



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO
PÚBLICA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL



BRUNO RODRIGUES CABRAL

CORRUPÇÃO MUNICIPAL: fatores relacionados aos municípios com baixo e alto índice de corrupção.

João Pessoa
2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GES-
TÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO INTERNACIO-
NAL



BRUNO RODRIGUES CABRAL

CORRUPÇÃO MUNICIPAL: fatores relacionados aos municípios com baixo e alto índice de corrupção.

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba.

Área de concentração: Políticas Públicas.

João Pessoa

2019

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C117c Cabral, Bruno Rodrigues.

Corrupção municipal: fatores relacionados aos municípios com baixo e alto índice de corrupção / Bruno Rodrigues Cabral. - João Pessoa, 2019.
85 f. : il.

Orientação: Hermann Átila Hrdlicka.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Accountability. 2. Corrupção. 3. Governança Pública.
4. Transparência Pública. 5. Controle Social. I. Átila Hrdlicka, Hermann. II. Título.

UFPB/BC

BRUNO RODRIGUES CABRAL

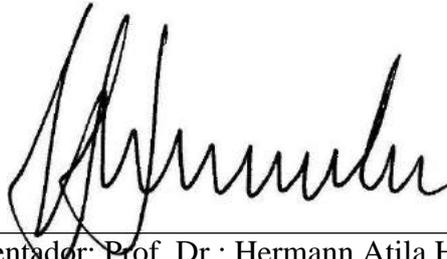
CORRUPÇÃO MUNICIPAL: fatores relacionados aos municípios com baixo e alto índice de corrupção.

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba.

Área de concentração: Políticas Públicas.

Dissertação aprovada em: 19/06/2019.

Banca Examinadora:



Orientador: Prof. Dr.: Hermann Atila Hrdlicka
Universidade Federal da Paraíba



Examinador: Prof. Dr.: Flávio Perazzo Barbosa Mota
Universidade Federal da Paraíba

Examinador: Prof. Dr.: Mariano Castro Neto
Universidade Federal da Paraíba

Dedico este trabalho a Deus, que tem iluminado e cuidado de mim e de minha família. A minha esposa, que sempre esteve nos momentos difíceis e que me deu, além de apoio, paz e perseverança. Ao meu filho amado, Bruno Rodrigues Cabral Filho, que tem reconduzido a existência e o significado de minha vida, com uma vida mais amorosa, caridosa, compreensível e de esperança no amor, na vida e no futuro.

AGRADECIMENTOS

A busca pelo conhecimento é um caminho fascinante, mesmo com vários desafios que ela nos propõe para solucionar. Desta forma, eu sou incomensuravelmente grato pela possibilidade de desfrutar do saber que me possibilitou a participação neste excelente Programa de Pós-Graduação – o que, certamente, será indispensável para a aplicabilidade das teorias ensinadas e aprendidas. Sou grato, ainda, a Deus, que me sustentou até a presente data, pois, mesmo quando os desafios eram enormes, e as dificuldades persistentes, fez a vontade maior que tudo isto.

Agradeço aos meus pais, Douglas Brandão Cabral (*in memoriam*) e Elizabeth Rodrigues Brandão Cabral, por terem investido seu tempo em mim, dedicando-me muito amor, cuidado e ensinamentos altamente relevantes, como a ética, a responsabilidade e a necessidade da humildade no caminho em busca do conhecimento e do exercício profissional.

Não poderia, também, deixar de agradecer a minha esposa, Renata Cabral de Araújo Rafael, que, nos momentos difíceis desta trajetória, deu-me consolo, entendimento, abrigo e ensinamento, compreendendo meus momentos de solidão e ausência dentro do lar, em busca de algo maior. Saiba que és minha referência, juntamente com nosso filho e amor maior Bruno Rodrigues Cabral Filho. Por fim, sou incomensuravelmente grato ao apoio e ensinamentos dado pelo meu amigo Marcus Vinícius de Azevedo Braga.

Ainda, serei eternamente grato ao PGPCI pelos belos ensinamentos e aprendizados, os quais não seriam nada, sem os amigos que pude cultivar e ter com todos eles a satisfação de conviver, de modo que não seria justo mencionar um ou outro nome e esquecer os demais. Aos professores, sem exceção, já que me ajudaram a compreender o caminho da pesquisa, seus desafios e seus saberes – a todos vocês, o meu profundo agradecimento.

Sou grato, também e principalmente, ao meu orientador, o Professor Dr.º Hermann Atila Hrdlicka, por ter-me auxiliado profundamente a explorar o conhecimento teórico e aplicado e, além disso, por ser um pesquisador autônomo com conhecimentos incomensuráveis. Ainda, ao Professor Dr.º Flávio Perazzo Mota, cujas aulas nunca me sairão da cabeça, por me ser uma referência no caminho que quero trilhar. Mesmo quando o desafio era enorme, o senhor sabia nos conduzir, na calma, ao caminho do conhecimento, de forma totalmente efetiva. Meu profundo agradecimento! Por fim, mas igualmente importante, Professor Dr.º Mariano Castro Neto, que contribuiu significativamente com minha pesquisa, na banca de qualificação, com críticas pontuais e construtivas e alternativas dentre as quais nem mesmo eu tinha ideia do que seguir após a banca, a você também meu profundo agradecimento.

RESUMO

Esta pesquisa analisa os municípios que foram classificados a partir do nível de corrupção. Tem-se como tema o fenômeno da corrupção ligado aos conceitos da transparência pública, da *accountability* e da teoria principal-agente, com ênfase no processo de governança pública, como ferramenta de redução dos casos de corrupção. A metodologia é caracterizada por uma pesquisa quantitativa, com a aplicação da Regressão Logística e análise descritiva. É possível verificar o alcance dos objetivos através da aplicação da variável dependente, gerada pela base de dados dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU), relacionada ao nível de corrupção como baixo ou alto índice (MBC/MAC) nas variáveis independentes, como: **a)** da Escala Brasil Transparente (EBT), feita pela transparência reativa; **b)** do índice Firjan IFDM; **c)** do índice IDHM; **d)** da população absoluta; e **e)** do controle social. Com o modelo da variável dependente e das variáveis independentes, foi possível examinar os dados através da técnica estatística da regressão logística no *software* estatístico SPSS, no qual a variável dependente é dicotômica. Observou-se, a partir das análises descritivas e da regressão logística, que: **a)** a Região Nordeste foi a que mais apresentou casos de corrupção; **b)** as Regiões Nordeste e Sudeste obtiveram as maiores notas, dez (10,00), auferidas pela transparência reativa; **c)** o controle social é um fator preditivo do nível de corrupção; e **d)** o IDHM traz uma relação social e econômica, sendo um fator explicativo do nível de corrupção. Neste sentido, um bom IDHM está ligado a um bom desempenho dos municípios relacionado à atuação do controle social. Por fim, recomenda-se, para estudos futuros, a aplicação de novas variáveis independentes, como: **a)** o PIB *per capita*; **b)** a Receita Arrecadada; **c)** a utilização da Escala Brasil Transparente - EBT 360°; e **d)** a Taxa de Analfabetismo.

Palavras-chave: Accountability. Corrupção. Governança Pública. Transparência Pública. Controle Social.

ABSTRACT

This research analyzes the municipalities that obtained the level of corruption from the classification. The theme is the phenomenon of corruption linked to the concepts of public transparency, accountability and main-agent theory, with emphasis on the process of public governance as a tool to reduce corruption cases. The methodology is characterized as a quantitative research, with the application of logistic regression and descriptive analysis. It is possible to verify the achievement of the objectives through the application of the dependent variable, generated by the database of the reports of the Comptroller General of the Union (CGU) related to the level of corruption (MBC/MAC) in the proactive transparency and the lifting Of the independent variables such as: a) The Brazilian transparent scale (EBT) made by reactive transparency; b) the Firjan IFDM index; c) of the IDHM index; d) the absolute population; and e) Social control. With the model of the dependent variable and the independent variables it was possible to rotate the data through the statistical technique of logistic regression in the statistical software SPSS, in which the dependent variable is dichotomous. It was observed from the descriptive analysis and logistic regression that: a) the Northeast region was the most presented cases of corruption; b) The northeast and Southeast regions obtained the highest grades ten (10.00) earned by reactive transparency; c) Social control is a predictive factor of the level of corruption; and d) The IDHM Index brings a social and economic relationship, being an explanatory factor of the level of corruption. In this sense, a good IDHM index is linked to a good performance of the municipalities related to the performance of social control. Finally, it is recommended for future studies the application of new independent variables such as: a) per capita GDP; b) the revenue collected; c) The use of the Brazilian transparent scale-EBT 360 °; and d) the illiteracy rate.

Keywords: Accountability. Corruption. Public Governance. Public Transparency. Social Control.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceitos de Governança Pública	06
Quadro 2 - Comparativo de estudos, conceitos e contextos históricos	09
Quadro 3 - Materialização das normas por tema e escopo	12
Quadro 4 - Tipos de transparência pública e os seus requisitos	13
Quadro 5 - Exemplificativo da aplicação de classificação dos relatórios da CGU	35
Quadro 6 - Definições das variáveis utilizadas na pesquisa	39

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de municípios pesquisados por versão e classificados como grupo com alto índice de corrupção (MAC)	41
Tabela 2 - Quantidade de municípios classificados como alto índice de corrupção por região e o seu percentual de incidência	42
Tabela 3 - Quantidade de municípios classificados como baixo índice de corrupção (MBC) por região e o seu percentual de incidência	42
Tabela 4 - Classificação das cinco melhores notas	43
Tabela 5 - Classificação das cinco piores notas.	44
Tabela 6 - Análise dos municípios com alto índice de corrupção (MAC) em relação a nota da EBT e se o controle social foi atuante	45
Tabela 7 - Análise das irregularidades, classificação, quantidade de achados e o percentual	46
Tabela 8 - Sumário da variável categórica	48
Tabela 9 - Resultado do modelo de regressão logística	48

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Funcionamento da transparência pública e da accountability	14
Figura 2 - Relacionamento entre Principais e Agentes (P-A)	16
Figura 3 - Hidden Information ou Informação às escondidas	18
Figura 4 - Moral Hazard ou Problema moral	19
Figura 5 - Relacionamento entre Principais e Agentes (P-A)	20
Figura 6 - Comportamento entre Principais e Agentes (P-A)	22
Figura 7 - Critérios e modelagem do comportamento entre Principal e Agente (P-A)	23

Sumário

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Objetivos da pesquisa	4
1.2 Justificativa	4
2 REFERENCIAL TEÓRICO	6
2.1 A Governança Pública: a <i>accountability</i> e a transparência pública	6
2.1.1 A <i>accountability</i> e a transparência pública	9
2.2 Teoria principal-agente como explicativo dos casos de corrupção: o comportamento da corrupção	15
2.2.1 Modelo agente-principal: nos casos de transferências intergovernamentais	23
2.2.2 O comportamento da corrupção	26
2.3 Fatores que influenciam a corrupção: o controle social, os índices IDHM e IFDM e a população absoluta.	28
2.3.1 O controle social	28
2.3.2 Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM)	31
2.3.3 Índice de desenvolvimento humano (IDHM)	32
2.3.4 A população absoluta	33
3. METODOLOGIA	34
3.1 Especificando as variáveis independentes do modelo de regressão logística	38
3.1.1 As notas da Escala Brasil Transparente (EBT)	Erro! Indicador não definido.
3.1.2 Índices FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM) e do desenvolvimento humano (IDHM), o controle social e a população	39
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	41
4.1 Análise descritiva	41
4.2 Análise de regressão logística	47
5 CONCLUSÃO	50
6 REFERÊNCIAS	52
ANEXO A – ANOTAÇÕES E COMENTÁRIOS ADICIONAIS COM RELAÇÃO À METODOLOGIA DA PESQUISA DA TRANSPARÊNCIA PROATIVA E REATIVA DAS FISCALIZAÇÕES NOS MUNICÍPIOS	61
ANEXO B – ANOTAÇÕES E COMENTÁRIOS ADICIONAIS COM RELAÇÃO À DISCUSSÃO DE DADOS DA PESQUISA DA TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA DAS FISCALIZAÇÕES NOS MUNICÍPIOS	66
ANEXO C – ANOTAÇÕES E COMENTÁRIOS ADICIONAIS COM RELAÇÃO À PESQUISA DA TRANSPARÊNCIA PROATIVA E REATIVA DAS FISCALIZAÇÕES NOS MUNICÍPIOS.	70
ANEXO D – ANOTAÇÕES E COMENTÁRIOS ADICIONAIS COM RELAÇÃO AO CÔMPUTO DE MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO DE BAIXA (MBC) OU ALTA TENDÊNCIA À CORRUPÇÃO (MAC).	71

1 INTRODUÇÃO

Estudos têm demonstrado a corrupção como um fenômeno social que afeta severamente o crescimento nacional e as políticas públicas. Neste sentido, a deficiência em questões econômicas e sociais contribui para a ampliação desse fato social, através de precários níveis de transparência pública, de renda *per capita*, de grau de escolaridade, entre outros. (MAURO, 1995; BARDHAN, 1997; TANZI, 1998; BARRO E SALAI-I-MARTIN, 2004; LAMBSDORFF, 2003; KLITIGAARD, 1994; EASTERLY, 2004; ROSE-ACKERMAN, 1978; SHLEIFER; VISHNY, 1993; ACEMOGLU E VERDIER, 2000; E EASTERLY, 2004).

Hodiernamente, portanto, dentre os problemas mais discutidos do Brasil, destacam-se o aumento da corrupção e a ausência de governança pública (MAGALHÃES, 2017; VIDAL, 2016), de modo que Instituições como o Fórum Econômico Mundial (2019) e a Transparência Internacional (2018) têm se preocupado em medir o índice de corrupção no setor público. Assim, o Brasil tem evidenciado o pior rendimento quando o assunto é a corrupção.

Através da teoria principal-agente (P-A), é possível verificar um ambiente favorável à corrupção, cujo custo do controle é muito alto e cujos atos ímprobos têm remoto risco de serem descobertos (GARCIA, 2013), explicando os atos corruptos por meio de interesses dicotômicos entre o P-A.

Considerando, no entanto, que a governança pública são atividades que uma organização realiza, sempre alinhadas ao interesse dos cidadãos, pode ser ela um dos recursos capazes de contribuir para redução de tal corrupção e de intervir positivamente no problema entre P-A. (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Neste sentido, organizações como a *Independent Commission for Good Governance in Public Services* (ICGGPS), o Banco Mundial e o *Institute of Internal Auditors* (IIA) têm buscado melhorar a qualidade da governança pública através do controle e combate da corrupção, por meio de ferramentas como a *accountability* e a transparência, como fatores indispensáveis para a gestão pública brasileira (BRASIL, 2014) – através dos quais é possível auxiliar na redução de ambientes que favoreçam casos de corrupção e no alcance do alinhamento entre os objetivos do P-A (BRASIL, 2018).

A *accountability* está apoiada nestas três aplicações: **a)** a informação; **b)** a justificção; e **c)** a punição. Tendo em vista que essas ações são os elementos básicos para a aplicação da ferramenta, ressalta-se que a punição serve como mecanismo de se obter mais ou menos *accountability*; e que a *answerability*, ou a obrigação de prestar contas pelo fornecimento de

informações, vem acompanhada do *enforcement*, ou a possibilidade de responsabilização (SCHEDLER, 1999).

Por outro lado, a transparência pública, através da Lei de Acesso à Informação (LAI), traz como regra a disponibilização de informações e a ampla publicidade dos atos, ressalvadas algumas exceções, como os dados pessoais, informações classificadas como sigilosas e informações realmente sigilosas baseadas em outras normas (BRASIL, 2011).

Além disso, destaca-se a transparência ativa como a disponibilidade de informações sem qualquer pedido prévio, conforme atesta o art. 3º e inciso II e art. 8º. Já a transparência passiva ocorre por intermédio de uma solicitação do cidadão: o órgão público recebe a demanda e, em seguida, fornece-lhe a informação de caráter coletivo, por exemplo, art. 10º (BRASIL, 2011). Por fim, a transparência pública ocasiona a sustentação e a aplicabilidade da *accountability* (RELLY; SABHARWAL, 2009; WONG; WELCH, (2004); TEICHER; HUGHES; DOW 2002).

Tendo em vista que os municípios são um objeto de estudo bastante relevante e oportuno – sobretudo em se tratando da corrupção e de seus potenciais prejuízos –, diversas pesquisas científicas¹ têm evidenciado explicações socioeconômicas para tal fenômeno na esfera municipal.

Neste sentido, o federalismo brasileiro, em vez da agregação de entes, efetiva a descentralização do poder (MARTINS, 2011), de modo que município – previsto na Constituição Federal de 1988 – é o ente federativo mais próximo do cidadão, ofertando serviços públicos aos munícipes. Assim, executam políticas públicas sociais na área da educação, na forma de programas, como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNAT), entre outros.

Em relação ao volume de recursos, segundo o Portal Federal de Transparência declarou, em 2018, do montante de R\$ 143.086.495.221,30 foi destinado cerca de 39,99% aos municípios brasileiros em relação aos outros, entes para executar programas sociais. Neste sentido, a Controladoria Geral da União (CGU) conta com o Programa de Fiscalização dos Entes Federativos (FEF), que fiscaliza estes recursos e a sua aplicação por parte dos governos locais. Por fim, a CGU tem diagnosticado, nas suas versões de fiscalização, cerca de 20% de

¹ Como exemplo das pesquisas mencionadas, destacamos: o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), o Controle Social, a Transparência Pública, População absoluta (CAMPOS, 2012; DIAS 2016; MAURO, 1995; TANZI, 1997, KAUFMANN ET AL., 2000 E NEEMAN ET AL., 2003; E KLITIGAARD, 1994).

falhas graves e outras 80% entre médias e formais, o que implica que parte dos municípios tem corrupção que afeta a qualidade dos serviços públicos ofertados aos munícipes².

Partindo-se do que é observado nos estudos teóricos e empíricos sobre o fenômeno da corrupção e levando-se em consideração o excessivo impacto da corrupção no desenvolvimento de governos e da gestão pública local, este estudo reúne várias referências, tanto nacionais quanto internacionais, com a finalidade de responder ao seguinte problema de pesquisa: **quais são os fatores que impactam o índice de corrupção nos governos locais?**

Para responder a esta problemática, portanto, é necessário partir das hipóteses e testá-las – o que é imprescindível para explicar quais são os aspectos socioeconômicos ou fatores econômicos e social que reduzem a incidência de municípios com alto índice de corrupção. Desta forma, trazemos a seguir cinco (05) hipóteses a serem testadas em relação aos municípios com alto índice de corrupção:

A primeira hipótese a ser testada é a de o nível da transparência reativa estar associado com municípios de alto índice de corrupção;

A segunda hipótese a ser testada é a de o nível do índice Firjan IFDM estar associado com municípios de alto índice de corrupção;

A terceira hipótese a ser testada é a de o nível do índice IDHM estar associado com municípios de alto índice de corrupção;

A quarta hipótese a ser testada é a de o controle social estar associado com municípios de alto índice de corrupção; e

A quinta hipótese a ser testada é a de a população absoluta estar associada com municípios de alto índice de corrupção.

²<https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/1-ciclo/1o-ciclo/perguntas-frequentes>

1.1 Objetivos da pesquisa

- Investigar quais são os fatores que determinam o nível de corrupção nos governos locais;
- Desenvolver uma classificação do nível de corrupção nos governos locais através dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU); e
- Analisar se existem variáveis preditoras que expliquem o índice de corrupção nos governos locais, a partir da classificação de grupos de municípios com baixo (MBC) e alto índice de corrupção (MAC).

1.2 Justificativa

Tendo em vista que, quando o tema é a corrupção, o Brasil tem tido o pior desempenho, algumas instituições têm se interessado em auferir o nível de corrupção em diversos países, para tentar compreender a dinâmica deste fato social. Além disso, diversas pesquisas têm se preocupado em explicar quais os fatores que influenciam a corrupção nos governos locais.

Por outro lado, haja vista o grande volume de recursos que é repassado aos municípios, para executarem os serviços públicos através de programas sociais, a Controladoria Geral da União (CGU) tem realizado diversas fiscalizações neste ente federativo, para verificar a correta aplicação dos recursos.

Assim, através do Programa de Fiscalização dos Entes Federativos, a CGU fiscaliza os recursos e sua aplicação, diagnosticando falhas graves (cerca de 20%) e falhas médias e formais (cerca de 80%) – o que a leva a constatar que o impacto ocasionado por problemas graves e médios, nos governos locais, tem atingindo severamente a qualidade dos serviços públicos que são prestados.

Diante disso, além de oportuna para a ciência, no que se refere aos estudos empíricos e teóricos sobre a corrupção nos governos locais, a presente pesquisa tem sua relevância realçada, considerando que, ao investigar-se quais são os fatores que impactam na corrupção relacionadas à aplicação de recursos públicos nos municípios, haverá um argumento científico para incentivar o controle e combate da corrupção por meio de ferramentas eficazes.

Por fim, além de evidenciarem as teorias já existentes, estudos buscam inová-las, como também a seus respectivos métodos, no que diz respeito ao controle e ao combate da

corrupção. Trata-se de identificar as causas que expliquem a alta incidência desse fenômeno nos governos locais, contribuindo para apresentar novos métodos ou aprimorar mecanismos já existentes, mas cuja utilização não era eficaz.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A Governança Pública: a *accountability* e a transparência pública

Já que a ausência de governança pública não é um problema particular do nosso País, instituições como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) orientam o estabelecimento dos princípios de governança em países da Europa e outros (ECGI, 2013).

Sendo assim, considerando que a governança são atividades que a organização realiza, sempre alinhada ao interesse dos cidadãos, em que os objetivos estão no escopo da execução de sua atuação institucional (BRASIL, 2018), o quadro 1 apresenta conceitos aplicados em diferentes estudos sobre a governança pública.

Quadro 1 - Conceitos de Governança Pública

Estudos	Conceitos
Banco Mundial (1992)	“Governança pública é uma ferramenta que o governo utiliza para exercer seu poder, com o objetivo de gerir da melhor forma os recursos socioeconômicos com o foco no desenvolvimento”.
Banco Mundial (1994)	“Governança pública é a utilização de uma política transparente, com o funcionamento do <i>ethos</i> da burocracia no serviço público e, com uma efetiva participação da sociedade civil.
Decreto nº 9.203/2017	“Governança pública ocorre por meio da liderança, da estratégia e dos controles, contribuindo para as atividades gerenciais das políticas públicas e a prestação de serviços públicos”.
Brasil (2018)	“Governança pública é desenvolvida por meio das atividades da organização, no qual é alinhada aos interesses dos cidadãos”.

Fonte: elaboração própria (2019).

Tais conceitos são utilizados na gestão da coisa pública, de modo que é possível verificar a governança pública a partir da aplicação de princípios, como o compromisso, a responsabilidade, a transparência, a ética e o senso de justiça (MATIAS-PEREIRA, 2010a).

Por ser multifacetada (BRASIL, 2018), a governança pública tem caráter de pesquisa complexa, envolvendo vários conhecimentos para compreender as diversas funções do Estado (LEVI-FAUR, 2012).

Para o Banco Mundial (2017), por exemplo, a boa governança pública é uma ferramenta que colabora para a efetiva formulação e implementação de uma política pública. Assim, só será possível haver uma boa governança pública, caso a organização esteja realizando

suas ações e, paralelamente, revendo-as, com o escopo de atingir a formulação de uma melhor estratégia voltada a atender o interesse da sociedade (CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M, 2014).

A *Internacional Federation of Accountants* - IFAC (2014) destaca os seguintes princípios como necessários a um boa governança: **a)** a integridade, valores éticos e cumprimento das leis; **b)** engajamento das partes interessadas; **c)** resultados por meio de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis; **d)** o aperfeiçoamento através da intervenção para o melhoramento dos resultados; **e)** desenvolver a capacidade institucional e o potencial dos atores da instituição; **f)** gerir riscos e o desempenho; **g)** implementar boas práticas de transparência e relatórios para a efetiva prestação de contas.

Já a *Australian National Audit Office* – ANAO (2003), concorrentemente à anterior, para mesma finalidade, destaca, de forma bastante objetiva, os seguintes princípios: transparência, liderança, responsabilidade, integridade, compromisso e integração.

A ausência da boa governança pública impacta, necessariamente, no desempenho realizado por intermédio das ações de governo. Assim, caso a performance da instituição seja ínfima, é possível evidenciar que a necessidade da sociedade não está sendo suprida pelas ações institucionais do governo ou do Estado (BRASIL, 2018).

Só haverá o fortalecimento da confiança da sociedade nas organizações públicas com a coordenação das iniciativas e do aprimoramento institucional com grau mínimo de governança. Assim, o decreto nº 9.203/2017 traz essa institucionalização de uma política de governança pública (BRASIL, 2018).

Sendo assim, para o fortalecimento desta relação e a questão da legitimidade do governo, o Banco Mundial (2017) destaca três pilares: a entrega de um serviço público contendo seus resultados de interesse da sociedade e do Estado; a justeza e a imparcialidade de políticas e leis desenvolvidas; e a autoridade exercida por meio de valores e costumes intercambiados entre os atores governamentais e não governamentais.

Trabalhos como o de Gomes e Martins (2013) entoam o problema do Brasil, o qual é cercado pela ausência de coordenação para o melhoramento da Gestão Pública. Neste sentido, o Decreto nº 9.203/2017 trouxe o Comitê Interministerial de governança (BRASIL, 2018).

Por outro lado, tal Decreto pacifica o grau mínimo de governança como sendo o resultado a peça principal, com a utilização do acompanhamento e formas de melhoria, baseado em evidências, como o zelo para nomeação de cargos em comissão e funções de confiança (BRASIL, 2018).

Os princípios de governança pública são a capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e a transparência (DECRETO nº 9.203/2017). Nesse sentido, a capacidade de resposta é a própria competência, harmonizando o esperado pelos cidadãos e o realizado pelo governo; a integridade é a busca por as medidas que reduzam e previnam casos de corrupção e por seu respectivo zelo, bem como do fortalecimento moral das condutas dos agentes públicos; a confiabilidade passa na sintonia entre a missão institucional, objetivos e diretrizes, alinhados no interesse público e envolvendo agentes públicos e a sociedade; a melhoria regulatória é o processo decisório baseado em evidências; a prestação de contas e responsabilidade, derivada do termo inglês *accountability*, que se refere à interatividade e à iteratividade do sistema de governança pública, no qual se corresponde com o controle social, fornecendo instrumentos do controle social direto e viabilidade de responsabilização; e, por fim, a transparência, que não é só a divulgação das informações realizadas por parte de suas atividades, mas o fornecimento baseado na confiabilidade, relevância e tempestividade para o cidadão (BRASIL, 2018).

Matias-Pereira (2010) realça que a governança pública pode intervir positivamente no problema de agência. Ainda, Bogoni *et al.* (2010) colabora destacando que a governança abre espaço para que o controle social ocorra.

Quando a boa governança pública não é, no entanto, instrumentalizada, existe um impacto destrutivo no campo democrático, como também no do Estado de Direito, já que esse, juntamente à qualidade da democracia, envolve aspectos objetivos, que delimitam como o Governo exerce seu poder sobre os indivíduos. Neste sentido, tal Estado é provocado quando pratica universalmente a justiça de forma positivada (BOBBIO, 2000). Em arremate, o grau de liberdade civil, de controle social, de equidade política e da quantidade de cargos públicos eleitos pelo voto livre e universal são fatores intrínsecos, que asseguram uma possibilidade de se analisar a questão democrática (DIAMOND; MORLINO, 2004).

Nessa perspectiva, os conselhos municipais servem como ferramenta da governança pública, já que é através deles que o momento da prestação de contas é exercido pelo exame da correta e regular aplicação dos recursos públicos (DIAS, 2016) – como corroboram os estudos de Gray-Molina *et al.* (2001) apud Vian (2008) e Avelino *et al.* (2013), em que esse funcionamento por parte dos conselhos tem evidenciado uma redução proporcional nos casos de corrupção.

Finalmente, são indispensáveis o acesso e a disponibilidade de informações públicas, para que ocorra a redução dos casos de corrupção, e que os dados se tornem necessários para a realização da *accountability* (SCHAEFFER, 2002).

2.1.1 A *accountability* e a transparência pública

Apesar de *accountability* não ser um termo tão recente ou desconhecido, persiste a dificuldade de sua tradução exata para a língua portuguesa (CAMPOS, 1990), sendo-nos, contudo, possível apreender o conceito a partir de seu caráter multifacetado, bem como por sua recorrente comparação à responsabilidade, cuja obrigação é a de prestar contas e a de encarregar um agente público do cumprimento da legalidade, sendo a falta passível de punição (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Assim, é possível verificar no quadro a seguir, o comparativo entre diversos estudos, conceitos e contextos históricos em que se insere o termo *accountability*.

Quadro 2 - Comparativo de estudos, conceitos e contextos históricos

Estudos	Conceitos	Contexto histórico
Campos (1990)	A <i>accountability</i> está ligada a uma administração pública responsável ou “ <i>accountable</i> ”, relacionando-se com: a) organização cidadã para efetuar o controle político; b) utilização da descentralização e da transparência pública; e c) a substituição dos valores tradicionais por valores sociais atuais.	Nova constituinte; consolidação da democracia; e reforma do aparelho do Estado.
Pinho e Sacramento (2009)	A <i>accountability</i> se traduz como a “ responsabilização ” na maioria dos estudos dos anos 90.	Nova constituinte; consolidação da democracia; e reforma do aparelho do Estado.
<i>Oxford advanced learner’s dictionary</i> (2005)	A <i>accountability</i> se traduz como a prestação de contas do diretor para os interessados ou “ <i>stakeholders</i> ”.	Contexto inglês; no século XVIII; e com o capitalismo que emerge.
Michaelis dicionário prático (1988)	A <i>accountability</i> é prevista como: responsabilidade .	Nova constituinte; consolidação da democracia; e reforma do aparelho do Estado.

Fonte: Elaboração própria (2019), com base em Pinho e Sacramento (2009) e Campos (1990).

Em oposição à Europa – onde o conceito é mais difundido, sendo marcado pela diferença histórica e conceitual de seus países, contudo, principalmente, como a responsabilidade e a justificação dos atos públicos –, o cenário brasileiro conta com uma recente utilização do termo *accountability*, marcada pela transformação da estrutura política, social e institucional e inserida no processo de redemocratização, no ano de 1988 – o que contribuiu significativamente com a aceção do termo (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Para Trosa (2001), a *accountability* não é parte subjetiva da responsabilidade, da qual o sujeito tem medo e presta contas por um sistema de ameaça e de sanção. Pelo contrário,

o agente público age imbuído da conscientização do seu ofício e disponibiliza informações racionalmente.

Przeworski (1998), por seu turno, traz o cidadão como o protagonista da *accountability*, visto que ele, apropriado da informação do desempenho e do alcance do interesse público, pode verificar se o governo está sendo *accountable*, aplicando ou não sanções por descumprimentos.

O conceito de *accountability* está apoiado nestes três elementos básicos para sua aplicação: **a)** a informação; **b)** a justificação; e **c)** a punição, de modo que a punição serve como mecanismo de se obter mais ou menos *accountability*, e a *answerability*, ou a obrigação de prestar contas pelo fornecimento de informações, vem acompanhada do *enforcement*, ou a possibilidade de responsabilização (SCHEDLER, 1999).

Já Koppell (2010) preleciona que a *accountability* está ligada ao conceito de *accountable*, no qual agentes públicos são os responsáveis pela transparência das organizações – sendo passíveis de punição, em caso de descumprimento –, de modo que o que sustenta e fornece credibilidade ao poder é a própria *accountability*, legitimando a organização.

Na ótica bidimensional de O’ Donnell (1998), por outro lado, ocorre a *accountability* quando é percebida pelo funcionamento horizontal ou vertical: no primeiro caso, pode-se citar o exercício das eleições ou a atuação da mídia; no segundo, justifica-se pela ação das instituições dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Ceneviva (2006), semelhantemente a O’ Donnell (1998), analisa o funcionamento intraestatal, ou a *accountability* horizontal, a partir do seguinte binômio: *principal* (o Estado) e *agente* (o agente público), de modo que, se uma das partes assume, por quaisquer motivos extralegais, as funções da outra, deverão ser aplicadas as devidas punições.

Estudos têm empregado as limitações da aplicação conceitual de O’ Donnell (1998), como o trabalho de Ceneviva (2006), que destaca a forma hierárquica existente na relação entre agentes públicos e instituições, permeadas na *accountability* horizontal.

Przeworski e O’ Donnell (1998), por sua vez, rejeitam a hipótese da eficácia das eleições como ferramenta de *accountability* vertical. Ainda, a atuação da mídia pode servir a interesses escusos, em vez de punir o responsável de fato, aumentando, assim, a inefetividade da aplicação desta ferramenta de *accountability* (O’ DONNELL, 1998; CAMPOS, 1990).

De modo semelhante, Campos (1990) e O’ Donnell (1998) destacam possibilidades de ineficácia da aplicação da *accountability* horizontal, como a possibilidade de exercício ilegal da autoridade de uma agência para outra e da existência de possível corrupção.

Embora as Instituições Superiores de Auditoria ISSAI (2010) prevejam que a *accountability* e a transparência são elementos complementares e importantes para a boa governança pública, acaba enfocando na comunicação pública, sendo necessário um enorme esforço para se separar ambas as acepções. Ainda, o estudo de Vieira (2005) também traz este problema da separação do termo da *accountability* horizontal, vertical e societal com a transparência pública.

Por fim, mesmo que haja *accountability* e instituições democráticas fortes, pode ocorrer o perigo da assimetria informacional, como a desarmonia dos objetivos no que concerne ao relacionamento, cuja política e seus resultados sejam maiores que o interesse coletivo, entre os cidadãos e o governo (PRZEWORSKI, 1998; E SCHEDLER, 1999).

Estudos como os de Relly e Sabharwal (2009), Wong e Welch (2004), Teicher, Hughes e Dow (2002) possibilitam evidenciar que a transparência pública colabora para a aplicabilidade e o aperfeiçoamento da *accountability*.

Neste sentido, a informação através da transparência pública não é suficiente para o exercício e a eficácia da *accountability*, de sorte que se faz necessário que esse dado seja importante, correto, oportuno e claro (PLATT NETO, et al., 2007. p. 76-77).

Contextualmente, a transparência pública sofreu várias mudanças e inclusões na legislação brasileira, passando a ter um tom gestional, responsável e transparente (ALLEGRETTI; PLATT NETO, 2010).

Destacamos no Quadro 3 a materialização das normas, procedimentos e movimentos de grupos organizados, que proporcionaram a construção de uma gestão transparente, marcando a sociedade brasileira desde a década de 90 até a presente data.

Destaca-se a Lei nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a Lei nº 12.527/2011, ou a Lei de Acesso à Informação (LAI), que contribuem significativamente para o controle e o combate da corrupção, os quais cooperam com o aumento da participação social e com a fiscalização das entidades públicas. Além disso, atuam para melhorar o nível de governança pública, a *accountability* e a transparência pública (BRASIL, 2014).

Quadro 3 - Materialização das normas por tema e escopo

Normas	Tema	Escopo
Lei nº 101/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.	Disponibilização de informações sobre a gestão pelos municípios de forma planejada e transparente.
LC nº 131/2009	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes federativos.	Disponibilização de informações sobre a gestão pelos municípios
Lei nº 12.527/2011	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.	Disponibilização de informações sobre a gestão pelos municípios
Decreto nº 7.507/2011	Dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência das leis citadas.	Gestão e publicidade dos recursos federais pelos municípios.
Decreto nº 6.170/2007	Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.	Normas de convênios, implementando o sistema gestor e com transparência e regras na concessão de recursos.

Fonte: Elaboração própria (2019) a partir do sítio da Presidência da República.

A LAI trouxe como regra a disponibilização de informações e a ampla publicidade dos atos, ressalvadas algumas exceções, como dados pessoais, informações classificadas como sigilosas e informações de fato sigilosas baseadas em outras normas (BRASIL, 2011).

Por fim, conforme no quadro 4, a LAI destaca a transparência ativa como a disponibilidade de informações sem qualquer pedido prévio, conforme atesta o art. 3º e inciso II e art. 8º. Já a transparência passiva ocorre por intermédio de uma solicitação do cidadão: o órgão público recebe a demanda e, em seguida, fornece-lhe a informação de caráter coletivo, por exemplo, art. 10º (BRASIL, 2011).

Quadro 4 - Tipos de transparência pública e os seus requisitos

Tipos	Requisitos da transparência
Transparência ativa	<ul style="list-style-type: none"> ● Existência de site oficial; ● Informações sobre a estrutura organizacional e unidades; ● Existência de portal da transparência; ● Informações sobre receitas e despesas; ● Informações sobre licitações e contratos; ● Possibilidade de acompanhamento de obras públicas; ● Informações sobre diárias; ● Informações sobre servidores públicos; ● Divulgação da regulamentação e de relatório estatístico de atendimento; e ● Em dados abertos, com catálogos ou inventários (art. 8º).
Transparência passiva	<ul style="list-style-type: none"> ● Divulgação e funcionamento do SIC físico, atendimento presencial; ● Divulgação e funcionamento do E-SIC eletrônico, atendimento eletrônico; ● Inexistência de dificuldades que inviabilizem o pedido de acesso à informação; ● Acompanhamento do pedido eletrônico; ● Respostas dentro do prazo legal; ● Resposta em conformidade com o pedido de acesso à informação; e ● Indicação de possibilidade de recurso do acesso à informação (art. 10 e 15º).

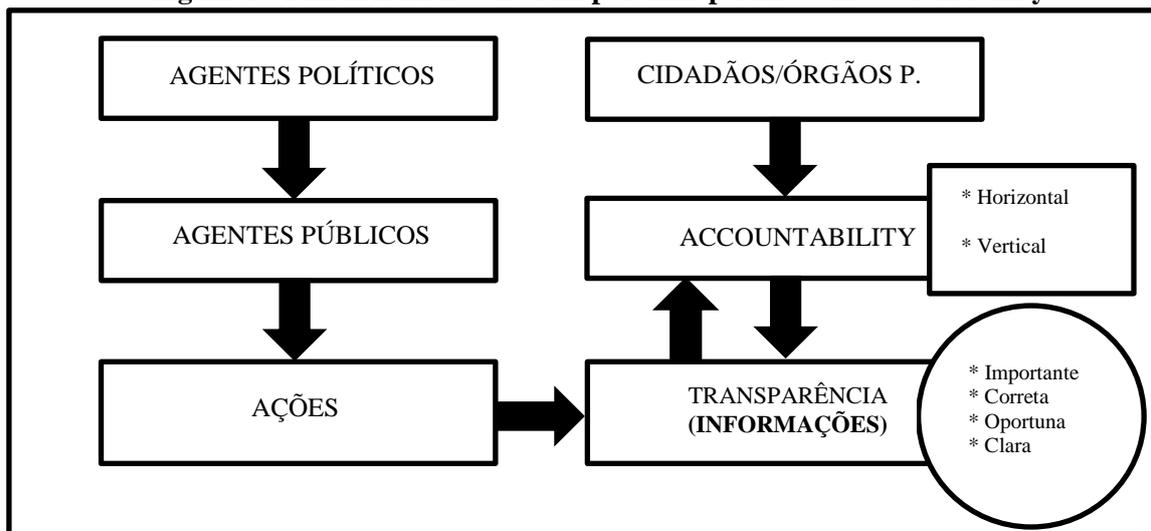
Fonte: Elaboração própria (2019) a partir do Sítio da Presidência da República.

Por outro lado, a transparência pública ocasiona a sustentação e a aplicabilidade da *accountability* (RELLY; SABHARWAL, 2009; WONG; WELCH, (2004); TEICHER; HUGHES; DOW 2002). Assim, mesmo com o funcionamento da *accountability* e da transparência, pode ocorrer a assimetria informacional, afetando ambos os conceitos (PRZEWORSKI, 1998 E SCHEDLER, 1999).

A informação através da transparência pública não é suficiente para o exercício e a eficácia da *accountability*, de modo que é imprescindível que esse dado seja importante, correto, oportuno e claro (PLATT NETO, et al., 2007. p. 76-77). Nesse sentido, a *accountability* e a transparência pública não são sinônimos, mas, é fundamental mencionar, elas agem de forma colaborativa, sinérgica e binômica.

Por fim, apresenta-se, na figura 1, o retrato do funcionamento da transparência pública e da *accountability*.

Figura 1 - Funcionamento da transparência pública e da accountability



Fonte: Elaboração própria (2019) baseado nos estudos das seções 2.3.1 e 2.3.2.

A *accountability* pode ser compreendida como a responsabilidade pelo dever de prestar contas, o que implica dizer que o sujeito ou a instituição que presta contas é o responsável conhecido pelo termo *accountable*, segundo o *Oxford Escolar* (2009).

Os termos transparência ativa e passiva precisam de uma revisão. Assim, o órgão público ser ativo implica que quem exerce um ato é necessariamente executado pela parte principal (AURÉLIO, 2010), ou seja, é o governo o titular da ação (BRASIL, 2011); órgão passivo, por outro lado, representa aquele sobre o qual se demanda, sofrendo a ação de alguém (AURÉLIO, 2010).

Por fim, neste trabalho, define-se o conceito da transparência ativa e da passiva como: **a)** a transparência proativa; e **b)** a transparência reativa. No primeiro, o Governo exerce a transparência como regra, ressalvados os casos excepcionais (BRASIL, 2011), e se antecipa, agindo preventivamente com a disponibilização de informações públicas (AURÉLIO, 2010). No segundo, o órgão público reage (AURÉLIO, 2010) através de demandas feitas pelos cidadãos (BRASIL, 2011) em decorrência da falta de informações prévias.

2.2 Teoria principal-agente como explicativo dos casos de corrupção: o comportamento da corrupção

Historicamente, a teoria principal-agente teve sua aplicação no contexto público a partir do estudo de Niskanen (1971), que desenvolve sua tese focada no burocrata que age deliberadamente, aumentando os gastos públicos – contrariamente ao que os cidadãos comuns e políticos esperariam. Nesse cenário, a relação entre *principal* (P)³ e *agente* (A)⁴ é complexa, haja vista a diferença de interesses entre a sociedade, os políticos e a burocracia.

Assim, a relação entre o principal (P) e o agente (A) é marcada pela desarmonia de informações. Delega-se, portanto, competências do político (P) para o burocrata (A), tendo por escopo a prestação de determinado serviço em um ambiente marcado pela assimetria informacional (JENSEN; MACKLING, 1976). Nessa relação, existe força do arranjo normativo, que rege o comportamento do agente, realizando a equanimidade entre os interesses (LAMBSDORFF, 2001).

Vale ressaltar que, comparado ao que se adquire através de desvios ocasionados por atos corruptos, o interesse econômico do agente é ínfimo. Entretanto, o benefício proveniente de tais práticas pode ser reduzido pela probabilidade de, uma vez detectada a corrupção, serem aplicadas as devidas sanções (LAMBSDORFF, 2001).

Ocorre, ainda, o suborno, que é a prática de oferecer ou receber vantagens indevidas, em troca de favores ou de transferência de atribuições, por exemplo: (P) oferece benefícios extralegais a (A) – os Políticos (P) delegando parte de sua competência –, para que (A) assumira, parcial ou integralmente, determinada responsabilidade daquele, como uma espécie de contratação de serviço.

No relacionamento P-A, as informações são desiguais ou assimétricas, de modo que o custo de monitoração das ações e dados é elevado. Tal relação ocorre por meio da delegação de tarefas ou competências, existindo quatro requisitos, para que ocorra a busca pela simetria informacional: **a**) redução da assimetria informacional de esforços e de resultado em relação às atividades; **b**) redução do custo elevado de monitoração; **c**) da redução da divergência dos objetivos de (P) e de (A); e **d**) redução da desconformidade de remuneração dos agentes (MUELLER, 1999).

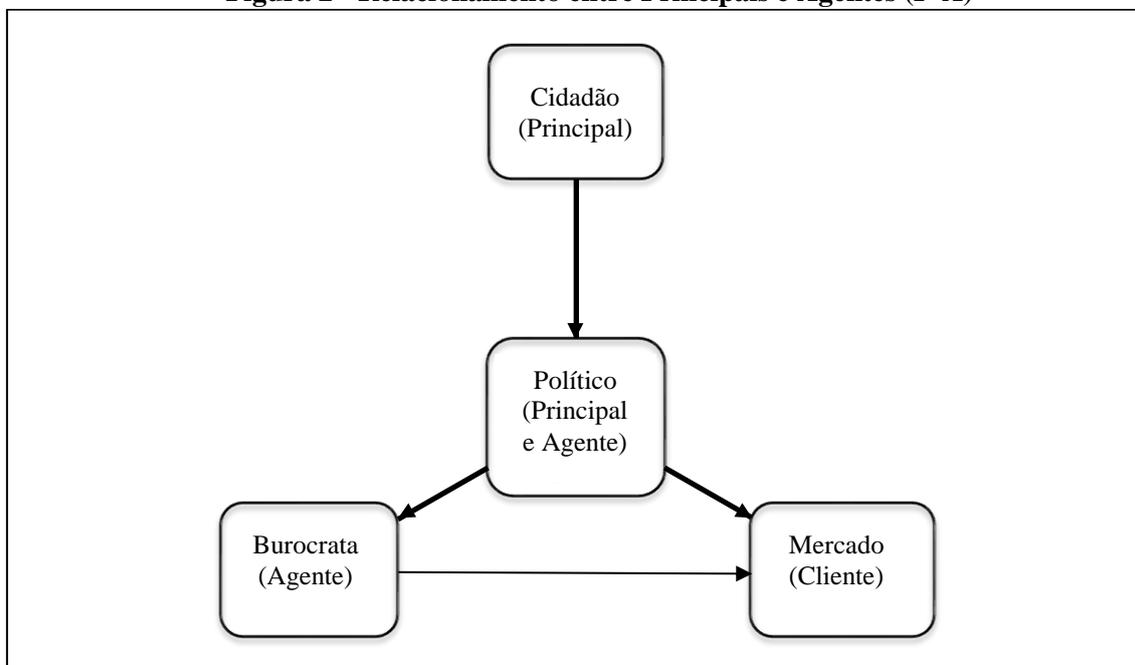
³ Refere-se tanto aos *políticos* quanto aos *cidadãos*.

⁴ Refere-se ao *burocrata*.

No estudo de Garcia (2013), é demonstrada a ocorrência de um possível cenário de simetria informacional, quando há conhecimento, informações, estratégias e o valor que o jogador paga para o oponente, gerando um sistema de incentivos (*payoff*). Explica-se: em um contexto de perfeita informação, o custo do controle é muito alto, e o risco de que atos corruptos sejam descobertos é remoto, já que, havendo conluio por parte de burocratas com incentivo das empresas, tais práticas só são detectadas a partir de denúncia realizada por algum agente público envolvido. Ao contrário, em um cenário de assimetria informacional, a decisão dos agentes políticos ou burocratas e das empresas é baseada em oportunidades, incentivos e custos de interesse privado e coletivo (GARCIA, 2013).

O relacionamento entre *principais* (P) e *agentes* (A) ocorre através do ator principal, que é o cidadão (P). Neste sentido, o (P) se relaciona a partir do voto com os políticos (P) e muito pouco com os burocratas (A), tendo dificuldades de fiscalizar, propor punições e incentivos aos funcionários públicos. Por fim, tal relação é ilustrada no quadro 6, que demonstra que o político atua duplamente como principal e agente (P-A) com relação aos burocratas e cidadãos, porém todos os P-A e o mercado atuam totalmente de forma racional, buscando maximizar seus ganhos com a consequente dificuldade de reduzir a assimetria informacional.

Figura 2 - Relacionamento entre Principais e Agentes (P-A)



Fonte: Elaboração própria (2019) baseado em Garcia (2013).

É latente que o cidadão, por desempenhar suas atividades legais sempre em grupo, não exerça diretamente fiscalização, proposição de punição ou incentivo aos burocratas – o que torna mais fácil acompanhar o desempenho medido pela eficiência (GARCIA, 2013).

O burocrata age intencionalmente, dado que busca objetivos individuais, relacionando-se em grau de dependência com o sistema político. Independentemente, ele tem uma predisposição a buscar vantagem, a qual pode variar de lícita a ilícita (MBAKU, 1992).

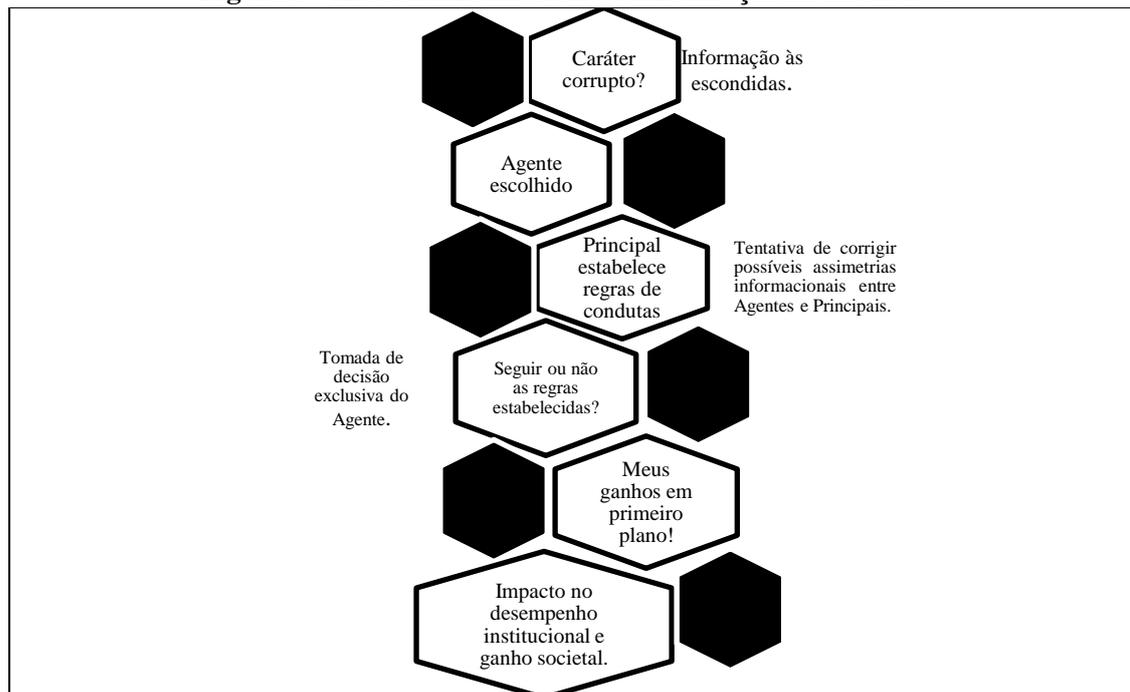
Com relação à burocracia, observa-se a existência de um vínculo com o mercado com ou o sistema político, para que haja obtenção e alternância do poder exercido pela função de confiança (TULLOCK, 1996). A especialização e o conhecimento, por sua vez, são elementos próprios dos burocratas e, em certa medida, há um custo para a monitoração e o favorecimento de captura das ações da burocracia por parte dos interessados no mercado (GARCIA, 2013).

Para Garcia (2013), é impossível haver uma abordagem correta e produtiva do agente, enquanto não houver condições de o principal planejar e executar recompensas e punições para que os agentes cumpram o estabelecido, pois há aspectos como, além da possibilidade de o político fornecer informações inexatas sobre o comportamento dos agentes, ainda há o oportunismo real, quando o agente público obtém informação sigilosa a partir do relacionamento de agentes públicos e privados. Dessa forma, instaura-se a prática de desonestidade e de predomínio de interesses individuais em detrimento dos coletivos (GARCIA, 2013).

Um bom exemplo é a seleção pública de servidores públicos: mesmo que o administrador público (P) tenha interesse em selecionar os melhores, mais competentes, responsáveis e éticos, somente o servidor público (A) conhece esses elementos e sua conduta, relacionados às ações de seu cargo, função ou emprego público (GARCIA, 2013).

Verifica-se, na figura 3, o funcionamento do *hidden information* (informação escondida), através do relacionamento bidimensional entre o Principal (P) e o Agente (A). Tal fenômeno ocorre por meio do contexto burocrático entre o político – que não reduz a assimetria informacional – e o agente público, de modo que só o (A) pode decidir qual é o maior rendimento para cada ação a ser tomada. Além disso, (A) possui dados antecipadamente, ocorrendo um problema de seleção adversa que se contrata “a” esperando “b” – o que é bastante recorrente nos casos de contratação e seleção de pessoal.

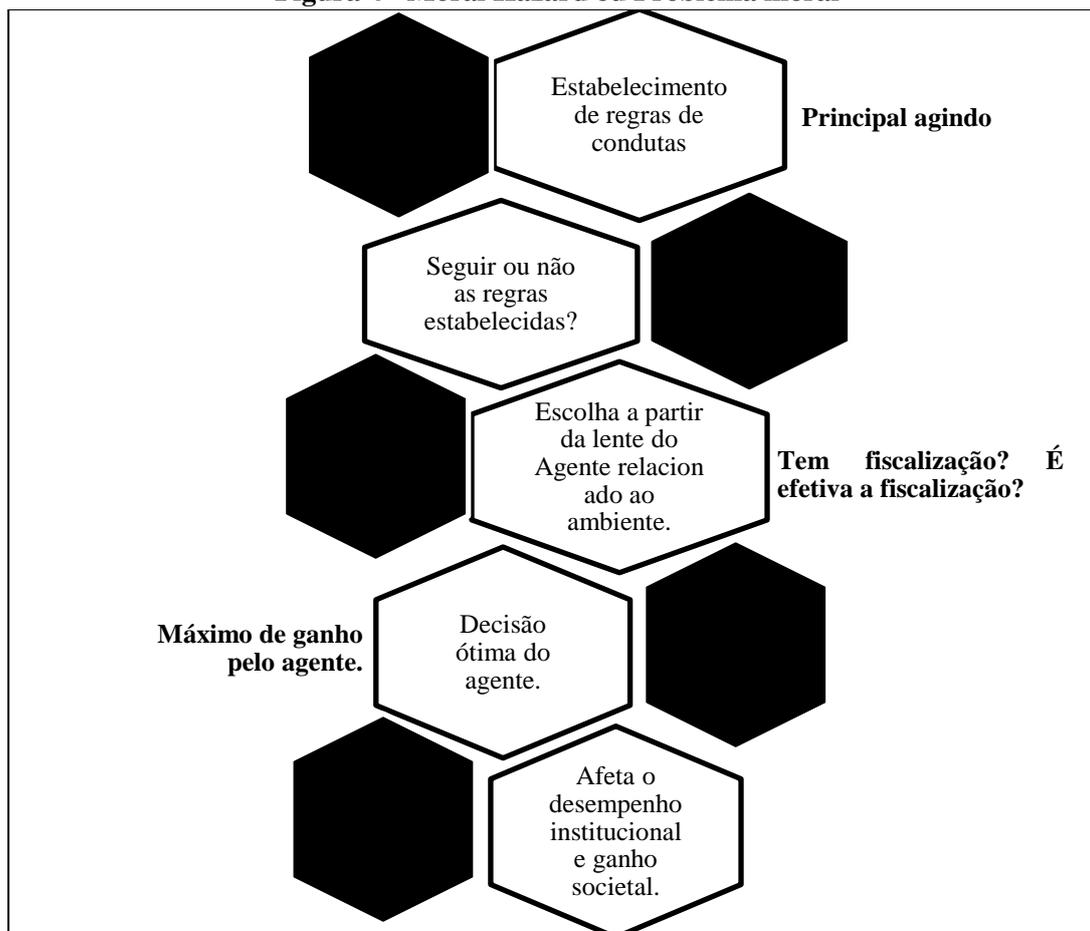
Figura 3 - Hidden Information ou Informação às escondidas



Fonte: Elaboração própria (2019) baseado em Macho-Stadler e Pérez Castrillo (1997).

Ainda, na figura 4, é possível perceber que o funcionamento da burocracia (A) se manifesta de forma estratégica, sempre observando se o ambiente produz incentivos ou oportunidades para práticas corruptas. Assim, mesmo em um cenário onde o político (P) produz regras de comportamento, a decisão do (A) leva em consideração se determinada atividade é monitorada ou fiscalizada, possuindo um maior juízo de valor sobre suas ações. Neste sentido, o risco moral, ou *moral hazard*, proporciona a *decisão ótima*, como seu potencial ganho, além de permitir verificar se há possibilidade ou não de ser descoberto (MACHO; PÉREZ, 1997).

Figura 4 - Moral Hazard ou Problema moral



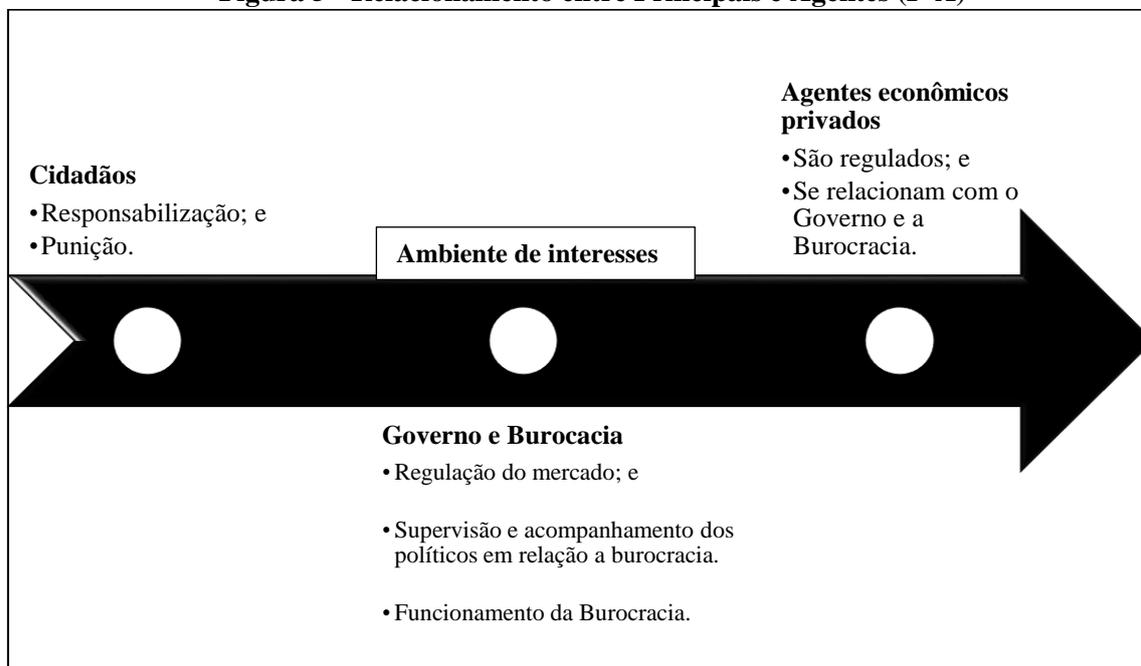
Fonte: Elaboração própria (2019) baseado em Macho-Stadler e Pérez Castrillo (1997).

Para um contrato ótimo em um ambiente de assimetria informacional, é preciso que o Principal (P) utilize ferramentas formais e informais de incentivos, controlando a corrupção burocrática no contexto dos agentes públicos (A). Assim, uma contratação de servidores públicos realizada pela remuneração fixa, no sistema burocrático, acarreta em um nível mínimo de honestidade a ser executada pelo (A), além de uma eficiência burocrática. Correlaciona-se a variável *eficiência-incentivos*, como modo de elevação do nível de honestidade e da produção, sendo possível adicionar a ela a gratificação para se obter um ótimo contrato – baseado em ambiente assimétrico de informação, cujo risco moral é a base do conflito de escolha entre eficiência e incentivo –, gerando um custo elevado, possivelmente frente a uma produção maior (GARCIA, 2013).

É possível observar o relacionamento entre (P) e (A), na figura 5, em que é descrita a atuação tridimensional dos cidadãos, do governo e dos agentes econômicos privados, tendo, como ponto de partida, a informação assimétrica entre: **a)** cidadão e burocracia; **b)** cidadão e político; **c)** político e burocrata. Dessa forma, o Governo precisa ser reformado, de modo a

propiciar um ambiente de incentivos para que os burocratas possam perseguir o interesse coletivo, e o mercado seja regulado perfeitamente (PRZEWORSKI, 1998).

Figura 5 - Relacionamento entre Principais e Agentes (P-A)



Fonte: Elaboração própria (2019) baseado em Przeworski (1998).

Desta forma, há uma desarmonia na relação tripartite, já que o ambiente de interesses está coadunado às ações de cada um desses três atores. O interesse coletivo é colocado de lado, quando o ambiente de interesses é maior do que ele. Com isso, para que haja redução do ambiente de interesses, é preciso estabelecer excelentes políticas de regulação do mercado, supervisão e acompanhamento dos políticos em relação à burocracia (*accountability*) e a representação, como forma do cidadão responsabilizar e punir os políticos (PRZEWORSKI, 1998).

Esta tríade depende de: as empresas assumirem riscos e maximizar lucros e empregados, ampliando esforços; os políticos promoverem a justiça social; e os burocratas seguirem as metas estabelecidas. Nessa relação, deve haver um ambiente de incentivos para todos esses atores, com o intuito de que perseguiriam o interesse social, mas em consonância o objetivo respectivo de cada ator. Ou seja, no primeiro, está o lucro e os esforços; no segundo, a justiça social ou bem-estar social; e, no terceiro, burocratas atingindo as metas (PRZEWORSKI, 1998).

Este relacionamento carece de um ambiente ótimo de incentivos, para que não ocorra a desestabilidade que tende a propiciar a prevalência do interesse privado sobre o

público. O dilema do principal é, portanto, garantir que os agentes tomem decisões levando em consideração o interesse do principal, já que existe, ainda, a ausência de informações completas por parte do principal. O principal deve criar um cenário que mitigue ou reduza a assimetria, tendo em vista que através dos incentivos é possível de se obter uma regular harmonização do interesse do principal (PRZEWORSKI, 1998).

A economia só funcionará bem através de uma ótima regulação, com a relação tri-dimensional em que os cidadãos, o governo e os agentes econômicos privados estejam bem regimentados (PRZEWORSKI, 1998).

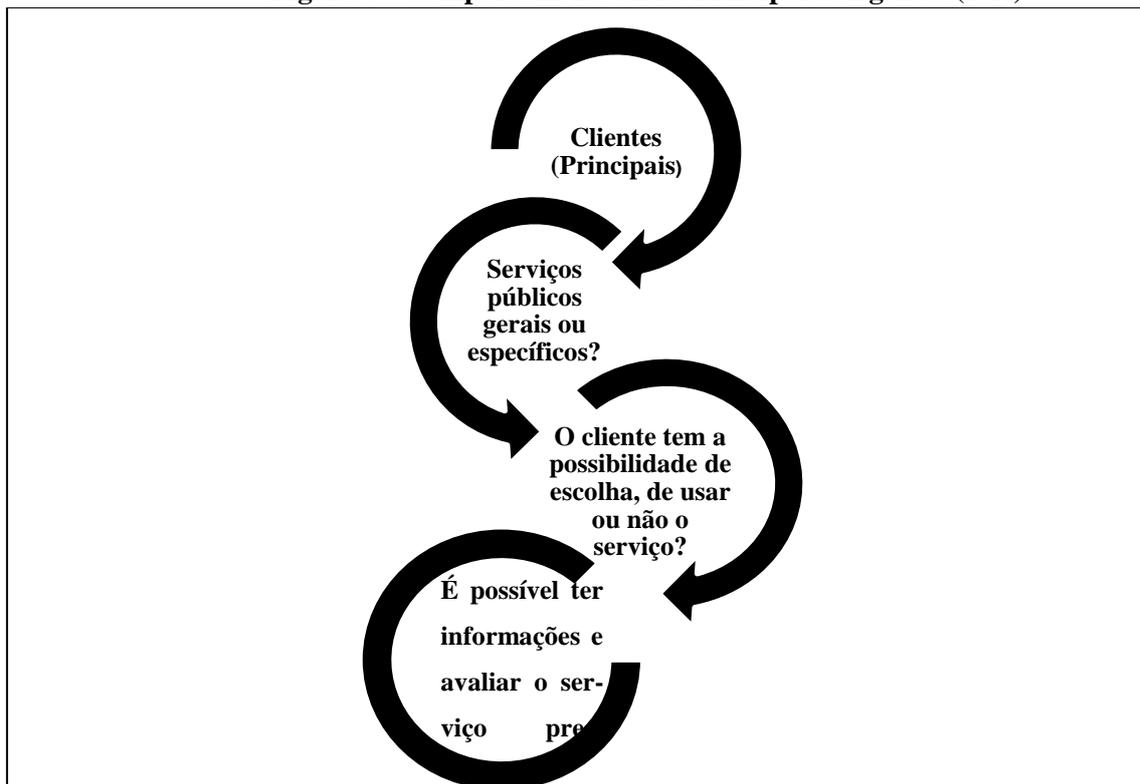
Para Bento (2002), o ambiente de incentivos promovido pelo Estado pode ser, por exemplo, proveniente da política tributária. Desse modo, se não há benefícios sobre os interesses do mercado por essa política, esse ator resistirá ao máximo, ou fugirá do cumprimento de uma regulação.

Já para Przeworski (1998), a regulação pode ser criada para atender às práticas clientelistas, não para que haja uma regulação efetiva, mas para que seja baseada em troca de favores, ocorrendo de forma interna, através de ganhos entre reguladores e regulados.

Mesmo com um bom ambiente de incentivos e com acomodação dos interesses de *forma ótima*, é preciso que, no cenário relacional entre políticos e burocratas, ocorra um melhor relacionamento e a redução da assimetria informacional, por parte de estabelecimento de benefícios, para colaborar com o alcance dos objetivos ou interesses coletivos. Ainda assim, para o alcance dessa relação de forma efetiva, a punição ou a premiação deve se basear em órgãos de transparência ativa ou a *accountability* horizontal, como as ouvidorias que demonstrem aos políticos os gargalos dos serviços prestados a comunidade, reduzindo assim a assimetria informacional (PRZEWORSKI, 1998).

A figura 6 demonstra o comportamento do principal (P), que tem impacto nos agentes (A), na prestação do serviço público. O serviço público, quando é prestado e tem caráter geral – como a saúde pública, que só se utilizará em estado real de necessidade – evidencia-se como um fraco controle ou péssima relação entre os atores deste serviço. De outro, caso sejam específicos os serviços, os usuários detêm o poder de escolha e têm informações, avaliando o serviço prestado – o que evidencia um controle forte e uma ótima relação. Por fim, estes indicadores possibilitam o comportamento entre clientes (P) e os formuladores das políticas públicas (A), como também entre os formuladores (P) e a burocracia (A) (BATLEY, 2003).

Figura 6 - Comportamento entre Principais e Agentes (P-A)



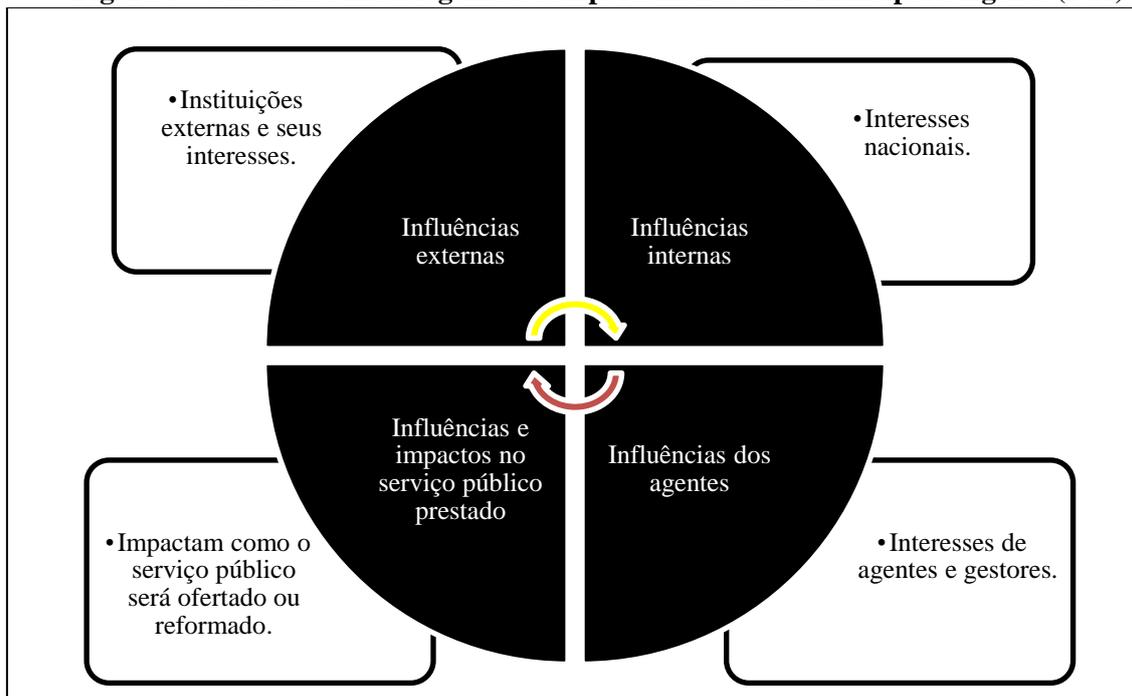
Fonte: Elaboração própria (2019) baseado em Batley (2003).

Cada política pública tende a fornecer elementos, para que a teoria principal-agente consiga atingir tanto o (P) como o (A). Ou seja, é a capacidade das políticas em afetar o relacionamento entre o (P) e o (A). Então, mesmo havendo interesses diversos na reforma de um serviço público, existe também relações entre o (P) e o (A) (BATLEY, 2003).

Ainda assim, no estudo de Batley (2003), a relação entre agentes e principais tende a ser diferente, conforme o tipo de serviço público prestado, que atinge efetivamente o controle destes atores (P-A).

A figura 7 demonstra que um conjunto de instituições, interesses e arranjos tem forte impacto não só no controle do serviço público prestado, como também na assimetria informacional e na teoria Principal-Agente (P-A). Nesse sentido, dentro desses critérios e modelagem do comportamento do P e do A, existe um ambiente de incentivos que pode ser fornecido, ocorrendo a possibilidade de redução da assimetria informacional, como as reformas onde os agentes e gestores públicos estejam envolvidos e comprometidos com o resultado social (BATLEY, 2003).

Figura 7 - Critérios e modelagem do comportamento entre Principal e Agente (P-A)



Fonte: Elaboração própria (2019) baseado em Batley (2003).

Por fim, em seu estudo, Batley (2003) demonstra que a parte cultural colabora, para que ocorra ou não a reforma administrativa, como é o caso do serviço de saúde pública, que, em Zimbábue e Gana, teve a cobrança diferenciada da realizada no Sri Lanka e na Índia, tendo esses últimos percebido que tal discrepância poderia criar um ambiente de incentivos e oportunidades para a assimetria informacional e, conseqüentemente, para a corrupção.

2.2.1 Modelo agente-principal: nos casos de transferências intergovernamentais

A constituição federal de 1988 prevê a organização político-administrativa do Estado Brasileiro, na qual os entes federativos são a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. Todos esses possuem autonomia, garantida dentro da seara política, administrativa, tributária, orçamentária e institucional, sofrendo limitação apenas constitucional ou legal (BRASIL, 2005).

Essa organização refere-se à necessidade estratégica, para que os entes consigam atingir seus fins, com a supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade do interesse público. Assim, o governo municipal tem sua autonomia referente à questão política, administrativa e financeira.

Na organização da administração pública, o modelo do federal é aplicado aos municípios, que, conforme a lei nº 200/67, tem administração direta e indireta, sendo essa última composta, por exemplo, pelas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

As finanças públicas de cada governo, federal ou municipal, podem ser de três tipos: alocativo – cuja função é a de alocar, recepcionando os recursos e distribuindo para aplicação nas devidas áreas –; distributivo – cuja função é a de estabilizar a renda e a riqueza e percorrer a justiça social, com o equilíbrio das rendas e riquezas –; e estabilizador – cuja característica é promover o emprego no mercado de trabalho, o desenvolvimento do país e a estabilidade da economia (BRASIL, 2005).

Devido ao repasse de recursos da esfera federal para a municipal, existem os orçamentos que são elaborados conforme prescreve a Constituição Federal de 1988, a confecção do Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). Nesse repasse, os recursos entram como receita pública e são realizadas despesas, para atingir o fim necessário com a prestação de um serviço público (BRASIL, 2005).

Dentro do universo das transferências intergovernamentais de recursos, temos: as constitucionais; as legais: as do Sistema Único de Saúde (SUS); as direta ao cidadão; e as voluntárias. Nesse aspecto, o escopo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos da Controladoria Geral da União (CGU) está dentro do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Incentivo Financeiro para Vigilância em Saúde. Tais programas se referem ao tipo de transferências intergovernamentais como transferências legais automáticas e a transferência destinadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) fundo a fundo.

Prado (2013) destaca as transferências intergovernamentais como mecanismo redutor das diferenças, cujo ente federal tem papel fundamental no alcance do equilíbrio entre recursos e atribuições. A transferência é realizada através de cada ministério, e a fiscalização se dá tanto pela supervisão ministerial, quanto pela ação do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, a CGU, que relata o gerenciamento dos recursos concedidos.

Em seus estudos, Neto e Simonassi (2013) destacam os ganhos e as perdas das transferências intergovernamentais como uma dicotomia. De acordo com sua perspectiva, haveria ganho na aproximação entre o governo central e os cidadãos, através prestação de serviços públicos, realizada pelos governos municipais, com máxima eficiência e com atendimento das necessidades locais. Por outro lado, a perda existiria na assimetria informacional e na ausência de transparência. A partir disso, poder-se-ia observar que o benefício acaba não

sendo plenamente alcançado por uma falta de controle entre os entes, enquanto que o atingimento dos objetivos declarados nos programas estaria vinculado à possível reconfiguração dos objetivos e aplicação dentro do estabelecido.

Ainda assim, os estudos de Garcia (2013) evidenciam indicadores da Corrupção na Atividade Rodoviária, que trazem os contratos com dispensa de licitação e evolução salarial dos servidores como forma de aumentar significativamente as causas de corrupção.

Um ambiente com alta probabilidade de corrupção é aquele em que a discricionariedade é maior, ou seja, em que a licitação é evitada dentro da lei de compras públicas. Um dirigente desonesto ou corrupto, por sua vez, possui ambiente fértil para barganhar ilegalmente vantagens indevidas, decorrentes de acordos espúrios e da liberdade de escolhas que maximizem os agentes econômicos frente aos objetivos coletivos (GARCIA, 2013).

Ainda assim, nos estudos de Garcia (2013), é perceptível que, dentre os dados analisados de 2000 a 2002, houve um aumento significativo de 90,34% dos contratos realizados por dispensa de licitação – o que favorece um cenário com grande probabilidade de corrupção ou acordos desonestos.

Por outro lado, com relação à evolução salarial, os estudos de Garcia (2013) destacam a discrepância entre o mínimo, a remuneração do agente público e os reajustes, que colaboram para um ambiente também propício à corrupção. Ainda, além das diferenças, diagnosticaram-se índices de reajustes abaixo da inflação e a própria queda da remuneração, abrindo-se precedente para insatisfação e facilitando a desonestidade e os acordos espúrios entre a burocracia administrativa e as empresas.

Por fim, no estudo de Nishijima, Peixoto, Postali e Rocha (2010), conclui-se que não há qualquer relação entre o binômio corrupção e as transferências intergovernamentais, já que os resultados esperados podem não ter sido aqueles esperados. No tocante a isso, a lei de compras públicas é a mais desrespeitada, considerando, por exemplo, que 16% não tiveram estruturação de acordo com a lei de licitações.

2.2.2 O comportamento da corrupção

A corrupção é um fenômeno que se dá na relação público-privado – não se limitando ao contexto político, mas manifestando-se, também, na própria burocracia (ACKERMAN, 1978a) – e que, apesar de vir ocorrendo em vários países, sua ocorrência é proibida e pouco tolerada (NDIAYE, 1998; KLITIGAARD, 1988).

Para Theobald (1990), a corrupção no cenário político ocorre por meio da formulação das políticas públicas, quando tem escopo de privilegiar determinados grupos sociais, de modo que os interesses particulares prevaleçam sobre os públicos.

Por outro lado, Nye (1967) destaca que, na perspectiva burocrática, a corrupção é um fator ligado ao cargo público, ocorrendo quando há acordo por benefícios indevidos, de modo a desviar o interesse do público para o particular.

Semelhantemente, Klitigaard (1994) evidencia que, devido à prevalência de interesses privados, tal prática pode levar ao infringimento da lei, já que se dá pelo descumprimento ou desvio das funções de determinado cargo.

Ademais, atos de corrupção podem ocorrer interna ou externamente à organização, com atuação direta ou indireta do agente público, através de serviços legais ou ilegais (KLITIGAARD, 1994).

Mesmo com a diversidade conceitual da corrupção, no entanto, é possível delinearla como um ganho particular, sendo, inclusive, de forma ilícita nas maiorias das vezes, por meio do cargo ou do poder público (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005).

Em seu estudo, Klitigaard (1988) elucida o comportamento da corrupção em vários países, evidenciando sua ocorrência delineada por ações legais e ilegais e demonstrando tanto baixa tolerância à corrupção, quanto inibição em todos os países em que é praticada por questões políticas, gerenciais e legislativas.

Na Nigéria, por exemplo, o discurso político a respeito do combate à corrupção acarretou, simplesmente, no aumento de sua prática, já que as políticas de governo que pretendiam com ela acabar só a exploraram e incentivaram a ocorrência de mais atos de corrupção (KLITIGAARD, 1988).

Vários estudos destacam atos corruptos como severos e que se correlacionam a questões econômico-sociais. Nesse sentido, a precariedade da transparência pública, da renda *per capita*, do grau de escolaridade, da estabilidade política e da diversidade étnica tem favorecido o alargamento da corrupção (MAURO, 1995; BARDHAN, 1997; TANZI, 1998;

BARRO, SALAI-I-MARTIN, 2004; LAMBSDORFF, 2003; KLITIGAARD, 1994; EASTERLY, 2004; ROSE-ACKERMAN, 1978; SHLEIFER; VISHNY, 1993; ACEMOGLU E VERDIER, 2000 e EASTERLY, 2004).

Tendo em vista que corrupção e controle social são fenômenos inversamente proporcionais entre si, quando um aumenta, o outro diminui, de modo que quanto maior for a corrupção, menor será a atuação do controle social (CAMPOS, 2012).

O mesmo ocorre entre o nível de transparência e o de corrupção: quando este se torna maior, aquele se torna menor (KLITIGAARD, 1994; AVELINO et. al., 2013). Assim, a partir dessa relação, observa-se que a cultura do controle social pode ser exercida através do cidadão ou pelos conselhos municipais (SPINELI, 2008).

Estudos como os de Norris (1999), Ingleheart (2000a) e La porta et. ali (1997) indicam que a corrupção se desenvolve no tecido cultural, permeando aspectos como a confiança social nas instituições.

Assim, Putman (1993) e Seligson (2002) destacam a confiança como fator determinante do desempenho e da cooperação entre os atores governamentais e não governamentais.

Para Husted (1999), a confiança é a certeza e a ausência de corrupção. Do mesmo modo, Newton (1999) afirma que a confiança reduz as incertezas e proporcionalmente a corrupção.

Banfield (1958), por sua vez, destaca a forma da corrupção em um governo local na Itália, onde o recebimento da propina é decorrente da decisão familiar, em face do interesse público – o que revela a prevalência dos interesses pessoais em detrimento dos coletivos e a baixa confiança nas instituições.

Por fim, Scott (1972) e Newton (1999) afirmam que as normas sociais dão vazão para a corrupção, de modo que o Estado de Direito torna-se o último fim, devido à preponderância de interesses particulares.

2.3 Fatores que influenciam a corrupção: o controle social, os índices IDHM e IFDM e a população absoluta.

2.3.1 O controle social

O controle social é uma ferramenta que permeia os grupos sociais na partilha da responsabilidade da gestão do interesse coletivo, com o conseqüente objetivo de proporcionar justiça social vinculada aos propósitos e metas nacionais (STRECK, ADAMS; 2006).

Nesse sentido, para que haja a dinâmica da democracia, é necessária a manifestação do controle social, garantindo acesso a políticas sociais, à qualidade de vida e ao próprio funcionamento da política (STRECK, ADAMS; 2006).

O controle social é claramente dividido em **controle social direto** e **controle social indireto**. Na primeira categoria, a comunidade ou o próprio cidadão exercem diretamente o direito de fiscalizar e de participar da gestão pública, podendo, por exemplo, formalizar sua denúncia de atos corruptos junto a veículos de comunicação e, assim, contribuir com a atuação da mídia no processo de formação da opinião pública. Já na segunda categoria, há a necessidade de criação de instituições formais que funcionem como instrumento através qual os cidadãos e a comunidade em geral possam ser representados quanto à fiscalização e à gestão pública, como é o caso dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, que operam na fiscalização e na gestão de recursos efetuados por convênio ou transferência voluntária (SPINELLI, 2008).

Por outro lado, o controle social interfere naquele exercido pelas instituições, de modo que ambos devem gerir o gasto público e a eficácia dos recursos fiscalizados, articulando diversos arranjos políticos e sociais, como o fenômeno da corrupção (BRASIL, 2008).

Outrossim, estudos como de Klitgaard (1994) e Campos (2012) recorrem ao controle social, para afirmar que esse, quando existente e atuante, colabora com a redução da prática de corrupção e com o aumento da transparência pública.

Nesse sentido, em relação aos normativos pátrios, além da Constituição Federal de 1988, que não prevê nem proíbe o controle social, há outras normas que aludem às formas de participação social, como as audiências, os conselhos e orçamento participativo.

No tocante a tais legislações, são exemplos: o Art. 39 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº. 8.666/1993) e o Art. 32º da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº. 9.784/1999) – que versam sobre audiências –, a Lei do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/1981) – como exemplo de legislação voltada a conselhos

– e, ainda, o Art. 4º, Inciso III Alínea f) da Lei do Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001) e do Art. 48º, Parágrafo Único, Inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº. 101/2001) – que versam sobre orçamento participativo, ainda que de aplicação optativa, como no mecanismo de participação direta, em que o cidadão tem a possibilidade de contribuir com o processo de tomada de decisão e a aplicação de recursos públicos.

Estudos, como os de Rausch e Soares (2010) e de Silva (2002), destacam a integração do trinômio *Estado-Transparência-Controle Social* como uma resposta para a corrupção, de maneira que o cidadão é posto como ator principal, capaz de influenciar gestores públicos a agirem conforme a lei e de colaborar para que desempenhem uma gestão responsável.

A transparência é uma ferramenta que também impulsiona a participação social e o próprio exercício da democracia, jogando luz ao que não é percebido pelo cidadão e favorecendo a existência de relacionamentos de atores dentro das organizações (CHEVALIER, 1988).

Para que ocorra, na administração pública, um controle social que permita a redução do fenômeno da corrupção através da transparência, é fundamental romper com uma cultura antiga e ultrajada, de modo a restaurar a ética das instituições e pessoas que compõem as organizações públicas (RAUSCH; SOARES, 2010).

Raush e Soares (2010) elucidam, em seus estudos, que quanto menos informações houver, mais propícia à corrupção estará a organização, e vice-versa. Ribeiro e Zuccolotto (2012), por seu turno, destacam que o exercício do controle social possui relação com as questões ligadas à educação, saúde e empregabilidade, já que existe uma maior participação popular, a partir da disponibilização de informações por parte do governo.

Comumente, relacionamos a corrupção às instituições e organizações públicas, mas é fato que tal fenômeno se origina no ser humano (MAFRA FILHO, 2007). Diante disso, vale salientar que sua prática não ocorre unilateralmente, pois é necessário, no mínimo, a existência de dois atores, cúmplices entre si, agindo ilegalmente, com a finalidade de obter benefícios para si ou para outrem (SILVA, 2002).

A transparência proativa é aquela realizada pelos órgãos de controle interno, tais como a Controladoria Geral da União (CGU), que oportuniza o acesso à informação e a gestão dos recursos públicos, colaborando, no que diz respeito à apreciação das informações e à atuação do controle social, com a *accountability*, ou prestação de contas, e com a transparência pública (FÊU, 2013).

O controle, por sua vez, estando relacionado a funções da administração pública – como planejar, organizar, dirigir e executar –, não só colabora com o melhoramento da prestação de serviços públicos, como também eleva o nível da qualidade do serviço (CRUZ; GLOCK, 2003).

O controle social e o acompanhamento das contas públicas ocorrem de maneira mais eficaz com o relacionamento proativo da sociedade que individualmente, pelos cidadãos (RAUSH; SOARES, 2010).

Revorêdo (2006) destaca que, para existir o controle social, é preciso haver a manifestação da sociedade no controle institucional. Além disso, a transformação de casos como a corrupção é realizada pelo controle social, através do sistema de punições (LA PIERE, 1954).

Para o funcionamento e a própria transformação das condutas sociais dos gestores públicos, é preciso desenvolver o próprio controle social, por meio de ferramentas, como a aproximação entre o controle social e o controle institucional com a educação fiscal (CALLADO; PAIVA, 2004).

Vale salientar que o controle social é, ao mesmo tempo, uma alternativa para efetivação do controle institucional e uma ferramenta exercida pelo cidadão. No entanto, se o cidadão estiver motivado por questões político-culturais, pode levar ao insucesso o funcionamento da ferramenta. Sendo assim, conclui-se que o controle e a punição dos atos corruptos raramente serão executados de forma direta pelo cidadão, de maneira que, nesse sentido, para se obter uma maior eficácia, faz-se necessária a forma indireta de atuação – por conselhos municipais, por exemplo, com a participação da sociedade civil (RAUSH e SOARES, 2010).

Nos estudos de Araújo, Lopes, Campelo e Umbelino (2006), tem-se a conclusão de que, no campo da eficácia dos trabalhos dos conselhos municipais, é necessário investir na capacitação, melhorar a composição e escolha dos membros, estimular a participação popular, realizar a segregação de funções, bem como a abertura e o envio de todos os dados para os conselhos municipais, além de atuar dentro das atividades de compras públicas e execução dos programas sociais.

A corrupção estará nas organizações, mesmo em países com política e cultura desenvolvidas, já que ela é um fato social (KLITGAARD, 1994). Neste sentido, forma-se a administração pública brasileira, através de questões histórico-culturais, na forma do patrimonialismo (PINHO, 1998).

Por outro lado, a teoria agente-principal é uma excelente ferramenta para que haja, além de um ambiente de incentivos e punições, a eficácia do controle social (RAMOS, 1997).

Segundo Brocco, Grando, Martins, Junior e Corrêa (2018), por exemplo, os níveis de educação, saúde, empregabilidade são uma possibilidade para o exercício do controle social, já que os cidadãos se sentem partícipes da gestão pública de determinada política social – o que acaba sendo um bom canal para a fiscalização, a participação e as cobranças sociais de melhoramento dessas políticas.

Ademais, conclui-se que municípios que conseguem obter boa média no índice das variáveis – como educação, saúde e empregabilidade – são os mesmos que conseguem obter melhores notas de transparência reativa e, conseqüentemente, maior fiscalização e participação na gestão pública por parte dos cidadãos (RIBEIRO; ZUCCOLOTTO, 2012).

Outros estudos, como o de Arruda e Teles (2010), evidenciam que o exercício do controle social caminha em conjunto com a transparência pública, sendo fator determinante, para que ocorra a participação social.

Por fim, cumpre ressaltar que o controle social é atuante quando os órgãos de controle, como a CGU, não mencionam, em seus relatórios de fiscalização dos entes federativos, qualquer contrariedade no funcionamento e no arranjo dos Conselhos Municipais (CM), bem como quando o controle social não é bem exercido pelos CM, por questões de capacitação, composição dos membros, fiscalização das contas, entre outras impropriedades ou irregularidades (CAMPOS, 2012).

2.3.2 Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM)

Para analisar o desenvolvimento socioeconômico de um município, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é o melhor indicador, dado que afere três das principais áreas do desenvolvimento humano – “Emprego e Renda”, Educação” e “Saúde” –, a partir da variação entre 0 e 1 como resultado, de modo que, quanto mais próximo de 1, maior é o nível de desenvolvimento local (FIRJAN, 2018).

Nesse sentido, a metodologia adotada é parametrizada através dos seguintes indicadores de estágio de desenvolvimento: *baixo* (entre 0 e 0,4), *regular* (entre 0,4 e 0,6), *moderado* (entre 0,6 e 0,8) e *alto* (entre 0,8 e 1,0). (FIRJAN, 2018).

Dentro de cada área do índice IFDM, há variáveis que são utilizadas para inferir o Desenvolvimento Municipal, sendo organizadas pelas seguintes áreas:

- a) Emprego e Renda:** geração de emprego formal, estoque de emprego formal e salários médios dos empregos formais;

- b) Educação:** taxa de matrícula na Educação Infantil, taxa de abandono, taxa de distorção idade-série, percentual de docentes com ensino superior, média de horas-aula diárias e resultado do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB); e
- c) Saúde:** número de consultas de pré-natal e de óbitos infantis por causas evitáveis e mal definidas.

A base de dados gerada e disponibilizada é fornecida pelo Ministério do Trabalho em relação à movimentação e suas características do mercado formal de trabalho, pelo Ministério da Educação em relação a oferta e a qualidade da educação da pré-escola e infantil e pelo Ministério da Saúde em relação a saúde básica e pelo Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) e outros como o Nascidos Vivos (SINASC). Por fim, para esse trabalho foi utilizado o índice IFDM consolidado, ou seja, Emprego e Renda mais Educação e mais Saúde, na edição 2018 e ano base 2016 (FIRJAN, 2018).

Para se medir o desenvolvimento de qualquer governo, além dos fatores ligados à parte financeira, é importante haver aqueles relativos à saúde e à educação (SCARPIN, 2006). Por isso, os contribuintes buscam não só o acesso a tais serviços, mas sua qualidade, começando pela cobrança que o cidadão faz aos gestores públicos. (SANTANA JÚNIOR, 2008).

Por fim, os trabalhos de Campos (2012), Mauro (1995), Tanzi (1997), Kaufmann *et al.*, (2000) e Neeman *et al.*, (2003), que testaram o índice IFDM, apontam-no como preditor do nível de corrupção de forma significativa.

2.3.3 Índice de desenvolvimento humano (IDHM)

No contexto da geopolítica internacional, o Brasil se destaca como referência em estratégias de desenvolvimento inclusivas, o que implica em mencionar que a aplicação de recursos na saúde e na educação tem colaborado para esse modelo, a ser seguido por outros países (IPEA, 2013).

Mesmo com essa ascensão, o Brasil possui fatores restritivos para o desenvolvimento humano pleno, já que a questão histórica é um dos entraves. Nesse sentido, o Brasil possui, ainda, uma discrepância enorme em relação às causas na educação, na saúde e em empregabilidade, porque é possível ver nitidamente, a variação de uma região para outra, quanto ao PIB *per capita* (IPEA, 2013).

O desenvolvimento humano está muito ligado à parte libertária de cada indivíduo, a partir da qual harmoniza as suas capacidades e oportunidades. A ampliação da liberdade de cada cidadão, portanto, pode ser realizada não só através das políticas econômico-sociais, mas também das ambientais (IPEA, 2013).

Assim, é possível observar-se que estão simetricamente correlacionadas as capacidades e as oportunidades, de modo que qualquer diminuição de uma implica a redução de outra. Ou seja, caso uma política de educação seja restringida aos cidadãos de determinada região, a sua capacidade a exemplo da leitura será impactada (IPEA, 2013).

Embora tenha sido recorrente a utilização de *crecimento econômico* como sinônimo de *desenvolvimento humano*, vale salientar que tal associação não é possível, tendo em vista que a qualidade de vida é resultado do conjunto saúde, educação e empregabilidade (IPEA, 2013).

Fora realizado um esforço coletivo entre as instituições PNUD Brasil, IPEA e a Fundação João Pinheiro, as quais adaptaram o IDH global à realidade local, nos 5.565 municípios, conforme o Censo Demográfico de 2010. A partir disso, é possível observar a semelhança desse com IDHM, que avalia as três dimensões: a) saúde; b) educação; e c) renda (IPEA, 2013).

A leitura desse índice deve ocorrer da seguinte forma: **a)** de 0,000 a 0,499: muito baixo; **b)** de 5,000 a 5,999: baixo; **c)** de 6,000 a 6,999: médio; **d)** de 7,000 a 7,999: alto; e **e)** de 8,000 a 1,000: muito alto (IPEA,2013).

Por fim, o trabalho de Dias (2016) utilizou-se do índice IFDM como preditor do índice de corrupção.

2.3.4 A população absoluta

Esta breve seção objetiva, meramente, evidenciar que, na presente pesquisa, a população absoluta utilizada foi aquela mensurada pela quantidade de municípios em cada município pesquisado, tomada pela pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, destaca-se que essa variável se utiliza de estudos como os de Dias (2016) e de Varela, Martins e Favero (2012), os quais utilizaram em suas pesquisas em relação ao índice de corrupção e desperdício.

3. METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa, utilizou-se, a partir da análise dos Relatórios da Controladoria Geral da União (CGU), a identificação dos achados de auditoria, para identificar os municípios com baixa (MBC) ou alta (MAC) tendência à corrupção. Para isso, determina-se a variável dependente como MBC ou MAC, de modo que *um* (1) refere-se a MAC, e *zero* (0), a MBC.

Com vistas a isso, considerou-se os programas com ações direta ou indireta pelas prefeituras municipais – como apoio à alimentação escolar na educação básica (PNAE) e atenção básica saúde da família –, ressalvados aqueles realizados por bancos, autarquias estaduais e federais e outras entidades diversas à prefeitura (CAMPOS, 2012).

Com relação aos critérios utilizados, o estudo de Campos (2012) nos serviu de base, de modo que foram dispostos em três grupos – *achados graves*, *achados médios* e *achados formais* – descritos a seguir:

a) Achados Graves:

Fraude, sobrepreço, superfaturamento, desvios (não execução do objeto), irregularidades graves no processo licitatório – tais como: conluio e montagem de processo licitatório; contratação direta com evidências de direcionamento; beneficiamento; entre outras falhas graves.

b) Achados médios:

Falhas na execução dos processos licitatórios e na execução de contratos que estão em desacordo com a legislação vigente, podendo contribuir diretamente para a ocorrência das irregularidades graves. A exemplo disso, temos: ausência de publicação de atos relevantes – como as alterações de editais –; restrição à competitividade; falta de orçamento detalhado de pesquisa de preço; insuficiência de fiscalização da execução do contrato e de boletins de medição. Além disso, foram considerados achados médios relativos às inconsistências dos controles de estoques de mercadorias, de consumo, de combustíveis, de quilometragem, de remédios, pagamentos, dentre outros – o que revela a existência de deficiências sérias ou de ausência de controles internos.

c) Achados Formais

Falhas decorrentes da não observação dos aspectos formais da legislação que não geram, individualmente ou em conjunto, repercussões significativas sobre o resultado da aquisição ou contratação. Normalmente, provêm de ineficiências e problemas administrativos, tais como: desqualificação de pessoal para as atribuições; ausência de sistema de informação e de material e equipamento, dentre outras.

Para facilitar, demonstra-se, no quadro a seguir, como foi feita a classificação em cada relatório analisado. Dessa maneira, utilizou-se, como exemplo, o Relatório de Fiscalização nº. 201701274/2017 dos entes federativos, como o município de Alagoinhas do Estado da Bahia, com o valor total fiscalizado de R\$ 81.120.860,57.

Quadro 5 - Exemplificativo da aplicação de classificação dos relatórios da CGU

Política Social	Achado grave	Achado médio	Achado formal
Educação	Superfaturamento de R\$ 10.071.087,60 na execução do Contrato nº 060/2015, relativo aos exercícios de 2015 a 2017, dos quais R\$ 809.174,38 são recursos do PNATE.	Fragilidades no controle por parte da Secretaria Municipal de Saúde para comprovar a execução dos procedimentos realizados pela Hemovida no âmbito do Contrato nº 214/2013.	Não constante no relatório.
Saúde	Superfaturamento de R\$22.567,21 nas obras remanescentes da Unidade de Pronto Atendimento-UPA, do bairro Santa Terezinha.	Fragilidades no controle por parte da Secretaria Municipal de Saúde, para comprovar a execução dos procedimentos realizados pela Hemovida no âmbito do Contrato nº 214/2013.	Não constante no relatório.

Fonte: Elaboração própria (2019), com base em Campos (2012).

Realizadas as classificações dos achados de auditoria em *grave*, *médio* ou *formal*, foram excluídos, na presente pesquisa, os achados *formais*, montando-se uma base de dados com achados *graves* e *médios* conjuntamente com seus valores fiscalizados de cada relatório examinado (CAMPOS, 2012).

Nesse sentido, a cada município somaram-se os achados *graves* e os *médios*, de modo que os *médios* foram verificados por 0,25.25, conforme o **Anexo d**, de modo que ao

ponderar-se o total dos achados dos municípios considerando valor fiscalizado, obteve-se um índice ponderado de 13,95, que pode ser arredondado para 14 achados.

Desta forma, o município com 14 achados ou mais, entre ocorrências *graves e médias*, foi classificado como *um* (1), sendo considerado de *alta* tendência a corrupção (MAC). Por sua vez, aquele que obteve índice inferior a esse foi classificado como *zero* (0), sendo considerado município com *baixa* tendência a corrupção (MBC).

Em relação à amostra dos municípios fiscalizados nas versões um (01), três (03) e quatro (04), a presente pesquisa utilizou aqueles previstos na transparência proativa – oriundos dos Relatórios de Fiscalizações da CGU – e aqueles que estavam avaliados na transparência reativa medida pela Escala Brasil Transparente (EBT). Ou seja, os municípios que não estavam previstos tanto quanto na transparência reativa e também na proativa foram descartados neste estudo.

Assim, a versão um (01) contou com 45 (quarenta e cinco) municípios fiscalizados pela Controladoria Geral da União (CGU). Por outro lado, para se verificar o nível da corrupção através da transparência proativa, apenas 28 (vinte e oito) municípios foram selecionados.

Nessa versão, segundo o site da CGU⁵, foi setorizado o universo de entes federativos pela CGU, que selecionou a quantidade de entes a ser fiscalizados, nos quais se aplicou a matriz de vulnerabilidade, composta por doze (12) indicadores, como: portal da transparência, declaração de contas anuais, denúncias, produção da atenção básica, quantidade de dias desde a última ação de controle, alternância da gestão, transferências, percentual da população beneficiária do Bolsa Família, desenvolvimento humano municipal, programa de aceleração do crescimento, evolução da educação básica, tomadas de contas especiais. Sobre temas como controle, transparência econômico-social e materialidade, estabeleceu-se, para cada item, pontuação variante entre 1 (baixo) e 4 (muito alto) (BRASIL, 2015).

Já na versão três (03), segundo o site da CGU⁶, contou-se com a amostra de 67 (sessenta e sete) municípios fiscalizados pela CGU. Assim, para se verificar o nível da corrupção através da transparência proativa, foi selecionado apenas 32 (trinta e dois) municípios.

Nessa versão, realizou-se o sorteio aleatório de municípios pela CGU, em que o *software* livre R foi o responsável pelas aplicações setorizadas por 1 e 2 de cada Estado,

⁵ <https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/1-ciclo/1o-ciclo/entenda-os-indicadores>

⁶ <https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-fezucderativos/3-ciclo/3o-ciclo/metodologia>

excetuando-se aqueles que se encontram em carência, ou seja, fiscalizados no 1º ciclo ou nas edições 39 e 40 dos sorteios públicos. Dessa forma, a amostragem contou com 1.520 municípios, nos quais o sorteio computacional foi efetuado pelo número “semente”, determinando a sequência de números gerados. Esse número será determinado pelo resultado do sorteio aleatório da Loteria Federal, realizado pela Caixa Econômica Federal.

Para finalizar as questões acerca da seção 03, elucida-se que a seleção dos municípios, tendo por base a Unidade da Federação (UF), é realizada da seguinte forma: considerando o valor 2 como amostra para cada UF, seleciona-se aquele de menor valor; caso haja empate, a classificação dar-se-á pelo critério de ordem alfabética dos nomes dos municípios (BRASIL, 2016).

Já na versão quatro (04), segundo o site da CGU⁷, o 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos foi realizado em 2017 e avaliou a aplicação de recursos federais de 94 (noventa e quatro) municípios, selecionados a partir do critério de Matriz de Vulnerabilidade, sendo análise de risco desenvolvida pelo órgão CGU.

Essa versão é composta por um grupo de 85 indicadores, que geram uma espécie de “*ranking*” e definem os municípios com maior fragilidade na aplicação dos recursos públicos, dividindo-os em três dimensões: *materialidade*, *relevância* e *criticidade*.

No total, foram analisados R\$ 4,6 bilhões de recursos transferidos pela União, no período de janeiro de 2014 a março de 2016, para a execução de políticas públicas, em especial nas áreas de educação e saúde (BRASIL, 2017). Ainda assim, para se verificar o nível da corrupção através da transparência proativa, foram selecionados apenas 41 (quarenta e um) municípios.

A amostra dos dados a serem testados foi de 101 (cento e um) municípios, a partir da qual será possível verificar o comportamento entre a corrupção auferida pela transparência proativa, a transparência reativa e as demais variáveis preditoras ligadas às questões socioeconômicas, como: **a)** o índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM); **b)** o índice de Desenvolvimento Humano (IDHM); **c)** o controle social; e **d)** a população absoluta.

⁷<https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/4-ciclo>

3.1 Especificando as variáveis independentes do modelo de regressão logística

Considerando que o objetivo desta seção é prever os efeitos ocasionados pelas variáveis independentes em relação à variável dependente – classificando-se a tendência à corrupção dos municípios em *baixa* (MBC) ou *alta* (MAC) –, cumpre destacar que, para a escolha das variáveis independentes, teve-se, como pressuposto, a construção de cinco hipóteses – dentre as quais, algumas já são alvo tanto de estudos empíricos, quanto de estudos práticos – a serem investigadas por meio de testes.

Com isso em vistas, já que, com os estudos prévios, obtém-se o conhecimento aplicado e a possibilidade de partir para o inexplorado, tentando trazer novos significados ou conhecimentos (SMITH, 2003), especifica-se, a seguir, cada variável independente utilizada no presente estudo:

3.1.1 As notas da Escala Brasil Transparente (EBT)

Para a variável independente como a transparência pública reativa, foi utilizado o banco de dados, conhecido como a Escala Brasil Transparente (EBT), realizada pela Controladoria Geral da União (CGU).

Assim, segundo o site da CGU⁸, para o banco de dados EBT, o *checklist* que deu apoio à construção da EBT é composto por doze questões, fundamentadas na regulamentação do acesso à informação e à existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). As questões são relativas à regulamentação da lei de acesso como exposição da legislação no site do avaliado, existência da regulamentação; regulamentação do SIC, regulamentação da classificação de sigilo, regulamentação da responsabilização do servidor, regulamentação de instâncias recursais.

Além disso, tendo-se utilizado as notas da EBT da CGU – de modo que cada município analisado recebeu pontuação que varia de zero (0,00) a dez (10,00) – na transparência reativa, foi possível se verificar: **a)** a divulgação do SIC presencial; **b)** a existência de um e-SIC; **c)** a possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso; **d)** a inexistência de pontos que dificultam ou inviabilizam o pedido de acesso; **e)** as respostas aos pedidos no prazo legal; e **f)** as respostas em conformidade com o que foi solicitado.

⁸ <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>

3.1.2 Índices FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM) e do desenvolvimento humano municipal (IDHM), o controle social e a população total

Para os fatores determinantes, as outras variáveis independentes – como os índices Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o controle social – foram escolhidas através de pesquisas práticas anteriores, conforme o quadro sinóptico a seguir, em que se define o que cada variável representa dentro desta dissertação.

Quadro 6 - Definições das variáveis utilizadas na pesquisa

Tipos	Variáveis	Definição
Dependente	Municípios com <i>alto</i> (MAC) ou <i>baixo</i> índice de corrupção (MBC)	Variável dicotômica, que varia de 0 a 1, obtida através dos relatórios das auditorias da Controladoria Geral da União (CGU), categorizadas a partir da separação dos achados graves e médios (CAMPOS, 2012).
Independente	Nota da Escala EBT	Nota de zero (0,00) a dez (10,00), obtida a partir da mensuração da transparência passiva, auferida pela Lei de Acesso à Informação (LAI) pela CGU.
Independente	Índice Firjan IFDM	Compreende um índice que objetiva o acompanhamento do desenvolvimento humano, econômico e social de cada município pesquisado.
Independente	Índice IDHM	Compreende um índice que objetiva o acompanhamento do desenvolvimento humano dos municípios pesquisados, a partir da educação, longevidade e renda.
Independente	Controle social	Compreende, a partir da pesquisa da Campos (2012) que objetiva auferir se a atuação do controle social ocorreu ou não a partir dos relatórios da CGU, com variável dicotômica como 0 não atuou e 1 que atuou.
Independente	População Absoluta	Através da contagem do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Fonte: Elaboração própria (2019).

Para analisar o desenvolvimento socioeconômico de um município, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é o melhor indicador, dado que auferir três principais

áreas do desenvolvimento humano – “Emprego e Renda”, Educação” e “Saúde” –, de modo que, considerando que seu resultado varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1, maior será o nível de desenvolvimento local (FIRJAN, 2010).

Neste sentido, a metodologia adotada segue os parâmetros de *baixo* (entre 0 e 0,4), *regular* (entre 0,4 e 0,6), *moderado* (entre 0,6 e 0,8) e *alto* (entre 0,8 e 1,0) estágio de desenvolvimento (FIRJAN, 2010).

No caso do outro índice, foi realizado um esforço coletivo entre as instituições PNUD Brasil, IPEA e a Fundação João Pinheiro, as quais adaptaram o índice IDH global para a realidade local, nos 5.565 municípios, a partir do Censo Demográfico de 2010.

De modo semelhante ao global, o IDHM avalia as três dimensões: **a)** saúde; **b)** educação; e **c)** renda (IPEA, 2013). Sua leitura, portanto, deve ocorrer como da seguinte forma: entre 0,000 e 0,499: *muito baixo*; entre 5,000 e 5,999: *baixo*; entre 6,000 e 6,999: *médio*; d) entre 7,000 e 7,999: *alto*; e entre 8,000 e 1,000: *muito alto* (IPEA,2013).

O controle social é atuante quando os órgãos de controle – como a CGU – não mencionam qualquer contrariedade no funcionamento e no arranjo dos Conselhos Municipais (CM), em seus relatórios de fiscalização dos entes federativos. Por outro lado, é considerado como não atuante quando ocorre problemas na atuação do controle social exercido pelos CM, seja por questões de capacitação, de composição dos membros, de fiscalização das contas, ou de outras impropriedades ou irregularidades (CAMPOS, 2012).

Por fim, a população absoluta utilizada foi aquela mensurada pela quantidade de municípios em cada município estudado nesta pesquisa, através dos estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção tem por escopo demonstrar, conforme a perspectiva descritiva, os principais resultados – a partir dos quais serão verificados os dados que foram registrados no *software* estatístico SPSS, versão 18.0.00 –, objetivando evidenciar as possíveis variáveis preditoras do fenômeno da corrupção.

4.1 Análise descritiva

Primeiramente, apresenta-se a análise da quantidade de municípios pesquisados, de acordo com sua versão e classificação como grupo com alto índice de corrupção (MAC). Na tabela 1, é possível verificar que: na versão 01, dentre os 28 (vinte e oito) municípios pesquisados, 23 (vinte e três) foram classificados como MAC; na versão 03, dentre os 32 (trinta e dois) municípios pesquisados, 27 (vinte e sete) foram classificados como MAC; e, finalmente, na versão 04, dentre os 41 (quarenta e um) municípios pesquisados, 25 (vinte e cinco) classificaram-se como MAC.

Tabela 1- Quantidade de municípios pesquisados por versão e classificação como grupo com alto índice de corrupção (MAC)

Versão	Quantidade de municípios pesquisados	Quantidade de municípios MAC	%
01	28	23	82,14%
03	32	27	84,38%
04	41	25	60,98%
Total	101	75	74,26%

Fonte: Elaboração própria (2019).

A partir dessa tabela, nota-se que a versão 04 foi a que obteve menor número de municípios classificados como MAC, alcançando um percentual de 60,98% dos municípios fiscalizados com baixo índice de corrupção (MBC).

Por outro lado, a versão 03 foi a que obteve maior porcentagem em relação às três versões pesquisadas, tendo 84,38% dos municípios MAC.

Nesse sentido, dentre os municípios com alto índice de corrupção, a região Nordeste obteve a primeira classificação, com 46,67% de incidência em relação ao total de municípios

classificados como MAC – o que contraria o estudo de Dias (2016), que destacava a região Norte como maior hipótese de incidência a corrupção. Tal classificação pode ser visualizada na Tabela 2, a seguir:

Tabela 2 - Quantidade de municípios classificados como de alto índice de corrupção por região e o seu percentual de incidência

Região	Quantidade de municípios com alto índice de corrupção (MAC)	%
Nordeste	35	46,67%
Norte	13	17,33%
Centro-oeste	10	13,33
Sul	09	12,00%
Sudeste	08	10,67
Total	75	100,00%

Fonte: Elaboração própria (2019).

Além disso, é possível verificar que a região Sudeste obteve 10,67% de incidência de corrupção nos municípios como MBC, representando o menor percentual.

Por outro lado, na tabela 3, evidencia-se a quantidade de municípios com baixo índice de corrupção (MBC), conforme sua região e seu percentual.

Tabela 3 - Quantidade de municípios classificados como baixo índice de corrupção (MBC) por região e percentual de incidência

REGIÃO	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS COM BAIXO ÍNDICE DE CORRUPÇÃO (MBC)	%
Sudeste	08	30,77%
Sul	08	30,77%
Nordeste	06	23,08%
Centro-oeste	04	15,38%
Norte	00	0,00%
Total	26	100,00%

Fonte: Elaboração própria (2019).

Percebe-se, portanto, que as regiões Sudeste e Sul foram as que obtiveram maior percentual, sendo 30,77% para ambas, e 08 MBC. A região Norte, por outro lado, não obteve nenhum MBC, ou seja, todos seus municípios foram MAC.

Já na tabela 4, é possível verificar a classificação das 05 melhores notas dentre as pesquisadas.

Tabela 4 - Classificação das cinco melhores notas

Classificação	Região	Município	Nota EBT
1º	Nordeste	Barreira	10,00
	Sudeste	São Paulo	10,00
	Nordeste	Serra Talhada	10,00
	Nordeste	Estância	10,00
2º	Norte	Porto Velho	9,72
3º	Centro-oeste	Dois irmãos do Buriti	9,58
	Centro-oeste	Naviraí	9,58
4º	Sul	Navegantes	9,30
5º	Nordeste	João Pessoa	9,16
	Sudeste	Serra	9,16

Fonte: elaboração própria (2019).

As regiões Nordeste e Sudeste foram as que obtiveram maior nota para a transparência reativa, assumindo a primeira posição com 10,00 pontos, de modo que, a primeira é representada por 03 de seus municípios, e a segunda, por apenas 01. Por outro lado, as regiões Norte e Centro-oeste, ocupam a segunda e a terceira posições seguintes, com as pontuações 9,72 e 9,58, respectivamente.

Os municípios Barreira, São Paulo, Serra Talhada e Estância contam com 10,00 pontos – notas excelentes. Dentre as cinco colocações, assumiram a última posição foram as cidades de João Pessoa, na região Nordeste, e de Serra, da região Sudeste – ambas representadas pela nota de 9,16. Percebe-se, portanto, que todas as cinco regiões foram contempladas com municípios nas cinco primeiras classificações.

Na tabela 5, demonstram-se as cinco últimas colocações, com péssimas notas. Assim, é possível verificar, novamente, cinco regiões classificadas destacando-se, quanto à disponibilização de informações, os municípios de Nilo Peçanha, da região Nordeste, e de Reservado do Cabaçal, da região Centro-oeste, ambos com nota 1,80.

Tabela 5 - Classificação das cinco piores notas

Classificação	Região	Município	Nota EBT
39°	Nordeste	Nilo Peçanha	1,80
	Centro-oeste	Reserva do Cabaçal	1,80
40°	Centro-oeste	Campestre de Goiás	1,38
	Nordeste	Pau d'arco	1,38
	Nordeste	Matriz de Camaragibe	1,38
	Nordeste	Poço Branco	1,38
	Centro-oeste	Caldas Novas	1,38
41°	Nordeste	Chorozinho	1,11
42°	Nordeste	Maruim	0,83
43°	Norte	Santana	0,00
	Nordeste	Dias d'avila	0,00
	Nordeste	Itapissuma	0,00
	Norte	Plácido de Castro	0,00
	Sudeste	Rio Bananal	0,00
	Sul	São José dos Pinhais	0,00
	Nordeste	Abreu e Lima	0,00
	Nordeste	Porto da Folha	0,00
	Nordeste	Icó	0,00
	Centro-oeste	Rio Verde	0,00
	Sudeste	Januária	0,00
	Nordeste	Goianinha	0,00

Fonte: Elaboração própria (2019).

Os municípios que foram péssimos, com nota zero, ocuparam a última colocação, posição 43ª: **a)** do Nordeste: Dias d' Avila, Itapissuma, Abreu e Lima, Porto da Folha, Icó e Goianinha; **b)** do Norte: Santana e Plácido de Castro; no Sul São José dos Pinhais; **c)** do Centro-oeste: Rio Verde; e **d)** do Sudeste: Rio Bananal e Januária.

Desta forma, a região Nordeste foi a que obteve as piores notas, com seis municípios; por outro lado, as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste foram as que se destacaram por não terem péssimas notas.

Na tabela 6, é possível verificar a relação dos municípios que foram MAC e tiveram suas notas entre 7,0 e 10,00, revelando que o controle social indireto (SPINELLI, 2008) não foi atuante.

Tabela 6 - Municípios com alto índice de corrupção (MAC) em relação á nota da EBT e o controle social

Municípios com alto índice de corrupção (MAC)	Nota da Escala Brasil Transparente (EBT)	Controle Social indireto atuante?
Barreira	10,00	Não.
Goiânia	7,91	Não.
Dois Irmãos do Buriti	9,58	Não.
Campo Grande	7,63	Não.
João Pessoa	9,16	Não.
Olinda	8,61	Não.
Porto Velho	9,72	Não.
Lajeado	8,75	Não.
Macapá	7,22	Não.
Serra	9,16	Não.
Naviraí	9,58	Não.
Indiavaí	7,36	Não.
São Paulo	10,00	Não.
Barueri	8,88	Não.
Imperatriz	7,91	Não.
Serra Talhada	10,00	Não.
Estância	10,00	Não.

Fonte: Elaboração própria (2019).

É possível, portanto, verificar que, por um lado, os municípios tiveram uma nota excelente, quando o assunto é a transparência reativa; por outro lado, porém, devido à ausência de controle social indireto atuante, obtiveram um índice de corrupção para além de *alto*. Ou seja, caso o controle social fosse atuante, possivelmente ocorreria a redução dos municípios com alto índice de corrupção (MAC).

Ademais, evidencia-se que se faz necessária uma integração entre Estado, transparência e controle social, para que, de fato, haja o efetivo controle e combate à corrupção (RAUSCH; SOARES, 2010; E SILVA, 2002), haja vista que tal prática geralmente é decorrente da ausência de capacitação, educação, composição e escolha dos membros, bem como de sua atuação na análise de prestação de contas por parte dos conselhos (ARAÚJO; LOPES; CAMPELO; E UMBELINO, 2006).

Por fim, os referidos conselhos servem como ferramenta da governança pública (DIAS, 2016), contribuindo, caso estejam em perfeito funcionamento e atuação, com a redução proporcional dos casos de corrupção (GRAY-MOLINA *ET AL.*, 2001 APUD VIAN, 2008; E AVELINO *ET AL.*, 2013). Nesse caso, é evidente que o exercício do controle social de forma direta pelo cidadão tem sido ineficaz na contenção e no combate à corrupção (RAUSH E SOARES, 2010) – sendo indispensáveis, para isso, o acesso e a disponibilidade de informações públicas – de modo que esses dados são necessários para a realização da *accountability* (SCHAEFFER, 2002).

Por outro lado, na tabela 7, é possível verificar as irregularidades e sua respectiva classificação, como corrupção ou má-administração, analisadas a partir da quantidade de achados das versões deste estudo.

Tabela 7 - Análise das irregularidades, classificação, quantidade de achados e percentual

Irregularidades	Classificação	Quantidade	%
<ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Sobrepreço • Desvios e não execução do objeto • Conluio e montagem de processo licitatório; contratação direta com evidências de direcionamento ou beneficiamento 	Corrupção	851	31,40%
<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de publicação de atos relevantes • Restrição à competitividade • Ausência de orçamento detalhado ou de pesquisa de preço • Ausência de fiscalização da execução do contrato ou de boletins de medição • Ausência de controle de estoques de mercadorias • Ausência de controle de pagamentos • Ausência de controles internos 	Problemas de gestão ou má-administração	1859	68,60%
Total		2710	100%

Fonte: Elaboração própria (2019), com base na classificação de Campos (2012).

É possível, portanto, verificar indícios de que um percentual de 31,40% de atos corruptos tenha ações realizadas por contratação direta, obtida também por direcionamento, cujo ambiente propiciado é de alta probabilidade para a corrupção (GARCIA, 2013).

Por fim, estas impropriedades são marcadas pela não transparência das informações e pelo o problema moral que agentes públicos realizam na função pública (MACHOSTADLER; E PÉREZ CASTRILLO, 1997). Assim, como se torna uma relação assimétrica entre principal e agente, com uma modelagem bastante clara na superação dos interesses privados em detrimento do público – constatando-se, portanto, a existência de um ambiente de interesses e de poucas oportunidades de redução dos casos de corrupção (GARCIA, 2013; PRZEWORSKI, 1998; E BATLEY, 2003).

Na próxima seção (4.2), será feita a análise de regressão para responder ao objetivo proposto, que é o de identificar quais das variáveis independentes podem explicar a classificação dos municípios em MAC ou MBC (variável dependente).

4.2 Análise de regressão logística

Para a utilização de técnica estatística, preferiu-se a regressão logística, que tem como objetivo principal identificar o grupo a que um objeto pertence através de uma variável independente (HAIR et al. 2009). Além disso, essa regressão é utilizada tendo em vista a variável dependente ser dicotômica ou categórica, ou seja, com valor de probabilidade entre 0 e 1 (HAIR JR. ET. AL., 2009; E CORRAR E PAULO, 2007). Após a análise descritiva das variáveis, aplicou-se o modelo de Regressão Logística. Na tabela 9, pois, apresentam-se os resultados do modelo.

Conforme Hair (2009), cada observação prevê um valor de probabilidade entre 0 e 1, de modo que a curva logística – estimando a probabilidade de observação com base nos valores em relação à variável independente –, prevê a pertinência ao grupo, usando valor de corte de 0,50.

Sendo assim, para a estimação do modelo logístico, utilizou-se o *software* SPSS, versão 18.0.00, com os seguintes dados para a análise: **a) variável dependente:** grupos com alto índice de corrupção (MAC), – sendo 1 e 2 (como variável dicotômica); e **b) as variáveis independentes:** a nota EBT, índice IFDM e o IDHM, população absoluta e o controle social se é atuante, – sendo 1 para *atuante*, e 0 para *não atuante* (variável dicotômica).

Com isso, as variáveis *dependente* e *independente* do controle social são dicotômicas, enquanto que as outras independentes – como IFDM, IDHM e a população total dos municípios – são métricas.

Na tabela 8, é possível verificar um sumário da variável dependente categórica, com o percentual geral de acerto de 74,26%, em que, *a priori*, os municípios estariam majoritariamente classificados como de alto índice de corrupção (MAC). Ou seja, antes de os testes serem analisados, o índice demonstra uma grande quantidade de municípios classificados como alta corrupção, somando-se o total de setenta e cinco (75) municípios MAC.

Tabela 8 - Sumário da variável categórica

Grupos com alto índice de corrupção 0 1	Grupo com alto índice de corrupção		%
	0	1	
	0	26	0,00
	0	75	100,00
Estatística global			74,26%

Fonte: Elaboração própria (2019), com base no Software Estatístico SPSS.

Na tabela 9, verifica-se que a variável nota EBT, auferida pela transparência reativa, possui uma relação positiva a 0,008 com a dependente MAC ou MBC. Por outro lado, porém, os resultados estimados do modelo dessa regressão indicam que essa variável não representa significância estatística, já que seu P-value⁹ é de 0,932. Deste modo, conclui-se que a EBT não é um fator explicativo do índice de corrupção.

Tabela 9 - Resultado do modelo de regressão logística

Classificação	Variáveis	Coeficiente	Erro Padrão	Teste Wald	Probabilidade
Variáveis Explicativas	Nota EBT	0,008	0,92	0,007	0,932
	IFDM	2,645	4,795	0,304	0,581
	IDHM	-16,380	8,043	4,147	0,042
	Controle Social	-1,970	0,598	10,843	0,001
	População	0,000	0,000	1,962	0,161
Modelo	Variável dependente	Grupo MAC			
	N	101			
	Nagelkerke R Square	36,80%			

Fonte: Elaboração própria (2019), com base no Software Estatístico SPSS.

Considerando que variável explicativa IDHM apresenta uma relação negativa de 16,380 com a dependente MAC ou MBC, esses resultados do modelo da regressão estimada indicam que essa variável apresenta significância estatística, já que seu P-value é de 0,042. Desse modo, conclui-se que o IDHM é um fator explicativo do índice de corrupção, assemelhando-se com o estudo de Dias (2016).

⁹ O P-value demonstra a significância ou o poder preditivo, em relação a uma variável dependente.

A variável explicativa do controle social apresenta, por sua vez, uma relação negativa de 1,1970 com a variável dependente MAC ou MBC, indicando que essa variável é significativa conforme P-value de 0,001. Assim, admite-se que o controle social atuante influencia o índice de corrupção. Ou seja: quanto maior for o exercício do controle social, menor será o fenômeno da corrupção, corroborando com a análise descritiva, realizada na seção 4.1, assemelhando-se aos estudos de Campos (2012), Dias (2016) e Klitgaard (1994).

Já a variável explicativa IFDM apresenta uma relação positiva de 2,645 com a dependente MAC ou MBC, porém seus resultados estimados indicam o contrário: que essa variável não representa significância estatística, já que seu P-value é de 0,581. Deste modo, conclui-se que o IFDM não é um fator preditivo do índice de corrupção, o qual não se assemelha aos estudos de Campos (2012), Mauro (1995), Tanzi (1997), Kaufmann et al., (2000) e Neeman et al., (2007).

Com relação à variável explicativa da população absoluta, obteve-se uma relação nula de 0,000 com a dependente MAC ou MBC, porém seus resultados estimados indicam que essa variável não representa significância estatística, já que seu P-value é de 0,161. Deste modo, conclui-se que a população absoluta não é um fator preditivo do índice de corrupção, o qual não se assemelha aos estudos de Dias (2016) e Varela, Martins e Favero (2012).

Assim, as referidas análises indicam que as variáveis explicativas – como o IDHM e o Controle Social – ainda são ferramentas que precisam ser utilizadas, muito embora seja necessário que os Conselhos Municipais – como Controle Social Indireto – estejam atuantes. Tal atuação proporciona uma maior redução das constatações graves e médias, perfazendo a diminuição dos casos de municípios com alto índice de corrupção. Esse resultado é, desse modo, de grande importância para o debate teórico-empírico, já que corroboram com os estudos de Dias (2016), Gray-Molina *et. al.* (2001) apud Vian, (2008) e Avelino *et. al.*, (2013).

Por fim, os achados desta pesquisa quanto às análises descritiva e de regressão logística demonstram uma fragilidade no processo de governança pública, em que ferramentas – como a transparência pública reativa, *accountability* e o controle social indireto precisam ser utilizadas em conjunto, de modo a atingir os objetivos de acompanhamento das políticas públicas municipais.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho investigou quais foram os fatores determinantes do nível de corrupção nos governos locais, medidos pela classificação dos municípios como: **a)** baixa incidência de corrupção (MBC); e **b)** alta ocorrência de corrupção (MAC).

Dentre os resultados, destaca-se o seguinte: 101 municípios tiveram previsão na transparência proativa e na reativa realizada pela Controladoria Geral da União (CGU), dos quais 76 foram considerados com alta incidência de corrupção (MAC) e 25, com baixa tendência a corrupção (MBC).

A Região Nordeste apresentou maior incidência de corrupção, com o percentual de 46,67%, considerando-se 35 municípios nordestinos com alta corrupção. Por fim, as Regiões Nordeste e Sudeste obtiveram as maiores notas (10,00), auferidas pela transparência reativa.

Pela análise descritiva também foi possível verificar evidências de ineficácia no funcionamento do controle social indireto, executado pelos conselhos municipais, em que os municípios com alta incidência de corrupção (MAC) tiveram o nível de transparência reativa variando entre sete (7,0) e dez (10,00). Assim, se os municípios tivessem o exercício regular dos conselhos, provavelmente ocorreria a melhoria da classificação do nível de corrupção nos governos locais.

Com isso, a partir da simulação do cidadão requerendo informações dos órgãos públicos feita pelas notas da Escala Brasil Transparente (EBT), na transparência reativa, depreendeu-se que o exercício do controle social direto não se mostrou eficaz na redução da incidência de corrupção.

Importante reconhecer que o poder de discriminação da estatística descritiva é limitado e com baixo poder de generalização a partir do tamanho da população; porém a análise de regressão logística do índice de corrupção e do fator preditivo do controle social tornou possível confirmar a variável independente do controle social como significativa (P-value de 0,001) ensejando que a diminuição da corrupção se dá através da atuação do controle social indireto, executado pelos conselhos municipais.

Para identificar outros possíveis fatores preditivos do índice de corrupção pela classificação do nível de corrupção (MAC/MBC) foram testadas ao todo cinco variáveis independentes pela regressão logística mencionada.

Como resultado, aceita-se a terceira e a quarta hipóteses deste estudo – **a)** o índice IDHM; e **b)** o controle social –, sendo elas explicações significativas do nível de corrupção mensurado. As demais hipóteses foram rejeitadas, a saber: **a)** a nota da escala EBT; **b)** o

índice Firjan IFDM; e **c**) a população absoluta. O modelo de regressão logística indicou que apenas o índice IDHM e o controle social apresentam correlação com os níveis de corrupção medidos pela classificação (MAC/MBC) dos municípios pesquisados, nas três versões.

Conclui-se, portanto, que: i) os cidadãos com os melhores índices de educação, saúde e empregabilidade participam mais e tem uma maior qualidade no exercício do controle social; ii) é ineficaz a atuação direta do cidadão, pois uma excelente nota de transparência reativa não prediz se o município apresentará alto ou baixo nível de corrupção; e iii) se o controle social efetuado pelos conselhos for atuante; a transparência reativa colabora para a redução da classificação MAC dos governos locais.

Quanto à fiscalização através da *accountability* vertical realizada pelos conselhos municipais como fator de governança pública, constatou-se sua colaboração para a redução dos casos de corrupção, da assimetria informacional e da teoria principal-agente nos casos de agência.

Considerando-se as limitações deste estudo, como a pequena quantidade de amostra de municípios utilizada, recomenda-se que a CGU realize aumento o tamanho da amostra em relação ao Programa de Fiscalização dos Entes Federativos: como exemplo, na versão quatro, de 2017, realizou-se a fiscalização de apenas 94 municípios, de um universo de 5.568. Uma amostra maior podendo contribuir para um maior potencial preditor do nível de corrupção nos municípios.

Por fim, para estudos futuros e discussões metodológicas sugere-se novas variáveis independentes: **a**) o PIB *per capita*; **b**) a Receita Arrecadada; **c**) a Escala Brasil Transparente – EBT 360°; e **d**) a Taxa de Analfabetismo como possíveis preditoras para o controle e combate à corrupção nos municípios brasileiros.

6 REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D. and VERDIER, T. The choice between market failures and corruption. **American Economic Review**, v. 90, p. 194-211, 2000.
- ALLEGRETTI, D. D. S.; PLATT NETO, O. A. Funcionalidades, limitações e potencialidades do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 9, n. 26, p. 79-95, 2010.
- AMORIM NETO, O., & SIMONASSI, A. G. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 704-725, 2013. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/133-10.PDF>. Acesso em: 22 mar. 2019.
- ANAO. Australian National Audit Office. **Performance Information in Portfolio Budget Statements**. Canberra: Commonwealth of Australia, 2002.
- ARAÚJO, F. da S., LOPES, J. E. de G., CAMPELO, K. S., UMBELINO, W. S. (2006). **Ações de Controle Social: uma análise da efetividade dos Conselhos Municipais à luz das constatações de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), resultantes por meio do Programa de Sorteios dos Municípios na região Nordeste do Brasil, no período de 2003 a 2005.** REAd, 12(6), 473-499. Recuperado em 15 de dezembro, 2012, de <http://www.seer.ufrgs.br/read/>.
- ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar. A corrupção e os controles internos do estado. **Lua Nova**, v. 65, p. 137-173, 1996.
- AVELINO, George; BARBERIA, Lorena G.; BIDERMAN, Ciro. Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. **Health Policy and Plan**, v. 29, issue 6, p. 694-702, 2013.
- AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira: Introdução ao estudo da cultura no Brasil**. São Paulo: Melhoramentos, 1958.
- BATLEY, Richard. A política da Reforma na provisão de serviços públicos. **Cadernos CRH**, Salvador, n. 39, p. 25-53, jul./dez. 2003.
- BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**. 1992.
- BANCO MUNDIAL. **Governance: the World Bank's experience**. 1994.
- BANFIELD, E. **The Moral Basis of a Backward Society**. New York : The Free Press, 1958.
- BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, Xavier. **Economic Growth**. MIT Press, 2004.

BARDHAN, P. Corruption and Development: A Review of Issues. **Journal of Economic Literature**, n. 35, p. 1320-1346, 1997.

BEST, J.W. **Como investigar en educación**. 2.ed. Madrid, Morata, 1972

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.203/2017. 22 de novembro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 101/2000. 04 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 22 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.527/2011. 18 de novembro de 2011. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: 2018.

BUZZI RAUSCH, Rita. SOARES, Maurélio. Controle Social na Administração Pública: importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**. Cidade, v. 4 n.3 p. 23-43 set./dez. 2010.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000a.

BOGONI, Nadia Mar; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva; ISHIKURA, Edison Ryu; FERNANDES, Francisco Carlos. Proposta de um modelo de relatório de administração para o setor público baseado no Parecer de Orientação nº 15/87 da Comissão de Valores Mobiliários: um instrumento de governança corporativa para a administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. 119-142, jan./fev., 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000100006&lng=en&nrm=isso. Acesso em: 22 mar. 2019.

BROCO, C.; GRANDE, T.; MARTINS, V. Q.; BRUNOZI JUNIOR, A. C.; CORRÊA, S. **Transparência da gestão pública municipal**: Fatores explicativos do nível de transparência dos municípios de médio e grande porte do Rio Grande do Sul. *Revista Ambiente Contábil*, Natal-RN, v. 10, n. 1, p. 139-159, jan./jun. 2018.

CALLADO, Aldo L. C; PAIVA, Rodrigo M. M. **O Controle Social na Administração Pública**: Propostas para Estruturar e Estimular seu Desenvolvimento. Disponível em: <

http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2004/GPG/2004_GPG1579.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2019.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (ed.). **Varieties of governance: dynamics, strategies, capacities**. New York: Springer, 2014.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CAMPOS, Francisco de Assis Oliveira; CASTELAR, Luiz Ivan de Melo. Avaliação da corrupção municipal a partir de microdados. In: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 41., Foz do Iguaçu: Anais Anpec [...], 2013, p. 1 - 20. Disponível em: http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i5-e80f32da48a7648db2c4609785a7b8f9.pdf. Acesso em: 9 jan. 2017.

CAMPOS, F. A Oliveira. **Três ensaios sobre a economia da corrupção**. 2012. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Ceará.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos — uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2006, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Anpad, 2006.

CORRAR, L. J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. **Análise Multivariada: para cursos de Administração, Ciências Contábeis e Economia**. São Paulo: Atlas, 2007.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas**. São Paulo: Atlas, 2003

DIAMOND, L. MORLINO, L. The Quality of Democracy. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4., p. 20-31, 2004.

DIAS, S. N. Lidiane. **Fatores que impactam na corrupção e na ineficiência relacionadas à aplicação de recursos da saúde pública municipal**. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília.

EASTERLY, Willian. **O espetáculo do crescimento**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

ECGI. European Corporate Governance Institute. **Index of codes, 2013**. Disponível em: http://www.ecgi.org/codes/all_codes.php. Acesso em: 20 jan. 2019.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FONTELLES, Mauro José, Marilda Garcia Simões, Samantha Hasegawa Farias e Renata Garcia Simões Fontelles. **Scientific research methodology: Guidelines for elaboration of a research protocol**. Revista Paraense de Medicina, 23 (3), 2009.

GIAMBIAGI, Fábio; ALEM, Ana. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994. _____. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GARCIA, R. L. **A economia da corrupção –teorias e evidências – um aplicação ao setor de obras rodoviárias no Rio Grande do Sul**. 2003. 361 f. Tese (Doutor em Economia) – Programa de Pós Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre-RS, 2003.

HUSTED, B. W. Wealth, Culture, and Corruption. **Journal of International Business Studies, Houndmills (Hampshire)**, v. 30, n. 2, p. 339-360, June 1999.

HAIR, Jr., J. F. et al. **Análise multivariada de dados**. São Paulo: Bookman, 2005.

IFAC. International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework**, 2014. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>. Acesso em: 15 fev. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipeadata**. [s.l.]: [s.d.].

INGLEHART, R. **The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics**. Princeton : Princeton University Press, 1977.

INGLEHART, R.. 2000a. Culture and Democracy. In : HARRISON, L. & HUNTINGTON, S. (eds.). Culture Matters : How Values Shape Human Progress. New York : Basic Books.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS - INTOSAI. ISSAI 100. **Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público**. Aprovada em 2010. Tradução: Tribunal de Contas da União. Viena: INTOSAI - Secretaria Geral, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/> Acesso em: 10 mar. 2019.

FÊU, Carlos Henrique. Controle interno na administração pública: um eficaz instrumento de accountability. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4370>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM): nota metodológica**. Rio de Janeiro: Firjan, 2018.

GOMES, R. C.; MARTINS, H. F. Tendências e perspectivas da administração pública no Brasil. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, jul. 2013. 1 ed.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, A; ZOIDO-LOBATON, P.. “Governance Matters: From Measurement to Action.” *Finance and Development*, v. 37, n. 2, p. 10-13, 2000. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm>. Acesso em: 6 abr. 2019.

KOPPELL, Jonathan GS. **World rule: Accountability, legitimacy, and the design of global governance**. University of Chicago Press, 2010.

KLITIGAARD, Robert. Strategies against corruption. **Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción**. Santa Cruz de la Sierra, jun 1988. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0035403.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

KLITIGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

LA PORTA, R., LOPEZ-DE-SILANES, SHLEIFER, A. & VISHNY, R. W. 1997. Trust in Large Organizations. **American Economic Review**, Nashville, v. 87, n. 2, p. 333-338, May. 1999.

LAMBSDORFF, J.G. **How corruption in Governement Affects Public Welfare – A Review of Theories**. Center for Globalization and Europeanization of The Economy, Discussion Paper 9, january, 2001.

LAMBSDORFF, Johann Graf. How Corruption Affects Productivity, **Kyklos**, v. 56, n. 4, 2003.

MAGALHÃES, Bruno. Os desafios da gestão pública como governança. **Estadão**, 14 set. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/blog-do-mlg/os-desafios-da-gestao-publica-como-governanca/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas, SP/Brasília, DF: Autores Associados/Faculdade de Educação da UnB. 2011

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MBAKU, J. M. Bureaucratic corruption as rent-seeking behavior. **Konjunkturpolitik**, v. 38, n. 4, p. 247-265, 1992.

MAURO, P. Corruption and Growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, 681-712, 1995.

MICHAELIS. **Dicionário prático inglês-português/português-inglês**. São Paulo: Melhoramentos, 1988.

MUELLER, B. & PEREIRA, C. **Testing theories of congressional committees's composition and power**: The case of the Brazilian Congress. Third world conference of the international society for new institutional economics, Washington DC, 1999.

NDIAYE, K. Latin America: a changing reality. **Finance and Development**, Washington, D.C., v. 35, n. 1, p. 79-81. mar. 1998.

NEEMAN, Z.; PASERMAN, D; SIMHON A. Corruption and Openness, C.E.P.R. **Discussion Papers**, n. 4057, 2003.

NEWTON, K. Social and Political Trust in Established Democracies. In : NORRIS, P. (ed.). **Critical Citizens**: Global Support for Democratic Government. New York : Oxford University Press, 1999.

NISKANEN, W. (1971) **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago: Aldine-Atherton.

NORRIS, P. The growth of critical citizens?. In: NORRIS, P. (ed.). **Critical citizens**: global support for democratic government . Oxford: Oxford University Press. 1999.

NYE, J.S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **American Political Science**, n.61, p.417-27, 1967.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, Nº 44, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, Nº 44, 1998.

OXFORD ADVANCED LEARNER'S DICTIONARY. Oxford: Oxford University Press, 2005.

PÉREZ-CASTRILLO, David; MACHO-STANDLER, Inés. **An introduction to the economics of information**: incentives and contracts. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PETERS, B. G. A cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, D. **Oxford Handbook of Governance**, Oxford: Oxford University Press, 2012.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1942.

PRADO, Sergio (coord.). **Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira- avaliação e alternativas de reforma. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros**. Brasília: ESAF, 2013. cap. 1, p.11-39. (Caderno Fórum Fiscal, n. 6).

PÉREZ-CASTRILLO, David; MACHO-STANDLER, Inés. **An introduction to the economics of information: incentives and contracts**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007.

PUTNAM, R. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, Dec. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 mar. 2019.

PEIXOTO, Sandro Garcia Duarte; ROCHA, Fabiana Fontes; NISHIJIMA, Marislei; POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. Descentralização e corrupção: evidência a partir dos programas de atenção básica de saúde. **Anais [...]**. Niterói: ANPEC, 2010. Disponível em: <https://bdpi.usp.br/item/002302591>. Acesso em: 22 mar. 2019.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: Luís Carlos BRESSER PEREIRA & Peter SPINK. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia Científica para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

RELLY, Jeannine E.; SABHARWAL, Meghna. Perceptions of transparency of government policymaking: A crossnational study. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 1, p. 148-157, jan. 2009.

Ribeiro, C. P. P. & Zuccolotto, R. (2012) **Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros**. Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo. Goiânia.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption: A study in political economy**. New York: Academic Press, 1978.

SANTANA Junior, J. J. B. (2008). **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil.** Dissertação de mestrado. Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis, Recife, PE, Brasil.

SCOTT, J. **Comparative Political Corruption.** Englewood Cliffs, NJ : PrenticeHall, 1972.

SELIGSON, M. The Impact of Corruption on Regime Legitimacy : A Comparative Study of Four Latin American Countries. **Journal of Politics**, Columbia (S. Carol.), v. 64, n. 2, p. 408-433, May. 2002.

SILVA, F. C. C. **Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade.** In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília-DF: TCU, 2002.

SHARMA, S. **Applied multivariate techniques.** New York: John Wiley & Sons, 1996.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Corruption. **Quarterly Journal of Economics**, CIX, p. 599-617, 1993.

SPINELLI, M. V. C. **Controladoria governamental e controle social.** Brasília, ESAF, 2008.

STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 95-117, jan./jun. 2006.

SCHAEFFER, M. **Corruption and public finance.** Management Systems International, Washington. nov., 2002.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. The Self-Restraining State: Power and Accountability in **New Democracies.** Lynne Rienner Publisher, 1999. P. 13-27.

THEOBALD, Robin. **Corruption, development, and underdevelopment.** Duke University Press, 1990.

TANZI, Vito. Corruption Around The World. **IMF Staff Papers**, v. 45, dec 1998.

TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. **Corruption, Public Investment, and Growth,** International Monetary Fund Working Paper, 97/139, 1997.

TEICHER, Julian; HUGHES, Owen; DOW, Nina. E-government: a new route to public sector quality. **Managing Service Quality**, v. 12, n.6, 2002. p. 384-393.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de percepção da corrupção 2018**. Disponível em: <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/#ipc-2018>. Acesso em: 15 jun. 2019.

TRIVINOS, A. W. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Brasília: Enap, 2000.

TULLOCK, Gordon. Corruption Theory and Practice. **Contemporary Economic Policy**, v.14, n.3, julho, 1996.

VIDAL, José. Os desafios da gestão. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 abr. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaos/os-desafios-da-gestao-19150326>. Acesso em: 10 jan. 2019.

VARELA, P. S.; MARTINS, G. A.; FÁVERO, L. P. L. **Desempenho dos municípios paulistas**: uma avaliação de eficiência da atenção básica à saúde. *Revista de Administração*. v. 47, n. 4, p. 624-637, 2012.

VIAN, T. **Review of corruption in the health sector**: theory, methods and interventions. *Health Policy Plan*. v. 23, n. 2, p. 83-94, 2008. <http://dx.doi.org/10.1093/heapol/czm048>.

WONG, Wilson; WELCH, Eric. Does E-Government Promote Accountability?: a comparative analysis of website openness and government accountability. **Governance**, Oxford, v. 17, n. 2, p. 275–297, abr. 2004

ZUCCOLOTTO, R. & TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos Estados brasileiros. **Revista Contabilidade Financeira – USP**, São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.

SCARPIN, J. E. **Estudo dos fatores condicionantes do Índice de Desenvolvimento Humano nos Municípios do estado do Paraná**: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. 2006. 402 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ANEXO A – ANOTAÇÕES E COMENTÁRIOS ADICIONAIS COM RELAÇÃO À METODOLOGIA DA PESQUISA DA TRANSPARÊNCIA PROATIVA E REATIVA DAS FISCALIZAÇÕES NOS MUNICÍPIOS

Quadro 15 - Quantidade de municípios de cada versão que tiveram seleção, a partir da previsão na transparência proativa ou fiscalizações da Controladoria Geral da União (CGU) e na transparência reativa ou a Escala Brasil Transparente (EBT), por Estado/Município/Versão/Previsão de Transparência se proativa ou reativa.

Estado	Município	Versão	Possui transparência proativa e reativa?
Acre	Bujari	01	Sim
Alagoas	Murici	01	Sim
Amazonas	Rio Preto da Eva	01	Não
Amapá	Santana	01	Sim
Bahia	Candeias	01	Não
Bahia	Dias D'Avilla	01	Sim
Ceará	Chorozinho	01	Sim
Ceará	Barreira	01	Sim
Ceará	Capistrano	01	Sim
Espírito Santo	Fundão	01	Sim
Espírito Santo	Viana	01	Sim
Goiás	Caturai	01	Sim
Goiás	Goiânia	01	Sim
Goiás	Campestre de Goiás	01	Sim
Maranhão	Raposa	01	Não
Minas Gerais	Mateus Leme	01	Não
Minas Gerais	Ribeirão das Neves	01	Não
Minas Gerais	Rio Acima	01	Não
Mato Grosso do Sul	Dois Irmãos do Buriti	01	Sim
Mato Grosso do Sul	Campo Grande	01	Sim
Mato Grosso	Nossa Senhora do Livramento	01	Não
Pará	Ananindeua	01	Sim
Paraíba	João Pessoa	01	Sim
Pernambuco	Itapissuma	01	Sim
Pernambuco	Olinda	01	Sim
Piauí	Pau D'Arco do Piauí	01	Sim
Paraná	Almirante Tamandaré	01	Não
Paraná	Colombo	01	Não
Rio de Janeiro	Duque de Caxias	01	Sim

Rio Grande do Norte	Maxaranguape	01	Não
Rio Grande do Norte	Ceará-Mirim	01	Não
Rondônia	Porto Velho	01	Sim
Roraima	Cantá	01	Não
Rio Grande do Sul	Barra do Ribeiro	01	Não
Rio Grande do Sul	Gravataí	01	Sim
Rio Grande do Sul	Butiá	01	Sim
Santa Catarina	Biguaçu	01	Sim
Santa Catarina	São Pedro de Alcântara	01	Sim
Santa Catarina	Águas Mornas	01	Não
Sergipe	Nossa Senhora do Socorro	01	Sim
Sergipe	São Cristóvão	01	Sim
São Paulo	Biritiba-Mirim	01	Não
São Paulo	Embu das Artes	01	Não
São Paulo	Cajamar	01	Não
Tocantins	Lajeado	01	Sim

Fonte: Elaboração própria (2019).

Estado	Município	Versão	Possui transparência proativa e reativa?
Acre	Plácido Castro	03	Sim
Alagoas	Matriz de Camaragibe	03	Sim
Alagoas	Maragogi	03	Não
Amapá	Macapá	03	Sim
Bahia	Nilo Peçanha	03	Não
Bahia	Teolândia	03	Não
Bahia	Ilhéus	03	Não
Bahia	Santo Antônio de Jesus	03	Não
Bahia	Madre de Deus	03	Não
Ceará	Redenção	03	Não
Ceará	Ibaretama	03	Não
Ceará	Canindé	03	Não
Ceará	Paramoti	03	Não
Espírito Santo	Rio Bananal	03	Sim
Espírito Santo	Serra	03	Sim
Goiás	Iaciara	03	Sim
Goiás	Valparaíso de Goiás	03	Não
Goiás	Monte Alegre de Goiás	03	Não
Goiás	Abadiânia	03	Sim
Maranhão	Altamira do Maranhão	03	Sim

Maranhão	Humberto de Campos	03	Não
Maranhão	Aldeias Altas	03	Não
Minas Gerais	Florestal	03	Não
Minas Gerais	Pirajuba	03	Não
Minas Gerais	Fronteira	03	Não
Minas Gerais	Nova Lima	03	Não
Minas Gerais	Vespasiano	03	Não
Mato Grosso do Sul	Paranhos	03	Não
Mato Grosso do Sul	Naviraí	03	Sim
Mato Grosso	Reserva do Cabaçal	03	Sim
Mato Grosso	Indiavaí	03	Sim
Pará	Marituba	03	Sim
Pará	Santa Luzia do Pará	03	Não
Pará	Ulianópolis	03	Não
Paraíba	Sobrado	03	Sim
Paraíba	Campina Grande	03	Sim
Paraíba	Pedras de Fogo	03	Sim
Pernambuco	Ilha de Itamaracá	03	Não
Pernambuco	Abreu e Lima	03	Sim
Pernambuco	Belém de Maria	03	Sim
Piauí	Brasileira	03	Não
Paraná	São José dos Pinhais	03	Sim
Paraná	Rio Negro	03	Sim
Paraná	Adrianópolis	03	Não
Rio de Janeiro	São Gonçalo	03	Sim
Rio de Janeiro	Paraíba do Sul	03	Não
Rio Grande do Norte	Jardim de Angicos	03	Sim
Rio Grande do Norte	Poço Branco	03	Sim
Rondônia	Alto Paraíso	03	Sim
Roraima	Normandia	03	Sim
Rio Grande do Sul	Glorinha	03	Não
Rio Grande do Sul	Putinga	03	Não
Rio Grande do Sul	Minas do Leão	03	Não
Rio Grande do Sul	Pinhal da Serra	03	Não
Rio Grande do Sul	Encantado	03	Não
Santa Catarina	Ibicaré	03	Sim
Santa Catarina	Governador Celso Ramos	03	Sim
Santa Catarina	Navegantes	03	Sim
Sergipe	Maruim	03	Sim
Sergipe	Porto da Folha	03	Sim
Sergipe	Barra dos Coqueiros	03	Sim
São Paulo	Praia Grande	03	Não

São Paulo	São Paulo	03	Sim
São Paulo	Barueri	03	Sim
São Paulo	São Bernardo do Campo	03	Não
São Paulo	Guararema	03	Não
Tocantins	Santa Maria do Tocantins	03	Não

Fonte: Elaboração própria (2019).

Estado	Município	Versão	Possui proativa e reativa?
Acre	Cruzeiro do Sul	04	Sim
Alagoas	Palmeira dos Índios	04	Sim
Alagoas	Arapiraca	04	Sim
Amapá	Mazagão	04	Sim
Amazonas	Tabatinga	04	Não
Bahia	Jequié	04	Não
Bahia	Feira de Santana	04	Sim
Bahia	Alagoinhas	04	Sim
Bahia	Paulo Afonso	04	Sim
Bahia	Serrinha	04	Não
Bahia	Barreiras	04	Não
Bahia	Casa Nova	04	Não
Ceará	Juazeiro do Norte	04	Não
Ceará	Icó	04	Sim
Ceará	Sobral	04	Não
Ceará	Crateús	04	Sim
Ceará	Barbalha	04	Sim
Espírito Santo	Nova Venécia	04	Não
Espírito Santo	Colatina	04	Sim
Espírito Santo	Cachoeiro do Itapemirim	04	Não
Goiás	Ceres	04	Sim
Goiás	Catalão	04	Não
Goiás	Goiás	04	Não
Goiás	Caldas Novas	04	Sim
Goiás	Rio Verde	04	Sim
Goiás	Jataí	04	Não
Maranhão	Imperatriz	04	Sim
Maranhão	Pinheiro	04	Não
Minas Gerais	Curvelo	04	Não
Minas Gerais	Viçosa	04	Sim
Minas Gerais	Sete Lagoas	04	Sim

Minas Gerais	Teófilo Otoni	04	Não
Minas Gerais	Juiz de Fora	04	Não
Minas Gerais	Manhuaçu	04	Não
Minas Gerais	Passos	04	Sim
Minas Gerais	Januária	04	Sim
Minas Gerais	Barbacena	04	Sim
Minas Gerais	Salinas	04	Não
Mato Grosso do Sul	Aquidauana	04	Não
Mato Grosso do Sul	Três Lagoas	04	Não
Mato Grosso	Nova Xavantina	04	Sim
Mato Grosso	Campo Verde	04	Não
Pará	Breves	04	Não
Pará	Itaituba	04	Não
Paraíba	Princesa Isabel	04	Não
Paraíba	São Bento	04	Sim
Paraíba	Piancó	04	Não
Pernambuco	Serra Talhada	04	Sim
Pernambuco	Garanhuns	04	Não
Pernambuco	Petrolina	04	Sim
Pernambuco	Caruaru	04	Sim
Piauí	Oeiras	04	Não
Piauí	Bom Jesus	04	Não
Piauí	Regeneração	04	Sim
Piauí	Caracol	04	Sim
Paraná	Londrina	04	Sim
Paraná	Cascavel	04	Sim
Paraná	Umuarama	04	Não
Paraná	Guarapuava	04	Não
Paraná	Cianorte	04	Sim
Paraná	Cornélio Procópio	04	Não
Rio de Janeiro	Itaperuna	04	Sim
Rio Grande do Norte	Alexandria	04	Não
Rio Grande do Norte	Canguaretama	04	Não
Rio Grande do Norte	Goianinha	04	Sim
Roraima	Rorainópolis	04	Sim
Rio Grande do Sul	Cruz Alta	04	Não
Rio Grande do Sul	Santo Ângelo	04	Não
Rio Grande do Sul	Bagé	04	Sim
Rio Grande do Sul	Uruguaiana	04	Não
Rio Grande do Sul	Alegrete	04	Não
Rio Grande do Sul	São Borja	04	Não
Rio Grande do Sul	Santa Maria	04	Sim
Rio Grande do Sul	Santa Rosa	04	Não
Rio Grande do Sul	Cachoeira do Sul	04	Não
Santa Catarina	Dionísio Cerqueira	04	Sim

Santa Catarina	Lages	04	Não
Santa Catarina	São Domingos	04	Não
Santa Catarina	Criciúma	04	Sim
Santa Catarina	Içara	04	Sim
Sergipe	Lagarto	04	Sim
Sergipe	Estância	04	Sim
Sergipe	Tobias Barreto	04	Não
Sergipe	Itabaiana	04	Não
São Paulo	Piracicaba	04	Não
São Paulo	Sorocaba	04	Não
São Paulo	Cosmópolis	04	Não
São Paulo	Sertãozinho	04	Sim
São Paulo	Araras	04	Não
São Paulo	Araçatuba	04	Não
São Paulo	Hortolândia	04	Não
São Paulo	Itapeva	04	Não
Tocantins	Gurupi	04	Não
Tocantins	Araguaína	04	Não

Fonte: Elaboração própria (2019).

ANEXO B – ANOTAÇÕES E COMENTÁRIOS ADICIONAIS COM RELAÇÃO À DISCUSSÃO DE DADOS DA PESQUISA DA TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA DAS FISCALIZAÇÕES NOS MUNICÍPIOS

Quadro 16 - Quantidade de municípios com a quantidade de achados graves, médio e formais, com as notas de transparência passiva e com o volume de recursos aplicados por cada município

Estado	Município	Versão	AG	AM	AF	Nota EBT	Valor fiscalizado
AC	Bujari	01	16	21	02	1,94	3188954,78
AL	Murici	01	28	03	02	6,66	40935672,43
AP	Santana	01	08	32	02	0,00	9546793,74
BA	Dias D'Avilla	01	08	25	00	0,00	67521036,55
CE	Chorozinho	01	14	31	00	1,11	26106308,11
CE	Barreira	01	09	23	00	10,00	23973713,61
CE	Capistrano	01	11	27	00	3,33	24868385,99
ES	Fundão	01	00	00	00	7,77	4087889,81
ES	Viana	01	05	09	01	9,16	12300263,68
GO	Caturaí	01	02	04	14	3,33	1628756,96
GO	Goiânia	01	00	15	02	7,91	798477356,16

GO	Campestre de Goiás	01	03	18	01	1,38	693880,90
MS	Dois Irmãos do Buriti	01	10	26	06	9,58	5924398,47
MS	Campo Grande	01	11	26	00	7,63	113134603,27
PA	Ananindeua	01	18	20	03	4,58	35937221,50
PB	João Pessoa	01	26	48	01	9,16	463892767,21
PE	Itapissuma	01	08	38	02	0,00	23685323,71
PE	Olinda	01	13	59	00	8,61	253421063,67
PI	Pau D'Arco do Piauí	01	20	21	01	1,38	5125839,48
RJ	Duque de Caxias	01	06	27	03	4,72	153788170,45
RO	Porto Velho	01	01	21	01	9,72	6454312,00
RS	Gravataí	01	02	26	03	4,30	85025304,54
RS	Butiá	01	01	19	00	3,47	2498151,40
SC	Biguaçu	01	00	08	04	5,27	24474139,80
SC	São Pedro de Alcântara	01	00	04	00	1,94	1099572,54
SE	Nossa Senhora do Socorro	01	17	27	01	6,25	34710807,95
SE	São Cristóvão	01	15	12	01	3,33	13966169,47
TO	Lajeado	01	16	24	01	8,75	2416517,36

Fonte: Elaboração própria (2019).

Estado	Município	Versão	AG	AM	AF	Nota EBT	Valor fiscalizado
AC	Plácido de Castro	03	02	19	02	0,00	5887693,48
AL	Matriz de Camaragibe	03	12	41	02	1,38	39639610,50
AP	Macapá	03	16	25	02	7,22	10487348,25
BA	Nilo Peçanha	03	09	11	01	1,80	2612601,54
ES	Rio Bananal	03	01	09	02	0,00	7622519,48
ES	Serra	03	08	14	02	9,16	34844171,45
GO	Iaciara	03	04	14	03	2,77	1522613,86
GO	Abadiânia	03	16	13	04	1,94	1301363,39
MA	Altamira do Maranhão	03	15	33	01	3,88	16542093,21
MS	Naviraí	03	04	25	02	9,58	11545795,20

MT	Reserva do Cabaçal	03	06	17	02	1,80	693808,69
MT	Indiavaí	03	01	35	02	7,36	4567318,77
PA	Marituba	03	02	23	01	2,77	63586658,42
PB	Sobrado	03	20	40	04	5,41	11166391,05
PB	Campina Grande	03	15	13	04	3,88	165273976,39
PB	Pedras de Fogo	03	21	30	02	6,80	33661201,28
PE	Abreu e Lima	03	04	22	04	0,00	32927294,74
PE	Belém de Maria	03	26	15	00	1,94	16079434,57
PR	São José dos Pinhais	03	05	22	02	0,00	106873178,38
PR	Rio Negro	03	01	16	00	2,08	5451964,67
RJ	São Gonçalo	03	09	08	02	1,94	3839027,75
RN	Poço Branco	03	12	21	03	1,38	13587699,33
RO	Alto Paraíso	03	10	18	03	1,94	1334163,66
RR	Normandia	03	14	20	05	1,94	1916097,80
SC	Ibicaré	03	00	00	02	9,58	151690,76
SC	Governador Celso Ramos	03	00	02	02	6,11	384352,58
SC	Navegantes	03	00	05	01	9,30	7066601,44
SE	Maruim	03	10	27	04	0,83	1228464,84
SE	Porto da Folha	03	06	34	05	0,00	1638732,03
SE	Barra dos Coqueiros	03	00	07	06	6,11	404628,96
SP	São Paulo	03	00	17	04	10,00	404186401,41
SP	Barueri	03	07	11	04	8,88	12231052,82

Fonte: Elaboração própria (2019).

Estado	Município	Versão	AG	AM	AF	Nota EBT	Valor Fiscalizado
AC	Cruzeiro do Sul	04	08	07	01	1,94	12625869,56
AL	Palmeira dos Índios	04	10	23	01	3,33	44659457,79
AL	Arapiraca	04	08	25	01	4,86	26901573,52
AP	Mazagão	04	11	28	06	1,94	25006925,54
BA	Feira de Santana	04	03	08	02	4,86	18676573,72
BA	Alagoinhas	04	24	11	00	6,25	81120860,57
BA	Paulo Afonso	04	11	18	04	8,61	32427961,20
CE	Icó	04	03	19	01	0,00	104745,00
CE	Crateús	04	00	01	00	3,05	2405,16
CE	Barbalha	04	00	12	00	3,05	90755443,07

ES	Colatina	04	02	01	01	4,44	16764207,33
GO	Ceres	04	00	19	01	3,33	7683508,83
GO	Caldas Novas	04	05	16	00	1,38	4856092,19
GO	Rio Verde	04	00	08	00	0,00	28150851,73
MA	Imperatriz	04	11	24	03	7,91	219380814,35
MG	Viçosa	04	00	04	00	9,44	20493661,39
MG	Sete Lagoas	04	08	10	01	7,50	40114831,21
MG	Passos	04	02	07	05	5,00	12994956,38
MG	Januária	04	06	06	00	0,00	7317833,31
MG	Barbacena	04	06	04	00	6,11	26898856,69
MT	Nova Xavantina	04	03	20	00	5,69	7928538,09
PB	São Bento	04	20	27	06	3,61	34239660,40
PE	Serra Talhada	04	27	25	00	10,00	148850429,92
PE	Petrolina	04	15	37	01	5,00	264245233,98
PE	Caruaru	04	26	19	00	4,44	402875179,22
PI	Regeneração	04	16	25	01	3,33	11708257,75
PI	Caracol	04	19	14	01	3,33	3581156,18
PR	Londrina	04	01	04	00	7,22	18432919,19
PR	Cascavel	04	17	07	01	8,19	17928634,33
PR	Cianorte	04	00	02	00	8,61	5761192,90
RJ	Itaperuna	04	24	16	07	6,11	23022109,56
RN	Goianinha	04	07	22	01	0,00	31088588,16
RR	Rorainópolis	04	06	13	01	3,05	16682189,25
RS	Bagé	04	06	15	00	2,22	35630037,36
RS	Santa Maria	04	03	47	02	5,00	162303862,37
SC	Dionísio Cerqueira	04	02	09	00	1,94	23754153,02
SC	Criciúma	04	04	07	01	8,19	51206153,94
SC	Içara	04	11	09	02	3,33	43840674,33
SE	Lagarto	04	02	08	01	7,50	4975734,91
SE	Estância	04	20	36	01	10,00	10795749,17
SP	Sertãozinho	04	02	03	01	3,05	18313408,29

Fonte: Elaboração própria (2019).

ANEXO C – ANOTAÇÕES E COMENTÁRIOS ADICIONAIS COM RELAÇÃO À PESQUISA DA TRANSPARÊNCIA PROATIVA E REATIVA DAS FISCALIZAÇÕES NOS MUNICÍPIOS.

Quadro 17 - Quantidade de divergências de Classificação por Município/Estado/Versão

Município	Estado	Versão	Quantidade de divergências
Ananindeua	Pará	01	06
Biguaçu	Rio Grande do Sul	01	04
Butiá	Rio Grande do Sul	01	03
Campestre de Goiás	Goiás	01	03
Campo Grande	Mato Grosso	01	11
Capistrano	Ceará	01	07
Dias D'Ávilla	Bahia	01	10
Dois Irmão do Buriti	Mato Grosso do Sul	01	04
Duque de Caxias	Rio de Janeiro	01	09
Goiânia	Goiás	01	01
Gravataí	Rio Grande do Sul	01	05
Itapissuma	Pernambuco	01	06
João Pessoa	Paraíba	01	09
Lajeado	Tocantins	01	04
Murici	Alagoas	01	07
Nossa Senhora do Socorro	Sergipe	01	07
Olinda	Pernambuco	01	23
Pau D'arco	Piauí	01	08
Porto Velho	Rondônia	01	02
Santana	Amapá	01	09
São Cristóvão	Sergipe	01	09
São Pedro de Alcântara	Santa Catarina	01	01
Viana	Espírito Santo	01	04
Barreira	Ceará	01	07
Chorozinho	Ceará	01	05
Bujari	Acre	01	10

Fonte: Elaboração própria baseado em Campos (2012).

ANEXO D – ANOTAÇÕES E COMENTÁRIOS ADICIONAIS COM RELAÇÃO AO CÔMPUTO DE MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO DE BAIXA (MBC) OU ALTA TENDÊNCIA À CORRUPÇÃO (MAC).

Somatório dos Recursos Fiscalizados em todas as edições da Pesquisa	Somatório do número total de achados graves	Somatório do número total de achados médio	Número de corte
R\$5.313.240.617,10	873	1837	13,95

Fonte: Elaboração própria (2019) baseado em Campos (2012).

Para classificar o município como de alta ou baixa tendência à corrupção foi utilizado o modelo-padrão Campos (2012), considerando os valores fiscalizados por município, adotou-se o seguinte cálculo de ponderação:

$$\text{Nº de Corte} = \frac{\text{Somatório}((\text{RF} * (\text{n}^\circ \text{FG} + (\text{n}^\circ \text{FM} / 4)))}{\text{Somatório RF}}$$

Onde: RF = recursos fiscalizados; FG= falha grave; FM=falha média

Assim foi obtido

$$\text{Nº de Corte} = 74.109.789.967,37 / 53.132.406,17 = 13,95$$

Nesse sentido, um município com mais de 14 achados somados médios e graves, ou apenas um dos dois que ultrapassem 14 achados identificados no relatório de fiscalizações da Controladoria Geral da União (CGU), esse será considerado município com alta tendência a corrupção.

Versão	Municípios com alto índice de corrupção (MAC)
01	Bujari
01	Murici
01	Santana
01	Dias d' Avilla
01	Chorozinho
01	Barreira
01	Capistrano
01	Goiânia
01	Campestre de Goiás
01	Dois Irmãos do Buriti
01	Campo Grande
01	Ananindeua
01	João Pessoa
01	Itapissuma
01	Olinda
01	Pau D'arco do Piauí
01	Duque de Caxias

01	Porto Velho
01	Gravataí
01	Butiá
01	Nossa Senhora do Socorro
01	São Cristóvão
01	Lajeado
03	Plácido de Castro
03	Matriz de Camaragibe
03	Macapá
03	Nilo Peçanha
03	Serra
03	Iaciara
03	Abadiânia
03	Altamira do Maranhão
03	Naviraí
03	Reserva do Cabaçal
03	Indiavaí
03	Marituba
03	Sobrado
03	Campina Grande
03	Pedras de Fogo
03	Abreu e Lima
03	Belém de Maria
03	São José dos Pinhais
03	Rio Negro
03	São Gonçalo
03	Poço Branco
03	Alto Paraíso
03	Normândia
03	Maruim
03	Porto da Folha
03	São Paulo
03	Barueri
04	Cruzeiro do Sul
04	Palmeira dos Índios
04	Arapiraca
04	Magazão
04	Alagoinhas
04	Paulo Afonso
04	Icó
04	Ceres
04	Caldas Novas
04	Imperatriz
04	Sete Lagoas
04	Nova Xavantina
04	São Bento
04	Serra Talhada

04	Petrolina
04	Caruaru
04	Regeneração
04	Caracol
04	Cascavel
04	Itaperuna
04	Goianinha
04	Rorainópolis
04	Bagé
04	Santa Maria
04	Içara
04	Estância

Fonte: elaboração própria (2019).

Versão	Municípios com alto índice de corrupção (MAC)	Notas da escala EBT
01	Bujari	1,94
01	Murici	6,66
01	Santana	0,00
01	Dias d' Avilla	0,00
01	Chorozinho	1,11
01	Barreira	10,00
01	Capistrano	3,33
01	Goiânia	7,91
01	Campestre de Goiás	1,38
01	Dois Irmãos do Buriti	9,58
01	Campo Grande	7,63
01	Ananindeua	4,58
01	João Pessoa	9,16
01	Itapissuma	0,00
01	Olinda	8,61
01	Pau D'arco do Piauí	1,38
01	Duque de Caxias	4,72
01	Porto Velho	9,72
01	Gravataí	4,30
01	Butiá	3,47
01	Nossa Senhora do Socorro	6,25
01	São Cristóvão	3,33
01	Lajeado	8,75
03	Plácido de Castro	0,00
03	Matriz de Camaragibe	1,38
03	Macapá	7,22
03	Nilo Peçanha	1,80
03	Serra	9,16
03	Iaciara	2,77

03	Abadiânia	1,94
03	Altamira do Maranhão	3,88
03	Naviraí	9,58
03	Reserva do Cabaçal	1,80
03	Indiavaí	7,36
03	Marituba	2,77
03	Sobrado	5,41
03	Campina Grande	3,88
03	Pedras de Fogo	6,80
03	Abreu e Lima	0,00
03	Belém de Maria	1,94
03	São José dos Pinhais	0,00
03	Rio Negro	2,08
03	São Gonçalo	1,94
03	Poço Branco	1,38
03	Alto Paraíso	1,94
03	Normândia	1,94
03	Maruim	0,83
03	Porto da Folha	0,00
03	São Paulo	10,00
03	Barueri	8,88
04	Cruzeiro do Sul	1,94
04	Palmeira dos Índios	3,33
04	Arapiraca	4,86
04	Magazão	1,94
04	Alagoinhas	6,25
04	Paulo Afonso	8,61
04	Icó	0,00
04	Ceres	3,33
04	Caldas Novas	1,38
04	Imperatriz	7,91
04	Sete Lagoas	7,50
04	Nova Xavantina	5,69
04	São Bento	3,61
04	Serra Talhada	10,00
04	Petrolina	5,00
04	Caruaru	4,44
04	Regeneração	3,33
04	Caracol	3,33
04	Cascavel	8,19
04	Itaperuna	6,11
04	Goianinha	0,00
04	Rorainópolis	3,05
04	Bagé	2,22
04	Santa Maria	5,00
04	Içara	3,33
04	Estância	10,00

Fonte: elaboração própria (2019).