

# OS CONSELHOS DE POLÍTICA PÚBLICA E O COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL BRASILEIRA

James Batista Vieira (Universidade Federal da Paraíba – UFPB)  
Fernando José Vieira Torres (Universidade Federal da Paraíba – UFPB)

"Artigo preparado para apresentação no X Congresso Latino-Americano de Ciência Política (ALACIP), organizado em conjunto pela Associação Latino-Americana de Ciência Política, a Associação Mexicana de Ciência Política e o Tecnológico de Monterrey, 31 de julho, 1, 2 e 3 de Agosto de 2019 "

## EJE TEMÁTICO - TRANSPARENCIA, CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

### RESUMO

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar se “A atuação dos conselhos municipais de políticas públicas contribui para a redução dos casos de corrupção na Administração Pública municipal brasileira?” A literatura dedicada ao estudo da corrupção é vasta em propostas baseadas na promoção da *accountability*, da transparência, da participação e do controle social, como medidas de prevenção e combate à malversação dos recursos públicos. No entanto, quais evidências nos permitem inferir que essas medidas estão efetivamente associadas à baixa ocorrência de casos de corrupção? O que os dados nos revelam sobre os municípios brasileiros? Com relação aos aspectos metodológicos para o alcance do objetivo geral foi realizada uma pesquisa a partir das informações de todos os municípios aleatoriamente selecionados entre a 20ª e a 40ª operação de sorteio (entre os anos de 2006 e 2015) do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União – período que compreende todos os dados compilados e disponibilizados publicamente pela Controladoria-Geral da União. Isso representa um conjunto de 1.223 casos (municípios brasileiros sorteados ao longo de um período de oito anos) e abarca aproximadamente 20% dos municípios brasileiros. Os resultados sugerem que, para além dos efeitos sobre a qualidade da democracia, as boas práticas de governança pública têm efeito positivo sobre a redução do oportunismo (corrupção). Em geral, os conselhos de políticas públicas atuantes funcionam como mecanismos de governança eficazes no combate à corrupção nos municípios brasileiros. Não se trata unicamente de criar e expandir o número de conselhos para novas áreas de política, mas de aprimorar sua atuação e aperfeiçoar sua composição de forma a garantir seu bom desempenho institucional.

### INTRODUÇÃO

A atuação dos conselhos municipais de políticas públicas contribui para a redução dos casos de corrupção na Administração Pública municipal brasileira? A literatura dedicada ao estudo da corrupção é rica em propostas baseadas na promoção da *accountability*, da transparência, da participação e do controle social, como medidas de prevenção e combate à malversação dos recursos públicos. A criação e expansão dos conselhos de políticas públicas, em todos os níveis de governo, é a maior expressão de que esses valores vêm sendo cada vez mais integrados aos esforços de aprimoramento da governança democrática e a mitigação dos riscos de corrupção governamental.

No entanto, quais evidências nos permitem inferir que essas medidas estão efetivamente associadas à baixa ocorrência de casos de corrupção? O que os dados nos revelam sobre os municípios brasileiros? As dúvidas sobre a qualidade e o elevado custo

das informações necessárias à análise empírica dessas questões sempre foram um empecilho ao estudo da hipótese, subjacente a expansão dos conselhos de política pública e a promoção do controle social, de que a atuação desses mecanismos, dentre outros benefícios, efetivamente contribui para a redução dos casos de corrupção.

Assim, embora o quadro de referência analítico do novo institucionalismo afirme que a qualidade dos mecanismos de governança seja causa primordial do desempenho institucional, a dificuldade na obtenção de dados confiáveis sobre a ocorrência da corrupção sempre foi um empecilho ao teste dessa proposição teórica. Em tese, a maioria dos especialistas concorda que a corrupção gera efeitos perversos sobre o desenvolvimento econômico, a qualidade da democracia e a integridade das instituições sociais (os efeitos negativos da corrupção); porém, a investigação sobre as causas da corrupção ainda se destacam pela controvérsia a respeito da validade, confiabilidade, amostragem e, e especialmente, pelo fato dos índices que buscam mensurar a corrupção, pela experiência ou percepção, não estarem correlacionados entre si (Sampford *et al.*, 2006; Tanzi, 1998).

Por essa razão, a análise dos dados obtidos por meio dos relatórios de auditoria do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União - que descrevem as ocorrências de improbidade na Administração Pública municipal brasileira, baseados em uma amostra aleatória de casos – oferece uma oportunidade impar de superar esses problemas metodológicos, permitindo por a prova algumas hipóteses tradicionalmente associadas à ocorrência da corrupção (Biderman e Avelino, 2011; Ferraz e Finan, 2011; Lopes, 2011). Desta forma, será possível aperfeiçoar a gestão pública brasileira, contribuindo para um melhor entendimento sobre as causas da corrupção.

## A CORRUPÇÃO

A corrupção governamental é um problema público relevante, responsável por comprometer o desenvolvimento social, reduzir a eficiência econômica e prejudicar a legitimidade das instituições políticas (Akçay, 2006; Gupta, Davoodi e Alonso-Terme, 2002; Rose-Ackerman, 1978, 1999). Sob o ponto de vista econômico, a corrupção distorce a alocação dos gastos públicos, reduz o investimento privado e a qualidade do investimento público, além de distorcer a alocação de profissionais na economia (preferem o *rent-seeking* ao *profit-seeking*) (Mauro, 1998; Mbaku, 1996; Tanzi e Davoodi, 1998). Sob o ponto de vista político, a corrupção deslegitima o governo, reduz sua capacidade de manter a lei e os contratos, além de promover a má gestão dos serviços públicos com o propósito de incentivar o pagamento de propina aos agentes políticos e burocráticos (Krueger, 1990: 18; Myrdal, 1968: 954).

Uma resposta promissora no esforço de teorizar sobre o fenômeno da corrupção advém da nova economia institucional que propõe que o Estado pode ser interpretado como uma firma, cuja propriedade pertence à sociedade política (Furubotn e Richter, 2005: 413). Estado e firma podem ser interpretados como sistemas em que tomadores de decisão têm objetivos conflitantes e limitada capacidade cognitiva (Eisenhardt e Zbaracki, 1992: 35). Apesar de o Estado ser a organização política que dispõe de autoridade para fazer suas próprias leis, enquanto as firmas devem respeitar as leis do Estado ao qual pertence; os conceitos de direito de propriedade, custos de transação, contratação e agência vêm sendo amplamente utilizados para análise do Estado (Moe, 1990; North, 1981).

Desta forma, a literatura neoinstitucionalista vem analisando o Estado Democrático de Direito como um contrato relacional de agência entre os cidadãos (*principal*) e seus representantes (*agent*). As eleições são o procedimento por meio do qual os cidadãos

legitimam e autorizam os agentes públicos a administrar os poderes do Estado. Como resultado, são esses agentes que passam a exercer a autoridade pública, tal como nos demais contratos de agência (Moe, 1990). Dessa relação, de natureza contratual, derivam os mesmos problemas tratados pela economia dos custos de transação: assimetria de informação, antes e depois do estabelecimento do contrato, que favorece as práticas oportunistas, devido ao investimento específico realizado pelos cidadãos (materializado pelo voto) (Maravall, 2003: 16–18).<sup>1</sup>

A incompletude desses contratos de agência, derivada da incapacidade de limitar perfeitamente a atuação dos agentes públicos, oferece-lhes uma ampla margem de discricionariedade, impelindo os cidadãos a confiarem em suas ações (problema da credibilidade dos compromissos de governo) (Furubotn e Richter, 2005: 417). Incerteza, racionalidade limitada, garantias legais imperfeitas e oportunismo estão presentes nessas transações, cujos compromissos são tornados críveis em razão das instituições políticas (Moe, 1990: 216; Persson e Tabellini, 1990; Shepsle e Weingast, 1987; Weingast e Marshall, 1998).

Segundo esta abordagem os mecanismos de governança e as instituições desempenham um papel fundamental (*ex post support institutions of contract matter*), pois como destaca Eric Brousseau e Jean-Michael Glachant (2002: 20–23): “é o ambiente institucional que constitui as regras que facilitam o aparecimento, a estabilidade e as condições de eficiência dos contratos”. As instituições servem para garantir o cumprimento dos acordos (*enforcement*), razão pela qual a integridade e a eficiência das organizações residem, fundamentalmente, em um ambiente institucional capaz de limitar os diversos tipos de oportunismo (Hart, 1995; Williamson, 1985: 29).

A partir deste amplo quadro de referência, a corrupção governamental pode ser adequadamente compreendida como um gênero de práticas oportunistas dos contratos no âmbito público, o resultado de fragilidades em suas estruturas de governança. Aliás, em todas as sociedades existem indivíduos que exploram o sistema institucional (agem oportunisticamente), mas esses indivíduos não ascendem, se perpetuam e prosperam em todos os arranjos institucionais (sejam eles públicos ou privados).

Por esta razão, o problema teórico fundamental consiste em compreender qual a natureza das instituições (mecanismos de governança) que dão causa a esse fraco desempenho institucional, para que seja possível aperfeiçoá-lo. Note-se que, no âmbito da análise da corrupção governamental, esta perspectiva é radicalmente distinta da tradicional *Public Choice*, que prega a necessidade de redução do tamanho do Estado (extinção dos contratos ou das instituições), com o intuito de “resolver” um problema que será somente transferido do âmbito público ao privado, pois sua causa é inerente as instituições - o comportamento oportunista.<sup>2</sup> O fenômeno da corrupção decorre da fragilidade dos mecanismos de governança dos contratos de agência que permeiam as

---

<sup>1</sup> Vale destacar que se trata de uma abordagem distinta daquela proposta pela teoria minimalista da democracia que pretendeu liberar esse regime político de sobrecargas normativas, mas o concebe como um sistema em que os cidadãos podem efetivamente excluir os governantes por sua má gestão (Dahl, 1971; Downs, 1957; Kitschelt e Wilkinson, 2007). De fato, os cidadãos devem ter a capacidade real de castigar eleitoralmente os governantes (*accountability*), mas esses governantes dispõem de mais informação que os eleitores, razão pela qual, por exemplo, o controle exercido por meio do processo eleitoral torna-se extremamente precário (Maravall, 2003: 9).

<sup>2</sup> Esta perspectiva difere das tradições baseadas no princípio da promessa e do planejamento (Williamson, 1996). O primeiro pressupõe a ausência das atitudes oportunistas; permitindo negligenciar o seu impacto nos contratos (públicos ou privados), pois presume que as partes executarão o contrato eficientemente, buscando ganhos justos em intervalos consecutivos de tempo. O segundo, supõe que os agentes detêm competência cognitiva irrestrita; permitindo que os contratos considerem a privatização da informação, de tal forma que complexos incentivos de alinhamento sejam estabelecidos e todas as dimensões relevantes para o contrato sejam estabelecidas *ex ante*, durante a negociação (Bac, 1996; Dabla-Norris, 2000).

instituições sociais – tanto públicas, quanto privadas. Por isso, segundo a perspectiva da governança, transações específicas exigem estruturas de governança também específicas – com o propósito de alinhar incentivos e mitigar os riscos de oportunismo (Williamson, 1985, 1996).

## OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, a história dos conselhos de políticas públicas ganha destaque com o processo de redemocratização do Estado brasileiro que tinha como pressuposto o controle do seu aparato pela sociedade civil, a universalização dos direitos de cidadania, a descentralização e a gestão democrática das políticas públicas (Matias-Pereira, 2007: 179). Trata-se de um novo formato institucional, legitimado pela Constituição Federal de 1988, integrante do processo de implementação da gestão descentralizada e participativa, que ocorreu no Brasil a partir dos anos 90, no âmbito das esferas municipal, estadual e federal (Rocha, 2009: 3).<sup>3</sup>

Segundo Lígia Lüchmann (2008: 87):

Os conselhos gestores e orçamentos participativos passam a se constituir em referências centrais de experiências participativas no país, dando impulso ao desenvolvimento de um debate teórico sobre participação política e democracia, o que amplia, sobremaneira, uma concepção de política voltada estritamente para o campo de ação exclusivo dos representantes políticos que orientam as suas estratégias e escolhas políticas a partir do jogo eleitoral.

O processo de institucionalização dos conselhos começa nos anos oitenta, na VIII Conferência Nacional de Saúde, que reivindica um Estado mais ativista por parte do movimento sanitarista e uma forma popular de controle público por parte dos movimentos populares. Tal combinação, segundo Leonardo Avritzer (2008: 53), culminou com a institucionalização desses mecanismos de variadas configurações institucionais, mas comumente denominados de conselhos de políticas públicas, que passaram a ser o principal instrumento de participação direta dos cidadãos e da sociedade civil na gestão das políticas públicas e programas governamentais.

Em razão de suas prerrogativas, esses conselhos são entendidos no Brasil como um mecanismo de *accountability* essencial para o fortalecimento da democracia e do controle social da gestão pública, aspectos intrinsecamente ligados ao novo modelo de gestão

---

<sup>3</sup> A Constituição Federal expressa esses valores nos Arts. 198, 204 e 206.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

Art. 204. [...]

I - descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Os mesmos princípios voltariam a ser reafirmados nas emendas constitucionais nº 31/2000, que instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Art. 79, Parágrafo Único) e nº 71/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Cultura (inciso X, do Parágrafo 1º, do Art. 216-A) (BRASIL, 1988).

pública, inspirados por novos mecanismos de governança democrática (Arato, 2002; O'Donnell, 1998). Assim, dentre outras iniciativas, a instituição dos conselhos gestores de políticas públicas permitiria a sociedade civil brasileira participar:

- i. do processo de tomada de decisão em conjunto com as demais instituições públicas do Estado;
- ii. da fiscalização e controle os gastos públicos, além de promover a avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental (Bresser Pereira, 1996; CGU, 2010a).

Esses mecanismos de exercício do controle social estão presentes tanto no planejamento orçamentário, como na execução e avaliação das ações governamentais. No primeiro caso, a sociedade tem o direito de participar da elaboração e apreciação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA); no segundo, a participação ocorre principalmente por meio dos conselhos de políticas públicas.

Estes conselhos tem o potencial de ocupar uma posição central no regime democrático brasileiro, pois institucionalizam uma forma de controle social das decisões dos representantes eleitos – fortalecendo a qualidade das instituições que garantem um governo eficiente, representativo e inclusivo. Na gestão pública brasileira os conselhos são um canal institucionalizado que dá voz as demandas da população e incentiva a formação de uma cidadania ativa na defesa de seus interesses. Por isso, os conselhos fortalecem os mecanismos de *accountability* societal – a capacidade de controle que emana da sociedade para o Estado.

*A accountability* societal é um mecanismo não eleitoral, mas vertical, de controle de autoridades políticas que ocorre por ação de cidadãos e movimentos, medida que tem como objetivo de expor os erros governamentais, trazendo novas questões à agenda pública, ou de ativar o funcionamento das instituições horizontais. Emprega ferramentas institucionais e não institucionais (O'Donnell, 2004, p. 24).

Os conselhos de políticas públicas são um importante mecanismo de governança, pois aumentam o controle e a fiscalização dos governantes durante o intervalo entre as eleições, permitindo monitorar e aplicar as sanções quando não se cumpre as leis ou se incorre em práticas de corrupção - são mecanismos que asseguram a responsabilidade ininterrupta dos governos (Caballero, Muda e Guezzi, 2009: 118). A participação cidadã promovida pelos conselhos proporciona oportunidades para a cooperação e coordenação entre o Estado e a sociedade civil, construindo relações de confiança entre as partes, permitindo o conhecimento dos cidadãos sobre o processo de tomada de decisões da gestão pública e fortalecendo a transparência das ações de governo.

Este mecanismo de governança aumenta a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e consecução das metas coletivas, pois institucionaliza procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade. Nos termos de Eli Diniz (2015), sem abrir mão dos mecanismos tradicionais de controle e supervisão, a governança torna o Estado mais flexível, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar o universo de atores participantes.

No Brasil, houve uma enorme proliferação desses conselhos em todos os entes federativos (União, estados e municípios). Nos municípios, os principais conselhos de políticas públicas são: o Conselho Municipal de Saúde (CMS), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho do Fundo da Educação Básica (FUNDEB) e o Conselho de Assistência Social (CMAS).

O conselho do FUNDEB acompanha e controla a aplicação dos recursos do programa (60% dos recursos é destinada ao pagamento dos professores que lecionam no ensino fundamental), supervisiona anualmente o Censo da Educação; além de controlar a aplicação dos recursos do Programa de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e do Programa Recomeço (Educação de Jovens e Adultos), comunicando ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação a ocorrência de irregularidades. Esse conselho é formado por representantes da prefeitura, do Conselho Municipal de Educação, do Conselho Tutelas, professores, diretores das escolas públicas, servidores técnico-administrativos, pais dos alunos e estudantes. As competências, a estrutura e o funcionamento desses conselhos é regulado pela Lei nº11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007).

O CAE controla o dinheiro para a merenda escolar (partes federal e municipal), verificando se o que a prefeitura comprou está chegando às escolas, analisando a qualidade da merenda adquirida e monitorando a conservação dos alimentos. Este conselho é constituído por representantes da prefeitura, da câmara de vereadores, de professores, de pais dos alunos, sindicatos ou associações rurais. Segundo a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, compete ao CAE: I) acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na Lei; II) acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; III) zelar pela qualidade dos alimentos; IV) receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito (BRASIL, 2009). Além disso, o Art. 36 da Resolução CD/FNDE nº26, de 17 de junho de 2013, estabelece que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência (BRASIL, 2013).

O CMS é órgão colegiado, de caráter permanente e deliberativo, que atua na formulação de estratégias no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (BRASIL, 1990). Este conselho controla o dinheiro destinado à saúde, acompanhando as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais. O conselho é formado por representantes da prefeitura, de usuários do SUS, de profissionais e prestadores de serviço de saúde. As competências, a estrutura e o funcionamento desses conselhos são regulados pela Resolução CNS nº 453, de 10 de maio de 2012 (BRASIL, 2012).

O CMAS é uma instância deliberativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (BRASIL, 1993). Este conselho acompanha a chegada do dinheiro e a aplicação da verba para os programas de assistência social (programas voltados para as crianças (creches), idosos e portadores de deficiências físicas), fiscaliza as entidades e organizações de assistência social e aprovar o plano de assistência social realizado pela prefeitura. Esse conselho é constituído por representantes da prefeitura e entidades de assistência social (creches, associações de apoio e comunitárias). As competências, a estrutura e o funcionamento desses conselhos são regulados pela Resolução CNAS nº 237, de 14 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006).

Como destaca Cornelis Johannes van Stralen et all (2006), desde a sua institucionalização no Brasil, muitos estudos se dedicaram a compreender a natureza e os principais desafios enfrentados pelos conselhos de políticas públicas. Dentre esses estudos, destacam-se aqueles dedicados a descrever:

- i. o perfil dos conselheiros, discutindo a representatividade, os recursos de que dispõem e as desigualdades entre os segmentos que os compõem (Fuks, 2005; Santos, 2004; Teixeira, Souza e Lima, 2011);

- ii. a captura dos conselhos pelo Estado e a falta de capacitação técnica e política dos conselheiros para ocupar espaços de negociação das políticas (Carvalho, 2001; Westphal, 1995; Gohn, 2000; Fernandes, 1994; Gurgel, Justen, 2013; Andrade, Castro e Pereira 2012);
- iii. o papel de aprendizagem da cidadania e o desenvolvimento do capital social nos conselhos (Benevides, 1991; Goulart, 1993; Oliveira, 1996; Labra e Figueiredo, 2002);
- iv. os obstáculos impostos pelos gestores à efetiva participação dos conselheiros - como a falta de transparência na apresentação de relatórios, o uso de linguagem demasiadamente técnica, a falta de infraestrutura para o funcionamento do conselho e até a combinação de práticas institucionalizadas com negociações pessoais. (Coutinho, 1996; Fonseca, 2000; Silva, 1996; Abers, Serafim, Tatagiba, 2014).

De toda forma, nenhum destes estudos se dedicou a investigar, a partir da análise comparativa de um grande número de casos (*large-N*), a possível associação entre a atuação dos conselhos de políticas públicas e a efetiva ocorrência de casos de corrupção na Administração Pública brasileira.

## METODOLOGIA

Com o propósito de investigar a possível associação entre a atuação dos conselhos municipais de políticas públicas e a ocorrência de casos de corrupção na Administração Pública municipal brasileira, foi realizada uma pesquisa a partir das informações de todos os municípios aleatoriamente selecionados entre a 20ª e a 40ª operação de sorteio (entre os anos de 2006 e 2015) do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União – período que compreende todos os dados compilados e disponibilizados publicamente pela Controladoria-Geral da União. Isso representa um conjunto de 1.223 casos (municípios brasileiros sorteados ao longo de um período de oito anos) e abarca aproximadamente 20% dos municípios brasileiros.<sup>4</sup>

**Tabela 1. Número de municípios sorteados**

Ano	Número de municípios sorteados	Porcentagem válida (%)
2006	180	14,7
2007	180	14,7
2008	120	9,8
2009	180	14,7
2010	180	14,7
2011	120	9,8
2012	83	6,8
2013	60	4,9
2014	60	4,9
2015	60	4,9
<b>Total</b>	<b>1223</b>	<b>100</b>

Fonte: Controladoria-Geral da União (2015)

<sup>4</sup> Sobre o processo de amostragem, vale destacar que esse conjunto de municípios representa uma amostra aleatória probabilística da população brasileira de municípios, porém seus parâmetros não podem ser adequadamente determinados, pois desconhecemos os valores da variável de interesse na população e o erro máximo considerado para essa variável.

A distribuição geográfica dos municípios foi descrita pela figura (1), onde é possível observar que os casos estão homogeneamente distribuídos por todo o território nacional.

**FIGURA 1. Distribuição geográfica dos casos**



Fonte: Controladoria-Geral da União (2015)

No que tange às unidades de observação da pesquisa, foram analisadas todas as constatações descritas nos relatórios de fiscalização, cuja classificação foi realizada pelos analistas de finanças e controle da CGU. Ao todo, foram considerados 94.492 registros, classificados pelos analistas da CGU entre informações e comentários, falhas formais, falhas administrativas e falhas graves.<sup>5</sup>

De acordo com a classificação da Controladoria-Geral da União (2010b), falhas graves são as situações indesejáveis que comprometem (impactam) significativamente o desempenho do programa ou da unidade, nas quais há a caracterização de uma das seguintes ocorrências:

I - prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração a Norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou

---

<sup>5</sup> Além das falhas graves, o indicador que é objeto de interesse da pesquisa, a CGU classifica os registros em informações & comentários (são o registro sobre as normalidades da gestão, sobre os fatos ou contextualizações relevantes para o entendimento de determinado aspecto da administração ou ainda sobre impactos positivos, ganhos de desempenho e/ou qualidade nas operações de uma unidade); falhas formais (erros pontuais que pela baixa materialidade e relevância não têm desdobramentos que impactam a gestão de um programa ou ação governamental); falhas médias (são as situações indesejáveis que, apesar de comprometerem o desempenho do programa ou da unidade, não se enquadram nas ocorrências da falha grave) (CGU, 2010b).

patrimonial, que tenham potencialidade para causar prejuízo ao erário ou configurem grave desvio relativamente aos princípios a que está submetida à Administração Pública;

II - dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e

III - desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.<sup>6</sup>

Nesta pesquisa, o indicador de corrupção consiste na contagem das falhas graves dos municípios da amostra, dividido pelo número de Ordens de Serviço (OS) expedidas pela Controladoria-Geral da União.<sup>7</sup> A partir da identificação das transferências realizadas pela União, para cada município auditado, é elaborado um conjunto de OS que detalham aos auditores as etapas que deverão ser cumpridas durante a fiscalização *in loco* – referente a cada programa ou parte de programa, ao qual pode, ou não, estar vinculada um montante específico de recursos públicos federais. As OS são guias de trabalho para os auditores, pois identificam: recursos, investimentos, processos, obras, programas, serviços e resultados que serão objeto de fiscalização (LOPES, 2011: 32). Por isso, controlar a ocorrência de casos de corrupção por OS apresenta vantagens:

- i. ao controlar o número de falhas pelo número de OS expedidas para o município, o modelo considera a ocorrência de casos de corrupção ligadas a um determinado número de objetos auditados (as ordens de serviço);
- ii. enfatiza o número de falhas por Ordem de Serviço (podendo indicar mais de um tipo de falha por OS), ao invés de contar o número de ordens de serviço com falhas (impedindo o registro de mais de uma ocorrência de falha por OS).<sup>8</sup>

A análise exploratória, descrita na tabela (2), evidencia que a distribuição da contagem de falhas graves, assim como do indicador de corrupção, não assume uma distribuição normal - aspecto confirmado pelos testes Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk, descritos na tabela (3) do apêndice.<sup>9</sup>

**Tabela 2. Estatística descritiva**

	N	Média	Desvio-padrão	Variância	Assimetria	Curtose
<b>Contagem</b>	1223	9,520	11,893	141,443	2,347	7,525
<b>Indicador</b>	1223	0,407	0,4805	0,231	1,925	4,506

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

Fonte: Controladoria-Geral da União (2015)

A variável explicativa do modelo foi construída a partir da avaliação dos analistas de finanças e controla da CGU sobre a regular composição e funcionamento dos quatro principais conselhos municipais de políticas públicas: o Conselho de Alimentação Escolar

<sup>6</sup> Inclui-se ainda como falha grave o descumprimento de normativos relativos à Administração Pública que normalmente já indicam a gravidade de tais atos e dispõem sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos responsáveis, dentre as quais a omissão no dever de prestar contas (CGU, 2010b).

<sup>7</sup> Optou-se por utilizar o indicador composto, mas os resultados foram semelhantes quando os testes utilizaram somente a contagem das falhas variável dependente.

<sup>8</sup> Cláudio Ferraz e Frederico Finan (2011), George Avelino e Ciro Biderman (2010) e Marcos Felipe Mendes Lopes (2011: 34) adotam outro procedimento e utilizam a OS como sua unidade de análise. Esta opção não permite descrever a ocorrência de mais de uma falha por OS, restringindo o valor da intensidade com que a frequência dessas falhas pode se expressar a 1 por OS. Desta maneira, não permite registrar a ocorrência de “direcionamento de licitação” associada a “utilização de notas frias”, dentro de uma mesma OS, por exemplo.

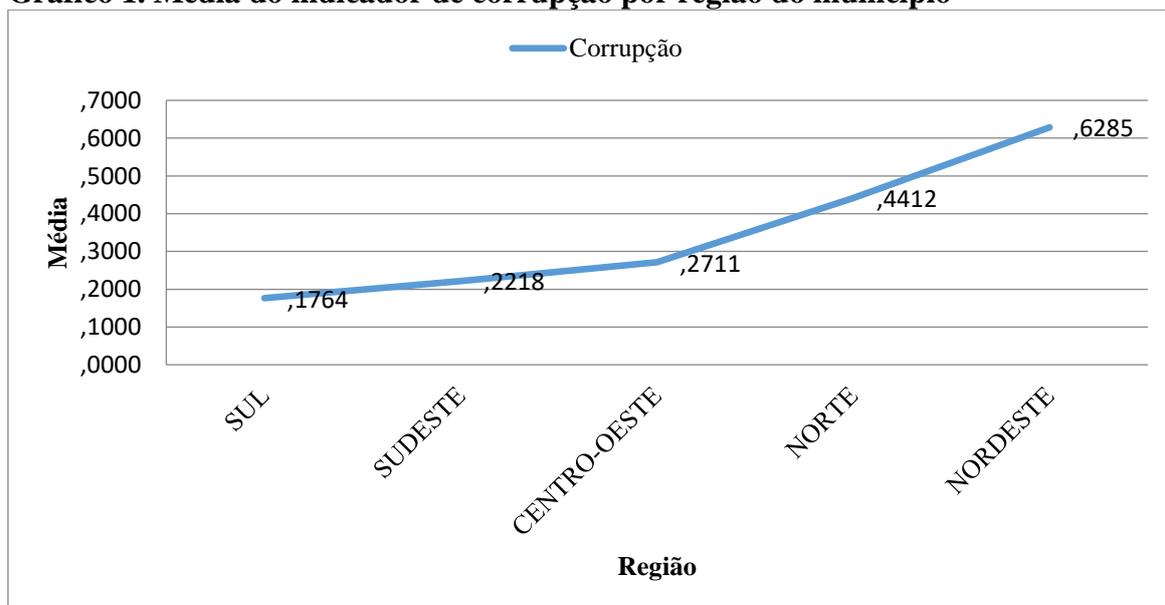
<sup>9</sup> Isso ocorre porque existe uma grande concentração de municípios com valores iguais a zero, ou próximos à zero - municípios sem ocorrência de falhas graves.

(CAE), o Conselho Municipal de Saúde (CMS), o Conselho do Fundo de Educação Básica (FUNDEB) e do Conselho de Assistência Social (CMAS). Desta forma, caso os quatro conselhos estejam adequadamente compostos e atuantes, segundo a auditoria realizada pela CGU, foi atribuído o valor zero ao indicador. Consequentemente, para cada conselho municipal com deficiência na composição ou na atuação foi acrescido um ponto ao indicador, até o limite de quatro – situação em que nenhum dos conselhos municipais está atuando adequadamente.

Com o objetivo de testar a hipótese de pesquisa, foi necessário realizar um teste não paramétrico (*assumptions-free*), pois a distribuição empírica da variável resposta é assimétrica (como demonstraram os resultados da análise exploratória). Com esse propósito, de construir evidências estatisticamente robustas, foi utilizado o Teste de Kruskal-Wallis, um método não paramétrico usado para testar se a média das categorias (*ranks*) é a mesma em todos os grupos – testa a hipótese nula de que a média das categorias das populações é igual.

Além disso, foi possível verificar nos testes exploratórios que a distribuição das variáveis dependentes (contagem das falhas e o indicador de corrupção) está associada à região político-administrativa (sul, sudeste, centro-oeste, norte ou nordeste) e ao porte do município (pequeno ou médio).<sup>10</sup>

**Gráfico 1. Média do indicador de corrupção por região do município**

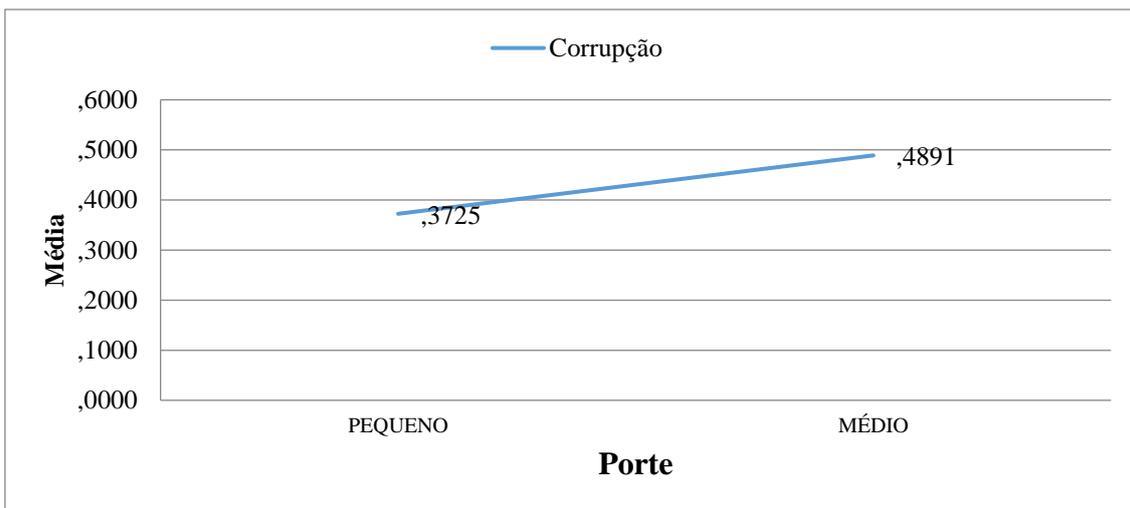


Fonte: Gráfico elaborado pelo autor

Os resultados do teste de Kruskal-Wallis (método de Monte Carlo), descritos na tabela (4 e 5) do apêndice, revelam que existe uma diferença estatisticamente significativa ( $H(4) = 258,288; p < .001$ ) entre os municípios da região sul (Mdn=389,99), sudeste (Mdn=462,28), centro-oeste (Mdn=536,54), Norte (Mdn=682,83) e Nordeste (Mdn=784,29).

**Gráfico 2. Média do indicador de corrupção por porte do município**

<sup>10</sup>O porte do município foi classificado em pequeno (até 20.000 habitantes) ou médio (entre 20.001 e 500.000 habitantes).



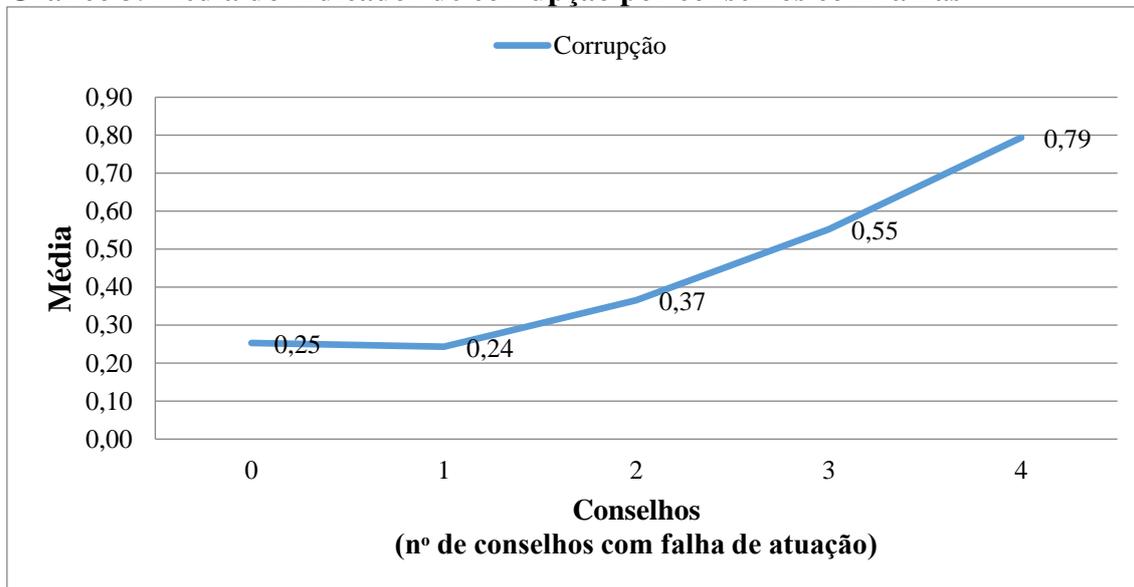
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor.

Os resultados do teste de Mann-Whitney (método de Monte Carlo), descritos na tabela (6 e 7) do apêndice, revelam que existe uma diferença estatisticamente significativa ( $U = 137961$ ;  $z = -3,464$ ;  $p < .001$ ) entre os municípios de pequeno porte ( $Mdn = 589,05$ ) e médio porte ( $Mdn = 665,12$ ).

## RESULTADOS

Como descreve o gráfico (3), no Brasil, em média, existe um aumento do indicador de corrupção à medida que a atuação dos conselhos municipais é menor.

**Gráfico 3. Média do indicador de corrupção por conselhos com falhas**

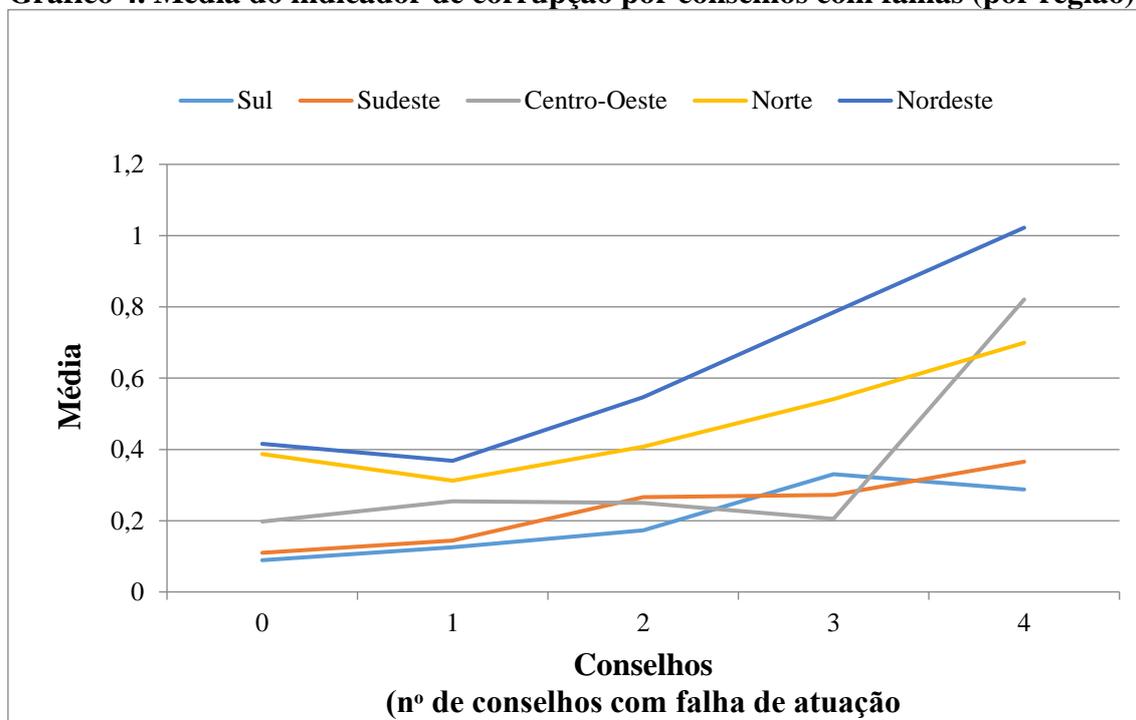


Fonte: Gráfico elaborado pelo autor.

Os resultados do teste de Kruskal-Wallis (método de Monte Carlo), descritos na tabela (8, 9 e 10) do apêndice, revelam que existe uma diferença estatisticamente significativa ( $H(4) = 126,529$ ;  $p < .001$ ) entre os municípios que dispõem de todos os conselhos atuantes ( $Mdn = 488,09$ ), os municípios que dispõem de um conselho não atuante ( $Mdn = 497,54$ ), os municípios que dispõem de dois conselhos não atuantes ( $Mdn = 606,62$ ), os municípios que dispõem de três conselhos não atuantes ( $Mdn = 699,29$ ) e os municípios

que não dispõe de nenhum conselho atuante (Mdn=860,38). O teste de Jonckheere evidencia ainda uma tendência estatisticamente significativa nos dados: quanto maior o número de conselhos municipais não atuantes, maior o valor do indicador de corrupção,  $J= 360878,5$ ;  $z=10,912$ ;  $r=.312$ .<sup>11</sup>

**Gráfico 4. Média do indicador de corrupção por conselhos com falhas (por região)**

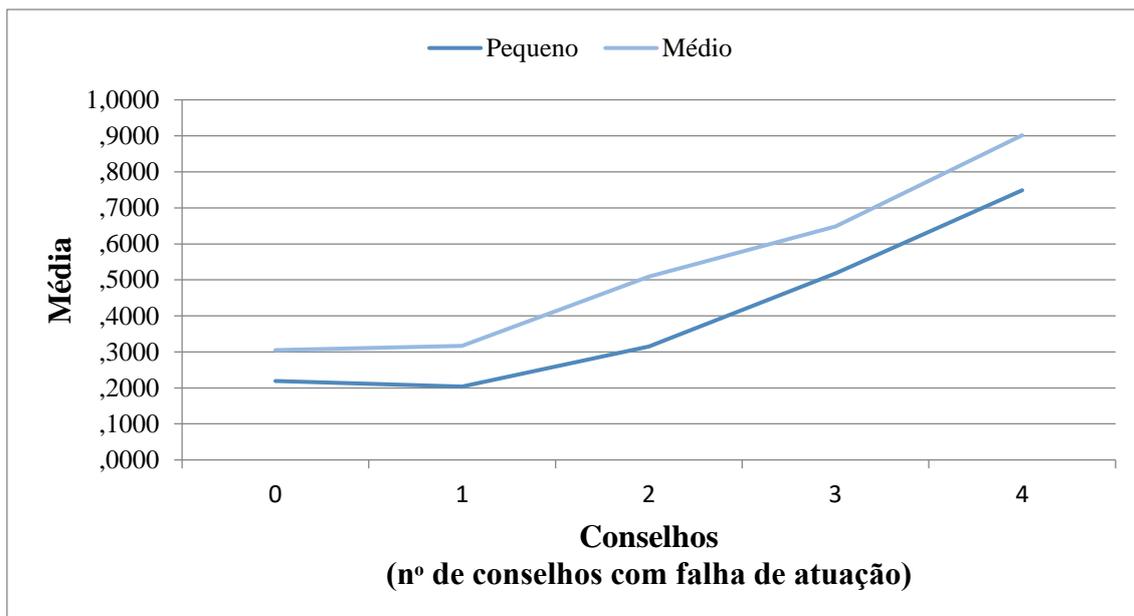


Fonte: Gráfico elaborado pelo autor.

É possível observar a mesma tendência quanto comparamos os resultados por região político-administrativa, conforme descrito no gráfico (4). Os resultados do teste de Kruskal-Wallis (método de Monte Carlo), descritos nas tabelas (11 e 12) do apêndice, revelam que existe uma diferença estatisticamente significativa entre os valores do indicador de corrupção, por categoria de municípios, segundo a atuação dos conselhos, entre a região sul ( $H(4) = 11,753$ ;  $p < 0,019$ ); sudeste ( $H(4) = 21,045$ ;  $p < 0,001$ ); centro-oeste ( $H(4) = 11,759,267$ ;  $p < 0,055$ ); norte ( $H(4) = 10,551$ ;  $p < 0,005$ ) e nordeste ( $H(4) = 67,016$ ;  $p < 0,001$ ).

**Gráfico 5. Média do indicador de corrupção por conselhos com falhas (por porte)**

<sup>11</sup> Foi possível calcular, a partir do cálculo de diversos testes Mann-Whitney, que apesar de não haver um efeito estatisticamente significativo entre não haver conselhos com falhas e haver apenas um conselho com falha ( $r=-0,014$ ), existe um efeito significativamente pequeno entre haver três e quatro falhas ( $r=-0,20$ ), nenhuma e duas falhas ( $r=-0,152$ ), uma e duas falhas ( $r=-0,161$ ) e significativamente médio entre nenhuma e três falhas ( $r=-0,263$ ), uma e três falhas ( $r=-0,270$ ), duas e quatro falhas ( $r=-0,320$ ), uma e quatro falhas ( $r=-0,440$ ), e nenhuma e quatro falhas ( $r=-0,513$ ).



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor.

A mesma tendência é observada ao compararmos os resultados por porte do município, conforme descrito no gráfico (5). Os resultados do teste de Kruskal-Wallis (método de Monte Carlo), descritos nas tabelas (13 e 14) do apêndice, revelam que existe uma diferença estatisticamente significativa entre os valores do indicador de corrupção, por categoria de município, segundo a atuação dos conselhos, entre os municípios de pequeno porte ( $H(4) = 100,33$ ;  $p < .001$ ) e médio porte ( $H(4) = 37,719$ ;  $p < .001$ ).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa é uma contribuição empírica para o aperfeiçoamento da gestão pública e a acumulação do conhecimento sobre o fenômeno da corrupção. Em primeiro lugar, o estudo é um dos poucos que utiliza dados sobre a efetiva ocorrência de casos de corrupção nos municípios brasileiros, superando o tradicional desafio de desenvolver um indicador de corrupção que permita o teste de hipóteses de forma confiável (superando o problema metodológico de utilizar dados secundários ou de percepção da corrupção).

Teoricamente, os resultados da pesquisa reforçam a concepção de que o oportunismo deriva das fragilidades nos mecanismos de governança. Os resultados sugerem que, para além dos efeitos sobre a qualidade da democracia, as boas práticas de governança pública têm efeito positivo sobre a redução do oportunismo (corrupção). Sob esta perspectiva, o estudo oferece evidências de que os conselhos de políticas públicas, como exemplos mecanismos de governança democrática, além de contribuir para o objetivo geral de promover os valores de uma sociedade democrática, transparente e participativa, também promovem efeitos significativos sobre a mitigação dos riscos de oportunismo (corrupção). Em geral, os conselhos de políticas públicas atuantes funcionam como mecanismos de governança eficazes no combate à corrupção nos municípios brasileiros.

Segundo, é possível evidenciar que a estrutura de funcionamento dos conselhos tem efeito sobre a qualidade das instituições públicas. As evidências da literatura recente, de que os conselhos vêm sendo capturados pelo Estado, são dados preocupantes; pois, sem independência, esses órgãos colegiados não podem desempenhar suas funções a contento, prejudicando seus efeitos à integridade do Estado e a qualidade da democracia, conforme descrito no estudo.

Por fim, os resultados têm implicações sobre o aprimoramento da gestão pública. Considerando os efeitos positivos que foram observados a partir do bom funcionamento dos conselhos municipais de políticas públicas, é desejável que o poder público e a sociedade civil dediquem recursos à capacitação de seus membros e o fortalecimento institucional desses mecanismos de governança democrática. Não se trata unicamente de criar e expandir o número de conselhos para novas áreas de política, mas de aprimorar sua atuação e aperfeiçoar sua composição de forma a garantir seu bom desempenho institucional. Desta forma, estaremos contribuindo não só para o aprimoramento da qualidade da democracia, mas contribuindo para a manutenção da integridade na gestão dos assuntos públicos do Estado.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebeca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. (2011), “Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula”. *DADOS*. Vol 57, nº2, pp. 325-357.
- AKÇAY, Selçuk. (2006), “Corruption and human development”. *Cato*. vol. 26, pp. 29-48.
- ANDRADE, Daniela; CASTRO, Carolina; PEREIRA, José. (2012), “Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira?” *Revista de Administração Pública*. Vol. 46, nº1, pp. 177-190.
- ARATO, Andrew. (2002), “Representação, soberania popular e accountability”. *Lua Nova*. Vol. 55-56, pp. 85-103.
- AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro. (2010), Primeiro relatório de pesquisa. Convênio EAESP/FGV-CGU: A auditoria como instrumento de gestão e de prevenção da corrupção. São Paulo: FGV.
- AVRITZER, Leonardo. (2008), “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”. *Opinião Pública*. Vol. 14, nº 1, pp. 43-64.
- BAC, Mehmet. (1996), “Corruption and supervision costs in hierarchies”. *Journal of Comparative Economics*. Vol. 22, nº. 2, pp. 99-118.
- BENEVIDES, Maria. (1991), *A cidadania ativa*. São Paulo: Editora Ática.
- BIDERMAN, Ciro; AVELINO, George. (2011), “Terceiro relatório de pesquisa”. Convênio EAESP/FGV-CGU: A auditoria como instrumento de gestão e de prevenção da corrupção. São Paulo: FGV.
- BRASIL. (2013), Resolução CD/FNDE nº26, de 17 de junho de 2013 (Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em 01 nov. 2015.
- \_\_\_\_\_. (2012), Resolução CNS nº 453, de 10 de maio de 2012. Disponível em:<[http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2012/res0453\\_10\\_05\\_2012.html](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2012/res0453_10_05_2012.html)>. Acesso em: 1 nov. 2015.
- \_\_\_\_\_. (2009), Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)>. Acesso em: 1 nov. 2015.
- \_\_\_\_\_. (2007), Lei nº11.494, de 20 de junho de 2007 (Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm)>. Acesso em 1. Nov. 2015.
- \_\_\_\_\_. (2006), Resolução CNAS nº 237, de 14 de dezembro de 2006 (Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos conselhos de assistência social). Disponível em:<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2006/Resolucao%20CNAS%20no%20237-%20de%2014%20de%20dezembro%20de%202006.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2006/Resolucao%20CNAS%20no%20237-%20de%2014%20de%20dezembro%20de%202006.pdf)>. Acesso em: 1 nov. 2015.
- \_\_\_\_\_. (1993), Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm#art38](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm#art38)>. Acesso em: 1 nov. 2015.

- \_\_\_\_\_. (1990), Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990 (Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS)). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8142.htm)>. Acesso em: 1 de nov. 2015.
- \_\_\_\_\_. (1988), Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1996), *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34.
- BROUSSEAU, Erik; GLACHANT, Jean-Michael. (2002), *The economics of contracts: theories and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CABALLERO, Virginia; MUDA, María; GUEZZI, María. (2009), “Herramientas de participación y control: Consensos y disensos en la agenda legislativa bonaerense”. In J. Madina. *Participación y control ciudadanos*. Buenos Aires: Prometeo.
- CARVALHO, Maria. (2001), Participação social no Brasil hoje. In: *Figura paterna e ordem social: tutela, autoridade e legitimidades nas sociedades contemporâneas*. Belo Horizonte: Autêntica.
- CGU. Controladoria-Geral da União. Relatórios de Fiscalização. Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/relatorios.php>>. Acesso em: 1 nov. 2015.
- \_\_\_\_\_. (2010a), *Olho Vivo no Dinheiro Público: Controle Social*. Brasília: CGU.
- \_\_\_\_\_. (2010b), Ofício nº 6369/2010/SE/CGU-PR. Informações sobre Programas de Fiscalização. Brasília: CGU.
- COUTINHO, Joana. (1996), “O Conselho Municipal de Saúde: um estudo da participação popular na cidade de São Paulo (1989-1995)” Dissertação (Mestrado em Administração). São Paulo: PUC.
- DABLA-NORRIS, Era. (2000), “A game-theoretic analysis of corruption in bureaucracies”. *IMF Working Paper*. WP/00/106.
- DAHL, Robert. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- DINIZ, Eli. (2015), “Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma”. *Revista do Serviço Público*. Vol. 47, nº 2, pp. 05–22.
- DOWNS, Anthony. (1957), *An economic theory of democracy*. New York: Harper.
- EISENHARDT, Kathleen; ZBARACKI, Mark. (1992), “Strategic decision making.” *Strategic Management Journal*. vol. 13, nº2, pp. 17–37.
- FERNANDES, Rubem. *Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico. (2011), “Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments”. *American Economic Review*. vol. 101, nº4, pp. 1274-1311.
- FONSECA, Délcio. (2000), O drama dos novos papéis sociais: um estudo psicossocial da formação de identidade nos representantes dos usuários num Conselho Municipal de Saúde. Dissertação. São Paulo: PUC.
- FUKS, Mário. (2005), “Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba”. *Revista Sociologia e Política*, n. 25, pp.47-61.
- FURUBOTN, Eirik; RICHTER, Rudolf. (2005), *Institutions and economic theory: The contribution of the new institutional economics*. Michigan: University of Michigan Press.
- GOHN, Maria. (2000), *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola.
- GOULART, Flávio. (1993), “Movimentos sociais, cidadania saúde: anotações pertinentes à conjuntura atual”. *Revista Saúde em Debate*. Vol. 39, p. 53–75.

- GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid; ALONSO-TERME, Rosa. (2002), “Does corruption affect income inequality and poverty?” *Economics of Governance*. Vol. 3, nº 1, p. 23–45.
- GRUGEL, Cláudio; JUSTEN, Agatha. (2013), “Controle social e políticas públicas: a experiência dos conselhos gestores”. *Revista da Administração Pública*. Vol. 47, nº2, pp. 357-378.
- HART, Oliver. (1995), “Corporate governance: some theory and implications”. *The Economic Journal*. Vol. 105, nº 430, pp. 678–689.
- KITSCHOLT, Herbert; WILKINSON, Steven. (2007), *Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KRUEGER, Anne. (1990), “Government failures in development.” *Journal of Economic Perspectives*. vol. 4, nº3, pp. 9-23.
- LABRA, Maria; FIGUEIREDO, Jorge. (2002), “Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos Conselhos de Saúde”. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. 7, nº 3, pp. 537–547.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. (2002a), “Corruption and rent-seeking.” *Public choice*, vol. 113, n. 1-2, pp. 97–125.
- \_\_\_\_\_. (2002b), “Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law.” *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 48, n. 3, p. 221–241.
- LOPES, Marcos. (2011), *Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- LOPES, Marcos. (2011), *Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). São Paulo: FGV.
- LÜCHMANN, Lígia. (2008), “Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo”. *Caderno CRH*. Vol. 21, nº 52, pp. 87–97.
- MARAVALL, José Maria. (2003), *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- MARIN, Bernd; MAYNTZ, Renate. (1991), *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt: Campus Verlag.
- MARSH, David. (1998), *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- MATIAS-PEREIRA, José. (2007), *Curso de administração pública*. São Paulo: Atlas.
- MAURO, Paolo. (1998), “Corruption and the composition of government expenditure.” *Journal of Public Economics*. Vol. 69, nº 2, pp. 263–279.
- MAYNTZ, Renate. (1993a), “Modernization and the logic of interorganizational networks”. *Knowledge and Policy*. vol. 6, nº 1, pp. 3–16.
- \_\_\_\_\_. (1993b), *Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm*. Modern governance: New government-society interactions. London: Sage.
- MBAKU, John. (1996), “Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups”. *The Cato Journal*, vol. 16, nº1.
- MOE, Terry. (1990), “Political institutions: The neglected side of the story.” *Journal of Law, Economics, & Organization*. Vol. 6, p. 213–253.
- MYRDAL, Gunnar. (1968), *Asian drama, an inquiry into the poverty of nations*. Asian drama, an inquiry into the poverty of nations. New York: Twentieth Century Fund.
- NORTH, Douglass. (1981), *Structure and change in economic history*. New York, WW Norton & Co.

- O'DONNELL, Guillermo. (1998), "Accountability horizontal en novas poliarquías". *Lua Nova*. Vol. 44, nº 44, pp. 27-54.
- \_\_\_\_\_. (2004), "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*. nº 11, pp. 11–31.
- OLIVEIRA, Francisco. (1996), "Participação social em saúde: as dimensões da cultura". *Revista Saúde em Debate*. Vol. 52, pp. 67–73.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. (1990), *Macroeconomic policy, credibility and politics (Fundamentals of Pure and Applied Economics 38)*. Chur: Harwood Academic Press.
- PUTNAM, Robert. (1996), *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- ROCHA, Roberto. (2009), "A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil". *Revista Pós Ciências Sociais*. Vol. 1, nº 11, pp. 1–30.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. (1999), *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1978), *Corruption: A study in political economy*. New York: Academic Press.
- SAMPFORD, Charles; SHACKLOCK, Arthur; CONNORS, Carmel; GALTUNG, Fredrik. (2006), *Measuring corruption*. Law, Ethics and Governance Series. Burlington: Ashgate.
- SANTOS, Orlando. (2004), *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.
- SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. (1987), "The institutional foundations of committee power". *American Political Science Review*, vol. 81, n. 01, p. 85–104.
- SILVA, Ilse. (1996), *Conselho Municipal de Saúde: um mecanismo de democratização ou de cooptação?* Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). São Luís: UFMA.
- STOKER, Gerry. (1998), "Governance as theory: five propositions". *International Social Science Journal*. vol. 50, nº. 155, pp. 17–28.
- STRALLEN, Cornelis. (2006), "Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul". *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 11, nº 3, pp. 621–632.
- TANZI, Vito. (1998), "Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures". *IMF Staff Papers*. vol. 45, nº 4, pp. 559–594.
- TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. (1998), "Corruption, public investment, and growth." In: H. Shibata and T. Ichori (eds.), *The Welfare State, Public Investment and Growth*. Tokyo: Springer-Verlag.
- TEIXEIRA, Ana; SOUZA, Clóvis; LIMA, Paula. (2011), *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. In Encontro da ANPOCS, XXXV, Caxambu.
- WEINGAST, Barry; MARSHALL, William. (1988), "The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets". *The Journal of Political Economy*, vol. 96, nº1, pp. 132–163.
- WESTPHAL, Márcia. (1995) "Gestão participativa dos serviços de saúde: pode a educação colaborar na sua concretização?". *Revista Saúde em Debate*. vol. 4, nº41, pp. 41–5.
- WILLIAMSON, Oliver. (1985), *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.
- \_\_\_\_\_. (1996), *The mechanisms of governance*. Oxford: Oxford University Press.

## APÊNDICE

**TABELA 3. Testes de normalidade**

	Kolmogorov-Smirnov <sup>a</sup>			Shapiro-Wilk		
	Estatística	GL.	Sig.	Estatística	GL.	Sig.
Contagem	,212	1223	,000	,751	1223	,000
Indicador	,198	1223	,000	,790	1223	,000

a. Correção de significância de *Lilliefors*

Fonte: (CGU, 2015)

**TABELA 4. Testes de Kruskal-Wallis (Categorias)**

	Região	N	Média das categorias
Corrupção	Sul	195	389,99
	Sudeste	293	462,28
	Centro-Oeste	102	536,54
	Norte	140	682,83
	Nordeste	493	784,29
	Total	1223	

Fonte: CGU (2015)

**TABELA 5. Testes de Kruskal-Wallis (Estatísticas) <sup>a</sup>**

		Corrupção
Chi-quadrado		258,288
GL		4
Sig. (Asymp.)		,000
Sig.		,000 <sup>b</sup>
Monte Carlo Sig.	99% Intervalo de	Limite Inferior
	Confiança	Limite Superior
		,000
		,000

a. Variável de agrupamento: Região

b. Baseado em amostra de 10000 com início em 1314643744.

Fonte: CGU (2015)

**TABELA 6. Testes Mann-Whitney (Categorias)**

	Porte	N	Média das categorias	Soma das categorias
<b>Corrupção</b>	Pequeno	854	589,05	503046,0

Médio	369	665,12	245430,0
Total	1223		

Fonte: CGU (2015)

**TABELA 7. Teste Mann-Whitney (Estatísticas)<sup>a</sup>**

			<b>Corrupção</b>
Mann-Whitney U			137961,0
Wilcoxon W			503046,0
Z			-3,464
Significância Assintótica (2 extremidades)			,0001
Monte Carlo (2 extremidades)	Significância.		,000 <sup>b</sup>
	99% Intervalo de confiança	Inferior	,000
		Superior	,001
Monte Carlo (1 extremidade)	Significância.		,000 <sup>b</sup>
	99% Intervalo de confiança	Inferior	,000
		Superior	,001

a. Variável de agrupamento: Porte

b. Baseado em amostra de 10000 com início em 926214481.

Fonte: CGU (2015)

**TABELA 8. Testes de Kruskal-Wallis (Categorias)**

	<b>Conselhos (nº falhas)</b>	<b>N</b>	<b>Média das categorias</b>
<b>Corrupção</b>	0 (Nenhuma)	122	488,09
	1	327	497,54
	2	365	605,62
	3	290	699,29
	4 (Todos)	119	860,38
	Total	1223	

Fonte: CGU (2015)

**TABELA 9. Testes de Kruskal-Wallis (Estatísticas)<sup>a</sup>**

	<b>Corrupção</b>
Chi-quadrado	126,529

GL			4
Sig. (Asymp.)			,000
	Sig.		,000 <sup>b</sup>
Monte Carlo Sig.	99% Intervalo de Confiança	Limite Inferior	,000
		Limite Superior	,000

a. Variável de agrupamento: Conselhos

b. Baseado em amostra de 10000 com início em 624387341.

Fonte: CGU (2015)

**TABELA 10. Testes de Jonckheere-Terpstra (Estatísticas) <sup>a</sup>**

			<b>Corrupção</b>
Número de níveis em Conselhos			5
N			1223
Estatística observável de J-T			360878,5
Média da estatística J-T			285607,5
Desvio-padrão da estatística J-T			6897,830
Padrão da estatística J-T			10,912
Sig. Assintótica (2 caudas)			,000
	Sig.		,000 <sup>b</sup>
Monte Carlo Sig. (2 caudas)	99% Intervalo de Confiança	Limite Inferior	,000
		Limite Superior	,000
	Sig.		,000 <sup>b</sup>
Monte Carlo Sig. (1 cauda)	99% Intervalo de Confiança	Limite Inferior	,000
		Limite Superior	,000

a. Variável de agrupamento: Conselhos

b. Baseado em amostra de 10000 com início em 624387341.

Fonte: CGU (2015)

**TABELA 11. Testes de Kruskal-Wallis (Categorias)**

Região	Conselhos	N	Média da categoria
Sul	,00	28	85,11

	1,00	66	87,58
	2,00	59	99,74
	3,00	32	115,69
	4,00	10	136,00
	Total	195	
Sudeste	,00	30	114,65
	1,00	88	124,98
	2,00	94	165,94
	3,00	60	150,54
	4,00	21	190,60
	Total	293	
Centro-Oeste	,00	5	47,80
	1,00	27	50,02
	2,00	39	51,74
	3,00	25	45,28
	4,00	6	85,58
	Total	102	
Norte	,00	14	65,54
	1,00	37	59,27
	2,00	43	65,83
	3,00	31	81,92
	4,00	15	92,63
	Total	140	
Nordeste	,00	45	184,01
	1,00	109	184,91
	2,00	130	233,86
	3,00	142	284,22
	4,00	67	336,93
	Total	493	

Fonte: CGU (2015)

**TABELA 12. Testes de Kruskal-Wallis (Estatísticas)**

Região	Chi-quadrado	Corrupção
Sul		11,753

	GL		4
	Sig. (Asymp.)		,019
		Sig.	,019 <sup>c</sup>
	Monte Carlo Sig.	99% Intervalo de confiança	Limite inferior Limite superior
			,015 ,022
Sudeste	Chi-quadrado		21,045
	GL		4
	Sig. (Asymp.)		,000
		Sig.	,000 <sup>c</sup>
	Monte Carlo Sig.	99% Intervalo de confiança	Limite inferior Limite superior
			,000 ,000
Centro-Oeste	Chi-quadrado		9,267
	GL		4
	Sig. (Asymp.)		,055
		Sig.	,049 <sup>c</sup>
	Monte Carlo Sig.	99% Intervalo de confiança	Limite inferior Limite superior
			,043 ,055
Norte	Chi-quadrado		10,551
	GL		4
	Sig. (Asymp.)		,032
		Sig.	,032 <sup>c</sup>
	Monte Carlo Sig.	99% Intervalo de confiança	Limite inferior Limite superior
			,027 ,036
Nordeste	Chi-quadrado		67,016
	GL		4
	Sig. (Asymp.)		,000
		Sig.	,000 <sup>c</sup>
	Monte Carlo Sig.	99% Intervalo de confiança	Limite inferior Limite superior
			,000 ,000

b. Variável de agrupamento: Conselhos

c. Baseado em amostra de 10000 com início em 1993510611.

**TABELA 13. Testes de Kruskal-Wallis (Categorias)**

Porte	Conselhos	N	Média da categoria
Pequeno	,00	74	343,29

	1,00	213	340,46
	2,00	269	408,55
	3,00	214	494,36
	4,00	84	612,72
	Total	854	
Médio	,00	48	141,16
	1,00	114	153,19
	2,00	96	202,87
	3,00	76	207,51
	4,00	35	250,83
	Total	369	

Fonte: CGU (2015)

**TABELA 14. Testes de Kruskal-Wallis (Estatísticas)**

<b>Porte</b>		<b>Corrupção</b>			
Pequeno	Chi-quadrado			100,336	
	GL			4	
	Sig. (Asymp.)			,000	
		Sig.			,000 <sup>c</sup>
	Monte Carlo Sig.	99% Intervalo de confiança	Limite inferior	Limite superior	,000
					,000
Médio	Chi-quadrado			37,719	
	GL			4	
	Sig. (Asymp.)			,000	
		Sig.			,000 <sup>c</sup>
	Monte Carlo Sig.	99% Intervalo de confiança	Limite inferior	Limite superior	,000
					,000

Fonte: CGU (2015)