



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

TESE DE DOUTORADO

**Descentralização, Responsabilização e (des)Controle:
determinantes e impactos da corrupção e má gestão
dos recursos federais nos municípios brasileiros**

ADAILTON AMARAL BARBOSA LEITE

Recife – 2010



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Descentralização, Responsabilização e (des)Controle:
determinantes e impactos da corrupção e má gestão
dos recursos federais nos municípios brasileiros**

ADAILTON AMARAL BARBOSA LEITE

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Orientador:

Prof. **MARCUS ANDRÉ MELLO**

Co-Orientador:

Prof. **ENIVALDO CARVALHO DA ROCHA**

Recife – 2010

Leite, Adailton Amaral Barbosa

Descentralização, responsabilização e (des)controle : determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros / Adailton Amaral Barbosa Leite. – Recife: O Autor, 2010.

247 folhas : il., graf., tab.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Ciência política, 2010.

Inclui bibliografia e anexo.

1. Ciência política. 2. Política social. 3. Gestão pública – Municípios. 4. Controle social. 5. Saúde – Educação. I. Título.

**32
320**

**CDU (2. ed.)
CDD (22. ed.)**

**UFPE
BCFCH2010/11**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

TESE DE DOUTORADO

**Descentralização, Responsabilização e (des)Controle:
determinantes e impactos da corrupção e má gestão
dos recursos federais nos municípios brasileiros**

ADAILTON AMARAL BARBOSA LEITE

BANCA EXAMINADORA:

Titulares:

Prof. PhD Marcus André Mello (UFPE/ DCP) – Orientador

Prof. Doutor Enivaldo Carvalho da Rocha (UFPE/ DCP)

Prof. Doutor Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (UFPE/ DCP)

Prof^a PhD Celina Maria de Souza (UFBA/CRH)

Prof. PhD Bernardo Pinheiro Machado Mueller (UNB/DECON)

Suplentes:

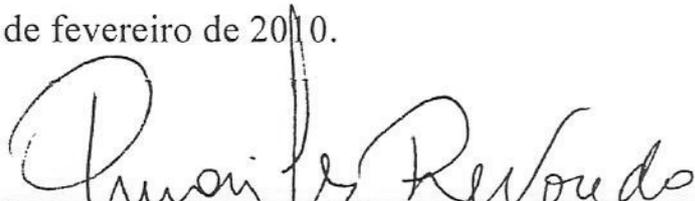
Prof. Doutor Francisco Sousa Ramos (UFPE/DECON)

Prof. Doutor Ricardo Borges Gama Neto (UFPE/ DCP)

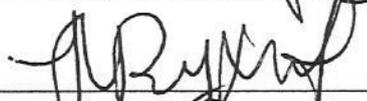
Recife - 2010

Ata da reunião da Comissão Examinadora para julgar a Tese do aluno **Adailton Amaral Barbosa Leite** intitulada: *Descentralização Responsabilização e (des)Controle: Determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros*, para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

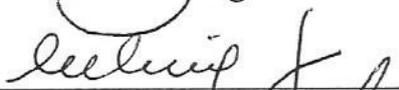
Às 14:00 horas do dia 26 de fevereiro de 2010, no Auditório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, reuniram-se os membros Comissão Examinadora da Tese intitulada: *Descentralização Responsabilização e (des)Controle: Determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros*, composta pelos professores doutores: Marcus André Barreto Campelo de Melo (Orientador) UFPE, Ricardo Borges Gama Neto (Examinador Titular Interno) UFPE, Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador Titular Interno) UFPE, Celina Maria de Souza (Examinadora Titular Externa) UFBA e Bernardo Pinheiro Machado Mueller (Examinador Titular Externo) UnB. Sob a presidência do primeiro, realizou-se a arguição do candidato Adailton Amaral Barbosa Leite. Cumpridas todas as disposições regulamentares, a Comissão Examinadora considerou o candidato APROVADO por unanimidade. Nada mais havendo a tratar, eu, Amariles Revorêdo Rodrigues, secretária da Pós-graduação em Ciência Política, lavrei a presente Ata que dato e assino com os membros da Comissão Examinadora. Recife, 26 de fevereiro de 2010.

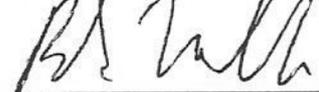

Amariles Revorêdo Rodrigues (Secretária)


Prof^o Dr. Marcus André Barreto Campelo de Melo - UFPE


Prof^o Dr. Ricardo Borges Gama Neto - UFPE


Prof^o Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto - UFPE


Prof^a Dr^a Celina Maria de Souza - UFBA


Prof^o Dr. Bernardo Pinheiro Machado Mueller - UnB


Adailton Amaral Barbosa Leite (Doutor)

*Aos meus pais, Socorro e Otacilio (in memoriam),
irmãos, Anderson e Daisy.*

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho. Alguns agradecimentos especiais, contudo, não deveria deixar de citar nominalmente.

Em primeiro lugar, agradeço o apoio fundamental recebido do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que permitiu minha dedicação integral durante todo o curso.

Aos professores Marcus André Mello e Enivaldo Rocha, respectivamente orientador e co-orientador deste trabalho, pela seriedade profissional, confiança, dedicação, amizade e apoio durante todo este período.

Na UFPE, aos professores Ernani Carvalho e Marcelo Medeiros, pela contribuição à minha formação (e amizade). Da UFMG, por meio do Procad/CAPES, ao professor Ernesto Amaral, que tornou mais amigável o *software* estatístico utilizado. Não poderia deixar de registrar também os elogios, críticas e sugestões (incorporadas nesta versão final do trabalho ou em desdobramentos que espero realizar) da banca examinadora da tese.

Durante o curso e eventos que participei, conheci ou reencontrei amigos, alguns dos quais além da amizade deram-me um grande apoio e estímulo nos momentos de maiores dificuldades e incertezas: André Canuto, Armando Albuquerque, Arthur Leandro, Camila Bastos, Cinthia Campos, Clarissa Carvalho, Clóvis Melo, Dalson Britto, Denilson Coelho, Erinaldo Ferreira, Ítalo Fittipaldi, José Alexandre Silva Jr, José Maria Nóbrega, José Mário Wanderley, Juliano Domingues, Kelly Cristina Soares, Keren Xavier, Leon Queiroz, Manoel Leonardo Santos, Marcelo Lima, Marconi Aurélio, Mariana Batista, Natália Leitão, Pedro Lapa, Ranulfo Paranhos, Severino Pessoa e Ricardo Borges (espero não ter esquecido ninguém...). Finalmente, a Amariles e Zezinha, da secretaria do programa.

Na coleta de dados e informações para a pesquisa, tive a sorte de conhecer pessoas com conhecimento e disposição para indicar os caminhos a serem trilhados, fundamentais para o sucesso do trabalho: Railydy Martins (CGU/MDS), Yves Zamboni (CGU), Cinthia Lociks (Min.Saúde), Jorge Rondelli e Jackeline Ribeiro (Inep), Daniel Correia e Marcos Eirado (TSE), Eduardo Nery, Marcelo Aragão e Roberto Ribeiro (TCU), Lydia Sá (AGU), Jackson Oliveira e Arthur Leandro (TCE-PE). Devo agradecer particularmente ao prof. Francisco Ramos (Decon/UFPE), pela cessão de um banco de dados produzido pela sua equipe, que se constituiu em matéria-prima essencial de todo o trabalho. Evidentemente, o tratamento dos dados, sua análise e interpretação são de minha inteira responsabilidade.

Por fim, aos meus pais, Socorro e Otacílio (*in memoriam*), por tudo que me ensinaram na vida. O esforço pessoal que se fez necessário a este empreendimento é fruto disso. O apoio e compreensão da parentada, especialmente Daisy e Anderson, também foram fundamentais nessa longa jornada.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é contribuir para a compreensão da relação entre o desempenho das políticas públicas e a responsabilização dos agentes políticos. Nesse sentido, são analisadas as perdas de agência (irregularidades/corrupção e impropriedades/má gestão) detectadas nas políticas sociais de saúde, educação e assistência social, fortemente descentralizadas da União para os municípios após 1988. A responsabilização vertical dos governos municipais (1997-2004) é tratada em duas dimensões, a arena eleitoral e a ação dos órgãos federais de controle. Foram aplicadas duas estratégias de coleta de dados: a) a consulta à legislação relevante e relatórios institucionais das três áreas e dos órgãos federais de controle, que permitiram avaliações de desenho institucional; e b) a agregação de dados de registros administrativos e pesquisas de diversos órgãos federais (Datasus/Saúde, Inep/Educação, STN/Fazenda, TSE, TCU, CGU, IBGE e IPEA), tendo os municípios brasileiros como unidade analítica. Os dados possibilitaram a construção de modelos explicativos dos incentivos da arena eleitoral para o comportamento dos prefeitos em relação à provisão de bens públicos, dos determinantes das perdas existentes no processo de delegação entre a União e os municípios, das causas de sanções determinadas pelo TCU e dos efeitos das perdas de agência para o desempenho das políticas. A análise dos desenhos institucionais evidenciou os problemas na interação das agências federais de controle, que comprometem a efetividade do sistema, bem como o impacto do desenho das políticas para a intensidade e determinantes das perdas e o risco de descoberta e sanção dos comportamentos indesejáveis. Os resultados dos modelos econométricos mostraram que: a) a eleição dos prefeitos sofre uma influência maior do contexto da disputa política local que do desempenho da gestão das políticas sociais; b) a taxa de investimentos (realização de obras etc) tem maior impacto eleitoral que a melhoria dos serviços públicos de saúde e educação; c) os determinantes das perdas de delegação variam conforme a área, sendo mais importantes os de natureza institucional na saúde e os eleitorais para a educação; d) os municípios sancionados pelo TCU tendem a ser aqueles cujos prefeitos não foram reeleitos e executaram recursos federais destinados a investimentos; e e) as perdas de agência (descumprimento das regras específicas das políticas e gerais de execução de recursos federais) apresentam um impacto socialmente negativo na evolução dos indicadores sociais.

Palavras-chave: descentralização, responsabilização, municípios, políticas sociais, saúde, educação, assistência social, controle externo, controle interno, corrupção, gestão.

ABSTRACT

The objective of this research is to contribute for the understanding of the relationship between the performance of the public policies and the political agent's accountability. In that sense, are analyzed the agency losses (irregularities/corruption, improprieties/bad administration) detected in the social policies of health, education and social assistance, strongly decentralized from the Union for the municipal districts after 1988. The vertical accountability of the municipal governments (1997-2004) is treated in two dimensions, the electoral arena and the action of the federal control agencies. Were applied two strategies of data collection: a) the consultation to the relevant legislation and institutional reports of the three areas and of the federal control agencies, that allowed institutional design evaluations; and b) the aggregation of data from administrative registrations and researches of several federal agencies (Datusus/Saúde, Inep/Educação, STN/Fazenda, TSE, TCU, CGU, IBGE and IPEA), having the Brazilian municipal districts as analytical units. The data made possible the construction of explanatory models of the incentives of the electoral arena for the mayors' behavior in relation to the provision of public goods, the determinants of the existent losses in the delegation process between the Union and the municipal districts, the causes of sanctions determined by TCU and of the effects of the agency losses for the performance of its policies. The analysis of the institutional designs evidenced the problems in the interaction of the federal agencies of control, that they commit the effectiveness of the system, as well as the impact of the design of the policies for the intensity and determinants of the losses and the discovery risk and sanction of the undesirable behaviors. The results of the econometrics models showed that: a) the mayors' election suffers a larger influence of the local political dispute context than that of the social policies administration performance; b) the tax of investments (accomplishment of public works) has larger electoral impact than the improvement of public services of health and education; c) the determinants of the delegation losses vary according to the area, being more important those of institutional nature in the health and the electoral ones for education; d) the municipal districts sanctioned by TCU tend to be those whose mayors were not re-elected and they executed federal resources destined to investments; and e) the agency losses (noncompliance of the policies' specific rules and general of federal resources execution) presents a socially negative impact on the social indicators' evolution.

Keywords: decentralization, accountability, counties, social policies, health, education, welfare, external control, internal control, corruption, management.

Lista de Siglas

AFCE	Analista de Finanças e Controle Externo
TFCE	Técnico de Finanças e Controle Externo
AUCE	Auxiliar de Controle Externo
AAA	agências autônomas de auditoria
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AECI	Assessor Especial de Controle Interno
AGU	Advocacia-Geral da União
ATIVA	Sistema de Planejamento e Acompanhamento de Atividades da SFC
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BGU	Balanço Geral da União
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal
CAPcD	Centro de Atendimento a Pessoas com Deficiência
CBEx	cobrança executiva
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CGU	Corregedoria-Geral da União
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CISSET	Secretaria(s) de Controle Interno (setorial)
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COAUDI	Coordenação de Auditoria
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público

DATASUS	Departamento de Informática do SUS
DCAA	Departamento de Controle, Avaliação e Auditoria (Minist.Saúde)
DELIQ/MP	Departamento de Extinção e Liquidação/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
DEMEC	Delegacia Regional do Ministério da Educação
DENASUS	Departamento Nacional de Auditoria do SUS
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DRU	Desvinculação de Receitas da União
DTN	Departamento do Tesouro Nacional
EC	Emenda Constitucional
EMFA	Estado-Maior das Forças Armadas
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFS	instituições de fiscalização superiores
IGF	Inspetoria-Geral de Finanças
IGP-DI	Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna

INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRPF	Imposto sobre a Renda – Pessoa Física
IRPJ	Imposto sobre a Renda – Pessoa Jurídica
ISS	Imposto sobre Serviços
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MAS	Ministério da Assistência Social
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MD	Ministério da Defesa
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e Combate à Fome
MESP	Ministério dos Negócios de Educação e Saúde Pública
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MP	Medida-Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPF	Ministério Público Federal
MPU	Ministério Público da União
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MTIC	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
NOAS	Norma Operacional da Assistência à Saúde
NOB	Norma Operacional Básica

OCDE	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OGU	Orçamento Geral da União
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	organização não-governamental
PAB	Piso da Atenção Básica
PACS	Programa Agentes Comunitários de Saúde
PBF	programa Bolsa Família
PcD	peessoas com deficiência
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PNE	portadores de necessidades especiais
PPA	Plano Pluri-Anual
PPD	peessoas portadoras de deficiência
PSF	Programa Saúde da Família
RAP	Restos a Pagar
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAC	Serviços de Ação Continuada
SAI	instituições superiores de auditoria
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SAS	Secretaria de Assistência à Saúde
SAS	Secretaria de Assistência Social
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SECEX	Secretaria de Controle Externo
SECIN	Secretaria Central de Controle Interno
SECOB	Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União
SEFID	Secretaria de Fiscalização de Desestatização
SEFIP	Secretaria de Fiscalização de Pessoal
SEFTI	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

SEGECEX	Secretaria-Geral de Controle Externo
SEMAG	Secretaria de Macroavaliação Governamental
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência
SEPROG	Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SEST	Secretaria de Controle das Estatais
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SNA	sistema nacional de auditoria do SUS
SPCI	Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE	Tomada de Conta Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
TFR	Tribunal Federal de Recursos
TRF	Tribunal Regional Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

Lista de Gráficos, Tabelas e Quadros

Gráficos:

Gráfico 1	Gasto Social e Transferências Federais (1980-2008)	56
Gráfico 2	Gastos da União, por Funções Seleccionadas (1980-2008)	58
Gráfico 3	Gastos da União, por Funções Seleccionadas (1980-2008)	59
Gráfico 4	Gastos em Saúde, por Grandes Áreas Programáticas (1995-2004)	65
Gráfico 5	FNDE – Execução Orçamentária (1997-2006)	69
Gráfico 6	SAC – Serviços de Ação Continuada, atendimentos financiados com recursos federais, 1999-2005	73
Gráfico 7	Benefícios Continuados da Assistência Social (BPC / RMV), por Espécie (1995-2007)	75
Gráfico 8	CGU – Evolução do Quadro de Pessoal (2003/2006)	105
Gráfico 9	SFC – Ações de Governo Acompanhadas (2000-2006)	106
Gráfico 10	CGU – Ações de Controle (2000-2006)	107
Gráfico 11	DENASUS/MS – Ações de Controle (2002-2006)	110
Gráfico 12	FNDE – Ações de Controle Realizadas (1997-2004)	112
Gráfico 13	TCU – Execução Orçamentária (1994-2007)	132
Gráfico 14	TCU – Fiscalizações Iniciadas (1998-2007)	138
Gráfico 15	TCU – Processos CBEx Formalizados (1991-2007)	143

Tabelas:

Tabela 1	Gasto Público Consolidado, por Função e Esfera Federativa (2000-2008)	60
Tabela 2	Tipologia de Desempenho das Gestões Locais, por Níveis de Aprovação da População	79
Tabela 3	Determinantes da Reeleição p/Prefeito (2000)	84
Tabela 4	Determinantes da Reeleição p/Prefeito (2004)	85
Tabela 5	FNAS – Qtde de Processos Pendentes de Análise, por Exercício (2007)	114
Tabela 6	CGU – Sorteios nos Municípios (1-14): Comparativo Universo x Amostra	117

Tabela 7	CGU – Sorteios nos Municípios (1-14): Principais Ocorrências, por Tipo	118
Tabela 8	CGU – Sorteios nos Municípios (1-14): Ocorrências, por Tipo e Função de Governo	118
Tabela 9	CGU – Correlações dos Achados dos Sorteios com Variáveis Institucionais e Demográficas	119
Tabela 10	TCU – Deliberações Jurisdicionais (2000-2007)	129
Tabela 11	TCU – Pessoal, Quadro Efetivo (1995-2007)	131
Tabela 12	TCU – Processos Julgados (1998-2007)	134
Tabela 13	TCU – Processos Encerrados, por Gestão Municipal	145
Tabela 14	TCU – Processos Encerrados, por Função de Governo (1983-2008)	146
Tabela 15	TCU – Cobertura dos Municípios, por Gestão (1993-2008)	146
Tabela 16	TCU – Processos Julgados, por Ator Político Interveniente (1983-2008)	148
Tabela 17	TCU – Processos de Municípios, por Tipo e Resultado, Sanção e Ator Interveniente	148
Tabela 18	TCU – Processos Municipais: TCEs, por Função de Governo, Motivo de Instauração e Gestão	150
Tabela 19	TCU – TCEs de Municípios, por Função de Governo, Motivo de Instauração e Julgamento	152
Tabela 20	TCU – TCEs de Municípios, por Função, Gestão e Sanção	153
Tabela 21	TCU – TCEs de Municípios, por Gestão Municipal, Função e Ano de autuação	154
Tabela 22	TCU – TCEs de Municípios, por Gestão Municipal, Função e Ano de Julgamento	155
Tabela 23	Determinantes das Perdas de Agência (3 áreas)	163
Tabela 24	Determinantes das Perdas por Irregularidades (3 áreas)	165
Tabela 25	Determinantes das Perdas por Improriedades (3 áreas)	166
Tabela 26	Determinantes das Perdas de Agência na Saúde	167
Tabela 27	Determinantes das Perdas por Irregularidades na Saúde	168
Tabela 28	Determinantes das Perdas por Improriedades na Saúde	169
Tabela 29	Determinantes das Perdas de Agência na Educação	171
Tabela 30	Determinantes das Perdas por Irregularidades na Educação	172

Tabela 31	Determinantes das Perdas por Improriedades na Educação	173
Tabela 32	Matriz de Correlação: Assistência Social (PcD) x Indicadores econômico-sociais	175
Tabela 33	Determinantes das Perdas de Agência na Assistência Social	176
Tabela 34	Determinantes das Perdas por Irregularidades na Assistência Social	177
Tabela 35	Determinantes das Perdas por Improriedades na Assistência Social	178
Tabela 36	Determinantes das Sanções pelo TCU (1997-2000)	181
Tabela 37	Impacto das Perdas de Agência na Saúde: Procedimentos de Atenção Básica, por Usuário	186
Tabela 38	Impacto das Perdas de Agência na Saúde: Mortalidade Infantil	187
Tabela 39	Impacto das Perdas de Agência na Educação: % Docentes com nível superior de formação (1 ^a . a 4 ^a . séries)	189
Tabela 40	Impacto das Perdas de Agência na Educação: Taxa de Aprovação (1 ^a . a 4 ^a . séries)	190
Tabela 41	Impacto das Perdas de Agência na Assistência Social: Existência de Centro de Atendimento a PcD	192
Tabela 42	Perdas de Agência (2001-2004): Resumo dos Resultados de Hipóteses	193
Tabela 43	Impactos das Perdas de Agência (2001-2004): Resumo dos Resultados de Hipóteses	196
Quadros:		
Quadro 1	Efeitos das Instituições e Competição Política na Governança	32
Quadro 2	TCU – Funções e Atividades <i>pós</i> -1988	128
Quadro 3	Sistema Federal de Controle: Resumo das Atividades desenvolvidas, por Órgão	142

SUMÁRIO

Resumo	v
<i>Abstract</i>	vi
Lista de Siglas	vii
Lista de Gráficos, Tabelas e Quadros	xii
Introdução	1
1. Descentralização e Responsabilização em Políticas Públicas	9
1.1 Delegação e Custos de Agência	10
1.2 Federalismo, Descentralização e Agência	16
1.3 Responsabilização Vertical: bens públicos x <i>club goods/ rent-seeking</i>	26
1.4 Responsabilização Horizontal: agentes estatais de freios e contrapesos	34
1.4.1 Agências de Controle Externo e Interno	38
2. <i>Principals e Agents</i>: os ministérios e a descentralização de suas políticas, os municípios e a estrutura de incentivos dos seus governantes	47
2.1 O processo de descentralização das políticas pós-1988	47
2.1.1. A dinâmica da descentralização dos recursos financeiros	54
2.1.2 Conteúdo e dinâmica das reformas das políticas sociais pós-88	62
2.1.2.1 Saúde	63
2.1.2.2. Educação	66
2.1.2.3 Assistência Social	70
2.2 <i>Agents</i> : os municípios e as motivações de seus governos	76
3. Controle Interno: desenho institucional, evolução e desempenho	87
3.1 Evolução do desenho institucional do controle interno federal	87
3.2 Forma de atuação e estrutura organizacional do controle interno federal	96
3.3 Autocontrole: estrutura e funcionamento dos órgãos setoriais	107
3.3.1 Saúde: um sistema nacional de auditoria, previsto na lei orgânica	108
3.3.2 Educação: a centralização em uma estrutura autárquica	111
3.3.3 Assistência Social: a devolução resultou em centralização	113
3.4 Perdas de Agência: os achados dos sorteios nos municípios	115

4. Controle Externo: desenho institucional, evolução e desempenho	121
4.1 Evolução do desenho institucional do controle externo	121
4.2 Forma de atuação e estrutura organizacional do controle externo federal	127
4.3 A ação do TCU nos municípios brasileiros	143
5. Determinantes e Impactos das Perdas de Agência nas Políticas Sociais	157
5.1 Determinantes das Perdas de Agência	159
5.1.1 Perdas de Agência na Saúde	167
5.1.2 Perdas de Agência na Educação	170
5.1.3 Perdas de Agência na Assistência Social	174
5.2 Determinantes das sanções aplicadas pelo controle externo	179
5.3 Impacto das Perdas de Agenciamento no desempenho das políticas sociais	183
5.3.1 Impacto das perdas de agência na saúde	185
5.3.2 Impacto das perdas de agência na educação	188
5.3.3 Impacto das perdas de agência em serviços de assistência social	191
5.4 considerações finais	193
Conclusão	197
Referências Bibliográficas	203
Legislação Consultada	222
Anexo 1	228

Introdução

Em que medida o desempenho das políticas públicas resulta da responsabilização dos governantes? O objetivo principal desta pesquisa é contribuir para a compreensão deste fenômeno, observando os problemas de delegação envolvidos na execução das políticas sociais descentralizadas para os municípios após a constituição de 1988.

Normativamente, a descentralização das políticas públicas é apontada como um dos principais requisitos para a democratização e eficiência do Estado, contribuindo para melhorar a gestão dos recursos, incentivar a participação no processo decisório e elevar os níveis de transparência e responsabilização política.

A ineficiência e iniquidade dos gastos sociais brasileiros têm sido freqüentemente associadas por pesquisadores e atores políticos ao modelo centralizado que predominou durante o regime militar. Como exemplo, Oliveira (1998) cita um estudo do Banco Mundial (1988) constatando que apesar dos gastos sociais do Brasil em algumas áreas serem mais elevados que os de outros países de renda média equivalente, os principais indicadores de saúde e educação do país mostravam resultados bem inferiores. Os determinantes desse fraco desempenho seriam a ineficiência da gestão, a existência de grandes desperdícios e a realização de gastos que beneficiavam os segmentos mais favorecidos da sociedade. Em síntese, o estudo sugeria ampliar a representação e participação da sociedade, fortalecer financeiramente os entes subnacionais e descentralizar as políticas sociais para os entes onde a oferta dos serviços fosse mais eficiente.

Entre as principais marcas da constituição de 1988 estão a elevação dos municípios à condição de entes federados, uma expressiva descentralização política, fiscal e administrativa que favoreceu principalmente a esfera local e a abertura de canais institucionais de participação da sociedade na gestão de políticas nas três esferas federativas. Duas décadas depois, o Brasil se converteu em um dos países

mais descentralizados do mundo em desenvolvimento (Souza, 2004). Com efeito, o escopo das políticas foi ampliado pela multiplicação de programas, o acesso foi potencialmente universalizado, as três esferas federativas foram envolvidas na formulação, execução e financiamento e os indicadores sociais apresentaram melhorias expressivas.

A atual constituição também desconcentrou o poder, reforçando os mecanismos de freios e contrapesos e as instituições de controle. O legislativo retomou suas prerrogativas, o judiciário foi dotado de ampla independência, o ministério público conquistou autonomia e atribuições muito mais abrangentes e o fim da censura ampliou a liberdade de informação. O sistema de controle público também evoluiu significativamente desde então: a constituição acrescentou a observação da economicidade e desempenho ao escopo das suas análises, antes restrita à verificação de conformidade. O TCU tem ampliado sua capacidade institucional, com autonomia e financiamento estável. Criado nos anos 20, o controle interno do executivo passou por duas reformas significativas, em 1994 e 2003, que ampliaram largamente sua eficiência e eficácia.

Nesse período, as políticas sociais passaram por reformas e descentralização profundas. Atualmente a execução direta de políticas sociais pelo governo federal se restringe basicamente àquelas que têm o formato de transferências a pessoas (aposentadorias e benefícios previdenciários, BPC – benefício de prestação continuada e Bolsa Família). Os mecanismos de financiamento federal evoluíram dos instrumentos mais burocráticos, como os convênios, para os pagamentos por produção e fundo-a-fundo. No desenho adotado, crescentemente as esferas subnacionais contam com a garantia de recursos distribuídos pelo governo federal, independente de sua capacidade governativa, esforço tributário e – em menor dimensão – lealdade política. Contudo, apesar de *seguir a receita* e apresentar uma melhoria expressiva dos indicadores sociais, os resultados permanecem aquém do esforço empreendido.

Permanecem graves problemas no acesso e qualidade dos serviços públicos e incontáveis são os exemplos de desvios, corrupção e ineficiência, que se traduzem em indicadores em patamares incompatíveis com o esforço da sociedade. Com efeito, o desempenho escolar dos estudantes brasileiros que participaram em

2003 do PISA (*Programme for International Student Assessment*), uma avaliação organizada pela OCDE (Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento), foi o mais baixo entre os 34 países participantes, apesar de estar entre os países que realizam maiores gastos em educação, como proporção do PIB (Diaz, 2007). Do mesmo modo, quando comparado internacionalmente, o sistema de saúde brasileiro mantém um desempenho inferior ao de outros países em condições econômicas semelhantes, apontando para a possibilidade real de melhoria dos indicadores, mesmo se mantidos os níveis de riqueza do país e dos gastos públicos em saúde (Martinez, 2007).

A literatura aponta fatores estruturais, institucionais e de competição política como determinantes para as escolhas dos agentes políticos entre prover bens públicos, bens privados e *rent-seeking*. Keefer e Khemani (2004) afirmam que em decorrência da assimetria informacional, a realização de obras e transferências focadas facilita para os cidadãos a comparação entre as promessas e realizações dos políticos. Por outro lado, Tanzi e Davoodi (2001) verificaram uma associação positiva entre os níveis de investimento e de corrupção. Alston, Melo, Mueller e Pereira (2008) relacionaram o comportamento dos agentes aos mecanismos de freios e contrapesos e à competição política. Chhibber e Nooruddin (2004) observaram que a elevação da margem de vitória dos governantes reduz sua necessidade de atender interesses estreitos.

Neste estudo, bens públicos são definidos em sentido *lato*, referindo-se a um conjunto de bens meritórios que deveriam ser gerados pelas políticas aqui tratadas, especialmente os serviços básicos de saúde e assistência social e o ensino básico. Uma característica institucional relevante para os propósitos desta pesquisa é a natureza federalista do Estado brasileiro, que impacta de forma distinta a atuação das instituições e a disputa política, conforme a esfera de governo. O fortalecimento do controle externo sobre o executivo federal, por exemplo, não necessariamente se reproduz no controle da ação dos executivos subnacionais.

Os estudos sobre a provisão de bens públicos e privados pelos agentes políticos (especialmente sobre a corrupção), tendo os países como unidade de análise, utilizam-se em grande medida de dados ecológicos e de pesquisas subjetivas e, pela

sua natureza, deixam de considerar inúmeras variáveis institucionais que influenciam os resultados. Observar os municípios brasileiros permite inúmeras vantagens: um elevado número de casos, com ampla diversidade sócio-econômica, institucional e de competição política, controlados por contextos mais amplos e, mais recentemente, a obtenção de dados objetivos produzidos pelas agências de controle.

No Brasil, o foco da análise de políticas – formulação, gestão e avaliação – tem sido o nível macro, com pequena atenção dispensada à sua execução pelos agentes no nível local. Quando este é o objeto, a regra é o estudo de caso ou a comparação de alguns poucos casos. Por outro lado, os poucos trabalhos que tem examinado a atuação das agências de controle também tem privilegiado o estudo da sua ação sobre os governos central ou regionais, analisado a atuação de cada um de forma isolada, desconsiderando a interação e complementaridade entre eles, ou separado a dinâmica institucional e a evolução de sua capacidade dos resultados efetivos das políticas.

Este estudo inova ao deslocar o foco para o comportamento de uma amostra do conjunto dos municípios brasileiros e, adicionalmente, relacionar os resultados das políticas no nível municipal às perdas de agenciamento e ao processo de competição política. Nesse sentido, analisa-se a responsabilização dos governos locais em duas direções: pelos cidadãos/eleitores locais e pelo governo central, que transferiu recursos administrativos e financeiros para a implementação das políticas.

O estudo tomou como pressuposto que a elevação do poder decisório dos entes municipais (*agentes*) não foi acompanhada de aumento equivalente no seu nível de responsabilização, como previsto no modelo normativo da constituição de 1988, o que resultou em elevadas perdas de agenciamento para a União e sociedade (*principais*). O elevado nível de perdas decorre da reduzida capacidade de monitoramento e sanção, pelos eleitores e órgãos federais de controle público, resultando em baixos níveis de incentivos e estrangimentos para que os agentes políticos locais se esforcem para prover mais e melhores bens públicos.

Para compreender o fenômeno, a questão apresentada no primeiro parágrafo foi decomposta, visando mensurar:

- a) *quais as escolhas dos prefeitos dos municípios brasileiros são efetivamente valorizadas pelos cidadãos?*
- b) *qual o impacto das características da disputa política local na responsabilização eleitoral, isto é, na recompensa ou sanção dos prefeitos pelos cidadãos, em resposta ao seu desempenho?*
- c) *quais os fatores institucionais e de competição política influenciam a escolha dos governantes entre prover bens públicos e bens privados?*
- d) *Estes fatores também influenciam a sanção das irregularidades, pelo TCU?*
- e) *como o desenho institucional das políticas públicas contribui para essas escolhas?*
- f) *como o desenho institucional e ação do sistema de controle público contribuem para essas escolhas? e*
- g) *quais as perdas de agenciamento e como elas impactam o resultado das políticas públicas?*

A partir da literatura selecionada, foram examinadas as seguintes hipóteses gerais para explicar estas questões de pesquisa:

- a) o desempenho dos governos municipais na produção de bens públicos tem um efeito limitado na responsabilização eleitoral, ou seja, o impacto da dinâmica da disputa política local sobre a reeleição dos prefeitos é maior que suas escolhas de políticas públicas e os cidadãos tendem a premiar os governantes que mais realizam obras, em detrimento daqueles que obtém melhor desempenho na gestão das políticas sociais;
- b) as perdas de agência geradas pelos governos municipais nas políticas descentralizadas têm como fatores explicativos características institucionais (como o tamanho do setor público, o nível de gastos e de investimentos) e resultantes da competição política, como a margem de vitória do prefeito e o seu nível de apoio no legislativo local; e
- c) contrariamente às expectativas de que a ampliação da autonomia do poder local resulta em mais adaptabilidade das políticas às especificidades locais e, portanto, gera melhores resultados, uma hipótese deste trabalho é que na presença de frágeis mecanismos de responsabilização, a discricionariedade amplia as perdas de

agência e estas contribuem negativamente para o desempenho das políticas públicas.

O estudo observou a atuação dos municípios como agentes da União nas três principais funções sociais de governo – saúde, educação e assistência social –, cujas ações passaram por um intenso processo de descentralização. Cada área foi observada por meio de suas ações básicas, tendo as gestões municipais como as unidades de análise. O objeto da pesquisa foi delimitado ao período 1996 (T_0) a 2004, compreendendo duas gestões municipais. Foram também analisados o desenho, estrutura e atuação dos órgãos de controle, especialmente sobre o comportamento dos municípios.

Nesse período, os governos atuaram em um contexto macroeconômico de relativa estabilidade, favorecendo a comparação dos dados financeiros, o que não ocorria anteriormente a 1994. Esse período capta o efeito de importantes reformas institucionais e das políticas públicas, como a criação da SFC – Secretaria Federal de Controle/Ministério da Fazenda (1994), a NOB – Norma Operacional Básica 01/96 (alteração das regras da Atenção Básica à Saúde), a aprovação do FUNDEF (educação) em 1996 e a intensificação da descentralização da assistência social (a LOAS foi aprovada em dez/93). Adicionalmente, observa-se o aperfeiçoamento das bases de dados relativas aos registros administrativos, contribuindo para a qualidade da informação obtida. Uma outra vantagem é que os dados que são coletados apenas por ocasião do Censo (IBGE) refletirão o ano central (2000) do período observado, reduzindo a magnitude de eventuais defasagens.

Para a coleta de dados foram utilizadas duas estratégias:

- a) consulta a fontes primárias constituídas pela legislação relevante para a regulação das áreas envolvidas e relatórios de atividades institucionais, que permitiram avaliar seu desenho institucional, estrutura, dinâmica e atuação; e
- b) utilização de registros administrativos (bancos de dados setoriais) do Datasus (Saúde), Inep (Educação), STN/Min.Fazenda, TSE, TCU, além de sorteios realizados pela CGU em 2003-2004. Esses dados foram complementados com pesquisas realizadas pelo IBGE (Censo e Perfil dos Municípios Brasileiros) e IPEA.

O estudo está estruturado em cinco capítulos. O primeiro capítulo traz a fundamentação teórica, discutindo a relação principal-agente nas relações federativas e seu processo de descentralização. Em seguida são discutidos os dois sentidos dos processos de responsabilização: vertical e horizontal, os quais deveriam constranger os agentes a proverem melhores bens públicos, em decorrência dos incentivos da arena eleitoral e dos mecanismos de freios e contrapesos representados por outros agentes estatais.

O capítulo dois inicia a abordagem empírica, desenhando o cenário onde se dão as relações de agência observadas: de um lado, o governo central, com suas políticas e interesses; do outro, os municípios, com a estrutura de incentivos advinda da competição política para seus governantes. O texto aborda o processo de descentralização, compreendendo a dinâmica da descentralização financeira e das reformas das políticas setoriais pós-88, examinando em seguida os incentivos da arena eleitoral para o comportamento dos governantes locais. A trajetória do gasto federal e consolidado das políticas revela a redução do interesse do governo federal em financiar a execução local de serviços públicos descentralizados, direcionando seus esforços crescentemente para as políticas de transferência direta a pessoas. No outro pólo, o desempenho dos prefeitos na gestão das políticas sociais apresenta um reduzido impacto para o seu êxito eleitoral, determinado principalmente pela realização de investimentos e características locais da competição política.

O capítulo seguinte traz a dinâmica institucional, estrutura organizacional e atuação do controle interno do executivo federal. Além do órgão central, seções foram destinadas aos órgãos setoriais de cada ministério, responsáveis pela realização do autocontrole. Finalmente, são apresentados de forma agregada os achados dos sorteios realizados pela CGU a partir de 2003, os quais constituíram matéria-prima fundamental para os modelos econométricos aplicados na pesquisa. Verifica-se que o desenho institucional das políticas resulta em variações na intensidade e no tipo de perdas de agência entre as três áreas analisadas.

O quarto capítulo volta-se para o TCU, a agência federal de controle externo, analisando sua evolução institucional, organizacional e forma de atuação. Em seguida, a partir de dados da instituição, examina-se sua atuação nos municípios nesse

período. Observa-se que o nível de cobertura dos municípios é muito reduzido, as decisões do TCU são intempestivas e reativas à atuação do controle interno do executivo. Além disso, o desenho institucional das políticas impacta o risco de descoberta e sanção das perdas de delegação.

O último capítulo utiliza-se de modelos econométricos para explicar os determinantes das perdas de agência na relação União / municípios, compara esses determinantes com as causas que geram sanções por parte do TCU e verifica o impacto dessas perdas no comportamento de indicadores de esforço e resultado das políticas públicas. Os resultados mostraram que na saúde, onde o governo central conta com maior capacidade de coordenação federativa, os determinantes das perdas são principalmente de natureza institucional, enquanto na educação, onde a coordenação do governo central é baixa, prevalecem os determinantes de natureza eleitoral. Por sua vez, as sanções do TCU atingem mais os prefeitos que não se reelegem para um segundo mandato e executam recursos destinados a investimentos. Finalmente, os resultados evidenciaram que as perdas de agência apresentam um impacto socialmente negativo, especialmente aquelas que decorrem da prática de atos irregulares.

Capítulo 1

Descentralização e Responsabilização em Políticas Públicas

Esta pesquisa utiliza o paradigma *principal-agente* para explicar o desempenho das políticas públicas a partir da influência dos níveis de responsabilização dos atores políticos. Com esse objetivo, o capítulo se inicia recuperando da literatura especializada a análise dos problemas de delegação e as perdas/custos envolvidos nessa relação. Na segunda seção, o texto introduz o debate sobre federalismo e descentralização, fundamental para a compreensão do desenho institucional das políticas públicas, das agências e dos mecanismos de responsabilização no país.

A terceira seção centra o debate na responsabilização vertical, abordando os incentivos advindos da arena eleitoral para os agentes políticos escolherem entre prover bens públicos ou privados (*club goods / rent-seeking*). Na quarta e última seção, a atenção se volta para a responsabilização horizontal, analisando o papel dos agentes estatais de freios e contrapesos.

Antes, porém, cabe explicitar o que está sendo definido como bens públicos. Na microeconomia, os *bens públicos* (Pindyck e Rubinfeld, 2006) são aqueles que possuem cumulativamente duas características: são *não exclusivos* (bens que as pessoas não podem ser impedidas de consumir, tornando difícil a cobrança de sua utilização) e *de consumo não rival* (bens cujo custo marginal de produção é zero para um consumidor adicional, o que não ocorre com a maioria dos produtos ofertados pelas empresas privadas)¹. Nesse sentido, muitos analistas utilizam-se desta expressão para se referirem apenas àqueles bens que não possam ser adequadamente providos pelo mercado. Outros pesquisadores, contudo, utilizam este conceito para a análise da

¹ O exemplo clássico de um bem público puro é a defesa nacional. Alguns bens possuem apenas uma dessas características. Eles podem ser exclusivos mas de consumo não rival, como a travessia de uma ponte ou o acesso a um canal de televisão (que podem ser cobrados, apesar do custo marginal igual a zero para um consumidor adicional), ou de consumo rival e não exclusivos, como a pesca em um grande lago ou a poluição do ar, que reduzem a possibilidade do uso por outras/algumas pessoas (Pindyck e Rubinfeld, 2006).

provisão de serviços públicos de saúde e educação, serviços que são disputáveis (tem custo marginal positivo) e podem ser exclusivos (ter sua utilização cobrada).

Pindyck e Rubinfeld (2006) argumentam que estes serviços são providos pelo Estado não por se caracterizarem como bens públicos, mas porque acarretam externalidades positivas (quando uma ação gera benefícios a terceiros). Para Mendes e Sousa (2006), à medida em que o benefício social supera o benefício privado, esses se constituem em serviços meritórios (*merit goods*). Nesse sentido, no âmbito deste trabalho, *bens públicos* refere-se a um conjunto de bens meritórios gerados pelas áreas de políticas aqui analisadas, especificamente os serviços básicos de saúde e assistência social e o ensino fundamental.

1.1 Delegação e Custos de Agência

A teoria da delegação, ou da relação principal-agente, resulta de uma evolução do conceito de *custos de transação*, elaborado por Ronald Coase (1937) e outros economistas na área de organização industrial e economia institucional.

Para Coase, há dois métodos alternativos de coordenação da produção de bens: a realização de transações no mercado ou a internalização dessas transações em uma firma. O que caracteriza uma firma é a relação legal e hierárquica entre empregador e empregado, em que aquele, pessoalmente ou por um agente, controla o trabalho deste, definindo quando trabalhar, o que e como fazer. A principal razão para o estabelecimento de uma firma estaria nos custos de transação envolvidos no processo de negociação no mercado, que envolvem a barganha de preços, a descoberta da real qualidade do bem ou serviço (*measurement*), a certeza do direito de propriedade (*enforcement*) e a incerteza quanto à mudança de atitude da(s) outra(s) parte(s) ao longo do tempo. Desse modo, firmas seriam criadas ou ampliadas sempre que os custos de transação de recorrer ao mercado fossem superiores ao emprego da autoridade direta (Coase, 1937).

Jensen e Meckling (1976) observaram que também existem custos de transação nas relações intra-firmas, que se estendem inclusive a qualquer situação que envolve esforço cooperativo, mesmo quando não existe uma relação clara de

autoridade. Eles definiram uma relação de agência como um contrato em que uma ou mais pessoas (*principal*) comprometem outra pessoa (*agent*) a executar algum serviço, envolvendo a delegação de alguma decisão, o que representa um ganho de autoridade para o agente. Se ambas as partes buscam maximizar suas utilidades, o agente não agirá sempre no melhor interesse do principal, sendo geralmente impossível, a um custo zero, que o principal assegure que o agente agirá sempre em seu melhor interesse.

Nesse sentido, Jensen e Meckling (1976) argumentam que delegar inevitavelmente implica em custos de agência, representados pela soma:

- a) *das despesas do principal com o monitoramento do comportamento do agente;*
- b) *das despesas de vinculação do agente, representadas pelos incentivos e imposição de sanções, visando alinhar os seus interesses aos do principal; e*
- c) *por perdas residuais, decorrentes de algumas divergências entre as decisões tomadas pelo agente e aquelas que maximizariam os interesses do principal.*

Em outros termos, *compliance* imperfeita é um custo a ser comparado com os benefícios decorrentes de delegação (McCubbins, Noll e Weingast, 1987), configurando o dilema do controle: por um lado, a ampliação da autonomia favorece o aproveitamento, pelo agente, de oportunidades decorrentes da agilidade e adaptabilidade de suas decisões, mas, por outro, ela pode ser direcionada para decisões contrárias aos interesses do principal, entre as quais a obtenção de benefícios pessoais. Além disso, os principais enfrentam um *trade-off* entre o custo de oportunidade do gasto necessário para obter um certo nível de *compliance* e outros resultados possíveis para tais recursos (McCubbins, Noll e Weingast, 1987).

A magnitude dos custos de agência é específica a cada organização. Sua variação depende das preferências dos agentes, da facilidade com que eles podem exercitar as suas próprias preferências no processo decisório, dos custos de monitorar e alinhar suas atividades, dos graus de complexidade e de especificidade, da dispersão geográfica das ações e da competição de agentes no mercado (Jensen e Meckling, 1976). Assim, quanto mais difícil for avaliar o desempenho e substituir o agente, maiores são os incentivos para que estes se distanciem dos interesses do principal, que

tem incentivos para gastar com o monitoramento de seus agentes até o ponto em que o custo marginal torne-se equivalente aos benefícios marginais de tais atividades.

A análise do *problema de agência* envolve principalmente os conceitos de oportunismo e assimetria de informação (Pindyck e Rubinfeld, 2006; Melo, 1996b). O oportunismo descreve a discrepância entre o comportamento dos indivíduos *ex ante* e *ex post* numa situação contratual, manifestando-se de duas maneiras: *ex ante*, por meio de *seleção adversa*, que resulta da incapacidade do *principal* em observar perfeitamente as intenções e as habilidades do agente antes do contrato estar vigorando; e *ex post*, por meio do *risco moral*, isto é, da impossibilidade do *principal* ter informações perfeitas e completas sobre as ações do agente após o contrato estar vigorando, pois este pode buscar atender a seus próprios interesses em detrimento dos do *principal*. Estes riscos podem ser minimizados por meio de regras, incentivos, supervisão e controle. Quando se torna impossível a medição direta do empenho do agente, uma estrutura de incentivos que seja capaz de recompensar o resultado obtido por altos níveis de desempenho pode induzir os agentes a buscarem alcançar os resultados estabelecidos pelo principal (Pindyck e Rubinfeld, 2006).

A conotação negativa presente nos estudos iniciais de economia e política sobre questões de delegação tem sido substituída por uma avaliação mais condescendente. Lupia (2001) argumenta que a delegação é benéfica porque sua utilização possibilita superar diversas limitações (tempo, energia e *expertise*, por exemplo) do principal. Os políticos também delegam para agências por conta da incerteza sobre qual decisão é mais desejável e porque podem transferir-lhes os ônus das decisões controversas (McCubbins, Noll e Weingast, 1987).

Por isso, delegação tornou-se um conceito central do processo de formulação e estudo de políticas. Delegações podem ser vistas, por exemplo, dos cidadãos para os políticos eleitos (legislativo e executivo); do legislativo para o executivo (implementação e/ou regulamentação) e judiciário (interpretação e aplicação das regras); dentro do executivo para a burocracia; e, em uma federação, entre as várias esferas de governo. O modelo principal-agente tem sido usado para determinar quando o agente tende a agir (ou não) visando o melhor interesse do principal e como este pode projetar instituições políticas para afetar a estrutura de

incentivos e, portanto, das ações futuras de seus agentes. Entretanto, se algumas condições que criam motivações e/ou constrangimentos não forem satisfeitas, o objetivo de delegar poderes para tornar as decisões mais ágeis e adaptadas às situações específicas para gerar resultados mais positivos pode ser comprometido e os agentes podem utilizar a assimetria informacional, *expertise* e autoridade política para agirem além ou contrariamente à delegação recebida, transformando a delegação em abdicação (Lupia e McCubbins, 1994).

A aplicação do paradigma principal-agente ao controle dos agentes políticos tem entre seus principais formuladores McCubbins e um grupo de pesquisadores associados. Analisando o controle do congresso americano sobre o executivo, McCubbins e Schwartz (1984) se opõem à visão então predominante de que haveria omissão do congresso no papel de controlar o executivo, argumentando que o que era visto como negligência, na verdade era a preferência por outros mecanismos menos diretos. Eles definiram duas categorias de instrumentos pelos quais os principais controlam seus agentes:

- a) *police patrol* (patrulha policial): são mecanismos comparativamente centralizados, ativos e diretos. Por iniciativa do principal, uma amostra de atividades é examinada, visando descobrir e remediar metas legislativas e, assim, desencorajar ações de violação; e
- b) *fire alarm* (alarme de incêndio): são instrumentos menos centralizados, menos ativos e diretos, pelos quais um sistema de regras, procedimentos e práticas informais possibilita que grupos de interesse e cidadãos individualmente examinem decisões administrativas, questionem decisões, comuniquem violações e cobrem soluções, seja pelas agências executivas, seja junto aos tribunais ou ao próprio Congresso.

McCubbins e Schwartz (1984) argumentam que os congressistas preferem monitorar as agências por mecanismos de alarme de incêndio, que lhes apresentam menores custos de oportunidade, ou seja, eles recebem créditos quando intervêm em resposta à reclamação de seus eleitores e podem direcionar seu tempo a outras atividades que lhes rendam mais créditos ou à fiscalização focada, em vez de gastarem muito tempo examinando uma pequena amostra de ações do executivo,

tentando identificar algumas poucas ações que prejudiquem diretamente seu eleitorado. Entretanto, em equilíbrio, quando o congresso decide sobre política de regulação das agências, a política é do tipo comando-e-controle (semelhante a *police patrol*, em vez de basear-se em incentivos, o tipo mais próximo a *fire alarms*), o que as torna mais suscetíveis às intervenções do Congresso.

Calvert, McCubbins e Weingast (1989) modelam o controle político sobre a burocracia do governo central norte-americano como um sistema de freios que criou uma estrutura de incentivos que constroem os burocratas a escolher políticas que refletem os desejos dos políticos. Eles formalizam a execução de políticas como um jogo de interação repetida entre legisladores, o presidente e os agentes burocráticos e definem a discricão de agência como o abandono das posições acordadas com os políticos no momento da delegação e nomeação do responsável pelo programa, o que só ocorre de fato quando os políticos possuem pouca informação e falta de vontade de controlar. Caso contrário, as escolhas não respondem às preferências dos agentes, mas dos *principals* eleitos. A área de discricão da agência ocorre dentro do intervalo de aceitação dos múltiplos principais (executivo e congresso), onde ocorre um *controle latente*. Além do ponto extremo, encontra-se a área de *controle ativo* dos políticos, definida na fase de nomeação (*appointment*) e por supervisão descentralizada, empregando instrumentos de *fire alarms*. Entretanto, o principal mecanismo para constroer as perdas de agenciamento é o processo de nomeação (entendido de forma abrangente).

McCubbins, Noll e Weingast (1987) acrescentam os procedimentos administrativos aos instrumentos de monitoramento e incentivos para indução de *compliance* dos agentes. Para eles, o monitoramento congressional mais relevante é o que acontece pelos mecanismos de *fire alarm*, e não o mais visível, que ocorre por meio das comissões e agências, como o GAO (*Government Accountability Office*). Além de mais oneroso para os políticos, o monitoramento é também um mecanismo imperfeito, não apenas pela incerteza presente nas ações humanas, como pela dependência das informações fornecidas pelos agentes, que podem esconder as informações reveladoras de seus desvios. Desse modo, nas situações em que os desvios de comportamento são mais difíceis de serem descobertos, a magnitude das

sanções deve ser muito elevada, geralmente se traduzindo em penalidades criminais. Quando os desvios não constituem crimes, os custos das sanções para os agentes podem ser comparáveis àqueles que eles podem impor aos principais, o que exigiria elevar a probabilidade de descoberta, apesar de que uma parcela significativa de tais comportamentos não será detectada. A ampliação do monitoramento aumenta a chance de descoberta de desvios e condutas ilegais, tornando-as menos atraentes para as agências, mas em decorrência de seus custos e limitações, uma combinação de medidas pode estabelecer um controle menos caro e mais efetivo por parte dos políticos (McCubbins, Noll e Weingast, 1987).

Embora a maior parte dos instrumentos de controle sejam reativos, sua disponibilidade afeta os incentivos que enfrentam os *decision-makers* burocráticos. O valor de uma sanção política, multiplicado pelo risco de que o comportamento impróprio seja descoberto e punido e a magnitude da sanção, se elevada, alteram os cálculos de agentes que estejam motivados a desviar-se dos objetivos dos principais, reduzindo as ações indevidas (McCubbins, Noll e Weingast, 1987). Contudo, os procedimentos administrativos têm o efeito desejado apenas se houver *enforcement*, ou seja, o cumprimento de suas exigências. Eles representam um mecanismo indireto de controle pelos políticos, a um baixo custo, uma vez que estes são enfrentados pelos cidadãos (ao processarem as agências que violem os procedimentos) e pelos tribunais (que obrigam o seu cumprimento). Desse modo, o risco de revisão judicial é um outro elemento do custo do controle político descentralizado. É mais efetivo buscar-se a *compliance* por meio de monitoramento e sanções, que pela especificidade legislativa substantiva.

Em síntese, os modelos de McCubbins e associados tratam do controle político horizontal entre os agentes eleitos do Estado americano, e vertical, entre estes e suas agências burocráticas. A idéia central é que se os agentes operam realizando cálculos estratégicos, sua discricção pode ser controlada por mecanismos de *appointment*, *enforcement*, ganhos de informação e motivação dos políticos.

Tendo em vista que no objeto desta pesquisa os agentes são os atores políticos municipais, a utilização desses modelos necessita ser ajustada para o fato de que o controle perpassa relações intergovernamentais. Desse modo:

- a) o governo central (executivo e/ou legislativo) não dispõe de poderes de nomeação (*appointment*), já que os agentes (prefeitos) são eleitos diretamente pela população local;
- b) em contextos onde a capacidade de *enforcement* é limitada, o resultado do cálculo estratégico dos agentes pode ser antagônico aos do modelo, ou seja, as decisões refletirão as preferências e interesses dos agentes e não dos principais;
- c) no caso dos municípios brasileiros não se conhece a magnitude e relevância da utilização efetiva dos mecanismos de *fire alarms* pelos cidadãos, o que compromete os ganhos de informação e incentivos dos políticos do governo central; e
- d) os incentivos dos políticos (do governo central) para realizar um controle ativo sobre os municípios tende a ser muito reduzido, pois em vez de controlarem a carreira dos agentes (*appointment*), estabelecem interações na arena eleitoral, ou seja, o seu próprio êxito eleitoral depende de apoiarem e no futuro receberem o apoio daqueles agentes, o que eleva o custo político de sancionar seus comportamentos desviantes.

Neste sentido, o federalismo e o processo de descentralização política e fiscal são características institucionais centrais do estudo, sendo objeto do tópico seguinte.

1.2 Federalismo, Descentralização e Agência

Há duas visões opostas aplicadas ao conceito de federalismo. Para os fundadores do Estado norte-americano, o federalismo era entendido como a formação de um novo Estado, a partir da união de Estados existentes, ocorrendo uma transferência parcial dos poderes destes para aquele, resultando em uma centralização do poder. Uma segunda visão, hoje predominante e claramente mais apropriada ao estudo do caso brasileiro, compreende o federalismo como um processo de descentralização em Estados centralizados. Alguns autores (p.ex, Enikolopov e Zhuravskaya, 2007) inclusive utilizam essas duas expressões para tratar do mesmo

processo, enquanto outros as diferenciam ou apontam para a tendência de constituírem processos que caminham com muita proximidade.

Bednar, Eskridge e Ferejohn (2001) definem o federalismo como a divisão de autoridade soberana entre níveis de governo, podendo ser visto como um modo de estabilizar ou tornar críveis estruturas governamentais descentralizadas. Nessa abordagem, o federalismo constitui-se em uma estrutura governamental que divide a autoridade soberana entre um governo nacional supremo e governos regionais semi-autônomos, em um arranjo que busca garantir as vantagens da descentralização. Rodden (2005) argumenta que o federalismo implica na existência de obrigações mútuas entre as partes, constituindo-se em um processo pelo qual a autoridade é distribuída e redistribuída, não devendo ser tratado como uma variável dicotômica.

Para Bednar, Eskridge e Ferejohn (2001), as teorias de economia política da descentralização freqüentemente ignoram que os membros de uma estrutura federativa têm fortes incentivos e muitas oportunidades para trair os compromissos assumidos, o que pode se constituir em fonte de permanente instabilidade. Para eles, a estabilidade dos arranjos federativos é dependente de duas condições: *primeiro*, das estruturas para conter as tentações do centro em usurpar o poder das regiões; e, *segundo*, que as tentativas dos entes subnacionais de descumprirem barganhas federativas obtendo vantagens dos demais, sejam controladas, possivelmente pela aplicação de regras legais executadas a partir de um judiciário independente.

Do mesmo modo, descentralização também é uma expressão genérica, aplicada com sentidos muito distintos e que, por isso mesmo, tem sido desagregada em várias dimensões. Quando apenas algum grau de poder decisório é transferido, tem-se uma *delegação*; a transferência de encargos e tarefas entre unidades administrativas ou políticas subnacionais é denominada de *desconcentração*; e a *devolução* designa a transferência a outra esfera governamental de poder decisório sobre as naturezas programática, financeira e administrativa (BID, 1994, *apud* MELO, 1996b).

Seabright (1996) argumenta que a expressão descentralização foi utilizada em dois sentidos bastante diferentes, para significar que “*políticas são diferenciadas de acordo com as circunstâncias de regiões e localidades distintas e*

que o poder para decidir como uma política deveria ser é devolvido por algum mecanismo às regiões e localidades interessadas”. Rodden (2005) argumenta que a descentralização “é freqüentemente concebida como a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, tomando-se como fixa a autoridade total dos governos sobre a economia”. Entretanto, em vez de simplesmente ampliar a autoridade dos governos subnacionais, muitas vezes ela cria uma forma de governo mais complexa e entrelaçada, muito distinta do previsto pelo federalismo fiscal ou teorias de escolha pública.

Os estudos iniciais sobre federalismo fiscal são de natureza normativa, visando uma alocação ótima da autoridade governamental, sendo fortemente orientados pelos trabalhos de Tiebout, Tullock e Oates, a partir da década de 1950. No modelo teórico de Tiebout, a descentralização da autoridade de arrecadação e gasto ocasionaria a revelação das preferências do eleitor por um determinado nível de serviços, gerando uma competição entre as localidades, tendo em vista que o eleitor *votaria com os pés*, ou seja, migraria para a localidade que oferecesse serviços e custos mais próximos de suas preferências (Tiebout *apud* Seabright, 1996). Mobilidade e competição conduziram a alocações mais eficientes, governos menores, mais *accountable* e menos corruptos. Rodden critica Tiebout, argumentando que enquanto a mobilidade esperada por ele era principalmente do capital e não do trabalho, na realidade a mobilidade entre jurisdições resulta freqüentemente de uma ação para fugir da pobreza, conduzindo os indivíduos às favelas das capitais, onde a provisão de serviços e corrupção podem ser ainda piores (Rodden, 2005).

Em trabalho recente, Tullock assinala a existência de considerações de mercado nas ações dos governos subnacionais, em decorrência de que a receita tributária dos governos depende do tamanho e nível de atividade econômica de sua população (Tullock, 2005). Este não é o caso da grande maioria dos municípios brasileiros, cuja sustentação financeira se dá por mecanismos de transferências de receitas das demais esferas da federação, favorecendo comparativamente os pequenos municípios. Quando as localidades apresentam um desequilíbrio fiscal vertical significativo, a mobilidade da pobreza tende a se agravar especialmente na execução de políticas públicas redistributivas de caráter universalista. Nessa situação, a

desigualdade entre localidades na provisão de melhores serviços públicos tende a gerar problemas de incentivos adversos, ou seja, a atração de potenciais beneficiários residentes em outras localidades para aquelas que prestarem melhores serviços, elevando seus custos e reduzindo sua qualidade ao mesmo tempo em que desonera as localidades que prestam serviços de má qualidade. A estes efeitos indesejados, Rodden (2005) acrescenta que como a descentralização não se traduz, de fato, na transferência líquida de autoridade entre os níveis de governo, mas no acréscimo de camadas de governo e na expansão das áreas de responsabilidade compartilhada, é facilitada a transferência de culpa (*blame shifting*) e de créditos políticos (*credit claiming*), reduzindo a *accountability* e podendo ampliar a competição pela extração de rendas.

Por sua vez, Cai e Treisman advogam que os efeitos benignos da competição no modelo de Tiebout supõem que ocorra homogeneidade na produtividade dos fatores entre as jurisdições. Se a heterogeneidade for razoável, a competição por fatores móveis será muito desigual e os governos das localidades de menor produtividade podem optar por um comportamento predatório como a única fonte de renda disponível, resultando em déficit de *accountability* e polarização crescente do nível de serviços públicos entre as regiões (Cai e Treisman *apud* Bardhan e Mookherjee, 2005).

Oates deu início a outra abordagem, tratando dos benefícios da descentralização endógena que ocorre em países com grande população e extensão territorial. Para ele, em um sistema centralizado, o governo escolheria um nível uniforme de gastos para cada localidade, deixando de satisfazer às necessidades e preferências distintas existentes entre elas. Governos descentralizados seriam mais responsivos aos seus eleitores e por isto a provisão de serviços públicos deve ser localizada nos níveis inferiores de governo, abrangendo os custos e benefícios relevantes. Por outro lado, os governos locais negligenciariam a provisão de bens públicos locais que gerassem externalidades positivas a outras localidades. Desse modo, será sempre preferível um sistema descentralizado quando não houver externalidades e, na sua presença, a decisão implica em um *trade-off* entre o grau de

extensão da heterogeneidade de preferências e o nível de externalidades (Oates *apud* Besley e Coate, 2003; Rodden, 2005).

O pressuposto de uniformidade adotado por Oates na centralização é criticado por vários analistas (por exemplo, Seabright, 1996; Besley e Coate, 2003), para quem há inúmeros exemplos de bens providos desigualmente por um governo central em um sistema federal. Besley e Coate argumentam que a principal desvantagem de um sistema centralizado está no compartilhamento dos gastos públicos locais, o que cria entre os cidadãos das diferentes localidades um conflito de interesses sobre o nível de gastos, sobre sua alocação entre as localidades ou sobre ambas as questões (Besley e Coate, 2003). Suas conclusões são semelhantes às de Oates, ou seja, a descentralização é sempre preferível quando ocorrer preferências heterogêneas com um baixo nível de externalidades ou homogeneidade de preferências sem externalidades. A centralização apenas é preferível quando houver homogeneidade de preferências e externalidades ou heterogeneidade de preferências com externalidades elevadas.

Em síntese, uma primeira geração de trabalhos expressava que os efeitos da descentralização seriam a redução dos custos de transação, a alocação mais eficiente dos recursos, a provisão mais adequada de bens públicos, a responsabilização política, a redução do tamanho e do nível de corrupção dos governos, estabelecendo-se um *trade-off* com a internalização de externalidades características da centralização. Rodden (2005) argumenta que essas expectativas resultavam da consideração da descentralização como um jogo de soma zero, representado pela simples transferência de autoridade do governo central para os governos subnacionais. Uma *segunda* geração de trabalhos empíricos mais sofisticados passou a associar variáveis políticas e institucionais aos resultados da descentralização, freqüentemente chegando a conclusões opostas àquelas teorias, ao evidenciar perdas de coordenação, cooperação e escala, associações entre a descentralização e o aumento do tamanho do Estado (quando ela se dá por meio de transferências), da corrupção e da instabilidade macro-econômica, taxas menores de crescimento econômico, menos políticas redistributivas e vitalidade do *status quo*, devido aos múltiplos *veto players* (Rodden, 2005).

Segundo Bardhan e Mookherjee (2005), os trabalhos da *primeira* geração assumiam que os políticos e burocratas agem benignamente em nome dos cidadãos. Assim sendo, a questão então era localizar o poder decisório na esfera mais adequada. Nos trabalhos da *segunda* geração, os analistas tem atentado para as questões relativas a *accountability* e incentivos dos agentes, o que tem permitido compreender porque os efeitos da descentralização são ambíguos e dependentes do contexto. Na visão deles, se regiões diferentes forem heterogêneas em relação aos níveis de alfabetização, desenvolvimento econômico ou desigualdade socioeconômica, a captura de governos locais irá variar entre as regiões, impactando a qualidade da governança. As regiões mais atrasadas e desiguais ficarão piores na descentralização que na centralização, enquanto as mais iguais e desenvolvidas se beneficiarão, o que sugere que a descentralização seja acompanhada de um papel de vigilância pelo governo central, monitorando o desempenho dos governos locais e garantindo provisões mínimas de serviços, por intervenções focadas nas áreas atrasadas (Bardhan e Mookherjee, 2005).

Uma análise do bem-estar resultante de arranjos institucionais centralizados e descentralizados foi formulada por Tommasi e Weinschelbaum (2007), relacionando cidadãos e governos nos marcos da teoria de agência. Em vez da homogeneidade entre os cidadãos de uma localidade, estes são considerados como múltiplos principais, enfrentando problemas de carona (*free-rider*) e falta de coordenação. A centralização resolve o problema de internalização das externalidades, mas o problema de ação coletiva resultante do aumento do número de principais e de sua dispersão geográfica amplia as perdas de agência. A centralização é preferível na provisão de bens públicos puros, enquanto a descentralização é mais vantajosa na ausência de externalidades. Dependendo da variação na capacidade de observação do esforço do agente e de seus resultados, do número de principais e dos conflitos de interesse entre estes e seus agentes, há um ponto crítico a partir do qual cada arranjo torna-se mais vantajoso. Para reduzir a intensidade daqueles dois problemas, eles concluem propondo uma alternativa intermediária aos arranjos extremos, organizando as localidades em regiões. Para Bardhan (2002), a origem desse argumento está em

Olson, inversamente a Madison, para quem os governos locais são mais propensos à captura por elites e interesses especiais, ou seja, essa é uma relação ambígua.

Bardhan (2002) analisou a descentralização nos países em transição e em desenvolvimento, salientando as diferenças institucionais entre estes e os países desenvolvidos, cuja observação informou algumas teorias. Ele argumenta que nos países em transição e em desenvolvimento, em consequência da fragilidade dos sistemas de auditoria e monitoramento, das instituições democráticas locais e dos mecanismos de *accountability*, a captura de governos compromete o pressuposto de que os recursos alocados às políticas atingem os beneficiários previstos. Além disso, enquanto a literatura sobre descentralização está mais preocupada com a eficiência, nesses países a distribuição pode ser mais prioritária. Bardhan também aponta a fragilidade, nesses países, do pressuposto de Tiebout em relação à simetria entre impostos elevados/elevada provisão de serviços ou baixo nível de impostos/pequena provisão de serviços, tendo em vista a forte tendência de desequilíbrio fiscal vertical, inclusive em decorrência da concentração espacial da renda, ao que se acrescenta a baixa qualidade de suas burocracias locais.

Nessa análise, o grau de captura de governos locais depende dos níveis de desigualdade econômica e social nas localidades, das tradições de participação política, da transparência dos processos de tomada-de-decisão e de contas e da atenção da mídia, dentre outros. Em países democráticos, os governos centrais se deparam com instituições que limitam suas oportunidades de *rent-seeking*, como a mídia e órgãos de controle, que tendem a ser mais ineficazes, quando não ausentes, no nível local. Bardhan (2002) advoga que o governo central deve estimular a participação e construir capacidade local, monitorando padrões de qualidade de serviço, avaliação e auditoria.

A relação entre a descentralização do gasto público e a percepção de corrupção foi pesquisada por Fisman e Gatti (2002), analisando um conjunto de 59 países no período entre 1980-1995. Eles observaram uma correlação negativa entre essas variáveis, além de não acharem correlação entre desequilíbrio fiscal vertical e corrupção, embora não descartem a possibilidade de que seus resultados estejam viesados pela amostra.

A descentralização pode também reduzir a *accountability* governamental a grupos cujos interesses sejam marginalizados localmente², mas estes grupos podem constituir uma coalizão transpassando os limites das regiões e serem favorecidos no nível central. Para Seabright (1996), tais grupos são mais provavelmente formados pelos ricos, cujo capital e renda podem estar diversificados entre as regiões e/ou países, enquanto os pobres dependem da renda do trabalho, que geralmente provém de sua região específica. Bednar, Eskridge e Ferejohn (2001) argumentam em sentido antagônico, lembrando que os interesses individuais e os do federalismo podem ser opostos, tendo em vista que estes visam proteger identidades regionais, enquanto os direitos individuais exigem uma interpretação mais nacional ou universal. Bardhan (2002) acrescenta que o foco do debate sobre descentralização está na contenção do governo central, mas em muitos países em desenvolvimento os pobres e minorias são oprimidos pelas elites locais e vêem o governo central como um mecanismo para sua proteção. Partindo dessa análise, pode-se inferir que grupos potencialmente marginalizados, com interesses específicos em políticas sociais, como por exemplo as pessoas com deficiência, Hanseníase e outras patologias de baixa incidência, soropositivos etc, podem obter mais responsividade de um governo central, comparativamente a governos locais.

Hindriksy e Lockwood (2004) teorizam sobre as diferenças dos dois arranjos institucionais para *accountability* a partir das características dos políticos. Estes podem ser bons (se competentes e empenhados em maximizar o bem-estar de seus eleitores) ou maus, se incompetentes (quando consideradas as restrições orçamentárias que enfrenta, provê menos bens públicos ou os provê a um custo mais elevado) ou desonestos (quando se empenham em atividades de *rent-seeking*). Em seu modelo de contratação incompleta, as eleições provêm *accountability* pela combinação dos efeitos de seleção durante o processo de escolha (eleitores preferem os candidatos bons) e posteriormente durante os mandatos, quando se converte em incentivo ao comportamento disciplinado dos eleitos, visando ampliar sua probabilidade de reeleição. Em governos centralizados, os políticos têm de atender a

² Se este for um fenômeno específico em determinadas localidades, a princípio, esses grupos podem *votar com os pés*, migrando para outras localidades. Contudo, se o fenômeno for espreado, ou seja, um produto típico das relações políticas locais, essa alternativa deixa de existir, de fato.

diversas regiões, o que representa um incentivo para o agrupamento de bons e maus políticos, gerando provisão ineficiente de bens públicos e reduzindo as chances de que os maus políticos sejam descobertos e substituídos. Eles concluem que o instituto da reelegibilidade se configura como uma fonte de ineficiência em arranjos centralizados e que a descentralização favorece a eleição de políticos competentes e honestos, porém mais responsivos apenas aos seus distritos eleitorais específicos. Nessa análise, portanto, a descentralização política teria a capacidade de transformar cada distrito eleitoral em uma arena fechada, insulado das influências dos grupos políticos das demais esferas federativas, o que parece bastante improvável.

Enikolopov e Zhuravskaya (2007) analisaram o papel das instituições políticas para o resultado da descentralização fiscal testando as hipóteses de Riker e considerando adicionalmente como custo potencial da descentralização o risco de captura do poder local, que seria mais elevado em comparação ao poder central. Analisando 75 países em transição ou em desenvolvimento durante 25 anos, concluíram que a presença de partidos políticos nacionais fortes (partidos estáveis e baixa fracionalização do sistema partidário) melhoram substancialmente o efeito da descentralização no desenvolvimento econômico, na provisão de bens públicos e qualidade do governo. Por outro lado, a subordinação administrativa dos governos locais ao nível central não afetou significativamente os resultados da descentralização.

Eles apontam para a necessidade de um desenho institucional que crie um equilíbrio entre objetivos políticos nacionais e responsabilização local, por meio da centralização política e da descentralização fiscal, ou, de outro modo, a descentralização fiscal torna-se prejudicial a baixos níveis de centralização política e vice-versa (Enikolopov, Zhuravskaya, 2007). Exemplos de tais resultados são a China e Chile, entre os exitosos, Rússia e Argentina, entre os mais problemáticos. Seus resultados são, até certo ponto, opostos à alternativa de Bednar, Eskridge e Ferejohn (2001) para dotar os sistemas federativos de estabilidade.

Falleti (2006) introduz uma análise seqüencial do processo de descentralização para analisar os efeitos nas relações de poder entre as esferas federativas. No seu modelo teórico, a descentralização tem três categorias: Administrativa (transferência da administração e provisão de serviços sociais), Fiscal

(aumento das receitas ou autonomia fiscal dos governos subnacionais) e Política (transferência de autoridade política ou capacidade eleitoral para atores subnacionais). As preferências dos atores políticos, a partir dos interesses territoriais que representam, podem ser representadas da seguinte forma:

Executivo Nacional $\rightarrow A > F > P$

Executivos Subnacionais $\rightarrow P > F > A$

Ou seja, o governo central prefere a descentralização administrativa à fiscal e esta à política. Em outras palavras, busca em primeiro lugar livrar-se da responsabilidade pelos gastos. O oposto ocorre com os governos subnacionais, que preferem principalmente a descentralização política e, apenas em terceiro lugar, tornarem-se os responsáveis pelos gastos e provisão das políticas. A contribuição de Falleti (2006) é identificar um efeito-catraca (*policy-ratchet effect*) na seqüência desse processo, ou seja, os interesses territoriais prevaletentes na origem do processo de descentralização influenciarão a ordem e características das reformas subseqüentes.

Em resumo, os efeitos da descentralização dependem do contexto. A delegação do processo decisório envolve um *trade-off* entre coordenação e ganhos de escala \times escolhas com base em melhores informações no nível local e perda de *accountability* em dois sentidos, entre cidadãos \times governo e governo central \times local (Seabright, 1996; Rodden, 2005; Bardhan e Mookherjee, 2005; Hindriksky e Lockwood, 2004).

Nesse sentido, esta pesquisa se propõe a verificar a responsabilização dos agentes políticos locais nessas duas direções: em relação aos eleitores do município e ao governo central. As regras gerais de execução dos gastos e das políticas específicas e a debilidade do sistema de auditoria e monitoramento federal caracterizam um contexto mais amplo que possibilita replicar as hipóteses desta literatura, considerando ainda a ampla diversidade socioeconômica entre os municípios brasileiros. Ou seja, em um contexto de elevado desequilíbrio fiscal vertical e fragilidade dos controles públicos, níveis mais elevados de capacidade de gasto dos governos locais guardam simetria com a produção de bens públicos, como

teorizado por Tiebout? A descentralização favorece a eleição de políticos competentes e honestos, como teorizado por Hindriksy e Lockwood (2004)? Seguindo Bardhan e Mookherjee (2005), qual o impacto dos indicadores socioeconômicos para os níveis de captura e qualidade da governança?

Esses dois sentidos da responsabilização dos governos locais são tratados nas seções seguintes: a responsabilização vertical perante seus eleitores e a responsabilização horizontal (freios e contrapesos), que no contexto federativo também assume uma função vertical, entre as esferas.

1.3 Responsabilização Vertical: bens públicos x *club goods* / *rent-seeking*

Normativamente, na democracia os eleitores selecionam boas políticas ou políticos capazes de implementar determinadas políticas e os governantes, antecipando-se ao julgamento dos eleitores, encontram nas eleições seguintes os incentivos para escolherem políticas que os tornem bem avaliados pelos cidadãos. Contudo, os eleitos podem ter preferências distintas dos eleitores, compromissos com interesses especiais que tenham sido importantes para sua vitória, ou mesmo objetivos pessoais contrários ao interesse público. No outro lado dessa relação, os eleitores podem não ter opinião formada sobre determinadas políticas, informações suficientes para avaliar o governo e contam com apenas um único instrumento, o voto, para decidirem recompensar ou sancionar o governo pelo conjunto de escolhas realizadas ao longo do mandato. Além disso, a própria percepção do que se constitui no melhor interesse público varia conforme o grau de heterogeneidade de preferências e pode ser turvada por efeitos antagônicos entre o curto e longo prazos.

O método de escolha dos eleitores leva a duas concepções de representação. A *primeira é a representação por mandato*, quando o eleitor se posiciona de forma prospectiva, selecionando políticas ou políticos associados às políticas de sua preferência. A representação por mandato ocorre, de fato, se as campanhas eleitorais forem informativas e se a implementação das propostas vencedoras resultarem no bem comum dos eleitores. Para que isso de fato ocorra, são necessárias três condições (Manin, Przeworski e Stokes, 2006): a) que os interesses e

crenças técnicas dos políticos e eleitores sejam coincidentes; b) que os políticos possam ser eleitos e reeleitos; e c) que os políticos estejam interessados em sua credibilidade futura. Na ausência dessas condições, os políticos têm incentivos para desviarem-se de suas propostas de campanha, perseguindo o que julgam ser o interesse público e/ou interesses privados e pessoais.

A *segunda* concepção é a *representação por prestação de contas*, em que o eleitor se posiciona de forma retrospectiva, premiando ou sancionando os governantes conforme avaliem se o agente comportou-se em benefício do bem comum. Assim, a representação por prestação de contas ocorre efetivamente se os eleitores reelegem apenas aqueles governantes que agiram no seu interesse e se, prevendo tal julgamento, os governantes escolhem políticas necessárias para serem reeleitos (Manin, Przeworski e Stokes, 2006). Entretanto, os parâmetros de desempenho podem ser definidos pelos eleitores sobre qualquer base de consideração e sua informação sobre as condições reais em que seu agente político operou é incompleta, tornando a prestação de contas um instrumento insuficiente para induzir a representação.

Na realidade, os eleitores tendem, em diferentes níveis, a integrar as duas concepções no seu processo decisório, considerando a informação retrospectiva para selecionarem o que consideram um bom governo. Mas a eleição não se configura como um instrumento suficiente para os cidadãos controlarem seus agentes políticos, visando que estes atuem no melhor interesse dos cidadãos. Manin, Przeworski e Stokes (2006) lembram que os políticos podem se esquivar de suas responsabilidades (*shirk responsibility*) buscando aumentar sua própria riqueza e, principalmente, escolhendo políticas que beneficiem interesses especiais de pessoas ou grupos a quem devam favores. Nessa ótica, *accountability* se opõe a comportamentos clientelistas.

Kitschelt (2000) critica essa visão predominante de que os políticos programáticos criam *accountability*, enquanto os clientelistas a reduzem. Para ele, não existe uma incompatibilidade absoluta entre os três tipos de conexão entre os cidadãos e os políticos (por critérios programáticos, clientelísticos ou carismáticos), podendo ser, em baixa intensidade, empregados como complementares pelos diversos atores políticos. A principal diferença entre partidos programáticos e clientelistas é que

enquanto estes distribuem renda na forma de incentivos seletivos, aqueles o fazem como política pública universalista, atingindo seus eleitores ou opositoristas, embora também possam servir a interesses especiais. Como mantém relação direta, os clientelistas têm de ser responsivos, sob pena de perderem seus votos, muito embora após sua eleição com incentivos seletivos eles podem optar por não criar políticas universalistas, o que favorece o imobilismo legislativo, *rent-seeking* por indivíduos de alta renda e violação da legalidade, sendo observada uma relação empírica com a corrupção política.

Nesse sentido, é fundamental definir e identificar os determinantes da escolha dos agentes políticos entre produzir bens públicos ou comportamentos desviantes, que resultam em *club goods* e *rent-seeking*. Para Tullock (2005), *rent-seeking* é o uso de recursos reais para gerar renda econômica para as pessoas, a partir de alguma atividade que tem um valor social negativo. Keefer (2005) define *rent-seeking* como o desvio de recursos econômicos para os interesses privados de *decision-makers*. Assim, medidas de corrupção funcionam como *proxies* para *rent-seeking*. A corrupção é definida por Rose-Ackerman (2001) a partir do corruptor, como “pagamentos ilegais a agentes públicos para obter benefício ou evitar custo”, enquanto Treisman (2007) alarga o escopo e a define do ponto de vista do agente, como “abuso de mandato público para ganho privado, individual ou de grupos”. Os analistas diferenciam a *corrupção burocrática* (que é realizada em pequena escala, por servidores públicos) da *corrupção política* (praticada em grande escala, pelos atores políticos).

No âmbito desta pesquisa, as perdas de agência compreendem as ações dos agentes locais contrárias às regras definidas pelo governo central, seja para seu benefício pessoal, de outros indivíduos ou grupos (irregularidades, uma *proxy* de corrupção), seja quando resultantes de má gestão (impropriedades).

Para Rose-Ackerman (2001), os fatores que incentivam a corrupção são o nível de discricionariedade dos burocratas, as leis contrárias à corrupção e a credibilidade de sua execução, os incentivos dos burocratas, o nível de auditoria do governo, a capacidade de observação e cobrança dos cidadãos, a liberdade de informação e organização e o nível de oposição política ativa. Para ela, as

conseqüências da corrupção são a debilitação dos objetivos das políticas, a menor competitividade e maior insegurança econômica.

Treisman sintetizou e testou um conjunto de estudos sobre corrupção, cujas evidências apontam para menores índices de percepção nas democracias liberais altamente desenvolvidas, duradouras, com uma imprensa livre e extensamente lida, uma parcela alta de mulheres no governo e consolidada abertura comercial. Contudo, as percepções sobre a corrupção não apresentaram altas correlações com as experiências concretas dos cidadãos, elevando a suspeita de que as impressões estão viesadas, ou seja, os respondentes das pesquisas avaliariam o nível de acordo com as causas convencionais e os pesquisadores estariam aplicando estas teorias convencionais, que se ajustam bem aos dados. Como se acredita que a democracia reduz a corrupção, os respondentes as avaliam positivamente, levando os pesquisadores à mesma conclusão (Treisman, 2007).

Apesar da grande evolução recente que ocorreu nos estudos sobre o tema, as suspeitas de Treisman justificam-se exatamente pelo fato de que a mensuração da corrupção geralmente se dá a partir da percepção do fenômeno, verificada por meio de pesquisas de opinião junto a especialistas da área, a grandes empresários ou, de forma mais ampla, aos cidadãos em geral. A comparação com as experiências concretas pode levar a situações nebulosas, em que dois fenômenos são tratados como se fossem um único, ou seja, o cidadão comum imprime sua imagem sobre a corrupção política e/ou burocrática, mas sua experiência potencial se resume à corrupção burocrática, o mesmo ocorrendo com os especialistas. Por outro lado, os grandes empresários são, potencialmente, partícipes da corrupção política e, dependendo de sua atividade empresarial, poderão estar mais ou menos sujeitos a experiências de corrupção burocrática.

Um dos elementos apontados por alguns analistas (Keefer, 2005; Keefer e Vlaicu, 2004; Keefer e Khemani, 2004) para explicar a heterogeneidade do desempenho dos governos é a capacidade dos competidores fazerem promessas pré-eleitorais críveis aos eleitores. O argumento é que quanto menos críveis são os políticos em uma democracia, eles são menos *accountable* e os cidadãos mais indiferentes entre os competidores (Keefer, 2005). Políticos sem credibilidade buscam

elevados *rent-seeking* e *club goods* e baixa provisão de bens públicos. Quando as promessas são críveis, bens públicos e serviços básicos têm maior importância no processo político que as transferências a interesses especiais, mas na falta de credibilidade, a competição política tem como eixo a realização de transferências (Keefer e Khemani, 2004).

A credibilidade não é uma característica observável, mas pode emergir da reputação e esta é consequência de interações repetidas. Os políticos podem tentar construí-la dirigindo-se diretamente a grupos de eleitores ou por meio de intermediários, os *patrons*. A via direta apresenta melhores resultados no longo prazo, mas seus custos imediatos são muito elevados, o que se constitui em um incentivo para a utilização dos mediadores, que são críveis para grupos restritos de eleitores com quem mantêm interações repetidas, o que viabiliza a intermediação de acordos com os políticos. A participação dos *patrons* constitui um incentivo para que a competição política seja voltada à focalização em segmentos do eleitorado, aumentando o peso das transferências (*club goods*), em detrimento dos bens públicos (Keefer e Vlaicu, 2004). Os *patrons* extraem para si uma parcela dessas transferências, o que não conseguem realizar com a provisão de bens públicos, sobre os quais eles não controlam o acesso dos seus clientes.

Keefer e Khemani (2004) ressaltam o problema da informação como um outro fator que contribui para ampliar o déficit de credibilidade, especialmente em relação à provisão de serviços básicos. Os objetos das decisões de políticas públicas apresentam uma elevada variação entre os seus níveis de especificidade, o que pode dificultar a distinção, pelos cidadãos, da responsabilidade dos *incumbents* pelos resultados alcançados. Em outros termos, é muito complexo definir em que medida a responsabilidade pelo nível de provisão de serviços públicos efetivamente deve ser atribuída aos políticos ou resulta da responsabilidade de servidores e terceiros, da carência de recursos e de fatores não previstos. A construção de uma obra, a concessão de um emprego público ou de outro mecanismo de transferência permite ao cidadão comparar, claramente, o que foi prometido com o que foi entregue. Mas avaliar o esforço para ampliar a cobertura e qualidade dos serviços de educação e saúde básicos, por exemplo, constituem processos muito mais sofisticados, que

exigem a consideração de uma grande variedade de fatores, muitos dos quais não controláveis diretamente pelos políticos. Desse modo, argumentam Keefer e Khemani (2004), problemas de informação podem levar os eleitores a dar maiores créditos a políticos responsáveis por obras (como a construção de escolas) e empregos públicos, em detrimento daqueles que se esforcem por melhorar a qualidade da educação e saúde, inclusive em decorrência de melhores equipamentos nas escolas e clínicas.

Nessa ótica, democracias jovens, com problemas de credibilidade, tendem a apresentar elevadas taxas de emprego e investimento públicos, favorecendo interesses estreitos (*club goods*) e *rent-seeking*/corrupção, em detrimento da provisão de bens públicos. Tanzi e Davoodi (2001) são ainda mais restritivos, argumentando que como o gasto de capital é altamente discricionário, é a corrupção política que tende a aumentar a relação investimento público/PIB, o que contribui negativamente para o crescimento econômico, pela redução da produtividade dos investimentos e dos recursos gastos em sua manutenção e em outras áreas, como educação e saúde. Seus achados apontam para uma associação *positiva* entre os níveis de corrupção e de investimento público e *negativa* com os gastos em funcionamento e manutenção, o que compromete ainda mais a qualidade dos investimentos públicos. Assim, os países com elevados níveis de corrupção tendem a apresentar uma qualidade mais baixa em sua infra-estrutura, cuja deterioração justifica e antecipa a necessidade de sua reconstrução, retroalimentando o ciclo.

O efeito dos sistemas partidários na escolha dos governantes entre prover bens públicos e privados foi analisado por Chhibber e Nooruddin (2004). As evidências são de que naquelas regiões em que o sistema configura-se de modo bipartidário, ocorre uma maior provisão de bens públicos em relação às regiões com sistemas multipartidários. O argumento é que em disputas majoritárias os partidos necessitam construir coalizões amplas, o que favorece a provisão de bens públicos, enquanto nos sistemas multipartidários o percentual do eleitorado necessário para conseguir a vitória é menor, constituindo-se em um incentivo para que os partidos focalizem suas ações em segmentos menores da população. Adicionalmente, Chhibber e Nooruddin (2004) observaram que quanto maior a margem de vitória, menor se torna a necessidade de prover *club goods* para comprar lealdades políticas.

O comportamento retrospectivo de eleitores em relação ao desempenho de seus governos nacional e locais foi analisado por Khemani (2001). Ele define os eleitores em duas categorias: *vigilantes*, quando avaliam os governantes com base em seu desempenho ao longo de todo o mandato; ou *míopes*, quando reagem a resultados no período imediatamente anterior às eleições. Os resultados indicam que nas eleições regionais os eleitores são vigilantes, julgando o crescimento da renda local e a variação na desigualdade durante o mandato inteiro, enquanto nas eleições nacionais se comportam de forma míope, considerando os resultados (renda, desigualdade e inflação) obtidos no ano anterior à eleição e que, possivelmente, os eleitores variam a responsabilização por áreas distintas de políticas entre os diferentes níveis de governos.

Enquanto Keefer e pesquisadores associados qualificam as relações de clientela e acesso à informação como os principais determinantes da qualidade dos governos, julgando muito limitados os processos eleitorais e os mecanismos de freios e contrapesos, para outros autores estes se constituem nos principais fatores explicativos para o fenômeno. Alston, Melo, Mueller e Pereira (2008) argumentam que atribuir os problemas de subprovisão de bens públicos às políticas de patronagem é um argumento largamente tautológico e examinam a interação estratégica entre mecanismos de freios e contrapesos (a mídia, o ministério público e tribunais de contas) e os níveis de competição política. Sua tipologia é reproduzida no quadro 1.

Quadro 1
Efeitos das Instituições e Competição Política na Governança

		Competição Política	
		Alta	Baixa
Freios e Contrapesos	Fortes	Boa Governança, c/ volatilidade das políticas	Boa Governança, com clientelismo
	Fracos	Governo Predatório	Patrimonialismo

Traduzido de Alston, Melo, Mueller e Pereira (2008).

Alston, Melo, Mueller e Pereira (2008) concluem que bons governos ocorrem quando existem eficientes freios e contrapesos, cenário em que o nível da competição política (baixa/alta) pode favorecer ações clientelistas ou a volatilidade

das políticas. Contudo, quando os mecanismos de freios e contrapesos são ineficientes, a competição política pode conduzir a governos patrimonialistas ou predatórios.

O estudo do desempenho de governos brasileiros deve ainda considerar os efeitos dos incentivos representados pela possibilidade de reeleição, para um segundo mandato, permitida desde 1997. Conhecer como esses incentivos alteram a escolha dos governantes que se encontram no primeiro ou segundo mandatos e em que medida os eleitores premiam/sancionam seus governantes passou a ser objeto da atenção dos analistas. Pereira, Melo e Figueiredo (2008) examinam as diferenças de comportamento (níveis de corrupção) entre prefeitos eleitos para o primeiro ou segundo mandatos, a partir dos relatórios dos auditores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e concluem que como os *pay-offs* são elevados e a probabilidade de sanção é baixa, os prefeitos de primeiro mandato cometem mais irregularidades e buscam na reeleição uma proteção para seus desvios. No segundo mandato, na condição de *lame duck*, reduzem as irregularidades por temor de denúncia em caso de serem sucedidos pelos seus opositoristas. Os dados também mostram que os prefeitos que obtêm sucesso na reeleição tendem a ser mais corruptos que aqueles que são derrotados ao tentarem o segundo mandato.

A relação entre os incentivos da reeleição e comportamentos corruptos dos prefeitos já havia sido analisada por Finan e Ferraz (2005), empregando dados dos sorteios da Controladoria-Geral da União (CGU), obtendo resultados antagônicos: no segundo mandato os prefeitos cometem mais irregularidades, sendo, contudo, mais eficientes. Estes resultados opostos podem ter relação com o escopo do objeto, afinal os municípios de Pernambuco não podem ser tomados como uma amostra do país, por apresentarem indicadores sócio-econômicos mais desfavoráveis que o universo. Também podem estar relacionados ao objeto das auditorias, isto é, enquanto o TCE verifica a execução dos recursos próprios do município (o que inclui a arrecadação própria, as transferências realizadas pelo estado e algumas transferências constitucionais federais, como o FPM), a CGU analisa apenas a execução das transferências dos recursos federais não considerados receitas próprias dos municípios, cuja competência de julgamento está concentrada no Tribunal de Contas

da União (TCU). Essa distinção entre os achados das agências de auditoria regionais e nacional pode estar embutindo diferenças de incentivos, mais que uma simples distribuição de competências.

Entretanto, o trabalho de Finan e Ferraz (2005) emprega algumas escolhas metodológicas cujos efeitos merecem ser explorados em outros trabalhos. Por exemplo, ao comparar o desempenho dos prefeitos em 1^o. e 2^o. mandatos (os eleitos em 2000 e 1996, respectivamente), comparam-se grupos de municípios com características bastante distintas. O grupo dos prefeitos em 2^o. mandato dirige municípios com taxas de alfabetização e renda *per capita* significativamente mais baixas, variáveis geralmente associadas a maiores níveis de corrupção e clientelismo. Ou seja, podem estar sendo observados não os incentivos resultantes da reeleição, mas o efeito das características do município, já que os dados disponíveis não permitem afirmar que os reeleitos em 2000 praticaram em sua primeira gestão menos atos corruptos.

Estes trabalhos indicaram elementos para a verificação empírica das bases sob as quais os eleitores avaliam o desempenho de seus governos locais (Manin, Przeworski e Stokes, 2006), se a realização de obras ou a qualidade dos serviços de saúde e educação (Keefer e Khemani, 2004; Tanzi e Davoodi, 2001), assim como a influência da competição política local no processo de responsabilização (Rose-Ackerman, 2001; Chhibber e Nooruddin, 2004; Alston, Melo, Mueller e Pereira, 2008).

1.4 Responsabilização Horizontal: agentes estatais de freios e contrapesos

No presidencialismo, o principal objeto do controle político é o executivo. Os mecanismos de freios e contrapesos estão distribuídos por um conjunto de instituições, como o legislativo, judiciário e ministério público, a mídia e organizações da sociedade civil, além de mecanismos de participação social (plebiscitos, referendos e conselhos sociais). Diferenças no diagnóstico da natureza dessas relações e causas dos problemas detectados conduzem a diferentes proposições

visando sua superação. Interessa aqui especificamente recuperar elementos centrais do debate a respeito dos países latino-americanos.

Uma das visões tem como expoente Guillermo O'Donnell, que cunhou a expressão *democracia delegativa* (O'Donnell, 1991) para qualificar as experiências de novas democracias que – embora formalmente pudessem ser caracterizadas como tais – eram marcadas por uma grande concentração de poderes no presidente, sufocando sua evolução para *democracias representativas*, nas quais os governantes encontram efetivas limitações ao exercício do seu poder discricionário. Essas limitações seriam constituídas pelas relações entre os ramos do Estado e por agências de *accountability* horizontal.

Para O'Donnell (2003), as três instituições de equilíbrio dos poderes tem um papel limitado, por quatro motivos: a) eles tendem a agir apenas reativamente e de forma intermitente; b) suas ações freqüentemente resultam em conflitos dramáticos, muito onerosos para as instituições; c) nesses conflitos as motivações dos atores são vistas como produto de motivações partidárias; e d) essas instituições tem uma capacidade muito limitada frente à crescente complexidade das agências estatais e de suas políticas. Para enfrentar essa situação são criadas agências de *accountability* horizontal (como as controladorias, *ombudsman* etc), visando prevenir, intimidar e sancionar ações ilegais de outras agências estatais, nacionais ou subnacionais. Essas agências podem desenvolver capacidades mais compatíveis com a complexidade exigida e suas ações podem ser proativas, contínuas e fundadas em critérios profissionais. Desse modo, enquanto os constrangimentos resultantes da ação das instituições de equilíbrio são o resultado de relações de poder, que podem inclusive conduzir a impasses, a ação das agências de responsabilidade horizontal resultam da efetividade das regras legais. Contudo, para seu funcionamento efetivo, não basta que tais agências existam, é necessária a existência de um conjunto de agências, culminando com tribunais superiores, comprometidos com a responsabilidade horizontal. Para O'Donnell, o déficit de responsabilidade horizontal nos países latino-americanos se origina nos poderes superiores, que tornam as agências de controle ineficazes, facilitando suas transgressões e desacreditando-as (O'Donnell, 2003).

Uma outra abordagem da questão é exposta por Shugart, Moreno e Crisp (2000), argumentando que a debilidade das agências de controle na América Latina decorre de problemas de *accountability* eleitoral. Para eles, a existência de responsabilidade decorre sempre de relações hierárquicas e, portanto, verticais, nas quais ocorre uma delegação que pode ser renovada ou revogada. Mas enquanto nos sistemas parlamentaristas ocorre uma única linha de hierarquia, ou seja, o executivo é responsável perante o legislativo e, desse modo, a maioria parlamentar é responsável pelo governo, no presidencialismo o voto do eleitorado constitui múltiplos agentes, o executivo e o legislativo (dois agentes, ou três, quando o legislativo é bicameral), dotados de origem e sobrevivência independentes e, portanto, não responsáveis um ao outro. Entretanto, para governarem, esses agentes se ocupam de trocas horizontais (*horizontal exchange*), isto é, necessitam chegar a acordos em decorrência da existência de funções sobrepostas e poderes compartilhados entre eles.

Como a conexão dos eleitores com legislativos e executivos é distinta, as áreas pelas quais cada agente político é responsável também variam, tendendo a reservar aos legisladores as políticas distributivas e *pork-barrell*. Desse modo, enquanto no parlamentarismo a responsabilidade da maioria parlamentar pelo governo constitui um forte incentivo ao surgimento de partidos programáticos e disciplinados, isto necessariamente não ocorre no presidencialismo, onde a relação dos legisladores com os eleitores muitas vezes não se fundamenta em critérios programáticos, podendo ocorrer com base em patronagem/clientela. Em resumo, nos sistemas presidenciais o desenho institucional precisa alinhar os incentivos decorrentes da responsabilização (*accountability*), de natureza vertical, com as trocas (*exchange*) horizontais, pela combinação de mecanismos de *separação de origem e sobrevivência*, que garantam a independência das agências, a *sobreposição de funções*, que tornem necessárias a cooperação entre os agentes eleitos e não-eleitos e *ambições de countervailing*, no sentido de que cada agente possua incentivos diferentes.

Nas democracias presidencialistas onde os partidos são frágeis ou excessivamente fortes, ocorrem déficits de responsabilização vertical, pois os legisladores não têm interesse nas grandes políticas ou são responsáveis de fato perante os líderes partidários e não aos eleitores. Nessas situações, faltam-lhes

interesse em exercerem controle político efetivo sobre o executivo, o que caracteriza essa relação mais como uma abdicação do que propriamente uma delegação.

Nos sistemas presidenciais os tribunais e outros corpos de servidores não-eleitos, como as agências autônomas, se envolvem em trocas horizontais, pela sobreposição com agentes eleitos, os quais são os encarregados de selecionarem os membros dessas agências autônomas. Desse modo, a debilidade na responsabilização vertical dos eleitos para com os eleitores irá influenciar na composição daqueles órgãos. Se a maioria dos legisladores está interessada em patronagem, ocorre uma relação de dependência com o executivo, que controla a distribuição dos recursos necessários ao seu êxito eleitoral. Isso induz os legisladores a abdicarem da autonomia do legislativo, anulando os incentivos para a seleção de funcionários que realizem nas agências autônomas um controle efetivo sobre o executivo, a fonte de patronagem. Os agentes tendem a ser escolhidos por critérios clientelísticos, o que impacta negativamente seu potencial de atuar como freios e contrapesos, na medida em que esse processo atinge diretamente suas ambições de *countervailing*.

A atuação das agências autônomas depende do seu grau de autonomia e sobreposição com os agentes eleitos, publicizando erros de atores e agências, e dessa forma contribuindo para a eficiência e responsabilização eleitoral dos governantes. Entretanto, se os legisladores não têm incentivos para vigiar o executivo, é improvável que os corpos que eles designam tenham muitos incentivos para se ocuparem dessa tarefa. Além disso, o acionamento de *fire alarms* não conduz mecanicamente à sanção dos políticos pelos cidadãos, pois esta depende de mecanismos eleitorais e da intensidade das preferências dos eleitores por políticos não-corruptos.

Em resumo, se a delegação vertical não reflete os desejos coletivos, as trocas horizontais não ocorrem satisfatoriamente. Se os legisladores não são recompensados eleitoralmente pela sua identificação com políticas mais abrangentes, é provável que deleguem ao executivo sua autoridade de formular políticas direcionadas ao eleitorado nacional e busquem a conquista de lealdades por meio de comportamentos particularistas/localistas, abandonando mecanismos de fiscalização (Shugart, Moreno e Crisp, 2000).

No caso brasileiro, o sistema eleitoral proporcionalista combina a lista aberta com a descentralização na seleção de candidatos, o que apenas reforça os laços localistas, em vez de equilibrá-los com posições programáticas nacionais. Esse desenho gera partidos fracos/personalistas, hostis à representação dos interesses mais largos e à responsabilização. A partir deste diagnóstico, para Shugart, Moreno e Crisp (2000) a solução destes problemas passa por reformas do sistema eleitoral, visando alinhar os incentivos de legisladores aos interesses mais amplos do eleitorado, reduzindo os incentivos para o voto pessoal.

Nesta pesquisa, serão observados especificamente o desenho e atuação, *nos municípios*, das agências federais de controle externo e interno, respectivamente o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU). Observando a divisão de poderes na esfera central, ambas atuam como freios à burocracia e apenas o TCU opera, de fato, sobre o Executivo integralmente, desde o topo. Contudo, as duas agências têm competências sobre os municípios, a CGU respondendo ao Executivo e o TCU julgando e respondendo ao Congresso Nacional. Sem desconhecer o papel que as demais instituições podem desempenhar, suas ações resultam em demandas junto ao TCU ou são posteriores ao resultado de ações daquela Corte, a quem compete julgar as contas relativas à execução de recursos federais. O TCU e a CGU se enquadram no que a literatura denomina alternativamente de instituições de fiscalização superiores (IFS), instituições superiores de auditoria (SAI) ou agências autônomas de auditoria (AAA).

1.4.1 Agências de Controle Externo e Interno

As Instituições Superiores de Auditoria (SAI) são criadas essencialmente para resolver problemas de agência, com desenhos e atribuições bastante diversificados entre os países. Para o Banco Mundial, elas são úteis na gestão de gastos públicos, assegurando responsabilidade financeira e fortalecendo instituições públicas (*World Bank, apud Blume e Voigt, 2007*). A função dessas agências é vigiar a administração de fundos públicos e a qualidade e credibilidade dos

dados financeiros dos governos (Stapenhurst e Titsworth, 2002) e contribuir para descobrir e intimidar a corrupção, melhorando a administração (Santiso, 2006).

Speck salienta que as SAIs são marcadas por duas preocupações: a *primeira* de caráter liberal, visando limitar e conter o executivo, que pode ser melhor alcançada pelo controle de *compliance*, realizado *ex ante*, e uma *segunda*, de natureza administrativa, visando melhorar a administração pública, cujos resultados melhores são alcançados pela observação de desempenho, *ex post*. A prioridade de uma dimensão específica está relacionada à fase de desenvolvimento dos sistemas orçamentários, inclusive quanto à qualidade da burocracia e a prevalência do estado de direito (Speck *apud* Santiso, 2006).

Blume e Voigt (2007) argumentam que uma SAI é uma organização monitorando para três *principals* diferentes (o eleitorado, a legislatura e o executivo), criando sempre um problema adicional de principal-agente. Se por um lado o eleitorado não consegue superar o problema de ação coletiva, por outro os legislativos barganham *pork-barrel* em vez de controlar os executivos. No âmbito interno da agência, sua natureza de multitarefa constitui um incentivo para direcionar seus esforços para aquelas atividades que exigem menos esforço, tornando necessário que a própria amplitude das tarefas seja objeto de controle. Como os governos são geralmente auditados apenas *ex post*, os incentivos para mudanças de comportamento no futuro são limitados³, especialmente se os relatórios não são publicizados. Os resultados obtidos por Blume e Voigt (2007) são especialmente negativos para o modelo de Tribunais de Contas. Apesar de focarem sua atividade na observação da legalidade, a ausência de envolvimento parlamentar torna-os menos transparentes para o público, elevando a utilidade de comportamentos corruptos e reduzindo a probabilidade de punição pelos eleitores. Em consequência, nos países que adotam este modelo é mais provável a corrupção ser elevada e os governos serem menos efetivos.

Outros analistas têm uma visão mais positiva do papel destas agências, relacionando seu desempenho às suas características institucionais e ao ambiente

³ Uma visão antagônica a McCubbins, para quem a simples existência dos mecanismos de punição altera o cálculo estratégico dos burocratas.

institucional em que atuam (p.ex, Stapenhurst e Titsworth, 2002; Santiso, 2006; Barzelay, 2002). A primeira variação está no *status* constitucional da agência, que pode estar vinculada ao legislativo, ao executivo ou ser independente (Barzelay, 2002). Quando a agência é vinculada ao executivo e este está comprometido com a melhoria da gestão pública, parece ser mais provável que a agência se empenhe na realização de avaliações de desempenho das políticas públicas, uma tarefa que pode impor elevados custos políticos para agências independentes ou vinculadas ao legislativo.

A característica que tem despertado maior interesse dos analistas é o tipo de organização da SAI, encontrando-se três *tipos ideais* distintos (Stapenhurst e Titsworth, 2002; Blume e Voigt, 2007; Santiso, 2006; Barzelay, 2002):

a) ***napoleônico/judicial***: é o modelo típico dos países latinos, estruturado sob a forma de Corte de Contas, compondo o judiciário e independente do executivo e legislativo, focando sua atuação na observação de legalidade e apenas secundariamente em eficiência e efetividade. Conta com poderes judiciais ou *quasi*-judiciais em assuntos administrativos e um baixo nível de envolvimento parlamentar, resultando em baixa visibilidade pública. Adotam este modelo a França, Itália, Espanha, Portugal, Brasil e países africanos francófonos.

b) ***westminster/monocrático***: predomina nos países anglo-saxões. É organizado sob a forma de controladoria, um corpo independente de auditores profissionais e técnicos especialistas comandados por um auditor-geral, gerando informações para uma comissão do legislativo, geralmente presidida por um membro da oposição parlamentar. São elementos centrais do controle parlamentar, com foco no desempenho. Não tem papel judicial, embora seus resultados possam embasar ações judiciais. Seguem este modelo o Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Austrália, Índia, Chile, Colômbia, México, Peru e países da África sub-saariana.

c) ***board/colegiado***: esse modelo é mais comum nos países asiáticos. Sua organização é semelhante ao modelo *westminster*, com a diferença de que no topo da

organização existe um colegiado. Como resultado, não depende de uma única pessoa, mas em contrapartida, o processo decisório pode ser mais lento e trabalhoso, em virtude da estrutura colegiada. São exemplos de países que o adotam: Japão, Indonésia e Coréia, mas também países europeus e latinos como a Alemanha, Suécia, Argentina e Nicarágua.

Os países latinos herdaram o modelo napoleônico da Espanha e Portugal, porém nos anos 20-30 alguns transformaram suas agências em *Contralorias*, a partir da influência da *Kemmerer Commission* americana. Contudo, as mudanças drásticas realizadas pelos Estados Unidos após a 2ª. Guerra mundial não foram acompanhadas pelos países latino-americanos. As *Contralorias* são ambíguas, constituindo-se em órgãos auxiliares do legislativo, encarregados simultaneamente do controle externo e interno, em alguns casos enfatizando fortemente o controle prévio e a contabilidade, reforçando uma visão estreita da função controle, como algo limitado à conformidade e à administração financeira (Diamond, 2002). Em uma visão mais abrangente – e atualmente predominante –, auditorias são instrumentos para melhorar o desempenho dos governos e, como tal, partes integrantes do ciclo de gestão/orçamentário (Stapenhurst e Titsworth, 2002; Diamond, 2002).

A superioridade intrínseca da adoção do modelo fundado na análise de desempenho tem sido questionada a partir da observação dos resultados de sua transposição a outros contextos. A efetividade limitada destas agências dependeria mais dos incentivos políticos mais amplos que do modelo organizacional ou capacidade técnica da agência, isoladamente. Santiso (2006) examinou as SAIs latino-americanas, concluindo ser provável que reformas radicais, em vez de incrementais, induzam a falhas, tendo em vista que essas agências são *path-dependents*, embutidas em uma cultura particular de administração pública. Ele assinala também a importância de distinguir as agências de auditoria das instituições de responsabilidade, ou seja, SAIs são órgãos de apoio ao judiciário ou legislativo, conforme o modelo adotado, obrigando responsabilidade apenas indiretamente. Nesse sentido, para obrigar responsabilidade política, judicial e social, torna-se necessário aumentar as conexões com a legislatura, o judiciário e a sociedade civil, respectivamente.

Melo, Pereira e Figueiredo (2009) analisaram a interação entre os determinantes do ambiente político e os recursos organizacionais disponíveis para avaliar o desempenho das cortes de contas dos estados e municípios brasileiros. Seus resultados mostraram que quanto mais elevada a capacidade organizacional do Tribunal de Contas (orçamento, equipamentos) e menor a volatilidade eleitoral (preferências políticas e/ou partidárias ampliam a capacidade de monitoramento e controle dos cidadãos), ele tende a ser mais ativo, realizando mais auditorias. A iniciativa de realizar auditorias (além das auditorias rotineiras, determinadas por lei), contudo, é maior onde existe a presença de um auditor sênior, profissional recrutado em concursos públicos competitivos, com estabilidade funcional e percebendo salários elevados, um conjunto de incentivos que favorece sua autonomia política. Porém, metade dos Tribunais de Contas não havia selecionado esses profissionais até meados de 2007, contrariando acerca de duas décadas um dispositivo constitucional.

O estudo de Melo, Pereira e Figueiredo (2009) mostrou também que os estados onde esses profissionais foram nomeados eram aqueles onde a incerteza eleitoral era mais elevada e o executivo contava com amplo apoio no legislativo, ou seja, os governadores enfrentavam maiores chances de serem sucedidos por oposicionistas (a quem desejavam impor freios mais eficientes), porém contavam com proteção no legislativo para bloquear eventuais decisões do TCE contrárias aos seus interesses, situações que constituíam incentivos ao fortalecimento dessas instituições. Por outro lado, a tendência para rejeitar contas (sancionar) dos agentes políticos mostrou-se significativamente superior naquelas instituições que contavam com representação do ministério público e operavam em ambientes onde a disputa eleitoral para o legislativo estadual é mais competitiva.

Mas como operam estas agências? Stapenhurst e Titsworth (2002) identificam três tipos básicos de auditoria realizados, os quais formam um conjunto informacional que permite aos *principals* políticos uma visão completa de uma organização ou função governamental:

- a) financeira: para avaliar a precisão e acurácia das demonstrações financeiras de uma organização;

- b) *compliance* (conformidade): para examinar se as receitas e gastos governamentais foram realizados nos limites e propósitos autorizados e obedecendo à legislação pertinente;
- c) *performance* (desempenho): auditores e especialistas avaliam o retorno dos impostos em benefícios para os contribuintes.

Barzelay (2002) adota uma classificação distinta, denominando como *tradicional/burocrática* as auditorias financeira e de conformidade, e *de desempenho e de programas*, o que considera como avaliações realizadas de forma similar a uma auditoria. Nas auditorias tradicionais há dois processos básicos: a definição de critérios (regras de ouro) para aplicação generalizada e a comparação das organizações a esses critérios, o que reduz o exercício discricionário dos auditores, à custa dos resultados alcançados. Nas auditorias de desempenho e avaliação de programas os critérios aplicáveis são flexibilizados, o que amplia a discricionariedade dos avaliadores, podendo levar a questionamentos quanto à sua arbitrariedade. Para Barzelay, as agências podem minimizar sua exposição a essas críticas pelo poder dos seus clientes no legislativo ou executivo e pelo reforço dos elementos estruturais (recrutamento, qualidade, relacionamento não-partidário) que fortalecem sua legitimidade e credibilidade, baseadas na imparcialidade, capacidade técnica e desempenho.

Em decorrência de sua maior autonomia, os analistas têm se voltado principalmente para a análise do controle externo, em comparação ao controle interno. Entretanto, a evolução do controle externo na responsabilização e avaliação de desempenho cria incentivos para os executivos se protegerem de resultados adversos em suas auditorias, reforçando seus controles internos (Diamond, 2002), que assim tem migrado da administração financeira para o ciclo de gestão orçamentária.

Diamond (2002) encontrou dois modelos principais de agências de controle interno nos países da OCDE:

- a) centralizado: no Ministério das Finanças, com funções de controle financeiro, realizando controles prévios, com seu próprio pessoal nos ministérios. Esse modelo é adotado na França, Portugal e Espanha; e

b) descentralizado: onde o controle interno está inserido na estrutura organizacional de cada ministério, que assume total responsabilidade pela execução e controle do seu orçamento, inclusive avaliando seu desempenho. É o modelo empregado na Holanda e Reino Unido.

Diamond argumenta que mesmo nos países avançados, a ampliação dos graus de descentralização e de liberdade dos gestores requer melhores controles internos, ressaltando que em países com problemas de governança, o primeiro objetivo a ser atingido é assegurar *compliance*, o qual pode ser melhor obtido no modelo centralizado. Este modelo é mais adequado para a construção de capacidades, mas tem como desvantagens a redução da responsabilidade dos ministérios, o baixo nível de transparência e cooperação com os auditados. Para Diamond (2002), uma característica essencial para o êxito dos órgãos de controle interno é seu grau de independência política, que resulta da segregação de suas atividades em relação à gestão auditada, da existência de um controle externo forte e da complementaridade de ações entre ambos, visando atingir uma cobertura adequada e a redução de esforços e recursos despendidos.

No Brasil, a divulgação de dados objetivos de corrupção e má gestão dos recursos federais executados pelos entes subnacionais, por meio dos relatórios de auditoria da CGU (a agência de controle interno do executivo federal), têm servido como fonte para diversos trabalhos acadêmicos, tratando dos determinantes/incidência de perdas de agência e de seus efeitos no desempenho das políticas públicas. Apesar da mesma origem dos dados, a categorização das variáveis resultantes dos relatórios não é padronizada, isto é, a partir de uma multiplicidade de ocorrências específicas, cada pesquisador tem adotado diferentes formas de classificar quais fatos considera como *proxies* de corrupção, má gestão ou meras inconsistências formais, sem relevo para o tratamento analítico. Além do trabalho de Finan e Ferraz (2005), citado na seção 1.3, recuperamos a seguir os achados de alguns destes trabalhos.

Fernandes, Sousa e Ramos (2008) buscaram as relações entre o funcionamento do estado de direito, da democracia e de fatores socioeconômicos e a corrupção ao nível dos estados. Seus achados demonstraram um efeito positivo e significativo do volume das transferências federais e um impacto negativo da

contestabilidade política e do nível de escolaridade dos adultos na incidência de irregularidades, enquanto o tamanho do PIB, da taxa de homicídios e do número de promotores/100mil habitantes apresentaram-se sem significância. Ou seja, o aumento dos recursos amplia as oportunidades de *rent-seeking*, enquanto o maior peso eleitoral dos pequenos partidos e da média de anos de escolaridade dos adultos (≥ 25 anos) contribuem para reduzir a incidência de comportamentos desviantes, pelo fortalecimento da democracia e redução da assimetria informacional entre os cidadãos e seus agentes políticos.

Brollo (2008) examinou o efeito da divulgação das irregularidades detectadas nos sorteios e do poder sancionador do governo central, punindo os prefeitos corruptos. Sua conclusão é de que a disseminação da informação de corrupção pode ter um efeito limitado na melhoria das gestões locais, quando o clientelismo estiver presente. A divulgação só apresenta um efeito negativo significativo na reeleição do *incumbent* quando ocorre próximo ao período eleitoral. Contudo, como o governo central fica legalmente impedido de realizar transferências voluntárias (que incluem principalmente recursos para obras de infra-estrutura, muitas vezes oriundas de emendas parlamentares) para esses municípios enquanto não regularizadas as pendências, os eleitores percebem a redução desses recursos e castigam os corruptos.

Zamboni e Litschigz (2006) dirigiram sua atenção para a relação entre a governança local e a capacidade de *enforcement* do judiciário. Seus resultados sugerem que nos municípios que contam com presença local do judiciário e do ministério público, *ceteris paribus*, a incidência de irregularidades na execução dos recursos federais é 15% menor, motivada pela elevação do risco de acusação e punição do agente. A presença de estações de rádio contribui para a redução de alguns tipos de irregularidades, enquanto o aumento da distância do município para a capital do estado, onde se concentram os órgãos regionais de auditoria e sanção (CGU e TCEs), ao ampliar os custos de transação para as ações de controle, favorece a incidência.

Ferraz, Finan e Moreira (2008) avaliam os efeitos da corrupção e da má gestão no desempenho educacional dos estudantes das escolas públicas da 4ª. série do

ensino fundamental. Eles concluem que essas perdas de agenciamento reduzem significativamente a habilidade cognitiva dos estudantes, aumentando a taxa de abandono escolar e reduzindo os níveis de aprovação.

Finalmente, Santana (2008) analisou o impacto dessas auditorias da CGU na qualidade da gestão dos municípios, comparando os resultados daqueles municípios que foram sorteados/fiscalizados mais de uma vez. Como regra geral, houve uma redução no número de irregularidades na segunda fiscalização (-45%) e ganhos de eficiência na saúde (63%) e assistência social (116%). Contudo, os prefeitos que se mantiveram no cargo durante as duas auditorias apresentaram um comportamento distinto: parecem ter duvidado da chance de serem novamente fiscalizados e suas gestões foram ainda menos eficientes, especialmente na educação.

A análise do desenho institucional e desempenho das agências de controle externo e interno do governo central serão objeto dos capítulos 3 e 4, respectivamente, enquanto os determinantes e impactos das perdas de agência serão avaliados a partir de testes econométricos no quinto e último capítulo.

Capítulo 2

Principals e Agents: os ministérios e a descentralização de suas políticas, os municípios e a estrutura de incentivos dos seus governantes

Este capítulo inicia a abordagem empírica das relações de agência presentes no processo de descentralização das políticas sociais ocorrido após a constituição de 1988. O objetivo é identificar e compreender o surgimento de efeitos não antecipados e perversos das escolhas adotadas, por meio da estrutura de incentivos definida para os governos central e subnacionais e da conexão eleitoral no âmbito local, que determinam a escolha dos agentes políticos municipais em ofertarem, efetivamente, melhores serviços públicos básicos e constranger as perdas de agência em relação às políticas implementadas descentralizadamente pela União, como previa o modelo normativo adotado.

Nesse sentido, recupera a literatura sobre a trajetória do processo de descentralização, apresenta a dinâmica da descentralização dos recursos financeiros e as principais características das reformas implementadas nas políticas selecionadas, compondo um quadro analítico sobre o papel desempenhado pelo governo central como *principal* nessa relação.

No outro pólo, é analisado o comportamento dos agentes políticos locais, partindo da conexão eleitoral pela qual se constituem em *agentes* do eleitorado. Em outros termos, ao implementarem as políticas descentralizadas, os governos municipais atuam como *agentes* de múltiplos *principais*, à medida em que simultaneamente recebem delegações do eleitorado que o elegeu e da União, que lhe transferiu recursos para o financiamento da execução local das políticas. Adicionalmente, estes agentes executam múltiplas tarefas, o que gera incentivos para a dedicação de maiores esforços àquelas que são mais observáveis pelos principais.

2.1 O processo de descentralização das políticas pós-1988

Nos anos finais do regime militar foi sendo moldado um consenso sobre a necessidade de um processo de descentralização, revertendo a tendência verificada

durante aquele período. A descentralização era concebida como sinônimo de democratização e eficiência (Almeida, 2005; Affonso, 1996). Entre os analistas, contudo, há visões distintas e complementares sobre os fatores que motivaram a escolha do *modus operandi* específico como se deu esse processo.

Analisando as disputas e decisões no âmbito da constituinte, Souza (2001) evidencia a existência de um consenso, fundado em idéias normativas sem sustentação empírica e interesses pragmáticos, levando a um reduzido debate sobre o tema. Os partidos progressistas vinculavam a descentralização à democracia e viam benefícios em fortalecer os governos locais que passaram a conquistar, enquanto os conservadores visavam direcionar mais recursos para as lideranças locais, decisivas para a eleição dos deputados. Souza (2001) argumenta que a principal preocupação da constituinte não estava nos resultados de políticas, mas na legitimação da democracia e na abertura à participação da sociedade. Desse modo, três conjuntos de razões motivaram as escolhas adotadas⁴:

- a) uma *agenda da transição* que se expressava como reação contra o regime autoritário, onde não constavam preocupações com questões como o equilíbrio fiscal e o controle do déficit público. Além disso, não havia consenso sobre um novo formato para o Estado, o país atravessava um momento de êxito com o *plano cruzado* e a idéia de descentralizar era percebida apenas sob um prisma normativo;
- b) na *relação executivo-legislativo*, o presidente tinha pouca legitimidade frente aos constituintes e governos subnacionais, prevalecia a idéia de que o executivo federal era todo-poderoso e o Congresso, fortalecido, utilizava a descentralização como ameaça ao governo; e
- c) *peculiaridades da constituinte*, formada por parlamentares que, em geral, possuíam uma carreira anterior e interesses potenciais em candidatarem-se para cargos nos executivos subnacionais, além de desconhecerem questões fiscais.

Melo (1996a) salienta que essas duas dimensões – democracia e eficiência – estão presentes no processo de descentralização, mas a importância

⁴ As motivações seguintes, elencadas pela autora, são também apontadas em outros trabalhos para explicar o modelo de descentralização adotado. Ver, por exemplo, Almeida (2005) e Souza (2004).

relativa de cada uma resulta da natureza das coalizões reformistas. Quando predominam forças liberais/conservadoras, são realçadas as preocupações com a eficiência e redução do setor público, enquanto coalizões social-democratas priorizam o controle social e a democratização da gestão local. Por sua vez, Almeida (2005) argumenta que a implementação dos diferentes conceitos e modelos de descentralização impactam de forma distinta as relações intergovernamentais: a) *exigindo uma redefinição da ação do governo nacional*, se entendida como a transferência de capacidade fiscal e poder decisório para os entes subnacionais; b) *demandando uma redução das atividades de todas as esferas federativas*, quando a descentralização é concebida como a transferência de atribuições do governo central para os setores privado e não-governamental; ou c) *havendo compatibilidade com uma elevada concentração decisória no governo central*, no caso da transferência para os entes subnacionais se limitar à implementação e gestão de políticas definidas pelo governo federal. Almeida (2005) também ressalta que a descentralização não necessariamente reduz a importância do governo central, o qual pode expandir sua ação para novos campos ou assumir novos papéis de regulação ou redistribuição.

Uma outra abordagem é adotada por Falleti (2006), ao introduzir uma análise seqüencial (*path dependency*) do processo, no médio prazo. Para ela, o evento que marca o início da descentralização é a aprovação (em 1980) do restabelecimento da eleição direta para os governadores e todos os senadores. Iniciada a seqüência pela descentralização *política*, os atores e interesses subnacionais fortaleceram-se para a etapa seguinte, em que barganharam os termos da descentralização *fiscal*, traduzida no aumento dos recursos à sua disposição, já em 1983/1984 (Emendas Constitucionais N^o 23 e N^o 27, conhecidas como Passos Porto e Ayrton Sandoval), mas principalmente na constituinte. É isso que explica, na visão de Falleti, a redistribuição dos recursos federais não ter sido acompanhada, naquele momento, de uma descentralização *administrativa*, que transferisse responsabilidades para as esferas beneficiadas.

Arretche (2005) analisou os determinantes de longo prazo, apontando o legado de políticas prévias no componente fiscal da descentralização, recuperando a trajetória iniciada na constituição de 1946, que definiu um complexo sistema de transferências fiscais do governo central para os estados e municípios e dos estados

para os seus municípios. As alíquotas incidentes sobre a repartição obrigatória se constituíram no principal mecanismo de (des)centralização fiscal, cujos limites (mínimo/máximo) foram alcançados na reforma tributária de 1967 e na constituição de 1988. Esses Fundos de Participação (FPE/FPM) têm um efeito redistributivo entre os estados e favorecem os municípios de pequeno porte, desconsiderando, neste caso, capacidades originárias de outras fontes de recursos, que ampliam, em alguns casos, as desigualdades pré-existentes. A Carta de 1946 também criou um sistema de vinculações constitucionais de gasto dos governos subnacionais, ampliado pelo regime militar para a quase totalidade das transferências constitucionais. Com a abertura política, o nível dessas vinculações foi sendo gradativamente reduzido, até que a constituição de 1988 concedeu uma liberdade praticamente irrestrita sobre a alocação dos referidos recursos. Por outro lado, como a arrecadação era fortemente concentrada na União, a obtenção eventual de recursos adicionais pelos entes subnacionais se restringia basicamente às transferências discricionárias (convênios) negociadas com o governo central.

Se por um lado as transferências constitucionais podem, potencialmente, constituírem-se em um mecanismo para reduzir a imensa desigualdade horizontal na capacidade tributária dos entes subnacionais, as vinculações de despesas a percentuais da receita/gasto total imprimem essas desigualdades fiscais à capacidade de implementação de políticas públicas. Arretche (2004) argumenta que a magnitude das desigualdades horizontais se constituiu em um entrave à definição de competências exclusivas das esferas federativas em relação às políticas sociais. Ao privilegiar competências concorrentes nas principais áreas de política social, o desenho constitucional reforçou o efeito de *path dependency* nas políticas e tornou o processo de descentralização dependente dos mecanismos de incentivos que favorecessem a adesão dos entes subnacionais. Comparativamente, a saúde era mais centralizada que a educação básica até 1988 e o desenho adotado na constituição resultou em maior capacidade de coordenação do governo central na saúde, enquanto na educação básica seu papel é mais de natureza supletiva. Como evidenciado por Arretche (2004), a capacidade de coordenação dos objetivos de políticas é favorecida pelo peso relativo do governo central no seu financiamento e tem como efeitos a redução do risco de

conflitos na ação das diferentes esferas, dos custos de implementação da política e das desigualdades horizontais de capacidade de gasto.

Previsivelmente, a implementação de uma escolha consensual fundada em valores normativos se fez acompanhar de vários efeitos perversos, não antecipados, derivando, já na década seguinte, em redução do nível de consenso sobre os benefícios da descentralização. De um lado, a partir de estudos empíricos, a literatura internacional especializada evoluiu para uma segunda geração de pesquisas (Rodden, 2005; Bardhan e Mookherjee, 2005), que constatavam limitações ao êxito dos processos de descentralização e começavam a apontar exigências de pré-requisitos, cujas ausências eram geradoras de efeitos perversos, sintetizados em Melo (1996a):

- a) burocracias locais de baixa qualificação, sem capacidade de prover bens e serviços sociais;
- b) o aumento das receitas por meio de transferências, ao desonerarem os governos locais do ônus político pela cobrança dos tributos, reduz o incentivo dos atores locais ao monitoramento dos gastos e ao esforço fiscal local;
- c) as competências concorrentes entre as esferas federativas tendem a reduzir a responsabilização e gerar inércia e paralisia institucional;
- d) redução da capacidade de formulação e regulação do governo central, cujas estruturas podem ser, relativamente, mais insuladas da competição política;
- e) o aumento da descentralização de receitas reduziu a capacidade dos governos centrais realizarem políticas de estabilização e reformas fiscais;
- f) os governos locais mostraram-se com maior porosidade às elites locais – gerando mais corrupção e clientelismo – e menos abertos à representação de minorias que o plano nacional; e
- g) fragmentação institucional, resultante da proliferação de municipalidades.

Por outro, foram vindo à tona, de forma muito concreta, os efeitos perversos das escolhas adotadas em 1988. A descentralização ocorreu de forma acelerada e caótica, gerando vazios e superposições institucionais, concomitantemente ao desaparecimento da União no governo Collor (1990-1992), privilegiando “ações

assistenciais fragmentadas que favoreciam o fisiologismo e o clientelismo” (Medeiros, 2001). Entre os efeitos perversos, estão:

- a) *agravamento do desequilíbrio financeiro da União*, que respondia por níveis elevados de endividamento, ampliados durante a centralização fiscal e que, com a nova constituição, teve suas obrigações expandidas e parte de suas receitas descentralizadas;
- b) *irresponsabilidade fiscal dos entes subnacionais*, que se traduzia em aumento dos níveis de endividamento e realização de gastos no ciclo eleitoral, com os custos sendo herdados pelas gestões sucessoras;
- c) *proliferação de municipalidades* (Melo, 1996a; Affonso, 1996), incentivada pela garantia de transferências constitucionais, resultando no aumento do número de entes e de estruturas administrativas, na redução das receitas dos municípios pré-existentes e da capacidade de coordenação do governo central sobre a implementação das políticas;
- d) *hobbesianismo municipal* (Melo, 1996a), que se traduzia na guerra fiscal entre municipalidades na disputa por investimentos (Affonso, 1996; Souza, 2004);
- e) significativo volume de *denúncias de corrupção, clientelismo e ineficiência* nas esferas subnacionais, evidenciando problemas de captura e baixa capacidade de gestão; e
- f) *efetividade limitada dos mecanismos de participação e controle social da gestão das políticas públicas* (Souza, 2004), que geralmente resultam de exigências constantes nas regras definidas nacionalmente para a política específica, mas cuja existência e funcionamento real podem ser fortemente controlados, cooptados ou manipulados pelos atores que deveriam ser controlados.

A estes efeitos perversos, agregaram-se dois outros fatores inexistentes durante a constituinte: a re-legitimação do governo central e a perda de importância da crise econômica. Os primeiros presidentes civis não foram votados diretamente pelos cidadãos (Sarney e Itamar) ou não possuíam base expressiva de apoio no legislativo (Collor), o oposto aos governos Cardoso e Lula, que contavam com apelo eleitoral e sustentação parlamentar. Do mesmo modo, o controle do processo hiperinflacionário, o ajuste macroeconômico e, mais recente, a retomada do crescimento econômico,

alargaram o escopo das políticas de responsabilidade do governo federal, dotando-o de condições políticas necessárias para limitar a autonomia inicialmente concedida aos entes subnacionais.

Com efeito, o consenso sobre a virtuosidade da autonomia plena concedida aos entes subnacionais foi se desfazendo (Almeida, 2005; Melo, 1996a), dando lugar a escolhas aparentemente contraditórias: ao mesmo tempo em que manteve-se a trajetória de crescimento do número de programas, políticas e recursos financeiros descentralizados, foram tomadas decisões centralizadoras que ampliaram a participação relativa da União na receita consolidada do Estado e sua capacidade de coordenação federativa. Além disso, surgiram ou foram ampliados programas executados diretamente pela União, contando com reduzido envolvimento das municipalidades e/ou dos governos regionais.

Efetivamente, as principais medidas adotadas visando ampliar o grau de coordenação federativa e reduzir a autonomia dos municípios atingiram a gestão fiscal e financeira e as políticas de educação e saúde, materializadas na ampliação das receitas com contribuições sociais (não compartilhadas com os entes subnacionais)⁵ e o estabelecimento do FSE/FEF/DRU⁶, da EC 15/96⁷, da EC 37/02⁸, da LRF⁹, do Fundef e da EC 29/00. Nesse sentido, a ampla desvinculação definida em 1988 foi sendo revertida pela crescente regulamentação das decisões de gasto dos entes subnacionais (Arretche, 2005). Na segunda metade desta década, esse movimento

⁵ Para compensar as perdas impostas pela Carta de 1988 (Arretche, 2005), já a partir da década de 90 o governo federal ampliou alíquotas (da CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; da Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social; e do IOF – Imposto sobre Operações Financeiras) e criou novas contribuições e impostos (o IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira foi considerado inconstitucional pelo judiciário, logo após aprovado, em 1993, tendo retornado em 1996 como CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira).

⁶ Por meio do FSE (Fundo Social de Emergência, renomeado posteriormente para Fundo de Estabilização Fiscal e Desvinculação de Receitas da União), a União passou a desvincular – anteriormente à aplicação de quaisquer outros critérios – 20% de suas receitas tributárias, o que na prática representava uma retenção parcial e conseqüente redução das transferências constitucionais para os entes subnacionais, adquirindo maior grau de liberdade na alocação desses recursos.

⁷ Visando deter a proliferação de municípios, a EC 15/96 reconcentrou na União a prerrogativa de definir os critérios para a definição de novos municípios, que havia sido descentralizada para os estados em 1988.

⁸ Para reduzir a guerra fiscal deflagrada principalmente entre os municípios vizinhos às capitais, os prefeitos destas pressionaram o governo federal para a aprovação da EC 37/02 (Souza, 2004), que concentrou na União a competência para fixar alíquotas máximas e mínimas e as regras para concessão e revogação de benefícios e isenções do principal imposto municipal, o ISS.

⁹ A irresponsabilidade fiscal, que comprometia as iniciativas de estabilização, foi cerceada com a LRF (Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabeleceu limites para os gastos com pessoal e endividamento.

ampliou-se inclusive para o judiciário, com a criação do CNJ – Conselho Nacional de Justiça, CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (em discussão no Congresso Nacional) e adoção da súmula vinculante.

Esse movimento ambíguo gerou avaliações distintas por parte dos especialistas: Melo (1996a) assinalava uma estratégia global de recentralização, sobretudo no plano fiscal e tributário; para Almeida (2005) e Arretche (2005), o crescimento das contribuições sociais nos anos 90 não evidenciava recentralização, expressando mais uma alternativa de contornar o desequilíbrio gerado com a Carta de 1988. Contudo, Almeida (2005) considerava haver nos governos Cardoso e Lula uma reintrodução de políticas centralizadas, por meio de programas de transferência direta de renda voltados aos segmentos em situação de pobreza extrema. Souza (2004), por sua vez, indicava a existência de um deslocamento do caráter universalista das políticas sociais do governo central para a transferência direta de renda, acompanhada do aumento da participação do governo central na arrecadação, no período.

2.1.1 A dinâmica da descentralização dos recursos financeiros

Independente do desenho institucional adotado, a capacidade financeira se reveste como um elemento central da descentralização. Os analistas tendem a observar o financiamento das políticas a partir da sua representatividade no PIB e/ou no orçamento público, verificando o esforço da sociedade em custeá-los e sua priorização pelo governo. Contudo, tendo em vista que nas últimas décadas o país atravessou períodos de grave instabilidade econômica, o uso dessas séries históricas pode induzir a interpretações contrárias ao esforço efetivamente realizado pela sociedade e governos.

Objetivamente, aumentos na participação de uma despesa em relação ao PIB de uma economia que atravessou períodos de estagnação e crescimento podem significar, na prática, uma redução real dos valores efetivamente gastos, o que comprometeria a estabilidade, maturação e resultados de médio e longo prazos das políticas. Do mesmo modo, o peso relativo no orçamento é influenciado pela variação

da magnitude deste, que pode resultar do crescimento econômico ou de mudanças nos níveis de sua participação relativa na economia, do endividamento público ou das despesas financeiras com a administração da dívida pública, isto é, uma redução percentual do gasto não necessariamente se traduz em redução efetiva dos recursos.

Nesse sentido, optou-se pela utilização de dados referentes aos gastos nas funções governamentais selecionadas a partir de seus valores nominais, atualizados monetariamente. O objetivo desta subseção é verificar, no período cujos dados estão disponíveis, as trajetórias do financiamento federal e da descentralização fiscal, assim como o efeito desse processo no gasto público consolidado das três esferas federativas, cuja estabilidade ou volatilidade representa um aspecto central à maturação e eficácia das políticas. Tendo em vista que nesse período ocorreram mudanças significativas no desempenho econômico, no tamanho do setor público na economia, no nível de endividamento do governo central e no custo financeiro de administração dessa dívida, como se revela efetivamente a trajetória dos gastos sociais¹⁰ e das transferências do governo federal para as esferas subnacionais, *em valores reais*? Essa informação é o objeto do gráfico a seguir, cujos valores, em bilhões de reais (R\$), estão atualizados pelo IGP-DI¹¹ até abril/2009.

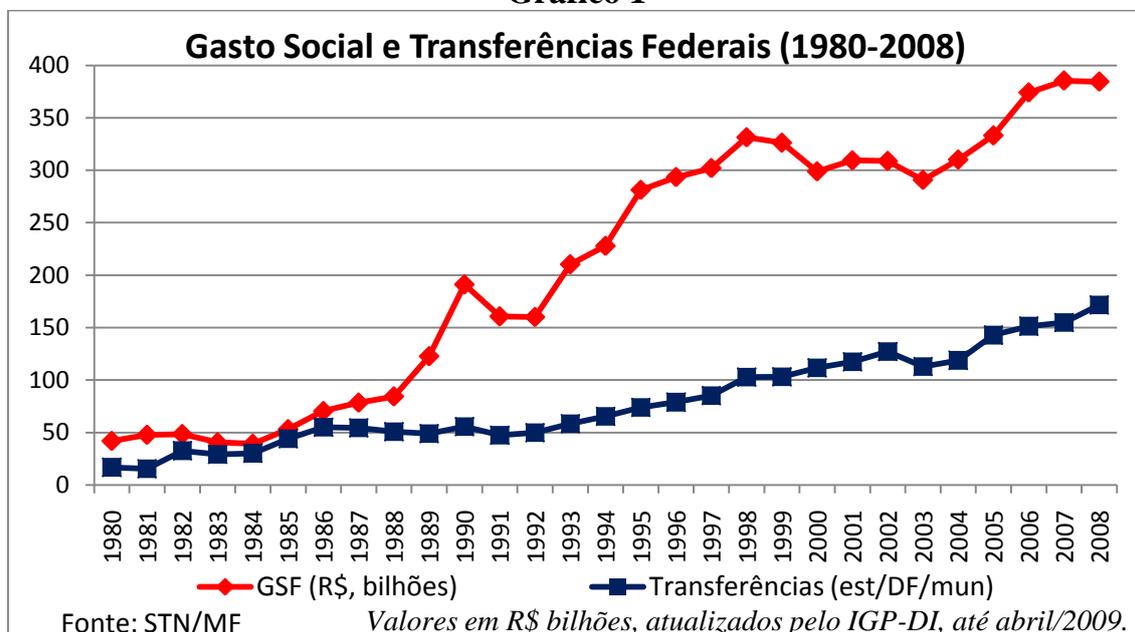
A observação mais geral é de que o comportamento errático verificado por vários analistas na relação com o PIB ou o orçamento, desaparece. A trajetória é claramente ascendente, ocorrendo reduções no volume do gasto apenas no final dos governos militares (1983/1984), com Collor (1991), início do segundo governo Cardoso (1999/2000) e primeiro ano do governo Lula (2003). Todos esses anos coincidem com conjunturas de agravamento da situação fiscal do Estado e/ou econômica do país. Em 1983, o desequilíbrio macroeconômico forçou o governo a um acordo com o FMI, adotando um ajuste recessivo (Oliveira, 1998). No final de 1997, nova crise levou à estagnação do PIB, aumento do desemprego, elevação drástica da

¹⁰ O gasto social federal aqui considerado resulta do somatório das seguintes funções: previdência e assistência social, saúde e saneamento, educação e cultura, trabalho, habitação e organização agrária. Somente a partir de 2000 todas essas funções passaram a ser informadas desagregadamente. Observa-se, contudo, que os gastos com assistência, saneamento e cultura ocorrem em níveis muito inferiores ao das funções a que estavam até então agregadas.

¹¹ Os gastos anuais foram atualizados pelo IGP-DI. O Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna foi escolhido porque é um indicador consolidado e de largo uso (a exemplo da própria STN/MF), calculado mensalmente desde 1944 pela FGV – Fundação Getúlio Vargas, mensurando o comportamento geral dos preços da economia brasileira, considerando os preços no atacado, ao consumidor e da construção civil.

dívida pública e dos gastos financeiros decorrentes (Castro *et al*, 2008), conduzindo a uma trajetória decrescente do gasto social federal, que perdurou até 2003.

Gráfico 1



Apesar desses momentos, a trajetória é nitidamente ascendente. Nos anos em que ocorrem eleições gerais e/ou presidenciais, à exceção da disputa de 2002, o gasto social se eleva mesmo em cenários de desequilíbrios econômicos (1982, 1986, 1989, 1990 e 1998), um comportamento cíclico que também pode ser observado em eleições municipais. Ao todo, em 15 dos 29 anos (ou 12 dos 21, se contados desde 1988) foram realizadas eleições, um fator que pressiona pela elevação dos gastos em políticas redistributivas.

No governo Sarney, em resposta às demandas sociais reprimidas, ao aumento da atividade política e à realização de eleições praticamente a cada ano, o gasto social foi expandido acima da variação do PIB, contribuindo para a deterioração das finanças públicas e do desempenho da economia. Apesar de implementar um programa de estabilização econômica, o *plano real*, o primeiro governo Cardoso manteve o curso de elevação dos gastos sociais, ao contrário de outros momentos, em que o gasto social se converteu na principal variável do ajuste fiscal. O governo Lula recuperou a trajetória de elevação de 2004 a 2008.

No cenário imediatamente após a nova Carta, o governo central procurou isentar-se da responsabilidade pela ineficácia das políticas sociais, empreendendo a descentralização – então percebida como sinônimo de democratização – prevista na constituição, buscando preservar seu poder de formulação, ao mesmo tempo em que forçava os entes subnacionais a assumirem encargos crescentes. Não havia de sua parte capacidade nem interesse de controlar a execução do gasto dos recursos federais transferidos às demais esferas. Pelo contrário, a fragilidade dos controles efetivos configurava um incentivo adicional à ampliação dos valores transferidos, visando a adesão dos entes subnacionais às suas políticas.

Do mesmo modo que a trajetória do gasto social, constata-se que a descentralização fiscal, representada pela evolução dos valores atualizados das transferências da União para os entes subnacionais, apresenta uma trajetória ascendente em todo o período, saltando de R\$20 bilhões para cerca de R\$170 bilhões, durante a série. Reduções aconteceram apenas no início dos governos Collor e Lula, apesar de toda a turbulência econômica e fiscal ocorrida ao longo deste período.

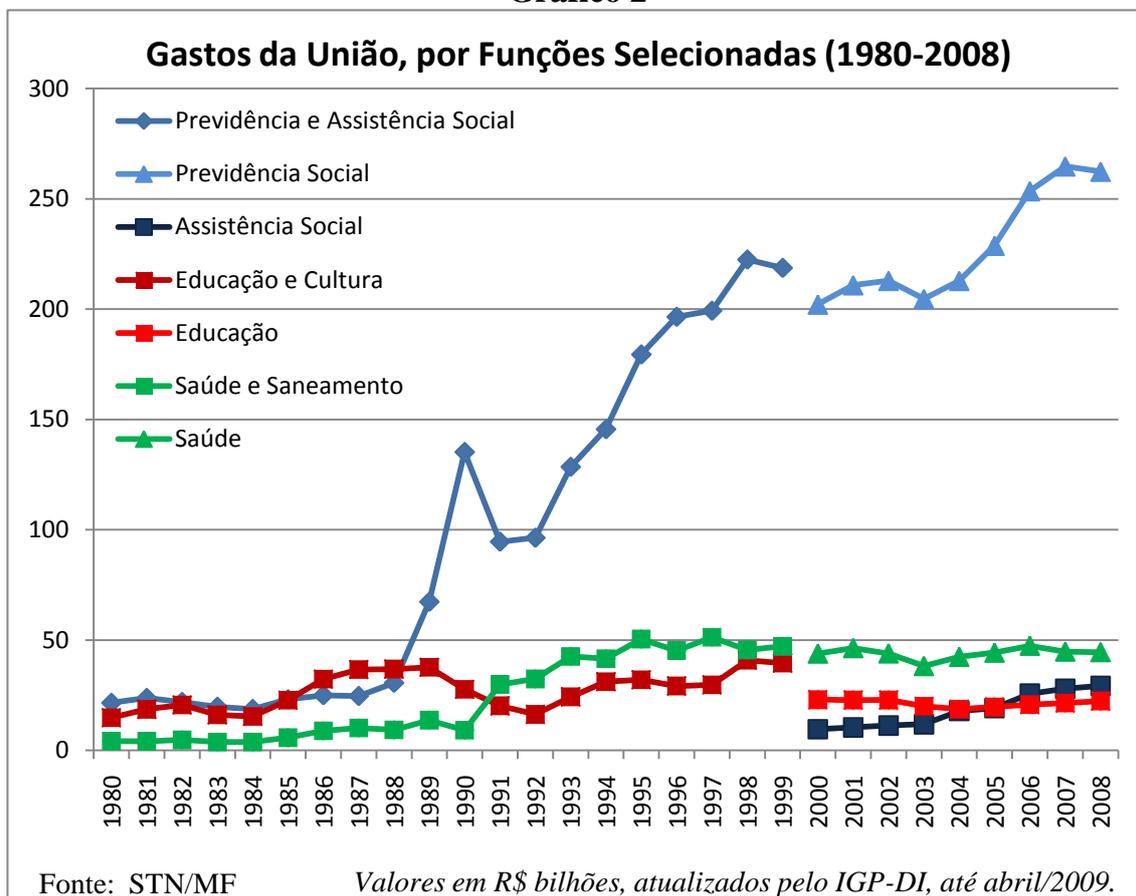
Previsivelmente, a trajetória do montante do gasto social não guarda homogeneidade entre seus componentes. Em outros termos, determinantes estruturais como a dinâmica demográfica, a introdução de novas demandas na agenda, os resultados das disputas e negociações entre os vários grupos de interesse e as conseqüências da institucionalização do processo de descentralização política e fiscal impactam de forma distinta as várias funções de governo. O resultado desse processo pode ser visualizado no gráfico 2.

O gráfico permite constatar o peso e a trajetória fortemente ascendente do gasto com a previdência social¹², havendo um descolamento do nível de gasto apresentado pelas demais funções após a constituição de 1988. Como agravante, deve-se ressaltar que até o início dos anos 90 estavam incluídos os gastos com a assistência médica prestada aos segurados do Inamps e até 1999 sua mensuração encontrava-se agregada à assistência social. Além de rígido, a magnitude da expansão do gasto

¹² Como foram corrigidos os gastos anuais (e não os desembolsos mensais), áreas que eventualmente tenham concentrado seus dispêndios nos finais dos exercícios fiscais apresentariam volumes relativamente maiores que o valor real para os anos de inflação elevada. Esse não é o caso da previdência, cujos desembolsos (aposentadorias e pensões) são mensais. Ou seja, até 1994, a correção dos gastos com previdência está viesada para baixo.

previdenciário constringe a ampliação do orçamento das demais áreas de políticas. Para melhor observação da trajetória das áreas de maior interesse no trabalho, apresenta-se o gráfico 3, onde a função previdência foi excluída.

Gráfico 2



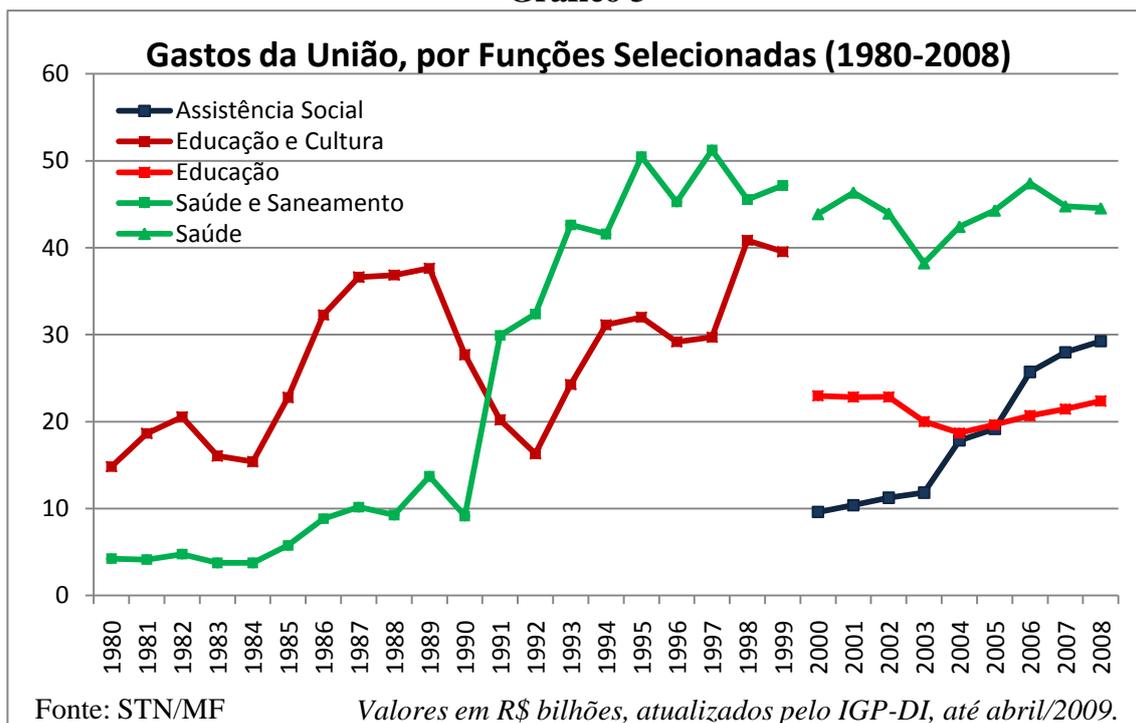
A educação apresenta uma trajetória errática, chegando a superar a previdência entre 1986 e 1988 e a saúde até 1990. Ocorreu uma forte elevação durante o governo Sarney, retornando para o nível anterior durante o governo Collor e ocorrendo uma retomada nos governos Itamar e Cardoso, quando atinge seu ponto mais alto (1998), sendo a principal perdedora com a crise de 1999, fazendo-a retornar a partir de então aos patamares observados no início da série.

Com a aprovação das Leis Orgânicas da Saúde em 1990 e a aplicação do dispositivo constitucional¹³ que destinava à Saúde o mínimo de 30% do orçamento da seguridade social (excluído o seguro-desemprego), o gasto federal em saúde

¹³ Art.55 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988.

expandiu-se de R\$9 para R\$42 bilhões, entre 1990 e 1993, oscilando a partir de então. A busca de estabilidade em seu financiamento levou à EC 29/00. A criação do SUS, no início dos anos 90, não só representou um significativo aumento da receita da área, mas a incorporação das despesas com assistência médica, antes concentrada no Inamps/Previdência.

Gráfico 3



No período mais recente, a assistência social foi a área priorizada, triplicando seu orçamento entre 2000 e 2008, em decorrência da criação, ampliação da cobertura e valores dos benefícios de programas de transferência direta de renda. Como será visto adiante, a elevação do gasto com as *transferências a pessoas* não é acompanhada da expansão da despesa com a prestação de serviços da área, cujos montantes se apresentam relativamente estáveis. A emergência na agenda política de programas de redistribuição direta de renda levou a função assistência a superar, rapidamente, o nível de gastos com a educação, aproximando-se da saúde. O resultado

agregado dessa dinâmica pode ser observado na tabela 1, que apresenta o gasto consolidado das três esferas federativas, por função¹⁴.

Tabela 1

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO, POR FUNÇÃO E ESFERA FEDERATIVA (2000*-2008)												
FUNÇÃO		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Δ	08/02
PREVIDÊNCIA SOCIAL	U	212	221	213	205	213	229	254	266	263		0,24
	E	44	30	31	25	30	32	37	37	46		0,47
	M	13	13	8	7	9	8	9	12	13		0,70
	C	269	264	252	238	252	268	299	315	322		0,28
ASSISTÊNCIA SOCIAL	U			11	12	18	19	26	28	29		1,62
	E			7	3	2	3	3	3	3		-0,57
	M			4	5	4	4	5	6	7		0,58
	C			22	20	24	26	34	37	39		0,74
SAÚDE	U	44	47	44	38	42	44	47	51	50		0,14
	E	25	32	21	28	34	36	41	43	46		1,14
	M	30	29	30	34	32	32	39	47	50		0,68
	C	100	108	95	100	108	113	127	141	146		0,53
EDUCAÇÃO	U	23	23	23	20	19	20	21	24	26		0,12
	E	61	64	40	55	50	52	58	62	68		0,71
	M	38	37	34	39	35	35	42	53	55		0,61
	C	122	124	97	114	104	107	121	140	149		0,53

Fonte: STN/MF

Valores em R\$ bilhões, atualizados pelo IGP-DI, até abril/2009.

* Até 2001, estão agregadas as funções Previdência e Assistência Social, Saúde e Saneamento e Educação e Cultura.

Nestes últimos seis anos, a área que mais elevou seu nível de gastos (74%) foi a assistência social, em decorrência do aumento dos gastos federais (162%), ocorrendo uma inversão nos níveis de financiamento entre os estados (-) e municípios (+). Os gastos consolidados da saúde e educação variaram 53%, com um acréscimo de 14-12% do governo central, seguido dos estados (114%-71%) e municípios (68%-61%). A área social de maior gasto, a previdência, apresenta uma variação geral de 28%, proporcionalmente maior por parte dos municípios (70%) e estados (47%), embora estes representem apenas uma pequena parcela do gasto total, concentrado na União.

¹⁴ A série histórica disponibilizada pela STN/MF para os gastos consolidados abrange apenas o período iniciado em 2000. Naquele exercício, os dados relativos aos gastos por função da União já se encontravam desagregados, mas os entes subnacionais só adotaram a nova classificação funcional a partir de 2002, motivo pelo qual foi mantida a classificação anterior em 2000-2001, visando uma informação aproximada daqueles dados, uma vez que a segunda função detém sempre uma participação apenas acessória.

Apenas no período entre 2000 e 2008, a participação do governo central na execução do gasto público consolidado foi reduzida de 74% para 66%, enquanto os municípios aumentaram sua fatia de 8% para 12% e os estados de 18% para 22%. Considerando a partir de 2002, quando a nova classificação funcional é utilizada por todas as esferas, constata-se que a participação da União em previdência encontra-se estabilizada em torno de 84%, havendo um crescimento nos níveis de estados e principalmente dos municípios. Na assistência social, os programas de transferência direta de renda resultaram em um aumento da participação da União de 50% para 75% do gasto consolidado, comportamento antagônico em relação às duas outras funções. Na saúde, houve no final do período um equilíbrio entre as três esferas federativas na execução da despesa, como resultado do forte incremento do gasto descentralizado, especialmente no nível regional, enquanto na educação o governo central já respondia por apenas 23,5% do gasto, reduzindo sua participação para 17% em 2008, reforçando o peso dos governos estaduais na área.

A análise da trajetória do financiamento federal e consolidado das políticas públicas revela um comportamento não previsto do governo central: a redução do seu interesse em financiar a execução local de serviços públicos descentralizados. Isso explica a trajetória errática e expansão fortemente constrangida dos gastos federais com bens coletivos como educação, saúde e serviços assistenciais, enquanto os gastos com transferência direta de renda a pessoas, na previdência e assistência, apresentam forte ascensão ao longo do tempo.

Alguns analistas argumentam que apesar das imprecisões da constituição de 1988 quanto à distribuição de competências entre os entes federativos, tem ocorrido uma especialização das esferas na execução das políticas (p.ex, Souza, 2004). Esse argumento explica o efeito da descentralização no gasto consolidado, mas não oferece uma explicação satisfatória sobre o porquê do gasto federal nestas áreas ser constrangido. Afinal, o principal objetivo das vinculações orçamentárias e do cofinanciamento dos gastos pelos entes subnacionais em educação e saúde era o aumento do volume dos recursos destinados a essas políticas, e não a transferência da responsabilidade pelo seu financiamento.

Um outro argumento é a existência de um efeito não antecipado da descentralização adotada: à medida em que os gastos com educação, saúde e serviços de assistência social geram *credit claiming* para os governos subnacionais, que contam ainda com amplas condições de transferir as responsabilidades (*shirk responsibility*) de seus insucessos para o governo central, este reduz seus esforços nessas áreas, direcionando-os para aquelas onde os créditos políticos são concentrados em seu favor: as transferências diretas a pessoas. Exemplos desse comportamento são a progressiva redução da complementação federal ao Fundef, o efeito nulo da criação da CPMF para o gasto federal em saúde e o congelamento dos valores *per capita* para custeio da atenção básica na saúde e dos serviços e programas da assistência social.

2.1.2 Conteúdo e dinâmica das reformas das políticas sociais pós-88

A redemocratização política gerou profundas reformas nos objetivos, alcance e desenho institucional do sistema de proteção social brasileiro, criado e consolidado em períodos autoritários (Almeida, 2005; Medeiros, 2001). O marco inicial desse sistema remete a 1930, quando Vargas nacionalizou e centralizou as políticas de educação e saúde, criando o MESP – Ministério dos Negócios de Educação e Saúde Pública e o MTIC – Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, visando constituir uma força de trabalho industrial urbana, a partir da migração controlada da mão-de-obra do setor primário. Nesse sentido, as políticas beneficiavam os trabalhadores urbanos, em detrimento dos trabalhadores rurais (Medeiros, 2001).

Na educação, a rede pública de ensino fundamental tradicionalmente esteve sob a responsabilidade dos estados e municípios, cabendo à União apenas um papel supletivo de financiamento a atividades de apoio e a definição de um currículo mínimo (Arretche, 2000). Na saúde, os trabalhadores do mercado formal urbano tinham direito à assistência prestada pelo MTIC, enquanto os demais recebiam benefícios do MESP (Fonseca, 2006). A assistência social contava com a LBA, que atuava na defesa da maternidade e infância, sendo dirigida pelas primeiras-damas e empregando recursos dos institutos de previdência e outros donativos (Arretche, 2000) e o SAM (transformado em 1964 na Funabem). Visando obter estabilidade política e

desenvolvimento econômico, o regime de 1964 consolidou o sistema de proteção social, ampliando a cobertura e os serviços assistenciais oferecidos, aumentando a qualificação da mão-de-obra e atendendo às demandas dos trabalhadores qualificados (Medeiros, 2001).

Durante a transição política (1985-1994), a combinação do aumento da atividade política com a crise econômica, crescimento do desemprego e do trabalho informal gerou instabilidade e uso eleitoreiro das políticas sociais, bem como a deslegitimação das relações formais de trabalho como fundamento para as políticas sociais (IPEA, 2007a). É apenas no final desse período que as políticas sociais passam por reformas significativas, incorporando em seu desenho proposições oriundas do debate internacional, como a definição da atenção primária (básica) como uma componente chave do sistema de saúde, resultante da Conferência da OMS (1978) em Alma-Ata (Martinez, 2007) e a adoção de critérios objetivos e redistributivos para a repartição dos recursos da educação, como decorrência da Conferência de Jontien, na Tailândia (Castro e Menezes, 2003). As reformas articularam os princípios universalistas da constituição a critérios de seletividade e focalização mais abrangentes que a renda, ocorreu uma redução da prestação direta dos serviços pelo Estado, mantendo-se a preservação do caráter público e gratuito dos mesmos e foram ampliados os programas de transferência direta de renda (Medeiros, 2001).

Nas subseções seguintes são apresentadas as principais características e dinâmica recente das políticas setoriais selecionadas para a pesquisa, contribuindo para a análise dos determinantes e impactos das perdas de agência.

2.1.2.1 Saúde

O modelo do sistema de saúde adotado na constituinte sofreu forte influência do movimento pela *reforma sanitária* surgido na década de 1970, incorporando as deliberações da 8ª. Conferência Nacional de Saúde, de 1986. A constituição de 1988 (Arts. 196 a 199) definiu o *universalismo* e o *igualitarismo* como princípios estruturadores do SUS, o qual seria organizado tendo como diretrizes a *descentralização* com direção única em cada esfera federativa, a *integralidade das*

ações, com prioridade para a prevenção e a *participação da comunidade*, por meio das conferências e conselhos gestores em cada esfera (Art. 1^o da Lei 8.142/90).

Em 1990 foi aprovada a Lei Orgânica da Saúde (Leis N^o 8.080/90 e 8.142/90), que definiu as competências federativas, reservando à esfera federal a formulação da política nacional e a regulação nacional do SUS e aos estados a formulação, o planejamento e a coordenação regional. O município é a única esfera que, explicitamente, detém competência para prestar diretamente (ou contratar, se for o caso) serviços de assistência à saúde (Art. 30, VII, da Constituição de 1988).

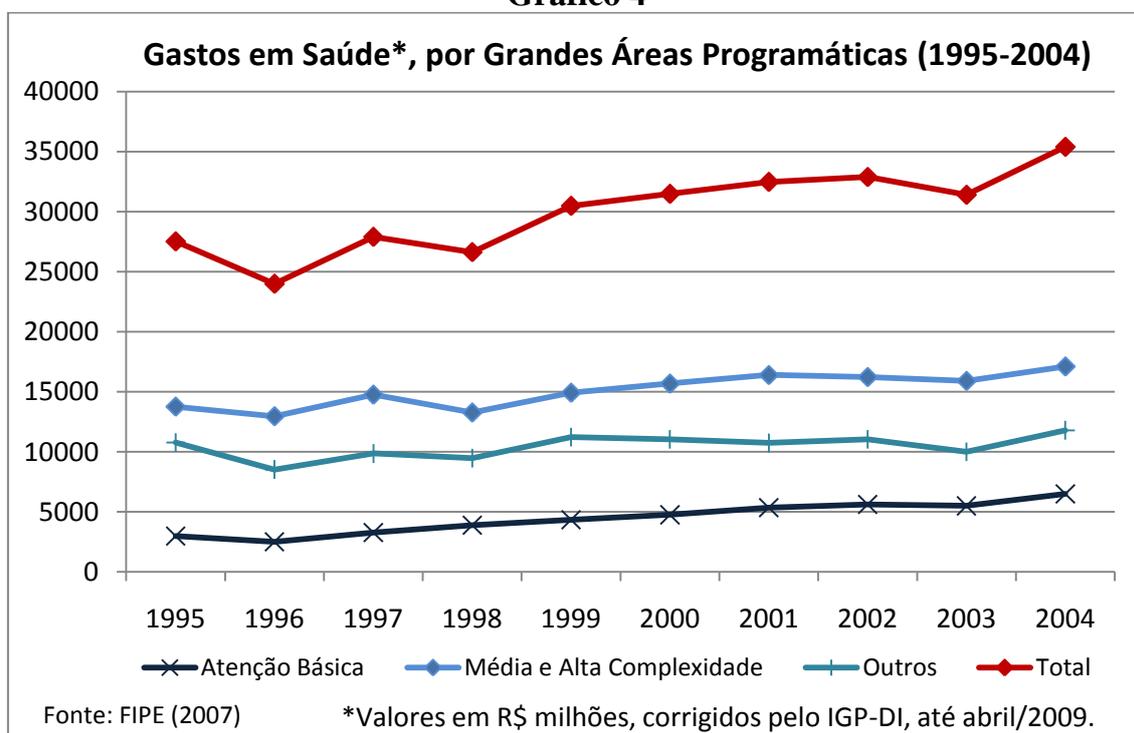
O processo de descentralização na saúde foi regulamentado por meio de sucessivas Normas Operacionais (NOBs 1991, 1992, 1993, 1996; Noas 2001, 2002), portarias do Ministério da Saúde que resultavam de pactos entre as três esferas na CIT¹⁵. Nesse modelo, a barganha de regras e recursos migra da relação horizontal (legislativo-executivo) para uma relação vertical (executivos das três esferas), mas o poder do ministério é limitado pela exigência de consenso nas decisões, o que dota cada esfera do poder de veto.

As duas primeiras NOBs caracterizaram-se pela racionalização do modelo então existente. Com a NOB-1993 foi criado o mecanismo de *transferência regular e automática fundo-a-fundo*, tornando desnecessária a formalização de convênios para as ações cujos critérios de repartição de recursos foram objeto de pactuação. Ocorre um claro movimento de municipalização, gerando tensões com os estados (IPEA, 2007c), que resultaram no redirecionamento do processo na NOB-1996, com a ampliação das competências e do financiamento dos estados (Costa, Silva e Ribeiro, 1999). Sua principal característica, entretanto, foi o fortalecimento da atenção primária de saúde, com a criação de um conjunto de incentivos e programas, como o PAB – Piso da Atenção Básica, o PSF – Saúde da Família e o Pacs – Agentes Comunitários de Saúde, que configuraram uma nova estratégia da atenção à saúde no país, substituindo o pagamento por produção, pela necessidade (p.ex, critérios *per capita* ou epidemiológicos) e maior autonomia na alocação dos recursos. Entretanto,

¹⁵ A CIT - Comissão Intergestores Tripartite (criada em 1993 e posteriormente replicada no nível regional com as CIBs - Bipartites) é formada por composição paritária entre gestores representantes das três esferas, como um *locus* de articulação e pactuação para estabelecer os termos dessa relação, inclusive os critérios e mecanismos de transferências de recursos.

municípios passaram a restringir o atendimento a pacientes de outras localidades (IPEA, 2007c), expondo a fragilidade do modelo normativo fundamentado na cooperação espontânea. As duas Noas se caracterizaram pela preocupação com a integração e coordenação regionais, evoluindo da lógica da municipalização para uma regionalização, com serviços hierarquizados em níveis crescentes de resolubilidade. O gráfico 4 mostra a evolução do gasto federal em saúde, por grandes áreas programáticas.

Gráfico 4



Observa-se a priorização crescente da atenção básica, que evolui de 10,8% para 18,3% de participação no orçamento do Ministério da Saúde, resultante da elevação do gasto de R\$3 para R\$6,5 bilhões, em valores corrigidos, um incremento real de 118%. O gasto na média e alta complexidades passou de R\$ 13,8 para R\$ 17,1 bilhões (Δ 24%), uma participação estabilizada em torno de metade do orçamento da pasta. As demais áreas reduziram sua participação (de 39,2% para 33,3% do gasto), com um gasto que variou de R\$ 10,8 para 11,8 bilhões (Δ 9,5%).

Em 2006, as Normas Operacionais (NOB/Noas), criticadas por limitarem a flexibilidade das gestões locais, foram substituídas pelo *Pacto pela Saúde*,

um pacto de gestão que considera as diferenças regionais e a cobrança por resultados. O novo cenário combina maior participação financeira (após a EC N^o. 29/00¹⁶) e autonomia dos entes subnacionais, descentralizando para as CIBs a competência de definir as regras e critérios. De certo modo, essa escolha projeta uma redução da capacidade de coordenação da política pelo governo central, à medida que sua capacidade decorria, segundo Arretche (2004), de sua condição de principal financiador do gasto público setorial.

2.1.2.2 Educação

As principais regras da política educacional estão na constituição de 1988, na LDB (Lei 9.394/96) e na EC N^o 14/96, que criou o Fundef. A constituição (Arts. 205 a 210) definiu a educação como um direito universal, de responsabilidade do Estado e da família, sendo ofertada gratuitamente nos estabelecimentos oficiais, cabendo à União uma função redistributiva e supletiva de apoio técnico e financeiro dos entes subnacionais, para garantir a equalização de oportunidades e padrões mínimos de qualidade do ensino.

A LDB criou o conceito de *educação básica*, que abrange a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, considerados conjuntamente como a formação mínima desejada, mais ampla que a determinada na constituição como obrigatória (ensino fundamental). Além disso, a LDB distribuiu as competências federativas, reservando: a) à *União*, dentre outras, o financiamento de sua rede de ensino superior e de escolas técnicas federais, o apoio técnico e financeiro aos demais entes nos outros níveis de ensino e a fixação de um custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade; b) *aos estados*, a orientação de que priorizem a oferta do ensino médio; e c) *aos municípios*, a orientação de que priorizem o ensino fundamental e ofereçam a educação infantil. A partir dessas diretrizes, vários mecanismos foram criados ou reformados, como o Fundef/Fundeb, o SAEB (criado em 1990), o Enem e o Exame Nacional de Cursos (conhecido como *Provão*). Somente

¹⁶ A EC N^o 29/00 vinculou o gasto mínimo dos estados e municípios em saúde (12% e 15% das receitas, respectivamente), desconsiderando as desigualdades horizontais da capacidade de gasto e do grau de efetiva dependência dos habitantes aos serviços públicos, o que já havia sido superado na educação.

a partir da LDB, a educação infantil (0 a 6 anos de idade) e o ensino médio passaram a ser objeto da atenção do Ministério da Educação¹⁷.

A principal característica das reformas setoriais implementadas em meados dos anos 90 foi a substituição do particularismo na repartição dos recursos federais por critérios objetivos e redistributivos (Castro e Menezes, 2003), utilizando um *censo escolar* realizado anualmente como referência para a distribuição dos recursos e a definição de valores mais elevados para as regiões menos desenvolvidas do país. Além disso, vários programas foram criados, ampliados e descentralizados.

Inicialmente foi priorizado o ensino obrigatório, cuja cobertura nas séries iniciais (1^a. a 4^a.) foi praticamente universalizada. Até a criação do Fundef (1996), o financiamento da educação básica pública era inteiramente descentralizado, existindo apenas a determinação constitucional relativa ao percentual (25%) das receitas orçamentárias que deveria ser destinado à educação. Desse modo, ocorria uma elevada desigualdade horizontal na capacidade de gasto *per capita* entre os estados e municípios, dependendo dos níveis de receita e de cobertura de cada rede. Com uma limitada capacidade de coordenação e sem perspectivas de ampliação dos gastos federais em níveis suficientes para reduzir significativamente essas diferenças, o governo central instituiu um incentivo negativo sob a forma de uma obrigação constitucional, determinando a partilha dos recursos obrigatoriamente destinados à educação entre os entes subnacionais de cada estado, segundo o nível efetivo de provisão dos serviços (Arretche, 2004).

O Fundef vinculou 60% do gasto obrigatório com a educação nos estados e municípios ao ensino fundamental e o direcionamento de não menos de 60% dos recursos de cada fundo para remunerar os docentes em efetivo exercício em sala de aula. Dessa forma, ocorre uma equalização do gasto *per capita* em cada estado da federação e cada ente tem incentivos para ampliar sua capacidade de oferta de vagas. Finalmente, outro objetivo era a fixação nacional de um piso anual de gasto por aluno,

¹⁷ A educação infantil era financiada principalmente pela LBA, permanecendo as creches (0 a 3 anos) sob a gestão da assistência social até 2005. A cobertura do ensino médio foi ampliada, coincidindo, porém, com uma redução do desempenho dos estudantes das redes públicas nas avaliações do SAEB. A educação de jovens e adultos (EJA), voltada à redução do analfabetismo e a baixa escolaridade, ofertada pelo Mobral (anos 60-70) e Fundação Educar (anos 80), foi incorporada à educação fundamental, por meio dos programas Recomeço – Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos (2001) e Brasil Alfabetizado, criado em 2003 (IPEA, 2007b).

cabendo ao governo central complementar, pela diferença, os fundos estaduais cujas receitas se mostrassem insuficientes para alcançar o piso *per capita* definido.

As principais críticas ao Fundef foram dirigidas à redistribuição forçada de recursos entre estados e municípios, às dificuldades geradas para a oferta de vagas em outros níveis e modalidades e à participação decrescente da complementação da União (IPEA, 2007b). A redistribuição forçada representou, de fato, não apenas uma redução efetiva da autonomia, mas principalmente a introdução de um mecanismo incomum de centralização do poder, ao determinar a transferência inclusive de recursos próprios dos entes subnacionais. Por sua vez, a obrigatoriedade de direcionar 60% das despesas com educação para o ensino fundamental representou um entrave à expansão da oferta de educação infantil (IPEA, 2007b) e do ensino médio (Ulyssea, 2006). Da mesma forma, a Lei 9.424/96 especificava que o valor mínimo anual *per capita* seria não inferior à média nacional, porém o valor estabelecido no período 1998-2003 sempre esteve entre 24% e 37% abaixo daquela média, limitando a função redistributiva da União no financiamento do ensino fundamental (Vazquez, 2005).

A partir dos anos 90 foram criados, reformados, ampliados e descentralizados vários programas federais, alargando o escopo do suporte à educação básica¹⁸, que incluiu mecanismos de transferência direta de renda (com o Bolsa-Escola¹⁹) e o censo de todos os participantes do sistema (Projeto Presença²⁰). A inovação mais significativa da área no governo Lula ocorreu com a EC N° 53/06, que transformou a partir de 2007 o Fundef em Fundeb, ampliando seu escopo para todo o ensino básico (incluindo a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos) e redefinindo as bases da complementação da União, fixada a partir do 5º ano em 10% do montante dos fundos.

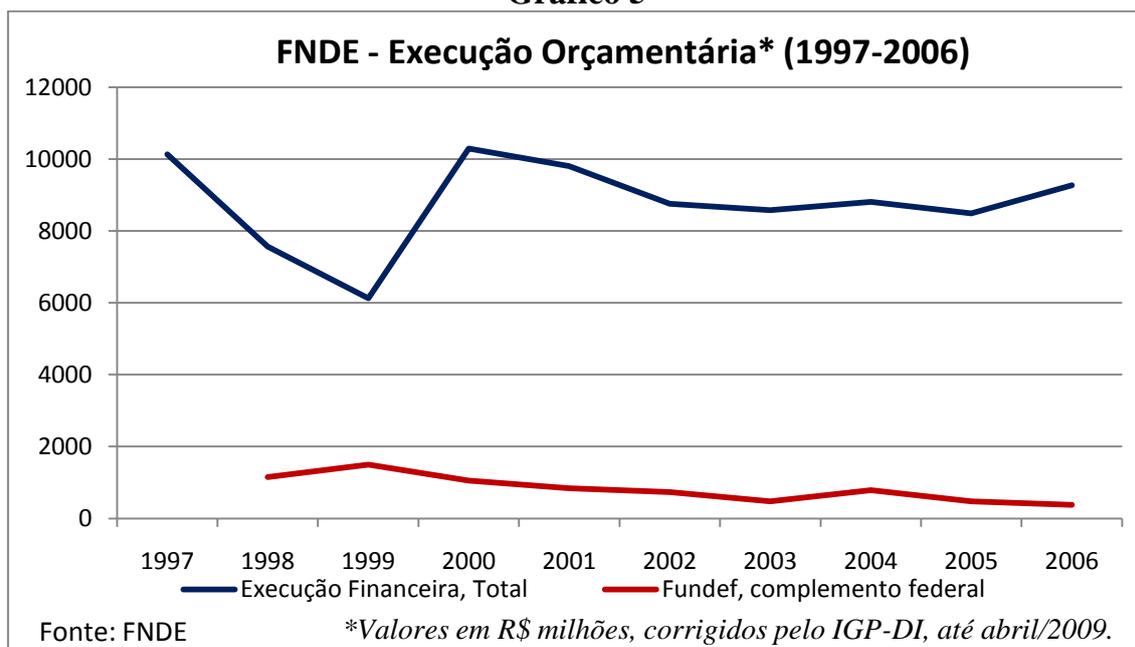
¹⁸ Os programas envolvem a distribuição de livros didáticos e a formação de bibliotecas, a alimentação e o transporte de estudantes, a transferência de recursos para gastos correntes diretamente às escolas, a formação de professores e a incorporação de novas tecnologias.

¹⁹ O Bolsa-Escola foi criado em 2001, sofrendo inicialmente forte resistência dos municípios, que não recebiam incentivos financeiros nem administravam os recursos (IPEA, 2007b). Em 2004, o programa migrou para o MDS, permanecendo o Ministério da Educação responsável apenas pela verificação do cumprimento da condicionalidade da frequência escolar.

²⁰ O Presença foi criado em 2005, visando o acompanhamento da frequência de todos os alunos da rede pública, abrangendo o cadastro de todos os professores, alunos e escolas de todas as redes e níveis da educação básica (IPEA, 2007b).

Como visto anteriormente, o financiamento federal da educação é instável e cíclico. Comparando-o ao crescimento do PIB, observa-se entre 1995-2005 uma tendência declinante, partindo de 1,4% para 1%, em sentido inverso à carga tributária de responsabilidade da União, que se elevou de 16,8% para 22,8% (IPEA, 2007b). Nesse período, as transferências para os entes subnacionais elevaram-se de 15% para 20%, principalmente em favor dos municípios, que dobraram sua participação (de 6% para 12%) no gasto federal em educação (IPEA, 2007b). A assistência financeira prestada pelo Ministério da Educação ao ensino fundamental público é prestada pelo FNDE, uma autarquia que conta com duas fontes principais de recursos, os impostos e o salário-educação²¹. A execução financeira do FNDE pode ser visualizada no gráfico 5.

Gráfico 5



Como se observa, em valores reais, os níveis mais elevados de gasto ocorreram em 2000 e 1997, quando superaram R\$ 10 bilhões, envolvendo os exercícios que apresentaram os valores mais reduzidos da década (R\$ 6,1 bilhões, em

²¹ O salário-educação é uma contribuição social recolhida pelas empresas privadas (com alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento), destinada integralmente ao financiamento do ensino fundamental da rede pública, cujo montante é dividido em cotas estaduais (2/3) e federal (1/3). A partir de 1999, pelo menos 50% da cota estadual passou a ser distribuída direta e automaticamente para os municípios, com base nas matrículas apuradas no censo escolar (IPEA, 2007b).

1999). Na média, o gasto anual alcança R\$ 8,8 bilhões. A complementação do Fundef, iniciada em 1998, alcançou o pico no ano seguinte (R\$ 1,5 bilhão), iniciando uma trajetória de queda que atinge o nível mais baixo em 2006 (R\$ 375 milhões), quando o montante representa apenas 45% do valor médio da década (R\$ 820 milhões).

2.1.2.3 Assistência Social

A assistência social no Brasil surgiu como filantropia/caridade cristã, sendo prestada por organizações privadas. A inserção estatal se deu com sua utilização como instrumento de clientelismo político aos cuidados das primeiras-damas, expandindo-a de modo fragmentado (suplementação alimentar ofertada na saúde e educação, ações de emergência em situações de calamidade e a renda-mínima na previdência). Para Arretche (2000), *“o que se convencionou chamar de política assistencial no Brasil é, antes de tudo, a agregação de programas de agências governamentais que, de modo irregular e descontínuo, desenvolveram programas voltados às camadas extremamente pobres, sem que esta ação tivesse qualquer pretensão de universalização ou mesmo de combate sistemático à situação de pobreza”*.

As reformas pós-1988²² alteraram significativamente o desenho e amplitude da área. A assistência social passou a ser compreendida como provisão de bens meritórios, isto é, mínimos sociais definidos como direitos individuais universais, de responsabilidade do Estado. Além disso, foram incorporados aos seus tradicionais serviços algumas ações de segurança alimentar e nutricional e, principalmente, ocorreu uma expressiva ampliação do peso de programas de transferência direta de renda. A constituição definiu como diretrizes a *descentralização político-administrativa*, cabendo: a coordenação nacional e normatização à esfera federal; a coordenação (em seus territórios) aos estados e

²² A constituição de 1988 reconheceu a assistência social como política pública integrante da seguridade social e um direito dos cidadãos, independente de qualquer contribuição, visando: proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice; amparar as crianças e adolescentes carentes; promover a integração ao mercado de trabalho; habilitar e reabilitar as pessoas portadoras de deficiência e promover sua integração à vida comunitária; e garantir um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso carentes.

municípios; a execução aos estados, municípios e entidades beneficentes; e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações.

Efetivamente, a reorganização da área se inicia com a aprovação da Loas em 1993, que reproduz o desenho adotado pela Saúde, como o comando único por esfera de governo, a exigência de criação de conselhos gestores, planos e fundos específicos, a realização de conferências, a constituição de arenas de negociação e pactuação intergestores (CIT/CIBs), além da edição de NOBs como mecanismo de regulação. Refletindo o modelo adotado naquele momento na saúde (NOB-1993), a Loas representa uma clara opção pela municipalização da execução dos serviços, destinando aos estados apenas uma função acessória, quando as ações exigem uma rede regional ou os municípios não possuem condições de desempenharem seu papel. Sua institucionalização teve início apenas em 1995, quando suas entidades executivas²³ foram extintas, sendo criada uma estrutura unificada de coordenação²⁴, junto à previdência e depois como função específica (2003)²⁵. Além disso, até 2004 a área apresentava uma grande volatilidade institucional, tendo migrado entre 07 ministérios (1988-2004)²⁶.

Apesar do potencial indutivo e redistributivo do governo central, devido à sua centralidade no financiamento, nesse modelo sua efetiva capacidade de coordenação é reduzida, em razão de que o desenho institucional das políticas e programas de provisão de serviços é marcado pela ausência de incentivos, regulamentação por meio de regras genéricas e, até poucos anos, pela irregularidade nos repasses de recursos, resultando em um menor nível de adesão dos estados e municípios aos objetivos de política nacionais (Souza, 2004). Por um lado, o desenho institucional fortaleceu sua relação direta com os municípios, mas por outro

²³ A LBA e o SAM foram criados em 1942, sendo este sucedido em 1964 pela Funabem e CBIA (Ipea, 2007a).

²⁴ Respectivamente, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Estado de Assistência Social (com *status* ministerial, mas vinculada à previdência) e Secretaria Nacional de Assistência Social.

²⁵ O MDS foi criado em jan/04, com a unificação do MAS, MESA e Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família. O PBF, por sua vez, havia sido criado dois meses antes, com a unificação de vários programas de transferência de renda, significando uma drástica mudança na estratégia para a área social, em razão do insucesso operacional do Fome Zero.

²⁶ Respectivamente, os Ministérios: da Previdência e Assistência Social; da Habitação e Bem-Estar Social; da Ação Social; do Bem-Estar Social; da Previdência e Assistência Social; da Assistência Social; e, finalmente, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

fragilizou-o, à medida em que efetivamente sua função se restringe à transferência de recursos para os municípios, que possuem ampla autonomia para a formulação, execução e controle das políticas no âmbito local (Arretche, 2000; Almeida, 2005), um incentivo à existência de elevadas perdas de agência.

Até o final dos anos 90, a principal atividade do governo central na assistência social era a provisão de serviços assistenciais por meio da rede SAC²⁷, porém os serviços e programas específicos (Peti, Agente Jovem e Sentinela) têm apresentado um tímido aumento de cobertura, acompanhados de uma desvalorização real dos seus valores *per capita*²⁸, representando uma significativa alteração do modelo assistencial, que migra da provisão de serviços para a concessão de *vouchers*²⁹. Vale salientar que os serviços/programas específicos constituem a parcela da assistência social efetivamente descentralizada, sendo os municípios, desde a Loas, os responsáveis pela prestação dos serviços, co-financiamento, execução dos projetos e pagamento de certos auxílios (IPEA, 2007a). Como se observa no gráfico 6, entre 1999 e 2005, o financiamento federal ampliou as metas de atendimento da rede SAC em apenas 25%.

O comando e financiamento por fundo únicos em cada esfera governativa, previsto na Loas, efetivamente não foi implementado, diante do paralelismo representado pelos programas Comunidade Solidária e Fome Zero, vários programas de transferência direta de renda (*bolsas*) e o FCEP – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Esta situação é replicada nos entes subnacionais, onde simultaneamente aos órgãos e fundos de assistência social são criados análogos para o combate à pobreza, desenvolvimento social e segurança alimentar e nutricional.

Em 2004-2005, uma nova reforma criou o SUAS, até certo ponto mimetizando o SUS, sendo aprovadas uma nova Política Nacional e uma Norma Operacional Básica (NOB-Suas). Neste desenho, as ações se estruturam com

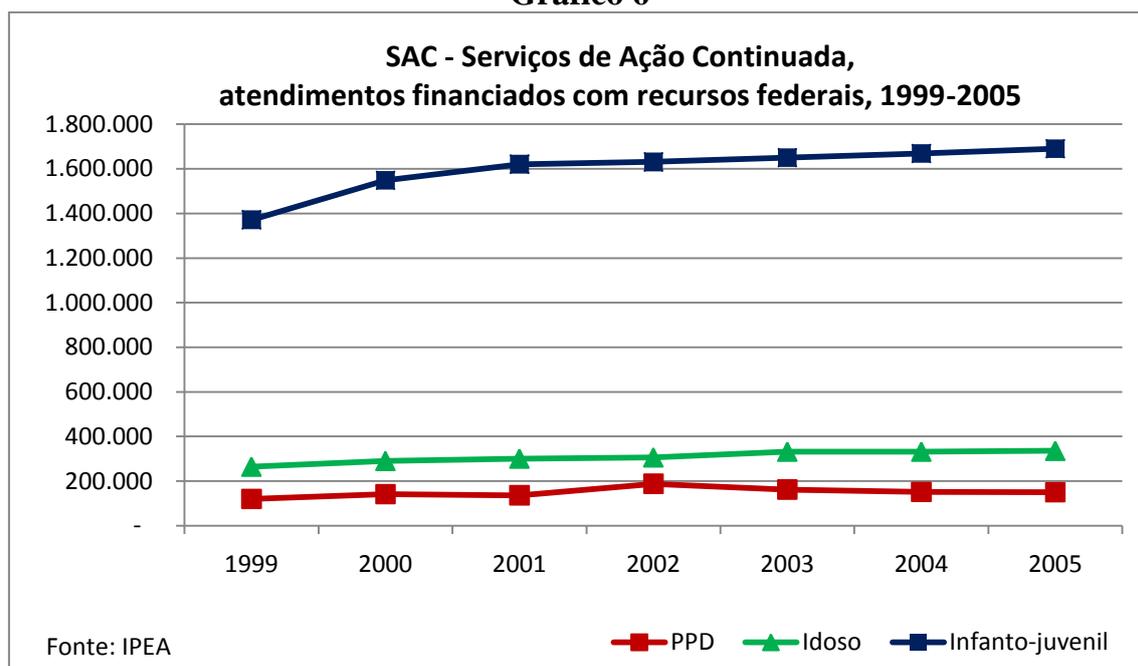
²⁷ A rede SAC – Serviços de Ação Continuada, é composta por um conjunto de órgãos pertencentes aos municípios/estados e entidades sem fins lucrativos (cerca de 17 mil, em 2004) por estes contratados, para prestarem atendimentos a segmentos populacionais (crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência) em creches, abrigos, pré-escolas etc.

²⁸ Entre 1995 e 2005, os valores do SAC foram reajustados apenas uma vez e os valores de bolsas e serviços do Peti e Agente Jovem não haviam sido majorados até então (IPEA, 2007a).

²⁹ Essa mudança se reflete nos gastos realizados pelo FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social: em 2000, o BPC/RMV representava 70%, chegando a 89% em 2004-2005.

referência na família (em vez da segmentação pelos distintos públicos-alvos) e nos tipos de segurança social³⁰ que a política deve prover, sobre territórios delimitados com comando único e população referenciada, organizados hierarquicamente em dois níveis de proteção (básica e especial³¹) e três níveis de gestão para os municípios, caracterizados por distintos níveis de responsabilidades e incentivos (IPEA, 2007a).

Gráfico 6



Pela NOB-98, as transferências dos recursos seriam de forma regular e automática, sob regras definidas por portarias ministeriais anuais, exigindo que os municípios registrassem em sistema informatizado sua previsão de atendimentos e, posteriormente, os atendimentos efetivamente realizados em cada modalidade (alguns

³⁰ Pela garantia *de acolhida*, entende-se o direito à alimentação, abrigo e cuidados; pela *de renda*, refere-se à parcela da população que não consegue garantir sua sobrevivência, o que inclui os idosos, deficientes, desempregados, famílias numerosas e sem condições básicas de vida; a *convivência* refere-se às situações de isolamento e perda de relações e o *desenvolvimento de autonomia* às dificuldades de desenvolver potencialidades.

³¹ A *proteção social básica* visa prevenir situações de risco, desenvolvendo potencialidades, fortalecendo os vínculos familiares e sociais de indivíduos em situação de vulnerabilidade decorrente da pobreza, fragilidade ou privação de vínculos sociais em decorrência de discriminações raciais, etárias, de gênero e por deficiência, entre outras. Na *proteção social especial* são oferecidos abrigos, moradias provisórias e outras modalidades de atendimento para os indivíduos em situação de risco ou violação de direitos.

programas, como o PETI e Agente Jovem, ainda exigiam a formalização de convênios), além de prestarem contas³².

O combate à pobreza por meio de programas de transferência direta de renda se constituiu na principal mudança da área nesse período, pelo desenho centralizado do processo decisório – em sentido inverso à descentralização crescente nas várias áreas de política social – e pela magnitude de sua evolução físico-financeira. O primeiro programa foi a RMV, criado em 1974 pela previdência social, substituído pelo BPC/Loas. O BPC é operacionalizado pelo INSS, cabendo aos municípios participar apenas da atualização dos dados cadastrais dos beneficiários. O benefício para idosos tem reduzido cada vez mais a idade mínima exigida³³, em trajetória oposta à previdência. Essa dinâmica tem sido vista por alguns analistas como um incentivo perverso à informalidade no mercado de trabalho (Camargo, 2004). Por outro lado, cerca de 2/3 dos beneficiários por deficiências é formado por crianças, adolescentes e jovens de até 24 anos (IPEA, 2007a), formando um contingente cujos benefícios serão concedidos por um período muito mais dilatado. A ampliação da cobertura (em 13 anos, o número de beneficiários expandiu-se de 1,2 milhão para 3,1 milhões, conforme o gráfico 7), acoplada ao ganho real do salário-mínimo no período, tem impactado fortemente o gasto da assistência social, constringendo a ampliação do gasto com serviços e outros programas.

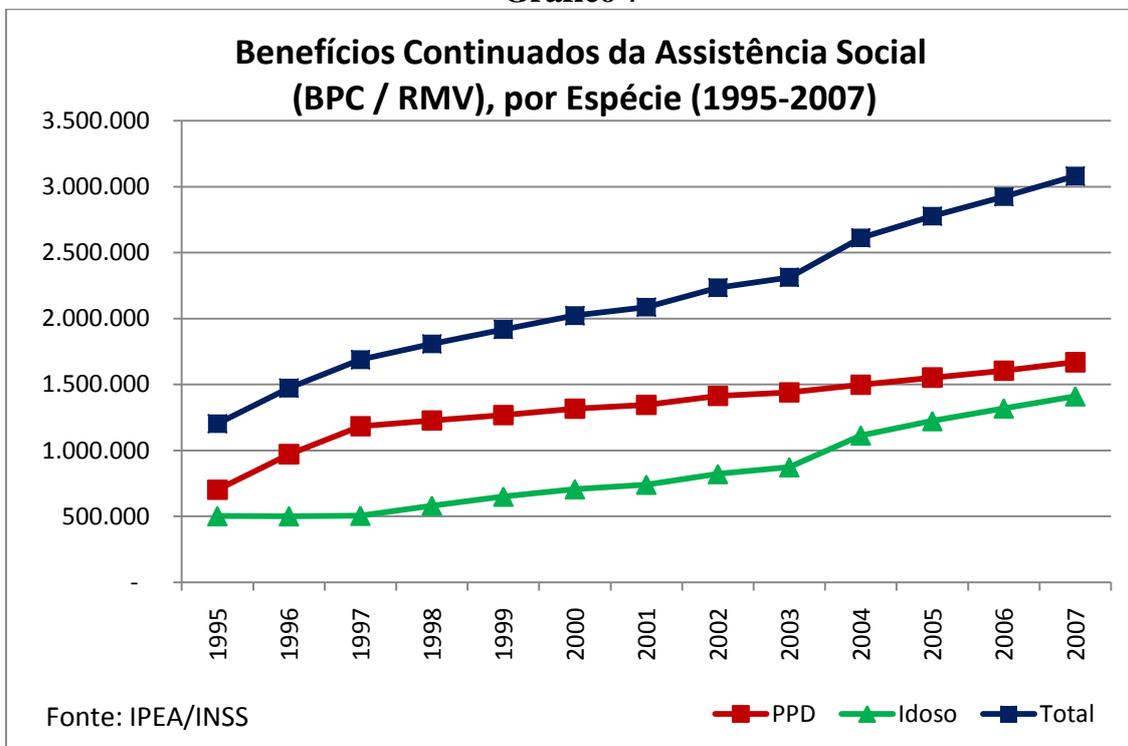
Em meados dos anos 90, os municípios de Campinas-SP e Brasília-DF lançaram programas de transferência direta de renda vinculados à educação (Bolsa-Escola), que deram origem a uma multiplicidade de programas federais na gestão Cardoso, acrescidos no governo Lula, até sua unificação no PBF – Bolsa Família. Os programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação inovaram ao exigir contrapartidas dos

³² Com a NOB-Suas, os entes subnacionais não mais precisam ter seus planos aprovados pelo gestor federal; as transferências foram agrupadas nos dois níveis de proteção social, não mais havendo o financiamento específico a cada modalidade de ação; e as prestações de contas anuais ao ministério foram substituídas por um relatório de gestão, a ser aprovado pelo respectivo conselho gestor. Segundo o IPEA, a ampliação dessa autonomia ocorre em um cenário onde *“a destinação dos recursos públicos tampouco se ancora em estudos técnicos sobre a definição de custos das instituições ou de per capita, assim como não são conhecidas avaliações ou projeções sobre a demanda desses serviços”*, bem como a maior parte das ações da área não dispõe *“de um sistema de informação que permita seu monitoramento, acompanhamento ou avaliação. Os dados disponíveis em nível nacional limitam-se às metas de atendimento dos municípios que recebem recursos federais”* (IPEA, 2007a).

³³ De 70 anos, na aprovação da Loas, para 67 (em 1998) e 65 (em 2003, com o Estatuto do Idoso), além de ser estendido para os cônjuges, permitindo que duas pessoas possam receber o benefício simultaneamente, no mesmo domicílio.

beneficiários, mantidas no PBF, que ampliou o público-alvo, de 3,6 milhões de famílias beneficiadas (em dez/2003) para 11 milhões (dez/2006) e o valor dos benefícios³⁴.

Gráfico 7



Em resumo, ocorrem diferenças importantes no desenho institucional dos programas das três áreas que transferem recursos financeiros diretamente para os entes subnacionais, pelo mecanismo fundo-a-fundo³⁵. Embora na área da saúde as regras definidas pelo Ministério sejam mais detalhadas, a prestação de contas da execução dos recursos se dá por meio de relatórios anuais de gestão aprovados pelos conselhos locais de saúde e comissões bipartite (no âmbito dos estados). Na educação ocorre o inverso: as regras são mais genéricas, contudo cada ente é obrigado a realizar prestações de contas (simplificadas) ao Ministério. Na assistência social, pela NOB-98 o desenho se aproximava da educação, combinando regras genéricas com prestação de

³⁴ Nesses programas, a participação dos municípios restringe-se basicamente à inclusão, atualização ou recadastramento de potenciais beneficiários no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (criado em 2001 e reestruturado com o PBF), uma vez que a seleção efetiva ocorre de forma centralizada.

³⁵ Quando os recursos se referem a transferências voluntárias (ex: para a realização de obras), o mecanismo permanece sendo os convênios, cuja normatização, padronizada, é da competência da STN/Ministério da Fazenda. Os convênios exigem a prestação de contas detalhada, após o encerramento de sua vigência.

contas detalhadas. Com a NOB-Suas, são reunidas regras genéricas com a substituição das prestações de contas por relatórios de gestão aprovados pelo conselho gestor local. Como será visto no capítulo 5, essas diferenças entre os arranjos institucionais das áreas repercutem na intensidade e determinantes das perdas de agência e nos seus impactos.

Por outro lado, à medida que o governo central arca com o ônus arrecadatório e transfere para os governos subnacionais os créditos políticos referentes aos gastos com os serviços de saúde, educação básica e assistência social, o desenho institucional adotado a partir de 1988 resultou em três efeitos não antecipados no comportamento do governo central: a redução do seu interesse em financiar a execução local desses serviços; o direcionamento de seus esforços fiscais para as transferências diretas a pessoas, onde concentra os créditos em seu favor; e a busca de melhores resultados com as transferências que realiza de forma não voluntária.

2.2 Agentes: os municípios e a estrutura de incentivos de seus governos

Como visto na seção anterior, o arranjo institucional definido na constituição de 1988 combinou uma elevada centralização fiscal (arrecadação) com uma crescente descentralização administrativa (execução do gasto social em serviços) e uma elevada descentralização partidária e fragmentação política (multiplicidade de entes federativos).

Esse arranjo institucional tende a produzir vários efeitos não antecipados no comportamento de atores políticos e cidadãos, ao nível local:

- a) elevação do risco moral dos agentes políticos locais, não revelação das preferências e reduzido interesse dos eleitores no controle do desempenho do governo local;
- b) incentivo à preferência dos atores políticos pela provisão de *club goods*, em vez de bens públicos, reduzindo a credibilidade dos atores políticos e os incentivos dos eleitores em monitorar o esforço dos governos na provisão de políticas públicas generalistas; e
- c) aumento do tamanho do setor público e fragilidade dos mecanismos de freios e contrapesos.

Normativamente, se o processo de descentralização das políticas sociais for compreendido como a concessão de uma ampla autonomia aos governos locais – como originalmente definido na constituição de 1988 –, esta concepção deriva da potencial existência de uma forte conexão eleitoral no nível local, que favoreceria ações responsivas e responsáveis à multiplicidade de preferências e necessidades locais, resultando em gestões mais democráticas e eficientes. De outro modo, se percebido como a existência de uma delegação da esfera federativa central para a execução local de suas políticas, existe um pressuposto de necessidade de coordenação das políticas, que se articula com o maior nível de informação local, favorecendo a adaptabilidade das políticas às especificidades locais e a obtenção de melhores resultados.

Na primeira acepção, existe uma relação *principal-agente* entre cidadãos e políticos locais, com seus problemas típicos (seleção adversa e risco moral), aos quais se acrescenta a natureza multitarefa dos governos. Na segunda, é acrescida uma outra relação *principal-agente*, entre o governo central e o governo local, adicionando aqueles problemas a presença de *múltiplos principais*. Em outros termos, o prefeito/*agente* pode se encontrar em uma situação de falta de coordenação (interesses conflitantes) entre os *principais*, incentivando para que suas escolhas visem seus objetivos eleitorais, de curto prazo. Desse modo, os objetivos das políticas públicas do governo central, que justificam a transferência dos recursos, podem ser substituídos por demandas clientelistas de eleitores ou simplesmente *rent-seeking*. Nesta seção, pretende-se verificar em que bases se materializa a *accountability* eleitoral, existente em ambas as situações.

Inicialmente, se faz necessário assinalar a grande diversidade na intensidade de preferências dentro de um mesmo eleitorado em relação à provisão de políticas sociais. As reformas visaram universalizar seu acesso, mas, efetivamente, a universalização se converteu em focalização por seletividade (Fernandes e Pazello, 2001), ou seja, apenas os mais pobres utilizam-se dos serviços, à exceção de procedimentos de elevado custo na área da saúde, geralmente não cobertos pelos planos privados. Existe uma correlação positiva entre a renda dos indivíduos e a utilização de serviços privados de saúde e educação, vale dizer, quanto maior o nível

de renda de uma localidade, menor a necessidade de cobertura e a intensidade de preferências a respeito da provisão daqueles serviços públicos.

Por outro lado, a ação coletiva dos usuários é extremamente débil, excetuando-se alguns grupos específicos na área da saúde e assistência social (ex: soropositivos e pessoas com deficiências). Na saúde, a utilização dos serviços representa apenas uma potencial necessidade futura; na educação básica dos segmentos de renda mais baixa, as crianças e adolescentes são representados pelos pais, cuja tendência é possuírem reduzidos níveis de informação para avaliarem a execução das políticas e benefícios que se apresentam no longo prazo; na assistência social, encontram-se os grupos mais fragilizados (crianças, idosos, deficientes, vítimas de exploração sexual etc) e geralmente desprovidos de recursos materiais e informacionais, sendo indiretamente representados pelos profissionais da área e prestadores de serviços.

Se a intensidade de preferências sofre grande variação *intra e inter* localidades e a ação coletiva dos usuários é frágil, torna-se ainda mais oportuno investigar em que bases os agentes (prefeitos) são responsáveis ou responsivos aos cidadãos, isto é, se na conexão eleitoral entre cidadãos e prefeitos, o desempenho na gestão das políticas sociais efetivamente predomina, conforme a expectativa que informou o desenho adotado. Afinal, como argumentam Manin, Przeworski e Stokes (2006), a avaliação dos eleitores pode se dar sobre qualquer base de consideração e sua informação sobre os esforços dos seus agentes políticos é incompleta.

Um esforço nesse sentido foi empreendido por Lubambo (2006), analisando as gestões municipais do período 1993-1996 de 75 municípios de três estados nordestinos (PE, RN, BA). No entanto, o desempenho da gestão foi medido a partir de indicadores subjetivos de aprovação, obtidos em *surveys* realizados no último ano daquele período. Os resultados são apresentados na tabela 2.

Esta tipologia aponta para a existência de uma associação entre a elevação do gasto de pessoal nos municípios com o aumento da provisão de políticas sociais, intensivas de mão-de-obra, e a preferência dos cidadãos por microincentivos, representados pelo aumento dos empregos públicos e a provisão de serviços de utilidade imediata e maior visibilidade (caso da saúde), em detrimento daqueles cujos

resultados exigem períodos mais longos de maturação (caso da educação). Entretanto, a avaliação da gestão não é afetada pelo volume de recursos à sua disposição, pelo porte demográfico, pelos níveis de qualidade de vida e de urbanização, nem a filiação partidária do prefeito.

Tabela 2

TIPOLOGIA DE DESEMPENHO DAS GESTÕES LOCAIS, POR NÍVEIS DE APROVAÇÃO DA POPULAÇÃO			
Aprovação	Gasto c/ Pessoal	Provisão de Saúde	Provisão de Educação
Elevada	Aumento	Ampliação	Estabilidade
Média	Aumento	Estabilidade	Ampliação
Baixa	Redução ou Estabilidade	Estabilidade	Estabilidade

Fonte: Adaptado de Lubambo (2006)

As preferências dos eleitores, detectadas por Lubambo (2006) são, em grande medida, congruentes com as escolhas alocativas dos prefeitos, mensuradas por Ribeiro (2006), a partir da execução orçamentária das gestões municipais no período 1996-2004. Seus achados mostram que o aumento da competição política local favorece o aumento do gasto em saúde e a redução do gasto próprio em educação. Adicionalmente, melhores condições de vida (IDH-M) favorecem a redução dos gastos em educação e assistência social, o grau de urbanização se associa positivamente ao gasto em saúde e assistência e o legado se associa positivamente ao gasto em todas as áreas pesquisadas.

O estudo de Ribeiro (2006) visava identificar as diferenças das escolhas alocativas nos gastos sociais a partir dos partidos políticos dos prefeitos eleitos. Seus resultados indicaram que o efeito de fatores políticos é incremental e que os partidos de esquerda, em geral, realizam um esforço um pouco maior em direção às políticas sociais. Contudo, as variações são reduzidas, pois embora os orçamentos reflitam as escolhas dos governantes, estas são estranguladas por decisões passadas (legado), vinculações e condicionalidades definidas em lei, que direcionam os gastos, independentemente das preferências dos *incumbents*. Nesse sentido, a limitação da autonomia sobre as decisões de gasto dos prefeitos foi exitosa, ou seja, independentemente das preferências, o comportamento dos atores é muito aproximado, o que era o objetivo pretendido. Contudo, esse estudo não relaciona essas escolhas alocativas aos resultados nas políticas, nem à avaliação dos cidadãos.

Outros pesquisadores (Carneiro e Almeida, 2008; Vieira e Arvate, 2008; Ferreira e Bugarin, 2004) introduzem na análise a interferência de atores de outras esferas federativas, demonstrando que a relação entre os cidadãos e os políticos locais não ocorre em uma arena fechada. Carneiro e Almeida (2008) constataam a existência de coordenação política, apesar dos incentivos institucionais centrífugos do sistema eleitoral. Suas estimativas sugerem que nas eleições majoritárias, a votação de um partido em uma eleição é o fator que tem maior peso na votação daquele partido nas eleições seguintes e que o tamanho do município não influencia no surgimento de subsistemas partidários diferenciados. Apesar disso, seus modelos apontam para a existência de uma influência maior do executivo nas eleições proporcionais (vereadores) nos menores municípios (com até 50 mil habitantes), o que impacta negativamente o funcionamento dos freios e contrapesos da relação executivo-legislativo.

Ferreira e Bugarin (2004) e Vieira e Arvate (2008) analisam essa influência utilizando-se das transferências voluntárias de recursos, confirmando que estas apresentam um viés político-partidário, em vez de redistributivo. Os governos municipais participam ativamente do ciclo eleitoral de governadores e presidente. Os estados transferem mais recursos para os prefeitos aliados ao governador, principalmente quando ocorrem eleições estaduais (Ferreira e Bugarin, 2004), havendo um aumento do gasto social e dos investimentos e uma redução da arrecadação própria dos municípios, quando a eleição é municipal (Vieira e Arvate, 2008). Se esse comportamento dos atores políticos é racional, o eleitor é percebido como míope, um incentivo à promoção de gastos de imediata visibilidade, quando comparados àqueles que exigem mais tempo para sua maturação.

Desse modo, como salientam Vieira e Arvate (2008), mesmo com informação perfeita, os eleitores podem escolher candidatos incompetentes, porém vinculados aos governos das demais esferas, visando o recebimento de maior volume de recursos, por meio das transferências voluntárias e, assim, reduzir a necessidade de recursos arrecadados localmente (*flypaper effect*). Assim sendo, a magnitude dessas transferências pode resultar em uma combinação de seleção adversa e risco moral, ou

seja, a eleição de candidatos incompetentes e/ou que, racionalmente, realizam gastos sub-ótimos que produzem melhores retornos eleitorais.

A partir de todos esses achados, ganha relevância investigar *quais são as escolhas dos prefeitos dos municípios brasileiros efetivamente valorizadas pelos cidadãos*, ou seja, *se a população premia bons governos, que escolhas caracterizariam, na sua avaliação, um bom governo?* Além disso, qual o impacto das características da disputa política local na responsabilização eleitoral, isto é, na recompensa ou sanção dos prefeitos pelos cidadãos, em resposta ao seu desempenho?

A hipótese geral é que o desempenho dos governos municipais na provisão de melhores serviços básicos de saúde e educação tem um efeito limitado na responsabilização eleitoral, ou seja, o impacto da dinâmica da disputa política local sobre a reeleição dos prefeitos é maior que suas escolhas de políticas públicas e os cidadãos tendem a premiar os governantes que mais realizam obras, em detrimento daqueles que obtém melhor desempenho na gestão das políticas sociais. Para submeter a teste, essa hipótese pode ser desdobrada nas seguintes hipóteses específicas:

- a) *quanto maior a taxa de investimentos, maior a probabilidade de reeleição do prefeito;*
- b) *a evolução dos indicadores de qualidade das políticas sociais básicas de saúde e educação tem um efeito positivo, porém inferior à taxa de investimentos, para a reeleição dos prefeitos;*
- c) *quanto maior a margem de vitória do prefeito na eleição anterior (t_{-1}), maior a probabilidade de sua reeleição; e*
- d) *quanto menor a competitividade na eleição (t_0), maiores as chances do prefeito se reeleger.*

Para responder empiricamente estas questões, foram construídas duas variáveis binárias, *Prefeito Reeleito (2000)* e *Prefeito Reeleito (2004)*, com valores 0 para os não reeleitos e 1 para os reeleitos, utilizadas como dependentes em regressões logísticas (*logit*) para cada eleição, cujos resultados são apresentados (em *odds ratio*) nas tabelas 3 e 4³⁶. Considerando a heterogeneidade (diferenças de escala) das

³⁶ A reeleição para cargos executivos foi aprovada pela Emenda Constitucional N°. 16, de junho de 1997. Essas eleições cobrem as duas experiências disponíveis, tendo em vista que os prefeitos eleitos em 1996 foram os

variáveis envolvidas, para facilitar a comparação da magnitude do impacto de cada uma delas, estão informados também os valores padronizados dos coeficientes. As variáveis³⁷ explicativas são as seguintes:

- a) *Taxa de Investimentos* (TxIn9700 e TxIn0104, conforme a gestão): refere-se ao percentual do gasto total do município alocado a investimentos, sendo calculadas as médias anuais para cada gestão. Derivada de Keefer e Khemani (2004) e Tanzi e Davoodi (2001), a hipótese é que a variável apresente um impacto positivo para a reeleição do prefeito, superando o peso da melhoria da qualidade dos serviços públicos.
- b) *% Gestantes c/ 7 ou + consultas de pré-natal* (G7c0096 e G7c0400): indica a variação (Δ entre o último ano da gestão em relação ao legado da gestão anterior) de um dos indicadores de qualidade da atenção básica em saúde, que impacta diretamente a mortalidade infantil e materna. A hipótese é que sua melhoria tem um reflexo positivo para a reeleição do prefeito.
- c) *Taxa de Aprovação, alunos da 1ª. a 4ª. séries do Ensino Fundamental da Rede Municipal* (TxAp0096 e TxAp0400, conforme a gestão): indica a variação (Δ entre o último ano da gestão em relação ao legado da gestão anterior) de um dos indicadores de desempenho da rede municipal de educação básica. Sua melhoria deve apresentar um efeito positivo para a reeleição do prefeito.
- d) *Margem de Vitória* (MgVit96 e MgVit00, conforme a eleição): reflete a diferença percentual de votos entre o prefeito eleito e o 2º candidato mais votado, no 1º turno das eleições em que o prefeito conquistou seu primeiro mandato. A partir dos achados de Chhibber e Nooruddin (2004), a hipótese é que quanto mais expressiva, mais amplia as chances de reeleição.
- e) *Competitividade* (CompPr00 e CompPr04, conforme a eleição): é um indicador criado por Wanderley Guilherme dos Santos (www.ucam.edu.br/leex) considerando o número de competidores para cada vaga em disputa, refletindo a presença de

primeiros beneficiados com a medida e, por outro lado, ainda não se encontram disponíveis os dados referentes às variáveis independentes que impactariam as últimas eleições, ocorridas em 2008. Ocorre uma significativa redução do número de casos entre as eleições, tendo em vista a determinação legal de limitar a reeleição sucessiva para os cargos executivos a uma única oportunidade. Assim, os prefeitos que foram reeleitos em 2000 não poderiam tentar um novo mandato executivo, no mesmo município, em 2004.

³⁷ As informações descritivas do conjunto de variáveis empregadas nos modelos encontram-se no Anexo 1.

barreiras de entrada na disputa política. A hipótese é que sua ampliação reduz a probabilidade de êxito eleitoral do prefeito.

Foram também incluídas como controle, variáveis que medem:

- a) desequilíbrio fiscal vertical (ArPr9700 e ArPr0104, que informam o *% do gasto total financiado com a arrecadação própria*);
- b) o nível de cobertura dos serviços básicos de saúde (Cmedph00 e Cmedph04, que indicam o *número médio de consultas médicas por habitante/ano*) no último ano das gestões;
- c) o nível de cobertura dos serviços de educação (TcobEF00 e TcobEF04, que informam o *% de alunos do ensino fundamental matriculados na rede municipal*) no último ano das gestões;
- d) a articulação política do prefeito à esfera regional (Pr00xGov e Pr04xGov são binárias que informam se o *prefeito é ou não filiado ao partido do governador*);
- e) a articulação política do prefeito à esfera nacional (Pr00xGF e Pr04xGF são binárias que informam sobre a *filiação do prefeito a partidos da coalizão de apoio ao governo federal*); e
- f) o *tamanho da população* (Pop00 e Pop04, conforme o IBGE).

Confirmando as expectativas, a escolha de política pública que proporciona o maior efeito é a taxa de investimentos ao longo da gestão (TxIn9700), ou seja, quanto mais elevado o percentual do orçamento alocado a gastos de capital, *ceteris paribus*, maior a tendência de êxito do prefeito em reeleger-se. A variação da qualidade dos serviços públicos de saúde (G7c0096) e educação (TxAp0096) não apresentou significância (exceto a da Taxa de Aprovação dos alunos da 1^a. a 4^a. séries, no modelo 3). As características da disputa política constituíram o principal fator para a vitória do prefeito, confirmando as hipóteses: quanto maior a margem de vitória na eleição anterior (MgVit96) e menor a competitividade da eleição (CompPr00), maiores as chances de reeleição do prefeito.

A eleição de 2004 também confirmou as hipóteses testadas: a taxa de investimentos (TxIn0104) mostrou-se como o principal determinante do sucesso eleitoral dos prefeitos. Diferente da eleição de 2000, a melhoria da qualidade da educação (TxAp0400) demonstrou um efeito positivo e significativo para a reeleição, o

que não ocorreu com o indicador de qualidade da saúde (G7c0400). As variáveis de competição política novamente apresentaram-se significantes, a margem de vitória na eleição anterior (MgVit00) tendo um impacto positivo, o oposto ao nível de competitividade (CompPr04).

Tabela 3

Determinantes da Reeleição p/Prefeito(2000)				
	(1)	(2)	(3)	(4)
TxIn9700	1,093*** (4,96)			1,086*** (3,68)
ArPr9700				0,424 (-0,35)
MgVit96		1,033*** (4,77)		1,033*** (3,52)
CompPr00		0,529*** (-3,39)		0,593* (-1,85)
Pr00xGov		1,530** (2,10)		1,270 (0,84)
Pr00xGF		1,528** (2,11)		1,392 (1,20)
CMedph00			1,001 (0,01)	0,922 (-0,05)
G7c0096			1,000 (-0,51)	1,000 (-0,21)
TCobEF00			1,018*** (4,06)	1,016** (2,54)
TxAp0096			1,019** (2,34)	1,010 (1,05)
Pop00	0,867 (-1,10)	0,925 (-0,62)	0,951 (-0,38)	1,291 (1,32)
N	432	600	493	337
LR chi2	30,94	57,28	24,60	55,70
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² predito	0,262	0,302	0,221	0,387
Log likelihood	-281,072	-378,876	-319,815	-202,989

Fonte: elaboração própria.

Nota: Resultados em *odds ratio*. Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

É necessária uma interpretação mais atenta da alteração de comportamento de algumas variáveis: a significância obtida pela variação da cobertura do ensino fundamental e da participação da arrecadação própria no

orçamento para a eleição de 2004 podem não estar refletindo mudanças na avaliação dos eleitores, mas a presença de variáveis intervenientes relativas às diferenças socioeconômicas, tendo em vista que os municípios que reelegeram seus prefeitos em 2004 apresentam, no agregado, melhores taxas de alfabetização e renda *per capita*.

Tabela 4

Determinantes da Reeleição p/Prefeito(2004)				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Txln0104	1,104***			1,130***
	(3,96)			(4,13)
ArPr0104				1,077**
				(2,02)
MgVit00		1,031***		1,024**
		(3,31)		(1,98)
CompPr04		0,514**		0,589*
		(-2,80)		(-1,85)
Pr04xGov		1,644**		1,766*
		(2,12)		(1,92)
Pr04xGF		0,721		0,679
		(-1,45)		(-1,44)
CMedph04			1,198*	1,091
			(1,90)	(0,86)
G7c0400			1,000	1,000
			(-0,97)	(0,16)
TCobEF00			1,011**	1,013**
			(2,20)	(1,97)
TxAp0400			4,941**	10,043**
			(2,39)	(2,50)
Pop04	1,000	1,000	1,000	1,000
	(0,31)	(1,04)	(0,30)	(0,06)
N	275	371	364	263
LR chi2	17,66	27,12	15,08	48,28
Prob > chi2	0,000	0,000	0,010	0,000
R ² predito	0,250	0,172	0,200	0,406
Log likelihood	-179,288	-233,301	-235,904	-154,948

Fonte: elaboração própria.

Nota: Resultados em *odds ratio*. Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

Apesar de estarem sendo observados apenas dois episódios eleitorais, nota-se a existência de um certo padrão, confirmando as hipóteses levantadas a partir da literatura. Como agentes responsáveis pela execução de múltiplas tarefas, os

governos locais tendem a empreender mais atenção àquelas que são mais observáveis e valorizadas pelos cidadãos. Os dados evidenciaram que os prefeitos *tocadores de obras* tendem a obter melhores resultados eleitorais que os prefeitos que direcionam seus esforços prioritariamente para a melhoria da qualidade dos serviços públicos de saúde e educação. Ou seja, existe, de fato, uma conexão eleitoral. Mas como argumentam Keefer e Khemani (2004), esta pode se dar principalmente com base na realização de obras, em vez da provisão de melhores serviços públicos. Obras são tangíveis, facilitam a comparação entre o prometido e o realizado pelo agente político, enquanto a assimetria informacional ergue uma barreira para a realização de sofisticadas análises sobre a responsabilidade específica do agente para o funcionamento daqueles serviços. Este achado contraria as expectativas normativas da constituição de 1988, pelas quais a proximidade entre o decisor político e o cidadão resultaria necessariamente em gestões mais democráticas e eficientes, comprometidas com melhores resultados dos serviços públicos.

Em síntese, se os governos locais contam com ganhos de informação – em relação aos governos regionais e central – para o processo decisório, podendo assim ser mais responsivos, esses ganhos não se traduzem mecanicamente na oferta de melhores serviços de saúde e educação. Em parte, isso se deve inclusive aos reduzidos incentivos advindos da arena eleitoral, de forma antagônica à perspectiva idealizada que norteou o processo de descentralização das políticas sociais brasileiras. Dessa forma, o limitado controle dos eleitores sobre a gestão local das políticas reforça a necessidade de atuação dos controles da União, mecanismos típicos de freios e contrapesos, mas que nesse contexto federativo, configuram-se também como controles verticais. A dinâmica da estruturação e atuação desses controles é o objeto dos dois capítulos seguintes.

Capítulo 3

Controle Interno: desenho institucional, evolução e desempenho

O objetivo deste capítulo é analisar a dinâmica da estruturação e atuação do sistema de controle interno do poder executivo do governo central, contribuindo para a compreensão de sua capacidade, potencialidades e limitações. Para melhor caracterizá-lo, o texto inicia recuperando a evolução do seu desenho institucional, analisando em seguida sua organização e atuação. A terceira seção é destinada aos órgãos responsáveis pelo *autocontrole* nos ministérios e, na quarta seção, os achados das fiscalizações da CGU nos municípios, por meio dos sorteios, são tomados como *proxies* das perdas de agência, analisando-se as associações entre essas perdas e as características dos municípios onde ocorrem.

Inicialmente cabe destacar que para os fins desta pesquisa, será observada uma característica particular da atuação das agências de controle interno e externo, em decorrência da estrutura federalista do Estado brasileiro, ou seja, o interesse está na sua atuação como órgãos de controle do governo central sobre a execução, *pelos municípios*, das políticas descentralizadas. Em outros termos, o foco não se direciona para sua ação enquanto mecanismos horizontais de freios e contrapesos (controle externo) ou de controle hierárquico-administrativo (controle interno), verificando o comportamento do executivo federal ou de seus agentes burocráticos.

3.1 Evolução do desenho institucional do controle interno federal

Formalmente, o controle interno do executivo federal foi constituído de forma similar e compatível ao *tipo ideal* encontrado por Diamond (2002) nos países da OCDE, ou seja, em países onde o controle externo se organiza na forma de Cortes de Contas, voltadas à verificação de conformidade, o controle interno se organiza de forma centralizada.

As primeiras iniciativas para criar regras e estruturas de controle interno no executivo federal remontam ao início do século passado, com o Regulamento Geral de Contabilidade Pública, de 1911 (Fonseca, Antunes e Sanches, 2002), a criação da Contadoria Central da República, em 1921, para subsidiar o TCU na fiscalização da administração orçamentária, financeira e patrimonial do executivo (Olivieri, 2008) e o Código de Contabilidade, que vigorou de 1922 até 1964, quando foi substituído pela Lei 4.320/64.

Com o Estado Novo, foi criado o DASP – Departamento de Administração do Serviço Público, junto à Presidência da República, centralizando o planejamento da estrutura organizacional do serviço público e as atividades de elaboração da proposta e fiscalização da execução orçamentária, até então na Fazenda. Em 1940, a Contadoria passou a ser denominada Contadoria Geral da República, sendo dotada de órgãos seccionais nos diversos ministérios. Embora o sistema fosse formalmente centralizado, cada seccional atuava de forma bastante autônoma, não havendo uma efetiva coordenação do órgão central (Olivieri, 2008).

Nas últimas semanas do regime democrático de 46 entra em vigor a Lei 4.320/64, que regula o Direito Financeiro até o presente. A lei 4.320 representou uma profunda inovação, ao determinar a criação de um sistema de controle interno, não apenas para verificar a conformidade legal, mas voltado para a verificação de resultados e integrado ao sistema de formulação e implementação de políticas. Contudo, esse redirecionamento foi frustrado pela não construção de capacidades institucionais para a realização de avaliações de desempenho. Objetivamente, até a reforma dos anos 90 o controle efetivamente permaneceu utilizando-se dos registros contábeis como seu insumo essencial, restringindo-se a verificar se as despesas realizadas respeitavam os limites fixados na lei orçamentária e demais aspectos da legalidade das despesas (Martins, 2006).

No regime autoritário, as determinações da lei 4.320/64 foram constitucionalizadas, definindo-se que o controle interno visava: *a) criar condições indispensáveis à eficácia do controle externo; b) assegurar a regularidade, acompanhar a execução dos programas de trabalho, do orçamento e dos contratos; e c) avaliar os resultados alcançados pelos administradores.* No mês seguinte à

constituição, o Decreto-Lei 200/67 implementou uma reforma administrativa de caráter gerencialista, que organizou as atividades comuns a todos os órgãos em vários sistemas. Cada ministério contava com órgãos setoriais a ele subordinados, porém sujeitos à orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização do seu órgão central. Em relação ao controle, a lei 4.320 determinava que este deveria compreender o controle pela chefia sobre o respectivo órgão; pelos órgãos próprios de cada sistema; e o controle da aplicação dos recursos pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Este arranjo do controle interno foi inspirado no modelo francês. Em cada ministério civil foi criado um órgão central de controle financeiro, as IGF - Inspeções-Gerais de Finanças, responsáveis pela administração financeira, realização da contabilidade e auditoria, tendo a IGF do Ministério da Fazenda como órgão central do sistema. Para Olivieri (2008), a estruturação do sistema de controle interno, nos anos 60, deveu-se à confluência de três fatores: a reforma financeira (lei 4.320), a reconfiguração da relação executivo-legislativo, e, portanto, do controle externo (TCU) e a reforma administrativa de 1967, inspirada no gerencialismo. O movimento de centralização política foi combinado, na reforma, com uma descentralização operacional que substituíra, em parte, os controles burocráticos e formais *ex ante* pela cobrança de resultados, definida na lei 4.320. Na prática, a fragilidade do controle da IGF/MF sobre as demais IGFs aproximava o sistema do modelo descentralizado e voltado para desempenho, alinhado com as expectativas da reforma administrativa e compatibilizado com um controle externo napoleônico, porém extremamente debilitado.

Em 1974, as IGFs incorporam às suas atividades o acompanhamento da execução orçamentária (Martins, 2006), sendo criadas nos estados as Inspeções Seccionais de Finanças, para realizarem centralizadamente a contabilidade analítica de todas as unidades administrativas do executivo naquela jurisdição (Gomes, 1994, *apud* Olivieri, 2008), sendo a auditoria dessas contas da competência da IGF do respectivo ministério, localizada em Brasília.

Em 1980 ocorre uma nova reforma organizacional, com a centralização do controle da administração federal na SEPLAN - Secretaria de Planejamento da

Presidência, por meio da criação da SEST - Secretaria de Controle das Estatais e da transferência do órgão central de controle interno, renomeado para SECIN - Secretaria Central de Controle Interno (Olivieri, 2008). As IGFs setoriais passaram a ser chamadas de Ciset - Secretarias de Controle Interno, com atuação na administração financeira, contabilidade e auditoria, ocorrendo os primeiros passos da atividade de acompanhamento de programas (Martins, 2006).

A conjuntura marcada por graves desequilíbrios macro-econômicos levou à criação da STN - Secretaria do Tesouro Nacional, em 1986, a qual agregou as atividades de administração financeira (finalística), contabilidade e controle (atividades-meio). Dessa forma, o controle interno regride ao modelo anterior à Lei 4.320/64, ou seja, se desvincula do planejamento e gestão de políticas, para ser um mero instrumento da questão fiscal. Apesar da exigência formal de normatização, supervisão e fiscalização da STN, as atividades de auditoria ficaram sendo executadas com uma grande autonomia pelas CisetTs.

Para ampliar o controle financeiro, a STN criou o *caixa único* e uma complexa ferramenta de tecnologia da informação e comunicações³⁸, o Siafi - Sistema Integrado de Administração Financeira. O *caixa único* concentrou todas as receitas e despesas do Tesouro Nacional, antes dispersas em cada órgão, e passou a movimentá-las exclusivamente por via bancária. Para administrá-lo, o Siafi concentrou toda a contabilização do tesouro, vinculando-a à lei orçamentária e à programação financeira. Ou seja, os empenhos e saques foram efetivamente limitados à autorização orçamentária e disponibilidade financeira, automatizando o que até então era a atividade central do controle interno. Desse modo, o controle foi esvaziado duplamente: por tornar-se acessório da gestão financeira e pela automatização de suas atividades efetivas. Por outro lado, a evolução tecnológica proporcionada pelo Siafi teve dois efeitos não antecipados: permitiu um salto qualitativo nas atividades do controle, inexistentes na reforma gerencial dos anos 60; e, segundo Martins (2006) e Olivieri (2008), induziu o segmento burocrático do controle interno a buscar mudanças profundas para justificar sua própria existência.

³⁸ Junto ao Serpro – Serviço Federal de Processamento de Dados, uma empresa pública de tecnologia da informação vinculada ao Ministério da Fazenda.

A constituição de 1988 determinou uma inflexão no papel dos órgãos de controle, ao adicionar à verificação da legalidade a análise da legitimidade e economicidade dos atos que são objeto do controle. Além disso, expandiu a exigência de sistemas de controle interno para os demais poderes e redefiniu suas finalidades³⁹, priorizando o caráter avaliativo da gestão e das políticas e reduzindo seu papel de auxiliar do controle externo. Todavia, o cenário econômico e fiscal induzia a priorização da gestão financeira pela STN, permanecendo o controle como atividade de menor relevância, descentralizada nas CISETs. Esse quadro se agravou com a reforma organizacional promovida pelo governo Collor em 1990, que unificou os ministérios da Fazenda e do Planejamento na pasta da Economia, ocasionando um rebaixamento hierárquico dos órgãos envolvidos. A coordenação das CISETs ficou a cargo da Coaudi - Coordenação de Auditoria, vinculada ao DTN - Departamento do Tesouro Nacional, ou seja, o órgão central estava hierarquicamente inferior àqueles que deveria regular.

Em 1992, com as denúncias que culminaram no *impeachment* do presidente, o TCU auditou o DTN e as CISETs dos ministérios com maiores volumes de recursos (Trabalho e Previdência Social, Saúde e Educação), constatando a ineficiência no acompanhamento e fiscalização dos atos e execução orçamentária, a certificação de contas irregulares como regulares e a falta de providências em decorrência das falhas detectadas⁴⁰. Como causalidades, o TCU apontou o subposicionamento hierárquico do seu órgão central (DTN), a escassez de recursos humanos, a concentração do pessoal na área-meio, a ocupação dos cargos de direção nas CISETs por pessoas sem experiência em auditoria e estranhos à carreira de controle e a falta de coordenação do órgão central, sugerindo segregar o controle da administração financeira e seu reposicionamento hierárquico. A CPMI dos *anões do orçamento*, instalada em 1993 para apurar desvios de recursos federais para favorecer parlamentares, também recomendou o fortalecimento dos sistemas de controle interno e externo, a necessidade de coordenação das atividades de controle e planejamento, de

³⁹ Entre as finalidades, estão: avaliar o cumprimento das metas do PPA, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; e apoiar o controle externo em sua missão institucional.

⁴⁰ TCU, Decisão 430/92-Plenário.

foco nos resultados das políticas públicas e da criação de órgão específico (Olivieri, 2008).

Com o governo Itamar Franco, os ministérios da Fazenda e Planejamento foram recriados e o controle interno foi segmentado das finanças e contabilidade, sendo recriada a SECIN - Secretaria Central de Controle Interno, desta vez vinculada à pasta da Fazenda. Entretanto, este órgão nunca chegou a ser de fato implantado, como reflexo da instabilidade econômica e política do período, em que quatro ministros ocuparam a Fazenda em oito meses⁴¹.

Em resumo, o modelo do controle interno adotado nos anos 60, apesar de formalmente centralizado, foi caracterizado por uma efetiva fragmentação institucional, por conta da reduzida capacidade de coordenação do órgão central. Esse desenho seria compatível com a cobrança de resultados gerenciais típica dos países onde o controle externo se organiza sob a forma de controladorias/*boards*. Contudo, inclusive por falta de meios, sua atuação estava focada na verificação de conformidade, mais próxima ao modelo de controle externo existente no país. Nesse arranjo, combinavam-se a verificação de *compliance* sem segregação entre controlados e controladores, a descentralização do processo decisório para os ministérios e uma concentração operacional (das auditorias) na capital federal.

A mais expressiva alteração no sistema de controle interno ocorreu em 1994, em um contexto de estabilidade política de apoio ao governo Itamar Franco, unidade da coalizão governista para a sucessão presidencial e estabilidade macroeconômica obtida com o plano real. A nova reforma incorpora as recomendações feitas pelo TCU em 1992 e pela CPMI dos *anões do orçamento*, com a separação das atividades de finanças e controle, o reposicionamento hierárquico do órgão central e a ampliação da capacidade do sistema, pelo fortalecimento qualitativo e quantitativo dos recursos humanos. A MP-480 extinguiu a SECIN (criada, mas não instalada desde novembro/1992) e criou no Ministério da Fazenda a SFC - Secretaria Federal de Controle Interno e a Corregedoria-Geral do Sistema de Controle Interno.

⁴¹ Entre outubro/92 e maio/93, foram nomeados Gustavo Krause (75dias), Paulo Haddad (75dias), Eliseu Resende (75dias) e Fernando Henrique Cardoso, que permaneceu até março/94, quando se desincompatibilizou do cargo para concorrer à Presidência da República.

Este episódio retrata uma inversão de papéis: na literatura sobre controle político, a sociedade civil dispara alarmes e o Legislativo emprega seus instrumentos para controlar o Executivo; neste caso, a sociedade civil (imprensa) e posteriormente órgãos diretos (CPMI) ou auxiliares (TCU) do Congresso acionaram os alarmes, o Executivo reagiu incorporando essas recomendações em uma MP que disciplinava e controlava sua ação, entretanto os congressistas resistiam em aprová-la, tornando necessária sua reedição por 87 vezes, até sua conversão na lei 10.180/2001.

No novo modelo, o Ministério da Fazenda manteve-se como o órgão central do sistema, mas este foi agregado ao ciclo de gestão. O controle interno foi formado pela SFC (responsável pela orientação técnica e normativa sobre as atividades de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão), STN (encarregada da orientação técnica e normativa sobre as atividades de administração financeira e contabilidade) e setoriais (CISSETs) na Secretaria-Geral da Presidência da República, nos Ministérios das Relações Exteriores e militares e no EMFA (Estado-Maior das Forças Armadas). As CISSETs dos demais ministérios civis foram desvinculadas dos ministérios e incorporadas à estrutura da SFC/MF, como *órgãos seccionais*, e as Delegacias Regionais de Controle, como *órgãos regionais*, ficaram encarregadas das auditorias sobre os recursos federais executados nos seus respectivos estados. Até a criação da SFC, as auditorias realizadas nos estados eram executadas pela STN e pelas CISSETs de cada ministério, sediadas em Brasília, o que ampliava os custos e reduzia sua capacidade de ação. Com a reforma de 1994, ocorreram a segmentação entre controlador e controlado, a centralização do processo decisório na SFC/MF, a desconcentração operacional para as unidades regionais e a efetiva introdução de mecanismos avaliativos.

O controle interno também foi indiretamente beneficiado por duas reformas distintas levadas a cabo nos dois governos Cardoso, a reforma do aparelho do Estado e a implantação do PPA – Plano Plurianual de 2000-2003 (Gaetani, 2003, *apud* Olivieiri, 2008). Com a reforma administrativa, as carreiras estratégicas, como a de Finanças e Controle, recompuseram seu quadro de pessoal. Até 1999, cada ministério possuía apenas um ou dois programas no orçamento, e, com o PPA, as atividades de planejamento, orçamento e gestão passaram a ter os programas como

referência para suas ações, unidades analíticas que ampliaram o nível de informação para fins de avaliação e controle.

A centralização na SFC/MF foi percebida nas CISETs como perda de *status*, gerando um processo de resistência e disputa política que fortaleceu a SFC/MF diante dos órgãos do antigo modelo. No início de 2000, a redução da máquina estatal era uma das medidas propostas para enfrentar a grave crise econômica. No controle interno, é aplicado um *remédio para dois males*: a necessidade de reduzir o gasto e solucionar o conflito SFC x CISETs resultou em uma opção sub-ótima: as CISETs dos ministérios civis⁴² foram extintas, sendo suas estruturas absorvidas pela SFC/MF. Em cada ministério foi criado um cargo de Assessor Especial de Controle Interno (AECI), de confiança do respectivo ministro e lotado diretamente no gabinete ministerial⁴³. Como se vê, a extinção das CISETs reduziu a estrutura própria de *autocontrole* dos ministérios, o estágio inicial dos mecanismos de *police patrol*.

Em 2001 o TCU auditou a SFC/MF e reconheceu os avanços ocorridos na atuação do controle interno, porém recomendou o reposicionamento hierárquico do órgão central do sistema, vinculando-o diretamente ao Presidente da República⁴⁴, visando ampliar seu grau de independência. Contudo, alertava o TCU que a não consideração das auditorias de gestão como atividades prioritárias por parte da SFC geraria a necessidade daquele Tribunal dedicar-se cada vez mais à fiscalização, que deveria ser realizada pela SFC. Do mesmo modo como ocorreu em 1992/1994, observa-se nesse processo a capacidade do TCU influenciar o desenho institucional adotado pelo controle interno do executivo.

O último ano do governo Cardoso foi caracterizado por forte instabilidade institucional para o sistema de controle interno. Em fevereiro de 2002 a

⁴² Foram mantidas as CISETs da Presidência da República e dos ministérios da Defesa e Relações Exteriores. Os argumentos são de que um órgão da Presidência não pode estar submetido a um ministério e a eficiência da ação da Defesa e Relações Exteriores exigem sigilo. Além disso, a CISET da Presidência também realiza o controle interno sobre a SFC/MF. Nesses casos, permanece uma autonomia operacional desses órgãos, embora formalmente estejam obrigados a seguir as regras definidas pela SFC.

⁴³ O AECI não representa a SFC nos ministérios, é o elo entre os gestores (ministros) e os controles interno e externo. Os cargos devem ser ocupados preferencialmente por ocupantes de cargos efetivos da carreira de finanças e controle e sua indicação tem de ser submetida previamente à apreciação da SFC. O papel desses assessores é orientar os administradores, acompanhar a implementação das recomendações do TCU e SFC, coletar informações para demandar ações de controle pela SFC e, após ciência do ministro, comunicar à SFC as irregularidades a que tiver conhecimento.

⁴⁴ TCU, Decisão 507/01-Plenário.

SFC foi transferida para a Casa Civil da Presidência da República e cinquenta dias depois, para a CGU – Corregedoria-Geral da União⁴⁵, que havia sido criada em agosto de 2001 para assistir ao Presidente da República originalmente com “*o exclusivo propósito de, no âmbito do Poder Executivo Federal, combater a fraude e a corrupção na esfera administrativa e promover a defesa do patrimônio público*” (CGU, 2003). A CGU (Corregedoria) foi criada como uma agência anti-corrupção, priorizando ações repressivas, focadas inicialmente na apuração de denúncias realizadas pela grande imprensa, envolvendo o DNER, Sudene, Sudam e FAT (CGU, 2003) e atuando simultaneamente à SFC, mais voltada para a avaliação de políticas. Nesse sentido, a incorporação da SFC pela Corregedoria representava uma inversão à lógica organizacional de um sistema de controle, isto é, o órgão de auditoria (além da ouvidoria-geral, até então vinculada ao Ministério da Justiça) foi incorporado pelo órgão de correição. Em julho/2002, a CGU havia sido definida por decreto como o órgão central do sistema, ficando a SFC encarregada das atividades de controle interno do executivo federal, à exceção dos órgãos vinculados à Presidência da República e ministérios da Defesa e Relações Exteriores.

Logo no início do governo Lula (jan/2003), a CGU foi renomeada como Controladoria-Geral da União, integrando a estrutura da Presidência da República para assuntos de defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, ouvidoria-geral e incremento da transparência da gestão. Sua estrutura incluía a atividade de correição por áreas semelhantes às definidas para as auditorias de programas: econômica, social e de infra-estrutura⁴⁶, além da ouvidoria-geral. Em 2005, em meio ao episódio conhecido como *crise do mensalão*, as atividades correicionais até então dispersas em cada órgão da administração federal foram organizadas em um sistema, tendo a CGU como órgão central, com unidades setoriais em cada ministério⁴⁷, integrantes da estrutura da CGU e a ela subordinadas, cujos titulares são necessariamente servidores públicos de cargo efetivo de nível superior, preferencialmente formados em Direito. Em 2006 a CGU criou a SPCI – Secretaria de

⁴⁵ Já em maio, pela MP-37, a CGU foi renomeada como Controladoria-Geral da União, o que não prevaleceu na conversão daquela MP na Lei N^o10.539, de setembro/2002.

⁴⁶ Existe também uma auditoria para a área de administração.

⁴⁷ As setoriais supervisionam unidades seccionais nos órgãos, autarquias e fundações vinculadas aos seus respectivos ministérios, sendo todas as unidades de correição inspecionadas pela CGU.

Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, para estruturar uma unidade de inteligência, com metodologia de mapeamento de riscos à corrupção, identificando as pessoas expostas e sua evolução patrimonial. Dessa forma, a Controladoria passou a atuar em todas as fases do controle, da prevenção à correção, desempenhando funções típicas de uma agência anti-corrupção (CGU, 2005), mas sem se limitar a elas.

Em resumo, o sistema de controle interno do executivo federal evoluiu significativamente desde sua estruturação em 1964, refletindo o aumento da complexidade do papel e magnitude do Estado, a tradicional volatilidade organizacional do executivo no país, a incorporação de novos padrões tecnológicos, a repercussão na opinião pública de desvios de recursos, o fortalecimento do controle externo (TCU) e do poder do Ministério da Fazenda durante a crise e ajuste econômicos, a definição de novas prioridades após o retorno do país a melhores condições macroeconômicas e a busca de maior eficiência dos gastos públicos, em uma concertação de *path dependence*, desenho intencional de atores estratégicos e efeitos não previstos das escolhas adotadas.

3.2 Forma de atuação e estrutura organizacional do controle interno federal

Como definido anteriormente, o controle interno é o controle da cúpula política sobre seus agentes. Nesse sentido, a SFC define em seu manual de auditoria que as atividades de controle interno visam subsidiar o presidente, os ministros e os órgãos responsáveis pelo ciclo de gestão governamental (planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e administração federal), além de contribuírem para o aperfeiçoamento da gestão (formulação, planejamento, coordenação, execução e monitoramento das políticas)⁴⁸.

Um dos seus objetivos específicos é avaliar os controles administrativos, cujos princípios são a relação custo/benefício, a segregação de funções e apresentar um caráter prioritariamente preventivo, voltando-se à correção de desvios e servindo como instrumentos auxiliares de gestão. A atividade de apoio ao controle externo praticamente se restringe ao fornecimento de informações e dos resultados de suas

⁴⁸ Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (IN SFC-01, de 04/2001).

ações, observando-se um reduzido espaço de cooperação entre as duas agências, o que pode gerar duplicação de esforços e reduzir a cobertura potencial de ambas.

A regulamentação do sistema de controle interno (Decreto N^o 3.591/00) definiu dois instrumentos básicos de ação:

- a) a *auditoria*, para avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- b) a *fiscalização*, para comprovar se o objeto dos programas de governo corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido, guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle são eficientes.

As auditorias visam corrigir desperdícios, improbidade, negligência e omissão. Sua finalidade é comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados pelas unidades da administração pública em todas as esferas de governo, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. As auditorias podem ser executadas de forma *direta* (de forma centralizada, descentralizada ou integrada), *indireta* (compartilhada ou terceirizada) ou *simplificada*, por meio de indicadores de desempenho, quando o custo-benefício não justificar o deslocamento de uma equipe. O controle interno tem competência legal para realizar vários tipos de auditorias, que podem ser combinadas em cada ação:

- a) *avaliação de gestão*, de caráter obrigatório em cada órgão da administração federal, para certificação de regularidade das contas, verificação da execução de contratos, convênios, acordos e probidade na aplicação dos recursos e administração do patrimônio;
- b) *acompanhamento de gestão*, realizada ao longo do processo de gestão, concomitante;
- c) *contábil*, para exame de registros e documentos relativos ao controle patrimonial;
- d) *operacional*, para avaliar as ações gerenciais e procedimentos, podendo gerar recomendações; e

e) *especial*, de natureza extraordinária, por determinação expressa de autoridade competente, para examinar fatos ou situações relevantes de natureza incomum ou extraordinária.

A idéia de realizar as fiscalizações surgiu não apenas como exigência do modelo implantado a partir de 1994, mas para adequar o trabalho ao quadro de pessoal então existente, onde predominavam os Técnicos de Controle, servidores públicos de nível médio, sem condições de realizar auditorias (Olivieri, 2008). As fiscalizações visam avaliar as execuções de políticas pelo produto, buscando detectar principalmente *irregularidades* (ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou outra causa de prejuízo quantificável ao erário) e *impropriedades* (falhas formais que não resultam em dano ao erário). Por esse instrumento verifica-se se o objeto pactuado foi executado segundo o previsto, se as especificações e dispositivos legais foram seguidos, se os custos estão adequados, se sua utilização obedece à destinação prevista, se os objetivos foram alcançados e se foi obedecido o cronograma de execução, devendo o ministério responsável pelos recursos e os controles interno e externo dos entes envolvidos serem comunicados das irregularidades detectadas. As fiscalizações podem ser *sistemáticas* (*police patrol*, quando previstas), ou *assistemáticas* (*fire alarm*, quando se originam de denúncias ou indícios de irregularidades). Com a adoção desse instrumento, o controle deixou de ser exercido exclusivamente *a posteriori*, no processo de prestação de contas, passando a detectar irregularidades inclusive durante o processo de execução.

A capacidade de planejamento do controle interno foi significativamente ampliada com a incorporação de dois instrumentos. *Primeiro*, como apontado por Gaetani (*apud* Olivieiri, 2008), o ganho informacional proporcionado pelo PPA permitiu mapear as políticas de cada ministério ou órgão. *Segundo*, a SFC beneficiou-se de sua vinculação à Fazenda para desenvolver junto ao Serpro um sistema informacional corporativo (o Ativa – Sistema de Planejamento e Acompanhamento de Atividades da SFC) que funciona no mesmo ambiente operacional do Siafi, permitindo-lhe o acesso a informações orçamentárias e financeiras atualizadas, em bases de dados compatíveis e com acessibilidade por usuários em todo o território nacional.

Desse modo, o planejamento das ações⁴⁹ passou a tomar como referência as *políticas* de cada ministério ou órgão, hierarquizando-as por *programas* e dentro destes por *ações* ou *atividades*, a partir de uma matriz de riscos que considera os seguintes critérios:

- a) *materialidade*: o montante de recursos alocados em um ponto específico de controle, unidade ou programa;
- b) *relevância*: importância relativa ou papel desempenhado por uma determinada questão, situação ou unidade; e
- c) *criticidade*: quadro de situações críticas efetivas ou potenciais, resultantes da vulnerabilidade, pontos com riscos latentes, condições impróprias, por ilegalidade, ineficácia ou ineficiência de uma situação gestional.

A partir dos critérios acima, os programas passaram a ser classificados em *essenciais*, *relevantes* e *coadjuvantes*. Os essenciais são geralmente objeto de controle sistemático (*police patrol*) e os demais tem menor intensidade de ações, pelas limitações de recursos e menores impacto e risco, sendo objeto principalmente de controle assistemático (*fire alarm*), excepcionalidades típicas de denúncias ou solicitações de autoridades.

A realização de fiscalizações nos municípios, a partir de 1995, resultou em um expressivo acréscimo da capacidade e volume das ações do controle interno. No modelo adotado entre 1995-2002, a SFC utilizava a matriz de riscos para selecionar os programas e, a partir destes, uma amostra dos municípios contemplados, ordenando às suas regionais que verificassem os municípios selecionados de sua jurisdição. Dessa forma, a equipe de fiscalização poderia dirigir-se várias vezes ao mesmo município durante o ano, em cada uma delas para examinar um único programa. Caso a equipe identificasse irregularidades não decorrentes das verificações constantes da Ordem de Serviço, poderia solicitar à SFC autorização para ampliar o escopo dos procedimentos. As constatações eram registradas no sistema corporativo (Ativa) e consolidadas pela SFC, que elaborava uma avaliação nacional do programa, destinada ao ministério responsável. É dizer, a fiscalização da execução dos programas pelos entes subnacionais não visava avaliar o seu comportamento como

⁴⁹ Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (IN SFC-01, de 04/2001).

agentes, mas constituir-se em um instrumento para produzir informações gerenciais que contribuíssem, no nível macro, para a avaliação dos resultados e impactos das políticas. Regra geral, as atividades da SFC estavam “*voltadas para a orientação e não mais para a punição*” (Relatório de Gestão da SFC – 1995, *apud* Ribeiro, 1997).

É nesse sentido que a SFC desempenharia uma função estratégica: implementar uma filosofia de controle por resultados (MARE, 1995). A passagem do controle administrativo para o gerencial se articulava, na reforma do aparelho estatal, com a publicização da prestação dos serviços sociais. Em outros termos, aquelas atividades que não envolvem o poder monopolista do Estado seriam (também) por ele financiadas, mas executadas por organizações da sociedade civil, que constituiriam *quasi*-mercados, um setor público não-estatal em que ocorreria uma competição administrada, controlada pela sociedade e por uma administração pública gerencial (Pereira, 1997). Se esse processo de reforma estancou na esfera federal com o término da primeira gestão Cardoso, foi praticamente inexistente nas esferas subnacionais. Com isso, existia um potencial desalinhamento entre a expectativa do controle difuso da sociedade sobre os *quasi*-mercados, diante da manutenção do monopólio ou predominância da provisão efetiva dos serviços pelo Estado. Especificamente sobre o objeto deste trabalho, combinavam-se um elevado grau de discricionariedade na descentralização das políticas sociais, com a falta de atenção ao efetivo comportamento dos atores locais como agentes na execução dessas políticas.

O modelo adotado era característico da abordagem gerencialista. Segundo Behn (1998), para os defensores desse paradigma o controle da corrupção é um desafio muito menor do que a produção de resultados pelos governos. Um dos grandes desafios, porém, está na definição de objetivos e metas claras, pois estes dificultam a formação de acordos. Para Bresser Pereira (1997), em níveis elevados de abstração, não há antagonismos entre a visão que norteou aquela reforma e a teoria do principal-agente. Entretanto, quando esta supõe que os políticos e administradores públicos só se motivam por *rent-seeking* e desejo de reeleição/ocupação de cargos, desconsiderando a vontade de realizar o interesse público, o sentido daquelas reformas torna-se incompreensível. Ou seja, na visão gerencialista, políticos e administradores públicos seriam, até certo ponto, benevolentes. A esse respeito, Stein (2007)

argumenta que em uma abordagem tecnocrática de formulação de políticas, bastaria identificar as políticas que induzissem melhores resultados e comunicá-las aos formuladores, o que ele avalia como uma expectativa problemática, por desconsiderar o próprio mundo da política.

No modelo adotado pela SFC, o controle interno deveria se integrar ao ciclo de gestão (planejamento e avaliação), orientando a execução pelos agentes, sem se confundir com um fiscal em busca de identificar desvios que gerem sanções. O receio de transformar essa relação de colaboração (principalmente com os gestores federais) em conflituosa levou o próprio idealizador do modelo a pedir exoneração do cargo de secretário federal de controle, quando a SFC foi vinculada ao órgão anti-corrupção, a CGU-Corregedoria (Olivieri, 2008). Na relação com os demais entes, essa visão se expressava, por exemplo, na falta de divulgação da realização e dos resultados das fiscalizações nos municípios, o que mantinha os cidadãos desinformados sobre as irregularidades detectadas na execução local dos recursos e políticas federais, cujo efeito previsto na literatura de agência é a redução do custo/risco de desvios de comportamento pelos agentes.

Se o modelo IGF/CISSET era extremamente ineficaz pelo foco contábil-legal, recursos tecnológicos rudimentares, ausência de segregação e recursos humanos geograficamente concentrados e direcionados para atividades-meio, quando o novo modelo quase extinguiu os órgãos de autocontrole dos ministérios, retirou destes as condições para realizar, de fato, o acompanhamento e algum nível de controle sobre os agentes que executam suas políticas. Com efeito, apesar de responsáveis pela correta aplicação dos recursos que transferem para os entes subnacionais, na prática os ministérios respondem apenas pela sua execução direta, referindo-se às transferências de forma agregada.

Apesar dos inegáveis ganhos em coordenação, segregação, recursos humanos e tecnológicos e escala do modelo 1994-2002, restou um vácuo que reproduzia os incentivos patrimonialistas: havia, de fato, um nível muito reduzido de controle sobre os entes que recebiam delegação e recursos para executarem as políticas. Esta era uma atribuição do autocontrole dos ministérios, cujas estruturas foram, em larga medida, transferidas para a SFC e o foco desta estava na avaliação

nacional dos programas, relegando ao segundo plano o controle dos agentes não pertencentes à administração pública federal. Na seqüência, a debilidade dos autocontroles setoriais se reflete ainda na escassa condição dos ministérios em monitorar a efetiva adoção, pelos agentes, das suas determinações saneadoras ou reparadoras de ocorrências detectadas pelo controle interno, bem como agilizar iniciativas que resultem na sanção dos respectivos agentes.

A avaliação da execução dos programas federais passou por uma revisão profunda logo no início do governo Lula (2003), com a criação do Programa de Fiscalização nos Municípios. O foco na produção de informações gerenciais foi substituído pela avaliação do comportamento dos agentes na execução das políticas federais. No novo formato, após a seleção dos programas/ações, os municípios são selecionados por sorteios, que foram incluindo gradativamente os municípios a partir de critério demográfico (dos menores para os maiores) e os estados (desde 2004). O montante dos recursos, incluindo transferências voluntárias e obrigatórias⁵⁰, por programa/município é avaliado, independentemente da gestão estar a cargo da esfera municipal, estadual, federal ou entidades privadas. As principais inovações estão: a) no acesso, à sociedade local e pela internet, à informação da realização e dos resultados da fiscalização, o que eleva os riscos/custos de ações *rent-seeking*; b) à maior materialidade envolvida nas ações junto aos pequenos municípios, em decorrência do maior número de programas examinados simultaneamente; e c) na compensação à carência na capacidade de fiscalização dos ministérios transferidores dos recursos. Por outro lado, o conhecimento e a transparência do que ocorre na execução das políticas tem um efeito adicional de possibilitar a separação dos problemas de formulação das políticas, daqueles que resultam de sua implementação, até então nebulosa.

Em cada município, a equipe (composta, em média, por 10 fiscais e analistas) examina contas, documentos, obras e serviços, além de realizar contatos com o público-alvo e entidades organizadas, como os conselhos comunitários. Os

⁵⁰ Os órgãos federais (TCU, CGU e ministérios) não têm competência sobre transferências federais que são caracterizadas na constituição como receitas próprias dos entes, como é o caso do FPM, FPE e Fundef (exceto a parcela referente à complementação da União), cujo controle, juntamente com a arrecadação própria desses entes está sob a jurisdição dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios.

gestores são comunicados das constatações, podendo justificá-las. Suas justificativas poderão ser rejeitadas ou aceitas integral ou parcialmente, compondo o relatório final do município, que é disponibilizado no *site* da CGU e enviado às Prefeituras e Câmaras de Vereadores, ao Congresso Nacional e a órgãos responsáveis por ações corretivas, como os ministérios transferidores dos recursos, o Tribunal de Contas da União e os Ministérios Públicos Federal e estaduais. A CGU-controladoria também criou ou ampliou formas de atuação que não se restringem à fiscalização típica, como as *operações especiais*⁵¹, a implantação do *portal da transparência*⁵² e as *sindicâncias patrimoniais*⁵³.

Na visão dos analistas da CGU, o sorteio deu mais objetividade e celeridade aos trabalhos, apesar da perda da capacidade de inferências nacionais, embora a SFC continue a publicar um resumo de sua atuação sobre os principais programas dos ministérios (Olivieri, 2008). A pedido do Senado, o TCU auditou o programa de fiscalização dos municípios por sorteios públicos (Acórdão 412/2007), concluindo que ele cumpre seus objetivos, apesar de reduzir sua capacidade de avaliação dos programas federais. O TCU também questionou o limite populacional dos municípios até então incluídos nos sorteios (até 500mil habitantes), tendo em vista que as 34 cidades restantes (<1%) são as que recebem os maiores volumes de recursos, determinando sua inclusão nos sorteios, além de recomendar o aperfeiçoamento da capacidade de inferências sobre os programas.

O que explica as mudanças na forma de atuação do controle interno nos dois momentos? Sem hierarquizar os argumentos, em primeiro lugar, o cenário econômico foi afetado positivamente em dois momentos, inicialmente com o controle inflacionário e, nos anos mais recentes, com a retomada do desenvolvimento econômico, alargando a responsabilização eleitoral do governo central da economia para outras *issues*, especialmente as políticas sociais. Em segundo, a questão do combate à corrupção tem ganhado relevo na agenda pública e junto aos organismos

⁵¹ Ações decorrentes de parcerias estabelecidas com os Ministérios Públicos (Federal e estaduais), COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras e Polícia Federal.

⁵² Um *site* de livre acesso a informações detalhadas sobre os gastos da União, por execução direta, por transferências para estados e municípios e beneficiários dos programas de transferência direta de renda.

⁵³ Investigações da CGU em parceria com a Receita Federal e COAF, visando detectar casos de enriquecimento ilícito entre servidores públicos.

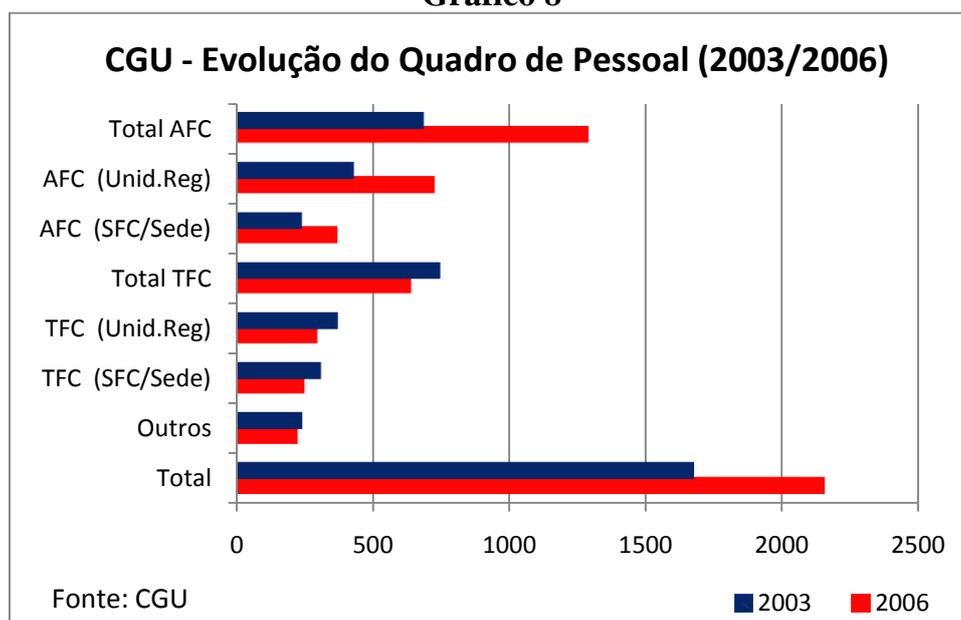
multilaterais, originando acordos e proposições diversas e construção de capacidades institucionais, onde o país tem se inserido crescentemente, de modo semelhante às demais áreas de políticas. Em terceiro, com o avanço da descentralização, a prestação de serviços de saúde, educação e assistência gera créditos políticos para os governos locais e, apenas residualmente, para o governo central. Nesse sentido, aumenta a necessidade de obtenção de melhores resultados nessas políticas, mas as escolhas adotadas variam de acordo com as crenças técnicas e interesses políticos.

No modelo gerencialista, combinavam-se o foco da SFC na avaliação geral de desempenho dos programas e a extrema precariedade dos órgãos de *autocontrole* nos ministérios (os responsáveis em boa medida pelo *start* das ações de controle), com governos cujas bases políticas encontravam-se nos municípios de menor porte, que apresentavam baixos níveis de materialidade oriundos do modelo adotado de focalização na avaliação de programas. Com o governo Lula, o foco do controle no combate à corrupção coincide com uma drástica mudança na base de apoio, pela primeira vez deslocada para os grandes municípios, que apresentam maior materialidade. Os sorteios ampliaram a cobertura do controle, suprimiram a carência de *start* do modelo anterior, viabilizaram ações nos pequenos municípios e incorporaram à agência ações preventivas e concomitantes. Em outros termos, o órgão de controle interno do executivo mudou o foco, de avaliação de políticas públicas, para uma agência anti-corrupção, em consequência de crenças técnicas distintas e compatíveis com a alteração significativa da composição da base aliada à frente dos governos municipais.

A seguir, aborda-se o impacto dessas mudanças nos recursos alocados e ações efetivas da agência. Apenas a partir de 2004 a CGU assumiu a condição de unidade orçamentária, vale dizer, nos exercícios anteriores as despesas com o controle interno, especialmente as de pessoal, estavam agregadas aos orçamentos da Fazenda ou Presidência da República. Entre 2004 e 2006, o gasto com pessoal evoluiu de R\$ 130 para R\$ 270 milhões e as despesas discricionárias, de R\$ 36 para R\$ 47,7 milhões. Na CGU, a Secretaria de maior porte e cujas atividades estão mais diretamente relacionadas a este trabalho é a Federal de Controle. A SFC é estruturada

em seis diretorias⁵⁴, centralizando o planejamento das ações de controle executadas pelas suas unidades descentralizadas e executando diretamente ações de controle dos gastos executados em Brasília, em todos os órgãos do Executivo federal⁵⁵. Este é um modelo bastante diferenciado do adotado pelo TCU, no qual as unidades regionais (SECEX-UFs) são dotadas de bastante autonomia em relação à sede. A evolução dos recursos humanos pode ser visualizada no gráfico 8.

Gráfico 8

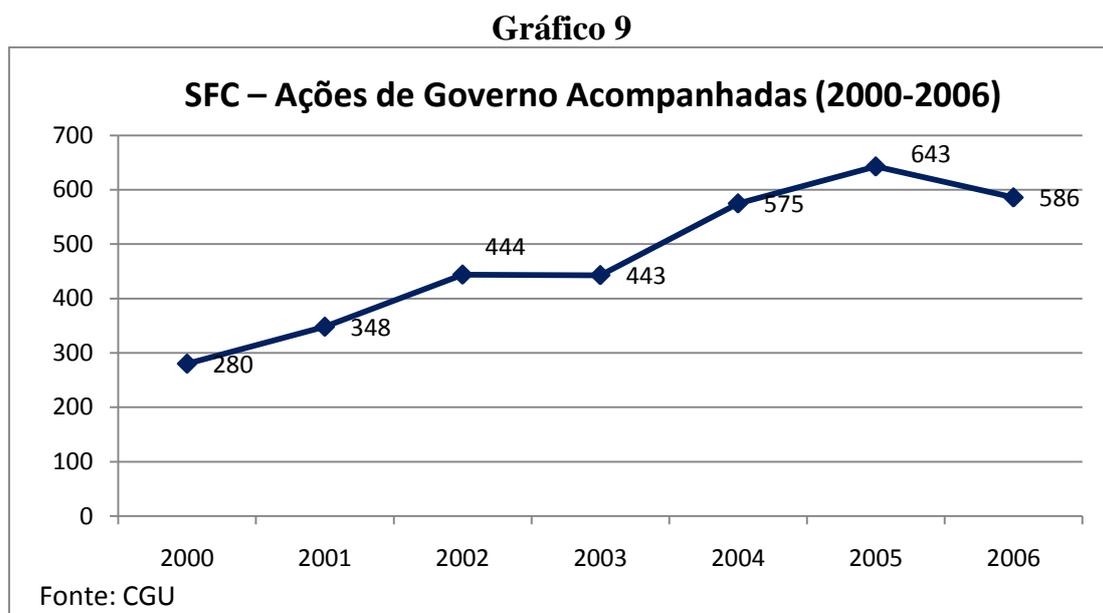


Ao absorver a SFC/MF, a CGU (Corregedoria) possuía um quadro formado por cerca de 100 servidores requisitados e sem vínculo, enquanto a SFC possuía cerca de 1.450 servidores da carreira de Finanças e Controle do Ministério da Fazenda e mais 100 requisitados e sem vínculo, resultando em uma alocação aproximada de 900 servidores nas unidades regionais, 600 na SFC e 40 na corregedoria (CGU, 2004). Entre 2003-2006, houve uma elevação de 29% no total de servidores (chegando a 2.149), sobretudo de analistas (cargos de nível superior), que

⁵⁴ Planejamento Estratégico e Avaliação das Ações de Controle, Auditoria Especial e de Pessoal (que também é responsável pela elaboração das Contas de Governo, Acompanhamento da Gestão Fiscal, controle das TCEs e auditorias decorrentes de representações e denúncias) e quatro de Auditorias de Programas, segmentadas por área governamental (Econômica, Social, Infra-estrutura e Administração) (Brasil, 2004).

⁵⁵ Exceto aqueles que integram a estrutura do MRE – Ministério das Relações Exteriores, MD – Ministério da Defesa, AGU – Advocacia-Geral da União e Casa Civil da Presidência da República, onde o controle interno permanece sendo executado pelas respectivas CISETs.

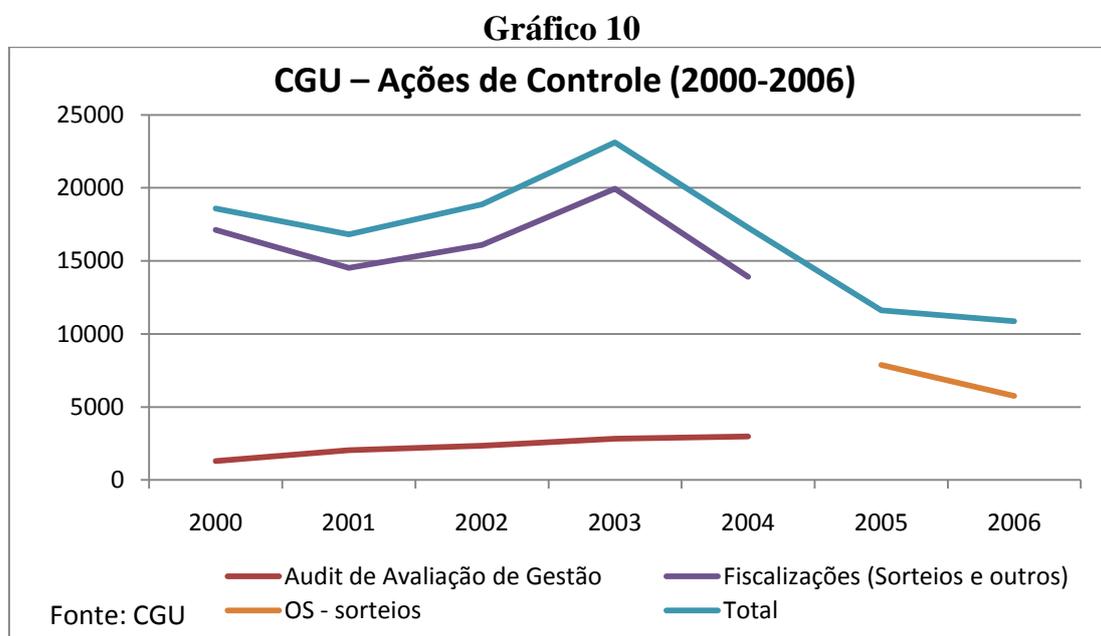
passaram de 685 para 1.286, distribuídos principalmente na SFC em Brasília (369) e unidades regionais (725), enquanto o quantitativo de técnicos (cargos de nível médio) foi reduzido em cerca de 14%, alcançando 20% na SFC e unidades regionais. A evolução do acompanhamento de ações governamentais pelo controle interno pode ser visualizada no gráfico 9.



Em 2000 foram acompanhadas 280 ações, chegando a 444 em 2002, número que atingiu cerca de 600 ações no período seguinte. Parte desse acréscimo nos últimos anos decorre da entrada dos estados nos sorteios públicos, tendo em vista que algumas ações são executadas apenas na esfera regional. Apesar da variação das informações disponibilizadas nos relatórios anuais, o que dificulta a construção de séries históricas, o gráfico 10 demonstra a proporção de ações de controle realizadas, por tipo.

Anualmente o TCU determina quais são os processos de tomada/prestação de contas a serem elaborados (definindo as unidades jurisdicionadas e agregadas, se for o caso), os quais passam, necessariamente, por uma auditoria de gestão pela SFC. O volume dessas auditorias varia principalmente em função da quantidade de unidades administrativas existentes (pela criação, desmembramento, fusão, extinção ou incorporação) ou da autonomia concedida (transformação em UG –

unidade gestora de recursos orçamentários/financeiros). O gráfico permite observar uma estabilidade no número de auditorias, enquanto as fiscalizações atingiram o pico em 2003 e, a partir daí, uma trajetória declinante.



Especificamente sobre o controle da execução de recursos por terceiros mediante convênio, a CGU(Corregedoria) auditou os ministérios em 2002, quanto à análise de prestação de contas, encontrando um estoque superior a 50mil prestações de contas pendentes de análise e aprovação, envolvendo recursos de R\$ 11bilhões, sendo que sete ministérios concentravam 66% do estoque físico e financeiro (CGU, 2003). A existência e adequado funcionamento dos mecanismos de autocontrole em cada órgão governamental é abordada no tópico seguinte.

3.3 Autocontrole: estrutura e funcionamento dos órgãos setoriais

As trajetórias e organizações distintas entre as áreas se reproduzem nos seus órgãos internos de controle, que passaram por reformas no sentido inverso, de centralização das atividades na capital federal. Para além das mudanças ocorridas no modelo geral do controle interno, cada setorial enfrentou experiências muito distintas,

com dois traços em comum: instabilidade e precariedade, que se traduzem em resultados bastante limitados, quanto à cobertura e qualidade das ações iniciais de controle.

Embora as CISETs estivessem concentradas em Brasília, a centralização das políticas na União exigia que cada área possuísse estruturas regionais encarregadas de sua execução, que também realizavam atividades de controle, embora da forma mais tradicional, com baixos níveis de qualidade e eficiência. Essas representações regionais setoriais geralmente eram vistas como *balcões de negócios*, distantes da implementação de políticas por critérios generalistas que passaram a ser desenhadas nos anos 90. Com a criação da SFC (1994), suas fiscalizações nos municípios foram concentradas nas Delegacias Regionais da SFC, enquanto os órgãos regionais das funções setoriais foram desativados em 1998 (DEMECs e SEAS/MPAS, sucessora da LBA) e suas atribuições foram concentradas nas sedes em Brasília. A capilaridade inicialmente existente manteve-se apenas na Saúde. Apenas recentemente tem havido esforços para melhorar a qualidade desses órgãos, com a sistematização de processos de trabalho, o uso intensivo de tecnologia da informação e a capacitação de pessoal. Os dados constantes desta seção foram extraídos dos relatórios anuais de gestão das áreas, quando possível retratando a série histórica.

3.3.1 Saúde: um sistema nacional de auditoria, previsto na lei orgânica

A Lei Orgânica da Saúde instituiu um sistema nacional de auditoria, integrado pelas três esferas federativas. Anteriormente ao SUS, o INAMPS desenvolvia algumas funções de controle dos seus desembolsos e serviços prestados, acumulando um conhecimento em auditoria na área da saúde inexistente nos demais órgãos de controle e esferas federativas. Com a extinção do INAMPS, as atribuições e os servidores dessa área migraram para o DCAA – Departamento de Controle, Avaliação e Auditoria, do Ministério da Saúde.

O DCAA foi criado como o órgão central do SNA – sistema nacional de auditoria do SUS, atuando nos estados e municípios habilitados. A partir de março/98 passaram a ser realizadas auditorias de gestão, constatando-se dificuldades para a

implantação e implementação dos modelos de gestão municipal, pela reduzida capacidade de planejamento e controle, além da atuação precária dos conselhos de saúde (MS/DCAA, 2000). Entre as ocorrências mais frequentes estavam a falta de racionalização e otimização na aplicação dos recursos, a utilização dos recursos sem comprovação de despesas, pagamentos de pessoal e materiais para outras áreas, ausência de planejamento e prestação de contas, recursos humanos mal distribuídos e subutilizados, procedimentos pagos em duplicidade e internações desnecessárias.

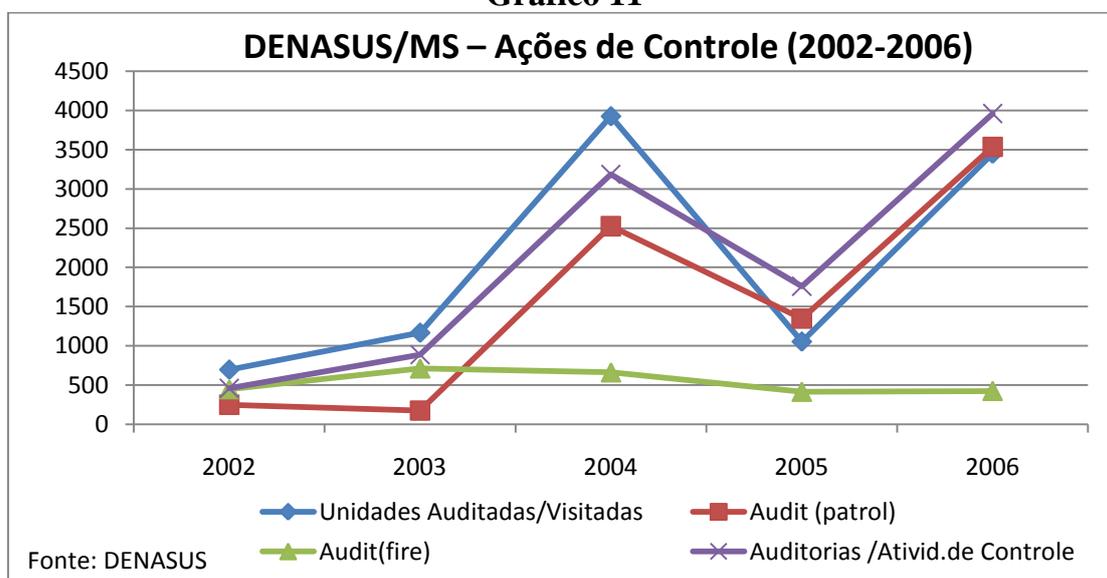
Até 1999, o DCAA atuava como órgão de auditoria, mas sem capacidade de desenvolver ações sistemáticas de controle e avaliação, o que gerou diversas decisões do TCU e representações do MPF recomendando ao Ministério da Saúde seu empenho no efetivo funcionamento do SNA (MS/Denasus, 2003). De um lado, a estrutura organizacional do DCAA era inadequada para a função de coordenação do sistema, com dificuldades de acesso às informações do próprio ministério, precária estrutura de apoio e baixa capacitação profissional dos servidores para a função, com uma atuação reativa e *ex post*, geralmente em função de denúncias e limitada à verificação de conformidade legal e de cumprimento de requisitos. Por outro lado, os componentes estaduais e municipais eram apenas legalmente formalizados.

Em 2000, as atividades do DCAA foram segmentadas: as funções de controle e avaliação foram transferidas para a SAS – Secretaria de Assistência à Saúde, enquanto a função auditoria foi transferida para o DENASUS – Departamento Nacional de Auditoria do SUS, criado como órgão de assistência direta e imediata ao ministro. No final de 2002 entra em funcionamento um sistema corporativo para sistematizar o acompanhamento, controle e produção de informações decorrentes de atividades de auditoria do Denasus em todo o território nacional, acessável pelos componentes estaduais e municipais que se habilitem no sistema.

Até 2002, o Denasus atuava de forma semelhante à Secretaria Federal de Controle, ou seja, as ações nos estados eram programadas de forma centralizada na sede. A partir de 2003, a programação de auditoria foi descentralizada para as unidades regionais, permanecendo a sede apenas com o gerenciamento das ações e o Denasus passou a atuar junto à CGU nas fiscalizações por sorteios. Em 2006, o

Denasus foi transferido do gabinete ministerial para a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Sua trajetória de gastos apresenta um comportamento errático, alcançando R\$ 4,5 milhões em 1999, R\$ 7 milhões (2003 e 2006) e R\$ 3,5 milhões em 2005. Houve uma constante redução do quantitativo de pessoal (de 1,2 mil em 1997 para 0,7 mil em 2006), que em 2004 era majoritariamente (72%) envolvido com atividades de auditoria. A instabilidade financeira e do quadro de pessoal resultam em uma elevada variação da capacidade de ação do órgão, conforme o gráfico 11.

Gráfico 11



Realizam-se anualmente pouco mais de 400 atividades demandadas por terceiros (*fire alarm*), com um pico de 700 em 2003. Houve um grande crescimento das ações de iniciativa própria (*police patrol*), que passaram de 250 (2000) para 3.500 (2006), incluindo-se nestas as decorrentes da atuação do Denasus nas fiscalizações por sorteios, da CGU⁵⁶. De toda forma, o número de unidades evoluiu de 700 para quase 4.000 em 2004 e as atividades de controle evoluíram de 450 para o mesmo patamar. Em 2005 ocorreu uma greve de servidores durante vários meses do ano, comprometendo significativamente os números daquele exercício.

⁵⁶ Os relatórios não informam o número de municípios onde ocorreram essas ações, nem as gestões (privada, filantrópica, municipal, estadual ou federal) ou seu porte (que podem compreender, por exemplo, um único serviço de um hospital, um hospital ou uma secretaria).

3.3.2 Educação: a centralização em uma estrutura autárquica

Em 1968 o Ministério da Educação criou o FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, uma autarquia para prestar assistência financeira a projetos e programas destinados ao ensino fundamental público, financiada com recursos do Tesouro Nacional e da arrecadação do salário-educação. Em 2004, o FNDE era responsável pela gestão de 12 programas com 83 ações governamentais (entre os quais a complementação da União para o Fundef), repassando recursos financeiros de forma automática ou convenial para os entes federativos e ONGs, o que representava um universo de 114mil contas correntes bancárias ativas.

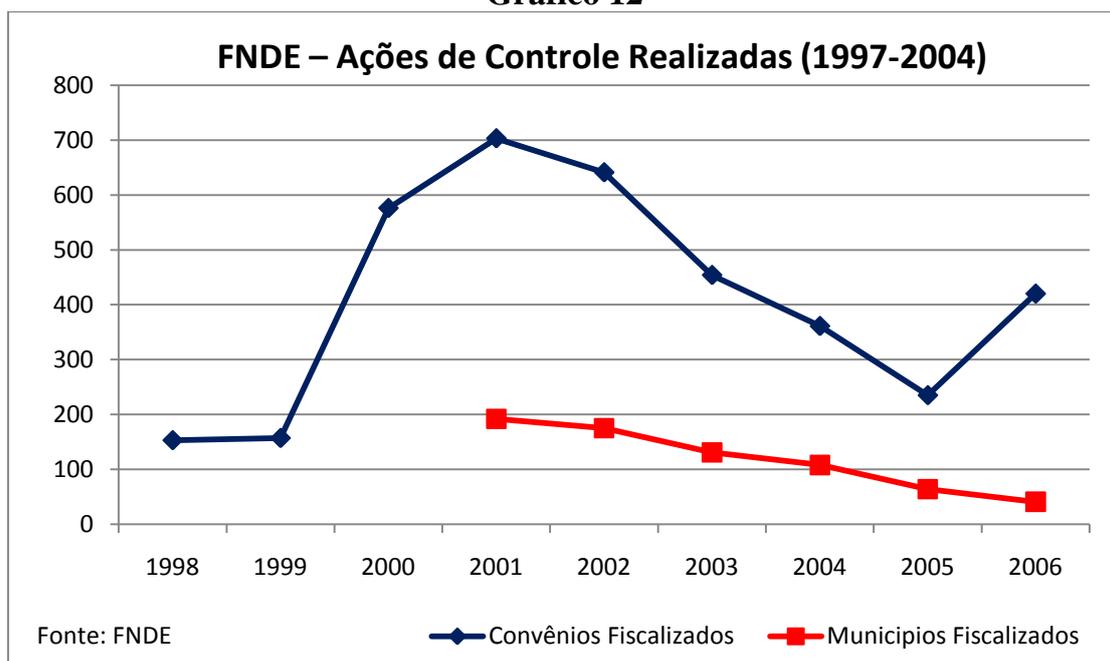
Até 1998, o FNDE contava com o apoio das Delegacias do Ministério da Educação (DEMEC) nos estados, para o acompanhamento e fiscalização da arrecadação do salário-educação e da execução dos projetos e programas financiados, inclusive quanto à avaliação preliminar das prestações de contas. Com a extinção das Demecs, a perda de capilaridade resultou em grande redução da capacidade operacional de auditoria do FNDE. Como consequência, o controle sobre a execução ficou praticamente restrito à verificação das formalidades documentais das prestações de contas, que passaram a ser direcionadas diretamente à sede do FNDE. Os planos anuais de auditoria do FNDE geralmente priorizam as secretarias estaduais e das prefeituras das capitais, pelo critério de materialidade, além de atenderem determinações ou solicitações dos órgãos de controle externo e interno ou denúncias graves de cidadãos.

O início desta década foi marcado por um grande esforço de investimento em tecnologia da informação, visando melhorar o controle dos programas que fazem uso de transferências automáticas ou convênios, reduzir o estoque de prestações de contas pendentes de análise e evitar a indevida liberação de transferências voluntárias a estados e municípios em débito com prestações de contas ou outras irregularidades. Apesar disso, em 2004 havia 37,3mil prestações de contas pendentes de análise/aprovação, sendo 88% resultantes de transferências automáticas.

Entre 1999 e 2006 o número de servidores ativos do quadro próprio do FNDE esteve estabilizado em torno de 400 pessoas, das quais cerca de 20 estão

lotadas na área de auditoria, que responde pelas ações de controle externas (junto aos entes e entidades beneficiados com as transferências) e internas (examinando os órgãos da própria estrutura do FNDE). A força de trabalho total cresceu nos anos mais recentes com terceirizados, comissionados sem vínculo e cedidos, variando entre 764 (2003) a 1.050 pessoas (2006). O volume de ações de controle pode ser observado no gráfico 12.

Gráfico 12



Ao longo desse período, houve um grande incremento nas transferências automáticas, reduzindo-se o peso dos convênios. No final dos anos 90 eram realizados cerca de 15mil/ano, número que se reduziu para 3,5mil em 2005. Porém, diferente da Saúde, mesmo as transferências automáticas geram prestações de contas, embora simplificadas. Nesse período, o número de convênios fiscalizados ampliou-se de 150 para cerca de 400, mas o número de municípios fiscalizados reduziu-se de 192 para apenas 41, entre 2000 e 2005. Por outro lado, entre 1997 e 2006, a cada ano são aprovadas, em média, 35mil prestações de contas relativas a transferências automáticas e conveniais, números reveladores do caráter meramente formal de análise.

3.3.3 Assistência Social: a *devolução* resultou em centralização

Quando foi extinta em 1995, a LBA contava com cerca de 16mil funcionários, distribuídos por todas as unidades federadas (MDS, 2007). Com a extinção, suas atribuições e estrutura (rede de atendimento, convênios e servidores) foram transferidas para o Ministério da Previdência e Assistência Social. Até 1998, a SAS/MPAS contava com escritórios regionais nos estados, que realizavam, em alguma medida, atividades de acompanhamento, fiscalização e análise de prestação de contas. Apenas a etapa final, de aprovação ou rejeição das contas e instauração de TCEs era centralizada na sede.

A partir da Loas, houve uma progressiva municipalização dos programas da assistência social. As prefeituras estabeleciam parcerias diretamente com a União, se desvinculando das redes estaduais de atendimento, o que representou um enorme aumento da quantidade de transferências. Em 1998, a lei 9.604 transferiu para as câmaras de vereadores, assembleias legislativas e tribunais de contas dos estados e municípios a competência para analisar e aprovar as contas relativas aos repasses da SEAS, a qual permaneceria apenas com competência para acompanhar a execução dos recursos. Com a devolução do controle para os próprios entes recebedores dos recursos, os escritórios de representação perderam sua finalidade e foram extintos em 1999, sendo seus funcionários redistribuídos por outros órgãos federais existentes nos estados.

Porém, ainda em 1999, a ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil moveu uma ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando o dispositivo legal, o que resultou em uma liminar com longo prazo de vigência, determinando o retorno da análise das contas para a SEAS, cuja estrutura naquele momento já se limitava à sede. A absoluta incompatibilidade entre esta estrutura e o volume de operações absorvidas foi apontada pela SFC e TCU desde então, o que, de fato, gerou um colossal aumento no estoque de prestações de contas para análise e diligências do judiciário e órgãos de controle. O acompanhamento dos municípios executores das ações foi resumido às eventuais visitas técnicas da secretaria nacional e, excepcionalmente, para a

verificação de formalidades legais por técnicos da coordenação de análise de prestação de contas do FNAS.

A partir de 2005 houve um esforço para desenvolver e implementar sistemas informatizados na área, visando agilizar e regularizar as transferências automáticas ou convenientes. Em 2007, apenas 18 municípios foram fiscalizados e havia um estoque de 64,1 mil prestações de contas pendentes, conforme tabela 5.

Tabela 5

FNAS – Qtde de Processos Pendentes de Análise, por Exercício (2007)												
s/ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1.251	35	94	6.448	7.178	6.267	8.185	12.063	10.203	8.746	2.139	1.178	370

Fonte: MDS

Observa-se que aproximadamente 20mil contas referem-se ao final da década anterior, havendo uma queda vertiginosa em 2005 e 2006⁵⁷. Com a edição do Decreto N°. 6.170/07, a expectativa era arquivar mais de 20mil processos com mais de cinco anos de vigência expirada e valores inferiores a R\$ 100mil.

Em resumo, a evolução observada no controle interno central não foi replicada nos órgãos setoriais, que mantiveram-se limitados às formas tradicionais de controle contábil e formal, baseados na análise *a posteriori* de prestações de contas, dependentes de uma frágil e instável estrutura de pessoal, financiamento, métodos e sistemas informacionais, traduzindo-se em níveis muito baixos de cobertura e qualidade das suas ações, ou, em outros termos, sua existência representa níveis extremamente baixos de riscos aos comportamentos desviantes por parte dos beneficiados com transferências de recursos.

A seção seguinte destina-se à apresentação e análise descritiva dos achados dos sorteios nos municípios, considerados neste trabalho como *proxies* das efetivas perdas de agência ocorridas com os recursos federais executados pelos governos locais.

⁵⁷ A partir dos relatórios de gestão da SNAS, não é possível identificar se essa queda decorre da implementação do SUAS (que substituiu as prestações de contas por relatórios a serem aprovados pelos conselhos gestores locais), pela priorização da análise das contas mais recentes, ou se as contas devidas ainda não haviam sido protocoladas junto ao Ministério, o que elevaria o estoque potencial/real.

3.4 Perdas de Agência: os achados dos Sorteios nos Municípios

Os relatórios produzidos e divulgados pela CGU a partir do programa de fiscalização dos municípios por sorteio permitem um considerável avanço no estudo da corrupção ou má gestão na aplicação dos recursos federais pelos entes subnacionais, problemas não antecipados no processo de formulação das políticas. Os dados produzidos a partir da observação *in loco* dos analistas, possibilitam superar as análises meramente normativas, subjetivas ou resultantes de estudos de casos isolados, pela utilização de dados objetivos e consistentes, que compõem uma amostra do país. É por esses motivos que os achados dos sorteios serão tomados, doravante, como *proxies* das perdas de agência envolvidas nessa relação principal-agente. As variáveis utilizadas neste trabalho relativas aos sorteios da CGU, resultam da compilação dos relatórios realizada por um grupo de pesquisadores liderado pelo Prof. Francisco Ramos, do Departamento de Economia/UFPE.

O que, efetivamente, a CGU verifica nos municípios? Para exemplificar, reproduzimos alguns achados constantes do Relatório de Gestão 2003 (CGU, 2004). Na Atenção Básica à Saúde, uma das ações fiscalizadas naquele ano refere-se ao *Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Fixa*, o valor básico destinado ao conjunto dos municípios habilitados. As principais constatações foram a ausência dos instrumentos previstos para o planejamento e avaliação das ações, a falta de controle sobre os recursos financeiros depositados no fundo municipal de saúde, a utilização dos recursos em outras ações, a não alimentação dos sistemas nacionais de informação e a cobrança de valores dos usuários.

No *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*, a fiscalização constatou a falta ou insuficiência da merenda, o fornecimento apenas de biscoitos e achocolatados, a falta de merendeiras, o armazenamento e preparação inadequada dos alimentos, a utilização de alimentos estragados ou com validade vencida, licitações direcionadas e conselhos de alimentação escolar irregulares e ineficazes. Na ação *Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência em Situação de Pobreza*, um serviço prestado ininterruptamente por uma rede de entidades administradas ou conveniadas pela prefeitura, as fiscalizações constataram a existência de recursos de exercícios

anteriores que não foram utilizados e permaneciam em contas bancárias, a não realização de supervisão periódica das instituições pelos conselhos e gestores da assistência social, não execução das metas previstas, despesas incompatíveis, irregularidades nos procedimentos licitatórios e nos comprovantes das despesas realizadas, entidades que indevidamente cobravam dos usuários o atendimento, instalações físicas inadequadas e ausência de controle do material de consumo adquirido pelas prefeituras e repassado às entidades.

Na tabela 6 são apresentadas as principais variáveis e categorias existentes no *dataset*, informando os valores do universo e da seleção realizada. Os três ministérios representam 63% das ocorrências registradas pelos sorteios de números 1 a 14, onde foram examinadas as transferências de recursos realizadas no período entre 2001 e 2004, coincidindo com a gestão dos prefeitos eleitos em 2000. A Saúde é a função governamental com o maior número de achados (27,8% do total), seguida da Educação (com 21,5%) e da Assistência Social (com 13,6%). As prefeituras (ou órgãos componentes de sua estrutura) respondem por 77,9% do universo das ocorrências.

Na pesquisa foram desconsideradas as ocorrências cuja justificativa do gestor foi acatada (1,7%). Quase 51% dos achados não foram justificados e outros 47,4% não tiveram suas justificativas aceitas ou foram apenas parcialmente aceitas pela equipe de fiscalização. O maior número de ocorrências pode ser agrupado em: execução de obra ou projeto (26,6%), licitações (16,4%), gestão do bem ou obra (14,9%) e prestação de contas (11,8%). Também foram desconsideradas as falhas puramente formais e aquelas causadas por terceiros, dentre outras, o que representa apenas 9% dos casos. Dos casos que atendem aos critérios de seleção, 59% foram categorizados como *irregularidades*, ou seja, causam danos ao erário, e 41% foram considerados *impropriedades*, por não causarem diretamente danos materiais, embora reflitam má gestão e, desse modo, comprometam o resultado das políticas. Após a consideração de todos esses critérios, das 42.876 ocorrências registradas, 22.187 (52%) foram selecionadas.

Tabela 6

CGU - Sorteios nos Municípios (1-14): Comparativo Universo x Amostra					
Variável	Categorias	Universo		Seleção	
		N	%	N	%
Ministério	Saúde	11.935	27,8	9.937	44,8
	Educação	9.212	21,5	7.401	33,4
	Desenv. Social e Combate à Fome	5.836	13,6	4.849	21,9
Responsáveis	Prefeituras	33.400	77,9	22.187	100
Justificativas	Parcialmente Acatada	435	1,0	272	1,2
	Não Acatada	19.889	46,4	13.242	59,7
	Inexistente	21.807	50,9	8.673	39,1
Objeto	Execução de obra ou projeto	11.412	26,6	5.157	23,2
	Licitação	7.011	16,4	3.263	14,7
	Gestão do bem ou obra	6.378	14,9	3.369	15,2
	Prestação de Contas	5.072	11,8	2.539	11,4
Ocorrência	Irregularidade	23.327	54,4	13.043	58,8
	Impropriedade	15.714	36,6	9.144	41,2
Total		42.876		22.187	

Fonte: Ramos, F; CGU.

As principais causas de irregularidades estão na inexistência/não localização dos bens devidos, documentos irregulares ou inexistentes, indícios de combinação de preços em licitações, desvio de finalidade dos recursos e ausência ou irregularidade de documentos fiscais comprobatórios das despesas. Entre as impropriedades, as principais causas detectadas estão nas falhas na execução dos projetos, fiscalização ou acompanhamento ineficiente ou inexistente, ausência de controle de estoques, ausência de infra-estrutura e ausência ou qualificação inadequada do pessoal. Essas informações podem ser visualizadas na tabela 7.

Em vez da utilização de programas específicos, serão tomadas como referência analítica as três funções governamentais (saúde, educação e assistência social), tendo em vista que os programas não participaram do mesmo número de sorteios, existem entre eles diferenças significativas no grau de cobertura dos municípios e alguns programas com objetivos e desenhos semelhantes mudaram de denominação ao longo do tempo, de modo que a partir deste conjunto de dados sua utilização como unidade de análise poderia levar a conclusões viesadas. Estão listadas na tabela 8 as irregularidades e impropriedades selecionadas, por função de governo.

Tabela 7

CGU - Sorteios nos Municípios (1-14): Principais Ocorrências, por Tipo		
Motivo da Ocorrência	Irregularidade	Impropriedade
Bem não localizado	2.224	
Documentação irregular/inexistente	1.629	
Preços próximos	1.081	
Desvio de finalidade dos recursos	884	
Nota fiscal irregular/ausência	752	
Falha na execução do projeto		2.036
Fiscalização ou assistência ineficiente/inexistente		999
Ausência de controle de estoque		731
Ausência de infra-estrutura		644
Ausência ou qualificação inadequada de pessoal		454

Fonte: Ramos, F; CGU.

Tabela 8

CGU - Sorteios nos Municípios (1-14): Ocorrências, por Tipo e Função de Governo					
Função	Irregularidade	Impropriedade	N	%	% Irreg
Saúde	5.370	4.567	9.937	45	54
Educação	4.656	2.745	7.401	33	63
Assistência Social	3.017	1.832	4.849	22	62
Gestão de Políticas (atividade-meio)	37	50	87		
Outros / Não Identificado	21	6	27		
Total	13.043	9.144	22.187		

Fonte: Ramos, F; CGU.

A saúde responde por 45% das ocorrências das três áreas, seguida da educação, com 33%. A assistência social representa apenas 22% dos casos, todavia deve-se ressaltar a reduzida cobertura dos seus serviços e programas assistenciais. As irregularidades representam 54% do volume de ocorrências da saúde, elevando-se para 62% nas demais.

Um primeiro exercício para identificar os determinantes das perdas de agência pode ser observado na tabela 9, onde são verificadas as associações entre os tipos de ocorrências detectadas pela fiscalização da CGU e as características demográficas, econômicas e institucionais dos municípios. Como visto no primeiro capítulo, Alston, Melo, Mueller e Pereira (2008) argumentam que bons governos existem onde a qualidade dos mecanismos de freios e contrapesos é mais alta, tendo criado um indicador da qualidade desses mecanismos na esfera dos estados brasileiros.

Bardhan e Mookherjee (2005) assinalam que a captura dos governos locais varia conforme os níveis de alfabetização, de desenvolvimento econômico ou desigualdade socioeconômica. Fisman e Gatti (2002) não viram correlação entre a corrupção e o desequilíbrio fiscal vertical. Para Keefer e Khemani (2004), democracias onde os políticos tem problemas de credibilidade tendem a apresentar elevadas taxas de emprego e investimento públicos, o que favorece a corrupção e interesses estreitos. Keefer e Vlaicu (2005) argumentam que nas regiões menos urbanizadas a construção da credibilidade dos políticos é mais onerosa, incentivando a participação dos *patrons*, a partir dos quais os bens públicos perdem importância na disputa política. A essas variáveis apontadas na literatura selecionada, foram agregadas o tamanho da população em 2000, a competitividade eleitoral em 2000 e o % de servidores com nível superior (em 1999), uma *proxy* de qualidade da burocracia.

Tabela 9

CGU - Correlações dos Achados dos Sorteios com Variáveis Institucionais e Demográficas			
Variáveis testadas	Irregularidades	Impropriedades	Total
População, 2000 ^a	0,069*	0,054	0,076*
Taxa de Urbanização, 2000 ^a	-0,064	-,116**	-,099**
Taxa de Alfabetização, 2000 ^a	-,296***	-,280***	-,345***
% de Indigentes, 2000 ^a	,297***	,268***	,341***
Renda per capita, 2000 ^a	-,224***	-,246***	-,276***
IDH-M, 2000 ^a	-,269***	-,254***	-,314***
Índice de Gini, 2000 ^a	,169***	,112**	,177***
<i>Checks & Balances</i> , 1999-2002 ^d	-,198***	-,129***	-,206***
Tamanho do setor público, 2000 ^a	,164***	,209***	,215***
Arrecadação Própria (% da Receita), 2001-2004 ^b	-0,06	-130**	-,105**
% de Servidores Públicos c/Nível Superior, 1999 ^c	-,135***	-0,082*	-,137***
Prefeito, Competitividade Eleitoral, 2000 ^d	,083**	0,057	,088**

Fonte: elaboração própria

N= 632^a; 453^b; 553^c; 635^d

Como se observa, o tamanho da população apresenta uma pequena significância estatística com os achados. Quanto maior o nível de urbanização do município, tanto menor o número de ocorrências, principalmente aquelas referentes a impropriedades. Como esperado, quanto maior a renda *per capita*, a taxa de alfabetização e o IDH-M da população, tende a haver menos perdas de agência – tanto

por irregularidades como por má gestão –, o contrário ocorrendo com os indicadores de indigência e o grau de desigualdade social expresso pelo coeficiente de Gini.

O indicador de funcionamento dos mecanismos de freios e contrapesos na esfera estadual (*Checks & Balances*, 1999-2002), criado por Alston, Melo, Mueller e Pereira (2008) mostra que a atuação eficiente desses mecanismos tende a influenciar positivamente o comportamento da administração local, inclusive em relação à gestão dos recursos federais. A participação da administração pública na economia local associa-se positivamente aos dois tipos de ocorrências, porém a proporção da receita que se origina da arrecadação própria não demonstra associação significativa com as irregularidades, variando negativamente com as impropriedades. O percentual de servidores públicos com nível superior, tomado aqui como uma *proxy* de qualidade da burocracia, apresenta uma correlação negativa com os dois tipos de perdas de agência, significativa com as irregularidades e o total de ocorrências. Finalmente, o processo de disputa política também importa: quanto mais competitiva foi a escolha do prefeito, maior a tendência à prática de irregularidades.

Em resumo, o controle interno do executivo federal foi constituído inicialmente de forma disfuncional, apenas formalmente similar ao *tipo ideal* encontrado na OCDE, tendo sofrido duas mudanças de grande relevância no seu desenho institucional (em 1994 e 2003), que não foram replicadas nos órgãos setoriais de autocontrole, os quais mantiveram-se ineficazes. Por outro lado, o desenho institucional das políticas sociais impacta de forma distinta o nível e tipo das ocorrências de perdas de agência: a concessão de maior autonomia na saúde (cujas prestações de contas das transferências automáticas se resumem à aprovação dos relatórios de gestão pelos conselhos locais e colegiados de gestores nos estados) gera um maior nível de ocorrências que as outras áreas. Entretanto, as áreas que possuem níveis inferiores de regulação/coordenação do governo central (educação e assistência social) apresentam um percentual ainda mais elevado de irregularidades. O exame da associação das variáveis relativas às perdas de agência detectadas pela CGU mostrou-se coerente com as hipóteses tratadas na literatura selecionada.

O capítulo seguinte aborda a estrutura e atuação do controle externo sobre a execução dos recursos federais pelos municípios.

Capítulo 4

Controle Externo: desenho institucional, evolução e desempenho

O objetivo deste capítulo é analisar a dinâmica da estruturação e atuação da agência de controle externo da esfera central do governo brasileiro, contribuindo para a compreensão de sua capacidade, potencialidades e limitações. Inicialmente, recupera-se a trajetória do seu desenho institucional, descrevendo em seguida sua organização e atividades a partir da constituição de 1988⁵⁸. A terceira seção analisa a atuação do TCU nos municípios, no período recente.

4.1 Evolução do desenho institucional do Controle Externo

Pela influência ibérica, o Brasil tendeu desde o início a adotar para seu controle externo o modelo napoleônico. Desde 1826, logo após a independência, as discussões já apontavam nessa direção (Campelo, 2003), embora o TCU tenha sido criado somente em 1890, após a proclamação da República, e instalado em 1891. Da estruturação inicial até o presente, o TCU foi sucessivamente perdendo algumas das principais características do *tipo ideal* das Cortes de Contas, que são integrantes do judiciário, independentes dos demais ramos do Estado, focam sua atuação em verificação de *compliance*, realizam controle *ex ante* e possuem poderes judiciais, para garantir *enforcement* de suas decisões.

Ao justificar o Decreto de 1890 que criou o TCU, Ruy Barbosa argumentou que ele seria um

“corpo de magistratura intermediária á administração e á legislatura, que, colocado em posição autonoma, com attribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias - contra quaesquer ameaças, possa exercer as suas funcções vitales no organismo constitucional”
(TCU, 2006b)

⁵⁸ Quando não citada a fonte, a análise se fundamenta na legislação aplicada, formada pelas constituições, leis orgânicas do TCU e regimentos internos.

A Constituição de 1891 já determinava que o órgão verificasse a legalidade das contas (ato denominado de *parecer prévio*, a partir da Constituição de 1934), antes de serem prestadas ao Congresso. Todas as despesas, para sua execução, passavam por *registro prévio* junto ao Tribunal, cuja recusa por ilegalidade constituía veto impeditivo, à exceção daquelas cujo ministro responsável julgasse imprescindível, que poderiam ser executadas com registro sob reserva.

Apesar das competências abrangentes, o poder da Corte era reduzido pela fragilidade de sua independência em relação ao executivo. Apesar de contarem com as mesmas garantias de estabilidade e inamovibilidade dos membros do Supremo Tribunal Federal, todos os membros do TCU eram escolhidos e nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, competindo ao ministro da Fazenda definir a organização e competências, vencimentos dos membros e servidores e os recursos financeiros destinados ao Tribunal.

A constituição de 1934 manteve as regras para a escolha dos membros, mas determinou que o TCU fosse organizado de forma semelhante aos tribunais judiciários e previu a criação de um Tribunal Administrativo para julgar decisões definitivas do Executivo e sentenças em que a União fosse parte, retirando o Estado da jurisdição da justiça comum. Com o Estado Novo e a dissolução do Congresso, o TCU foi fragilizado duplamente: o escopo de sua ação foi reduzido, com a perda da competência para emitir parecer prévio sobre as contas do presidente, a “*autoridade suprema do Estado*” e, em 1945, Vargas retirou do Conselho Federal (órgão criado e fortemente controlado por ele, em substituição ao Senado) a competência para aprovar a nomeação dos membros do TCU, removendo-lhe algum vestígio de independência.

No regime de 1946 o TCU recuperou a competência de emitir parecer prévio sobre as contas presidenciais, porém seu *status* constitucional foi rebaixado a órgão auxiliar do Congresso Nacional na fiscalização financeira da União, especialmente na execução do orçamento, e os seus membros foram equiparados aos

juízes do Tribunal Federal de Recursos⁵⁹. Manteve-se a nomeação dos nove ministros pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado, sem pré-requisitos de conhecimentos em áreas específicas. O Congresso fiscalizava a União, enquanto estados e municípios observariam o disposto nas constituições estaduais.

A exigência do registro de todos os atos pelo TCU foi mantida, flexibilizando-se a exigência de anterioridade, conforme especificações na legislação⁶⁰. O exame da conformidade dos pagamentos era meramente formal, consistindo na verificação da competência legal da autoridade para emitir a ordem, se esta foi contabilizada no título orçamentário devido, a partir de documentos que a comprovassem formalmente e de sua consonância com o contrato à qual estava vinculada. Eram considerados *pagamentos irregulares* aqueles realizados sem crédito ou ultrapassando os limites orçamentários autorizados. Em alguns casos, as despesas cujo registro fosse negado pelo TCU poderiam ser efetuadas com autorização do Presidente da República, com recurso ao Congresso. Quando se tratava de contratos, a recusa implicava na suspensão de sua execução até o pronunciamento do legislativo.

Nas funções em que atuava como Tribunal de Justiça, as decisões definitivas do TCU tinham força de sentença judicial e sua competência incluía o julgamento originário ou em grau de recurso, cabendo-lhe revisar as contas de todas as repartições e responsáveis pelo gasto, impor multas e suspender os responsáveis, ordenar a prisão dos responsáveis por alcance julgado em definitivo ou em verificação que tentassem fugir ou abandonar a função, ordenar o seqüestro de bens em quantidade suficiente para a reposição do débito, julgar a legalidade da prisão decretada pelas autoridades fiscais e fixar, à revelia, o débito daqueles responsáveis que não prestassem contas, sendo admitido um único pedido de revisão das sentenças, no prazo de cinco anos. Os processos criminais definitivos seriam iniciados pelo Procurador Geral da República, cabendo aos procuradores da República promover as ações das sentenças de cobrança executiva.

⁵⁹ O TFR foi constituído como a 2^a. instância da Justiça Federal. Foi extinto pela Constituição de 1988, que criou o STJ – Superior Tribunal de Justiça (que absorveu as atribuições do TFR) e TRFs – Tribunais Regionais Federais, aliviando as atribuições do STF – Supremo Tribunal Federal.

⁶⁰ Os registros poderiam ser *simples* (sem impugnação) ou *sob reserva* (quando o ato era executado por ordem do Presidente da República, após a impugnação do registro, por falta de requisitos legais), cabendo ao tribunal a decisão definitiva pelo registro ou negação, não sendo negados quando as exigências formais pudessem ser sanadas.

A grande abrangência das competências contrastava com a sua incapacidade operacional. A lei orgânica do TCU vigente naquele período (Lei N^o 830/49) permite inferir que o estoque de pendências era insanável, ao determinar que as contas dos exercícios anteriores a 1924 e ainda não julgadas em definitivo seriam consideradas prescritas, excetuando-se aquelas que apresentassem desvios de bens ou saldos em poder dos responsáveis, e as contas do período entre 1924 e 1928 seriam examinadas da forma mais simples possível. Em outros termos, apenas as contas pendentes com menos de 20 anos seguiriam o processo normal de análise, revelando um elevado grau de intempestividade, incapacidade de *enforcement* e ineficácia da agência.

Integravam a organização do TCU os serviços autônomos de auditores, o ministério público e a secretaria. Os auditores eram aprovados em concurso, sendo dois em seleção externa entre advogados e outros dois entre funcionários da secretaria com mais de dez anos de serviço. O ministério público era composto de um procurador e um auxiliar, nomeados pelo Presidente da República, a quem competia, dentre outras funções, promover os interesses da administração e da fazenda públicas perante o tribunal. O modelo de *registro prévio* exigia atuação descentralizada do TCU, que possuía delegações nos ministérios militares, no Departamento Federal de Compras⁶¹ e nos estados, às quais competia instruir os processos e decidir quanto ao registro de despesas, cabendo recurso ao TCU.

A lei 4.320/64 alterou significativamente a função controle, ao criar o sistema de controle interno do executivo, segregado do controle externo realizado pelo legislativo. Ela previu que a verificação da legalidade poderia ocorrer *prévia*, *concomitante* ou *subseqüente* aos atos e acrescentou à observação da legalidade a fidelidade funcional dos agentes e o cumprimento do programa de trabalho, em termos financeiros e de seus objetivos. Determinou também que, sem prejuízo das atribuições do TCU, o Executivo exerceria todos esses controles, apontando na direção da retroalimentação do processo orçamentário, isto é, o acompanhamento de indicadores do cumprimento do programa de trabalho subsidiando informações ao ciclo orçamentário

⁶¹ Órgão que centralizava a aquisição de materiais permanentes e de consumo para todos os serviços civis, exceto a Presidência da República e o Itamarati.

seguinte. Como visto no capítulo anterior, apesar dessa preocupação com os resultados, pela primeira vez esboçada, efetivamente o foco se manteve na legalidade dos atos praticados pelos agentes do Estado.

Com a Constituição semi-outorgada de 1967, o regime militar foi institucionalizado e legalizado, concentrando os poderes no executivo. Argumentando urgência ou relevância, o Presidente da República poderia emitir decretos-leis⁶² sobre segurança nacional e finanças públicas, o que abrange orçamentos, despesas, tributos, empréstimos e controle (Baleeiro, 2001). Um mês após a constituição, o governo editou os Decretos-Leis N^os 199 e 200/67, dispondo, respectivamente, uma nova lei orgânica para o TCU e uma reforma administrativa. Com essas regras, o Tribunal ficou ainda mais descaracterizado do *tipo ideal* das Cortes de Contas.

O TCU foi ratificado como órgão auxiliar do legislativo, centrado em *compliance*, porém realizando o controle *a posteriori* e sem força judicial, mantendo-se apenas a excessiva formalização observada nos órgãos judiciais. O modelo brasileiro de Tribunais de Contas passou a agregar intempestividade e incapacidade de sanção, um arranjo que tem sido eficaz em garantir sua reduzida efetividade. Apesar disso, o desenho criou mecanismos visando tornar a instituição mais eficiente no controle da burocracia. O controle *ex ante* sobre a totalidade dos atos foi substituído pelo controle *ex post* e seletivo⁶³, a partir da concessão de autonomia para realizar auditoria por sua própria iniciativa ou provocação do Ministério Público. Ou seja, o *registro prévio* dos atos administrativos no TCU foi substituído pela ação concomitante do controle interno e a autonomia do TCU para iniciar auditorias.

O TCU apreciava as contas do presidente, dando-lhes parecer prévio; julgava as contas dos demais responsáveis, utilizando-se de levantamentos contábeis e inspeções; e realizava auditoria financeira e orçamentária nas unidades administrativas dos três poderes da União. As contas do presidente da República passaram a ser entregues ao Congresso, que informaria ao TCU o eventual descumprimento da exigência, para que o parecer prévio fosse elaborado exclusivamente a partir das

⁶² Os decretos-leis tinham vigência imediata, tendo de ser aprovados ou rejeitados pela maioria absoluta do Congresso, sem emendas, no prazo de 60 dias, findo o qual seriam considerados aprovados. Eventual rejeição não ensejaria a nulidade dos atos praticados durante sua vigência.

⁶³ Em relação ao registro dos atos de despesa. Foram mantidos o registro de atos de pessoal, como admissão e aposentadoria.

auditorias realizadas. Os processos de tomada de contas deveriam ser julgados em seis meses e as infrações a leis e regulamentos sujeitavam os autores a sanções disciplinares e multa não superior a dez salários-mínimos, uma limitação que constituía um incentivo ao descumprimento das regras. Pela nova lei orgânica, o *status* das deliberações do Tribunal foi rebaixado de *sentenças* para *decisões*, reduzindo drasticamente sua efetiva capacidade de sanção. A estrutura do ministério público foi ampliada, foram extintas as vagas de auditores destinadas à seleção interna entre os servidores e especificadas as áreas de formação e a exigência de idade mínima de 35 anos para os ministros.

O ganho na autonomia para produzir informações era anulado por outras disposições da Carta. Ao verificar a ilegalidade de uma despesa, o TCU determinava um prazo para regularização, susstando a execução do ato em caso de não atendimento, à exceção de contratos. Contudo, o presidente da República poderia ordenar a execução do ato, *ad referendum* do Congresso Nacional. Tratando-se de contratos, o TCU deveria solicitar a sustação ao Congresso, que contava com um prazo de 30 dias para se pronunciar, sob pena de ser a impugnação considerada insubsistente. A partir de 1977, o Presidente da República passou a ordenar, além da execução de contratos, o próprio registro de atos de pessoal impugnados.

A constituição também suprimiu a autonomia administrativa do TCU, tornando necessária a concordância do Executivo em suas proposições ao Congresso relativas à administração interna, como a criação ou extinção de cargos e fixação de salários. As regras que o Tribunal fixasse para disciplinar a remessa de informações para o exercício de suas funções não podiam prejudicar as normas do controle interno, invertendo a lógica do controle político: caberia ao executivo definir as regras pelas quais seria controlado. Para as atividades de auditoria financeira e orçamentária, o TCU recebia a lei orçamentária, a programação financeira dos desembolsos, os balancetes de receita e despesa, relatórios do controle interno e rol dos responsáveis, sendo vedada pelo Decreto-Lei 200 a requisição sistemática de outros documentos, exceto durante as inspeções, as quais poderiam ser realizadas por funcionários do Tribunal ou terceirizados. Em suma, o Decreto-Lei 200 ao mesmo tempo em que

definia a cobrança de resultados para o controle interno, limitava o controle externo a uma precária verificação contábil, à exceção das situações de auditorias.

Em um modelo que previa uma intensa expansão do tamanho e papel do Estado, um dos eixos da reforma da administração pública era a descentralização. Dentro do governo central, ela se daria da administração direta para a indireta, estruturada sob regras de funcionamento mais flexíveis, o que resultou na criação de um grande número de empresas estatais e autarquias. A descentralização também se dava pela delegação da execução de programas federais aos entes subnacionais, ainda sob a burocrática forma convencional, mantendo o governo central a autoridade normativa, de controle e fiscalização. A jurisdição do TCU foi restringida sobre a robusta e crescente administração indireta do governo federal, limitando-se aos casos em que houvesse expressa disposição legal, sendo, em contrapartida, expandida e redirecionada para o controle sobre os entes subnacionais.

Na Constituição de 1988 os Tribunais de Contas mantiveram sua natureza de órgãos auxiliares do Legislativo na sua função de controle externo, funcionando sob a forma de órgão judicial, com decisões sem força equivalente. A observação de *performance*, restrita ao controle interno na constituição anterior, foi definida como atribuição dos sistemas de controle, os quais devem considerar, além da legalidade, a legitimidade e economicidade dos atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

4.2 Forma de atuação e estrutura organizacional do Controle Externo federal

Esta seção analisa o desenho institucional e organizacional do TCU a partir da Constituição de 1988, da sua Lei Orgânica (Lei N^o 8.443/92) e do Regimento Interno (Resolução N^o 155, de dez/2002). Como pode ser visto no quadro 2, as disposições constitucionais e infraconstitucionais determinaram competência para o Tribunal desempenhar oito funções: fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de ouvidoria.

Quadro 2

TCU – Funções e Atividades pós-1988	
Função	Atividades
Fiscalizadora	realizar auditorias e inspeções, por iniciativa própria ou de órgãos do legislativo, em quaisquer unidades administrativas dos três poderes, para verificar a legalidade, legitimidade e economicidade de atos e aplicação de recursos. Fiscalizar ainda a aplicação de quaisquer recursos transferidos da União aos entes subnacionais mediante convênio ou instrumentos assemelhados.
Judicante	julgar as contas do legislativo, judiciário e ministério público, dos administradores e daqueles que causarem prejuízo ao erário e impor sanções aos autores de irregularidades e danos. Nos casos de contratos, decidir a questão quando o Congresso não se pronunciar no prazo de 90 dias.
Sancionadora	aplicar aos responsáveis por despesas ilegais ou contas irregulares as penalidades previstas em lei, como o recolhimento de débitos, multas, afastamento de cargo, indisponibilidade de bens, inabilitação para função de confiança, declaração de inidoneidade para contratar e o arresto de bens.
Consultiva	examinar e emitir pareceres prévios sobre as contas do presidente da República e chefes de outros poderes, responder a consultas de algumas autoridades e da comissão mista do Congresso.
Informativa	informar ao Congresso Nacional sobre o resultado de fiscalizações realizadas e emitir alertas diversos que estão previstos na LRF.
Corretiva	fixar prazo para adoção de providências para cumprimento de lei e sustar atos impugnados, caso suas determinações não sejam atendidas.
Normativa	expedir atos e instruções sobre matéria de sua competência.
Ouvidoria	receber denúncias.

Fonte: Campelo (2003)

O TCU é composto por nove ministros, escolhidos entre brasileiros com idade entre 35-65 anos e conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública, tendo as mesmas garantias dos membros do STJ. Seis deles são escolhidos pelo Congresso e os outros três são indicados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, sendo dois destes, alternadamente, dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, escolhidos de uma lista tríplice elaborada pelo plenário do Tribunal, segundo critérios de antiguidade e merecimento. O Legislativo indica seus próprios membros para ocupar suas vagas, o que contribui para a redução da especialização do corpo de ministros em atividades de controle. Por outro lado, a vitaliciedade dos cargos tende a tornar os selecionados mais independentes ao longo do seu mandato. A indicação do Presidente da República para a vaga ocupada pelo Ministério Público sofre uma forte influência da escolha da própria Corte, que seleciona a lista de um pequeno universo de candidatos potenciais.

O Tribunal divide-se em duas câmaras, não sendo objeto delas matérias privativas do plenário⁶⁴. Cada câmara compõe-se de quatro ministros, que a integram por dois anos, podendo haver recondução automática por igual período, sendo permitida a permuta ou remoção voluntária, com anuência do plenário. Compete às câmaras, dentre outras, as decisões sobre prestação e tomada de contas (inclusive especial), pedido de reexame e embargos contra suas próprias deliberações, relatórios de fiscalização e realização de inspeções. O volume de acórdãos encontra-se na tabela 10. Com a implementação do novo regimento interno, observa-se um salto no volume de decisões a partir de 2003, elevando a média de 1,8mil/ano (00-02) para 8,3mil/ano (03-07).

Tabela 10

TCU – Deliberações Jurisdicionais (2000-2007)								
Colegiado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Plenário	316	318	478	1.918	2.243	1.717	2.258	2.557
1ªCâmara	618	747	854	3.111	3.336	2.987	3.345	3.796
2ªCâmara	701	712	616	2.388	2.977	2.340	3.077	3.463
Total	1.635	1.777	1.948	7.417	8.556	7.044	8.680	9.816

Fonte: TCU

O presidente e o vice-presidente do Tribunal são eleitos pelo voto secreto do conjunto dos ministros, em dois turnos, se necessário, para um mandato de um ano civil, permitida uma reeleição. O vice-presidente substitui o presidente em suas ausências e impedimentos e exerce a presidência de uma das câmaras e as funções de corregedor. Como corregedor, exerce os encargos de inspeção e correição geral permanentes, relata os processos administrativos referentes a deveres dos membros do Tribunal e dos servidores da secretaria.

Nesse sentido, o TCU replica uma combinação de falha no desenho institucional que favorece um comportamento político estratégico recorrente no judiciário brasileiro: o corregedor (no caso, o vice-presidente) tende a ser eleito pelos

⁶⁴ Compete privativamente ao plenário deliberar sobre os pareceres prévios das contas do Governo da República (dos três poderes), pedidos de informação ou solicitações do Congresso Nacional, uniformização de jurisprudência, realização de auditorias e inspeções em unidades do legislativo, dos tribunais superiores, da Presidência da República, do TCU, do MPU e da AGU, relatórios de auditorias operacionais (avaliação de políticas), denúncias, lista tríplice de auditores e membros do ministério público para preenchimento de cargos de ministro, conflito de regras do poder público com a constituição federal, matérias regimentais ou de caráter normativo, recursos de revisão, aprovação dos planos de fiscalização e enunciados da súmula de jurisprudência.

seus pares para a presidência do período/biênio seguinte, comprometendo suas ambições na função correicional, tendo em vista que é legítima e permitida sua aspiração de ocupar a presidência, mas seu êxito nessa empreitada dependerá do apoio político daqueles a quem deveria corrigir, se for o caso. Por outro lado, os mandatos com duração anual dificultam a iniciativa de reformas de grande envergadura, concentrando as proposições em alterações de menor relevo e impacto no curto prazo.

Além dos ministros, compõem o Tribunal os auditores e o Ministério Público. Os auditores são em número de três, nomeados pelo Presidente da República, mediante concurso de provas e títulos, sendo-lhes exigidos os mesmos requisitos dos indicados para os cargos de ministros do TCU, aos quais substituem quando convocados. O Ministério Público compõe-se de um procurador-geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores, nomeados pelo presidente da República, dentre brasileiros, bacharéis em direito, aprovados em concurso público para a carreira, composta dos dois últimos cargos mencionados. O procurador-geral, chefe do ministério público, é nomeado pelo presidente da República entre os integrantes da carreira, para um mandato de dois anos, permitida a recondução. Nos gabinetes de ministros, procurador-geral e auditores, os cargos em comissão e funções de confiança são de livre-provimento, sendo porém vedadas as nomeações de parentes ou afins, salvo se pertencerem ao próprio quadro do TCU.

O apoio técnico e a execução dos serviços administrativos são de responsabilidade da secretaria do Tribunal, na qual os cargos em comissão e funções de confiança são preenchidos por servidores do quadro próprio. A estrutura organizacional da secretaria é formada por órgãos destinados às atividades finalísticas e às atividades-meio, sendo aquelas as que interessam diretamente a esta pesquisa. A SEGECEX – Secretaria-Geral de Controle Externo gerencia a área técnico-executiva, apoiando e assessorando as deliberações do Tribunal, contando com várias unidades especializadas, dentre as quais, a SEPROG - Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, criada em 1998, que incorporou à instituição elementos característicos da atuação dos órgãos estruturados sob a forma de controladorias, uma

resposta ao desenvolvimento da capacidade de avaliação obtida pelo controle interno do executivo, a partir da reforma de 1994⁶⁵.

Além da especialização por atividade, existem mais oito SECEX - Secretaria de Controle Externo, com atuação especializada por funções de governo, e em cada unidade da federação existe uma SECEX com jurisdição regional. Esse modelo combina, na área técnica, a especialização por atividades e funções com uma maior amplitude da cobertura por meio dos órgãos regionais. Todavia, a estruturação dos órgãos regionais com *status* de Secretaria dota-lhes de maior autonomia e, como resultado, o órgão central tem menores condições de coordenação e controle das atividades desenvolvidas nos estados⁶⁶.

Como pode ser observado na tabela 11, entre 1995 e 2007 houve um crescimento de 20% no quadro de pessoal (de 1.964 para 2.354), devido ao incremento de servidores de nível superior (Analistas de Controle Externo), que são concentrados nas atividades de controle externo, havendo estabilidade do quantitativo de técnicos (de nível médio), os quais são em larga maioria direcionados às atividades-meio.

Tabela 11

TCU - Pessoal, Quadro Efetivo (1995-2007)														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Δ 07/95
AFCE-CE	964	1011	936	921	961	999	987	1021	1137	1157	1304	1292	1292	34
AFCE*	60	64	69	70	67	68	67	71	86	104	117	117	117	95
TFCE-CE	228	222	206	198	195	195	194	192	191	188	185	182	182	-20
TFCE*	705	753	767	773	780	769	750	731	735	769	756	743	743	5
AUCE	7	17	34	21	20	20	20	20	20	19	19	20	20	186
Total	1964	2067	2012	1983	2023	2051	2018	2035	2169	2237	2381	2354	2354	20

Fonte: TCU

* demais áreas

O gráfico 13 apresenta a execução orçamentária, em valores nominais, no período entre 1994 e 2007⁶⁷. As principais despesas referem-se a pessoal (R\$ 929

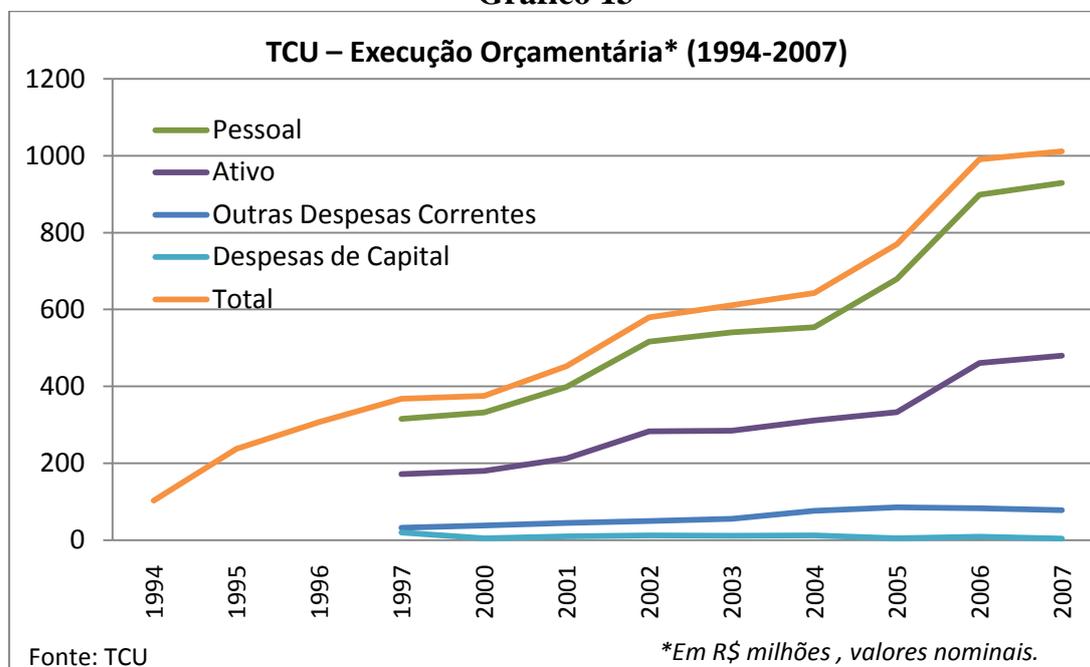
⁶⁵ Outras especializadas por atividade são a SEFIP - Secretaria de Fiscalização de Pessoal, a SECOB - Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, a SEFID - Secretaria de Fiscalização de Desestatização, a SEFTI - Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação e a SEMAG - Secretaria de Macroavaliação Governamental.

⁶⁶ Como visto no capítulo 3, uma diferença significativa em relação ao modelo adotado pelo controle interno do executivo federal após 1994, onde os órgãos regionais são coordenações, que seguem um planejamento central.

⁶⁷ Não foram localizados nos Relatórios de Atividades os dados referentes aos exercícios de 1998 e 1999.

milhões, em 2007) e outras despesas correntes (R\$ 78 milhões, em 2007). Observa-se uma estabilidade em seu financiamento, com acréscimos significativos entre 2000-2002 e 2004-2006.

Gráfico 13



O Tribunal tem competência para efetuar inspeções e auditorias de vários tipos em quaisquer unidades administrativas dos três poderes, inclusive na administração indireta. Desde o início de qualquer apuração, pode inclusive determinar o afastamento temporário do responsável, assim como decretar a indisponibilidade de seus bens, por até um ano. A fiscalização⁶⁸ do Tribunal utiliza-se de cinco procedimentos:

- a) **levantamentos** para conhecer e sistematizar informações sobre os órgãos, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade de sua realização;
- b) **auditorias** para examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, orçamentário, financeiro e patrimonial, avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, dos sistemas, programas,

⁶⁸ Atentar para o fato de que a terminologia empregada nas duas agências, TCU e CGU, não é semelhante, a exemplo da expressão *fiscalização*. No TCU a fiscalização é definida como uma de suas oito funções, enquanto na CGU ela é caracterizada como um instrumento de ação.

projetos e atividades governamentais quanto à economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;

- c) *inspeções* para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias e representações, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade de fatos e atos administrativos praticados por pessoas sujeitas à jurisdição do tribunal;
- d) *acompanhamentos*, que são atividades semelhantes às de auditoria, porém executados de forma seletiva e concomitante ao longo de um período determinado; e
- e) *monitoramentos* para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados advindos.

A realização de auditorias, acompanhamentos e monitoramentos é definida em um plano de fiscalização aprovado pelo plenário, enquanto os levantamentos e inspeções podem ser determinados pelos colegiados, presidentes ou relatores, independentemente de programação, considerando a disponibilidade dos recursos existentes. Um dos focos do TCU tem sido a fiscalização das obras de grande porte, realizadas com recursos federais. Em 2007, por exemplo, foram fiscalizadas 235 obras, envolvendo recursos de R\$ 23,9 bilhões, das quais 171 (73%) apresentaram irregularidades graves.

As deliberações do plenário e das câmaras⁶⁹ tomam a forma de:

- a) *instrução normativa*, quando disciplina matéria que envolve pessoa física, órgão ou entidade sujeita à jurisdição do tribunal;
- b) *resolução*, quando aprova regimento interno, ato definidor da estrutura, atribuições e funcionamento do tribunal ou das suas unidades auxiliares e outras matérias de natureza administrativa;
- c) *decisão normativa*, quando fixa critérios ou orientações que não justifiquem a expedição de instrução normativa ou resolução;

⁶⁹ No processo decisório dos colegiados, antes de proclamado o resultado da votação, cada ministro ou auditor convocado poderá modificar seu voto. Salvo se declarar-se impedido, nenhum dos presentes à sessão poderá deixar de votar. Nas câmaras, os presidentes sempre têm o direito a voto e também atuam como relatores. Quando ocorre empate nas votações, o processo é submetido à deliberação do plenário.

- d) *parecer*, quando se trata de contas do Governo da República e outros casos em que, por lei, o tribunal deva se manifestar; e
- e) *acórdão*, quando se trata de deliberação em matéria de sua competência, não enquadrada nas categorias anteriores.

A partir de 2003, com as inovações do novo regimento interno, os processos passaram a ser apreciados no plenário e câmaras de duas formas: *unitária* ou *por relação*. Os processos em análise *unitária* são divididos em dois grupos, conforme haja ou não coincidência do voto do relator com os pareceres da unidade técnica e do ministério público. Os processos de contas podem ser submetidos mediante *relação*, quando o relator, unidade técnica e ministério público não se pronunciem pela irregularidade ou o valor do ressarcimento da mesma, acrescido dos encargos, seja inferior a um valor fixado anualmente.

Os processos de contas que contenham parecer do controle interno pela regularidade ou regularidade com ressalva, ressalvados os critérios de materialidade, relevância e risco, têm análise simplificada, podendo ter sua instrução sobrestada por prazo determinado, findo o qual será encaminhado ao relator e ministério público, para julgamento por relação. Qualquer ministro, auditor ou representante do ministério público poderá requerer destaque dos processos incluídos em relação, para deliberação em separado. Como se vê, o posicionamento do controle interno é um dos elementos fundamentais para destacar os processos que merecerão análise mais acurada por parte do TCU. A tabela 12 mostra o volume de processos julgados, por classe e ano.

Tabela 12

TCU - Processos Julgados (1998-2007)										
Classe	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Levant, Inspeções e Auditorias	425	459	559	665	949	933	821	610	580	665
Tom/Prest.Contas	2607	1830	3008	1551	2413	2184	2243	1451	1366	1337
Tom.Contas Espec	2518	2028	3016	1794	1628	1299	1642	1460	1712	1527
Consultas	31	22	16	21	19	28	31	24	59	87
Denúncias	141	116	138	98	138	138	205	204	267	429
Recursos	443	499	517	854	1142	1084	1325	1186	1525	1548
Recursos providos, total/parcialmente			45%	30%	30%		29%	25%	29%	31%
Representações	348	418	560	510	695	836	988	1203	1642	2203
Solicitações do Congresso Nacional	n/d	38	47	67	52	55	58	66	76	104
Total	10640	9779	11940	12172	14374	12703	7313	6204	7227	7900

Fonte: TCU

Constata-se uma redução do volume da atividade mais tradicional e reativa (julgamento de contas) e um acréscimo das atividades proativas ou que representam um maior envolvimento de outros atores, como as fiscalizações, consultas, denúncias, representações e solicitações do Congresso Nacional. Também tem aumentado o volume de recursos, dos quais são aceitos cerca de 30%. Além desses processos típicos de controle externo, o TCU também realiza o registro dos atos de pessoal da União (admissão, concessão de aposentadoria/reforma e pensões), uma atividade que apresenta uma trajetória errática, com média de 73mil processos/ano (1999-2007).

A distribuição dos processos aos relatores obedece aos princípios da publicidade, alternatividade e sorteio. Para o *sorteio*, o conjunto das unidades jurisdicionadas dos três poderes, estados/DF e municípios é agrupado em listas, aprovadas pelo plenário. Não há especialização do relator quanto a matérias, o sorteado responde por todos os processos de todos os assuntos das unidades de sua lista por um biênio. Para atender ao princípio da *alternatividade*, o ministro ou auditor não poderá ser responsável pela mesma lista no biênio seguinte. Nesse período, as listas são alteradas apenas em decorrência de mudança na vinculação organizacional da unidade jurisdicionada ou pelo impedimento do relator. A cada ano é sorteado o ministro relator das contas do Governo da República para o exercício subsequente, sendo os sorteados excluídos dos sorteios seguintes até que todos os ministros tenham sido contemplados, exceto se impedidos⁷⁰.

As etapas dos processos são a *instrução*, o *parecer do ministério público*, o *julgamento* e os *recursos*. A instrução é concluída com o parecer conclusivo do titular da unidade técnica (Secex). Durante a instrução, as partes podem juntar documentos novos e ter acesso a peças do processo ou de qualquer processo semelhante, desde que não sigilosos. A ausência de manifestação do ministério público nos processos em que deva intervir implica na nulidade do processo a partir do momento em que deveria ter se pronunciado.

⁷⁰ Após o parecer prévio, as contas do Presidente da República são remetidas para julgamento pelo outro agente político eleito, o Congresso Nacional. As contas do presidente constituem-se do BGU – Balanço Geral da União e do relatório do órgão central do sistema de controle interno do Executivo sobre a execução dos orçamentos, que compõem uma macro-avaliação da atuação do governo.

A decisão em processo de tomada ou prestação de contas pode ser: *preliminar*, se o relator ou o Tribunal antes de se pronunciarem quanto ao mérito resolvem sobrestar o julgamento ou determinar outras diligências; *definitiva*, quando o tribunal as julga como regulares, regulares com ressalvas ou irregulares; ou *terminativa*, quando o tribunal ordena o trancamento por julgá-las ilíquidas.

As contas são *regulares* quando expressam exatidão dos demonstrativos contábeis, legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão; são *regulares com ressalvas* quando evidenciam impropriedades ou outras falhas formais que não resultam em dano ao erário; ou *irregulares* quando ocorre omissão no dever de prestar contas ou atos de gestão ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, ou pelo descumprimento de determinação anterior do TCU, de que o responsável tenha tido ciência. Quando as contas são julgadas *regulares com ressalvas*, o TCU determina ao responsável ou seu sucessor a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades, visando prevenir sua repetição.

As contas devem ser julgadas até o término do exercício seguinte ao da sua apresentação, cerca de seis meses após o encerramento daquele a que se referem. A decisão definitiva em processo de contas impede a imposição de multa ou débito em outros processos relativos aos mesmos responsáveis, à exceção dos casos em que seja aceito recurso do ministério público, no prazo de cinco anos.

As decisões do TCU que resultem em imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo⁷¹. O TCU condena o responsável por contas irregulares ao pagamento do valor corrigido da dívida, com juros de mora, podendo também aplicar a multa de até 100% do valor atualizado do débito⁷². O valor do débito é apurado por *verificação*, quando possível quantificar seu valor exato ou *estimativa*, quando se apura a quantia que seguramente não excederia o valor real devido.

⁷¹ Contudo, a constituição deixou um vazio jurídico, ao não especificar de quem é a competência e qual o tipo de ação a ser impetrada, o que tem facilitado ações protelatórias e resultado em decisões contraditórias no âmbito do judiciário (segundo Luiz Sérgio Gadelha Vieira, vice-presidente da Atricon, em debate promovido pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, em 05.06.08).

⁷² Quando as contas forem julgadas irregulares sem que resultem em débito, pela prática de infração legal ou atos ilegítimos ou antieconômicos, não atendimento de diligências do relator, sonegação de processo, documento ou informação a inspeções e auditorias ou reincidência no descumprimento de determinação, a multa é limitada a um valor fixado anualmente pelo Tribunal.

Os responsáveis por contas irregulares que não recolherem o valor determinado em quinze dias têm seus nomes incluídos no CADIN – Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (um cadastro de inadimplentes) e o desconto parcelado nos proventos ou a cobrança judicial da dívida. Nesses casos, cópia dos documentos é enviada ao ministério público para que este acione a AGU, órgão responsável pela representação judicial da União, para o ajuizamento das ações cabíveis. O responsável fica inabilitado por um período entre 5 a 8 anos para o exercício de cargo comissionado na administração pública, pode ter solicitado o arresto de seus bens em quantidade suficiente para cobrir o débito e, em princípio, não pode candidatar-se a cargo eletivo nos 5 anos seguintes à decisão do TCU. Entretanto, a simples interposição de ação judicial suspende a inelegibilidade.

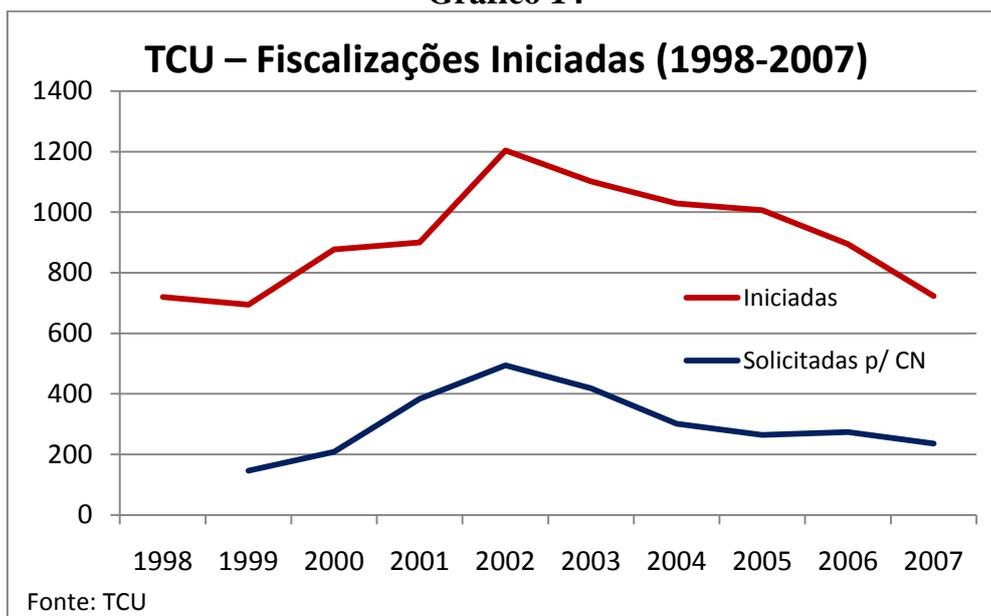
Seguindo os trâmites judiciais, em todas as etapas do processo de julgamento de contas a ampla defesa é assegurada ao responsável, havendo cinco tipos de recursos disponíveis⁷³:

- a) *reconsideração*, de efeito suspensivo, a ser apreciado por quem houver proferido a decisão recorrida (plenário ou câmara), podendo ser formulado uma única vez, pelo responsável/interessado ou pelo ministério público, no prazo de quinze dias;
- b) *reexame* de decisão de mérito sobre fiscalização de atos e contratos, com efeito suspensivo, dirigido ao colegiado que proferiu a decisão;
- c) *embargos de declaração*, para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida. Podem ser opostos no prazo de dez dias perante o colegiado que proferiu a decisão, suspendendo os prazos para cumprimento da decisão embargada e para interposição de recursos;
- d) *revisão*, sem efeito suspensivo, interposto uma só vez junto ao plenário, no prazo de cinco anos, fundamentando-se em erro no cálculo das contas, em falsidade ou insuficiência de documentos que embasaram a decisão ou na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida; e
- e) *agravo* de despacho decisório do presidente do Tribunal, de câmara ou relator, desfavorável à parte, podendo ser-lhe conferido efeito suspensivo.

⁷³ A interposição de recurso pelo Ministério Público tendendo a agravar a situação do responsável implica em instauração do contraditório. Havendo partes com interesses contraditórios, a interposição de recursos por uma enseja à outra a apresentação de contra-razões.

Os mecanismos de *fire alarms* podem ser disparados por dois instrumentos, a *representação* ou a *denúncia*. Podem representar perante o TCU os ministérios públicos (da União e estaduais/DF), os órgãos de controle interno, os senadores, deputados federais, estaduais e distritais, juízes, servidores públicos, os tribunais de contas dos estados e municípios, as câmaras municipais, as equipes de inspeção e auditoria e unidades técnicas do Tribunal e outros órgãos e pessoas que contem com essa prerrogativa especificada em lei. Entretanto, individualmente, o vereador não tem poder de representar junto ao TCU, necessitando construir uma maioria no legislativo municipal, tarefa cujo êxito tende a ser pouco provável. Como pode ser visto no gráfico 14, cerca de 1/3 das fiscalizações iniciadas anualmente pelo TCU decorrem de solicitação do Congresso Nacional.

Gráfico 14



As denúncias de irregularidades ou ilegalidades podem ser efetuadas por qualquer cidadão, partido, associação ou sindicato, sendo apuradas em caráter sigiloso, até que sejam provadas procedentes, sendo arquivadas somente após a realização das diligências necessárias. Provadas as irregularidades, serão públicos os

atos seguintes do processo, exceto a revelação do denunciante⁷⁴, que poderá requerer do Tribunal informação das apurações e despachos, sujeitando-se a sanções apenas nos casos de comprovada má-fé.

O modelo gerencial dos anos 60 previa mais controle do TCU sobre a atuação dos entes subnacionais enquanto agentes da União, enquanto na constituição de 1988 seu papel nessa relação foi definido principalmente como uma instituição de garantia do pacto federativo, encarregando-se da fiscalização do cálculo e entrega dos Fundos de Participação e outros repasses obrigatórios da União aos estados/DF e municípios. Essa preocupação pode ser melhor compreendida quando considerado o descumprimento sistemático, pela União, de suas responsabilidades financeiras com os municípios, conforme determinações da constituição de 1946, que previa que 10% da arrecadação federal do Imposto de Renda seria transferida para os municípios. Segundo Arretche (2005), essas cotas somente começaram a ser distribuídas em 1948, sendo calculadas em um exercício, com base na receita do ano anterior, para distribuição no ano seguinte, sem correção do valor nominal.

Mas sua competência também inclui a fiscalização – diretamente junto ao creditado ou de modo agregado, examinando as contas da unidade ou entidade transferidora dos recursos – da aplicação dos recursos transferidos aos entes subnacionais (exceto aqueles que a constituição caracterizou como receita própria destes, a exemplo do FPM e FPE), pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para avaliar a correta aplicação, a observância à legislação e o alcance dos objetivos pactuados, sujeitando a multa os responsáveis por transferências voluntárias que beneficiem gestores omissos em prestar contas ou que tenham causado dano ainda não ressarcido. A lei orgânica do TCU (Lei 8.443/92) determinou que ele possui jurisdição própria e privativa sobre qualquer pessoa, órgão ou entidade que administre bens públicos, incluindo os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a estados/DF e municípios, o que representa um montante aproximado de 8 mil entes, órgãos e entidades públicas (cerca de 2.400 órgãos/entidades federais e 5.600 municípios/estados/DF).

⁷⁴ Pela lei orgânica do TCU, cabe ao Tribunal decidir pela manutenção ou não do sigilo do denunciante. Entretanto, o regimento interno (Resolução N^o. 155, de 04.12.02, com vigência a partir de 01.01.03) garante a manutenção do sigilo.

Apesar de estarem incluídos na jurisdição do TCU pela execução de recursos federais, os entes subnacionais não estão sujeitos à tomada de contas anual. Nesse aspecto, ocorre uma diferenciação fundamental na relação entre o agente público executor do recurso e o controle externo respectivo, quanto à origem dos recursos e a esfera federativa. A União presta contas ao TCU do montante de suas receitas e despesas, enquanto os estados e municípios prestam contas anualmente aos Tribunais de Contas dos Estados (ou dos municípios, se for o caso⁷⁵) das suas receitas e das despesas com recursos próprios (ou seja, oriundos da sua própria arrecadação, operações financeiras e transferências que a constituição equiparou a receitas próprias⁷⁶) ou recebidos dos respectivos estados (no caso dos municípios).

Entretanto, permanece com o TCU a competência para julgar as contas relativas à execução pelos entes subnacionais de outras transferências da União, como os recursos da Saúde (mesmo estando previstos na constituição), da complementação federal ao Fundef/Fundeb, de outras transferências determinadas em diversas leis ordinárias e, especialmente, das transferências voluntárias, de caráter discricionário, geralmente realizadas por meio de convênios, como as oriundas de emendas parlamentares. Nestes casos, os estados e municípios prestam contas diretamente à autoridade administrativa competente (o ministério ou órgão responsável pela transferência), de acordo com os critérios específicos que regulamentam cada área/programa. Ou seja, como evidenciam Fonseca, Antunes e Sanches (2002), o bom funcionamento do modelo de controle público adotado no Brasil requer a efetividade do sistema de controle interno, que atua de forma preventiva e concomitante e assume, de fato, a função de primeira instância do controle de contas.

Cabe ao controle interno, portanto, acompanhar e monitorar a execução dos recursos e identificar os desvios de comportamento dos agentes para, se for o

⁷⁵ Além dos Tribunais estaduais, existem Tribunais de Contas dos Municípios nas capitais dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e nos estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará existem Tribunais de Contas para o conjunto de seus municípios.

⁷⁶ Exemplos são as transferências da União para os estados e municípios de 48% da arrecadação com os Impostos sobre a Renda (IRPJ/IRPF) e sobre Produtos Industrializados (IPI), por meio dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM); e 29% da arrecadação com a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), para os estados/DF. Por sua vez, os estados repassam a seus municípios 50% do que arrecadam com o IPVA, 25% do ICMS e 25% das transferências recebidas com a CIDE. Os municípios ainda auferem, na mesma condição, 50% da arrecadação federal com o ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural) e todo o valor devido a título de Imposto de Renda sobre seus próprios pagamentos, quando o retiverem na fonte.

caso, providenciar as Tomadas de Contas Especiais⁷⁷ a serem enviadas para julgamento do TCU. Em outros termos, fragilidades do controle interno limitam a atuação do TCU, subdimensionando, pela subnotificação, as irregularidades existentes à exata medida de sua incapacidade de ação e restringindo a detecção praticamente aos casos oriundos de denúncias e representações.

Após o julgamento das contas, quando são determinadas punições por irregularidades, estas tendem a ser questionadas no judiciário. Ainda no TCU, as SECEX constituem os processos de cobrança executiva (CBEx), cujo tempo médio despendido era de 486 dias (em 2000), reduzido para 49 (em 2003)⁷⁸. Estes processos são em seguida enviados ao Ministério Público Federal junto ao TCU, cuja tramitação perdurava em média 180 dias (em 2001), reduzidos para 34 (em 2004)⁷⁹. Ou seja, até o início desta década, após serem julgados, os processos ainda tramitavam internamente no TCU/MPU por cerca de dois anos, para só então serem enviados à AGU, detentora do monopólio da representação judicial da União, para o início efetivo da cobrança no judiciário.

Neste ponto, para melhor compreensão dos papéis desempenhados pelos diversos órgãos envolvidos no sistema de controle público federal, parece conveniente sintetizar, com base na legislação e dados disponíveis, a seqüência e funções desempenhadas por cada um deles. O quadro 3 refere-se apenas ao controle da execução dos recursos, desconsiderando o papel normativo do TCU, da SFC/CGU e da STN/Fazenda (sobre a gestão financeira e contabilidade).

Na fase de cobrança dos valores imputados pelo TCU, os devedores tendem a liquidar espontaneamente apenas os valores oriundos das multas de pequeno valor. Entre 2003 e 2006, o recolhimento espontâneo de débitos foi da ordem de R\$ 5,45 milhões/ano (TCU, 2007b). O gráfico 15 mostra a quantidade e o valor dos processos de cobrança executiva formalizados anualmente. Verifica-se a partir de

⁷⁷ *Tomada de Contas Especial* é o procedimento formalizado que visa especificar e quantificar o dano causado ao Erário, identificar o agente e o nexos causal entre o seu comportamento e o dano (IN/TCU N^o. 13/96, Art. 3^o). A TCE deve ser instaurada somente após esgotadas as providências administrativas com vistas à recomposição do Erário. Se a conclusão não atender os pré-requisitos, o controle interno deve enviar o processo ao TCU propondo seu arquivamento, uma vez que após sua instauração, somente o controle externo tem competência para arquivá-la.

⁷⁸ TCU (2004).

⁷⁹ TCU (2005).

2000 um salto na quantidade e valor dos processos formalizados, em comparação ao período anterior.

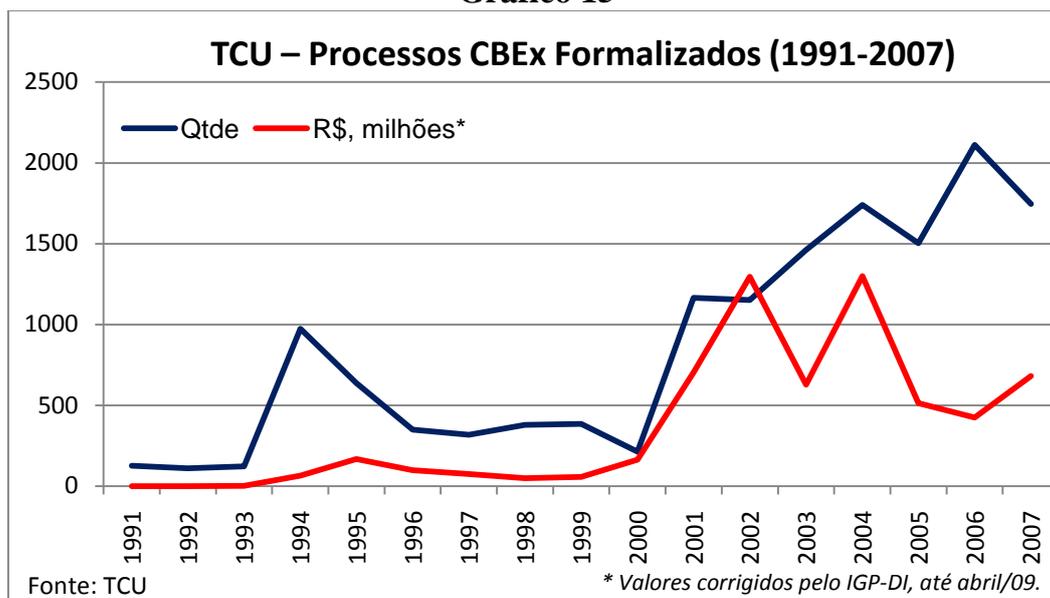
Quadro 3

Sistema Federal de Controle: Resumo das Atividades desenvolvidas, por Órgão	
Órgão	Atividade
AGU	Por meio das Consultorias Jurídicas nos órgãos e entidades, realiza um controle prévio de legalidade.
Autocontrole	Realiza atividades de controle sobre a execução direta e indireta (transferências) dos recursos.
CGU/SFC	Audita/avalia a gestão dos órgãos federais, fiscaliza a execução direta e indireta dos recursos e apóia o controle externo. Revisa os processos de Tomadas de Contas Especiais iniciados pelos diversos órgãos da administração federal, antes do envio ao TCU, para julgamento.
TCU	Audita/avalia a gestão dos órgãos federais, fiscaliza a execução direta dos recursos federais e julga as irregularidades detectadas. Em relação à execução descentralizada dos recursos federais (por municípios e estados), julga os casos detectados pelo controle interno do executivo.
MPF/TCU	Quando o TCU impõe sanções pecuniárias aos responsáveis por irregularidades, os processos de Cobrança Executiva (CBEx) transitam pelo MPF junto ao TCU.
AGU	Como detentora do monopólio da representação judicial da União, é responsável pela ação de cobrança dos valores (débitos e multas) determinados pelo TCU no judiciário.

Fonte: elaboração própria

Entretanto, ainda estão sendo implantados sistemas corporativos consolidados que permitam o acompanhamento do trâmite e execução dessas ações, resultando em que o TCU e a AGU ainda não dispõem de informações sobre os recursos efetivamente recuperados, que se estimam inferiores a 1% do valor das condenações impostas (Speck e Nagel, 2002; Medeiros, 2007). O Relatório de Atividades do TCU em 2001 informa que naquele ano havia 3.601 processos referentes a débitos imputados pelo TCU, cujos valores ultrapassavam R\$ 493 milhões, porém entre 1997 e 2001, os recolhimentos de débitos, em valores atualizados à época, totalizaram apenas R\$ 26,3 milhões, assim mesmo um valor muito superior ao período 1992/96. (TCU, 2002).

Gráfico 15



Em resumo, observa-se uma seqüência de falhas no desenho institucional vigente logo após a constituição de 1988:

- os ministérios e órgãos descentralizadores dos recursos não possuem capacidade de realizar um efetivo controle das ações implementadas pelos municípios com os recursos federais que transferem;
- nos anos iniciais do processo de descentralização o controle interno era desarticulado e extremamente ineficiente (CISSET), sendo substituído por um modelo que inicialmente privilegiava a macro-avaliação dos programas, com pouca atenção dispensada à ação dos agentes municipais;
- o TCU é estruturado de forma distante do *tipo ideal* do modelo napoleônico, focado em *compliance ex post*, com um trâmite excessivamente burocrático que resulta em decisões intempestivas e sem força judicial; ou seja,
- o *enforcement* das sanções determinadas pelo TCU depende do judiciário, cuja lentidão processual e decisória é tradicionalmente debatida.

4.3 A ação do TCU nos municípios brasileiros

Nesta seção, são utilizados os dados do sistema informacional disponibilizado pelo TCU em seu *site*. O sistema foi implantado em 2000, sendo

impostados os dados relativos aos processos que se encontravam pendentes, à época. Do banco de dados, foram selecionados todos os registros referentes aos acórdãos sobre contas de prefeituras municipais, até a data da coleta (13.06.08). Como exposto na seção anterior, o desenho institucional do sistema de controle público brasileiro aloca ao controle interno do executivo federal a função de primeira instância do controle. O objetivo desta seção é verificar empiricamente o grau de cobertura das ações e sanções pecuniárias do controle externo sobre os municípios, o efetivo funcionamento dos mecanismos de *fire alarms* institucionais e societários e a ratificação (ou retificação) do caráter preponderantemente reativo do TCU em relação aos recursos executados pelos municípios.

Em seu Relatório Anual de Atividades de 2007 (TCU, 2008), o TCU afirma que ao analisar as contas do Executivo, observou problemas em todas as fases que envolvem as transferências voluntárias. Em decorrência do alto grau de vinculação das receitas e das despesas obrigatórias, a discricionariedade resume-se a cerca de 10% do OGU, cerca de R\$ 55 bilhões, sendo executados cerca de R\$ 15 bilhões (dados para 2006) e uma média de R\$ 13 bilhões nos seis anos anteriores. A falta de planejamento na alocação, o contingenciamento dos recursos e a seletividade da execução dos Restos a Pagar (RAP) provocam uma disputa por recursos adicionais e pela liberação dos recursos programados, fragilizando os parlamentares frente ao Executivo.

Por outro lado, a fiscalização da execução dos convênios é praticamente inexistente e ineficaz, pela carência de pessoal e de qualificação técnica nos órgãos repassadores e pela ausência de parâmetros técnicos e financeiros adequados para as análises e avaliações. Apesar das regras determinarem o prazo de 60 dias após a vigência para que os convenientes prestem contas, sob pena de ficarem impossibilitados de receberem novos repasses, o atraso médio na apresentação das prestações de contas é de 3,9 anos. A essa defasagem deve ser somada a idade média dos processos aguardando análise, da ordem de 5,4 anos. A falta de registro da inadimplência no SIAFI permite que entes federativos e organizações não-governamentais continuem recebendo recursos públicos, sem que tenham prestado contas ou que estas tenham sido aprovadas. O TCU conclui que

“nesse contexto, a ocorrência de desvios de recursos públicos é estimulada pela certeza da impunidade, em virtude da ausência de acompanhamento e da ineficiência dos órgãos transferidores de recursos para detectá-los. De modo geral, a permanecer o atual nível de descontrole dos recursos reservados às transferências voluntárias, torna-se impossível assegurar o alcance do interesse público” (TCU, 2008).

A tabela 13 permite uma primeira aproximação à verificação da cobertura e tempestividade do controle externo. A algumas semanas da definição de candidaturas para as eleições municipais de 2008, apenas dois processos das gestões 2005-2008 haviam sido julgados. As duas primeiras gestões apresentam um número de casos muito reduzido, provavelmente pela combinação da situação dos processos no momento da implantação do sistema informatizado com o grau da cobertura. Por outro lado, as duas gestões mais recentes também apresentam o mesmo quadro, em decorrência do baixo nível de cobertura, combinado com a intempestividade da decisão definitiva. Nas duas gestões intermediárias, um pouco mais de mil processos, ao longo dos quatro anos, foram analisados pelo TCU.

Tabela 13

TCU – Processos Encerrados, por Gestão Municipal								
Gestão Municipal	83-88	89-92	93-96	97-00	01-04	05-08	Ñ/Ident	Total
Qtde Processos	110	341	1.019	1.248	164	2	70	2.954

Fonte: TCU

A distribuição dessas decisões por funções governamentais aponta o nível de cobertura das políticas descentralizadas, mas também a capacidade dos ministérios em detectar a má aplicação dos recursos transferidos, inclusive em consequência do desenho institucional das políticas. Como pode ser visto na tabela 14, 76% das contas julgadas referem-se a recursos das três áreas⁸⁰ selecionadas para este estudo⁸¹.

⁸⁰ Em vista das mudanças na estrutura do poder executivo ao longo do período analisado, os processos foram agrupados segundo a similaridade entre o objetivo da transferência e a estrutura atual.

⁸¹ A terceira área em número de processos é a Integração Nacional, com 381 casos (12,9% do total).

Tabela 14

TCU – Processos Encerrados, por Função de Governo (1983-2008)			
Função de Governo	Qtde	%	% 3 áreas
Educação	1.309	44,31	58,07
Saúde	601	20,35	26,67
Assistência Social	344	11,65	15,26
Outros / NI	700	23,69	-----
Total	2.954	100	

Fonte: TCU

Comparando com os achados da CGU para o período 2001-2004 (tabela 8), observa-se uma variação importante: *in loco*, a saúde é a área que apresenta o maior número de ocorrências (45% dos casos), seguida da educação (33%) e assistência social (22%), contudo as contas julgadas concentram-se na educação (58%), seguida da saúde (27%) e assistência social (15%). O que explica essa inversão? O capítulo 3 mostrou que as diferenças no desenho institucional das políticas impactam a intensidade e o tipo de ocorrência de perdas de agência. Relembrando: na educação, as prefeituras prestam contas das transferências recebidas ao ministério, enquanto na saúde os relatórios de gestão são aprovados nas bipartites, colegiados estaduais formados pelos gestores municipais e estaduais, um cenário propício ao estabelecimento de *logrolling*. A comparação entre as perdas detectadas *in loco* pela CGU e as sanções impostas pelo TCU acrescentam um novo impacto dos desenhos institucionais das políticas: a variação no risco de detecção dessas perdas.

A partir deste ponto, são utilizados apenas os dados referentes às três áreas escolhidas para este estudo, totalizando 2.254 processos. A tabela 15 mostra a cobertura do controle externo, por área e gestão, tomando como unidade de análise os municípios.

Tabela 15

TCU - Cobertura dos Municípios, por Gestão (1993-2008)						
Gestão	Educação	Saúde	Assist.Soc	Total*	Nr. Munic	%Cobertura
1993-1996	311	237	89	499	4.973	10,03
1997-2000	428	219	76	611	5.506	11,10
2001-2004	90	21	13	95	5.559	1,71
2005-2008	01	-	-	01	5.563	0,02
N (%)	830 (14,9)	477 (8,6)	178 (3,2)	1.190	5.563	21,4

Fonte: TCU; Datasus/IBGE

* Alguns municípios tem analisados recursos de mais de uma área.

Apenas 10% dos municípios existentes no país tiveram ao menos uma das transferências recebidas ao longo das gestões (entre 1993 a 2000) analisada e julgada pelo controle externo. Contudo, a intempestividade compromete ainda mais este resultado: após 3,5 anos da conclusão das gestões 2001-2004, apenas 95 municípios apresentavam alguma de suas transferências julgadas e havia apenas um caso relativo às gestões 2005-2008. Regra geral, a educação conta com uma cobertura maior, enquanto saúde e assistência inclusive a reduzem entre os dois primeiros períodos. Entre 2000 e 2006 houve uma tendência crescente no número de processos julgados anualmente, passando de 115 para 404 casos, com uma queda brusca desde então (208 em 2007; e 25 até junho/2008). Houve também uma redução na defasagem entre a execução dos recursos e o julgamento⁸².

A tabela 16 aponta a participação dos atores institucionais na iniciativa dos processos de contas julgados, demonstrando o efetivo funcionamento dos mecanismos de *fire alarm* e *police patrol*. Como se observa, a atuação do TCU nos municípios é extremamente reativa, com apenas doze acórdãos oriundos de fiscalizações e representações de seus órgãos internos, já considerando *fire alarms* acionados por Câmaras de Vereadores, mídia, conselhos gestores e Tribunais de Contas. Apesar do variado leque de atores institucionais com competência legal para representar junto ao TCU, apenas 32 casos relativos a prefeituras foram julgados em todo esse período. Entre os legislativos, apenas três Câmaras de Vereadores tiveram decisões definitivas para suas representações; as instituições federais, o MPU e a AGU, iniciaram seis processos, quantidade equivalente à participação de todos os Tribunais de Contas de Estados e Municípios, somados; e o controle interno do Executivo federal incorporou outras quatro representações. Outras sete representações externas originaram-se de denúncias diversas.

⁸² Cerca de 82% dos processos das gestões 1993-1996 foram julgados entre 2000 e 2005; e 86% dos processos relativos às gestões 1997-2000 foram apreciados entre 2004 e 2007, reduzindo a defasagem entre o final da gestão e a deliberação, de 9 para 7 anos.

Tabela 16

TCU – Processos Julgados, por Ator Político Interviente (1983-2008)					
	Represent. Externa	Represent. Interna TCU	Fiscaliz	TCE	Total
Congresso Nacional	-	-	-	7	7
Câmaras de Vereadores	3	1	-	3	7
Executivos Estaduais	-	-	-	3	3
Assembléias Legislativas	-	-	-	1	1
Denúncia, Autor Ñ/Identif	-	-	-	14	14
Denúncia, p/Prefeito	1	-	-	3	4
Denúncia, p/Vereador	1	-	-	3	4
Denúncia, p/Mídia	3	-	1	1	5
Conselhos Gestores	1	1	-	-	2
Autor Não Identificado	1	-	-	-	1
Subtotal (1)	10	2	1	35	48
AGU-Advocacia Geral União	1	-	-	-	1
MPU-Ministério Público União	5	-	-	4	9
TCE – Trib.Contas Estados	4	-	-	11	15
TCM – Trib.Contas Municípios	2	2	-	4	8
Subtotal (2)	12	2	-	19	33
TCU, Órgão Central	3	-	2	16	21
TCU, Órgãos Regionais	3	1	4	14	22
Subtotal (3)	6	1	6	30	43
Controle Interno do Executivo	4	-	-	2.203	2.207
Total (1 + 2 + 3 + CI.Exec)	32	5	7	2.287	2.331

Fonte: TCU

Praticamente a totalidade das deliberações refere-se ao julgamento de TCEs – Tomadas de Contas Especiais, as quais foram iniciadas pelo controle interno do executivo (2.203 casos) ou por ele transitaram a partir da provocação dos diversos tipos de atores institucionais ou de denúncias (84 casos). Ou seja, em 98% das contas de municípios levadas a julgamento pelo TCU houve a participação do sistema de controle interno, ratificando a expectativa de que este ocupa, de fato, o papel de primeira instância do sistema de controle público⁸³. Apesar dos instrumentos de *fire alarms* disponíveis para uma grande variedade de atores institucionais e mesmo indivíduos isoladamente, a magnitude com que esses instrumentos foram efetivamente utilizados ao longo de todo esse período, em relação à execução local das políticas descentralizadas, se resume a algumas dezenas de casos.

⁸³ Equivalente a (2.207 / 2.254 casos). O Total da tabela supera o total de processos por que em alguns deles ocorrem a intervenção de mais de um ator simultaneamente.

Aproximadamente 93% dos processos têm apenas um (74,5%) ou dois (18,3%) responsáveis. Tendo em vista que na grande maioria dos municípios o *ordenador de despesas* é o próprio prefeito, esse dado aponta para a concentração da responsabilidade sobre as perdas de agência detectadas na figura dos atores políticos eleitos ou, quando muito, dos cargos comissionados mais elevados dentro da estrutura hierárquica das prefeituras.

A tabela 17 evidencia o efeito da participação dos diversos atores políticos e sociais nas deliberações e sanções do controle externo.

Tabela 17

TCU – Processos de Municípios, por Tipo e Resultado, Sanção e Ator Interviente										
	Tipo de Deliberação			Julgamento				Sanção		Total
	Julgamento das Contas	Imputação de Débito	Aplicação de Multa	REGULAR	REGULAR C/RESSALVAS	IRREGULAR	Trancamento	Débito	Multa	
Represent, N/Ident			1						1	1
Congresso Nacional	5	1	1		2	4		4	3	7
Câmaras Vereadores	3		4			3		2	7	7
Executivos Estaduais	3				2	1		1	1	3
Assemb. Legislativas	1					1		1	1	1
Denúncia, N/Ident	13		1		1	13		12	8	14
Denúncia, p/Prefeito	3		1			3		3	4	4
Denúncia, p/Vereador	3		1			3		3	4	4
Denúncia, p/Mídia		1	4			1		1	4	5
Conselhos Gestores			2						2	2
Subtotal	31	2	15		5	29		27	35	48
AGU			1						1	1
MPU	4	1	4			5		5	9	9
TCE	11		4		1	10		10	13	15
TCM	3		5	1	1	1		2	5	8
Subtotal	18	1	14	1	2	16		17	28	33
Controle Interno	2.182	16	9	18	457	1.723	1	1.608	1.250	2.207
TCU	28	1	14	2	4	24		19	28	43

Fonte: TCU

Verifica-se que o pequeno número de processos de iniciativa do TCU oriundos dos mecanismos de *fire alarms* tendem a resultar principalmente em multas, enquanto os processos do controle interno derivam em sua maioria para o lançamento

de débitos aos responsáveis, em boa medida acrescidos de multas. Uma provável explicação para esse comportamento está na reduzida estrutura do TCU nos estados, tendendo a privilegiar o controle sobre os órgãos federais e reduzindo seu esforço em relação à investigação de perdas provocadas pelos municípios. Enquanto isso, os processos do controle interno já chegam ao TCU contendo a análise das contas (ou o resultado de fiscalizações), justificativas e defesas prévias dos responsáveis, desonerando o Tribunal de muitas atribuições, que podem se limitar a algumas diligências e à juntada de novos documentos pela defesa do responsável, o que explica inclusive a regularidade de algumas contas (cerca de 1%) ou a significativa quantidade de contas regulares com ressalvas (20%). As causas desses processos de TCEs são o objeto da tabela 18.

Tabela 18

Função de Governo			Gestão					Total
			1983-1988	1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004	
Assist. Social	Motivo TCE	Ato de gestão ilegal, ilegítimo		8	7			15
		Omissão em prestar contas	4	58	19	53	6	140
		Desfalque ou Desvio		8	5	2		15
		Dano ao erário		7	7			14
		Aplicação irregular de recursos	4	69	36	21	2	132
	Total	8	150	74	76	8	316	
Educação	Motivo TCE	Ato de gestão ilegal, ilegítimo	1	3	16	10	3	33
		Omissão em prestar contas	5	10	137	544	71	767
		Desfalque ou Desvio		6	34	3		43
		Dano ao erário		2	13	3		18
		Aplicação irregular de recursos	5	27	175	88	22	1
	Total	11	48	375	648	96	1	1.179
Saúde	Motivo TCE	Ato de gestão ilegal, ilegítimo		2	18	10		30
		Omissão em prestar contas	4	9	84	76	4	177
		Desfalque ou Desvio		1	8	3		12
		Dano ao erário	1	3	13	13	1	31
		Aplicação irregular de recursos	1	13	124	118	11	267
	Total	6	28	247	220	16	517	

Fonte: TCU

Apesar do menor grau de cobertura, a área de assistência social apresenta o número mais elevado de processos para o período mais antigo (1983-1992), que se reduz drasticamente nas gestões seguintes, sinalizando a existência de uma defasagem ainda mais elevada⁸⁴. Observa-se que a *omissão em prestar contas* e a *aplicação irregular de recursos* respondem por 90% das causas de abertura de TCEs. Restringindo a análise ao período 1993-2000, a assistência social responde por apenas 10% dos casos, enquanto a educação possui 62%. Essa variação decorre das diferenças nos modelos de descentralização: na educação, 65% das TCEs são geradas pela omissão das prefeituras em prestar contas dos recursos ao Ministério, enquanto na saúde (a omissão responde por 34%) a prestação de contas dos recursos transferidos de forma não discricionária (fundo-a-fundo) ocorre com a simples apresentação e aprovação do relatório anual de gestão à comissão bipartite. A prestação de contas se mantém apenas para as transferências realizadas mediante convênio. Dessa forma, a ampliação da quantidade e cobertura dos programas descentralizados tem efeitos distintos entre as áreas, aumentando o número de TCEs na educação e reduzindo-as na saúde.

Os resultados desses processos estão na tabela 19. Cerca de 70% das TCEs da assistência social são julgadas irregulares, percentagem que se eleva para 80% na saúde e educação. Observa-se que esse comportamento se reproduz especialmente nas TCEs instauradas por *omissão de prestar contas*, ou seja, em mais de 80% desses casos, o TCU se posiciona pela irregularidade, revelando que este comportamento dos agentes não deve ser considerado como mero deslize burocrático. Esse argumento fica mais robusto quando se verifica que em 20% daqueles casos os responsáveis apresentaram os documentos ao TCU, resultando na consideração de suas contas como regulares com ressalvas. No caso das TCEs iniciadas por *aplicação irregular*, cerca de 20% são julgadas como *regular com ressalvas*.

⁸⁴ A volatilidade institucional da área reduz a produtividade na análise de contas, especialmente quando os órgãos envolvidos são extintos. Nestes casos, o estoque de ativos, passivos e pendências judiciais é absorvido pelo Deliq – Departamento de Extinção e Liquidação, do Ministério do Planejamento. Entre esses casos estão o MBES – Ministério do Bem-Estar Social e a LBA.

Tabela 19

**TCU – TCEs de Municípios, por Função de Governo,
Motivo de Instauração e Julgamento**

Função de Governo			Julgamento deliberação				Total
			REGULAR	REGULAR C/ RESSALVAS	IRREGULAR	Trancamento / Arquivo	
Assist. Social	Motivo TCE	Ato de gestão ilegal, ilegítimo		2,2	2,8		5,0
		Omissão em prestar contas	0,6	9,0	35,0		44,6
		Desfalque ou Desvio		0,3	4,3		4,6
		Dano ao erário		1,2	3,1		4,3
		Aplicação irregular de recursos	0,3	16,1	24,8	0,3	41,5
	Total		0,9	28,8	70,0	0,3	
Educação	Motivo TCE	Ato de gestão ilegal, ilegítimo		0,4	2,2		2,6
		Omissão em prestar contas	0,2	11,9	53,4		65,5
		Desfalque ou Desvio		0,1	3,5		3,6
		Dano ao erário	0,1	0,3	1,3		1,6
		Aplicação irregular de recursos	0,4	5,5	20,8		26,7
	Total		0,7	18,1	81,2		
Saúde	Motivo TCE	Ato de gestão ilegal, ilegítimo		1,2	4,4		5,6
		Omissão em prestar contas		3,9	30,4		34,2
		Desfalque ou Desvio		0,6	1,5		2,1
		Dano ao erário		1,5	4,4		6,0
		Aplicação irregular de recursos	1,2	11,8	39,1		52,0
	Total		1,2	19,0	79,9		

Fonte: TCU

Deve-se salientar a distinção dos papéis e competências entre os controles interno e externo em relação ao seu posicionamento quanto à regularidade das contas. Uma vez detectada uma irregularidade, cabe ao controle interno instaurar o processo e posicionar-se objetivamente, submetendo-o em seguida ao julgamento/revisão do TCU. Este, por sua vez, pode ponderar em suas decisões as irregularidades cometidas em relação à magnitude dos recursos envolvidos, bem como considerar elementos novos, apresentados ao processo durante sua tramitação na própria Corte. Ou seja, no agregado, suas decisões tendem a ser mais brandas em relação ao posicionamento do controle interno.

A tabela seguinte mostra o tipo de sanção pecuniária resultante das TCEs, por função governamental e gestão municipal.

Tabela 20

TCU – TCEs de Municípios, por Função, Gestão e Sanção								
Função	Sanção	Gestão						Total
		1983-1988	1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008	
Assist. Social	Débito	6	103	51	50	5		215
	Multa		24	30	49	6		109
Educação	Débito	10	44	366	509	52	1	982
	Multa		10	230	515	59		814
Saúde	Débito	6	25	200	177	13		421
	Multa	1	15	158	172	16		362

Fonte: TCU

Observa-se que nas duas gestões iniciais do período, a proporção de multas em relação aos débitos era bem menos expressiva, em parte devido à proibição de que o Tribunal impusesse os dois tipos de sanção em um mesmo processo. Com a nova regra (Lei Orgânica do TCU, N^o 8.443/92), ocorre uma progressiva equiparação da aplicação de ambos os mecanismos. Novamente o desenho institucional das políticas apresenta efeitos distintos entre as áreas: na educação ocorre uma elevação da quantidade de débitos e multas, enquanto na saúde acontece uma pequena elevação das multas, com uma redução nominal dos débitos. Em patamares distintos, o comportamento da saúde é replicado na assistência social, o que pode estar relacionado à sua menor cobertura dos municípios e reduzida capacidade institucional, uma vez que, *in loco*, o percentual de irregularidades é semelhante à educação.

Finalmente, um último aspecto merece maior atenção nessa análise descritiva: a intempestividade das decisões do controle externo, que reduz a credibilidade da instituição e amplia a perspectiva de impunidade dos agentes. Como o próprio TCU detectou em 2007, o retardamento na análise das contas se origina com grandes atrasos na apresentação das prestações de contas (o que atinge principalmente as transferências voluntárias), aos quais deve ser acrescentada a elevada idade média dos processos que tramitam nos órgãos repassadores dos recursos. A tabela 21 apresenta as TCEs por ano de autuação no TCU.

Tabela 21

TCU – TCEs de Municípios, por Gestão Municipal, Função e Ano de autuação																					
Aut	1983-1988			1989-1992			1993-1996			1997-2000			2001-2004			2005-2008			Total		
	A	E	S	A	E	S	A	E	S	A	E	S	A	E	S	A	E	S	A	E	S
1990	1																				1
1991	3																				3
1992		1		1																	1 1
1993	2	2		1																	3 2
1994	1			2		1	1														4 1
1995			1	5	14	4	1	1	1												6 15 6
1996	6	1	1	48	11	1	5	6	3												59 18 5
1997		2	2	11	9	4	5	14	10												16 25 16
1998				34	5	5	18	80	18	1											52 86 23
1999		2		6	6	2	10	117	17	2	9	4									18 134 23
2000				5	1	1	10	90	63	5	11	15									20 102 79
2001				2	1	1	8	23	47	7	12	30									17 36 78
2002				1		3	3	20	60	18	20	38	1								22 41 101
2003						2	2	41	20	13	225	61	1	18	1						16 284 84
2004				14		4	7	26	30	25	76	62	2	4	6						48 106 102
2005	1			20	2	2	8	29	11	9	283	21	1	47	6						39 361 40
2006				4		1	4	10	9	2	25	8	2	22	4	1					12 58 22
2007									3		3		3	4	1						3 7 4
Total	8	11	7	152	51	31	82	457	292	81	665	239	9	96	18	1					332 1281 587
%	31	42	27	65	22	13	10	55	35	8	68	24	7	78	15						15 58 27

Fonte: TCU

A=Assistência Social E=Educação S=Saúde

Considerando que o TCU se concentra em análises *ex post*, o tempo de tramitação dos processos é relativamente curto, com cerca de 10% sendo julgados em menos de 1 ano, 39% no ano seguinte, 75% em até dois anos e 87% em até 3 anos de tramitação. Contudo, o trâmite anterior, interno ao Executivo, ao seguir a mesma lógica jurídica, é excessivamente longo e gera uma grande dispersão em relação à autuação das contas no TCU. Como exemplo, os processos referentes às gestões 1989-1996 têm sido autuados ao longo de 14 anos (1994 a 2007). A intempestividade se traduz na insignificante quantidade de processos autuados durante a gestão responsável pela execução do gasto, enquanto alguns casos chegam apenas 16 anos após sua conclusão. Como padrão, as TCEs são autuadas entre 3-5 anos após o término da gestão, levando o julgamento para um eventual segundo mandato do

incumbent. A seguir, a tabela 22 apresenta as contas por gestão municipal e ano de julgamento pelo TCU.

Tabela 22

TCU – TCEs de Municípios, por Gestão Municipal, Função e Ano de Julgamento																							
Aut	1983-1988			1989-1992			1993-1996			1997-2000			2001-2004			2005-2008			Total				
	A	E	S	A	E	S	A	E	S	A	E	S	A	E	S	A	E	S	A	E	S		
1996			1			2															2	1	
1997			1		1	2			1												2	3	
1998	1		1		9	2			1		2										11	2	3
1999	1	1			16	5	1		2	18	7										19	24	8
2000	1	3	1		23	6	2		4	59	11		5								28	73	14
2001	3	3	2		35	8	7		14	94	28		4	3	6						56	108	43
2002		2	1		16	12	5		16	89	54		9	14	25						41	117	85
2003	1	2			7	8	1		8	68	63		8	36	23		1				24	115	87
2004					3	4	3		8	33	44		12	151	44		14	1			23	202	92
2005	1				13	3	3		15	46	36		23	165	52		3	17	3		55	231	94
2006					19		1		8	32	28		19	208	51		1	28	8		47	269	88
2007					9	1	6		4	14	15		6	79	35		5	29	5		24	123	61
2008					1				1	4	4			4	3			7	1		2	15	8
Total	8	11	7		152	51	31		82	457	292		81	665	239		9	96	18		332	1281	587

Fonte: TCU

A=Assistência Social E=Educação S=Saúde

Considerando as três funções de governo no período entre 1993 e junho/2008, apenas 22 processos de contas relativas a transferências federais foram efetivamente julgados no decorrer da gestão responsável pelos recursos. Na gestão seguinte à execução, entre 105 e 337 processos foram julgados, compondo um cenário em que a elevada intempestividade compromete seriamente a responsabilização eleitoral dos *incumbents*.

Em síntese, a evolução institucional do TCU ao mesmo tempo em que lhe acrescentava autonomia (em regimes democráticos), retirava-lhe características do *tipo ideal* do modelo napoleônico, limitando, por outros meios, sua capacidade de *enforcement*. Na última década, mudanças procedimentais aliadas ao incremento de recursos (financeiros e humanos) resultaram em sensível desenvolvimento de sua capacidade institucional. Contudo, ao focar a análise de sua atuação sobre os municípios executores de recursos federais, observa-se a permanência de níveis muito reduzidos de cobertura, a natureza reativa de suas ações – que dependem quase exclusivamente das iniciativas do controle interno do executivo – e uma elevada

intempestividade, decorrentes do arranjo institucional adotado para o controle público brasileiro. A essas características, agrega-se a defasagem (quando não a prescrição da ação de cobrança) decorrente do posterior trâmite judicial das sanções, o que se traduz em incentivos a comportamentos desviantes por parte dos agentes políticos.

Além das mudanças procedimentais já mencionadas, a questão foi tratada de duas formas distintas, sem êxito, até o presente. Pelo executivo, ocorreram tentativas de devolver o controle externo/julgamento de contas para os legislativos e Tribunais de Contas dos Estados e Municípios (MP 1784/98, relativa aos recursos do PNAE e PDDE, ambos da educação; e Lei 9.604/98, relativa aos recursos da assistência social).

O TCU, por sua vez, tem estabelecido acordos de cooperação técnica com os demais Tribunais de Contas, visando a realização de fiscalizações da aplicação das transferências federais pelos estados e municípios. Todavia, ocorre uma eventual *terceirização* da fiscalização, mas não uma transferência da competência para julgar as irregularidades detectadas, que permanece concentrada no TCU. E como foi visto, o resultado desses acordos ainda pode ser contado em dezenas de processos.

Finalmente, o desenho institucional das políticas impacta o risco de descoberta e sanção das perdas de delegação. Comparando as perdas detectadas *in loco* pela CGU com as sanções impostas pelo TCU, verifica-se que a saúde apresenta um maior número de ocorrências que a educação (9,9mil x 7,4mil), inclusive por irregularidades/danos ao erário (5,4mil x 4,7mil), enquanto os processos analisados pelo TCU são em sua maioria da educação (1,2mil x 0,5mil), com cerca de 80% deles (nas duas áreas) sendo julgados irregulares.

Identificar empiricamente os determinantes dessas perdas, das sanções impostas e dos impactos dessas perdas no desempenho das políticas sociais são as preocupações do capítulo seguinte.

Capítulo 5

Determinantes e Impactos das Perdas de Agência nas Políticas Sociais

Os objetivos deste capítulo são a identificação e mensuração dos determinantes das perdas de agência existentes na relação entre a União e os municípios nas três funções governamentais selecionadas e a verificação dos efeitos dessas perdas no desempenho das políticas descentralizadas. Adicionalmente, a partir da constatação de que o TCU se comporta de modo intempestivo e reativo ao controle interno do executivo e tendo em vista que os achados do controle interno (antes dos sorteios) não eram sistematicamente divulgados, agregou-se a comparação entre os determinantes das perdas com os das sanções impostas pelo TCU, contribuindo para a análise da responsabilização dos agentes políticos locais em relação ao governo central.

Especificamente, serão tratadas neste capítulo as seguintes questões de pesquisa:

- a) *quais os fatores institucionais e de competição política influenciam a escolha dos governantes entre prover bens públicos e bens privados?*
- b) *quais os fatores determinam as sanções do TCU?*
- c) *como o desenho institucional das políticas contribui para essas escolhas? e*
- d) *como as perdas de agenciamento impactam o resultado das políticas públicas?*

Como visto no capítulo 1, a literatura aponta a contribuição de diversos fatores para a variação dos níveis de perdas de agência: o tamanho do setor público (Tanzi e Davoodi, 2001), os níveis de investimentos (Tanzi e Davoodi, 2001; Keefer e Vlaicu, 2004; Keefer e Khemani, 2004), de oposição política ativa (Rose-Ackerman, 2001), de competição política (Chhibber e Nooruddin, 2004; Alston, Melo, Mueller e Pereira, 2008), de alfabetização e renda/desenvolvimento econômico (Bardhan e Mookherjee, 2005; Keefer, 2005). Por outro lado, Jensen e Meckling (1976) argumentam que a magnitude dos custos de agência é específica a cada organização. Nesse sentido, os distintos níveis de autonomia/coordenação existentes entre as áreas

devem impactar a intensidade e os determinantes das perdas, conforme a discricionabilidade dos agentes e a capacidade de observação e cobrança dos cidadãos (Rose-Ackerman, 2001). Para esses autores, as perdas apresentam efeitos socialmente negativos, quanto aos objetivos das políticas e para o desenvolvimento econômico.

A literatura selecionada levou à formulação das seguintes hipóteses:

- a) *quanto maior o tamanho do setor público, maiores as perdas de agência;*
- b) *quanto maior o gasto per capita, maiores as perdas de agência;*
- c) *quanto maior o percentual de vereadores eleitos pelo partido do prefeito, maiores as perdas de agência;*
- d) *quanto maior a margem de vitória do prefeito, menores as perdas de agência; e*
- e) *quanto maior o nível de transferências (per capita) de capital recebidos da União, maior o nível de irregularidades.*
- f) *as perdas de agência contribuem negativamente para o desempenho das políticas públicas.*

Para responder a essas questões, foram coletados dados resultantes de registros administrativos e pesquisas produzidos e disponibilizados por diversos órgãos federais (IBGE, IPEA, TSE, STN/MF, Datasus/MS, Inep/ME, TCU e CGU), para o período entre 1996 e 2005, tomando os municípios como a unidade de análise. As informações descritivas das variáveis encontram-se no anexo 1.

Os modelos explicativos foram distribuídos em três grandes grupos:

- a) no *primeiro*, os achados das fiscalizações por sorteio da CGU nos municípios são tomados como *proxies* das perdas de agência, buscando-se identificar seus determinantes;
- b) no *segundo*, o julgamento das contas de municípios pelo TCU é tomado como *proxy* de sanção por eventuais perdas de agência, permitindo comparar as diferenças entre determinantes das perdas e das sanções que deveriam ocorrer; e
- c) no *terceiro* grupo verifica-se em que medida as perdas, consideradas como variáveis independentes, impactam a evolução de indicadores sociais dos municípios.

À exceção do modelo referente às sanções do TCU (b), em que o pequeno número de casos exigiu a inclusão de todos os registros disponíveis, nos

demais grupos de modelos elaborados neste trabalho (incluindo-se os modelos do capítulo 2) utilizam-se os municípios escolhidos nos 14 primeiros sorteios da CGU como uma amostra do universo. Como exposto anteriormente, nesses municípios foram examinadas as transferências de recursos relativas aos exercícios de 2001 a 2004, coincidindo com a gestão dos prefeitos eleitos em 2000. Na análise dos determinantes das sanções, contudo, o número de municípios com algum processo desse período já concluído é inexpressivo, o que exigiu o recuo para as gestões antecessoras (1997-2000), que concentram o número mais expressivo de decisões.

5.1 Determinantes das Perdas de Agência

A intensidade das perdas de agência na relação União/municípios será analisada com base na quantidade de ocorrências verificadas nos sorteios realizados pela CGU. Desse modo, as variáveis captam a frequência/intensidade de atos de gestão, não sendo possível considerar a magnitude desses atos. A consideração dos valores envolvidos parece ser, a princípio, mais vantajosa. Duas questões levaram a abandonar, nesta pesquisa, o tratamento dessas variáveis.

Em primeiro lugar, os valores indicados estariam em muitos casos viesados para avaliar a magnitude das perdas e seus prejuízos para as políticas. Exemplificando: irregularidades em uma licitação ou um convênio de R\$200mil não implicam necessariamente que o desvio dos recursos em relação ao objeto da política atingiu esse montante. Em segundo lugar, diversas ocorrências importantes não podem ser mensuradas (em uma fiscalização, por exemplo) em termos financeiros. Como exemplos, o fornecimento de alimentos com validade vencida/estragados na alimentação escolar (principalmente se estes não forem alimentos industrializados) ou a alimentação dos sistemas de informação (Datusus, censo escolar etc) com dados falsos, visando melhorar os indicadores do município.

As ocorrências foram categorizadas em *irregularidades* e *impropriedades*, conforme causem (ou não) danos ao erário, sendo então tomadas como *proxies* para corrupção e má gestão, respectivamente. Medir as perdas e especificá-las conforme sua motivação (*rent-seeking*, descumprimento de regras para

favorecer pequenos grupos/*club goods*, reduzida qualificação dos recursos humanos e/ou capacidade de gestão) não é trivial. O desempenho das políticas públicas é impactado pela agregação de ambos os tipos de ocorrências e a ação dos mecanismos de controle não deve focar exclusivamente na verificação de conformidade/*compliance*, objetivando sancionar os comportamentos desviantes. Como parte do ciclo orçamentário/de gestão, é também função do controle identificar e analisar os comportamentos indesejáveis resultantes da qualidade da gestão/recursos humanos, que exigem um tratamento diferenciado.

Quando as variáveis dependentes refletem *dados de contagem* de eventos⁸⁵, tendem a possuir uma distribuição assimétrica, não sendo recomendada a utilização de modelos de regressão linear. Se essas variáveis apresentarem uma média e variância próximas, utiliza-se o modelo de regressão de *Poisson*. Caso contrário, deve-se optar pelo *binomial negativo*. Este é o caso das variáveis em análise, tendo em vista que suas variâncias são significativamente maiores que suas médias.

As variáveis utilizadas são as seguintes:

- 1) Dependentes: *Número de Ocorrências verificadas pela CGU*, relativas a irregularidades, impropriedades e total, por área (saúde, educação e assistência social) e os respectivos montantes.
- 2) Independentes (explicativas):
 - 2.1 *Tamanho do Setor Público, em 2000 (TSP00)*: representa a participação (%) da administração pública na economia local. A participação estatal reflete a correlação com o baixo dinamismo econômico, capacidade de gestão e nível de controle da sociedade local sobre o Estado. A hipótese é de que quanto mais elevada, maiores tendem a ser as perdas de agência.
 - 2.2 *Gasto per capita do município, média 2001-2004 (GpcM0104)*: representa o valor médio do gasto do município por habitante, durante a gestão. A elevação do gasto *per capita* amplia a materialidade e oportunidades de comportamentos *rent-seeking*. A hipótese é de quanto mais elevado o gasto *per capita*, maiores as perdas de agência.

⁸⁵ Por exemplo, o número anual de consultas médicas de um indivíduo ou o número de refeições de um indivíduo em restaurantes, por semana (Stock e Watson, 2004).

- 2.3 *Gasto per capita do município em saúde, 2004 (GSaupc04)*: representa o valor médio do gasto do município por habitante, em 2004. A hipótese é de que quanto mais elevado, maiores as perdas de agência.
- 2.4 *Gasto per capita do município em educação, 2004 (GEdupc04)*: representa o valor médio do gasto do município por habitante, em 2004. A hipótese é de que quanto mais elevado, maiores as perdas de agência.
- 2.5 *Gasto per capita do município em assistência social, 2004 (GASopc04)*: representa o valor médio do gasto do município por habitante, em 2004. A hipótese é de que quanto mais elevado, maiores as perdas de agência.
- 2.6 *Percentual de vereadores do partido do prefeito eleito em 2000 (VerpPr00)*: tomada como *proxy* do nível de oposição política ativa, a hipótese é de que quanto mais elevado, maiores tendem a ser as perdas.
- 2.7 *Margem de Vitória (MgVit00)*: reflete a diferença percentual entre o prefeito eleito e o 2^o candidato mais votado, no 1^o turno das eleições. A hipótese é que quanto mais expressiva, menores as perdas de agência.
- 2.8 *Transferências de Capital (per capita) da União, média 2001-2004 (TCpc0104)*: informa o valor médio, por habitante, das transferências da União destinadas a investimentos. A expectativa é de que impacte positivamente o nível de irregularidades.

3) Independentes (controle):

3.1 *Tamanho da população em 2000 (Poplog00)*

3.2 *Índice de Desenvolvimento Humano, em 2000 (IDHM00)*: o IDH é um indicador sintético da qualidade de vida da população, aglutinando indicadores de educação (taxa de alfabetização e taxa de escolarização), de saúde (esperança de vida ao nascer) e de renda (PIB *per capita*).

3.3 *Grau de Institucionalização dos Conselhos Gestores Setoriais, em 1999 (ConEdu99, ConSau99 e ConASo99, conforme a área específica)*: As variáveis foram construídas com as seguintes categorias: 0 – não instalado; 1 – consultivo, não paritário; 2 – consultivo, paritário; 3 – deliberativo, não paritário; e 4 – deliberativo, paritário.

- 3.4 *Percentual da População SUS-dependente, em 2000 (SUSdep00)*: corresponde à parcela da população não coberta por planos e seguros privados de saúde, constituindo a demanda pelos serviços básicos de saúde.
- 3.5 *Percentual dos Servidores do SUS com nível superior, em 2002 (SsusNS02)*: representa um indicador de qualidade da oferta dos serviços locais de saúde.
- 3.6 *Taxa de Cobertura da Rede Municipal de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental, em 2000 (TCobEF00)*: informa o percentual dos alunos desse nível de ensino, matriculados na rede municipal.
- 3.7 *Percentual dos Docentes da Rede Municipal de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental, com nível superior de formação, em 2000 (DocNS00)*: representa um indicador de qualidade da oferta dos serviços locais de educação.
- 3.8 *Percentual da população com algum tipo de deficiência, em 2000 (PcD2000)*: constitui um indicador da demanda potencial de serviços de assistência social para um de seus públicos-alvos.
- 3.9 *Existência de Centro de Atendimento a Pessoas com Deficiências, em 2005 (CAPD05)*: variável binária utilizada como *proxy* da qualidade dos serviços de assistência social para este segmento de seu público-alvo.

Deve-se salientar que não foi possível utilizar variáveis de controle específicas de cada área que informem com exatidão as mesmas características, ou seja, na *educação* a oferta de ensino regular de 1ª. a 4ª. séries do ensino fundamental foi praticamente universalizada no final da década passada. Daí que as variáveis adotadas medem com muita precisão a cobertura da rede municipal de ensino (% do total das matrículas) e a percentagem dos professores daquela rede/nível com formação superior, constituindo indicadores da provisão sob o aspecto da cobertura e qualidade. Na *saúde*, os dados não alcançam este nível de especificidade. Os procedimentos de atenção básica não são realizados exclusivamente por alguns profissionais e pelas unidades básicas de saúde, assim como não ocorre uma homogeneidade e regularidade na demanda efetiva aos serviços, comparável à educação. Nesse sentido, as variáveis da área mensuram uma cobertura potencial, representada pela parcela da população não coberta por planos/seguros privados, bem como a qualidade (nível de formação) do total dos servidores da área, compreendendo

inclusive aqueles que são alocados em serviços específicos ou nos demais níveis de atenção, se for o caso. A *assistência social* não dispõe de dados desagregados ao nível dos municípios em relação à demanda, cobertura e qualidade. Para suprir essa carência, foram adotadas como *proxies* de demanda e qualidade, respectivamente, o percentual de pessoas com deficiências (medido pelo IBGE no censo 2000) e uma variável dicotômica referente à existência no município de serviços especializados para esse público-alvo (informado na Munic/IBGE-2005).

Na tabela 23 são apresentados os modelos que examinam os determinantes para o total das perdas relativas às três áreas de políticas sociais. Observa-se que à exceção das transferências de capital (TCpc0104), todas as demais variáveis apresentam significância estatística.

Tabela 23

Determinantes das Perdas de Agência (3 áreas)					
VD: Total3a	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
TSP00	1,169*** (5,76)	0,284 (1,14)	0,532* (1,68)	0,554* (1,80)	0,534* (1,73)
GpcM0104			0,000 (1,39)	0,000* (1,73)	0,000* (1,74)
VerpPr00				0,533** (2,32)	0,527** (2,28)
MgVit00				-0,003 (-1,64)	-0,003* (-1,65)
TCpc0104					0,000 (0,65)
IDHM00		-2,875*** (-6,49)	-2,374*** (-4,37)	-2,552*** (-4,79)	-2,571*** (-4,82)
Poplog00		0,177*** (6,37)	0,206*** (5,84)	0,242*** (6,56)	0,237*** (6,31)
constante	3,178*** (49,50)	3,697*** (8,52)	2,854*** (4,98)	2,503*** (4,27)	2,557*** (4,32)
N	632	632	452	443	443
LR chi2	32,89	105,25	72,00	84,53	84,96
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² predito	0,215	0,391	0,391	0,419	0,421
Log likelihood	-2.788,434	-2.752,253	-1.937,573	-1.891,268	-1.891,053
Prob>=chibar2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

Quanto maior o setor público na economia local (TSP00) e o gasto *per capita* (GpcM0104)⁸⁶, maior a intensidade das perdas. O processo de competição política também importa: quanto maior a proporção de vereadores eleitos pelo partido do prefeito (VerpPr00), maiores as perdas, ratificando a teoria de que onde o nível de oposição política ativa é menor, o controle político tende a ser mais débil e maiores as perdas de agência. A ampliação da margem de vitória do prefeito (MgVit00) contribui negativamente para a quantidade de ocorrências. Ao menos dois argumentos podem justificar esse comportamento: um prefeito eleito com pequena margem encontra-se em situação mais frágil em relação a interesses especiais, inclusive oriundos do legislativo e dispõe, em princípio, de um horizonte temporal mais curto, o que constitui um incentivo a comportamentos *rent-seeking* mais intensos em relação ao tempo.

Como será visto adiante, regra geral, as variáveis de controle apresentaram o comportamento esperado nos diversos modelos relativos à intensidade das perdas. As condições de vida (medidas pelo IDH-M) mostram um impacto negativo significativo, ou seja, quanto mais elevado o IDH-M, menor tende a ser a magnitude das perdas de agência. Todavia, a associação significativa e positiva com o porte populacional merece ser vista com cautela, uma vez que os achados das fiscalizações da CGU são sintetizados de acordo com um conjunto de programas/ações previamente selecionados e os municípios mais populosos tendem a executar um maior número de programas/ações.

A tabela 24 apresenta os modelos relativos às perdas das três áreas, originadas por irregularidades. Ao restringir o foco à *proxy* de corrupção, as variáveis independentes selecionadas apresentam um comportamento distinto. O tamanho do setor público (TSP00) perde sua significância quando controlado por outras variáveis, enquanto o gasto *per capita* (GpcM0104) ganha significância ao inserir as variáveis de competição política (modelo 4). O percentual de vereadores do partido do prefeito (VerpPr00) mantém seu efeito positivo e significativo, enquanto a margem de vitória

⁸⁶ Deve-se salientar que um coeficiente significativo com um valor próximo a 0 (zero) não reflete necessariamente um impacto efetivamente imperceptível, podendo resultar das diferenças de escala entre as variáveis empregadas no modelo. Desse modo, é mais aconselhável comparar o impacto de cada variável por meio dos valores padronizados dos coeficientes (valores entre parênteses).

do prefeito (MgVit00) deixa de ser significativa. As transferências de capital da União para os municípios (TCpc0104) passam a apresentar um impacto positivo e significativo nas irregularidades. Em resumo, os níveis de oposição política ativa, do gasto *per capita* e das transferências de capital da União mostraram-se, nessa ordem, como os principais determinantes das perdas de agência por irregularidades. Apesar de não se mostrarem significantes, as variáveis referentes ao tamanho do setor público e a margem de vitória do prefeito mostraram os sinais esperados.

Tabela 24

Determinantes das Perdas por Irregularidades (3 áreas)					
VD: IrrTot	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
TSP00	1,192*** (4,79)	0,112 (0,36)	0,225 (0,58)	0,246 (0,65)	0,175 (0,46)
GpcM0104			0,000 (1,42)	0,000* (1,84)	0,000* (1,89)
VerpPr00				0,660** (2,37)	0,636** (2,29)
MgVit00				-0,004 (-1,48)	-0,004 (-1,53)
TCpc0104					0,000* (1,72)
IDHM00		-3,391*** (-6,36)	-2,992*** (-4,61)	-3,179*** (-4,96)	-3,250*** (-5,08)
Poplog00		0,236*** (6,93)	0,274*** (6,42)	0,315*** (7,00)	0,299*** (6,53)
constante	2,644*** (33,75)	2,988*** (5,66)	2,155*** (3,13)	1,709** (2,41)	1,902*** (2,66)
N	632	632	452	443	443
LR chi2	22,93	99,84	70,56	80,14	83,33
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² predito	0,165	0,354	0,360	0,380	0,391
Log likelihood	-2.511,605	-2.473,149	-1.729,974	-1.692,372	-1.690,777
Prob>=chibar2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

Na tabela 25 são apresentados os modelos relativos às perdas das três áreas, por impropriedades. Os modelos que buscam explicar as perdas decorrentes de má gestão apresentam um poder explicativo mais reduzido. Ao contrário dos modelos relativos às irregularidades, a participação estatal no PIB local (TSP00) mantém-se significativa e positiva após a inclusão das demais variáveis, o que pode ser

compreendido como um reflexo do contexto na qualidade da gestão pública local, ou seja, localidades que apresentam um baixo dinamismo econômico e qualidade da mão-de-obra, tendem a reproduzir essa característica no serviço público, comprometendo a qualidade da gestão. Previsivelmente, as variáveis relativas ao gasto *per capita* (GpcM0104), ao processo de disputa política (VerpPr00 e MgVit00) e às transferências de capital da União (TCpc0104) não são estatisticamente significantes.

Tabela 25

Determinantes das Perdas por Impropropriedades (3 áreas)					
VD: ImprTot	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
TSP00	1,135*** (4,69)	0,486 (1,60)	0,855** (2,20)	0,869** (2,26)	0,912** (2,36)
GpcM0104			0,000 (0,55)	0,000 (0,59)	0,000 (0,60)
VerpPr00				0,376 (1,27)	0,386 (1,30)
MgVit00				-0,003 (-1,05)	-0,003 (-1,03)
TCpc0104					-0,000 (-1,27)
IDHM00		-2,190*** (-3,89)	-1,597** (-2,31)	-1,751** (-2,53)	-1,717** (-2,48)
Poplog00		0,103*** (2,99)	0,119*** (2,66)	0,147*** (3,10)	0,157*** (3,27)
constante	2,297*** (29,78)	3,001*** (5,54)	2,237*** (3,10)	2,004*** (2,67)	1,893** (2,51)
N	632	632	452	443	443
LR chi2	22,02	44,02	31,93	36,97	38,49
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² predito	0,209	0,293	0,291	0,313	0,319
Log likelihood	-2.293,552	-2.282,550	-1.608,741	-1.574,085	-1.573,325
Prob>=chibar2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

Como esses fatores variam sua influência sobre as perdas em cada política específica? Ou, em outros termos, qual o impacto do desenho institucional de cada política na dinâmica desses determinantes? Para responder essa pergunta, desagregamos as perdas pelas três áreas de interesse e incluímos nos modelos variáveis que captam características específicas dessas áreas, as quais passam a ser analisadas a seguir.

5.1.1 Perdas de Agência na Saúde

A primeira seqüência de modelos trata do total das perdas em saúde. Verifica-se o impacto positivo do tamanho do setor público (TSP00) e do gasto *per capita* em saúde (GSaupc04) e negativo da margem de vitória do prefeito (MgVit00), exceto no modelo 5 (valor $p=0,114$). Por outro lado, o percentual de vereadores do partido do prefeito (VerpPr00) e o nível de transferências da União para investimentos (TCpc0104) mantiveram os sinais esperados, sem contudo demonstrar significância.

Tabela 26

Determinantes das Perdas de Agência na Saúde					
VD: TotSaud	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
TSP00	0,496* (1,87)	0,936*** (2,82)	0,932*** (2,81)	0,922*** (2,77)	0,968*** (2,83)
GSaupc04		0,001*** (2,77)	0,001*** (2,77)	0,001*** (2,87)	0,001*** (2,78)
VerpPr00		0,084 (0,33)	0,092 (0,37)	0,064 (0,26)	-0,010 (-0,04)
MgVit00		-0,004* (-1,89)	-0,004* (-1,91)	-0,004* (-1,74)	-0,004 (-1,58)
TCpc0104		0,000 (0,87)	0,000 (0,81)	0,000 (0,83)	0,000 (1,00)
IDHM00	-1,869*** (-3,90)	-1,697*** (-2,95)	-1,674*** (-2,90)	-1,360** (-2,26)	-1,409** (-2,23)
Poplog00	0,188*** (6,20)	0,234*** (5,90)	0,233*** (5,89)	0,255*** (6,16)	0,246*** (5,87)
ConSau99			-0,020 (-0,68)	-0,020 (-0,72)	-0,016 (-0,54)
SusDep00				0,009* (1,85)	0,010* (1,92)
SsusNS02					0,002 (0,41)
constante	2,092*** (4,51)	1,199* (1,90)	1,254** (1,97)	-0,018 (-0,02)	-0,012 (-0,01)
N	601	416	416	415	404
LR chi2	65,47	68,13	68,59	71,60	69,11
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² predito	0,296	0,366	0,369	0,370	0,369
Log likelihood	-2197,733	-1485,929	-1485,696	-1480,960	-1446,863
Prob>=chibar2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

Em suma, *ceteris paribus*, quanto maiores o tamanho do Estado no nível local e o gasto *per capita* em saúde e mais estreita a margem de vitória eleitoral do prefeito, maior tende a ser a magnitude das perdas de agência na área. A tabela 27 avalia as perdas na área, originadas por irregularidades.

Tabela 27

Determinantes das Perdas por Irregularidades na Saúde					
VD: IrrSaud	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
TSP00	0,529* (1,66)	0,806** (1,98)	0,803** (1,98)	0,795** (1,96)	0,823** (1,98)
GSaupc04		0,001*** (3,13)	0,001*** (3,13)	0,001*** (3,23)	0,001*** (3,15)
VerpPr00		0,088 (0,29)	0,094 (0,31)	0,059 (0,20)	-0,001 (-0,00)
MgVit00		-0,003 (-1,29)	-0,003 (-1,29)	-0,003 (-1,16)	-0,003 (-1,07)
TCpc0104		0,000* (1,90)	0,000* (1,89)	0,000** (1,97)	0,000** (2,07)
IDHM00	-2,470*** (-4,34)	-2,645*** (-3,85)	-2,624*** (-3,81)	-2,235*** (-3,10)	-2,147*** (-2,85)
Poplog00	0,235*** (6,37)	0,272*** (5,60)	0,272*** (5,59)	0,298*** (5,87)	0,286*** (5,56)
ConSau99			-0,014 (-0,41)	-0,016 (-0,47)	-0,012 (-0,33)
SusDep00				0,011* (1,81)	0,011* (1,72)
SsusNS02					-0,001 (-0,29)
constante	1,418*** (2,56)	0,777 (1,02)	0,814 (1,06)	-0,779 (-0,67)	-0,667 (-0,56)
N	601	416	416	415	404
LR chi2	69,28	71,62	71,79	74,70	72,75
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² predito	0,285	0,368	0,369	0,368	0,367
Log likelihood	-1879,295	-1262,515	-1262,429	-1258,216	-1230,570
Prob>=chibar2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

Como pode ser observado, o gasto *per capita* em saúde (GSaupc04), o nível de transferências de capital da União (TCpc0104) e o tamanho do setor público

(TSP00) mostram-se, nessa ordem, como os principais determinantes institucionais das irregularidades em saúde. Embora mantenham os sinais esperados, as variáveis de competição política (margem de vitória e percentual de vereadores do partido do prefeito) não se mostraram relevantes para esse tipo de perdas na área. Em resumo, as irregularidades em saúde são influenciadas principalmente por variáveis de natureza institucional, não contando com efeitos estatisticamente significativos do resultado da competição política. A tabela 28 retrata as perdas decorrentes de impropriedades.

Tabela 28

Determinantes das Perdas por Impropriedades na Saúde					
VD: ImprSaud	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
TSP00	0,478 (1,46)	1,062*** (2,58)	1,055*** (2,56)	1,040** (2,52)	1,130*** (2,63)
GSaupc04		0,000 (0,94)	0,000 (0,95)	0,001 (1,02)	0,000 (0,92)
VerpPr00		0,072 (0,23)	0,082 (0,26)	0,061 (0,19)	-0,050 (-0,15)
MgVit00		-0,005* (-1,83)	-0,005* (-1,85)	-0,005* (-1,71)	-0,004 (-1,54)
TCpc0104		-0,000 (-0,62)	-0,000 (-0,73)	-0,000 (-0,78)	-0,000 (-0,65)
IDHM00	-1,183* (-1,94)	-0,604 (-0,82)	-0,582 (-0,79)	-0,330 (-0,43)	-0,545 (-0,67)
Poplog00	0,142*** (3,77)	0,188*** (3,84)	0,188*** (3,84)	0,205*** (4,01)	0,200*** (3,83)
ConSau99			-0,030 (-0,79)	-0,030 (-0,81)	-0,025 (-0,66)
SusDep00				0,007 (1,24)	0,009 (1,52)
SsusNS02					0,005 (1,05)
constante	1,296** (2,21)	0,237 (0,30)	0,327 (0,41)	0,703 (-0,61)	-0,851 (-0,72)
N	601	416	416	415	404
LR chi2	24,15	29,16	29,79	31,15	30,49
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,001
R ² predito	0,211	0,265	0,269	0,271	0,272
Log likelihood	-1816,785	-1230,892	-1230,574	-1227,173	-1199,180
Prob>=chibar2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

Como já visto anteriormente, o poder explicativo destes modelos para *má gestão* é mais reduzido. Quando controlado por outras variáveis (modelos 2 a 5), o tamanho do setor público na economia local (TSP00) passa a apresentar um efeito positivo na intensidade de ocorrências. A ampliação da margem de vitória do prefeito (MgVit00), exceto no modelo 5 (valor $p=0,123$), tem um efeito negativo na quantidade de ocorrências, o que não acontecia em relação às irregularidades. Uma possível explicação para esse achado pode estar na combinação de maior regulação e coordenação federal com maiores tangibilidade dos serviços e nível de dependência da população em relação aos serviços públicos da saúde, constituindo incentivos para que os prefeitos em uma situação eleitoral menos confortável prefiram ceder às pressões provendo bens privados sob a forma de *club goods*, a *rent-seeking*.

5.1.2 Perdas de Agência na Educação

Como pode ser visto na tabela 29, os determinantes das perdas de agência na educação apresentam um comportamento bastante diferenciado da saúde. Nos modelos com a variável mais agregada, o tamanho do setor público (TSP00) e o gasto *per capita* na área (GEduc04), exceto nos modelos 2 e 3 (valor $p=0,084$ e $0,073$, respectivamente), embora mantenham os sinais esperados, não mostram significância estatística, o mesmo ocorrendo com o nível de transferências de capital da União durante a gestão (TCpc0104).

O oposto acontece com as variáveis que tratam do processo de disputa política, que se apresentam significantes em todos os modelos. O aumento da proporção de vereadores eleitos pelo partido do prefeito (VerpPr00) aumenta a intensidade das perdas, enquanto a margem de vitória do prefeito na eleição (MgVit00) tem um impacto negativo. Em suma, enquanto na saúde predominam os determinantes de natureza institucional, na educação são as variáveis relativas às características locais da disputa política que impactam a intensidade das perdas de agência.

Tabela 29

Determinantes das Perdas de Agência na Educação					
VD: TotEduc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
TSP00	-0,091 (-0,30)	0,111 (0,30)	0,132 (0,36)	0,232 (0,64)	0,162 (0,44)
GEduc04		0,001* (1,73)	0,001* (1,79)	0,000 (0,98)	0,000 (0,94)
VerpPr00		0,752*** (2,75)	0,751*** (2,76)	0,633** (2,30)	0,544** (1,97)
MgVit00		-0,005** (-2,19)	-0,005** (-2,16)	-0,005** (-1,99)	-0,004* (-1,88)
TCpc0104		-0,000 (-0,28)	-0,000 (-0,34)	-0,000 (-0,33)	-0,000 (-0,41)
IDHM00	-5,466*** (-10,28)	-4,854*** (-7,74)	-4,810*** (-7,65)	-3,722*** (-4,90)	-3,054*** (-3,78)
Poplog00	0,206*** (6,10)	0,247*** (5,81)	0,249*** (5,86)	0,227*** (5,21)	0,231*** (5,33)
ConEdu99			-0,021 (-0,82)	-0,022 (-0,87)	-0,020 (-0,82)
TCobEF00				0,005** (2,54)	0,005*** (2,67)
DocNS00					-0,006** (-2,36)
constante	4,225*** (7,92)	2,998*** (4,25)	2,996*** (4,25)	2,215*** (2,92)	1,812** (2,34)
N	583	405	405	398	398
LR chi2	170,08	122,21	122,89	127,31	132,76
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² predito	0,414	0,415	0,417	0,430	0,431
Log likelihood	-1963,241	-1311,570	-1311,232	-1287,311	-1284,588
Prob>=chibar2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

Os dados relativos às perdas, desagregadas por irregularidades e impropriedades encontram-se nas tabelas 30 e 31, respectivamente. Os resultados repetem os achados da tabela anterior: o tamanho do setor público (TSP00), o gasto *per capita* em educação (GEduc04) e o nível de transferências de capital da União (TCpc0104) não apresentam significância estatística, diferente do que ocorre na saúde. Não é possível afirmar se as transferências de capital não se mostraram significantes em consequência de uma reduzida participação relativa da educação no montante

dessas transferências no período ou se decorrem da prática de irregularidades em níveis aproximados nos recursos transferidos para custeio das atividades. Deve-se salientar, contudo, que o mecanismo empregado nas transferências de capital envolvendo quaisquer funções de governo é exatamente o mesmo, o convenio, que é regulamentado pela STN/MF.

Tabela 30

Determinantes das Perdas por Irregularidades na Educação					
VD: IrrEduc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
TSP00	-0,149 (-0,38)	-0,228 (-0,49)	-0,198 (-0,42)	-0,124 (-0,27)	-0,159 (-0,34)
GEduc04		0,001** (1,96)	0,001** (2,01)	0,000 (1,22)	0,000 (1,19)
VerpPr00		0,930*** (2,67)	0,930*** (2,68)	0,813** (2,30)	0,757** (2,11)
MgVit00		-0,007** (-2,47)	-0,007** (-2,44)	-0,007** (-2,32)	-0,007** (-2,22)
TCpc0104		0,000 (0,71)	0,000 (0,66)	0,000 (0,55)	0,000 (0,51)
IDHM00	-6,395*** (-9,54)	-5,972*** (-7,58)	-5,912*** (-7,47)	-4,718*** (-5,00)	-4,413*** (-4,39)
Poplog00	0,297*** (6,87)	0,344*** (6,38)	0,346*** (6,42)	0,327*** (5,93)	0,327*** (5,94)
ConEdu99			-0,024 (-0,76)	-0,026 (-0,83)	-0,024 (-0,77)
TCobEF00				0,006** (2,40)	0,006** (2,42)
DocNS00					-0,003 (-0,88)
constante	3,509*** (5,21)	2,321*** (2,64)	2,313*** (2,63)	1,400 (1,48)	1,235 (1,28)
N	583	405	405	398	398
LR chi2	156,90	117,21	117,79	121,30	122,06
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² predito	0,373	0,384	0,386	0,395	0,396
Log likelihood	-1732,643	-1144,109	-1143,818	-1124,020	-1123,640
Prob>=chibar2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

São as variáveis que refletem características da disputa política local que mostram impacto na magnitude das perdas por irregularidades na área: a elevação do percentual de vereadores do partido do prefeito (VerpPr00), apresenta um efeito positivo, enquanto a obtenção de uma margem de vitória mais folgada (MgVit00) tem um efeito negativo na intensidade do fenômeno.

Tabela 31

Determinantes das Perdas por Impropriedades na Educação					
VD: ImprEduc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
TSP00	-0,004 (-0,01)	0,474 (1,03)	0,484 (1,05)	0,603 (1,31)	0,517 (1,13)
GEducpc04		0,000 (0,35)	0,000 (0,39)	-0,000 (-0,15)	-0,000 (-0,10)
VerpPr00		0,488 (1,41)	0,484 (1,40)	0,361 (1,03)	0,291 (0,83)
MgVit00		-0,001 (-0,47)	-0,001 (-0,46)	-0,001 (-0,30)	-0,001 (-0,32)
TCpc0104		-0,000** (-2,11)	-0,000** (-2,14)	-0,000** (-2,00)	-0,000** (-1,97)
IDHM00	-4,016*** (-6,08)	-3,280*** (-4,05)	-3,263*** (-4,02)	-2,227** (-2,20)	-1,150 (-1,06)
Poplog00	0,078* (1,89)	0,110** (2,01)	0,112** (2,03)	0,084 (1,46)	0,095* (1,65)
ConEdu99			-0,013 (-0,40)	-0,014 (-0,42)	-0,018 (-0,53)
TCobEF00				0,005* (1,67)	0,005* (1,95)
DocNS00					-0,009*** (-2,72)
constante	3,467*** (5,29)	2,374** (2,58)	2,379** (2,59)	1,716* (1,73)	0,985 (0,96)
N	583	405	405	398	398
LR chi2	58,81	44,95	45,11	47,22	54,48
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² predito	0,319	0,324	0,324	0,341	0,348
Log likelihood	-1483,622	-1003,271	-1003,191	-985,723	-982,092
Prob>=chibar2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

Na análise da má gestão dos recursos federais transferidos para a educação, das cinco variáveis de interesse, apenas o nível (*per capita*) de transferência de capital da União apresenta-se significativa, porém com sinal negativo. Uma explicação possível estaria no direcionamento dessas transferências, no período, predominantemente para as localidades que já dispunham de melhor capacidade de gestão, de certa forma ratificando os achados de Brollo (2008). Também de forma distinta da saúde, as duas variáveis de controle referentes à provisão de serviços mostraram-se significantes, ou seja, o nível de cobertura da rede municipal de ensino (TCobEF00) impacta positivamente, enquanto a qualidade do pessoal, medida como percentagem dos docentes da rede com nível superior de formação (DocNS00), tem um efeito redutor da intensidade das ocorrências.

Em síntese, enquanto na saúde os determinantes das perdas/irregularidades são de natureza institucional, na educação é a competição política o que mais conta. Nesse sentido, o pior cenário parece ser aquele em que, *ceteris paribus*, o prefeito é eleito com uma pequena margem sobre seu concorrente, mas seu partido elege uma grande bancada de vereadores.

5.1.3 Perdas de Agência na Assistência Social

Como visto no capítulo 2, a assistência social no Brasil é tradicionalmente utilizada como instrumento de clientelismo político, sendo recentes as tentativas de sua institucionalização a partir da fixação de critérios universalistas. Entretanto, sua volatilidade institucional (até 2003), aliada ao desenho de suas políticas específicas, dificultou o desenvolvimento de um sistema de indicadores para a avaliação de seus resultados. Por outro lado, a adesão dos municípios a essas políticas que não se utilizam de incentivos seletivos tende a ocorrer principalmente entre aqueles que apresentam indicadores econômico-sociais mais favoráveis.

Diante da diversidade de programas e públicos-alvos sem informações de demanda, cobertura e resultados desagregados por município, a tentativa de aproximar os indicadores específicos de provisão de serviços da área aos indicadores de demanda/cobertura e qualidade da saúde e educação levou à opção por um recorte

da política para os serviços destinados às *peças com deficiência* (PcD)⁸⁷. Como explicitado no início da seção, o percentual da população com algum tipo de deficiência (apurado no censo 2000) foi tomado como *proxy* da demanda e a existência, em 2005, de alguma unidade de atendimento voltada a este público, foi empregada como *proxy* de qualidade da provisão do serviço. A tabela 32 apresenta uma matriz de correlação entre esses indicadores e indicadores econômico-sociais, para a amostra dos municípios.

Tabela 32

Assistência Social (PcD) x indicadores econômico-sociais			
	PcD2000	CAPD05	IDHM00
CAPD05	-0,054		
IDHM00	-0,192***	0,376***	
TSP00	0,145***	-0,306***	-0,658***

Fonte: elaboração própria. * significativa a 10%; ** significativa a 5%; *** significativa a 1%

Como se vê, inexistente associação estatística entre a demanda (PcD2000) e a oferta de serviços para as pessoas com deficiência (CAPD05). A oferta de serviços apresenta correlação positiva de 0,376 com o IDH-M (IDHM00), enquanto este se associa negativamente (-0,192) à proporção da população que demanda serviços especializados. Quanto maior o peso do setor público na economia local (TSP00), menor o IDH-M (-0,658) e a provisão de serviços para PPD (-0,306), contrariamente à demanda potencial (0,145). Ou seja, enquanto a demanda/cobertura dos serviços públicos de saúde e educação se amplia onde os indicadores sociais são mais desfavoráveis, as políticas de caráter universalista da assistência social – ao menos para as pessoas com deficiência – tendem a se estruturar onde os indicadores sociais já apresentam melhores resultados. Registradas estas ressalvas, as tabelas 33 a 35 tratam das perdas de agenciamento na área, iniciando pela sua análise agregada.

⁸⁷ A denominação desse segmento sofre alterações ao longo do tempo: deficientes físicos e/ou mentais, pessoas portadoras de deficiência (PPD), portadores de necessidades especiais (PNE) e finalmente PcD.

Tabela 33

Determinantes das Perdas de Agência na Assistência Social					
VD: TotASoc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
TSP00	-0,012 (-0,04)	0,187 (0,49)	0,186 (0,49)	0,182 (0,48)	0,041 (0,11)
GASopc04		0,005*** (3,14)	0,005*** (3,13)	0,005*** (3,10)	0,005*** (3,09)
VerpPr00		0,474 (1,63)	0,482* (1,65)	0,355 (1,18)	0,381 (1,28)
MgVit00		0,001 (0,21)	0,001 (0,21)	0,000 (0,18)	-0,000 (-0,19)
TCpc0104		-0,000 (-0,70)	-0,000 (-0,67)	-0,000 (-0,73)	-0,000 (-0,84)
IDHM00	-1,048* (-1,85)	-0,375 (-0,55)	-0,428 (-0,62)	-0,250 (-0,36)	0,061 (0,08)
Poplog00	0,003 (0,08)	0,112** (2,38)	0,111** (2,34)	0,108** (2,30)	0,120** (2,50)
ConASo99			0,013 (0,49)	0,017 (0,64)	0,021 (0,81)
PcD2000				0,016* (1,71)	0,022** (2,35)
CAPD05					-0,174* (-1,88)
constante	2,896*** (5,36)	0,977 (1,28)	0,990 (1,30)	0,664 (0,85)	0,333 (0,42)
N	520	359	359	359	349
LR chi2	6,34	13,77	14,01	16,91	22,97
Prob > chi2	0,096	0,055	0,082	0,050	0,010
R ² predito	0,104	0,068	0,064	0,059	0,035
Log likelihood	-1643,801	-1113,415	-1113,296	-1111,845	-1076,686
Prob>=chibar2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: elaboração própria.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

Como pode ser visto na tabela 33, das cinco variáveis de interesse, apenas o gasto *per capita* da área (GASopc04) apresenta um efeito significativo e positivo para a magnitude das perdas de agência. Diferente das outras duas áreas, não há significância para as demais variáveis institucionais ou de competição política.

A tabela 34 mostra os resultados referentes às perdas decorrentes da prática de atos irregulares. O comportamento das variáveis de interesse se reproduz nas observações relativas à prática de irregularidades, isto é, apenas o gasto *per capita*

do município com a assistência social (GASopc04) apresenta um impacto positivo para a intensidade das perdas de agência na área.

Tabela 34

Determinantes das Perdas por Irregularidades na Assistência Social					
VD: IrrASoc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
TSP00	-0,519 (-1,16)	-0,390 (-0,70)	-0,390 (-0,70)	-0,415 (-0,75)	-0,586 (-1,06)
GASopc04		0,005** (2,31)	0,005** (2,29)	0,005** (2,21)	0,005** (2,16)
VerpPr00		0,649 (1,60)	0,653 (1,61)	0,490 (1,18)	0,478 (1,16)
MgVit00		0,001 (0,23)	0,001 (0,23)	0,001 (0,23)	-0,001 (-0,25)
TCpc0104		0,000 (0,43)	0,000 (0,43)	0,000 (0,41)	0,000 (0,18)
IDHM00	-0,880 (-1,13)	-0,150 (-0,15)	-0,187 (-0,19)	0,065 (0,07)	0,575 (0,56)
Poplog00	0,048 (0,98)	0,168** (2,50)	0,167** (2,47)	0,162** (2,41)	0,173** (2,54)
ConASo99			0,009 (0,24)	0,015 (0,41)	0,018 (0,49)
PcD2000				0,023* (1,78)	0,032** (2,43)
CAPD05					-0,228* (-1,74)
constante	2,017*** (2,69)	-0,117 (-0,11)	-0,106 (-0,10)	-0,561 (-0,51)	-1,002 (-0,89)
N	520	359	359	359	349
LR chi2	2,38	12,46	12,52	15,67	21,35
Prob > chi2	0,498	0,086	0,130	0,074	0,019
R ² predito	0,062	0,184	0,185	0,211	0,252
Log likelihood	-1459,234	-995,075	-995,046	-993,469	-963,155
Prob>=chibar2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: elaboração própria.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

A explicação para esses resultados pode estar na existência de um *efeito zoo*, ou seja, os municípios que aderem às políticas nacionais estão entre aqueles que possuem um certo tamanho populacional mínimo e melhores condições de vida. Dessa forma, o IDH-M, significativo em praticamente todos os modelos relativos à saúde e educação, não apresenta a mesma robustez na assistência social. Em consequência, os

modelos não apresentam um bom ajuste, com um poder explicativo extremamente baixo. Os resultados relativos à ocorrência de impropriedades estão apresentados na tabela 35.

Tabela 35

Determinantes das Perdas por Impropriedades na Assistência Social					
VD: ImprASoc	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
TSP00	0,618 (1,39)	0,859 (1,60)	0,858 (1,59)	0,861 (1,60)	0,789 (1,44)
GASopc04		0,005* (1,87)	0,005* (1,87)	0,005* (1,88)	0,005* (1,95)
VerpPr00		0,095 (0,21)	0,097 (0,21)	0,023 (0,05)	0,073 (0,015)
MgVit00		0,001 (0,25)	0,001 (0,25)	0,001 (0,23)	0,002 (0,37)
TCpc0104		-0,000** (-2,09)	-0,000** (-2,06)	-0,000** (-2,09)	-0,000* (-1,95)
IDHM00	-1,902** (-2,23)	-1,461 (-1,43)	-1,471 (-1,42)	-1,388 (-1,33)	-1,498 (-1,36)
Poplog00	-0,059 (-1,16)	0,021 (0,30)	0,021 (0,30)	0,020 (0,29)	0,028 (0,38)
ConASo99			0,002 (0,06)	0,004 (0,10)	0,009 (0,23)
PcD2000				0,008 (0,54)	0,011 (0,75)
CAPD05					-0,050 (-0,35)
constante	2,902*** (3,67)	1,594 (1,38)	1,595 (1,38)	1,432 (1,20)	1,358 (1,10)
N	520	359	359	359	349
LR chi2	22,11	20,52	20,53	20,82	21,72
Prob > chi2	0,000	0,005	0,009	0,013	0,017
R ² predito	0,212	0,232	0,232	0,234	0,245
Log likelihood	-1214,604	-816,481	-816,479	-816,331	-791,659
Prob>=chibar2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: elaboração própria.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

Os modelos referentes aos determinantes das impropriedades apresentam significância para duas das cinco variáveis de interesse: o nível de gasto *per capita* em assistência social (GASopc04), com um impacto positivo, e o nível de transferências de capital da União (TCpc0104), que apresenta um impacto negativo, situação

idêntica à encontrada na educação. Da mesma forma, uma possível explicação para este fato estaria no direcionamento predominante dessas transferências, no período, para aquelas localidades que já possuíam melhores indicadores socioeconômicos e uma maior capacidade de gestão. A propósito, nos modelos relativos às perdas por má gestão na saúde, apesar da ausência de significância, os coeficientes também apresentam um sinal negativo, o que robustece este achado, ou seja, o nível (*per capita*) das transferências federais destinadas a investimentos pelos municípios não proporciona um efeito redistributivo, tendendo a favorecer as localidades melhor estruturadas.

5.2 Determinantes das sanções aplicadas pelo Controle Externo

Como exposto no capítulo 4, as ações de controle do TCU sobre a execução de recursos federais pelos municípios são intempestivas e reativas ao controle interno do executivo. Ou seja, ações do tipo *police patrol* são exceções, a regra é a decisão após a identificação, análise e posicionamento/provocação do controle interno.

Assim sendo, os julgamentos de contas de municípios pelo TCU sofrem de viés de seleção, ou seja, constituem uma amostra viesada. Desse modo, os determinantes das perdas de delegação (constatadas *in loco*) devem se distinguir dos determinantes das sanções do controle externo. Além disso, em decorrência da defasagem entre o exercício em que os recursos são executados e um eventual julgamento dessas contas, as gestões municipais que possuem um número razoável de municípios com decisões do TCU são aquelas referentes ao período 1997-2000, tornando-as as únicas a disporem simultaneamente de dados demográficos, eleitorais, de finanças e políticas públicas e de decisões do controle externo. O exercício com modelos em que foram empregadas as variáveis utilizadas na seção anterior (perdas)⁸⁸, relativas ao período 1997-2000, mostraram-se inconsistentes, reforçando a expectativa de que os determinantes são, ao menos parcialmente, distintos.

⁸⁸ Variáveis de interesse: tamanho do setor público, gasto *per capita*, % dos vereadores do partido do prefeito, margem de vitória do prefeito e nível de transferências de capital da União.
Variáveis de controle: IDH-M e população.

O capítulo 4 mostrou que a ação do TCU sobre a execução dos recursos pelos municípios é reativa ao controle interno e que este detecta mais facilmente as irregularidades cometidas nas transferências em que ocorrem prestações de contas, caso das transferências de capital. Por outro lado, Pereira, Melo e Figueiredo (2008) concluíram que onde o risco de descoberta e sanção de desvios é baixo, os corruptos buscam se proteger obtendo um segundo mandato, no qual reduzem a intensidade das irregularidades, temendo serem sucedidos por opositoristas, que os denunciem. Finan e Ferraz (2005) examinaram as ocorrências dos sorteios da CGU e chegaram a conclusões opostas, ou seja, os prefeitos praticam menos atos corruptos no primeiro mandato, para conseguirem se reeleger. Verificou-se o efeito dessas duas variáveis (reeleição e transferências de capital) para o resultado dos julgamentos do TCU, sem uma expectativa apriorística para a influência da reeleição.

Para esse modelo, foi construída uma variável dependente binária, que reflete o *julgamento pelo TCU de alguma conta do município relativa a transferências federais no período 1997-2000*, sendo atribuído o valor 0 para os municípios em que as contas foram julgadas regulares (com ou sem ressalvas) e 1 para aqueles em que pelo menos uma das contas (se tiver havido mais de uma julgada) foi considerada irregular. As variáveis explicativas são as seguintes:

- 1) *Prefeito Reeleito, em 2000 (PreRe00)*: variável binária, informando se o prefeito foi (1) ou não (0) reeleito para um segundo mandato.
- 2) *Transferências de Capital (per capita) da União, média 1997-2000 (TCpc9700)*: informa o valor médio, por habitante, das transferências da União destinadas a investimentos. A hipótese é de que impacte positivamente o nível de irregularidades.

O viés de seleção foi corrigido com a utilização de um modelo de regressão truncada (Heckman), para variáveis dependentes binárias (*heckprob – probit model with sample selection*), considerando para a equação de seleção um conjunto de doze variáveis demográficas, eleitorais, institucionais, econômicas, financeiras e de políticas públicas. Tendo em vista o baixo nível de cobertura do TCU e a ausência de alguns dados para as demais variáveis, o modelo utilizou na seleção 3.261 casos, dos quais apenas 220 contavam com informação para a variável dependente. A

significância apresentada pelo coeficiente β indica que a seleção de amostra não pode ser ignorada. O resultado é apresentado na tabela 36.

Tabela 36

Determinantes das Sanções pelo TCU (1997-2000)		
VD: TCUb9700	<i>B</i>	<i>Bp</i>
PreRe00	-0,843***	(-5,15)
TCpc9700	0,000**	(2,00)
Poplog00	-0,090	(-0,98)
IDHM00	-6,304***	(-6,60)
constante	4,070***	(3,79)
<i>select</i>		
PreRe00	-0,596***	(-6,77)
TCpc9700	0,000	(0,84)
Poplog00	0,110**	(2,10)
IDHM00	-4,888***	(-4,13)
Radio99	0,008	(0,36)
GpcM9700	0,000*	(1,71)
TxInd00	0,007	(1,36)
TSP96	0,713**	(2,02)
TCobEF00	-0,007***	(-3,43)
VerpPr96	0,458**	(2,06)
MgVit96	-0,003	(-1,20)
SeCom99	-0,149*	(-1,82)
constante	1,115	(1,05)
β	1,132*	(2,41)
N	3.261	
Prob > chi2	0,000	
Log likelihood	-825,617	
Censored obs	3.041	
Uncensored obs	220	
Wald	74,09	
LR Test	4,69	
Prob > chi2	0,030	
R ² predito	0,242	

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significativa a 10%; ** significativa a 5%; *** significativa a 1%

Como se vê, a reeleição do prefeito (PreRe00) para a gestão seguinte favorece significativamente a aprovação de suas contas porventura analisadas pelo TCU. Dois argumentos, não excludentes, podem explicar este fenômeno: o *primeiro*

seria que tendem a ser reeleitos os prefeitos que praticam menos irregularidades, seja por seleção do eleitorado ou por estratégia para a conquista de um segundo mandato, como argumentam Finan e Ferraz (2005). Um *segundo* argumento está no maior controle do prefeito, em um segundo mandato, sobre os dados e procedimentos burocráticos e jurídicos que permeiam eventuais ações iniciadas pelo controle interno do executivo federal sobre sua primeira gestão. Como exemplo (conforme capítulo 4), a motivação para parcela significativa das Tomadas de Contas Especiais (TCEs) iniciadas contra os municípios está na simples *omissão em prestar contas* dos convênios e, uma vez iniciado o exame da aplicação desses recursos, freqüentemente outras irregularidades são reveladas.

O nível de transferências de capital (*per capita*) da União para os municípios, entre 1997-2000 (TCpc9700) apresenta-se positivo e estatisticamente significativo, o que pode ser explicado com dois argumentos complementares: *por um lado*, como previsto na literatura e comprovado empiricamente em alguns modelos da seção anterior (total de irregularidades e irregularidades na saúde), o gasto com investimentos tende a favorecer a prática de irregularidades; *por outro*, essas transferências se realizam sempre por meio de convênios, o que exige posterior prestação de contas, favorecendo em alguma medida o controle do órgão/ministério transferidor dos recursos, enquanto as transferências de recursos para gastos correntes têm ocorrido crescentemente por meio de instrumentos mais ágeis (como as transferências *fundo-a-fundo*), que dispensam a realização de prestação de contas e, como visto no capítulo 3, a estrutura de autocontrole dos ministérios é extremamente débil para acompanhar/fiscalizar a execução desses recursos. Contudo, vale salientar que o nível dessas transferências não se mostrou estatisticamente significativo na maioria dos modelos relativos às perdas no período 2001-2004, considerando-se os achados *in loco* dos sorteios da CGU. Em outras palavras, o desempenho das políticas é impactado pelo desperdício de recursos de custeio e de capital, mas a sanção ocorre predominantemente em relação à má aplicação dos recursos para investimento.

5.3 Impacto das Perdas de Agenciamento no desempenho das políticas sociais

Identificados e mensurados os determinantes das perdas de agência, com as variações decorrentes dos diferentes desenhos institucionais adotados, a análise se volta para o efeito dessas perdas no desempenho das políticas sociais. Em outros termos, as perdas de agência passam, de agora em diante, a serem tomadas como variáveis explicativas dos indicadores sociais.

O argumento normativo que predominou na constituinte de 1988 fundava-se na crença de que a ampliação do grau de liberdade dos municípios na execução dos recursos transferidos pela União conduziria a melhores resultados, pela adaptabilidade das políticas às especificidades locais, isto é, pelo aproveitamento de oportunidades que seriam desperdiçadas caso fossem mais rígidos os regulamentos e controles, bem como padronizados os resultados esperados. De fato, com o nível de centralização política e administrativa existente à época, elevar a autonomia dos entes subnacionais, desconcentrando o poder político e econômico do governo central era uma necessidade do processo de redemocratização. O que não significa dizer que o desenho adotado e o nível de autonomia concedida no processo de descentralização conduziram aos resultados desejados.

Expectativa antagônica decorre da teoria da delegação, segundo a qual as oportunidades geradas podem ser utilizadas visando *rent-seeking* e a provisão de *club goods*, em detrimento da provisão de bens públicos, em sentido *lato*. Nesse sentido, a última questão de pesquisa a ser respondida é como as perdas de agência impactam o resultado das políticas públicas. A hipótese levantada é que as perdas de agência contribuem negativamente para o desempenho das políticas públicas.

Inicialmente, cabe assinalar que a mensuração do efeito dessas perdas não deve ocorrer à revelia da situação pré-existente. Tal procedimento conduziria ao surgimento de endogeneidade: por exemplo, se o reduzido nível de bem-estar da população (medido, p.ex, pelo IDH-M) contribui para a elevação das perdas, a verificação do impacto destas perdas (com a sua inclusão como independentes, nos modelos) nos indicadores sociais assume uma função de causalidade reversa e os seus resultados serão viesados, amplificados. Em outros termos, é preciso considerar que as

contribuições dos governos têm um caráter apenas incremental nos indicadores sociais. Nesse sentido, os resultados efetivos alcançados pelos governos resultam da direção e intensidade da evolução dos indicadores sociais, *considerada a situação pré-existente*. Para obter esse efeito, nos modelos seguintes foram incluídos como um dos regressores (X) as variáveis dependentes (Y) defasadas, relativas ao último ano do governo antecessor.

O impacto das perdas na evolução dos indicadores de saúde e educação foi estimado utilizando-se *modelos de regressão censurada (tobit)*, os quais se caracterizam por desconsiderar (censurar) os casos em que as variáveis dependentes apresentam valores inferiores ou superiores a determinados limites (valores censurados à esquerda e à direita, respectivamente). O *tobit* apresenta-se mais consistente que os estimadores de MQO, tendo em vista que as variáveis dependentes selecionadas constituem-se em variáveis efetivamente censuradas à esquerda (nos 4 casos) e à direita (em 3 dos 4 casos). Nos modelos seguintes, esses valores não foram especificados, mas assumidos pelo *software* estatístico.

Uma das formas mais relevantes para classificar os indicadores sociais visando a formulação e avaliação de políticas é diferenciá-los conforme a natureza do ente, se recurso, processo ou realidade empírica (Jannuzzi, 2001). Os indicadores-insumo correspondem à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos alocados a um determinado programa/política. Os indicadores-processo ou fluxo são indicadores intermediários, que refletem o esforço operacional de alocação dos recursos. Enquanto os insumos quantificam os recursos alocados, os indicadores-produto refletem os resultados desses programas/políticas na realidade social. Nesta seção, verificou-se o impacto das perdas na evolução de indicadores de esforço e de resultados (Jannuzzi, 2001), para a saúde e educação. No caso da assistência social, em consequência da carência de dados desagregados ao nível dos municípios, examinou-se a existência de algum Centro de Atendimento a Pessoas com Deficiência (em 2005), como o indicador de esforço. Os indicadores de esforço compreendem indicadores de insumo (*input*) e processo/fluxo (*throughput*), enquanto

os indicadores de resultados compreendem os indicadores de produto (*output*) e impacto (*outcome*)⁸⁹.

Foram incluídas como variáveis de controle o nível de institucionalização dos conselhos gestores setoriais (em 1999), a população estimada (em 2004) e a taxa de urbanização em 2000 (o nível de urbanização é um indicador positivamente correlacionado a melhores indicadores de bem-estar, por favorecer a acessibilidade aos serviços públicos e reduzir o custo da sua provisão). Os resultados são apresentados em seguida.

5.3.1 Impacto das Perdas de Agência na Saúde

Inicialmente será observado o impacto das perdas na saúde para a dinâmica do indicador de esforço, o *número de procedimentos de atenção básica realizados no SUS, por usuário, em 2004*. Por meio deste indicador, pretende-se avaliar a evolução da estrutura efetiva da oferta de serviços básicos, compreendendo as consultas médicas (da atenção básica), acrescidas do conjunto de procedimentos definidos pelo Ministério da Saúde como adequados e necessários para a resolutividade esperada do sistema de saúde existente em qualquer município. A quantidade de procedimentos realizada foi ponderada pela quantidade de habitantes que não possuem acesso a planos/seguros privados de saúde, dependendo exclusivamente da provisão de serviços públicos (ou pagamento no ato, uma modalidade extremamente onerosa para os segmentos de baixa renda).

Como informado na introdução da seção, foi introduzido nos modelos como uma das variáveis de controle (X), o valor defasado da variável dependente, referente ao último ano da gestão antecessora, representando o legado das gestões anteriores, sob o qual ocorre o efeito incremental da gestão analisada. Os resultados são apresentados na tabela 37.

As perdas totais (TotSaud) ou quando especificadas em irregularidades (IrrSaud) ou impropriedades (ImprSaud) afetam negativamente a provisão dos

⁸⁹ Como exemplos de indicadores, podem ser citados: como *insumos*, os recursos humanos, financeiros e equipamentos alocados; como *processo*, o número de consultas médicas/ano e merendas escolares; como *produto*, a mortalidade infantil e o percentual de crianças fora da escola.

serviços, mesmo após a inclusão de variáveis controle. Como previsto, o legado (PrABus00) apresenta uma grande capacidade preditiva em todos os modelos, sofrendo apenas uma pequena redução à medida que são introduzidas as demais variáveis de controle.

Tabela 37

Impacto das Perdas de Agência na Saúde: Procedimentos de Atenção Básica, por Usuário						
	irregularidades		impropriedades		total	
VD: PrABus04	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
PrABus00	0,720*** (20,08)	0,715*** (19,70)	0,718*** (19,97)	0,714*** (19,59)	0,717*** (20,01)	0,713*** (19,62)
IrrSaud	-0,049** (-2,36)	-0,046** (-2,20)				
ImprSaud			-0,054** (-2,00)	-0,050* (-1,85)		
TotSaud					-0,036*** (-2,60)	-0,033** (-2,42)
ConSau99		0,106 (0,69)		0,120 (0,79)		0,103 (0,68)
Pop04		-0,000 (-1,12)		-0,000 (-1,12)		-0,000 (-1,06)
TxUrb00		0,006 (0,76)		0,007 (0,77)		0,006 (0,75)
constante	2,985*** (7,81)	2,387*** (3,03)	2,975*** (7,48)	2,312*** (2,92)	3,151*** (7,72)	2,550*** (3,18)
N	592	592	592	592	592	592
LR chi2	290,63	292,49	289,06	291,05	291,76	293,45
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² predito	0,623	0,625	0,622	0,624	0,624	0,626
Log likelihood	-1705,398	-1704,471	-1706,184	-1705,189	-1704,837	-1703,991
cens (esq)	1	1	1	1	1	1
cens (dir)	1	1	1	1	1	1
Ñ/cens	590	590	590	590	590	590

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

A tabela 38 traz a análise do impacto das perdas no indicador de resultado selecionado para a saúde, a mortalidade infantil. O coeficiente de mortalidade infantil se constitui em um dos mais robustos indicadores da situação de saúde e condições de vida, sendo empregado como um dos indicadores básicos na

avaliação de políticas de saúde. Pela multiplicidade de seus determinantes, que compreendem características individuais (idade da mãe, patologias congênitas/hereditárias), estruturais (meio-ambiente, níveis de renda e bem-estar da família) e de acesso a bens e serviços de saúde (públicos e privados) e saneamento básico, previsivelmente o objeto deste estudo (as perdas de agência em saúde) apresenta um efeito bastante limitado na evolução desse indicador. Apesar disso, ou exatamente por conta disso, é relevante observar se as perdas apresentam efeito significativo no comportamento de um indicador dessa abrangência.

Tabela 38

**Impacto das Perdas de Agência na Saúde:
Mortalidade Infantil**

	irregularidades		impropriedades		total	
VD: CMI04	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
CMI00	0,161*** (4,81)	0,167*** (4,94)	0,163*** (4,85)	0,169*** (4,99)	0,161*** (4,77)	0,166*** (4,90)
IrrSaud	0,126* (1,86)	0,136** (2,00)				
ImprSaud			0,085 (0,95)	0,097 (1,08)		
TotSaud					0,078* (1,72)	0,086* (1,89)
ConSau99		-0,068 (-0,14)		-0,123 (0,25)		-0,070 (-0,14)
Pop04		-0,000 (-0,43)		-0,000 (-0,38)		-0,000 (0,46)
TxUrb00		0,032 (1,15)		0,031 (1,11)		0,032 (1,15)
constante	13,645*** (12,35)	11,899*** (4,63)	14,066*** (12,40)	12,535*** (4,87)	13,509*** (11,57)	11,737*** (4,50)
N	604	601	604	601	604	601
LR chi2	27,69	30,05	25,15	27,21	27,20	29,60
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² predito	0,199	0,205	0,192	0,196	0,198	0,204
Log likelihood	-2271,283	-2259,172	-2272,555	-2260,592	-2271,528	-2259,395
cens (esq)	63	62	63	62	63	62
cens (dir)	1	1	1	1	1	1
Ñ/cens	540	538	540	538	540	538

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significativa a 10%; ** significativa a 5%; *** significativa a 1%

Conforme a expectativa, o poder explicativo dos modelos é bastante inferior ao obtido dos modelos relativos ao esforço. Do mesmo modo que nos modelos anteriores, as perdas apresentam um efeito socialmente negativo, ou seja, contribuem para elevar, ou mais precisamente reduzir em menor intensidade a mortalidade infantil. Contudo, desagregando-se as perdas de acordo com o tipo, as *impropriedades* (ImprSaud), não apresentaram significância estatística (modelos 3 e 4), sinalizando que os principais efeitos dos problemas de gestão na área decorrem da prática de *irregularidades*.

5.3.2 Impacto das Perdas de Agência na Educação

Tendo em vista que a política educacional do governo central priorizou inicialmente a universalização do acesso às séries iniciais do ensino fundamental, os indicadores de esforço e resultado selecionados referem-se ao desempenho da rede municipal de ensino da 1^a. a 4^a. séries. Como indicador de esforço, foi escolhido a qualidade dos recursos humanos, representada pelo *percentual de docentes com formação superior* (em 2004). Os resultados são apresentados na tabela 39.

A intensidade das perdas totais (TotEduc) e aquelas decorrentes de *irregularidades* (IrrEduc) mostram um impacto negativo para a melhoria do nível de formação dos docentes das escolas públicas da rede municipal. Entretanto, as perdas decorrentes de *impropriedades* (ImprEduc) na aplicação de recursos federais não apresentam significância estatística.

Deve-se salientar o comportamento da terceira variável de controle, a taxa de urbanização em 2000 (TxUrb00), que possui um impacto positivo significativo, o que pode ser interpretado como uma tendência à melhoria do nível de formação dos docentes dos municípios onde a população (e a rede municipal de ensino) é predominantemente urbana. Em outras palavras, ocorre uma tendência à manutenção do nível inadequado de formação dos docentes nas localidades em que parcela significativa da rede municipal de ensino se encontra ou é destinada a populações rurais, ampliando a desigualdade pré-existente.

Tabela 39

Impacto das Perdas de Agência na Educação: % Docentes com nível superior de formação (1ª. a 4ª. séries)						
VD: DocNS04	irregularidades		impropriedades		total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
DocNS00	0,953*** (17,74)	0,885*** (15,16)	0,975*** (17,83)	0,912*** (15,51)	0,951*** (17,50)	0,886*** (15,05)
IrrEduc	-0,191** (-2,31)	-0,194** (-2,36)				
ImprEduc			0,003 (0,01)	0,071 (0,32)		
TotEduc					-0,139** (-1,97)	-0,135* (-1,92)
ConEdu99		-0,820 (-1,26)		-0,777 (-1,19)		-0,830 (-1,28)
Pop04		0,000 (0,08)		-0,000 (-0,20)		0,000 (0,07)
TxUrb00		0,134*** (2,71)		0,141*** (2,80)		0,131*** (2,63)
constante	17,837*** (12,83)	13,333*** (3,84)	15,972*** (9,68)	10,766*** (2,87)	18,090*** (11,59)	13,703*** (3,81)
N	475	475	475	475	475	475
LR chi2	258,27	268,68	252,95	263,24	256,82	266,80
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² predito	0,652	0,662	0,647	0,657	0,651	0,660
Log likelihood	-2.107,431	-2102,226	-2110,090	-2104,945	-2108,156	-2103,165
cens (esq)	0	0	0	0	0	0
cens (dir)	5	5	5	5	5	5
Ñ/cens	470	470	470	470	470	470

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

Na tabela 40 são apresentados os efeitos das perdas de agência no indicador que mensura o desempenho do sistema escolar. A variável selecionada foi a *taxa de aprovação dos alunos de 1ª. a 4ª séries da rede municipal de ensino* (em 2004). A diferença entre o número de alunos matriculados e aprovados reflete o insucesso escolar, ocasionado pela repetência, abandono e evasão.

Como pode ser visto, as perdas de agência, no total ou quando categorizadas de acordo com seu tipo (irregularidades ou impropriedades), contribuem para reduzir o nível de aprovação dos estudantes. Da mesma forma que nos modelos referentes à qualificação dos docentes, a taxa de urbanização em 2000 (TxUrb00)

mostra-se significativa e positiva, ou seja, ocorreu uma melhoria no desempenho escolar principalmente nos municípios mais urbanizados, certamente refletindo inclusive a melhoria da qualidade de formação dos seus docentes. O comportamento desta variável aponta para um aumento da distância na qualidade entre as redes municipais de ensino, em prejuízo da população dos pequenos municípios, onde o nível de ruralização é mais elevado.

Tabela 40

Impacto das Perdas de Agência na Educação: Taxa de Aprovação (1ª. a 4ª. séries)						
VD: TxApr04	irregularidades		impropriedades		total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
TxApr00	0,663*** (25,82)	0,640*** (25,34)	0,667*** (26,10)	0,647*** (25,67)	0,659*** (25,67)	0,638*** (25,26)
IrrEduc	-0,117*** (-3,57)	-0,101*** (-3,14)				
ImprEduc			-0,284*** (-3,45)	-0,194** (-2,37)		
TotEduc					-0,114*** (-4,17)	-0,094*** (-3,45)
ConEdu99		0,197 (0,82)		0,190 (0,79)		0,187 (0,78)
Pop04		-0,000 (-0,32)		-0,000 (0,37)		-0,000 (-0,024)
TxUrb00		0,093*** (5,36)		0,090*** (5,09)		0,089*** (5,12)
constante	28,110*** (14,33)	23,656*** (10,93)	28,194*** (14,27)	23,486*** (10,59)	28,922*** (14,53)	24,400*** (11,03)
N	570	570	570	570	570	570
LR chi2	470,81	503,58	469,98	499,35	475,33	505,57
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
R ² predito	0,751	0,768	0,751	0,766	0,754	0,769
Log likelihood	-2031,229	-2014,848	-2031,644	-2016,959	-2028,972	-2013,849
cens (esq)	1	1	1	1	1	1
cens (dir)	4	4	4	4	4	4
Ñ/cens	565	565	565	565	565	565

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

5.3.3 Impacto das Perdas de Agência em serviços de Assistência Social

Como já explicitado anteriormente, tendo em vista a carência de dados desagregados ao nível dos municípios, a existência de algum Centro de Atendimento a Pessoas com Deficiência (em 2005) será utilizado como indicador de esforço, entendendo-o como *proxy* da qualidade do serviço provido para este segmento do público-alvo da política de assistência social. Como a variável dependente é binária (0=não; 1=sim), empregou-se a regressão logística (*logit*). Foram incluídos como controles o tamanho da população em 2000, o IDH-M em 2000, o percentual de pessoas com deficiência (PcD) em 2000, o nível de gastos *per capita* do município (média 2001-2004) e o grau de institucionalização dos conselhos de assistência social. Os resultados são demonstrados na tabela 41.

O volume total de ocorrências (TotASoc) e as perdas decorrentes de irregularidades (IrrASoc) são significantes, o que não ocorre com as impropriedades (ImprASoc). Ratificando o observado nas outras áreas, os efeitos dessas ocorrências são negativos sobre a qualidade do atendimento a esse segmento alvo da política pública.

O comportamento das variáveis de controle merece ser destacado: quanto mais elevados o IDH-M (IDHM00), o porte do município (Poplog00) e o percentual de deficientes na população (PcD2000), maiores as chances de existência de um serviço especializado. Consta-se assim uma grande distância entre o caráter universalista presente na política normativa e a acessibilidade efetiva desse segmento aos serviços. A significância do tamanho da população aponta para a existência de um *efeito zoo*, ou seja, existe uma tendência à oferta desse serviço apenas nos municípios que atingem um determinado número mínimo de habitantes, da mesma forma que acontece com zoológicos, museus e casas de espetáculos (a diferença, aqui, é que se trata de uma política de provisão de bens meritórios com pretensões universalistas, e não de atividades de lazer e/ou de uso descontínuo).

Tabela 41

Impacto das Perdas de Agência na Assistência Social: Existência de Centro de Atendimento a PcD			
	irregularidades	impropriedades	total
VD: CAPD05	(1)	(2)	(3)
IrrASoc	-0,043** (-1,97)		
ImprASoc		-0,023 (-0,61)	
TotASoc			-0,038** (-2,00)
PcD2000	0,064** (2,00)	0,055* (1,75)	0,064** (2,00)
GpcM0104	-0,000 (-0,21)	-0,000 (-0,22)	-0,000 (-0,06)
IDHM00	12,100*** (5,99)	11,389*** (5,64)	11,606*** (5,82)
ConASo99	0,010 (0,13)	0,003 (0,04)	0,013 (0,15)
Poplog00	0,531*** (3,65)	0,502*** (3,52)	0,528*** (3,64)
constante	-14,896*** (-7,07)	-14,112*** (-6,80)	-14,486*** (-6,97)
N	361	361	361
LR chi2	82,35	78,64	82,47
Prob > chi2	0,000	0,000	0,000
R ² predito	0,449	0,442	0,450
Log likelihood	-200,339	-202,189	-200,276

Fonte: elaboração própria.

Nota: Os valores entre parênteses expressam os valores padronizados dos coeficientes.

* significante a 10%; ** significante a 5%; *** significante a 1%

Por outro lado, a oferta de serviços nas localidades que possuem um elevado percentual de pessoas com deficiência merece ser interpretada com prudência. À primeira vista, ela pode ser entendida como uma resposta à demanda, a qual é influenciada inclusive pelo aumento da longevidade (e das deficiências adquiridas com a elevação da idade dos indivíduos) característica das localidades que apresentam um elevado IDH-M. Contudo, pode representar também a existência de *magnet welfare*, ou seja, as localidades que oferecem esses serviços passam a atrair demandantes de outras localidades que não o provêm, representando um incentivo à subprovisão desse serviço.

5.4 Considerações Finais

Este capítulo visou testar as hipóteses elencadas na introdução da pesquisa, relativas às causas e efeitos das perdas de agência existentes na relação União / municípios. As ocorrências detectadas *in loco* nas fiscalizações da CGU foram consideradas como *proxies* das perdas efetivas nas três funções governamentais analisadas, relativas às gestões municipais do período 2001-2004. As expectativas e os achados oriundos dos modelos econométricos são apresentados sinteticamente na tabela 42.

Tabela 42

Perdas de Agência (2001-2004): Resumo dos Resultados de Hipóteses													
Hipótese	Exp (+/-)	3 áreas			Saúde			Educ			Ass.Soc		
		Tot	Irr	Imp	Tot	Irr	Imp	Tot	Irr	Imp	Tot	Irr	Imp
<i>tamanho do setor público</i>	+	+*	+	+*	+*	+*	+*	+	-	+	+	-	+
<i>gasto per capita</i>	+	+*	+*	+	+*	+*	+	+	+	-	+*	+*	+*
<i>% de vereadores eleitos pelo partido do prefeito</i>	+	+*	+*	+	-	-	-	+*	+*	+	+	+	+
<i>margem de vitória do prefeito</i>	-	-*	-*	-	-*	-	-*	-*	-*	-	-	-	+
<i>nível de transferências de capital recebido da União</i>	+	+	+*	+	+	+*	-	-	+	-*	-	+	-*

Fonte: elaboração própria.

Observa-se que no total das perdas das 3 áreas, à exceção do nível de transferências de capital *per capita*, as quatro outras hipóteses são confirmadas. Desagregando-se essas perdas pelas áreas, contudo, percebe-se que as diferenças entre os desenhos institucionais das políticas alteram não apenas a magnitude, mas a própria significância dos determinantes. Na saúde, a área que apresenta a maior coordenação federal, as perdas são determinadas principalmente por variáveis institucionais (tamanho do setor público e gasto *per capita*), podendo também ser considerada a

margem de vitória do prefeito. Na educação, onde o governo central tem uma pequena capacidade de coordenação, cumprindo um papel apenas suplementar de apoio técnico e financeiro, as perdas de agência são determinadas principalmente pelas características da competição política local, o nível de oposição política (% dos vereadores do partido do prefeito) e a margem da vitória eleitoral. Considerada a partir dos serviços oferecidos às pessoas com deficiência, a política de assistência social foi implementada principalmente nas localidades que já dispunham de melhores níveis de condições de vida, o que explica a significância apenas do gasto *per capita* da área como determinante das perdas.

Concentrando o foco nas irregularidades, consideradas como *proxy* de corrupção/*rent-seeking*, o montante das perdas é influenciado pelos níveis de gasto *per capita*, de oposição política no legislativo e das transferências de capital da União. Novamente, desagregando-se os resultados por funções de governo, observa-se na saúde a significância das variáveis institucionais (tamanho do setor público e *gasto per capita*), enquanto na educação prevalecem as variáveis eleitorais (% de vereadores do partido do prefeito e margem de vitória) e na assistência social apenas o nível de gasto *per capita*. O nível das transferências de capital da União só demonstra impacto na saúde, não sendo possível afirmar se isso decorre da pequena participação da educação e assistência social nesses gastos, ou da prática de irregularidades nas despesas de custeio dessas áreas em intensidade semelhante.

As hipóteses testadas apresentam uma pequena capacidade de explicar as perdas decorrentes de impropriedades, aqui consideradas como *proxy* má gestão. No agregado, apenas a elevação do tamanho do setor público tem um impacto positivo e significativo. Na saúde, além do tamanho do setor público, a margem de vitória do prefeito também contribui, em sentido inverso. Na assistência social, a única hipótese confirmada refere-se ao gasto *per capita*. Na educação, nenhuma das cinco hipóteses levantadas se confirma. Educação e assistência social, todavia, apresentam um comportamento inesperado do nível de transferências de capital da União: quanto mais este se eleva, menor a intensidade das perdas por impropriedades. Uma possível explicação para este achado está no direcionamento desses gastos, no período, para localidades que já possuíam mais capacidade de gestão, o que é compatível com os

achados de Ferreira e Bugarin (2004), Vieira e Arvate (2008) e Brollo (2008), ou seja, as transferências de capital (a maior parte das transferências voluntárias) não tem um caráter redistributivo e são constringidas para os entes cujas irregularidades são detectadas pelo controle interno.

Comparando o efeito dos determinantes entre as áreas, verifica-se que o tamanho do setor público e o gasto *per capita* impactam principalmente a saúde, o nível de apoio ao prefeito no legislativo se reflete nas irregularidades em educação e a margem de vitória contribui para as irregularidades na educação e impropriedades na saúde. Desse modo, se uma reduzida margem de vitória contribui para elevar as perdas, na educação isso se traduz na prática de mais irregularidades, enquanto na saúde se reflete na capacidade de gestão (impropriedades). Em síntese, as análises evidenciaram que onde a coordenação federativa é maior (saúde), os determinantes das perdas são de natureza institucional e onde a coordenação é menor (educação), o mais importante é a racionalidade eleitoral dos agentes políticos locais.

Em seguida o capítulo evidenciou que vários fatores importantes para a intensidade das perdas não tem relevância para as sanções impostas pelo TCU. Como este tem um comportamento reativo ao controle interno do executivo e o mecanismo (fundo-a-fundo, convênio etc) utilizado para a transferência dos recursos faz uma grande diferença na ação do controle interno (pelo menos antes dos sorteios da CGU), os municípios que tem contas julgadas irregulares tendem a ser aqueles cujos prefeitos não foram reeleitos e executaram recursos federais relativos a obras/investimentos.

Por fim, foi examinado o efeito das perdas de agência em indicadores das três áreas de políticas. O propósito foi examinar se a inobservância das regras definidas pelos órgãos repassadores de recursos se constitui em formas de adaptar as políticas às particularidades locais, visando assim obter melhores resultados (o que teria um efeito positivo nos indicadores, recomendando uma maior flexibilização das regras), ou, pelo contrário, o descumprimento das regras tende a manter os indicadores sociais em patamares indesejáveis (o que recomendaria ampliar a coordenação e controle/monitoramento do governo central sobre as políticas). Nesse sentido, foram examinados em cada área um indicador de esforço e, na saúde e educação, também um indicador de resultados. Os achados estão sintetizados na tabela 43.

Tabela 43

Impactos das Perdas de Agência (2001-2004)					
Resumo dos Resultados de Hipóteses					
Hipótese	Proc. At.Bás	Mort.Inf	% Doc NS	Tx.Aprov	CAPcD
Irregularidade	-*	+	-*	-*	-*
Impropriedade	-*	+	+	-*	-
Total	-*	+	-*	-*	-*

Fonte: elaboração própria.

As perdas (irregularidades, impropriedades e o somatório destas) apresentam um impacto socialmente negativo em todos os indicadores, não apresentando significância estatística apenas as ocorrências de impropriedades em relação ao coeficiente de mortalidade infantil, ao percentual de docentes das séries iniciais do ensino fundamental com nível superior de formação e à provisão de atendimento especializado para PcD. Em todas as situações testadas, as perdas por irregularidades apresentam um impacto (coeficiente padronizado) maior que o causado pelas impropriedades, evidenciando que a obtenção de melhores resultados com os recursos federais transferidos para os municípios depende da melhoria dos mecanismos de coordenação e controle/monitoramento do comportamento de seus agentes.

A taxa de urbanização em 2000, uma das variáveis de controle, apresentou efeito positivo e significativo nos dois indicadores relativos à educação. Esses resultados sugerem que os indicadores da saúde, onde há mais coordenação federativa, tem melhorado independentemente da taxa de urbanização, o que não ocorre na educação, onde a capacidade regulatória limitada tem resultado em melhorias mais expressivas nos indicadores dos municípios mais urbanizados (que já apresentavam correlação positiva com os indicadores da área), ampliando o *gap* que os separa das localidades com maior participação relativa de estudantes da zona rural. O grau de institucionalização dos conselhos setoriais não demonstrou significância nem para reduzir as perdas, nem para melhorar os resultados das políticas, evidenciando uma tendência de institucionalização meramente formal, com uma baixíssima efetividade, desempenhando um papel muito distante daquele para o qual foram idealizados.

Conclusão

Este trabalho foi empreendido com o objetivo de contribuir para a compreensão da relação entre os níveis de responsabilização dos governantes e o desempenho das políticas públicas. Com esse intuito, foram analisados os problemas de delegação presentes na execução, pelos municípios, das três políticas sociais (saúde, educação e assistência social) que passaram por um intenso processo de descentralização a partir do início dos anos 90.

O estudo tomou como pressuposto que a elevação do poder decisório dos municípios não se fez acompanhar de aumento equivalente no seu nível de responsabilização, resultando em elevadas perdas de delegação para a União e cidadãos locais, como decorrência da reduzida capacidade de monitoramento e sanção pelo governo central e eleitores. Nesse sentido, o processo de responsabilização dos governos locais foi analisado em duas direções: na relação com seus eleitores, que escolhem os governantes; e com o governo central, que transfere recursos para a execução dessas políticas.

Desde meados dos anos 90 as políticas sociais vem passando por significativas reformas, incorporando proposições do debate internacional na Saúde (Conferência da OMS em Alma-Ata, 1978) e Educação (Conferência de Jontien, 1990), refletindo-se na priorização da atenção básica em saúde e na definição de critérios objetivos e redistributivos para a repartição dos recursos da educação, além de certa priorização do ensino fundamental. Na assistência social, a política federal substituiu a visão caritativa pela provisão de bens meritórios e tem migrado crescentemente da provisão de serviços para a transferência direta de renda.

A primeira constatação do trabalho é a trajetória nitidamente ascendente do gasto social federal e da descentralização de recursos financeiros da União para os entes subnacionais, desde o início dos anos 80 e especialmente após a nova constituição. Vale dizer, sob o aspecto financeiro, um dos elementos centrais para a estabilidade e maturação das políticas, não se observa um comportamento errático no

financiamento, apontado por vários analistas ao considerarem a participação do gasto social no orçamento ou no PIB.

A desagregação desse gasto social por áreas, contudo, revelou um comportamento não previsto do governo central: a redução de seu interesse em financiar a execução local de serviços públicos descentralizados. Isso explica a trajetória errática e expansão limitada dos gastos com bens públicos como a educação, saúde e serviços assistenciais, ao mesmo tempo em que foram fortemente elevados os gastos com a transferência direta de renda a pessoas, na previdência e assistência sociais. O argumento mais freqüente é que tem havido uma especialização das esferas federativas na execução das políticas, o que explica o efeito da descentralização no gasto público consolidado, mas não justifica o motivo da variação do gasto federal nestas áreas ser limitado.

O argumento apresentado neste trabalho é que como os recursos descentralizados geram créditos políticos para os governos subnacionais, que possuem ainda condições de transferir as responsabilidades de seus insucessos para o governo central, este reduz seus esforços nessas áreas, direcionando-os para programas onde concentra os créditos em seu favor, as transferências diretas a pessoas. Estas transferências diretas permitem ao cidadão comparar claramente promessas *x* realizações, enquanto os serviços públicos (situação agravada pelas competências concorrentes da estrutura federativa) demandam uma análise muito mais sofisticada. De modo complementar, a redução do interesse em financiar os serviços locais gerou uma necessidade de buscar melhores resultados com as transferências que o governo central realiza – crescentemente de forma não voluntária –, por meio das reformas setoriais e da construção de mecanismos de controle da execução local dessas políticas.

No outro pólo, ao combinar uma elevada centralização fiscal (arrecadação) com uma crescente descentralização do gasto/execução das políticas sociais, descentralização partidária e fragmentação política, o arranjo institucional de 1988 gerou incentivos à elevação do risco moral e à preferência dos agentes locais pela provisão de *club goods*, à redução do interesse dos eleitores pelo controle do desempenho do governo local e fragilidade dos mecanismos de freios e contrapesos.

Nesse sentido, o trabalho investigou a efetividade da crença de uma forte conexão eleitoral no nível local, que induziria a conversão da ampla autonomia concedida aos governos locais pós-88 em ações mais responsivas e responsáveis. Objetivamente, se a arena eleitoral premia ou sanciona os governos pelo seu desempenho, que escolhas dos prefeitos caracterizam um bom governo na avaliação da população? E como o contexto político local interfere nesse processo de responsabilização?

A análise das eleições municipais de 2000 e 2004 confirmou as hipóteses testadas: a escolha de política pública que mais favoreceu a reeleição dos prefeitos foi a realização de obras (refletida na elevação da taxa de investimentos), enquanto o desempenho da educação apresentou um impacto significativo apenas em 2004 e a saúde não obteve impacto em nenhuma das duas eleições. Por outro lado, o contexto político local apresenta-se como o principal fator para o êxito eleitoral dos prefeitos e de seus desafiantes: quanto maior a margem de vitória do prefeito na eleição anterior e menor a competitividade no momento de tentar sua reeleição, maiores suas chances de vitória. Em outros termos, a crença normativa de valorização do desempenho dos prefeitos na provisão de melhores serviços públicos básicos de saúde e educação mostrou-se frustrada, ou seja, na avaliação dos governos locais os eleitores tendem a valorizar mais a realização de obras que a gestão de serviços públicos. À medida que são reduzidos os incentivos da arena eleitoral para melhorias na provisão daqueles bens públicos, o papel das agências de controle torna-se ainda mais relevante.

A análise do desenho institucional do sistema de controle público revelou que, na origem, a compatibilidade entre o desenho dos controles interno e externo era apenas formal. A partir da influência do TCU e de pressões da opinião pública em consequência de denúncias de desvios de recursos, em 1994 o controle interno do executivo federal foi redesenhado e posteriormente vinculado diretamente ao Presidente da República. No período 1994-2002 o órgão central do sistema esteve voltado principalmente à avaliação de programas, sendo seu foco redirecionado a partir de 2003 para se constituir em uma agência anti-corrupção. Essa evolução, contudo, não se reproduziu com a mesma intensidade nos órgãos de autocontrole de cada ministério.

Por sua vez, o TCU (agência de controle externo) foi perdendo ao longo de sua trajetória algumas das principais características do *tipo ideal* das Cortes de Contas. Fortalecido com a constituição de 1988, conta com autonomia política e operacional, além de estabilidade financeira e crescente qualificação de seus recursos humanos, tendo ampliado significativamente sua produtividade a partir de 2003, com novas regras de funcionamento. Contudo permanecem as falhas de desenho que o distanciam do *tipo ideal* desse modelo, ou seja, sua ação é focada em verificação de conformidade *a posteriori*, com um trâmite excessivamente burocrático, resultando em decisões intempestivas que tendem a ser submetidas à revisão judicial.

A análise de sua ação sobre a execução de recursos federais pelos municípios revelou níveis muito reduzidos de cobertura, uma extrema dependência de iniciativas do controle interno do executivo e uma elevada intempestividade das decisões, características que constituem incentivos a comportamentos desviantes por parte dos agentes políticos. O exame dos dados permitiu verificar também o impacto do desenho institucional das políticas no risco de descoberta e sanção das irregularidades: enquanto a CGU verifica *in loco* uma maior intensidade de ocorrências na saúde, a maior parcela dos processos julgados pelo TCU refere-se à educação. Essa variação resulta das diferenças entre os modelos de descentralização: os recursos transferidos fundo-a-fundo pela educação exigem a apresentação de uma prestação de contas simplificada para o Ministério ao final do exercício, enquanto na saúde é suficiente a aprovação do relatório anual de gestão pela comissão bipartite existente nos estados.

Para identificar e mensurar os determinantes das perdas de agência, foram elaborados modelos explicativos separadamente por irregularidades e impropriedades e agregando essas duas categorias, para o conjunto dos recursos observados e para cada uma das três áreas. Regra geral, as cinco hipóteses testadas foram confirmadas (em alguns casos não houve significância estatística):

- a) *quanto maior o tamanho do setor público na economia local, maior tende a ser o nível de intensidade das perdas de agência*, refletindo o baixo dinamismo econômico, elevação do grau de dependência da sociedade em relação ao governo local e a reduzida capacidade de gestão.

- b) *quanto maior o gasto per capita (geral e específico, por área), maior tende a ser o nível de intensidade das perdas de agência, tendo em vista a ampliação da materialidade e oportunidades de comportamentos rent-seeking.*
- c) *quanto maior o percentual de vereadores do partido do prefeito, mais elevadas as perdas de agência, tendo em vista a fragilização dos mecanismos de freios e contrapesos.*
- d) *quanto maior a margem de vitória do prefeito, menor o nível de ocorrências de perdas, o que pode ser explicado pela sua perspectiva de horizonte temporal mais longo e mais autonomia frente a interesses especiais, inclusive presentes no legislativo.*
- e) *quanto mais elevado o nível de transferências de capital da União, mais elevadas as perdas, ratificando a literatura que aponta os gastos com investimentos como os preferidos para ações rent-seeking.*

Quando comparados os determinantes das perdas em saúde e educação, percebe-se uma distinção importante: na saúde, onde o governo central conta com mais capacidade de coordenação/regulação, as perdas decorrem principalmente de variáveis institucionais, como o tamanho do setor público e o gasto *per capita*, enquanto na educação, onde o papel do governo central é supletivo, as perdas decorrem principalmente das características da disputa política local. Vale dizer, a reduzida coordenação federativa na educação tem servido principalmente ao atendimento de interesses eleitorais dos agentes locais.

Como esperado a partir da análise institucional do TCU, os determinantes das sanções por ele impostas aos governos locais pelo julgamento de atos irregulares se distinguem, em certa medida, daqueles que dão origem às perdas. Os municípios com contas julgadas irregulares tendem a ser aqueles cujos prefeitos não foram reeleitos e executaram recursos federais para investimentos. A reeleição pode estar sugerindo uma melhor seleção pelos eleitores ou uma estratégia do agente político para renovar seu mandato. O argumento apresentado neste trabalho (que não exclui os anteriores) é que uma vez reeleito, o prefeito tem mais controle sobre os dados e procedimentos burocráticos necessários à aprovação de suas contas.

Por fim, o estudo analisou o impacto das perdas de agência no desempenho das políticas sociais. O objetivo era examinar se o descumprimento das regras tem levado à obtenção de resultados melhores ou piores, o que significa indagar se o mais recomendável é ampliar a flexibilização das regras ou a capacidade de coordenação e controle do governo central sobre a execução descentralizada dessas políticas. Nesse sentido, foram examinados indicadores de esforço e resultado. Os resultados confirmaram a hipótese testada, ao evidenciarem que as perdas apresentam um impacto socialmente negativo (exceto as impropriedades, em algumas situações). O grau de institucionalização dos conselhos gestores setoriais, uma das variáveis de controle, não demonstrou significância para reduzir as perdas de agência nem para melhorar os efeitos das políticas, revelando uma tendência de baixíssima efetividade.

A taxa de urbanização, utilizada como outra variável de controle, apontou que na educação, onde a coordenação federativa é menor, as melhorias mais expressivas dos indicadores ocorreram nos municípios mais urbanizados, ampliando a distância que os separa daqueles onde há uma maior proporção da população rural.

Em síntese, esta pesquisa trouxe algumas contribuições importantes para o debate acerca da descentralização e do controle político: em primeiro lugar, demonstrou empiricamente os limites efetivos da responsabilização vertical dos agentes políticos locais em direção à sociedade local e ao governo central; em segundo, a análise do desenho institucional evidenciou os problemas na interação das agências federais de controle, que reduzem a efetividade do sistema; em terceiro, revelou o efeito do desenho institucional das políticas na intensidade e nos determinantes das perdas de delegação, no risco de descoberta e sanção de comportamentos indesejáveis e na dinâmica dos seus indicadores de esforço e resultado; por fim, mostrou que as perdas de agência geram efeitos socialmente negativos, tanto quando se originam de corrupção/*rent-seeking* quanto de má gestão, o que exigem tratamentos específicos.

Finalmente, o trabalho aponta para uma agenda de pesquisa que revaloriza o município como unidade analítica, o funcionamento e interações dos órgãos de controle público e as especificidades das áreas de políticas para a dinâmica do comportamento dos atores e dos resultados por eles produzidos.

Referências Bibliográficas

AFFONSO, Rui. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. São Paulo em Perspectiva, v.10, n.3, São Paulo, 1996.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a Federação? Revista de Sociologia e Política, n.24, Curitiba, 2005.

ALSTON, Lee; MELO, Marcus; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación N°. R-509. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2005.*

ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v.18, n.2, São Paulo, 2004.

ARRETCHE, Marta. Quem Taxa e Quem Gasta: a barganha federativa na federação brasileira. Revista de Sociologia e Política, n.24, Curitiba, 2005.

BALEEIRO, Aliomar. Constituições Brasileiras: 1891. Coleção Constituições Brasileiras, v.2, 2^a. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. Constituições Brasileiras: 1946. Coleção Constituições Brasileiras, v.5, 2^a. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BARDHAN, Pranab. *Decentralization of Governance and Development. The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, N^o. 4, 2002, pp. 185-205.

BARDHAN, Pranab; MOOKHERJEE, Dilip. *Decentralization, Corruption And Government Accountability: An Overview*. 2005. Disponível em: <http://emlab.berkeley.edu/users/webfac/bardhan/papers/BardhanDecent,Corruption.pdf>. Acesso em Agosto/2007.

BARZELAY, Michael. Instituições Centrais de Auditoria e Auditoria de Desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. In: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. O Controle Externo e a Nova Administração Pública: uma visão comparativa. Brasília: TCU, 2002.

BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE Jr, William N; FEREJOHN, John. *A Political Theory of Federalism*. In: FEREJOHN, John; RAKOVE, Jack N; RILEY, Jonathan (eds). *Constitutional Culture and Democratic Rule*. New York: Cambridge University Press, 2001, pp. 223-270.

BEHN, Robert. O Novo Paradigma da Gestão Pública e a Busca da *Accountability* Democrática. In: Revista do Serviço Público, Ano 49, N.4, Brasília, 1998.

BESLEY, Timothy; COATE, Stephen. *Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: a political economy approach. Journal of Public Economics* 87 (2003) 2611– 2637.

BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. *Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment. ICER Working Paper N. 3/2007* (2007).

BRASIL. Constituições Brasileiras: 1969. Coleção Constituições Brasileiras, v.6a. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Disponível em www.cgu.gov.br.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Gestão: Exercício 2003. Brasília: CGU, 2004.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Gestão: Exercício 2004. Brasília: CGU, 2005.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Gestão: Exercício 2005. Brasília: CGU, 2006.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Gestão: Exercício 2006. Brasília: CGU, 2007.

BRASIL. CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório das Atividades no Ano de 2001. Brasília: CGU, 2002.

BRASIL. CORREGEDORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Atividades da Corregedoria-Geral da União no Ano de 2002. Brasília: CGU, 2003.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em www.ibge.gov.br.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Disponível em www.ipea.gov.br.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Assistência Social e Segurança Alimentar. *In:* Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Nº 13, Edição Especial. Brasília: IPEA, 2007a.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Educação. *In:* Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Nº 13, Edição Especial. Brasília: IPEA, 2007b.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Saúde. *In:* Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Nº 13, Edição Especial. Brasília: IPEA, 2007c.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Disponível em www.inep.gov.br.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Relatório de Atividades, 1997. Brasília: ME/FNDE, 1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Relatório de Atividades, 1998. Brasília: MEC/FNDE, 1999.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Relatório de Atividades, 1999. Brasília: MEC/FNDE, 2000.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Relatório de Atividades, 2000. Brasília: MEC/FNDE, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Relatório de Atividades, 2001. Brasília: MEC/FNDE, 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Relatório de Atividades, 2002. Brasília: MEC/FNDE, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Relatório de Atividades, 2003. Brasília: MEC/FNDE, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Relatório de Atividades, 2004. Brasília: MEC/FNDE, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Relatório de Atividades, 2005. Brasília: MEC/FNDE, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Relatório de Atividades, 2006. Brasília: MEC/FNDE, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Disponível em www.stn.fazenda.gov.br.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Balanço Geral da União: 1999. Volume C. Brasília: Ministério da Fazenda, 2000.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO. Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (IN SFC-01, de 04/2001). Brasília: Ministério da Fazenda, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. DENASUS. A Gestão da Auditoria Federal e o SNA: mudanças no componente federal, rumo à efetivação do Sistema Nacional de Auditoria: problemas, ações e resultados. Brasília: MS/DENASUS, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. DENASUS: Relatório de Gestão 2003. Brasília: MS/DENASUS, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. DENASUS: Relatório de Gestão 2004. Brasília: MS/DENASUS, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. DENASUS: Relatório de Gestão 2005. Brasília: MS/DENASUS, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. DENASUS: Relatório de Gestão 2006. Brasília: MS/DENASUS, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. DEPARTAMENTO DE CONTROLE, AVALIAÇÃO E AUDITORIA. Relatório Gerencial: Exercício de 1999. Brasília: MS/DCAA, 2000.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SUS (DATASUS). Disponível em www.datasus.gov.br.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Catálogo de Indicadores de Monitoramento dos Programas do MDS. Brasília: MDS, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Relatório de Gestão, 2004. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Relatório de Gestão, 2006. Brasília: MDS, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Relatório de Gestão, 2007. Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Relatório de Atividades 2006. Brasília: MPOG, 2007.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República; MARE, 1995.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em www.tcu.gov.br.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA. Convênios e Tomada de Contas Especial. Brasília: TCU/ISC, 2005.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plano Estratégico 2006-2010. TCU: Brasília, 2006a.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório das Atividades do TCU:
Exercício de 2000. Brasília: TCU, 2001.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório das Atividades do TCU:
Exercício de 2001. Brasília: TCU, 2002.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório das Atividades do TCU:
Exercício de 2002. Brasília: TCU, 2003.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades do TCU:
Exercício de 2003. Brasília: TCU, 2004.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades do TCU:
Exercício de 2004. Brasília: TCU, 2005.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades do TCU:
Exercício de 2005. Brasília: TCU, 2006b.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades do TCU:
Exercício de 2006. Brasília: TCU, 2007a.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Atividades do TCU:
Exercício de 2007. Brasília: TCU, 2008.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Gestão: Exercício de
1997. Brasília: TCU, 1998.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em www.tse.gov.br.

- BROLLO, Fernanda. *Who Is Punishing Corrupt Politicians – Voters or the Central Government? Evidence from the Brazilian anti-corruption Program*. In: LACEA, 2008. Milan: Bocconi University, 2008.
- CALVERT, Randall L; McCUBBINS, Mathew D; WEINGAST, Barry R. *A Theory of Political Control and Agency Discretion*. *American Journal of Political Science*, Vol. 33, N^o. 3, 1989, Pp. 588-611.
- CAMARGO, José Márcio. *Política Social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos*. São Paulo em Perspectiva, v.18, n.2, São Paulo, 2004.
- CAMPELO, Valmir. *O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v.47, Nr.2, 2003.
- CARNEIRO, Leandro Piquet; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. *Definindo a Arena Política Local: sistemas partidários municipais na federação brasileira*. In: *Dados*, vol. 51, N. 2, Rio de Janeiro, 2008.
- CASTRO, Domingos Poubel. *ATIVA – Sistema de Planejamento e Acompanhamento de Atividades da Secretaria Federal de Controle*. Brasília: MF/SFC, 1996. (mimeo)
- CASTRO, Jorge Abrahão; MENEZES, Raul Miranda. *Avanços e Limites na Gestão da Política Federal de Ensino Fundamental nos anos 1990*. TD N. 947. Brasília: IPEA, 2003.
- CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecido; CHAVES, José Valente; DUARTE, Bruno Carvalho; SIMÕES, Helenne Barbosa. *Gasto Social e Política Macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. TD N^o. 1324. Brasília: IPEA, 2008.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro; BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1967*. Coleção *Constituições Brasileiras*, v.6, 2^a. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

CHHIBBER, Pradeep; NOORUDDIN, Irfan. (2004), “*Do Party Systems Count? The Number of Parties and Government Performance in the Indian States*”. *Comparative Political Studies*, 37,2.

COASE, Ronald Harry. *The Nature of the Firm*. In: *Economica*, Vol. 4, N^o. 16, 1937, pp. 386-405. Disponível em: <http://www.cerna.ensmp.fr/Enseignement/CoursEcoIndus/SupportsdeCours/COASE.pdf>. Acesso em: Agosto/2007.

COSTA, Nilson Rosário; SILVA, Pedro Luís Barros; RIBEIRO, José Mendes. A Descentralização do Sistema de Saúde no Brasil. In: *Revista do Serviço Público*, Ano 50, N.3, Brasília, 1999.

DIAMOND, Jack. *The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective*. IMF Working Paper (WP/02/94), 2002. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=879645>.

DIAZ, Maria Dolores Montoya. *Qualidade do Gasto Público em Educação no Brasil*. In: *Qualidade do Gasto Público no Brasil: sugestões para melhorar os resultados das políticas públicas, sem aumento de impostos*. Relatório Parcial. São Paulo: FIPE;ETCO,2007.

ENIKOLOPOV, Ruben; ZHURAVSKAYA, Ekaterina. *Decentralization and Political Institutions*. *Journal of Public Economics* (2007), doi:10.1016/j.jpubeco.2007.02.006.

FALLETI, Tulia. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, ano 8, n.16, Porto Alegre, 2006.

FERNANDES, Reynaldo; PAZELLO, Elaine Toldo. Avaliação de políticas sociais: incentivos adversos, focalização e impacto. In: LISBOA, Marcos de Barros; MENEZES FILHO, Naércio Aquino (orgs). *Microeconomia e Sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2001.

FERNANDES, Roberta; SOUSA, Hermino; RAMOS, Francisco. *Are the Law, Democracy and Socioeconomic Factors related to the level of Corruption in Brazilian States?* In: XXXVI ANPEC, Salvador, 2008.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. *Reelection Incentives and Political Corruption: Evidence from Brazil's Municipal Audit Reports*. In: *American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Providence, Rhode Island*, 2005.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana Bello. Corrupção, Má Gestão e Desempenho Educacional: evidências a partir da fiscalização dos municípios. In: XXXVI ANPEC, Salvador, 2008.

FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião; BUGARIN, Mauricio Soares. Transferências Voluntárias no Federalismo Fiscal Brasileiro: efeito do ciclo fiscal de meio de mandato sobre as eleições municipais. IX Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: STN, 2004.

FISMAN, Raymond; GATTI, Roberta. *Decentralization and Corruption: evidence across Countries*. *Journal of Public Economics* 83 (2002) 325–345.

FONSECA, Cristina. A Institucionalização da Saúde Pública no Brasil (1930-1945): consolidando dualidades. In: V ABCP, Belo Horizonte, 2006.

FONSECA, Francisco; ANTUNES, Fernando; SANCHES, Oscar. Os Controles Internos. In: SPECK, Bruno Wilhelm (org). Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas, SP: Unicamp, 2002. (p29-50)

GUJARATI, Damodar. Econometria Básica. 3ª ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

HINDRIKS, Jean; LOCKWOOD, Ben. *Centralization and Political Accountability*. (July 15, 2004). CORE Discussion Paper N°. 2004/52, SSRN-Social Science Research Network.

IPEA; FADE-UFPE; CEF. SIMBRASIL: Sistema de Informações Sócio-Econômicas dos Municípios Brasileiros, 1991-2003 (Banco de dados). Recife, 2004. In: Consórcio de Informações Sociais, 2005. Disponível em: <<http://www.cis.org.br>>. Acesso em janeiro/2008.

JANNUZZI, Paulo Martino. Indicadores Sociais no Brasil. Campinas: Alínea, 2001.

JENSEN, Michael C; MECKLING, William H. *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*. *Journal of Financial Economics*, Vol. 3: 303-360, 1976.

KEEFER, Philip. (2005), “*Democratization and clientelism: Why are young democracies badly governed?*”. *World Bank Policy Research Working Paper* 3594.

KEEFER, Philip; KHEMANI, Stuti. (2004), “*Why do the poor receive poor services?*” *World Bank Policy Research Working Paper*.

KEEFER, Philip; VLAICU, Razvan. (2004), “*Democracy, Credibility and Clientelism*”. *World Bank Policy Research Working Paper* 3472.

- KHEMANI, Stuti. *Decentralization and Accountability: Are Voters More Vigilant in Local than in National Elections?* (2001). *World Bank Policy Research Working Paper* N°. 2557.
- KITSCHOLT, Herbert. *Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities*. *Comparative Political Studies* 2000; 33; N° 6/7; 845-879.
- LIMA, Luciana Dias. Conexões entre o Federalismo Fiscal e o Financiamento da Política de Saúde no Brasil. In: *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 12, N. 2, Rio de Janeiro, 2007.
- LUBAMBO, Cátia Wanderley. *Desempenho da Gestão Pública: como a população avalia o governo em pequenos municípios?* Recife: Fundaj, 2006.
- LUPIA, Arthur. *Delegation of Power: Agency Theory*. In: SMELSER, Neil J; BALTES, Paul B. (eds.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* 5: 3375 - 3377. Oxford: Elsevier, 2001.
- LUPIA, Arthur; McCUBBINS, Mathew D. *Learning from Oversight: Fire Alarms and Police Patrols Reconstructed*. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 1994, Vol 10, N° 1, 96-125.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan (2006). *“Eleições e Representação”*. Lua Nova, 67. São Paulo: CEDEC.
- MARTINEZ, Thiago Sevilhano. *Qualidade do Gasto em Saúde no Brasil*. In: *Qualidade do Gasto Público no Brasil: sugestões para melhorar os resultados das políticas públicas, sem aumento de impostos*. Relatório Parcial. São Paulo: FIPE;ETCO,2007.

MARTINS, Raily Azevêdo Costa. A (re) Introdução do Decreto Autônomo no Ordenamento Jurídico Brasileiro, análise de caso concreto: o sistema de controle interno do poder executivo federal. Monografia (especialização em Direito Público). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2006.

McCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger; WEINGAST, Barry. *Administrative Procedures as Instruments of Political Control. Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol 3, N^o 2, 1987, 243-277.

McCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger; WEINGAST, Barry. *Conditions for Judicial Independence. Legal Studies Research Paper Series. Research Paper N. 07-43* (2006). University of San Diego. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=895723. Acesso: julho/2007.

McCUBBINS, Mathew; SCHWARTZ, Thomas. *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. American Journal of Political Science*, Vol 28, Issue 1 (1984), 165-179.

MEDEIROS, Ana Cláudia Alves. *Accountability Horizontal: o papel do Tribunal de Contas da União e os limites de sua atuação*. Monografia (MBA em planejamento, Orçamento e Gestão Pública). Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2007.

MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. TD N^o. 852. Brasília: IPEA, 2001.

MELLO, Austregesilo Ferreira; GRAZIA, Grazia; SOUZA JÚNIOR, Homero. O Ciclo Orçamentário. In: SPECK, Bruno Wilhelm (org). *Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas, SP: Unicamp, 2002.

- MELO, Marcus André. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “*Hobbesianismo Municipal*”: efeitos perversos da descentralização? São Paulo em Perspectiva, v.10, n.3, São Paulo, 1996a.
- MELO, Marcus André. *Governance* e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal. In: Revista do Serviço Público, ano 47, v.120, n.1. Brasília: ENAP, 1996b.
- MELO, Marcus André. O Controle Externo na América Latina. São Paulo: IFHC; Santiago de Chile: Ceplan, 2008.
- MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Maurício. *Political and Institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian audit institutions. Comparative Political Studies*, 42(9), 2009.
- MENDES, Constantino Cronemberger; SOUSA, Maria Conceição Sampaio. O Papel da Demanda na Despesa Pública em Educação e Saúde em Municípios Brasileiros. TD N^o. 1197. Brasília: IPEA, 2006.
- NUNES, André; SANTOS, James Richard Silva; BARATA, Rita Barradas; VIANNA, Solon Magalhães. Medindo as Desigualdades em Saúde no Brasil: uma proposta de monitoramento. Brasília: Opas; Ipea, 2001.
- O`DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? Novos Estudos CEBRAP, N.31. São Paulo, 1991. (p25-40)
- O`DONNELL, Guillermo. *Horizontal Accountability: the legal institutionalization of mistrust*. In: Mainwaring, Scott e Welna, Christopher (eds), *Democratic accountability in Latin America*. Oxford/Nova York, 2003 (p34-54).

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. (1998). *Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996*. TD N°. 649. Brasília: IPEA.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Evolução, Determinantes e Dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996*. TD N°. 649. Brasília: IPEA, 1998.

OLIVIERI, Cecília. *Política e Burocracia no Brasil: o controle sobre a execução das políticas públicas*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus; FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. *The Corruption-Enhancing Role of Re-Election Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil's Audit Reports*. *Political Research Quarterly* (2008).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Cadernos MARE da Reforma do Estado, vol.1. Brasília: MARE, 1997.

PINDYCK, Robert; RUBINFELD, Daniel. *MICROECONOMIA*. 6ª. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras: 1934*. Coleção Constituições Brasileiras, v.3, 2ª. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

PORTO, Walter Costa. *Constituições Brasileiras: 1937*. Coleção Constituições Brasileiras, v.4, 2ª. ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

RIBEIRO, Leandro Molhano. *Partidos Políticos e Gastos Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2004)*. In: V ABCP, Belo Horizonte, 2006.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Controle Interno e Paradigma Gerencial. TD N. 17. Brasília: ENAP, 1997.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. Especialização e Autonomia Funcional no Âmbito do Tribunal de Contas da União. Disponível em: www.planalto.gov.br/CCIVIL/Consulta_Publica/agencia_nacion.htm. Acesso em agosto/2007.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: sobre significados e medidas. Revista Sociologia & Política, Vol-24, 2005, p. 9-27.

ROSE-ACKERMANN, Susan. (2001). *Desarrollo y Corrupción*. GAPP, N. 21.

SANTANA, Victor Leal. O Impacto das Auditorias da CGU sobre o Desempenho Administrativo Local. In: Revista da CGU, 5ª ed. Brasília: CGU, 2008.

SANTISO, Carlos. *El día que me quieras: parlamentos y presupuestos en América Latina*. In: BRAUN, Miguel; FRERS, Luciana Diaz; UÑA, Gerardo (eds). *Cada cual; ¿atiende su juego? El rol del Congreso en el Presupuesto Nacional de Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Laboratório de Estudos Experimentais (LEEX). Disponível em: www.ucam.edu.br/leex.

SEABRIGHT, Paul. *Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model*. *European Economic Review*, 40, (1996) 61-89.

SHUGART, Matthew Soberg; MORENO, Erika; CRISP, Brian F. *The Accountability Deficit in Latin America*. Disponível em: <http://kellogg.nd.edu/events/pdfs/Shugart.pdf>. Acesso em: Setembro/2006.

- SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. Dados, v.44, n.3, Rio de Janeiro, 2001.
- SOUZA, Celina. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. São Paulo em Perspectiva, v.18, n.2, São Paulo, 2004.
- SPECK, Bruno Wilhelm (org). Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas, SP: Unicamp, 2002.
- SPECK, Bruno Wilhelm; NAGEL, José. A Fiscalização dos Recursos Públicos pelos Tribunais de Contas. In: SPECK, Bruno Wilhelm (org). Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. Campinas, SP: Unicamp, 2002.
- STAPENHURST, Rick; TITSWORTH, Jack. *Features and functions of supreme audit institutions*. (2002). Disponível em: <http://www.worldbank.org/afr/findings>, acesso em Jan/2008.
- STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano *et al*. A Política das Políticas Públicas: progresso econômico e social na América Latina. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.
- STOCK, James; WATSON, Mark. Econometria. São Paulo: Addison Wesley, 2004.
- TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. (2001), “*Corrupción, Inversión Pública y Crecimiento*”. *GAPP*, 21.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU em Números. TCU: Brasília, 2007b.

- TOMMASI, Mariano; WEINSCHELBAUM, Federico. *Centralization vs. Decentralization: a principal-agent analysis. Journal of Public Economic Theory*, 9 (2), 2007, pp. 369-389.
- TREISMAN, Daniel. (2007) *What Have We Learned About the Causes of Corruption From Ten Years of Cross-National Empirical Research? Annual Review of Political Science*, Vol. 10.
- TULLOCK, Gordon. A Teoria da Escolha Pública. In: TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon. *Falhas de Governo: uma introdução à teoria da escolha pública*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005 (PP.82-91; 55-63)
- ULYSSEA, Gabriel; FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury Patrick. O Impacto do Fundef na Alocação de Recursos para a Educação Básica. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 36, N.1. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.
- VALENTE, Maria Jovita Wolney. *AGU Legislação: caderno 1*. Brasília: AGU, 2007.
- VAZQUEZ, Daniel Arias. Desequilíbrios Regionais no Financiamento da Educação: a política nacional de equidade do Fundef. In: *Revista de Sociologia e Política*, N.24, Curitiba, 2005.
- VIEIRA, Fausto; ARVATE, Paulo Roberto. Eleições Municipais: como interagem os prefeitos e as outras esferas de governo para alcançar maior sucesso nas urnas. In: XXXVI ANPEC, Salvador, 2008.
- WORSHAM, Jeff; GATRELL, Jay. *Multiple Principals, Multiple Signals: A Signaling Approach to Principal-Agent Relations. The Policy Studies Journal*, Vol. 33, N^o. 3, 2005, 363-376.

ZAMBONI Filho, Yves; LITSCHIGZ, Stephan. *Law enforcement and local governance in Brazil: evidence from random audit reports*. In: *Northeast Universities Development Consortium Conference*, 2006. Disponível em: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=NEUDC2006&paper_id=247. Acesso em março/2007.

Legislação Consultada

BRASIL. Decreto N^o. 2.839, de 06 de novembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_principal.htm. Acesso em março/2008.

BRASIL. Decreto N^o. 3.591, de 06 de setembro de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_principal.htm. Acesso em novembro/2007.

BRASIL. Decreto N^o. 3.782, de 05 de abril de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/Quadro_2001.htm. Acesso em novembro/2007.

BRASIL. Decreto N^o. 4.113, de 05 de fevereiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_principal.htm. Acesso em novembro/2007.

BRASIL. Decreto N^o. 4.118, de 07 de fevereiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_principal.htm. Acesso em novembro/2007.

BRASIL. Decreto N^o. 4.177, de 28 de março de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_principal.htm. Acesso em novembro/2007.

BRASIL. Decreto Nº. 4.250, de 27 de maio de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_principal.htm. Acesso em março/2008.

BRASIL. Decreto Nº. 4.304, de 16 de julho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/_Quadro_2002.htm. Acesso em novembro/2007.

BRASIL. Decreto Nº. 4.785, de 21 de julho de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_principal.htm. Acesso em novembro/2007.

BRASIL. Decreto Nº. 4.923, de 18 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_principal.htm. Acesso em novembro/2007.

BRASIL. Decreto Nº. 5.480, de 30 de junho de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_principal.htm. Acesso em novembro/2007.

BRASIL. Decreto Nº. 5.482, de 30 de junho de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_principal.htm. Acesso em novembro/2007.

BRASIL. Decreto Nº. 5.483, de 30 de junho de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_principal.htm. Acesso em novembro/2007.

BRASIL. Decreto Nº. 6.170, de 25 de julho de 2007. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm. Acesso em maio/2008.

BRASIL. Decreto N^o. 64.135, de 25 de fevereiro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Quadros/1960-1969.htm. Acesso em novembro/2007.

BRASIL. Decreto N^o. 767, de 05 de março de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/_Dec_principal.htm. Acesso em março/2008.

BRASIL. Decreto N^o. 966-A, de 07 de novembro de 1890. In: BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plano Estratégico 2006-2010. TCU: Brasília, 2006a.

BRASIL. Decreto-Lei N^o. 199, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/_quadro.htm. Acesso em dezembro/2007.

BRASIL. Decreto-Lei N^o. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/_quadro.htm. Acesso em dezembro/2007.

BRASIL. Lei Complementar N^o. 73, de 10 de fevereiro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Quadro_Lcp.htm. Acesso em março/2008.

BRASIL. Lei N^o. 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_lei-principal.htm. Acesso em novembro/2007.

BRASIL. Lei N^o. 10.259, de 12 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_lei-principal.htm. Acesso em março/2008.

BRASIL. Lei N^o. 10.480, de 02 de julho de 2002. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_lei-principal.htm. Acesso em
março/2008.

BRASIL. Lei N^o. 10.522, de 19 de julho de 2002. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_lei-principal.htm. Acesso em
março/2008.

BRASIL. Lei N^o. 10.549, de 13 de novembro de 2002. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_lei-principal.htm. Acesso em
março/2008.

BRASIL. Lei N^o. 10.683, de 28 de maio de 2003. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_lei-principal.htm. Acesso em
novembro/2007.

BRASIL. Lei N^o. 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm. Acesso
em dezembro/2007.

BRASIL. Lei N^o. 8.443, de 16 de julho de 1992. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_lei-principal.htm. Acesso em
novembro/2007.

BRASIL. Lei N^o. 8.490, de 19 de novembro de 1992. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_lei-principal.htm. Acesso em
dezembro/2007.

BRASIL. Lei N^o. 830, de 23 de setembro de 1949. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/QUADRO/anterior_1960.htm.
Acesso em novembro/2007.

BRASIL. Lei Nº. 9.028, de 12 de abril de 1995. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_lei-principal.htm. Acesso em
março/2008.

BRASIL. Lei Nº. 9.366, de 16 de dezembro de 1996. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_lei-principal.htm. Acesso em
março/2008.

BRASIL. Lei Nº. 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_lei-principal.htm. Acesso em
março/2008.

BRASIL. Lei Nº. 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_lei-principal.htm. Acesso em
dezembro/2007.

BRASIL. Lei Nº. 9.704, de 17 de novembro de 1998. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_lei-principal.htm. Acesso em
março/2008.

BRASIL. Medida Provisória Nº. 2.180-35, de 24 de agosto de 2001. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_QuadroGeral.htm. Acesso
em março/2008.

BRASIL. Medida Provisória Nº. 2.229-43, de 06 de setembro de 2001. Disponível
em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_QuadroGeral.htm.
Acesso em março/2008.

BRASIL. Medida Provisória Nº. 480, de 27 de abril de 1994. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/480.htm. Acesso em
dezembro/2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE. Instrução Normativa SFC N^o. 01, de 06 de abril de 2001. (mimeo)

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Resolução N^o. 155, de 04 de dezembro de 2002. In: Boletim do Tribunal de Contas da União. Especial. Brasília: TCU, 2007.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instrução Normativa TCU N^o. 13/96, de 13 de dezembro de 1996.

Anexo I

Informações Descritivas das Variáveis Utilizadas nos modelos econométricos							
Variável	Conteúdo e Informações complementares	Fonte	N	Média	DP	Mín	Máx
ArPr0104	Arrecadação própria (% da despesa), média 2001-2004.	STN	453	5,77	5,22	0,47	47,40
ArPr9700	Arrecadação própria (% da despesa), média 1997-2000.	STN	435	0,05	0,06	0,00	0,57
CAPD05	Existência de Centro de Atendimento a Pessoas com Deficiência, 2005. Variável binária (0=Não; 1=Sim).	IBGE	614	0,35	0,48	0	1
CMedph00	número de consultas médicas realizadas no SUS, por habit, 2000.	DATASUS	635	1,63	1,01	0	9,4
CMedph04	número de consultas médicas realizadas no SUS, por habit, 2004.	DATASUS	635	1,76	1,30	0	14,53
CMIO0	mortalidade infantil, em 2000.	DATASUS	635	22,90	17,25	0	141,41
CMIO4	mortalidade infantil, em 2004.	DATASUS	635	19,13	13,11	0	107,14
CompPr00	Competitividade na eleição p/ prefeito, 2000.	TSE	635	0,39	0,53	-1	2,5
CompPr04	índice de competitividade na eleição p/prefeito, 2004.	TSE	635	0,42	0,53	-1	3
ConASo99	Nível de institucionalização do conselho gestor da assistência social, 1999.	IBGE	632	2,85	1,56	0	4
ConEdu99	Nível de institucionalização do conselho gestor da educação no município, 1999.	IBGE	632	2,89	1,50	0	4
ConSau99	Nível de institucionalização do conselho gestor da saúde no município, 1999.	IBGE	632	3,32	1,21	0	4
Categorias: 0 - Não instalado; 1 - Consultivo, não paritário; 2 - Consultivo, paritário; 3 - Deliberativo, não paritário; 4 - Deliberativo, paritário.							
DocNS00	% docentes da 1ª. a 4ª. séries Ens Fundam (rede munic), c/ nível superior, 2000.	INEP	618	12,45	18,47	0	90,9
DocNS04	% docentes da 1ª. a 4ª. séries Ens Fundam (rede munic), c/ nível superior, 2004.	INEP	520	27,35	27,44	0	100
GASopc04	gasto <i>per capita</i> do governo local, em assistência social (2004).	STN; IBGE	489	31,16	27,56	0,13	238,13
GEducpc04	gasto per capita do governo local, em educação (2004).	STN; IBGE	494	233,93	129,58	0,03	1605,91
G7c0096	% gestantes c/ 7> consultas de pré-natal, pelo SUS (variação 2000 / 1996).	DATASUS	632	35,26	22,59	0	98,06
G7c0400	% gestantes c/ 7> consultas de pré-natal, pelo SUS (variação 2004 / 2000).	DATASUS	635	45,65	24,43	0	100,00
GpcM0104	gasto <i>per capita</i> do governo municipal, média 2001-2004.	STN; IBGE	454	686,07	443,89	247,79	5449,58
GpcM9700	gasto per capita do governo municipal, média 1997-2000.	STN; IBGE	446	448,07	764,44	146,23	15961,30
GSaupc04	gasto per capita do governo local, em saúde (2004).	STN; IBGE	489	165,64	108,72	0,28	1116,95
IDHM00	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), 2000.	SIMBR; PNUD	632	0,69	0,08	0,48	0,92
ImprASoc	Nr ocorrências de impropriedade na assistência social	CGU	522	3,40	3,80	0	26
ImprEduc	Nr ocorrências de impropriedade na educação	CGU	585	4,49	4,49	0	39
ImprSaud	Nr ocorrências de impropriedade na saúde	CGU	604	7,32	6,51	0	47

Informações Descritivas das Variáveis Utilizadas nos modelos econométricos

Variável	Conteúdo e Informações complementares	Fonte	N	Média	DP	Mín	Máx
ImprTot	Nr ocorrências de impropriedade nas três áreas (saúde, educação e assistência social).	CGU	635	13,89	10,89	0	57
IrrASoc	Nr ocorrências de irregularidade na assistência social	CGU	522	5,63	6,01	0	41
IrrEduc	Nr ocorrências de irregularidade na educação	CGU	585	7,73	11,16	0	116
IrrSaud	Nr ocorrências de irregularidade na saúde	CGU	604	8,63	8,57	0	64
IrrTot	Nr ocorrências de irregularidade nas três áreas (saúde, educação e assistência social).	CGU	635	19,96	18,82	0	145
MgVit00	margem de vitória dos prefeitos eleitos em 2000, (% votos válidos, 1.turno)	Ipea; TSE	620	16,37	15,61	0,08	91,80
MgVit96	margem de vitória dos prefeitos eleitos em 1996, (% votos válidos, 1.turno)	Ipea; TSE	600	14,09	13,62	0,02	85,77
Pop00	População, 2000	SIMBR; IBGE	632	24941,78	38672,21	1209	449476
Pop04	População estimada, 2004	DATASUS IBGE	635	26712,84	42510,82	1217	461638
Poplog00	População, 2000 (log)	SIMBR; IBGE	632	9,58	0,99	7,10	13,02
PcD2000	% população com algum tipo de deficiência, em 2000.	IBGE	632	16,00	4,26	2,47	29,62
Pr00xGF	partido do prefeito eleito em 2000 X coalizão de apoio ao governo central.	Cebrap; TSE	635	0,71	0,46	0	1
Pr04xGF	partido do prefeito eleito em 2004 X coalizão de apoio ao governo central.	Cebrap; TSE	635	0,50	0,50	0	1
Variável binária que informa a coincidência (1) ou não (0) entre o partido do prefeito eleito e os partidos que compunham a coalizão governista federal, no momento da eleição municipal.							
Pr00xGov	partido do prefeito eleito em 2000 X governador do estado, eleito em 1998.	Ipea; TSE	635	0,25	0,43	0	1
Pr04xGov	partido do prefeito eleito em 2004 X governador do estado, eleito em 2002.	Ipea; TSE	635	0,29	0,45	0	1
Variável binária que informa a coincidência (1) ou não (0) entre o partido do prefeito eleito e o do governador de seu estado, quando este foi eleito.							
PrABus00	Nr procedimentos de atenção básica realizados no SUS, por usuário, em 2000.	DATASUS	629	7,59	4,84	0,20	62,88
PrABus04	Nr procedimentos de atenção básica realizados no SUS, por usuário, em 2004.	DATASUS	625	8,02	5,40	0,04	68,93
PreRe00	Prefeito reeleito, em 2000.	TSE	620	0,41	0,49	0	1
PreRe04	Prefeito reeleito, em 2004.	TSE	378	0,39	0,49	0	1
Variável binária (1 = reeleito e 0 = não-reeleitos).							
Radio99	Qtde Emissoras de Rádio (1999)	IBGE	599	1,05	1,48	0	15
SeCom99	Sede de Comarca, em 1999.	IBGE	632	1,44	0,50	1	2
Variável binária (0=não e 1=sim).							
SsusNS02	% servidores do SUS, c/ nível superior, 2002.	DATASUS	619	26,20	12,36	0	87,71
SUSdep00	% população SUS-dependente, 2000.	DATASUS	631	96,36	7,72	11,73	100
SUSdep04	% população SUS-dependente, 2004.	DATASUS	634	95,91	7,35	13,80	100
Corresponde à parcela da população não coberta por planos/seguros privados de saúde, constituindo a demanda por serviços de atenção básica em saúde.							

Informações Descritivas das Variáveis Utilizadas nos modelos econométricos

Variável	Conteúdo e Informações complementares	Fonte	N	Média	DP	Mín	Máx
TCobEF00	Taxa de Cobertura (% total matrículas) da Rede Munic, 1ª. a 4ª. séries Ens. Fundam, em 2000.	INEP	618	53,90	23,73	2,12	100
TCobEF04	Taxa de Cobertura (% total matrículas) da Rede Munic, 1ª. a 4ª. séries Ens. Fundam, em 2004.	INEP	627	58,66	23,90	2,16	100
TCpc0104	média das transferências de capital da União para o município, per capita (2001-2004).	STN; IBGE	452	57160,96	95710,76	0	930555,30
TCpc9700	média das transferências de capital da União para o município, per capita (1997-2000).	STN; IBGE	446	92592,20	183497,90	0	2567036,00
TCUb9700	Contas irregulares, transferências federais no período 1997-2000. Variável binária, sendo 0 = contas regulares ou regulares com ressalvas e 1 = contas irregulares. Caso o município tenha tido mais de uma conta julgada e pelo menos uma delas tenha sido considerada irregular, prevalece esta situação.	TCU	85	0,76	0,43	0	1
Total3a	Nr ocorrências (irregularidades + impropriedades) nas três áreas (saúde, educação e assistência social).	CGU	635	33,85	24,94	1	183
TotASoc	Nr ocorrências (irregularidades + impropriedades) na assistência social	CGU	522	9,03	7,40	1	48
TotEduc	Nr ocorrências (irregularidades + impropriedades) na educação	CGU	585	12,22	13,38	1	140
TotSaud	Nr ocorrências (irregularidades + impropriedades) na saúde	CGU	604	15,95	12,86	1	92
TSP00	Tamanho do setor público (% do PIB da admin. pública / total do PIB local), 2000.	Ipea	632	0,28	0,15	0,01	0,78
TSP96	Tamanho do setor público (% do PIB da admin. pública / total do PIB local), 1996.	Ipea	578	0,20	0,12	0,00	0,65
TxApr00	Taxa de Aprovação, 1ª. a 4ª. séries do Ens. Fundam, Rede Munic, 2000.	INEP	617	73,00	14,59	16,3	100
TxApr04	Taxa de Aprovação, 1ª. a 4ª. séries do Ens. Fundam, Rede Munic, 2004.	INEP	627	75,83	13,07	34,8	100
TxAp0096	Taxa de Aprovação, 1ª. a 4ª. séries do Ens. Fundam, Rede Munic (variação 2000/1996).	INEP	534	7,17	12,62	-43,22	78,4
TxAp0400	Taxa de Aprovação, 1ª. a 4ª. séries do Ens. Fundam, Rede Munic (variação 2004/2000).	INEP	616	1,06	0,22	0,66	4,27
TxIn0104	Taxa de Investimento do governo municipal, média 2001-2004.	STN	453	12,01	6,24	0,87	53,04
TxIn9700	Taxa de Investimento do governo municipal, média 1997-2000. Percentual do orçamento municipal alocado a investimentos, média da gestão.	STN	435	12,41	6,29	1,63	43,39
TxInd00	Porcentagem Indigentes, 2000	SIMBR; IBGE	632	26,63	17,73	1,14	75,62
TxUrb00	Taxa de Urbanização, 2000	SIMBR; IBGE	632	59,81	22,97	8,34	100
VerpPr00	% vereadores do partido do prefeito eleito em 2000.	TSE	635	0,31	0,15	0	0,78
VerpPr96	% vereadores do partido do prefeito eleito em 1996.	TSE	620	0,32	0,18	0	1