi-Square	948	9.7837	0.0103
Scaled Pearson X2	948	959.3228	1.0119
Log Likelihood		1354.1238	
Full Log Likelihood		1354.1238	
AIC		-2694.2476	
AICC		-2694.1292	
BIC		-2660.2229	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.20a. Estatísticas do modelo linear generalizado: IFDM-Renda (2007)

Parâmetro	Região	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Qd	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-0.7784	0.0256	-0.8286	-0.7282	924.04	<.0001
	CO	1	-0.1071	0.0441	-0.1934	-0.0207	5.90	0.0151
	NE	1	-0.3808	0.0319	-0.4434	-0.3182	142.26	<.0001
	N	1	-0.2279	0.0398	-0.3058	-0.1499	32.83	<.0001
	SE	1	0.0171	0.0329	-0.0473	0.0816	0.27	0.6020
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
$GRAVE$		1	-0.0004	0.0009	-0.0021	0.0014	0.16	0.6875
Parâmetro de Escala		1	9.9330	0.4460	9.0962	10.8467		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.20b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	954	98.2680	0.1030
Scaled Deviance	954	976.0917	1.0232
Pearson Chi-Square	954	105.8331	0.1109
Scaled Pearson X2	954	1051.2352	1.1019
Log Likelihood		699.2615	
Full Log Likelihood		699.2615	
AIC		-1384.5229	
AICC		-1384.4053	
BIC		-1350.4544	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.21. Matriz de correlação não paramétrica (Spearman´s rho): Outros indicadores

	Falhas Graves	Trans. Renda	*Theil*	Gini	IFGF	Invest. Pub.	IDSUS	PIB *per capta*	Renda *per capta*	Informal
Falhas Graves	1,000	,179**	,160**	,409**	-,247**	-,120**	-,304**	-,347**	-,392**	,430**
Trans. Renda	,179**	1,000	,038	,497**	-,336**	-,088**	,005	-,536**	-,551**	,428**
Theil	,160**	,038	1,000	,148**	-,040	-,010	-,184**	-,119**	-,030	,233**
Gini	,409**	,497**	,148**	1,000	-,462**	-,257**	-,432**	-,601**	-,702**	,768**
IFGF	-,247**	-,336**	-,040	-,462**	1,000	,584**	,225**	,486**	,481**	-,444**
Invest. Pub.	-,120**	-,088**	-,010	-,257**	,584**	1,000	,175**	,138**	,144**	-,190**
IDSUS	-,304**	,005	-,184**	-,432**	,225**	,175**	1,000	,370**	,371**	-,497**
PIB *per capta*	-,347**	-,536**	-,119**	-,601**	,486**	,138**	,370**	1,000	,813**	-,746**
Renda *per capta*	-,392**	-,551**	-,030	-,702**	,481**	,144**	,371**	,813**	1,000	-,781**
Informal	,430**	,428**	,233**	,768**	-,444**	-,190**	-,497**	-,746**	-,781**	1,000

**. Correlação significativa ao nível de 0.01 (2 extremidades).

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.22a. Estatísticas do modelo linear generalizado: PIB *per capta*

Parâmetro	Região	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Qd	Pr > ChiQd
Intercepto		1	9.3447	0.0464	9.2538	9.4356	40605.0	<.0001
	CO	1	-0.1291	0.0797	-0.2853	0.0271	2.63	0.1052
	NE	1	-1.0705	0.0572	-1.1827	-0.9583	349.66	<.0001
	N	1	-0.7120	0.0719	-0.8529	-0.5712	98.20	<.0001
	SE	1	-0.0946	0.0595	-0.2112	0.0220	2.53	0.1117
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
$GRAVE$		1	-0.0040	0.0016	-0.0071	-0.0009	6.53	0.0106
Parâmetro de Escala		1	3.2113	0.1396	2.9490	3.4970		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.22b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	954	314.3113	0.3295
Scaled Deviance	954	1009.3605	1.0580
Pearson Chi-Square	954	662.7696	0.6947
Scaled Pearson X2	954	2128.3788	2.2310
Log Likelihood		-9108.0717	
Full Log Likelihood		-9108.0717	
AIC		18230.1434	
AICC		18230.2610	
BIC		18264.2119	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.24a. Estatísticas do modelo linear generalizado: Renda *per capta*

Parâmetro	Região	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Qd	Pr > ChiQd
Intercepto		1	5.4681	0.0286	5.4121	5.5242	36583.7	<.0001
	CO	1	-0.1689	0.0499	-0.2668	-0.0710	11.44	0.0007
	NE	1	-1.0236	0.0355	-1.0932	-0.9541	831.97	<.0001
	N	1	-0.7095	0.0443	-0.7964	-0.6226	256.07	<.0001
	SE	1	-0.0653	0.0366	-0.1370	0.0065	3.17	0.0748
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
$GRAVE$		1	-0.0008	0.0010	-0.0029	0.0012	0.69	0.4061
Parâmetro de Escala		0	8.2483	0.3703	7.5535	9.0069		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.24b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	948	117.9945	0.1245
Scaled Deviance	948	973.2492	1.0266
Pearson Chi-Square	948	136.1221	0.1436
Scaled Pearson X2	948	1122.7702	1.1844
Log Likelihood		-5018.2761	
Full Log Likelihood		-5018.2761	
AIC		10050.5522	
AICC		10050.6706	
BIC		10084.5768	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.25a. Estatísticas do modelo linear generalizado: Índice L de *Theil* (desigualdade social)

Parâmetro	Região	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Qd	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-0.7193	0.0156	-0.7499	-0.6886	2118.58	<.0001
	CO	1	0.1062	0.0273	0.0527	0.1598	15.13	0.0001
	NE	1	0.0819	0.0194	0.0438	0.1200	17.73	<.0001
	N	1	0.1666	0.0242	0.1192	0.2140	47.40	<.0001
	SE	1	0.0245	0.0200	-0.0148	0.0637	1.49	0.2221
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
$GRAVE$		1	0.0009	0.0006	-0.0002	0.0020	2.42	0.1199
Parâmetro de Escala		1	26.8783	1.2231	24.5848	29.3857		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.25b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	948	35.7134	0.0377
Scaled Deviance	948	959.9147	1.0126
Pearson Chi-Square	948	37.7531	0.0398
Scaled Pearson X2	948	1014.7379	1.0704
Log Likelihood		843.4389	
Full Log Likelihood		843.4389	
AIC		-1672.8779	
AICC		-1672.7595	
BIC		-1638.8532	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.26a. Estatísticas do modelo linear generalizado: transferência de renda

Parâmetro	Região	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Qd	Pr > ChiQd
Intercepto		1	2.6468	0.0279	2.5922	2.7014	9020.48	<.0001
	CO	1	-0.4058	0.0487	-0.5013	-0.3104	69.43	<.0001
	NE	1	0.4172	0.0347	0.3491	0.4853	144.27	<.0001
	N	1	-0.3094	0.0431	-0.3939	-0.2249	51.55	<.0001
	SE	1	-0.0258	0.0357	-0.0958	0.0442	0.52	0.4694
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
$GRAVE$		1	-0.0025	0.0010	-0.0044	-0.0005	5.99	0.0144
Parâmetro de Escala		1	8.6732	0.3897	7.9420	9.4717		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 5.26b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	948	112.1049	0.1183
Scaled Deviance	948	972.3088	1.0256
Pearson Chi-Square	948	102.1674	0.1078
Scaled Pearson X2	948	886.1191	0.9347
Log Likelihood		-2878.4894	
Full Log Likelihood		-2878.4894	
AIC		5770.9788	
AICC		5771.0972	
BIC		5805.0034	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 6.1a. Estatísticas do modelo linear generalizado: *Rent-Seeking* (modelo de interação)

Parâmetro		GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Quadrado	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-1.1142	0.3328	-1.7663	-0.4620	11.21	0.0008
	CO	1	0.6638	0.1852	0.3009	1.0268	12.85	0.0003
	NE	1	1.6522	0.1533	1.3518	1.9526	116.20	<.0001
	N	1	1.0999	0.1715	0.7637	1.4360	41.13	<.0001
	SE	1	0.2074	0.1654	-0.1167	0.5316	1.57	0.2097
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Tamanho do governo.		1	-3.2688	1.1912	-5.6035	-0.9341	7.53	0.0061
Transferência federal		1	-0.0002	0.0001	-0.0004	-0.0000	3.88	0.0487
Interação		1	0.0004	0.0003	-0.0003	0.0011	1.41	0.2357
Porte	Médio	1	0.1878	0.0740	0.0427	0.3330	6.44	0.0112
	Pequeno	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Parâmetro de escala		0	2.9973	0.0000	2.9973	2.9973		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 6.1b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	947	8459.6848	8.9331
Scaled Deviance	947	947.0000	1.0000
Pearson Chi-Square	947	10235.9823	10.8089
Scaled Pearson X2	947	1145.8435	1.2100
Log Likelihood		1420.8027	
Full Log Likelihood		-635.3831	
AIC		1288.7662	
AICC		1288.9565	
BIC		1332.5310	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 6.3a. Estatísticas do modelo linear generalizado: Modernização I

Parâmetro		GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Quadrado	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-0.8307	0.2460	-1.3129	-0.3485	11.40	0.0007
	CO	1	0.4168	0.1876	0.0492	0.7844	4.94	0.0263
	NE	1	1.2841	0.1464	0.9972	1.5711	76.92	<.0001
	N	1	0.6526	0.1649	0.3293	0.9759	15.66	<.0001
	SE	1	0.1876	0.1652	-0.1361	0.5114	1.29	0.2560
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Modernização		1	-2.5576	0.4456	-3.4309	-1.6844	32.95	<.0001
PIB *per capta*		1	-0.0000	0.0000	-0.0000	0.0000	0.00	0.9627
Taxa Urb.		1	0.0028	0.0019	-0.0009	0.0064	2.18	0.1394
Porte	Médio	1	0.5169	0.0729	0.3741	0.6597	50.30	<.0001
	Pequeno	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Parâmetro de Escala		0	2.9582	0.0000	2.9582	2.9582		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 6.3b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	945	8269.8774	8.7512
Scaled Deviance	945	945.0000	1.0000
Pearson Chi-Square	945	10035.3380	10.6194
Scaled Pearson X2	945	1146.7394	1.2135
Log Likelihood		1443.3131	
Full Log Likelihood		-637.3298	
AIC		1292.6596	
AICC		1292.8503	
BIC		1336.4056	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 6.5a. Estatísticas do modelo linear generalizado: Modernização II (Sociedade da Informação)

Parâmetro		GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Quadrado	Pr > ChiQd
Intercepto		1	2.7399	0.5808	1.6016	3.8782	22.26	<.0001
	CO	1	0.4797	0.1960	0.0955	0.8640	5.99	0.0144
	NE	1	0.7913	0.2057	0.3881	1.1946	14.80	0.0001
	N	1	0.1493	0.2264	-0.2943	0.5930	0.44	0.5094
	SE	1	0.0287	0.1661	-0.2969	0.3544	0.03	0.8626
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
IFDM (educação)		1	-6.1114	0.8036	-7.6864	-4.5365	57.84	<.0001
% de Acesso *Internet*		1	-0.1626	0.0250	-0.2116	-0.1137	42.34	<.0001
Interação		1	0.2074	0.0350	0.1388	0.2759	35.14	<.0001
Porte	Médio	1	0.3509	0.0643	0.2250	0.4769	29.83	<.0001
	Pequeno	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Parâmetro de Escala		0	2.9115	0.0000	2.9115	2.9115		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 6.5b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	951	8061.5616	8.4769
Scaled Deviance	951	951.0000	1.0000
Pearson Chi-Square	951	9779.0629	10.2829
Scaled Pearson X2	951	1153.6089	1.2130
Log Likelihood		1523.2546	
Full Log Likelihood		-646.9041	
AIC		1311.8082	
AICC		1311.9977	
BIC		1355.6106	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 6.6a. Estatísticas do modelo linear generalizado: Modernização (Modelo Geral)

Parâmetro		GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Quadrado	Pr > ChiQd
Intercepto		1	0.5141	0.4038	-0.2773	1.3054	1.62	0.2030
	CO	1	0.2861	0.1942	-0.0946	0.6667	2.17	0.1407
	NE	1	0.8058	0.2096	0.3949	1.2167	14.77	0.0001
	N	1	0.1591	0.2266	-0.2851	0.6033	0.49	0.4827
	SE	1	0.2551	0.1622	-0.0627	0.5729	2.48	0.1157
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
IFDM (educação)		1	-1.6167	0.4012	-2.4031	-0.8304	16.24	<.0001
% de Acesso *Internet*		1	-0.0143	0.0085	-0.0308	0.0023	2.84	0.0917
Modernização		1	-1.6634	0.3953	-2.4382	-0.8886	17.70	<.0001
Porte	Médio	1	0.4818	0.0717	0.3413	0.6223	45.17	<.0001
	Pequeno	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Parâmetro de Escala		0	2.9345	0.0000	2.9345	2.9345		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 6.6b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	951	8189.5042	8.6115
Scaled Deviance	951	951.0000	1.0000
Pearson Chi-Square	951	10235.1177	10.7625
Scaled Pearson X2	951	1188.5453	1.2498
Log Likelihood		1492.0286	
Full Log Likelihood		-644.2263	
AIC		1306.4526	
AICC		1306.6421	
BIC		1350.2550	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 6.7a. Estatísticas do modelo linear generalizado: Capital Social

Parâmetro		GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Quadrado	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-1.5700	0.1729	-1.9089	-1.2312	82.46	<.0001
	CO	1	0.2716	0.1943	-0.1093	0.6524	1.95	0.1622
	NE	1	1.0752	0.1458	0.7895	1.3610	54.40	<.0001
	N	1	0.5140	0.1741	0.1728	0.8551	8.72	0.0031
	SE	1	-0.0820	0.1702	-0.4157	0.2516	0.23	0.6300
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Indicador de Capital Social		1	-0.0779	0.0190	-0.1153	-0.0406	16.75	<.0001
Porte	Médio	1	0.2810	0.0665	0.1505	0.4114	17.83	<.0001
	Pequeno	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Parâmetro de Escala		0	2.9856	0.0000	2.9856	2.9856		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 6.7b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	953	8494.6373	8.9136
Scaled Deviance	953	953.0000	1.0000
Pearson Chi-Square	953	10719.4590	11.2481
Scaled Pearson X2	953	1202.5993	1.2619
Log Likelihood		1424.3428	
Full Log Likelihood		-639.5076	
AIC		1293.0153	
AICC		1293.1329	
BIC		1327.0838	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 6.9. Matriz de Correlação não paramétrica (Spearman´s rho): Capital Social X Modernização

	Número de fundações privadas sem fins lucrativos*	Índice de modernização econômica	Taxa de urbanização	% residências com acesso a *Internet*	FIRJAN educação
Número de fundações privadas sem fins lucrativos*	1,000	,497**	,293**	,180**	,118**	1,000
Índice de modernização econômica	,497**	1,000	,567**	,286**	,282**	,497**
Taxa de urbanização (IBGE-2000)	,293**	,567**	1,000	,383**	,442**	,293**
% residencias com acesso a Internet_(IBGE/2010)	,180**	,286**	,383**	1,000	,718**	,180**
FIRJAN-base 2007-educação	,118**	,282**	,442**	,718**	1,000	,118**

* Kolmogorov-Smirnov (p <.001) e Shapiro-Wilk (p <.001).

**. Correlação significativa ao nível de 0.01 (2 extremidades).

Fonte: (NEDEGP, 2012)

QUADRO 7.1. Carta resposta do Tribunal de Contas da União

Prezado Senhor,

Escrevemos em resposta a manifestação - 87027, de acesso e cópia integral de 188 processos deste Tribunal, relativos a: Representações, Denúncias, Tomada de Constas Especial, Cobranças Executivas, Relatórios de Auditoria, Monitoramentos, Relatórios de Levantamentos e Solicitações, para informá-lo, inicialmente, que referida manifestação foi desmembrada em 27 outras, conforme localização dos processos, distribuídas entre as unidades responsáveis (regionais e sede) deste Tribunal, incluídos aí os Gabinetes dos Senhores Ministros.

Tendo em vista o largo escopo de abrangência de sua solicitação (que implica na coleta e disponibilização de aproximadamente 20 mil páginas de processos e relatórios), não conseguiremos atende-lo temporalmente.

Exemplificamos: Na manifestação TCU nº 63905, o professor James Batista requereu ao TCU cópia de 17 processos. Apesar de todo esforço envidado, junto às unidades técnicas e Gabinetes envolvidos, o atendimento completo extrapolou o prazo previsto na Lei devido aos tramites, permissões e reproduções que o procedimento envolve.

Saliente-se, ainda, que a solicitação ora apresentada conglomera processos restritos, sigilosos, abertos e arquivados. Nossos normativos internos atuais, Portarias de delegação de competência dos relatores, não contemplam autorização para o atendimento de solicitações de acesso à informação referentes a processos de controle externo abertos. Portanto, esse atendimento depende de prévia autorização dos relatores, nos termos dos arts. 4º, § 2º, e 17, inciso I, da Resolução-TCU 249/2012, o que demanda tempo extra de apreciação de cada pedido. Por seu turno, os processos arquivados dependem de requisição de desarquivamento e digitalização dos autos, ao Serviço de Gestão Documental do TCU, mediante preenchimento de Formulário de Requisição individualizado.

Dessa forma, a sua solicitação configura um pedido desproporcional a ser atendido pelo Tribunal em 20 dias prorrogáveis por mais 10, segundo a Lei de Acesso à informação. Outro normativo interno, a Portaria TCU nº 123/2012, em seu art. 11, prevê o

não atendimento a tais pedidos.

No entanto, temos todo interesse em atendê-lo da melhor forma que nos for possível. Assim, solicitamos sua compreensão em refinar os parâmetros de sua solicitação original a fim de possibilitar um procedimento eficiente de coleta e preparação das cópias dos documentos requeridos.

A fim de auxiliá-lo encaminhamos o arquivo anexo, com o espelho de todos os processos constantes da manifestação 87027, onde é possível verificar aspectos como: unidade técnica responsável, tipo de processo, assunto, interessado e Relator, entre outros.

Esclarecemos que relativamente aos encerrados e já digitalizados, sem caráter sigiloso, foi solicitado aos setores competentes a permissão para geração de cópia. Caso seja do seu interesse, a consulta a todas as deliberações proferidas nos autos desses processos é facultada ao público em geral no Portal TCU, bastando para tanto preencher os campos indicados com o numero e ano de cada TC. Não obstante, assim que a mencionada permissão for concedida Vossa Senhoria será informado.

Tão logo seja registrado o novo pedido, com parâmetros mais razoáveis, promoveremos a preparação do material solicitado.

Atenciosamente,

Ouvidoria do TCU

Fonte: (TCU, 2012b)

QUADRO 7.2a. PLANILHA DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

Execução fiscal – acórdãos TCU						
Região	**Unidades**	**Data do ajuizamento**	**Número do Processo Judicial**	**Vara**	**Número Acórdão TCU**	**Número CDA**
2ª	PF ES	7/3/2012	2012.50.05.000085-6	1ª Vara Federal de Colatina	1058/2009 e 1740/2011	710, llvro 01
1ª	PF MA	01.06.2007	2007.37.00.004726-3	4ª Vara Federal de São Luís-MA		269
1ª	PF PA	25/06/08	2008.1.000159-1	Comarca de São Sebastião da Boa Vista	650/2004 - 2ª CÂMARA	CDA/FNDE nº 4535
1ª	PF PA	25/06/08	2008.1.000161-6	Comarca de São Sebastião da Boa Vista	261/2003 - 2ª CÂMARA	CDA/FNDE nº 3753
1ª	PF PA	25/06/08	2008.1.000160-8	Comarca de São Sebastião da Boa Vista	1114/2003 - 2ª CÂMARA	CDA/FNDE nº 3771

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA						
Região	**Unidades**	**Data de ajuizamento**	**Número do Processo Judicial**	**Vara**	**Número do Documento (TCE/Convênio/PAD/etc)**	**Informação Réu (Agente Político/ Agente Público/PF/PJ)**
1ª	PF PA	19/11/09	2009.39.00.011772-7	1ª Vara Federal de Belém	Convênio Ministério da Saúde nº 424326-555/2001	Ex-Prefeito do Município de São Sebastião da Boa Vista
1ª	PF PA	19/11/99	2009.39.00.011773-0	2ª Vara Federal de Belém	PEJA 2004	Ex-Prefeito do Município de São Sebastião da Boa Vista
1ª	PF PA	19/11/09	2009.39.00.011771-3	5ª Vara Federal de Belém	PNAC 2003 e 2004	Ex-Prefeito do Município de São Sebastião da Boa Vista
1ª	PF PA	11/12/09	2009.39.00.012341-9	2ª Vara Federal de Belém	Processo Adm. nº 1.23.000.001911/2009-41	Ex-Prefeito do Município de São Sebastião

						da Boa Vista
1ª	PF PA	11/12/09	2009.39.00.012342-2	5ª Vara Federal de Belém	Processo Adm. nº 1.23.000.003267/2007-83	Ex-Prefeito do Município de São Sebastião da Boa Vista
1ª	PF PA	22/03/10	9039-44.2010.4.01.3900	5ª Vara Federal de Belém		Ex-Prefeito do Município de São Sebastião da Boa Vista

Fonte: (AGU, 2012)

QUADRO 7.2b. PLANILHA DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

Item	Nº do Processo	Tipo de Ação	Juízo	Unidade da PGU	Região	UF	Município
1	200833000173260	Execução em geral	14ª VF de Salvador	PUBA	1	BA	FÁTIMA
2	200333000236766	Execução em geral	4ª VF de Salvador	PUBA	1	BA	GANDU
3	00340323620094013400	Execução em geral	6ª VF de Brasilia	PRU 1	1	DF	NAZARÉ
4	20000169590520	Execução em geral	2ª VC de Granja	PUCE	5	CE	GRANJA
5	200881030003290	Ação Civil Pública	18ª VF de Sobral	PUCE	5	CE	GRANJA
6	0002964020074058103	Ação Civil Pública	18ª VF de Sobral	PUCE	5	CE	PACUJA
7	3964020074058103	Improbidade	18ª VF de Sobral	PUCE	5	CE	PACUJA
8	00001362120064025003	Ação Civil Pública	1ª VC de São Mateus	PUES	2	ES	SÃO MATEUS
9	047050054106	Ação Civil Pública	1ª VC de São Mateus	PUES	2	ES	SÃO MATEUS

10	199837000033457	Ação Civil Pública	5ª VF de São Luis	PUMA	1	MA	ARARI
11	199837000033505	Ação Civil Pública	5ª VF de São Luis	PUMA	1	MA	URBANO SANTOS
12	9100015377	Ação Civil Pública	3ª VF de São Luis	PUMA	1	MA	ARARI
13	2009390000084256	Execução (TCU)	7ª VF de Belem	PUPA	1	PA	TERRA SANTA
14	200539000045250	Execução (TCU)	6ª VF de Belem	PUPA	1	PA	TERRA SANTA
15	00049316520014058300	Execução (TCU)	21ª VF de Recife	PUPE	5	PE	ARCOVERDE
16	200134000292144	Execução em geral	15ª VF de Brasília	PRU 1	1	DF	BURITIS

Fonte: (AGU, 2012)

TABELA 8.1a. Teste Mann-Whitney (método de Monte Carlo)

	Auditado anteriormente?	N	Média	Soma
Improbidades	Não	814	474,86	386538,50
	Sim	146	511,93	74741,50
	Total	960		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 8.1b. Teste Mann-Whitney (método de Monte Carlo)

			Improbidades
Mann-Whitney U			54833,500
Wilcoxon W			386538,500
Z			-1,494
Significância assintótica (2 extremidades)			,135
Monte Carlo (2 extremidades)	Significância		,128[b]
	99% Intervalo de confiança	Superior	,119
		Inferior	,136
Monte Carlo (1 extremidade)	Significância		,064[b]
	99% Intervalo de confiança	Superior	,058
		Inferior	,070

a. Variável de agrupamento: município auditado anteriormente pelo PFSP?
b. Baseado em 10000 amostras com começo em 118548781.

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 8.2a. Teste Mann-Whitney (método exato)

	Auditado anteriormente?	N	Média	Soma
Improbidades	Não	44	46,68	2054,00
	Sim	44	42,32	1862,00
	Total	88		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 8.2b. Teste Mann-Whitney (método exato)

		Falhas Graves
Mann-Whitney U		872,000
Wilcoxon W		1862,000
Z		-,803
Significância assintótica (2 extremidades)		,422
Exato (2 extremidades)	Significância	,425
Exato (1 extremidade)	Significância	,212
Probabilidade		,001

a. Variável de agrupamento: município auditado anteriormente pelo PFSP?

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 8.3a. Teste *Wilcoxon Signed-Rank* (método exato)

		N	Média	Soma
Educação	Classe negativa	49[a]	62,42	3058,50
	Classe positiva	82[b]	68,14	5587,50
	Igual	11[c]		
	Total	142		
Saúde	Classe negativa	47[d]	58,74	2761,00
	Classe positiva	91[e]	75,05	6830,00
	Igual	9[f]		
	Total	147		

a. edu_2 < edu_1; b. edu_2 > edu_1; c. edu_2 = edu_1; d. sau_2 < sau_1; e. sau_2 > sau_1;

f. sau_2 = sau_1

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 8.3b. Teste *Wilcoxon Signed-Rank* (método exato)

		Educação	Saúde
Z		-2,909[b]	-4,332[b]
Significância assintótica (2 extremidades)		.004	.000
Exato (2 extremidades)	Significância	.003	.000
Exato (1 extremidade)	Significância	.002	.002
Probabilidade		.000	.000

a. Variável de agrupamento: município auditado anteriormente pelo PFSP?

Fonte: (NEDEGP, 2012)

QUADRO 8.1. RESPOSTAS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO/MEC

Altos – PI
De acordo com o relatório de fiscalização 01167/2008, os programas analisados, que são de responsabilidade do FNDE, foram: Alimentação Escolar e Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica. Alimentação Escolar - foram apontadas algumas irregularidades, no entanto a prestação de contas esta com a situação atual de aprovada Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica - a prestação de contas está na situação atual de "RECEBIDA", aguardando análise.
Alvarães – AM
De acordo com o Relatório de Fiscalização Nº 002/2003, os programas analisados, que são de responsabilidade do FNDE, foram: Convênio 451803, Convênio 398871, Dinheiro Direto na Escola, Recomeço e Alimentação Escolar. PDDE, Alimentação Escolar e Recomeço – Quanto às constatações apontadas no relatório foi feita a instauração de TCE na execução do programa e movida uma ação judicial responsabilizando o ex-gestor pela prestação de contas. O Convênio n. 750691/2000 esta com a inadimplência suspensa, pois o município moveu uma ação judicial responsabilizando o ex-gestor pela prestação de contas. Convênio n. 750033/2002, Segue trecho do relatório: "5.2 CONSTATAÇÃO: Ônibus existe e está transportando alunos. O Convênio n. 750033/2002 foi celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE e a Prefeitura Municipal de Alvarães-AM. Seu número SIAFI é 451803, e teve por objeto a aquisição de veículo automotor de transporte coletivo (ônibus), zero quilômetro, com capacidade superior a 21 passageiros, destinado exclusivamente ao transporte dos alunos matriculados no ensino fundamental da rede pública, residentes prioritariamente na zona rural de modo a garantir o seu

acesso e permanência na escola. Compreendeu o valor de R$97.000,00 (Noventa e sete mil reais), arcando o CONCEDENTE com R$50.000,00 (Cinquenta mil reais), e o CONVENENTE com R$47.000,00 (Quarenta e sete mil reais), a título de contrapartida. A data de encerramento do mesmo foi o dia 28 de janeiro de 2003, estando em vigor desde 3 de junho de 2002. O Ônibus foi adquirido por meio de processo licitatório, no valor de R$118.000,00, tendo a Prefeitura de Alvarães completado a diferença entre o valor concedido pelo Convênio e o valor pago, parte com a contrapartida estabelecida, parte por iniciativa própria. O Ônibus está transportando alunos matriculados no ensino fundamental, da rede pública, residentes prioritariamente na zona rural, particularmente atendendo as crianças no trajeto Alvarães- Nogueira, a partir das 5:30 e das 13:00 horas, e Nogueira-Alvarães, a partir das 12:00 e 17:00 horas. Evidência: Observação in loco da equipe de auditoria durante cinco dias, em período normal de aulas, e declaração do Secretário de Transporte, Sr.Adacleto Gonçalves Correa, sobre o uso do Ônibus.”
Arari – MA
De acordo com o Relatório de Fiscalização 295, os programas analisados, que são de responsabilidade do FNDE, foram: Alimentação Escolar; Aquisição e Distribuição de Material Didático para Educação Infantil; Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental; Correção do Fluxo Escolar- Aceleração de Aprendizagem; Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE); Programa Dinheiro Direto na Escola para o Ensino Fundamental; e Apoio a ampliação da oferta de vagas do ensino fundamental a jovens e adultos (PEJA). Alimentação Escolar – Foram apontadas algumas irregularidades, consta a situação “DILIGENCIADO CGU”, mas a prestação de contas possui representação judicial contra o ex-gestor. Aquisição e Distribuição de Material Didático para Educação Infantil – Convênio n° 93404/2001: Está na situação “ADIMPLENTE” no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental – Convênio n° 804.283/2003: Está na situação "INADIMPLÊNCIA SUSPENSA" no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI. Aquisição e Distribuição de Material Didático para Educação Infantil – Convênio nº 800.120/2003: Está na situação "CONCLUÍDO" no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI. Correção do Fluxo Escolar- Aceleração de Aprendizagem – Convênio n° 826.013/2003: Está na situação "INADIMPLENTE" no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI. Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) – Convênio n° 750510/2003: Está na situação "CONCLUÍDO" no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI. Programa Dinheiro Direto na Escola para o Ensino Fundamental – Foram apontadas algumas irregularidades, no entanto a Prestação de Contas está com a situação atual aprovada. Apoio a ampliação da oferta de vagas do ensino fundamental a jovens e adultos (PEJA) – Ano 2004: Foram apontadas algumas irregularidades, no entanto a Prestação de Contas está com a situação atual aprovada. Ano 2005: Omissão de prestação de contas conforme Notificação nº : 10581/2006/DIPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, 22/05/2006; PEJA-2005 recurso impugnado por pagamento de vários fornecedores com o mesmo cheque; contrariando a resolução nº 25 de 16.06.2005; Não respondeu o Ofício nº. 848/2011- DIAFI/COPRA, de 02/05/2011. Possui representação contra o ex-gestor e está na situação atual "INADIMPLENTE".
Granja – CE
De acordo com o Relatório de Fiscalização Nº 009/2004, os programas analisados, que são de responsabilidade do FNDE, foram Veículo para Transporte Escolar, Garantia de Padrão Mínimo de Qualidade para o Ensino Fundamental de Jovens e Adultos – Recomeço, Alimentação Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola.

Garantia de Padrão Mínimo de Qualidade para o Ensino Fundamental de Jovens e Adultos – Recomeço - Tendo sido feita a análise da prestação de contas constatamos que o número de alunos atendidos pelo município esta menor que o informado pelo senso do exercício anterior, porém ao fazermos a divisão do saldo apurado com a diferença entre o número de alunos informado pelo FNDE e o número de alunos atendidos pelo município o valor apurado por cada aluno é maior do que rege a Resolução vigente. Por isso optou-se pela aprovação da mesma. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE - Foram apontadas algumas irregularidades, no entanto a Prestação de Contas esta com a situação atual de aprovada. Programa Dinheiro Direto na Escola – A prestação de Contas encontra-se na situação de “EM ANÁLISE”. Veículo para Transporte Escolar – Convênio 750154/2003 está na situação “CONCLUÍDO” no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI
MUCAMBO – CE
De acordo com o relatório de fiscalização 01140/2008, os programas analisados, que são de responsabilidade do FNDE, foram: Alimentação Escolar, Dinheiro Direto Na Escola, Apoio Ao Transporte Escolar Na Educação Básica, Expansão e Melhoria Da Rede Escolar Estadual Do Ensino Médio. Alimentação Escolar - foram apontadas algumas irregularidades, no entanto a prestação de contas esta com a situação atual de aprovada. Dinheiro Direto Na Escola e Apoio Ao Transporte Escolar Na Educação Básica - a prestação de contas está na situação atual de “recebida”, aguardando análise. Expansão e Melhoria Da Rede Escolar Estadual Do Ensino Médio – convênio n.º 197/2000 está na situação “ADIMPLENTE” no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI

PIRAPORA DO BOM JESUS – SP
De acordo com o relatório de fiscalização 00931/2006, os programas analisados, que são de responsabilidade do FNDE, foram: Alimentação Escolar, Apoio a Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens E Adultos, Dinheiro Direto na Escola Alimentação Escolar, Apoio a Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens E Adultos e Dinheiro Direto na Escola - foram apontadas algumas irregularidades, no entanto a prestação de contas esta com a situação atual de aprovada.
TIMBAUBA – PE
De acordo com o relatório de fiscalização 773/2006, os programas analisados, que são de responsabilidade do FNDE, foram: Apoio a Ampliação Da Oferta De Vagas Do Ensino Fundamental a Jovens E Adultos, Alimentação Escolar, Dinheiro Direto Na Escola, Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental Apoio a Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens e Adultos - Omissão de prestação de contas conforme Notificação nº 10009/2006/DIPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE de 22/05/2006 e Diligenciado CGU por meio do ofício 424/2007 e 491/2007. Alimentação Escolar - O Município encontra-se inadimplente, pois não houve resposta para o Ofício nº. 21514/2007 de 13/03/2007, acerca das irregularidades. Dinheiro Direto Na Escola – Oficio 491/07 não atendido, abertura de Tomada de Contas Especial por irregularidades. Apoio ao Transporte Escolar No Ensino Fundamental - foram apontadas algumas irregularidades, no entanto a prestação de contas esta com a situação atual de aprovada.
UBAJARA – CE

De acordo com o Relatório de Fiscalização 290, os programas analisados, que são de responsabilidade do FNDE, foram: Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), Programa Dinheiro Direto na Escola, Alimentação Escolar, Brasil Alfabetizado, Projeto Alvorada, Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Formação Continuada) e Apoio a ampliação da oferta de vagas do ensino fundamental a jovens e adultos (PEJA).

Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) – Convênio FNDE nº 751244/2003: Está na situação “CONCLUÍDO” no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

Programa Dinheiro Direto na Escola – Foram apontadas algumas irregularidades, no entanto a Prestação de Contas está com a situação atual aprovada.

Alimentação Escolar – Foram apontadas algumas irregularidades, no entanto a Prestação de Contas está com a situação atual aprovada.

Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Formação Continuada) – Convênio n° 804399/2003: Está na situação “CONCLUÍDO” no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

Brasil Alfabetizado – Convênio n° 828018/2003 com SEDUC/CE: Está na situação “CONCLUÍDO” no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

Convênio/SEDUC/CE nº. 078/2003 com Prefeitura Municipal de Ubajara: Foram apontadas algumas irregularidades, no entanto não foi localizado o convênio no SIAFI.

Projeto Alvorada – Convênio/SEF/ nº 197/2000: Foram apontadas algumas irregularidades, no entanto não foi localizado o convênio no SIAFI.

Convênio/SEF/ nº 158/2001: Foram apontadas algumas irregularidades, no entanto não foi localizado o convênio no SIAFI.

Convênio/SEF/ nº 084/2002 com a SEDUC/CE: Está na situação “ADIMPLENTE” no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI. Apoio a ampliação da oferta de vagas do ensino fundamental a jovens e adultos (PEJA) – Foram apontadas algumas irregularidades, a Prestação de Contas está na situação atual “EM DILIGÊNCIA”, diligenciado por omissão pelo ofício nº : 04723/2005.
URBANO SANTOS – MA
De acordo com o relatório de fiscalização 698/2005, os programas analisados, que são de responsabilidade do FNDE, foram: Dinheiro Direto na Escola, Apoio a Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens e Adultos e Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica – PNAE Dinheiro Direto na Escola, Apoio a Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens e Adultos e Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica – PNAE - foram apontadas algumas irregularidades, no entanto a prestação de contas esta com a situação atual de aprovada.
VENTUROSA – PE
De acordo com o relatório de fiscalização 714/2005, os programas analisados, que são de responsabilidade do FNDE, foram: Apoio a Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens e Adultos, Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica – PNAE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE, Dinheiro Direto na Escola, Apoio a Ampliação da Oferta de Vagas do Ensino Fundamental a Jovens e Adultos, Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica – PNAE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e Dinheiro Direto na Escola - foram

apontadas algumas irregularidades, no entanto a prestação de contas esta com a situação atual de aprovada. Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE - Convênio nº 750410/2002 está na situação “CONCLUIDO” no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI

Fonte: (MEC, 2012)

QUADRO 9.1. Registro dos Correios: Pedidos de informação encaminhados as Câmaras Municipais de Vereadores

RJ271831863BR	RJ271832047BR	RJ271832223BR	RJ271832400BR	RJ271832585BR	RJ271831727BR	RJ271832002BR
RJ271831877BR	RJ271832055BR	RJ271832237BR	RJ271832413BR	RJ271832594BR	RJ271831735BR	RJ271832016BR
RJ271831885BR	RJ271832064BR	RJ271832245BR	RJ271832427BR	RJ271831608BR	RJ271831744BR	RJ271832020BR
RJ271831894BR	RJ271832078BR	RJ271832254BR	RJ271832435BR	RJ271831611BR	RJ271831758BR	RJ271832033BR
RJ271831903BR	RJ271832081BR	RJ271832268BR	RJ271832444BR	RJ271831625BR	RJ271832546BR	RJ271832206BR
RJ271831917BR	RJ271832095BR	RJ271832271BR	RJ271832458BR	RJ271831639BR	RJ271832550BR	RJ271832210BR
RJ271831925BR	RJ271832104BR	RJ271832285BR	RJ271832461BR	RJ271831642BR	RJ271832563BR	
RJ271831934BR	RJ271832118BR	RJ271832299BR	RJ271832475BR	RJ271831656BR	RJ271832577BR	
RJ271831948BR	RJ271832121BR	RJ271832308BR	RJ271832489BR	RJ271831660BR	RJ271832360BR	
RJ271831951BR	RJ271832135BR	RJ271832311BR	RJ271832492BR	RJ271831673BR	RJ271832373BR	
RJ271831965BR	RJ271832149BR	RJ271832325BR	RJ271832501BR	RJ271831687BR	RJ271832387BR	
RJ271831979BR	RJ271832152BR	RJ271832339BR	RJ271832515BR	RJ271831695BR	RJ271832395BR	
RJ271831982BR	RJ271832166BR	RJ271832342BR	RJ271832529BR	RJ271831700BR	RJ271832183BR	
RJ271831996BR	RJ271832170BR	RJ271832356BR	RJ271832532BR	RJ271831713BR	RJ271832197BR	

Fonte: Quadro elaborado pelo autor

TABELA 9.1a. Estatísticas do modelo linear generalizado: Competitividade Política

Parâmetro		GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Quadrado	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-2.2675	0.1516	-2.5646	-1.9705	223.80	<.0001
	CO	1	0.5950	0.1849	0.2326	0.9573	10.35	0.0013
	NE	1	1.3837	0.1349	1.1193	1.6482	105.17	<.0001
	N	1	0.8300	0.1601	0.5162	1.1438	26.88	<.0001
	SE	1	0.1214	0.1660	-0.2039	0.4466	0.54	0.4645
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Proporcional		1	0.0012	0.0010	-0.0007	0.0031	1.48	0.2232
Majoritária		1	0.0445	0.0352	-0.0244	0.1134	1.60	0.2053
Porte	Médio	1	0.2356	0.0788	0.0811	0.3900	8.94	0.0028
	Pequeno	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Parâmetro de Escala		0	3.0084	0.0000	3.0084	3.0084		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 9.1b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	949	8588.7301	9.0503
Scaled Deviance	949	949.0000	1.0000
Pearson Chi-Square	949	10590.7018	11.1599
Scaled Pearson X2	949	1170.2051	1.2331
Log Likelihood		1395.4500	
Full Log Likelihood		-634.4383	
AIC		1284.8767	
AICC		1285.0286	
BIC		1323.7871	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 9.2a. Estatísticas do modelo linear generalizado: Reeleição

Parâmetro		GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Quadrado	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-1.9919	0.1320	-2.2507	-1.7331	227.56	<.0001
	CO	1	0.5575	0.1858	0.1934	0.9217	9.01	0.0027
	NE	1	1.3242	0.1340	1.0616	1.5868	97.69	<.0001
	N	1	0.8051	0.1595	0.4925	1.1178	25.47	<.0001
	SE	1	0.1121	0.1650	-0.2112	0.4354	0.46	0.4968
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Segundo		1	-0.2478	0.0730	-0.3910	-0.1047	11.52	0.0007
Primeiro		0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Porte	Médio	1	0.3380	0.0661	0.2085	0.4675	26.18	<.0001
	Pequeno	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Parâmetro de Escala		0	2.9941	0.0000	2.9941	2.9941		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 9.2b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	946	8480.7492	8.9649
Scaled Deviance	946	946.0000	1.0000
Pearson Chi-Square	946	10283.4971	10.8705
Scaled Pearson X2	946	1147.0907	1.2126
Log Likelihood		1395.9519	
Full Log Likelihood		-633.6753	
AIC		1281.3507	
AICC		1281.4692	
BIC		1315.3680	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 9.4a. Estatísticas do modelo linear generalizado: Estabilidade da burocracia

Parâmetro		GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Quadrado	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-1.8624	0.2000	-2.2543	-1.4705	86.76	<.0001
	CO	1	0.5755	0.1857	0.2115	0.9395	9.60	0.0019
	NE	1	1.3387	0.1360	1.0722	1.6052	96.93	<.0001
	N	1	0.8403	0.1609	0.5248	1.1557	27.26	<.0001
	SE	1	0.1410	0.1665	-0.1854	0.4673	0.72	0.3972
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Celetista		1	-0.0027	0.0021	-0.0069	0.0015	1.61	0.2051
Estatutário		1	-0.0015	0.0017	-0.0049	0.0020	0.71	0.3996
Comissionado		1	-0.0088	0.0042	-0.0169	-0.0007	4.48	0.0343
Porte	Médio	1	0.3044	0.0675	0.1722	0.4367	20.36	<.0001
	Pequeno	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Parâmetro de Escala		0	2.9970	0.0000	2.9970	2.9970		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 9.4b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	948	8514.7888	8.9818
Scaled Deviance	948	948.0000	1.0000
Pearson Chi-Square	948	10469.9523	11.0443
Scaled Pearson X2	948	1165.6795	1.2296
Log Likelihood		1391.1819	
Full Log Likelihood		-635.2087	
AIC		1288.4174	
AICC		1288.6075	
BIC		1332.1917	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 9.6a. Estatísticas do modelo linear generalizado: Diferença salarial

Parâmetro		GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Quadrado	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-2.1020	0.1246	-2.3463	-1.8578	2.8970	<.0001
	CO	1	0.5056	0.1780	0.1567	0.8546	8.07	0.0045
	NE	1	1.1272	0.1322	0.8681	1.3864	72.68	<.0001
	N	1	0.4314	0.1635	0.1111	0.7518	6.97	0.0083
	SE	1	0.0379	0.1597	-0.2750	0.3508	0.06	0.8124
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Diferença salarial		1	1.5072	0.1607	1.1921	1.8223	87.91	<.0001
Porte	Médio	1	0.3096	0.0637	0.1847	0.4345	20.36	<.0001
	Pequeno	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Parâmetro de Escala		0	2.8970	0.0000	2.8970	2.8970		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 8.6b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	953	7998.2294	8.3927
Scaled Deviance	953	953.0000	1.0000
Pearson Chi-Square	953	9701.0221	10.1795
Scaled Pearson X2	953	1155.8901	1.2129
Log Likelihood		1542.3181	
Full Log Likelihood		-649.6247	
AIC		1313.2493	
AICC		1313.3670	
BIC		1347.3179	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 9.9a. Estatísticas do modelo linear generalizado: Egov

Parâmetro		GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Quadrado	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-1.9300	0.1374	-2.1992	-1.6607	197.40	<.0001
	CO	1	0.5407	0.1854	0.1773	0.9040	8.51	0.0035
	NE	1	1.2672	0.1358	1.0011	1.5333	87.11	<.0001
	N	1	0.7524	0.1608	0.4372	1.0676	21.89	<.0001
	SE	1	0.1341	0.1648	-0.1889	0.4571	0.66	0.4158
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Egov	Em construção	1	-0.0167	0.0928	-0.1986	0.1651	0.03	0.8569
	Informativa	1	-0.2559	0.0795	-0.4118	-0.1000	10.35	0.0013
	Interativa	1	-0.2792	0.1282	-0.5304	-0.0279	4.74	0.0294
	Transacional	1	-0.5595	0.2662	-1.0813	-0.0376	4.42	0.0356
	Não disponível	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Porte	Médio	1	0.4109	0.0691	0.2755	0.5463	35.37	<.0001
	Pequeno	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Parâmetro de Escala		0	2.9935	0.0000	2.9935	2.9935		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 9.9b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	948	8495.0232	8.9610
Scaled Deviance	948	948.0000	1.0000
Pearson Chi-Square	948	10285.4291	10.8496
Scaled Pearson X2	948	1147.7999	1.2108
Log Likelihood		1414.5821	
Full Log Likelihood		-635.7528	
AIC		1291.5056	
AICC		1291.7380	
BIC		1340.1541	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 9.11a. Estatísticas do modelo linear generalizado: Controle Social

Parâmetro		GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Quadrado	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-2.3002	0.1550	-2.6039	-1.9964	220.27	<.0001
	CO	1	0.5027	0.1774	0.1550	0.8505	8.03	0.0046
	NE	1	1.2411	0.1292	0.9878	1.4944	92.25	<.0001
	N	1	0.8148	0.1528	0.5152	1.1144	28.42	<.0001
	SE	1	0.0959	0.1585	-0.2149	0.4066	0.37	0.5454
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Conselhos	0.00	0	0	0	0	0	.	.
	1.00	1	-0.0217	0.1228	-0.2625	0.2190	0.03	0.8595
	2.00	1	0.2858	0.1183	0.0540	0.5176	5.84	0.0157
	3.00	1	0.5125	0.1197	0.2779	0.7471	18.33	<.0001
	4.00	1	0.9578	0.1346	0.6939	1.2216	50.62	<.0001
Porte	Médio	1	0.3455	0.0637	0.2206	0.4705	29.38	<.0001
	Pequeno	0	0	0	0	0	.	.
Parâmetro de escala		0	2.8788	0.0000	2.8788	2.8788		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 9.11b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	950	7873.0339	8.2874
Scaled Deviance	950	950.0000	1.0000
Pearson Chi-Square	950	8978.5754	9.4511
Scaled Pearson X2	950	1083.4002	1.1404
Log Likelihood		1569.4648	
Full Log Likelihood		-650.3240	
AIC		1320.6480	
AICC		1320.8798	
BIC		1369.3173	

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 9.13a. Estatísticas do modelo linear generalizado: *Governance Building*

Parâmetro		GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald 95% Intervalo de Confiança		Wald Chi-Quadrado	Pr > ChiQd
Intercepto		1	-2.0909	0.1299	-2.3455	-1.8362	258.99	<.0001
	CO	1	0.5794	0.1853	0.2162	0.9426	9.78	0.0018
	NE	1	1.3590	0.1345	1.0954	1.6226	102.13	<.0001
	N	1	0.8564	0.1600	0.5428	1.1700	28.65	<.0001
	SE	1	0.1474	0.1656	-0.1772	0.4720	0.79	0.3735
	S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Gov. Build.	1	1	0.0004	0.0813	-0.1590	0.1597	0.00	0.9965
	0	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Porte	Médio	1	0.3343	0.0665	0.2040	0.4646	25.29	<.0001
	Pequeno	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Parâmetro de Escala		0	3.0141	0.0000	3.0141	3.0141		

Fonte: (NEDEGP, 2012)

TABELA 9.13b. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
Deviance	953	8657.6893	9.0847
Scaled Deviance	953	953.0000	1.0000
Pearson Chi-Square	953	10614.2587	11.1377
Scaled Pearson X2	953	1168.3705	1.2260
Log Likelihood		1388.5438	
Full Log Likelihood		-636.4377	
AIC		1286.8754	
AICC		1286.9930	
BIC		1320.9439	

Fonte: (NEDEGP, 2012)