

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

YVES BASTO ZAMBONI FILHO

AVALIANDO O AVALIADOR:  
Evidências de um Experimento de Campo sobre as Auditorias da CGU

São Paulo  
2012

YVES BASTO ZAMBONI FILHO

AVALIANDO O AVALIADOR:  
Evidências de um Experimento de Campo sobre as Auditorias da CGU

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo, sob orientação do Professor Carlos Pereira, PhD.

São Paulo  
2012

Zamboni Filho, Yves Basto. Avaliando o Avaliador: Evidências de um Experimento de Campo sobre as Auditorias da CGU / Yves Basto Zamboni Filho. - 2012.166 f.

Orientador: Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho.

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Avaliação - Brasil. 2. Auditoria interna. 3. Eficiência governamental. 4. Empresas públicas - Sistemas de controle. I. Pereira Filho, Carlos Eduardo Ferreira. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 657.6(81)



YVES BASTO ZAMBONI FILHO

AVALIANDO O AVALIADOR:  
Evidências de um Experimento de Campo sobre as Auditorias da CGU

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo, sob orientação do Professor Carlos Pereira, PhD..

Data da Aprovação:  
28/09/2012

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho (Orientador)  
EBAPE/FGV

---

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrúcio  
EAESP/FGV

---

Prof. Dr. Marcus Melo  
UFPE

---

Prof. Dr. Lucio Remuzat Rennó Júnior  
UNB

---

Prof. Dr. George Avelino Filho  
EAESP/FGV

## AGRADECIMENTOS

Iniciar e concluir o projeto de doutoramento é uma conquista individual, mas que no meu caso não teria sido possível sem a colaboração de um grande número de pessoas e instituições.

Em primeiro lugar agradeço a minha esposa pelo decisivo apoio no momento mais crucial deste projeto: o de começá-lo.

Este projeto não teria sido possível sem o apoio financeiro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fundação Getúlio Vargas, através de seus respectivos programas de incentivo e financiamento aos quais tive acesso.

Agradeço às várias pessoas na Controladoria-Geral da União que contribuíram direta ou indiretamente para a realização do experimento de campo, cujos resultados foram matéria prima essencial para este projeto. Em particular, agradeço especialmente ao Ministro Jorge Hage e ao Secretário Executivo Luiz Navarro, pela confiança e pela ousadia de apoiar um projeto inédito no Brasil.

Agradeço a todos os professores da FGV de São Paulo, em especial aos do Centro de Política e Economia do Setor Público (CEPESP), e ao professor Carlos Pereira, meu orientador, por ter aceitado o desafio da orientação em meio a adversidades.

Esta tese é dedicada a meus pais, por tudo que eles significam para mim e por terem me ensinado desde cedo que a educação é a mais importante das conquistas que alguém pode alcançar na vida.

## RESUMO

O Brasil praticamente alcançou a provisão universal dos serviços públicos de educação, saúde e assistência social nos últimos anos, mas a qualidade desses serviços ainda está bem atrás da maioria dos países desenvolvidos. As instituições de controle são atores relevantes nesse contexto, pois é seu dever avaliar a efetividade e a eficiência da provisão desses serviços públicos. Entretanto, pouco se sabe sobre a efetividade dessas instituições, especialmente no Brasil. Os artigos de Olken (2007), Reinikka e Svensson (2004) e Di Tella & Schargrodsky (2000) trazem alguns elementos para essa discussão, ao mostrar como e onde políticas de boas práticas podem funcionar em outros países. No Brasil, estudos empíricos sobre essas políticas são escassos. Nesta tese, meu principal objetivo é trazer evidências sobre a efetividade da auditoria pública no Brasil. Utilizando um experimento de campo, eu avalio a efetividade do trabalho de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Os principais tópicos discutidos aqui são relativos à gestão de programas em nível local e aos processos licitatórios a eles associados. Os municípios no grupo de tratamento são submetidos a um aumento na probabilidade de receber uma auditoria, enquanto os de controle permanecem com probabilidade inalterada. Os resultados sugerem que os gestores locais são sensíveis ao tratamento quando focamos as licitações, mas não quando a questão é a gestão de programas. Em seguida ao experimento, utilizo um modelo "Fora da Amostra" para sugerir um mecanismo de alocação de recursos financeiros e humanos, para melhorar os níveis de eficiência do trabalho de campo da CGU.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas; Efetividade; Eficiência; Experimentos; Controle interno; Municípios.

## ABSTRACT

Brazil have nearly achieved universal public service provision on education, health and social assistance, but the quality of these services it is still far behind those of most of developed countries. Auditing institutions are relevant actors on this matter, since is their duty to assess effectiveness and efficiency of public policy delivery. However, the effectiveness of the audit institutions themselves hardly known and debated, especially in Brazil. The works of Olken (2007), Reinikka & Svensson (2004) and Di Tella & Schargrotsky (2000) brought some insights to that discussion, showing how and where best practices policies may work in other countries. In Brazil, evidence based studies about the effectiveness of such policies is scarce. In this thesis, my main goal is to bring some evidence on how effective auditing policies are in Brazil. Using an policy experiment, I assess the effectiveness of CGU's auditing work on the Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. The main issues discussed here are related to program management and public procurement, both connected to federal policies run at local level. Municipalities on the treatment group were subjected to a higher audit probability while the ones on the control group had that probability unchanged. The results suggests that local level managers are responsive to the treatment when it comes to procurement processes, but not when managing other policies. Afterwards I employ an *Out of Sample* model to establish a human and financial resources allocation mechanism in order to improve efficiency levels of the CGU's field audit work.

Keywords:



## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	10
2	REVISÃO DA LITERATURA SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
2.1	<i>Breve Histórico Sobre Avaliação de Políticas Públicas</i> .....	15
2.2	<i>Tipos de Avaliação de Políticas Públicas</i> .....	18
2.2.1	Avaliação Formativa .....	18
2.2.2	Avaliação Somativa .....	20
2.3	<i>Mensuração da Performance das Políticas Públicas</i> .....	22
2.3.1	Indicadores de Gestão .....	22
2.3.2	Avaliação por meio de Experimentos .....	28
2.4	<i>Má Administração e Corrupção na Execução das Políticas Públicas</i> .....	33
2.4.1	Estratégias de Identificação .....	33
2.4.2	Estratégias de Combate .....	38
3	AVALIAÇÃO DA AUDITORIA PÚBLICA POR MEIO DE EXPERIMENTOS .....	44
3.1	<i>Contexto Institucional dos Sistemas de Controle das Contas Públicas no Brasil</i> .....	44
3.1.1	Os Tribunais de Contas.....	44
3.1.2	As Instituições de Controle Interno.....	46
3.1.3	O Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos .....	48
3.2	<i>Objetivos, Desenho e Funcionamento do Experimento</i> .....	49
3.3	<i>Modelo de Comportamento dos Agentes Públicos em Face ao Experimento</i> .....	59
4	INTENSIFICAÇÃO DA AUDITORIA MELHORA A GESTÃO DE PROGRAMAS? .....	64
4.1	<i>Programa Bolsa Família</i> .....	64
4.2	<i>Programa Saúde da Família</i> .....	69
4.3	<i>Resultados</i> .....	74
4.4	<i>Gestão de Programas e a Legislação Brasileira</i> .....	77
4.4.1	Contexto Institucional-Legal da Gestão de Programas e os Resultados do Experimento .....	78
4.5	<i>Conclusões do Capítulo</i> .....	84
5	INTENSIFICAÇÃO DA AUDITORIA MELHORA A GESTÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS?.....	85

5.1	<i>Compras Públicas no Brasil</i> .....	87
5.1.1	Suprimento de Fundos .....	88
5.1.2	O Processo Licitatório Brasileiro.....	91
5.2	<i>Codificação das Irregularidades e Coleta de Dados</i> .....	94
5.2.1	Codificação das Irregularidades .....	95
5.2.2	Estatística Descritiva dos Dados Coletados .....	97
5.3	<i>Resultados</i> .....	100
5.4	<i>Compras Públicas e a Legislação Brasileira</i> .....	104
5.5	<i>Conclusões do Capítulo</i> .....	106
6	APLICAÇÃO DE MODELOS DE PREVISÃO DO TIPO FORA DA AMOSTRA (OUT OF SAMPLE) NOS TRABALHOS DE AUDITORIA.....	108
6.1	<i>Crterios de “seleção estratgica de programas” na auditoria brasileira</i> .....	110
6.2	<i>Modelos de previsão</i> .....	114
6.2.1	Discussão Teórica sobre as Variáveis Explicativas.....	116
6.3	<i>Modelos de Regressão e Resultados</i> .....	124
6.3.1	<i>Modelos out-of-sample</i> .....	132
6.4	<i>Conclusões do Capítulo</i> .....	143
7	CONCLUSÕES E EXTENSÕES AO TRABALHO.....	146
	REFERÊNCIAS.....	149
	APÊNDICE A – Principais Etapas e Itens Verificados da Lei 8.666/ 93.....	160
	APÊNDICE B – Algumas das Punições Previstas na Legislação sobre Administração de Políticas Públicas.....	162
	Anexo – Ofício de Comunicação aos Prefeitos do Grupo de Tratamento.....	166

## 1 INTRODUÇÃO

O alcance do desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil<sup>1</sup>, ou seja, o texto constitucional impõe que este seja um dos norteadores das ações do governo. Um importante, quiçá determinante, fator para o alcance desse objetivo é a qualidade das instituições governamentais.

O conceito de instituições aqui utilizado está relacionado ao conjunto de normas definidoras da ação do setor público e os instrumentos de *enforcement* dessas normas. Há uma vasta literatura relacionando essas instituições ao sucesso ou ao fracasso de países na busca pelo desenvolvimento. É claro que a força dessas instituições depende em grande medida dos processos políticos e sociais de cada país, mas é difícil contestar a ideia de que as instituições são elementos definidores da sociedade, ao mesmo tempo em que são definidas por ela. Qualquer que seja a direção dessa relação de causalidade, se é que há uma, é marcante em um grande número de textos a importância de um ambiente onde as regras definidas pelo Estado são estáveis, respeitadas por todos e, preferencialmente, definidas de forma democrática. Respeitadas essas condições, as políticas públicas tenderiam a funcionar de forma adequada e o governo conseguiria entregar aos seus governados os serviços públicos financiados pelo recolhimento de impostos.

No Brasil é clarividente a deficiência na entrega de serviços públicos, a despeito do aumento significativo na oferta desses bens nos últimos anos. A visão geral que se tem é que eles são de má qualidade e/ou insuficientes. Apesar de a Carta de 1988 estabelecer uma vasta gama de direitos dignos de um *Welfare State* de países nórdicos, nos anos recentes nos aproximamos desses países muito mais nas rubricas de gasto público que na qualidade de serviços. Uma das hipóteses para esse fato está na deficiência de nosso sistema institucional, em pelo menos uma das condições acima destacadas.

As normas que regulam a ação do setor público e suas interações com os particulares são, sem sombra de dúvida, elaboradas num ambiente democrático onde o Congresso, a despeito das imperfeições existentes no processo legislativo, funciona de forma soberana e detém o efetivo poder de definir e alterar as leis do

---

<sup>1</sup> Constituição Federal, artigo 3º, inciso II.

país. Esse Congresso é eleito, também sem objeções a esta assertiva, de forma livre e com mecanismos onde o princípio da democracia representativa é plenamente respeitado, a despeito de suas imperfeições.

Com relação à estabilidade do arcabouço legislativo não se pode ser peremptoriamente afirmativo. Embora tenhamos uma razoável "segurança jurídica" no país, as regras concernentes ao setor público são alvo frequente de alterações, tanto pelo Congresso quanto pelo poder Executivo. Esses dois atores realizam tanto alterações legais quanto infra-legais por meio de instrumentos de regulamentação tais como decretos, portarias, resoluções e expedientes correlatos. A título de exemplo, a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula os processos de compras públicas ou licitações, nesses quase 20 anos desde sua promulgação, foi alterada em 1994, 1995, 1998, 1999, 2001, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012. Ou seja, em 19 anos de existência, uma das leis mais importantes do setor público ficou apenas 5 anos sem sofrer modificações no Congresso Nacional. Essa conta não considera as modificações infra-legais que, embora não tenham o mesmo peso do ponto de vista das repercussões penais e cíveis, são normativos com força regulamentadora de cunho obrigatório para o gestor público. Num ambiente com tais características a ideia de estabilidade, ao menos no que tange aos regulamentos relativos às políticas públicas, pode ser severamente disputada.

A terceira condição necessária para existência de um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento de um país está no cumprimento das regras estáveis e democraticamente estabelecidas. De nada adianta a existência e estabilidade dessas regras se elas não forem *erga omnes*, ou seja, válidas para todos os membros da sociedade, significando que todos as cumprem e estão sujeitos a sanções em caso contrário. O respeito às leis depende basicamente do binômio efetividade da legislação e dos instrumentos que a garantam. Uma lei é efetiva quando é abrangente e precisa o suficiente, livre de ambiguidades e sem margem para múltiplas interpretações e exceções. Além disso, precisa contar com uma estrutura de incentivos compatível com seus preceitos ou objetivos pretendidos, ou seja, precisa emitir os sinais corretos de forma a induzir as pessoas a um comportamento de acordo com o "espírito da lei". Os instrumentos de efetividade são os órgãos do Estado responsáveis pelo uso do monopólio da violência legítima,

em última instância garantidores da ordem pública e em particular, do respeito às normas que regem a atividade governamental.

A despeito do quadro comumente aceito ser o de sérias deficiências nesse binômio, em especial nos instrumentos de *enforcement* e, portanto, no cumprimento das leis, o Brasil vem alcançando melhorias de forma lenta, mas consistente. A sensação de um ambiente onde a impunidade aos crimes de corrupção é onipresente vem sofrendo sucessivos golpes. Há uma série de avanços nos últimos anos que contribuíram para esse processo, ainda em andamento, de mudança. A promulgação da chamada "Lei da Ficha Limpa" é um sintoma claro da diminuição da tolerância da população em relação ao fenômeno da corrupção.

Embora o processo tenha sido iniciado há vários anos, com iniciativas como a criação do SIAFI - Sistema de Administração Financeira e Orçamentária, ainda na década de 1980, passando por mecanismos introduzidos pela Carta de 1988, e até mesmo tendo sido beneficiado pela estabilidade econômica alcançada a partir de 1994, a demanda por instituições mais sólidas se intensificou recentemente.

O maior interesse por parte da sociedade pelo fortalecimento das instituições pode ser creditado a vários fatores, tais como a existência de uma imprensa livre e, a despeito de suas imperfeições, atuante, a ampliação do uso da internet pela população, e criação de instrumentos como o Portal da Transparência e o aumento da renda *per capita*. Com a intensificação deste fenômeno, o país passou a entender que o alcance da quase universalização das principais políticas públicas, notadamente saúde e educação, deixasse de ser suficiente. A percepção que os serviços universalizados sofrem sérias limitações em sua qualidade, fez com que a sociedade passasse a questionar mais as ações de governo e até punir nas urnas aqueles que não atendem suas demandas.

Em resposta a isso, o governo federal fortaleceu nos últimos anos alguns órgãos cujo trabalho tem relevantes repercussões para a melhoria do sistema institucional do país. Como exemplo, temos a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União (CGU), cujo trabalho conjunto rendeu um grande número de operações especiais de combate à corrupção. Embora a CGU não detenha poderes de polícia e, portanto, não protagonize cenas de forte apelo ao público, como a prisão de servidores públicos envolvidos em corrupção, sua atuação no combate às violações das regras no uso do dinheiro público ganhou notoriedade nacional, dentre

outros motivos, por conta do Programa de Fiscalização por Meio de Sorteios Públicos, ou Programa de Sorteios, por simplicidade. Este programa tem por objetivo dissuadir a corrupção e problemas correlatos, além de induzir os gestores municipais a respeitar as regras de funcionamento dos programas federais geridos pelos governos locais, visando melhor entrega de serviços públicos à população.

A principal diferença entre o Programa de Sorteios e os tradicionais trabalhos de auditoria está na forma de seleção das unidades auditadas, que é feita por meio de um sorteio, ao invés de pelo uso de critérios baseados nas teorias tradicionais de auditoria. Apesar de sua repercussão junto à opinião pública especializada, especialmente nos municípios sorteados, há pouca evidência quanto à efetividade do programa em suas dimensões mais importantes, quais sejam, a melhoria na gestão de programas e nos procedimentos de compras públicas.

Este trabalho tem como principal objetivo contribuir para a literatura de Administração Pública e abordar questões relativas à eficácia e a eficiência do Programa de Sorteios. A eficácia do Programa é aferida por meio de um experimento de campo, sendo a primeira avaliação e única, até o momento, dos Sorteios utilizando esse tipo de método. Ao responder esta questão, surgem outras ligadas ao arcabouço institucional do programa, como por exemplo, se a estrutura de incentivos da legislação que regula a gestão pública compartilhada (aquela onde dois entes federativos compartilham responsabilidades pela entrega dos serviços públicos) está colocada de forma adequada. Outro objetivo do trabalho é propor um método para definir a alocação de recursos humanos e financeiros durante os trabalhos de campo das equipes da CGU, com base em critérios técnicos, visando à melhoria da eficiência do Programa.

No capítulo seguinte faço uma revisão da literatura onde a avaliação de políticas públicas é discutida dentro de uma perspectiva histórica e metodológica, abordando o uso de experimentos de campo como uma das ferramentas mais promissoras no âmbito de avaliação de programas. No terceiro capítulo, trato do uso de experimentos na avaliação da auditoria pública. Lá exponho os detalhes do experimento de campo usado para avaliar o Programa de Sorteios. No quarto capítulo o experimento é utilizado para avaliar a eficácia do Programa quanto à melhoria na qualidade dos serviços públicos associados aos programas federais auditados pela CGU. No quinto capítulo, a análise se volta para outra nuance do

experimento, desta vez direcionada para os efeitos de um aumento no nível de *enforcement* sobre o comportamento dos responsáveis pelas compras públicas dos municípios. Por fim, no sexto capítulo, passo a elaborar sobre um método de otimização dos trabalhos de supervisão e fiscalização. O sétimo capítulo traz as conclusões do trabalho e suas possíveis extensões.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1 Breve Histórico Sobre Avaliação de Políticas Públicas

Avaliações *lato sensu* das ações de governo são, possivelmente, tão antigas quanto o próprio conceito de governo, na acepção mais moderna do termo. Avaliação, neste contexto, significa essencialmente comparar resultados alcançados com as metas definidas para as políticas, programas ou ações de governo.

Os primeiros registros de avaliações de programas governamentais, formalmente definidas como tal datam do século XVII (Rossi, Lipsei & Freeman, 2004), mas o National Audit Office (NAO) do Reino Unido considera que os registros disponíveis indicam que a função de auditoria dos gastos públicos é ainda bem anterior. Segundo aquela instituição, o "*Auditor of the Exchequer*", responsável pela auditoria das contas do reino já exercia suas funções em 1314<sup>2</sup>. Ainda segundo o NAO, a formalização de um órgão responsável pela auditoria governamental data de 1559, mas foi apenas na década de 1860 que as auditorias das contas passaram para a égide do Parlamento e assumiram contornos mais definidos, tanto em termos de funções quanto de métodos.

Até antes do século XX a avaliação das ações de governo eram realizadas por auditores, cujo foco era essencialmente voltado para a contabilidade e a efetividade do gasto. Mas a partir da década de 1920, pessoas de dentro e fora dos governos passaram a se interessar com mais intensidade pelo estudo das políticas públicas e seus resultados, tanto do ponto de vista da eficácia quanto da eficiência, saindo do foco contábil ao incorporar aspectos administrativos, com ênfase nos resultados.

A expansão do uso da avaliação no setor público deriva em grande parte do forte desenvolvimento das ciências sociais durante o século XX. A adaptação de métodos das ciências naturais para as sociais também trouxe significativos ganhos para o processo, permitindo ampliar o leque de possibilidades de investigação e melhorando a confiabilidade dos resultados.

---

<sup>2</sup> Veja o site da instituição <http://www.nao.org.uk> para detalhes.



Mas esse desenvolvimento está também relacionado à ampliação do papel do Estado enquanto produtor de serviços públicos. Até antes da Primeira Guerra Mundial, o conceito de programas sociais era algo estranho à atividade governamental de países como os EUA. Os cuidados de saúde para os menos favorecidos, por exemplo, era tarefa de familiares ou instituições de caridade, geridas e mantidas por voluntários. O processo de transferência de responsabilidades de um sem número de serviços da sociedade civil para o Estado foi intensificado a partir da Depressão de 1929, quando as organizações sociais perderam grande parte de suas fontes de financiamento.

Como consequência o Estado cresceu de tamanho junto com as responsabilidades assumidas. Esse crescimento precisou ser acompanhado por um processo de criação de métodos de trabalho e treinamento de servidores públicos, até então sem qualquer *expertise* no trato de programas sociais. Assim como em outros momentos do desenvolvimento da Administração Pública enquanto campo de estudo, houve uma forte tendência à apropriação de métodos e processos utilizados na iniciativa privada, a partir do que se chamava "administração científica", cujo desenvolvimento seguia os passos de Taylor e Fayol, já em uso em vários setores da indústria e dos serviços. Planejamento, controle de qualidade, programação orçamentária e sistema de controles internos e externos passaram a ser adaptados para a realidade dos programas sociais administrados pelo governo (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004).

Essa necessidade de "cientifização" das atividades do setor público surgiu, também, como forma de dar respostas a uma sociedade cada vez mais demandada em termos de impostos cobrados para financiar a crescente atividade governamental. Nesse contexto o escrutínio dos gastos públicos não poderia mais ficar restrito a relatórios do tipo quanto foi gasto com o quê.

A avaliação das atividades governamentais foi enormemente beneficiada pelo desenvolvimento da economia, das finanças, da psicologia e da sociologia. A associação destas duas últimas fez surgir um dos mais importantes movimentos para o desenvolvimento de métodos de análise, a partir do que ficou conhecida como "revolução comportamental" da ciência política, precursora do uso de experimentos, inspirados nas ciências naturais, para estudar fenômenos sociais (Morton & Willians, 2010). O pioneiro no uso desses experimentos foi Harold

Gosnell, que em 1920 realizou um estudo sobre os efeitos que a informação e o encorajamento podem ter no comparecimento às urnas nas eleições em Chicago (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004). O uso de experimentos na avaliação de políticas públicas será objeto de análise mais detalhada adiante.

O fortalecimento do *Welfare State* na Europa e o crescimento na provisão de serviços públicos nos EUA, após a Segunda Guerra Mundial, intensificaram a cooperação entre acadêmicos e formuladores e executores de políticas públicas. Um importante marco dessa colaboração ocorreu entre 1964-1965, a partir de programas governamentais dos EUA, implementados pelo presidente Lyndon Johnson.

O programa "*War on Poverty - Great Society*" foi um extenso conjunto de iniciativas visando à redução da pobreza no país, que à época estava em torno de 19% da população. Reunia políticas tais como o provimento de assistência em saúde, alimentação e apoio psicológico para crianças pobres em idade pré-escolar. Durante a execução do Programa, o governo americano ofereceu suporte institucional e financeiro para acadêmicos dispostos a emprestar seus conhecimentos para examinar a eficiência na alocação dos recursos do Programa, bem como para avaliar os impactos das iniciativas sobre o comportamento dos indivíduos. O governo solicitava ainda uma análise quanto ao alcance dos objetivos e os efeitos sobre o bem estar dos beneficiários do Programa, considerando suas origens e regiões onde residiam. Com a pronta resposta da comunidade acadêmica e os resultados satisfatórios que se seguiram, houve a adoção abrangente de métodos formais de análise em diversas áreas do governo (Haveman, 1987; Katz, 1988).

Apesar da continuidade no processo de desenvolvimento dos métodos de avaliação, as crises dos anos 1970 e 1980 acabaram por trazer sérias dificuldades, em função dos cortes orçamentários visando conter a inflação nos EUA. Os programas sociais foram duramente atingidos durante o governo de Ronald Reagan.

Nas décadas seguintes houve uma mudança nesse cenário. No Reino Unido, por exemplo, o advento da Evidence-Based Policy (EBP) durante o governo do primeiro-ministro Tony Blair, trouxe para a avaliação de políticas públicas um papel de enorme relevância para o direcionamento das ações de governo. No documento intitulado "*Modernising Government*", publicado em março de 1999, as políticas

públicas são vistas como um processo evolutivo, onde cada ciclo de uma política tem objetivos pedagógicos para os seguintes, de forma a fomentar o aperfeiçoamento das ações subsequentes sendo, portanto, um processo de aprendizado contínuo. A definição da agenda passa a ser dirigida pelos resultados, ao invés da ideologia, ou seja, "*what matters is what works*" (Hudson & Lowe, 2004).

No Brasil, embora mais recentemente que na Europa e EUA, a literatura sobre avaliação de políticas públicas experimenta um forte processo de crescimento. Isto vem a reboque do processo de modernização da gestão pública e de redefinição da forma de atuação do Estado (Faria, 2005). Uma discussão sobre o processo evolutivo da avaliação de políticas públicas no Brasil está além do escopo desta tese, mas para algumas referências importantes sobre este tópico é válido mencionar os trabalhos de Januzzi (2006), Souza (2006) e Frey (2000).

## **2.2 Tipos de Avaliação de Políticas Públicas**

As avaliações podem ser divididas em dois grupos amplos de métodos: os formativos e os somativos, também conhecidos como internos e externos, respectivamente. Essa distinção foi originalmente proposta por Scriven (1967).

A avaliação formativa surge em oposição ao paradigma estabelecido (somativo), representado por métodos de avaliação *a posteriori*, utilizando técnicas quantitativas. Alguns autores designam essa contraposição de métodos como uma "guerra de paradigmas" na pesquisa de avaliação (Julnes *et al*, 1998).

### **2.2.1 Avaliação Formativa**

Este tipo de avaliação é realizado durante as atividades do programa, num processo simultâneo onde cada etapa é realizada e avaliada, fazendo com que o foco da avaliação seja o processo, ao invés dos resultados. Isso possibilita aos

avaliadores verificar de modo mais acurado as eventuais falhas de implementação, mas também as deficiências no desenho da política.

Os defensores do método formativo entendem ser esta uma abordagem que supera muitas das limitações do chamado modelo racional, científico/experimental ou somativo, em especial o papel do pesquisador no processo de avaliação. Enquanto nos métodos somativos o pesquisador é um agente externo ao processo de implementação, fazendo seu trabalho de forma retrospectiva, o avaliador formativo baseia-se em processos construtivistas, participando efetivamente da construção do processo da política de maneira prospectiva. Por este motivo a avaliação formativa é também conhecida como avaliação interna.

Outro ponto importante para os formativistas é a iteração entre o pesquisador e o agente que está na ponta, ou no "front de batalha" da implementação. Trata-se de uma avaliação *com* esses agentes ao invés de *sobre* eles. Para os defensores desse método, isso possibilita ao avaliador coletar informações relevantes sobre os estágios do processo que são invisíveis ao pesquisador somativo.

No entanto, a possibilidade de realizar intervenções de correção ou ajustes de implementação pode trazer complicações. As políticas públicas são frequentemente um longo conjunto de ações realizadas por grupos de pessoas em diferentes locais de forma simultânea e interdependente. Ao realizar ajustes no processo durante sua execução, os avaliadores correm o risco de quebrar elos da cadeia de ações, comprometendo os resultados da política como um todo, mesmo que aquela etapa onde houve correção de rumos passe a funcionar de forma adequada. Em outras palavras, consertar um avião em pleno voo pode transformar em queda um voo que, se deixado sem conserto, poderia pousar normalmente, mesmo que com um trajeto mais turbulento.

Outra crítica aos métodos formativos está na abrangência das possibilidades de mudança nos processos. Há uma enorme necessidade de colaboração por parte dos agentes responsáveis pela implantação da política para que a avaliação consiga alcançar resultados. Sem essa colaboração, ou mesmo caso esta seja pouco informativa, as possibilidades de obtenção de resultados fica comprometida.

Em função desses problemas, os pesquisadores conseguem, em grande parte das vezes, realizar apenas mudanças de sintonia fina, uma vez que as linhas gerais da política estão traçadas, as pessoas já estão realizando suas tarefas e

mudanças mais profundas que implicam, na maioria dos casos, em interrupções no funcionamento da política. No caso de programas de alcance nacional, intervenções formativas tornam-se inviáveis em função dos custos de uma operação em larga escala.

Em resumo, as melhores possibilidades de sucesso de avaliações do tipo formativa estão em programas em fase inicial de implementação, quando a escala ainda é pequena e/ou quando trata-se de um programa-piloto. Nesses casos, a contribuição dos pesquisadores pode trazer relevantes *insights* não apenas para a construção do desenho da política, mas também para os eventuais ajustes durante o processo. Os clientes usuais desse tipo de avaliação são os planejadores públicos, administradores e gestores de políticas.

### **2.2.2 Avaliação Somativa**

A avaliação somativa ou externa recebe esse nome porque seu principal objetivo é sumarizar os resultados alcançados por uma determinada política. É feita *a posteriori*, por pesquisadores independentes, significando que estes realizam o processo de avaliação de forma externa ao gerenciamento da política. Ao contrário do que ocorre nos processos formativos, o avaliador não interage com os agentes de implementação.

É também conhecida como avaliação clássica ou em estágio, por estar inserida na visão de ciclo das políticas públicas (Hudson & Lowe, 2004). Esse ciclo pode ser visto como o conjunto das etapas da vida de uma política, aqui resumidamente descritas como:

1a Etapa: Definição da Agenda: identificação do problema e estabelecimento das prioridades e especificação do orçamento;

2a Etapa: Formulação e Implementação: definição da estratégia de ação; definição dos objetivos; implementação da política;

3a Etapa: Avaliação: verificação da efetividade; comparar os resultados com as metas estabelecidas na ocasião da formulação; redesenho e aperfeiçoamento do programa.

Essa separação em etapas é arbitrária e dificilmente é encontrada de forma precisa no mundo real. Trata-se na verdade de uma abstração para simplificar o processo de análise e associar os diferentes participantes do processo a suas respectivas tarefas.

Um ponto importante destacado pela abordagem do ciclo é que a avaliação não se resume ao "olhar para trás". Para políticas de caráter contínuo, não há um ciclo, mas uma sucessão de ciclos, sendo cada um deles encerrado em um determinado momento (arbitrado pelos gestores da política), pela avaliação. Encerrada esta, um novo ciclo se inicia tendo os resultados obtidos na avaliação como base para redefinição ou manutenção de prioridades, para recalcular ou manter a direção seguida até então. Mais que um simples cálculo de uma relação custo/benefício ou verificação da efetividade da política, a avaliação ao fim de cada ciclo possibilita um processo de realimentação permitindo ao gestor tomar decisões quanto à continuidade, expansão ou mesmo interrupção do programa.

Com relação aos métodos, as análises somativas geralmente utilizam abordagens quantitativas, com o uso de ferramentas emprestadas da estatística, tais como econometria e outras inspiradas nas ciências naturais, tais como os experimentos.

Os dados utilizados provêm das mais diversas fontes, mas classificam-se em dados primários e secundários. Os primários são coletados pelo próprio pesquisador por meio de questionários, medições e outras formas de obtenção de informações objetivas (numéricas) sobre o fenômeno investigado. Os dados secundários são obtidos por terceiros, geralmente institutos de pesquisa como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Como exemplo de uma avaliação de um programa realizado com métodos somativos e dados secundários, temos um amplo estudo sobre redução de desigualdade no Brasil, realizado por Soares (2006). O autor utiliza um vasto conjunto de informações sobre rendimentos das famílias a partir dos microdados de várias edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para avaliar a efetividade do Programa Bolsa Família sobre a redução da desigualdade no Brasil. Embora o objetivo do Bolsa Família seja "assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a

conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome"<sup>3</sup>, a redução da desigualdade é um resultado desejável.

Diante desse estudo, uma dentre as várias conclusões possíveis sobre o que fazer a respeito do Programa Bolsa Família, é que ele alcança um objetivo desejável e deveria, portanto, ser continuado. Há, no entanto, algumas limitações nesse tipo de análise. O mundo real é multidimensional e há um sem número de fatores atuando simultaneamente sobre uma determinada variável, no caso redução da desigualdade, além do Bolsa Família. Com os métodos utilizados nesse estudo é impossível isolar, a meu ver, de forma satisfatória o que é efeito do Programa e o que é efeito de outras variáveis externas. A melhor forma de contornar essa dificuldade é a utilização de experimentos randomizados, tema da seção 2.3.2 abaixo.

## ***2.3 Mensuração da Performance das Políticas Públicas***

Talvez o principal desafio hoje para acadêmicos e operadores de políticas públicas seja encontrar relações inequívocas entre as ações de uma determinada política e seus efeitos práticos. O estabelecimento preciso dessas relações de causalidade está longe de ser uma tarefa trivial, em função do complexo e intrincado caminho que há entre a execução da política e a reação dos indivíduos para quem ela foi desenhada.

### **2.3.1 Indicadores de Gestão**

A mensuração dos resultados das ações governamentais é uma das funções precípuas do trabalho de auditoria, que não se resume aos procedimentos de checagem contábil-financeira, como costumava ser até recentemente no Brasil. A verificação quanto ao alcance de metas e a mensuração da qualidade dos serviços

---

<sup>3</sup> Controladoria-Geral da União: Olho Vivo no Dinheiro Público – Programa Bolsa Família: <http://www.cgu.gov.br/olhovivo/Recursos/Questionarios/arquivos/pbf.pdf>

prestados à população servem ainda como subsídios relevantes para as auditorias contábeis. Teoricamente, se um programa é bem executado e alcança níveis adequados de qualidade na prestação de serviços, estes são os primeiros indícios de que a administração financeira e orçamentária deve estar em ordem. O argumento também é válido no sentido inverso. Para a checagem de níveis de qualidade e alcance de metas na execução de programas, faz-se necessária a produção de informação confiável, contextualizada e suficientemente abrangente (Brignall, 2002).

A apresentação das informações pode ser feita de inúmeras formas, a depender do público a quem ela se destina, mas quando o objetivo é demonstrar progressos alcançados por uma determinada política pública, os números falam melhor que quaisquer palavras. Em momentos em que o Estado se vê pressionado para reduzir seu tamanho, como nos movimentos de *hollowing out* ocorridos no Reino Unido, juntamente com movimentos semelhantes em outros países nas décadas de 1980 e 1990, com o New Public Management (NPM) a demonstração de boas relações custo-benefício ou de “*value-for-money*” tornam os números ainda mais importantes. Há um crescente interesse em mensurar “não apenas a qualidade dos serviços mas também melhorias na qualidade de vida e nos processos de governança” (Bobaird & Löffler, 2003).

Tal qual ocorre já há bastante tempo no setor privado, o uso de indicadores no setor público veio a suprir a necessidade que os principais, no caso os políticos investidos nos cargos públicos através do voto, têm de acompanhar a ação dos agentes, os gestores públicos. Essa relação principal-agente ocorre também nas diversas camadas intermediárias, dentro do próprio setor público, no que Smith (1990) chama de “camadas de *accountability*”. Como argumenta este autor, essas camadas não estão bem definidas e são amplas, pois incluem as relações intergovernamentais, que acrescem as questões federativas, cuja complexidade é notória. Alguns desses aspectos são discutidos na seção seguinte, que trata do uso de indicadores como ferramenta de gestão no setor público.

O uso de indicadores no setor público é um fenômeno relativamente recente e, como dito acima, seguiu os passos trilhados por instituições privadas. Nos primeiros indicadores construídos para o setor público, a inspiração naqueles utilizados pela iniciativa privada é clara, mas a definição dos parâmetros é bem mais



complexa. Enquanto para uma empresa os conceitos de insumos, produtos e resultado são cristalinos, no setor público as definições são mais opacas, especialmente quando se trata de resultados.

Na literatura, ao discutir os indicadores pensados para o setor público, alguns autores procuram construir classificações quanto ao seu tipo de uso. Para Carter *et al.* (1992), por exemplo, os indicadores podem ser classificados em três categorias: os prescritivos, os descritivos e os proscritivos. Os primeiros são aqueles que funcionam para contrastar metas com resultados, ou seja, se o que foi prescrito foi alcançado. Os descritivos são indicadores de acompanhamento, servindo para registrar as mudanças ocorridas durante um determinado processo. E os proscritivos são os que funcionam como “indicadores de alerta”, identificando situações nas quais os rumos da política estão divergentes do “traçado ideal”.

Outros autores focam na discussão sobre as propriedades desejáveis dos indicadores de gestão pública. Trata-se da mais relevante das discussões, uma vez que permeia a própria construção dos indicadores. Cuida também da interação entre os diversos indicadores, pois dificilmente uma política pública pode ser adequadamente avaliada com um indicador apenas.

### **Propriedades desejáveis dos indicadores**

- i. Foco na organização – os indicadores devem refletir os objetivos da organização, coletando informações relevantes para avaliar o desempenho nos diferentes processos;
- ii. Objetividade – o indicador deve fornecer informações objetivas e de forma a dar ao usuário uma perfeita e fácil compreensão quanto ao significado dos dados coletados;
- iii. Medidas apropriadas – as unidades de medida de cada indicador devem estar bem definidas e documentadas, de forma a evitar imprecisões na coleta de dados;

iv. Interoperabilidade – sempre que possível, as definições das variáveis devem guardar semelhança com as definições dessas mesmas variáveis utilizadas por outras instituições, e.g. IBGE, Ministério da Saúde, etc.;

v. Universalidade e intertemporalidade – o indicador deve ser consistente ao longo do tempo e pode ser utilizado em diferentes espaços territoriais onde a política seja implantada;

vi. Customização – as informações devem atender a diferentes interessados dentro da organização, i.e., precisa ter um formato que possa ser compreendido pelos funcionários em diferentes setores;

vii. Custo – o custo para o cálculo ou a coleta de informações para o indicador devem respeitar uma adequada relação com os benefícios dessa coleta;

viii. Integração – a coleta de informações deve ser algo inerente ao processo de trabalho, não uma tarefa adicional (*Statistics Commission, 2005*);

ix. Abrangência – os indicadores devem cobrir o maior número possível de atividades realizadas pela organização, de forma a possibilitar a análise do desempenho dos diferentes setores de forma isolada;

x. Ausência de viés comportamental – os indicadores devem ser concebidos de forma a evitar incentivos perversos, i.e., que os membros da organização trabalhem em função do indicador ao invés de buscar o objetivo da organização;

xi. Periodicidade – a organização deve fazer revisões periódicas dos indicadores de forma a avaliar se as propriedades descritas nos itens i a x acima permanecem válidas. Para esse trabalho métodos de avaliação formativa podem ser utilizados.

## **Dificuldades no uso de indicadores**

Embora sejam excelentes ferramentas de gestão, o uso dos indicadores apresenta algumas dificuldades que podem comprometer seu uso e tornar esta um meio não confiável de mensurar o alcance dos objetivos das políticas (Bruijn, 2002; Smith, 1990).

Mesmo quando o requerimento de integração (tal como descrito no item viii, acima) foi atendido, ainda é possível que os membros da organização ofereçam resistência ao uso e/ou à coleta de informações para construção dos indicadores. Esse problema acontece em muitas situações, mas principalmente quando o processo de concepção dos indicadores é feito sem a oitiva prévia daqueles responsáveis pela coleta das informações ou mesmo pelo processamento destas. Esse tipo de abordagem, conhecida como “de cima para baixo” tem grande probabilidade de enfrentar dificuldades de implementação, mesmo que os artífices dos indicadores tenham pleno conhecimento sobre a organização. A realidade efetiva dos processos é mais bem conhecida por aqueles que os operam e a ausência de corresponsabilidade ou a falta do sentimento de “propriedade”, pode levar a expedientes como a “contabilização criativa”, ou “maquiagem dos dados” tal como colocada por Smith (1990).

Deve haver ainda um cuidado especial quando a execução da política pública requer a participação de agentes externos, mas especificamente, profissionais ou empresas contratadas para fornecer bens e/ou serviços à organização. Em muitos casos o desempenho de uma determinada política pode estar sendo prejudicado em função das atitudes desses profissionais, mesmo que os servidores públicos cumpram suas tarefas com perfeição.

Problema semelhante ocorre quando existe corresponsabilidade na execução da política pública. No Brasil isso é particularmente problemático nas relações entre a União e os municípios. Em argumento desenvolvido na seção correspondente, irei argumentar que regras imprecisas e desprovidas de mecanismos adequados de incentivos, podem contribuir para falhas na execução de políticas públicas.

Indicadores podem levar a conclusões imprecisas ou mesmo incorretas, basta que alguma dimensão não capturada pelos indicadores apresente algum

comportamento diferente do desejado (Bruijn, 2002; Stipack, 1979). Taxas de readmissão podem ser péssimos indicadores de qualidade no atendimento de saúde, por exemplo. A readmissão de um paciente na mesma ou em outra unidade de saúde pode estar relacionada a um sem número de situações que não necessariamente tem relação com a primeira internação. Seria preciso levar em consideração questões como fatores ambientais, possível descontinuidade do tratamento, etc. Algumas dessas situações foram descobertas e analisadas em detalhe pela *Statistics Commission*, do Reino Unido, num relatório intitulado “Managing the Quality of Official Statistics”<sup>4</sup>.

O objetivo do estudo que gerou o relatório foi realizar uma revisão quanto à “adequação” dos indicadores em uso nos diversos órgãos e departamentos do governo britânico. Pelas palavras utilizadas pelo presidente da *Statistics Commission*, na introdução do relatório, pode-se inferir (mesmo sem qualquer afirmação categórica nesse sentido) que não havia uma compreensão detalhada e precisa dos usos e objetivos dos indicadores analisados, por parte dos órgãos por eles responsáveis. Foram analisados os 102 indicadores mais importantes utilizados pelo governo. Segundo o estudo, um grande número desses indicadores continha “sérias falhas” e com formas de mensuração inadequada. Depreende-se ainda da leitura do relatório, que houve uma grande preocupação com a ampliação no uso de indicadores, possivelmente como resposta às demandas por informação quanto à qualidade das políticas públicas por parte dos que pagam os impostos, mas sem o correspondente cuidado com a precisão, relevância e o entendimento do significado de cada um dos indicadores<sup>5</sup>.

Além de se preocupar com as questões acima, em muitos casos, é preciso considerar os mecanismos informais de controle de qualidade, ao lado dos indicadores. Há etapas em determinados processos que não precisam necessariamente ser mensuradas, e esses mecanismos podem ser bons substitutos dos indicadores de gestão nessas situações específicas. O uso indiscriminado de indicadores pode, como destacou o relatório da *Statistics Commission*, ser tão ineficaz quanto a ausência de uso deles por completo. A virtude, como sempre, está em algum ponto entre esses dois extremos.

---

<sup>4</sup> *Statistics Commission. Report No 27- October 2005*

<sup>5</sup> Martin & Smith (2005) sugerem um modelo de *seemingly unrelated regressions (SUR)* para utilizar simultaneamente vários indicadores existentes em uma organização.

### **2.3.2 Avaliação por meio de Experimentos**

Os indicadores são excelentes ferramentas de gestão, embora apresentem limitações quando a tarefa é avaliar se uma determinada política pública efetivamente funciona, i.e., alcança os objetivos delineados em seu desenho inicial. Em geral os indicadores revelam um determinado quadro de situação da execução da política em momentos específicos, e geralmente servem para comparar esses momentos, como forma de observar o progresso ou a evolução da variável observada ao longo do tempo. Quando há a criação ou alguma alteração na política pública existente, é usual observar o comportamento do indicador e comparar o “antes” e o “depois” da mudança introduzida. No entanto, é nesse procedimento que reside a maior das limitações desse tipo de avaliação.

Quando se pesquisa o efeito de uma determinada política, a principal questão é saber o que ocorreria caso ela não tivesse sido implementada. De outra forma, saber se há uma relação causal entre os efeitos identificados e a existência da política. Os experimentos de campo são a forma mais confiável para o estabelecimento dessas relações de causalidade.

A principal característica diferenciadora dos experimentos em relação aos demais métodos de avaliação é que eles permitem uma comparação entre duas situações distintas, mas idênticas em tudo, exceto pela intervenção que se procura mensurar o efeito. Do ponto de vista prático isso significa dividir, de forma aleatória, a amostra ou população que irá receber a intervenção em dois grupos: um de tratamento e outro de controle. O primeiro recebe a intervenção ou a política pública que se pretende mensurar o efeito, enquanto o segundo recebe um placebo ou, de outra forma, não recebe qualquer intervenção. A separação aleatória dos indivíduos dos dois grupos garante que eles serão estatisticamente idênticos, afastando assim a possibilidade de que características alheias à intervenção venham a contaminar ou influenciar as reações ao tratamento. Após o processo ser concluído, o pesquisador realiza suas medições das variáveis de interesse e então compara os resultados obtidos com o grupo de tratamento com aqueles obtidos junto ao grupo de controle.

A diferença entre eles é denominada Efeito Médio do Tratamento ou *Average Treatment Effect* (ATE).

Esse modelo, cujas ideias pioneiras são atribuídas a Neyman (1923), mas que foi desenvolvido e formalizado por Rubin (1980), ficou conhecido também como Modelo de Causalidade de Rubin (*Rubin Causal Model* - RCM). O uso mais intensivo desse modelo na avaliação de políticas públicas se deu a partir da segunda metade do século XX. Uma extensa revisão da literatura em experimentos nas políticas públicas foi feita por Bositis & Steinel (1987), na qual os autores analisam 217 experimentos classificados como relacionados à Ciência Política e publicados entre 1924 e 1985. No entanto, há uma série de outros experimentos de natureza semelhante, mas que foram publicados em periódicos de psicologia e sociologia (Morton & Willians, 2010).

### **Experimentos versus métodos tradicionais**

Para ilustrar as diferenças entre a avaliação de um programa utilizando experimentos e os métodos tradicionais, entendo que uma comparação entre os estudos de Soares (2006) e de Gertler & Boyce (2001) traz relevantes instrumentos para essa discussão. Em ambos os casos, os objetos de estudo são programas de transferência de renda com condicionalidades: o Bolsa Família no primeiro caso, e o *Programa para el Desarrollo de la Seguridad Alimentaria* (PRODESA), do México, no segundo. O fato de este programa ter sido um importante referencial para a criação daquele, traz ainda mais riqueza para a análise em função da similaridade entre o funcionamento e os objetivos dos programas. Em ambos os casos o objetivo é investigar os efeitos da intervenção, mas Soares se atém aos efeitos do Bolsa Família na questão da distribuição de renda, Gertler & Boyce investigam os efeitos do PRODESA sobre as condições de saúde das famílias beneficiadas pelo programa. Ainda assim, para os propósitos da presente discussão, a comparação é válida por evidenciar aspectos metodológicos pertinentes ao *field experiment* utilizado em dois dos capítulos desta tese.

No caso da avaliação do Programa Bolsa Família, a principal variável de análise é a renda domiciliar *per capita*, que é calculada a partir da soma de todas as fontes de renda consideradas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

(PNAD), do IBGE. Essa soma inclui rendas monetárias e não monetárias, de todos os indivíduos no domicílio pesquisado, e em seguida é feita a divisão dessa renda pelo número de residentes naquele domicílio. O cálculo da redução da desigualdade é feito com o uso de indicadores tais como o índice de Gini e a Curva de Lorenz. Um dos problemas dessa abordagem é, como o próprio autor reconhece, que uma eventual queda na desigualdade não representa necessariamente uma melhora nas condições gerais dos mais pobres. Significa apenas que a distância entre pobres e ricos está menor, podendo ter sido originada num processo de empobrecimento generalizado, tendo os ricos sido mais penalizados que os pobres.

Mas o principal aspecto de interesse metodológico para este texto é a associação entre a redução de desigualdade e a implantação do Programa Bolsa Família. Para calcular essa associação o autor fez uso de decomposição por fonte de renda, dividindo esta em três categorias: renda do trabalho; renda de juros, dividendos e bolsa família, que inclui a categoria de renda juros de caderneta de poupança e de outras aplicações, dividendos e outros rendimentos; renda de pensões e aposentadorias; e outras rendas, que incluem aluguéis e outras fontes de renda não computadas nas categorias anteriores.

Na análise dos períodos considerados, Soares argumenta que houve significativa mudança nos parâmetros de concentração da variável que engloba juros, dividendos e Bolsa Família no período 1999 a 2004, induzindo à conclusão de que o Bolsa Família foi decisivo para uma parcela (25%) da redução na desigualdade.

Já em Gertler & Boyce (2001) foi desenvolvido um experimento de campo realizado em 1998, cerca de um ano depois do início da implantação do programa. Ao todo 506 pequenas cidades, dentre as 50 mil elegíveis pelo programa, foram divididas entre grupos de tratamento e de controle. As famílias elegíveis dentro do grupo de tratamento receberam os benefícios do programa imediatamente. As demais famílias pertencentes ao grupo de controle tiveram sua entrada no programa adiada por dois anos.

A estratégia da intervenção consistia em transferências de recursos financeiros às famílias participantes, desde que as condicionalidades do programa fossem atendidas. Estas consistiam na participação em três atividades relacionadas à nutrição e cuidados em saúde. O grupo de tratamento foi formado por 320

comunidades, enquanto o de tratamento somou 185, e a escolha aleatória de quais famílias iriam ficar em cada grupo assegurou ausência de distinção estatisticamente significativa entre as características (idade, educação e renda) dos indivíduos nos dois grupos.

Os resultados indicam que houve um aumento no uso de unidades de saúde pública entre os indivíduos do grupo de tratamento em relação aos do de controle, o mesmo tendo ocorrido nas consultas para prevenção de problemas nutricionais. A melhoria nas condições de saúde da população, objeto da intervenção, também pôde ser verificada nos números quanto à necessidade de recorrer a hospitais (medicina corretiva) em função de doenças graves. Houve ainda melhoria na condição geral de saúde de adultos das famílias beneficiárias do programa, não apenas nas crianças.

A questão-chave que distingue os dois textos discutidos acima é o contrafactual, presente no texto de Gertler & Boyce e ausente no trabalho de Soares. No caso deste, há um sem número de variáveis com potenciais efeitos sobre a distribuição de renda das famílias que ficaram fora da análise. Já no estudo sobre o PRODESA, a separação dos grupos de famílias que receberam a intervenção e as que não receberam, por ter sido aleatória e contemporânea, garante que os efeitos sentidos pelos indivíduos no grupo de tratamento foram provocados pela intervenção.

### **Outros exemplos de *Policy Experiments***

Os experimentos podem ser úteis tanto na fase de concepção dos programas quanto para testar alterações nas políticas existentes. No primeiro caso os resultados podem tanto confirmar sua adequação quanto demonstrar sua inviabilidade. No segundo, podem dar pistas úteis para a sintonia fina dos programas, fazendo-os funcionar melhor.

O Programa CATCH (*Child and Adolescent Trial for Cardiovascular Health*), do governo dos Estados Unidos é um exemplo de política pública para tentar reduzir o risco de doenças coronárias a partir da mudança de hábitos alimentares de crianças. O programa foi concebido a partir da constatação de que o elevado consumo de gordura e sal por grande parte dos americanos leva todos os anos a



índices alarmantes de doenças coronárias e obesidade. O *Heart, Lung and Blood Institute* decidiu então verificar se a reeducação alimentar de crianças pode alterar essa realidade, através do programa CATCH. Para tanto utilizou um experimento com 96 escolas de primeiro grau na Califórnia, Louisiana, Minnesota e Texas, sendo 56 escolas escolhidas aleatoriamente para receber a intervenção e outras 40 para o grupo de controle.

A intervenção consistiu em conscientizar diretores, professores e outros funcionários das escolas para a importância da questão alimentar. O Instituto sugeriu novos cardápios para as refeições feitas nas escolas, bem como realizou um trabalho junto aos pais para que estes mudassem a alimentação também em casa.

Nas escolas onde foi aplicada a intervenção, houve melhorias no tocante ao consumo de gordura, mas sem alteração no consumo de colesterol e sódio. Não foi registrada nenhuma redução significativa nos níveis de colesterol, mostrando que o desenho do programa merecia passar por ajustes.

No caso do uso de experimentos para ajustar políticas em curso, um bom exemplo é o descrito em Berk (2004). O autor relata um experimento realizado em prisões na Califórnia, cujo objetivo era encontrar um método mais eficaz de classificar prisioneiros de acordo com seu grau de periculosidade. Nas prisões daquele estado americano, há quatro níveis de periculosidade dependendo de fatores como idade do prisioneiro, crime cometido, duração da sentença, reincidência, etc. O método tradicional envolvia a análise do dossiê do prisioneiro a partir da contagem de pontos, os quais estavam associados aos fatores mencionados acima. Por exemplo, mais anos de pena significam mais pontos, quanto mais pontos, maior a periculosidade e, portanto, o prisioneiro iria para uma prisão cujo nível de segurança é mais elevado.

O experimento de Berk envolvia o teste de uma nova forma de classificação dos prisioneiros. Uma classificação equivocada pode resultar em fugas e/ou num maior número de incidentes, como brigas entre detentos, por exemplo. Cerca de 20 mil detentos foram aleatoriamente divididos em dois grupos, o de tratamento foi submetido ao novo método de classificação enquanto o de controle permaneceu no sistema anterior. Os resultados mostraram que, sob o novo sistema, houve um decréscimo na ocorrência de má conduta em dois dos quatro níveis de classificação.

## **2.4 Má Administração e Corrupção na Execução das Políticas Públicas**

Um importante e crescente ramo da literatura em avaliação de políticas públicas, no qual esta tese se inclui, é aquele interessado em identificar quais são as ações de combate à má administração e/ou à corrupção que realmente funcionam. De uma forma geral a literatura oferece diversas explicações ou enumera diversos fatores associados à prática de corrupção.

### **2.4.1 Estratégias de Identificação**

A mesma dificuldade que as autoridades têm para condenar os praticantes dos crimes de corrupção têm os pesquisadores em medir esse fenômeno, e os motivos são os mesmos. A mensuração e o combate à corrupção são problemas gêmeos, pois para medir e/ou combater um fenômeno é preciso antes de tudo identificá-lo. Dado que a corrupção é um fenômeno tipicamente oculto, instituições e governos vêm tentando há vários anos encontrar *proxis* para sua mensuração.

O Índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional (*Corruption Perception Index* - CPI) é talvez a mais conhecida dessas tentativas. Trata-se de um índice composto, agregando várias pesquisas realizadas em diversos países sobre vários temas, direta ou indiretamente ligados à corrupção. Essas pesquisas são conduzidas por entidades independentes, incluem questões relacionadas a suborno de servidores públicos, fraudes em licitações, desvios de recursos públicos e efetividade dos sistemas anticorrupção dos países pesquisados.

Uma das mais contundentes críticas ao CPI está exatamente na medida da efetividade dos órgãos anticorrupção. Um grande número de órgãos de combate à corrupção de diversos países, inclusive o Brasil, alegam que a efetividade no combate à corrupção pode trazer efeitos perversos sobre o índice. O argumento é que à medida que casos de corrupção são descobertos, os escândalos resultantes

acabam por exalar a sensação de aumento da corrupção, ao invés do oposto. Seguindo o argumento, se esses casos permanecessem ocultos a percepção da corrupção tenderia a permanecer inalterada.

Há ainda o argumento de que quem melhor conhece a corrupção numa determinada localidade ou país são exatamente as pessoas que estão envolvidas com ela, seja como sujeitos ativos (como alguém que paga suborno, por exemplo) ou seja como sujeito passivo (que recebe o suborno). Em ambos os casos é improvável a obtenção de respostas honestas sobre o tema, por um motivo óbvio: as pessoas envolvidas não são honestas nas suas atitudes, nada indica que serão honestas nas palavras. Se quem conhece, de fato, o fenômeno, não tem incentivos para revelar informações confiáveis sobre sua ocorrência e/ou funcionamento, as informações vindas de pessoas não praticantes de corrupção tendem a ser igualmente imprecisas ou mesmo incorretas (Golden & Picci, 2005).

Mas a despeito das críticas ao CPI, as buscas por métricas mais confiáveis para a corrupção permanecem. Uma delas foi uma pesquisa realizada com 2,4 mil habitantes de todas as regiões do país em 2009 pelo Instituto Vox Populi em cooperação com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Quando perguntados sobre a relação entre o combate à corrupção e o crescimento desta, 75% dos entrevistados responderam que houve aumento “da apuração dos casos de corrupção, que ficavam escondidos”.

Esse tipo de pesquisa, no entanto, ainda que utilize uma amostra de entrevistados em número várias vezes superior, tem limitações bastante similares àquela realizada pela Transparência Internacional, por ser também baseada em percepções. Como forma de superar esses problemas alguns autores, mencionados nos parágrafos seguintes, vem tentando oferecer alternativas.

Algumas delas buscam medir a corrupção no Brasil a partir dos relatórios das auditorias realizadas no âmbito do Programa de Sorteios da CGU. Em que pesem serem meritórias, essas iniciativas sofrem pelas limitações inerentes à própria estrutura do trabalho de auditoria realizado durante os Sorteios e são, portanto, instrumentos precários para medição da corrupção, por basicamente dois motivos.

O primeiro deles está relacionado ao tempo de trabalho de campo. As auditorias duram em média duas semanas e compreendem um conjunto amplo de programas dos principais ministérios. A experiência dos auditores tem mostrado ao

longo dos anos que o tempo disponível entre a coleta de informações em campo e a publicação do relatório, que serve de base para a construção das métricas de corrupção realizadas pela maioria dos autores, é claramente insuficiente para encontrar, de forma conclusiva, a maioria dos casos de corrupção. A profundidade da análise permite encontrar apenas os casos mais contundentes, ficando os demais, por vezes os mais elaborados, extensos e, portanto, os mais graves, para investigações posteriores.

O segundo motivo está na falta de instrumentos legais por parte da CGU para ter acesso a informações, na maioria das vezes fundamentais para a descoberta de casos de corrupção. Exemplo de informações são dados bancários dos envolvidos, que são protegidos por sigilo cuja quebra depende de requisição de autoridade policial.

Um exemplo contundente para ilustrar esse argumento pode ser extraído do episódio conhecido como “Escândalo das Ambulâncias” ou “Operação Sanguessuga”. Tratou-se de um esquema de corrupção com abrangência nacional onde eram compradas ambulâncias superfaturadas, com a anuência e/ou colaboração de cerca de setenta deputados federais, três senadores, servidores públicos do Ministério da Saúde e prefeitos de várias cidades do país. O esquema consistia na compra superfaturada de ambulâncias vendidas por um mesmo grupo de empresas. Na venda de cada equipamento, uma parte do valor acrescido ao preço de mercado era destinada a parlamentares, em geral autores das emendas que financiavam a compra, outra aos prefeitos dos municípios beneficiados e o restante para a empresa vendedora. Foram compradas mais de três mil ambulâncias ao longo de seis anos (entre 2000 e 2006).

Esse esquema de corrupção foi desvendado a partir das auditorias do Programa de Sorteios, mas não consta dos relatórios de fiscalização. Em alguns destes, os auditores relataram alguns casos de superfaturamento, e em outros, apenas os indícios da mesma prática. Mas a descoberta do esquema só foi feita meses depois, a partir da análise mais detalhada dos papéis de trabalho e dos informes preparados pelos escritórios regionais da CGU. A partir disso, a Polícia Federal foi acionada e iniciou uma investigação. Após a quebra, com autorização da justiça, dos sigilos fiscal, bancário e telefônico, além de outros procedimentos de investigação, a Polícia Federal identificou os responsáveis e transformou os indícios

encontrados pela CGU em evidências de corrupção, que seriam utilizadas nos processos administrativos e penas instaurados em seguida.

Esse exemplo sugere que medir corrupção com base nos relatórios da CGU é, no mínimo, arriscado. Tal como no caso das ambulâncias, há diversos outros episódios de corrupção que somente foram identificados como tal após investigações policiais<sup>6</sup>. Por este motivo, os artigos de Ferraz & Finan (2008; 2011), embora interessantes exercícios acadêmicos, são de pouca utilidade para efeitos de subsídio a qualquer política de combate à corrupção.

## **Alternativas disponíveis**

### **Obras Públicas**

Uma forma de medir a corrupção ou os desvios de recursos públicos é fazê-lo de forma residual, ou indireta. Em sendo possível calcular o valor agregado em uma obra pública tal como um prédio ou uma estrada, a comparação entre esse valor e a respectiva rubrica orçamentária nos indica, quando houver alguma diferença, o montante desperdiçado ou desviado. Essa é a ideia geral da estratégia de análise de Golden & Picci (2005).

Os autores coletaram um grande volume de informações sobre o investimento em capital físico realizado pelos governos em todas as 20 regiões e 95 províncias da Itália, com dados fornecidos pela Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), a agência italiana de estatísticas, entre 1954 e 1998. Além disso, fizeram estimativas sobre medidas de valor desse capital físico, controlando por diversas variáveis, entre elas as diferenças de custo entre as regiões. Verificaram diferentes padrões para as diferenças regionais de custo entre os investimentos feitos pelos setores públicos e privado em capital físico. Por exemplo, os custos de construção no sul do país são mais altos para o setor público que para o setor privado. Embora indiquem que é provável que tais diferenças sejam fruto de corrupção, ao invés de por conta de ineficiências no processo de construção, reconhecem mais adiante a impossibilidade de fazer tal afirmação categoricamente.

---

<sup>6</sup> Veja por exemplo, as operações Vampiro, Guabiru e Gafanhoto, cujas informações a respeito estão em <http://www.cgu.gov.br>

Isso porque mesmo dispondo de microdados na extensão e no nível de detalhes obtido pelos autores, eles admitem que as medidas por eles desenvolvidas são apenas uma *proxy* para a corrupção. As informações "não permitem distinguir explicitamente desperdício, ineficiência e má administração de fraude e outras transações monetárias ilegais que constituem corrupção em obras públicas" (GOLDEN & PICCI, 2005, p. 42). Em resumo, apesar de o título do artigo mencionar uma "nova medida de corrupção", não se pode dizer ser esta precisa, abrangente nem simples o suficiente para se tornar mundialmente como referência no estudo sobre corrupção, embora seja elogiável quando se pretende fazer o cálculo de eventuais desvios ou desperdícios na construção de capital físico pelo setor público.

## **Compras Públicas**

Outra forma de mensurar corrupção foi proposta Bandiera, Prat & Valletti (2008), num artigo que analisou compras dos governos regionais da Itália. O principal objetivo do artigo é avaliar os efeitos, em termos de eficiência nas compras públicas, trazidos pela presença de uma agência nacional de compras públicas, sobre as compras de governos subnacionais na Itália. Essa agência oferece de forma gratuita a possibilidade de realizar procedimentos licitatórios, cujos contratos resultantes podem ser utilizados por governos locais em suas compras.

Os autores defendem que há duas vantagens em se ter uma agência como essa. Primeiro, há uma redução nos custos de transação, dada a centralização e especialização no trato de documentos e procedimentos, inclusive os judiciais nos casos de litígio entre licitantes e a agência. Segundo, há o ganho de escala, uma vez que os bens comprados são padronizados e adquiridos em grande quantidade. O resultado seria preços menores pagos pelos órgãos públicos em todos os níveis e em todas as regiões.

Além de avaliar os efeitos da ação da agência de compras públicas, os autores tiraram proveito de uma situação circunstancial, num período de intermitência nas atividades da agência, para identificar situações definidas como desperdício ativo e passivo.

Pela definição dos autores, o desperdício passivo ocorre como resultado de ineficiência tanto por conta de incompetência, leniência ou despreparo do agente

público, quanto por burocracia inútil, ou *red tape*. Não há nesses casos benefícios privados aos agentes públicos<sup>7</sup>. O desperdício ativo, por sua vez, seria o resultado de ações deliberadas para a extração de rendas. Ocorre quando o agente público toma decisões, ou as deixa de tomar, visando extrair benefícios pessoais a partir do uso de sua posição pública. Tais benefícios, sejam eles monetários ou não, resultam em perda de eficiência no processo de compras públicas, e representam o que se chama habitualmente de corrupção.

Os autores utilizam um argumento baseado no princípio microeconômico de preferência revelada para identificar quando um agente público está praticando desperdício ativo ou passivo. Para tanto, os autores identificaram os órgãos públicos que compraram um mesmo bem por um determinado período de tempo, durante o qual comprar utilizando a agência estava disponível e outro quando não estava. As variações de preço encontradas servem, segundo os autores, para fazer a distinção entre desperdício e corrupção.

A identificação da prática de corrupção utilizando-se apenas dos dados apresentados no artigo é questionável, pois dificilmente alguém seria condenado na justiça pela conduta, utilizando-se as provas apresentadas. No entanto, os dados permitem estimar com precisão o volume de desperdício nas compras de bens e serviços pelos órgãos governamentais da Itália. Segundo os cálculos dos autores esse desperdício foi de algo entre 1,6% e 2,1% do PIB do país.

#### **2.4.2 Estratégias de Combate**

Um desses fatores é o nível de salários dos servidores públicos. A teoria preconiza que servidores mal pagos estariam mais propensos a exigir e/ou aceitar suborno, desviar recursos e cometer outras infrações semelhantes. Pelo contrário, servidores com bons salários trabalhando em ambientes adequados, tenderiam a ter um comportamento adequado. Mais ainda nos casos onde os salários pagos estão acima da média do mercado para funções similares. Essa teoria vem sendo

---

<sup>7</sup> Na verdade não existem benefícios monetários extraídos pelo agente. Atender às normas e cumprir procedimentos certamente traz desutilidade para o agente, na medida em que requer mais esforço sem necessariamente recompensa tangível pelo esforço adicional.

reforçada por instituições que tem um reconhecido trabalho visando melhorias nos níveis de governança dos governos ao redor do mundo, tais como o Banco Mundial e o United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) – Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime. No entanto, quando testada empiricamente em nível agregado utilizando dados para países, os resultados encontrados para a teoria sinalizam uma fraca relação entre salários de servidores e níveis de corrupção.

Uma das desvantagens dos estudos sobre essa relação entre salários e corrupção está no caráter agregado dos dados associados a esta variável, geralmente coletados por meio de pesquisas de percepção. A agregação pode fazer com que os dados sobre corrupção estejam associados a grupos de servidores não envolvidos em qualquer transgressão. Outra questão é o estabelecimento de uma relação de causalidade entre baixos salários e práticas ilegais.

Para tentar contornar, ao menos em parte, esses problemas, Di Tella & Schargrotsky (2000), utilizaram informações sobre compras em 33 hospitais públicos de Buenos Aires coletadas entre 1996 e 1997. Os servidores pesquisados eram responsáveis pelos departamentos de compras desses hospitais, e a principal questão avaliada, foi qual seria a influência de uma operação de combate à corrupção sobre os preços de um conjunto de bens padronizados comprados de forma descentralizada por cada hospital pesquisado. Além disso, os autores buscaram correlacionar a variação nesses preços com os salários recebidos pelos servidores, bem como com a iminência ou a sensação de punição por práticas nocivas ao interesse público.

Os resultados sugerem que, desde que exista a percepção ou expectativa de punição para eventuais desvios de conduta, existe um efeito dos salários sobre as atitudes dos servidores com relação ao zelo pelos recursos públicos. Servidores mais bem pagos tendem a fazer compras mais favoráveis para o governo. Isso é consubstanciado nos preços mais baixos pagos durante o período relativo à operação anticorrupção. Segundo os autores, um aumento de 10% no salário do servidor responsável pelas compras, que tem uma percepção de probabilidade de punição na média dos indivíduos da amostra, resulta em 1,2% a menos nos preços dos produtos comprados. Para os autores, esse resultado está em consonância com o modelo de Becker & Stigler (1974), que também é referência para o experimento realizado e relatado no âmbito desta tese.



## Participação social *versus* controles institucionais

Outros três exemplos de possíveis ações válidas para o combate à má administração e/ou à corrupção são o fortalecimento das instâncias de controle formal e a participação social no controle da gestão pública.

Com relação à participação social, um meio de exercer o controle da gestão pública é o Orçamento Participativo (OP). Mais que uma forma de descentralizar o processo decisório de alocação de recursos, o OP é um estágio além da democracia representativa, possibilitando que pessoas de determinadas comunidades decidam seus destinos em um processo onde lhes é franqueado não apenas o uso da palavra, como nas plenárias, mas também o poder de acompanhar a execução daquilo que foi decidido pela população<sup>8</sup>.

De uma forma geral a literatura em torno dessas iniciativas é, com raras exceções, entusiasta da ideia *ex ante*. As análises são em grande parte descritivas e carecem de rigor, tanto do ponto de vista dos métodos, quanto das métricas ao analisar os efeitos do OP como política indutora do uso adequado do dinheiro público<sup>9</sup>.

Do ponto de vista metodológico, uma dessas exceções é o trabalho de Baiocchi *et al.* (2004). Numa análise quantitativa os autores buscaram identificar os fatores associados com a introdução de OP numa amostra de municípios brasileiros, com base num vasto conjunto de dados socioeconômicos. Em seguida, utilizaram métodos qualitativos para identificar os resultados da implantação de OP, a partir da comparação de um conjunto de 10 municípios onde o OP fora instalado, e outros 10 municípios onde a implantação do OP seria provável, dadas as características desses municípios e o fato de o Partido dos Trabalhadores (PT) ter perdido as eleições nesses municípios por uma pequena margem de votos. Os autores concluem ser efetivo o aumento na participação da sociedade nas decisões, ainda que a intensidade dessa participação não seja uniforme nos municípios

---

<sup>8</sup> A rigor, qualquer cidadão tem o direito e, portanto, pode acompanhar a execução dos orçamentos públicos, mas no OP há a criação de mais efetivos para realizar esse acompanhamento. Ou seja, são reduzidos os entraves burocráticos ao exercício desse direito.

<sup>9</sup> Entre os exemplos dessa literatura podemos destacar Souza (2001); Navarro (2001); Avritzer (1999); Blore, Devas & Slater (2004); Cabannes (2004)

pesquisados. De toda forma, mesmo utilizando métodos mais adequados que outros artigos sobre o tema, esse trabalho tem pouco a dizer quanto às melhorias na provisão de serviços públicos nos municípios com OP, quando comparados com os que não implementaram esta política.

Uma das melhores tentativas de avaliar os impactos da participação social sobre o bom uso dos recursos públicos está em Olken (2007), cuja análise contemplou também os efeitos de um aumento na intensidade dos controles formais/institucionais existentes. Para essa investigação, o autor constrói um experimento de campo pelo qual projetos de construção civil serviram como referência de medida para quantificar a distância entre os custos "reais" desses projetos e seus custos efetivos, quando submetidos aos diferentes tratamentos.

Mais especificamente, o autor se valeu de um programa nacional de pavimentação, pelo qual construções de estradas públicas em vilas da Indonésia foram avaliadas. Na base dessa avaliação estavam a qualidade e os custos de construção dessas estradas, quando comparadas com os mesmos parâmetros medidos a partir de estimativas de engenheiros independentes. Para tanto, esses engenheiros foram contratados para construir trechos de estradas similares àquelas construídas por empresas a serviço do governo, utilizando material e mão de obra locais, tal qual as estradas públicas. Além de oferecer uma clara identificação da relação entre o tratamento e o resultado, o experimento de Olken trouxe ainda uma quantificação apurada da magnitude dessa relação.

Com relação à participação das comunidades no monitoramento das construções das estradas, o autor aplicou dois tratamentos. Ambos pretendiam ampliar a participação das comunidades em eventos chamados de "*Accountability Meetings*", durante os quais servidores públicos prestavam contas sobre como eles gastavam os recursos do projeto. No primeiro tratamento, centenas de convites para esses eventos eram distribuídos nas vilas para encorajar a participação de todas as pessoas. O objetivo era reduzir a dominação do processo por elites locais. No segundo, a população recebia, junto com os convites para as reuniões, formulários com os quais as pessoas podiam fazer comentários, de forma anônima, sobre a execução dos projetos. Os formulários eram selados e coletados por meio de urnas antes das reuniões e os comentários eram sumarizados e divulgados durante as mesmas. A redução dos desperdícios e/ou desvios de recursos nas vilas onde os

tratamentos com os *accountability meetings* foram aplicados, foi pequena e estatisticamente insignificante, mostrando os limites da participação social para a boa aplicação de recursos públicos.

O terceiro tratamento estava associado ao aumento na intensidade dos controles formais/institucionais. Antes da realização do projeto, um determinado número de comunidades foi selecionado aleatoriamente para receber a informação de que o projeto de construção nelas realizado seria auditado pelo órgão de auditoria do governo central. Isso significou um aumento significativo na probabilidade de auditoria, saindo da média de 4% para 100%. Além das possíveis, apesar de raras, sanções criminais, os resultados das auditorias eram lidos pelos auditores em reuniões com a comunidade. Para o autor, esse procedimento tenderia a trazer sanções sociais àqueles cuja conduta fora condenada pelos auditores. Os resultados mostraram uma redução, em termos de recursos desviados, de cerca de 8% nas localidades que receberam o tratamento associado à auditoria.

A participação social no controle dos gastos públicos também foi a questão investigada no experimento conduzido por Reinikka & Svensson (2004). Os autores utilizam uma campanha em jornais informando os pais de crianças matriculadas em escolas públicas, financiadas com recursos transferidos do governo central, sobre as transferências mensais para essas escolas. Essa abordagem "de baixo para cima" resultou em um maior comprometimento dos pais dessas crianças com os assuntos das escolas, principalmente onde os jornais tinham maior penetração. No caso das crianças, o resultado foi maior número de matrículas e melhores resultados acadêmicos nas áreas das escolas onde os jornais eram mais lidos.

O principal objetivo desta tese é oferecer novas evidências empíricas quanto à efetividade de políticas públicas nas áreas de melhoria da gestão pública e combate à corrupção no Brasil. No entanto, antes de entrar na discussão da parte empírica, faz-se necessário descrever o contexto institucional brasileiro, especialmente no que tange ao arcabouço legal pertinente às políticas públicas analisadas.

## **3 AVALIAÇÃO DA AUDITORIA PÚBLICA POR MEIO DE EXPERIMENTOS**

### ***3.1 Contexto Institucional dos Sistemas de Controle das Contas Públicas no Brasil***

As linhas gerais dos sistemas de controle dos gastos públicos no Brasil estão definidas na Constituição Federal, em sua maior parte nos artigos 70 a 74. Podemos classificar esses sistemas basicamente em dois grandes grupos, compostos pelas instituições de controle externo e interno. O controle externo é exercido pelos tribunais de contas enquanto o interno fica a cargo de órgãos próprios, ligados ao poder executivo de cada ente federado<sup>10</sup>. Todo esse aparato institucional deixa clara a opção escolhida pelo legislador brasileiro pelo controle administrativo-burocrático, partindo do princípio pelo qual, para se controlar a burocracia, deve-se criar mais burocracia (Avritzer & Filgueiras, 2011). Mais recentemente o setor público vem fazendo uso de outras alternativas para exercer esse controle, em função da revolução tecnológica trazida pela Internet. O Portal da Transparência, iniciativa pioneira da CGU e hoje difundida por diversos governos nos três níveis, é um bom exemplo de ferramenta de *accountability*, por meio da qual a responsabilidade pelo controle administrativo dos atos governamentais passa a ser compartilhado com a sociedade em geral.

#### **3.1.1 Os Tribunais de Contas<sup>11</sup>**

Os tribunais de contas são órgãos auxiliares aos poderes legislativos da União, dos estados e dos municípios. Suas funções compreendem, além do trabalho

---

<sup>10</sup> Os órgãos do judiciário também são obrigados a manter estruturas de controle interno, conforme determina o *caput* do artigo 74 da Constituição Federal, mas sua atuação está fora do escopo deste trabalho.

<sup>11</sup> Esta seção traz apenas noções rudimentares sobre o funcionamento dos tribunais de contas. Para um estudo mais detalhado, sugiro consultar Melo (2007) e Pereira, Melo, & Figueiredo (2008).

de auditoria de programas e ações de governo, o julgamento das contas que os chefes dos poderes executivos de cada ente federado são obrigados a prestar ao final de cada ano.

Em que pesem os termos “tribunal” e “julgamento”, os atos dos tribunais de contas tem caráter meramente administrativo. Mesmo nos casos onde há a incidência de crime, como numa auditoria na qual foram encontrados casos de corrupção, não cabe aos tribunais de contas seu julgamento. Não houve atribuição de competência no campo penal aos tribunais de contas, e nesses casos, há a necessidade de fazer uma representação junto ao Ministério Público para que este acione o judiciário para a abertura de um processo criminal. Ainda assim, esses tribunais operam como "autoridades judiciais quase-independentes", em função das prerrogativas de seus membros, idênticas às dos integrantes do judiciário (Pereira, Melo & Figueiredo, 2009).

Há atualmente quatro tipos de tribunais de contas, de acordo com a abrangência territorial de sua atuação. O Tribunal de Contas da União (TCU); os tribunais de contas dos estados (TCE's); os tribunais de contas dos municípios; e os tribunais de contas dos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro. Com relação ao espectro de atuação orçamentária, a mais ampla dentre esses tribunais é a do TCU. Cabe a esta corte auditar todos os recursos da União, sejam aqueles por ela executados diretamente, sejam aqueles transferidos aos estados, municípios e Distrito Federal. As exceções são os recursos de arrecadação própria (com o IPTU, por exemplo) e os fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM), cuja fiscalização pode ficar a cargo dos tribunais de contas dos estados (como regra geral) ou dos tribunais de contas dos municípios e municipais.

Cabe ainda aos tribunais de contas acompanhar o trabalho dos órgãos de controle interno dos poderes executivos, dentro do âmbito de competência de cada tribunal. Dessa forma, os tribunais têm o poder de auditar os auditores internos, podendo inclusive interferir em seu trabalho, nos métodos e em vários aspectos do funcionamento das instituições de controle interno.

As decisões dos tribunais de contas são chamadas de acórdãos, por serem tomadas em seções de seus colegiados. Em muitos casos essas decisões se traduzem em recomendações de caráter impositivo. Em regra, essas recomendações se destinam a corrigir certos procedimentos administrativos

adotados na execução de programas de governo, tais como questões ligadas a processos licitatórios. Os tribunais também são responsáveis por responder a consultas feitas por quaisquer dos poderes sobre questões de contabilidade pública ou de administração financeira e orçamentária. Muitas das respostas a essas consultas são transformadas em acórdãos, com vinculação a todos os casos semelhantes.

Conforme Pereira, Melo & Figueiredo (2008) demonstraram, existe uma grande variação na qualidade das auditorias dos Tribunais de Contas estaduais. Essa variação pode ser explicada, do ponto de vista interno, por fatores como o volume de recursos materiais a disposição dos tribunais, incluindo infraestrutura e recursos financeiros, e pela capacidade técnica dos auditores concursados, sua formação acadêmica e a política de treinamento de cada instituição. O nível de competição política é um fator externo que também afeta essa variação de performance dos tribunais estaduais.

### **3.1.2 As Instituições de Controle Interno**

Ao contrário dos tribunais de contas, cuja existência remonta os tempos do Império, as instituições de controle interno são relativamente recentes e ganharam contornos mais precisos após a Constituição de 1988, cujo artigo 74 estabelece:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.  
(BRASIL, 1988).

Esse artigo é válido para todos os entes federados, ou seja, vale para União, estados e municípios. No entanto, os comandos desse artigo ainda estão longe de se tornarem uma realidade, especialmente no âmbito dos municípios. Não há registro confiável quanto à quantidade de municípios com um departamento de controle interno em funcionamento. Em muitos casos há apenas um assessor ou secretário de controle interno, com ou sem uma equipe ao seu comando. Situação semelhante ocorre mesmo em órgãos dos estados e mesmo na União.

A função precípua do controle interno é auxiliar o administrador da organização a alcançar os objetivos por meio do controle dos processos e da administração financeira e orçamentária do órgão. É, portanto, um instrumento de gestão, atuando junto a todos os departamentos da instituição e reportando-se diretamente à administração superior.

Do ponto de vista do espectro de atuação, há diferenças no papel dos diversos órgãos de controle interno que atuam junto aos entes federativos. Nos municípios fica restrito às contas e programas geridos com recursos municipais. Já nos estados, as respectivas instituições de controle interno têm jurisdição também nos casos onde a atuação é conjunta com os municípios. O mesmo ocorre com a União em relação aos estados e municípios, sem, contudo, incluir os recursos do FPE, FPM e recursos de arrecadação própria desses entes.

No Poder Executivo Federal houve uma reestruturação a partir de 2003 e o controle interno passou a funcionar como um sistema, com a promulgação da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, alterada pela Lei 11.204, de 5 de dezembro de 2005. Por este sistema a Controladoria-Geral da União (CGU) passou a coordenar todos os órgãos de controle interno. Essas funções de coordenação incluem o Sistema de Corregedorias, criado na mesma Lei 10.683. Fazem parte ainda do Sistema as instituições de Controle Interno Setorial (CISSET), existentes nos ministérios da Defesa, Relações Exteriores, Advocacia Geral da União e na Presidência da República.

### 3.1.3 O Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos<sup>12</sup>

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos foi instituído em 2003, no início da gestão do então ministro Waldir Pires. O objetivo era combater a corrupção e a má administração nos programas federais executados nos municípios, ao tempo que lidava com uma séria limitação de recursos humanos e materiais pela qual o órgão passava naquele momento.

O programa alcança a maioria dos municípios brasileiros, ficando de fora apenas as capitais de estado e os municípios com mais de 450 mil habitantes. Atualmente são sorteados 60 municípios em cada edição do Programa, e a seleção aleatória desses municípios é feita no auditório da Caixa Econômica Federal, utilizando o mesmo maquinário da Mega Sena.

Após sorteio das 60 unidades municipais, o órgão central da CGU realiza um levantamento de todos os recursos federais aplicados pelos municípios selecionados. Em seguida são emitidas as ordens de serviço, que estabelecem quais programas serão fiscalizados. Cada ordem de serviço contém também instruções razoavelmente detalhadas de como o trabalho deve ser feito e quais itens devem ser checados. Esses itens contemplam uma ampla gama de aspectos relevantes de cada programa de governo e possibilitam traçar um panorama sobre a qualidade dos serviços prestados em nível local.

A execução das Ordens de Serviço (OS) é feita por servidores da CGU lotados nos escritórios estaduais do órgão, sediados nas capitais de todos os estados. Equipes de, em média, 10 auditores viajam para os municípios cerca de 2 semanas após o sorteio. A fiscalização *in loco* dura de uma a duas semanas, dependendo da extensão dos exames.

O produto final das auditorias é um relatório, contendo as principais irregularidades encontradas. Além do texto descritivo, esses relatórios contêm fotos e tabelas que ilustram e detalham os problemas encontrados.

Antes de sua conclusão e publicação, os relatórios são encaminhados aos gestores locais para que estes se manifestem sobre os problemas e, num prazo de

---

<sup>12</sup> Para mais detalhes sobre o funcionamento do Programa, veja Litschig & Zamboni (2010), Leite (2010) e a página da CGU na internet: <http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp>



cinco dias úteis, ofereçam justificativas ou novas informações que elidam as irregularidades apontadas. Os auditores analisam as justificativas e decidem se acatam ou não os argumentos.

Uma vez concluídos, os relatórios são enviados às autoridades afetas aos problemas encontrados, quais sejam, os gestores federais dos programas fiscalizados, os tribunais de contas da União e dos estados, o Ministério Público, as casas legislativas locais e o Congresso Nacional. Os relatórios são tornados públicos também por meio da internet, no sítio da CGU.

Embora tido como bem sucedido dentro e fora do país, o Programa de Sorteios nunca havia sido avaliado quanto à sua eficácia no alcance de seus objetivos, quais sejam, inibir/dissuadir a má utilização de recursos públicos federais executados de forma descentralizada pelos municípios brasileiros. Realizar essa avaliação é o principal objetivo desta tese. Para tanto, utilizo um experimento de campo conforme descrito nas seções seguintes.

### **3.2 Objetivos, Desenho e Funcionamento do Experimento**

O desenho do experimento foi por mim idealizado e os detalhes acertados em conjunto com a CGU ainda em 2008, a partir do convencimento da alta direção do órgão sobre a necessidade de se fazer uma avaliação do Programa utilizando métodos objetivos<sup>13</sup>.

A maior limitação para o desenho era a impossibilidade de se alterar as bases do Programa de Sorteios, bem como o caráter praticamente universal do mesmo. A principal questão a ser respondida seria a reação dos gestores públicos municipais a um aumento na probabilidade de receber auditoria, tal como ocorreu em 2003 quando o Programa foi instituído. Naquela época a CGU realizava, como ainda o faz até hoje, auditorias regulares em programas governamentais nos municípios, mas o caráter desse tipo de auditoria é bem diferente do que se faz nos Sorteios<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> A avaliação quanto à qualidade dos trabalhos de auditoria é uma prática usual em instituições como o General Accounting Office, dos EUA (Berry, Harwood & Katz, 1987).

<sup>14</sup> Nessas auditorias regulares a escolha dos programas a serem auditados obedece aos critérios tradicionais de auditoria: risco de auditoria, relevância e volume financeiro.

É importante registrar que o Programa de Sorteios sempre enfrentou resistências dentro da própria CGU. Uma parcela considerável dos auditores da casa entende que as técnicas tradicionais de auditoria são mais adequadas para a definição de amostras de auditoria. O principal argumento dessa corrente baseia-se na ideia de que a sistemática dos sorteios leva a uma relação entre o custo da auditoria e o volume de recursos auditados, desfavorável. Em outras palavras, não se justificaria em alguns casos deslocar recursos humanos e materiais para municípios pequenos, com baixo volume de recursos executados localmente. O custo de oportunidade dessas auditorias seria, na visão dessas pessoas, alto demais para justificar sua continuidade. Uma discussão sobre esse tema será o objeto do capítulo 6 adiante.

Outro ponto bastante debatido durante o processo de construção do experimento foi a questão da equalização do número de municípios auditados em cada estado. Em que pese o objetivo inicial do Programa fosse que cada município de um determinado estado da federação tivesse algo em torno de 1% de probabilidade de receber uma auditoria por cada edição dos Sorteios, na prática esse número varia bastante de estado para estado<sup>15</sup>. O argumento colocado por técnicos da CGU para não realizar essa equalização foi meramente organizacional; não se desejava realocar pessoas de um estado para o outro nem mesmo para realização do experimento. Muito embora esta possa ser uma fraqueza do desenho, é improvável que isto tenha provocado diferenças decisivas nos resultados.

A avaliação foi planejada em 2008 e iniciada em maio de 2009, quando 120 municípios foram selecionados aleatoriamente para fazer parte do grupo de tratamento do experimento. Durante uma edição regular do Programa de Sorteios, além dos 60 municípios habitualmente sorteados, esses 120 outros municípios foram também sorteados utilizando a mesma sistemática normalmente utilizada para os 60. Na prática foi como se tivessem sido realizadas 3 edições dos Sorteios num mesmo dia: 60 municípios selecionados para a 30ª rodada do Programa; outros 60 para compor a primeira metade do grupo de tratamento e mais 60 para a segunda metade. Obviamente os municípios sorteados na primeira etapa foram excluídos do espaço amostral nas subsequentes.

---

<sup>15</sup> Os números exatos estão colocados nas tabelas 1 e 2.

No dia seguinte ao sorteio dos 120 municípios do grupo de tratamento, todos estes foram avisados que um ano após a data em que foram selecionados, 30 deles seriam auditados. Esse aviso se deu por comunicação oficial da CGU em cada estado, de acordo com um modelo padronizado, disponível em anexo.

Para ser fiel ao objetivo do experimento, i.e., avaliar a resposta dos administradores públicos ao tratamento, os dados analisados precisariam ficar restritos ao período subsequente ao envio da “carta de aviso do tratamento”. Para tanto foram selecionados programas com regime de transferências regulares, mais especificamente aqueles com transferências fundo-a-fundo e programas sociais como o Bolsa Família<sup>16</sup>.

Em maio de 2010 foram selecionados 30 municípios, a partir do conjunto de 120 municípios que receberam o tratamento. Outros 30 também foram selecionados de forma aleatória naquela mesma data, mas a partir da amostra completa de municípios elegíveis, excluídos os municípios do grupo de tratamento. Esses 60 municípios foram auditados nas semanas seguintes ao sorteio. Os 30 primeiros como grupo de tratamento e os demais como grupo de controle.

Neste ponto há um detalhe importante a ser mencionado. Embora toda a sistemática tenha sido tornada pública ainda em maio de 2009, quando o grupo de tratamento foi selecionado, é pouco provável que, a exceção dos prefeitos que receberam um documento escrito, poucas pessoas dentro e possivelmente fora da organização compreenderam os objetivos da pesquisa. As unidades da CGU nos estados também não receberam qualquer instrução ou explicação adicional sobre a metodologia do experimento. Considerando que os métodos de avaliação com o uso de experimentos não é muito difundido no Brasil, o resultado provável dessa situação é que não tenha havido qualquer comportamento diferenciado por parte dos auditores, seja face aos municípios do grupo de tratamento, seja frente aos de controle.

Em que pese à probabilidade de receber auditoria no grupo de tratamento ter sido anunciada como sendo 25%, essa probabilidade para o grupo de controle depende do número de sorteios entre a data em que foi anunciado o sorteio dos 120 municípios, no 28º sorteio, e o 32º sorteio.

---

<sup>16</sup> As auditorias realizadas foram idênticas a qualquer outra do Programa de Sorteios, apenas os dados analisados aqui ficaram restritos aos gastos realizados no intervalo de tempo entre o envio do ofício aos prefeitos e a auditoria em maio de 2010.

A escolha de alguns parâmetros, como o número de municípios envolvidos no experimento e o tamanho dos grupos de tratamento e de controle, foi guiada fundamentalmente pelas limitações operacionais da CGU, embora fatores ligados a outras questões internas da organização tenham exercido considerável influência. Realizar um *policy experiment* ainda é algo muito novo no Brasil e nem sempre as pessoas compreendem a dimensão e as possibilidades que os métodos experimentais oferecem. Dessa forma, o planejamento inicial de realizar várias rodadas do experimento, com diferentes tratamentos para avaliar o comportamento dos gestores em face a diversos cenários, foi descartado.

A tabela 1 mostra as probabilidades de auditoria para os municípios do sorteio 29, que é similar ao que se encontra nos sorteios subsequentes, 30 e 31. No sorteio 32, 30 municípios foram aleatoriamente selecionados para o grupo de tratamento e outros 30, para o grupo de controle. A tabela 2 mostra que, em função da estratificação por estado, as probabilidades para seleção no grupo de tratamento variaram de 16,7% a 50%, com uma probabilidade modal de 25%.

Tabela 1 – Probabilidades de sorteio de municípios do Grupo de Tratamento (29º Sorteio)

Estados	N	Sorteados	P(sortei)
Acre (AC)	21		
Amapá (AP)	15	2	4,00%
Roraima (RR)	14		
Alagoas (AL)	101	2	1,98%
Amazonas (AM)	61	2	3,28%
Bahia (BA)	415	10	2,41%
Ceará (CE)	183	6	3,28%
Espírito Santo (ES)	77	2	2,60%
Goiás (GO)	245	6	2,45%
Maranhão (MA)	216	6	2,78%
Minas Gerais (MG)	849	14	1,65%
Mato Grosso do Sul (MS)	77	2	2,60%
Mato Grosso (MT)	140	2	1,43%
Pará (PA)	142	4	2,82%
Paraíba (PB)	222	6	2,70%
Pernambuco (PE)	182	4	2,20%
Piauí (PI)	223	6	2,69%
Paraná (PR)	397	8	2,02%
Rio de Janeiro (RJ)	88	2	2,27%
Rio Grande do Norte (RN)	166	4	2,41%
Rondônia (RO)	51	2	3,92%
Rio Grande do Sul (RS)	495	10	2,02%
Santa Catarina (SC)	292	6	2,05%
Sergipe (SE)	74	2	2,70%
São Paulo (SP)	636	10	1,57%
Tocantins (TO)	138	2	1,45%
<b>Total</b>	<b>5.520</b>	<b>120</b>	

Fonte: Portaria CGU nº 930, de 8 de maio de 2009.

Tabela 2 – Probabilidade de sorteio dos municípios do Grupo de Tratamento (32º Sorteio)

Estados	Grupo de Tratamento		
	N	Municípios Sorteados	P(Auditoria)
Acre	0	1	50
Mato Grosso do Sul	2		50
Alagoas	2	1	25
Sergipe	2		25
Amazonas	2	1	25
Rondônia	2		25
Amapá	1	1	50
Roraima	1		50
Espírito Santo	2	1	25
Rio de Janeiro	2		25
Bahia	10	2	20
Ceará	6	1	16,7
Goiás	6	1	16,7
Maranhão	6	1	16,7
Minas Gerais	14	4	28,6
Mato Grosso	2	1	50
Pará	4	1	25
Paraíba	6	1	16,7
Pernambuco	4	1	25
Piauí	6	1	16,7
Paraná	8	2	25
Rio Grande do Norte	4	1	25
Rio Grande do Sul	10	2	20
Santa Catarina	6	2	33,3
São Paulo	10	3	30
Tocantins	2	1	50
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>30</b>	

Fonte: Portaria CGU nº 930, de 8 de maio de 2009.

Algebricamente, essas probabilidades são calculadas a partir da expressão:

$$\begin{aligned}
 P(\text{Auditoria/Controle}) &= 1 - P(\text{Não ser auditado nos sorteios de 29 a 31}) \\
 &= 1 - P[1 - P(\text{ser sorteado})]^3 \times [1 - P(\text{sorteado no 32º})]
 \end{aligned}$$

As probabilidades de seleção de um município para o grupo de controle ficam na faixa de 3% a 6%. Isso significa que de maio de 2009 a abril de 2010, os municípios do grupo de tratamento tiveram uma chance de cerca de 20% maior de serem auditados que os do grupo de controle<sup>17</sup>. Os 120 municípios selecionados em maio de 2009 estão na tabela 3 abaixo:

Tabela 3 – Lista de Municípios Sorteados em 2009

Cod IBGE	Município	Estado	Tratamento	População
3100104	Abadia dos Dourados	MG	0	6556
2200277	Alegrete do Piauí	PI	0	4482
4300554	Alto Alegre	RS	0	1940
5200852	Americano do Brasil	GO	0	4698
1500701	Anajás	PA	1	24942
2902252	Arataca	BA	0	10717
3505203	Bariri	SP	1	30995
4202503	Bom Jardim da Serra	SC	0	4214
2701100	Branquinha	AL	0	11796
3111002	Campestre	MG	1	20251
4203907	Capinzal	SC	0	18465
3301157	Cardoso Moreira	RJ	1	12206
4304952	Caseiros	RS	1	2989
3115508	Caxambu	MG	1	21009
1100056	Cerejeiras	RO	1	16290
4106001	Congonhinhas	PR	0	8552
1502806	Curralinho	PA	0	25388
5003504	Douradina	MS	1	4900
4205159	Doutor Pedrinho	SC	1	3294
4307302	Erval Seco	RS	1	8212
3125606	Felisburgo	MG	0	6687
2911857	Heliópolis	BA	1	14020
2506707	Imaculada	PB	1	11451
4110300	Inajá	PR	1	2810
4310405	Independência	CE	0	6679
3132909	Itamogi	MG	0	10828
2917334	Iuiú	BA	1	11469
5212501	Luziânia	GO	1	196046
5005400	Maracaju	MS	0	30912

<sup>17</sup> Em que pese ser essa a *verdadeira* probabilidade de receber auditoria, é pouco provável que os prefeitos tenham calculado dessa maneira. Isso significa que, na prática, para o grupo de controle, a probabilidade *percebida* ou *subjetiva* deve ter sido mais próxima de 1% em média, para cada edição dos sorteios.

Tabela 3 – Lista de Municípios Sorteados em 2009 (continuação)

Cod IBGE	Município	Estado	Tratamento	População
1400407	Normandia	RR	1	7118
2804607	Nossa Senhora das Dores	SE	1	23800
5108907	Nova Maringá	MT	0	5554
1600154	Pedra Branca do Amapari	AP	0	7332
3537008	Pedregulho	SP	0	15156
3204054	Pedro Canário	ES	0	23204
2409803	Pedro Velho	RN	1	13673
2108306	Penalva	MA	0	33473
2409902	Pendências	RN	0	12505
4212601	Peritiba	SC	1	2944
4119202	Pinhalão	PR	0	5893
3151602	Planura	MG	1	10289
2512804	Riacho dos Cavalos	PB	0	8057
3543006	Ribeirão Branco	SP	1	18879
2612554	Santa Filomena	PE	1	13759
4124509	Santo Inácio	PR	1	4876
1720101	São Bento do Tocantins	TO	0	4447
5107859	São Félix do Araguaia	MT	1	10713
2209906	São João da Serra	PI	1	6672
3549250	São João de Iracema	SP	0	1725
3164902	São Sebastião do Rio Verde	MG	0	2170
3165602	Senador Cortes	MG	1	2011
2111763	Senador La Rocque	MA	1	20793
2614501	Surubim	PE	0	53934
3552700	Tabatinga	AM	0	13965
4321493	Toropi	RS	0	3070
2932408	Uibaí	BA	0	13719
2313757	Umirim	CE	1	18195
4219150	Vargem	SP	0	3110
3557006	Votorantim	SP	1	99901
1722107	Xambioá	TO	1	10856

Fonte: elaboração própria

A coluna "tratamento" indica se o município foi (1) ou não (0) sorteado em 2010 para receber auditoria. Posteriormente, outros 120 municípios foram incluídos (os selecionados nos sorteios 30 e 31) para formar um grupo de controle expandido.



## **Programas Federais Analisados**

Foram considerados apenas os programas de cunho universal, de forma que qualquer dos municípios sorteados poderia ser considerado como fonte de informação. Além disso, o perfil dos programas em análise favorece o desenho do experimento por contarem com transferências regulares de recursos, do governo central para os locais. As ações executadas por meio de transferências voluntárias, como os convênios e contratos de repasse, foram desconsideradas, por não atenderem aos critérios de homogeneidade e regularidade, essenciais para uma comparação precisa. Para garantir precisão no momento de comparar o desempenho administrativo do gestor local, foi utilizado um critério numérico definido como Taxa de Conformidade.

O instrumento de coleta dos indicadores necessários para a construção dessa taxa durante as auditorias, são questionários aplicados pelos servidores da CGU nos trabalhos de campo. Em cada questionário checa-se um amplo conjunto de itens relacionados ao bom funcionamento de cada programa. Cada um desses itens checados pode estar ou não de acordo com os padrões estabelecidos em normas, regulamentos, ou portarias onde padrões de qualidade são previamente estabelecidos pelos ministérios gestores. A Taxa de Conformidade é então definida como a razão entre o número de itens “em conformidade” sobre o total de itens checados.

**Taxa de Conformidade = (número de itens “em conformidade”)/ (total de itens checados)**

A não conformidade de cada item verificado significa uma violação ao texto legal que institui o programa analisado, e/ou representa uma falha procedimental que, em última análise, resulta na má prestação de serviços. Esta é uma importante hipótese utilizada na análise. Parte-se do princípio que as regras fazem sentido, i.e., são regras razoáveis e adequadas, cujo cumprimento produz resultados satisfatórios em termos de políticas públicas, ao invés de significar mera burocracia inútil.

Foram analisados programas das áreas de saúde, educação e assistência social, que respondem pelo maior volume de recursos transferidos. Os programas

foram comparados de forma individual e entre os municípios, para que se pudesse ter uma medida da efetividade do Programa de Sorteios considerando as diferentes características dos programas em execução no município.

A resposta a cada item das listas de checagem se traduz num código (1 ou 0) que significa conformidade ou não conformidade, respectivamente. Cada um desses itens checados são entendidos com a menor unidade de desagregação da gestão de uma política pública. Por isto, a utilização de um código binário parece adequada, não cabendo gradações entre a conformidade e a não conformidade. A título de exemplo, no âmbito do Programa Bolsa Família, os auditores verificam se as crianças cumprem a frequência escolar mínima, nos termos das regras do programa. Os resultados possíveis dessa verificação são “cumpre” ou “não cumpre” a condicionalidade. Pela forma com que foi construído esse indicador, não há espaço para uma terceira opção. A principal vantagem desse método é a redução a mínimo possível do elemento de subjetividade da análise.

Essa forma de coleta dos dados é substancialmente mais precisa e uniforme em relação àquelas utilizadas em outros textos, cuja fonte de informações é os relatórios das auditorias da CGU. A leitura e codificação dos relatórios, como em Ferraz & Finan (2008), ou mesmo a análise estruturada de textos como em Januzzi (2011) estão sujeitas a imprecisões e sofrem os efeitos da ausência de uniformidade na escrita dos textos dos relatórios, sendo assim uma possível fonte de viés.

É importante destacar que, embora abrangentes, as verificações dos programas realizadas pela CGU tem alguns limites. O principal deles é o foco nos produtos (*outputs*) ao invés de nos resultados (*outcomes*). As auditorias basicamente verificam se as regras dos programas, explicitadas nas portarias e demais normativos, estão sendo seguidas. Embora tenha seu valor, esse tipo de verificação parte do (forte) pressuposto de que uma vez seguidas as regras, alcançar-se-á o resultado pretendido. Em outras palavras, esse pressuposto implicaria que os desenhos dos programas são à prova de falhas e/ou estão preparados para contornar tais falhas, caso elas ocorram. Implicaria ainda que os itens verificados são suficientemente abrangentes, de forma a contemplar todos os aspectos relevantes de cada programa.

Essas hipóteses são, por óbvio, de difícil aderência à realidade, especialmente quando não há testes de desenho antes de sua implementação<sup>18</sup>. Estudos empíricos, como o de Heinrich (2002), ilustram casos onde informações sobre produtos ao invés de resultados podem fornecer indicadores irreais sobre a performance das políticas, muito embora essas informações possam ser úteis para análises somativas. Idealmente as auditorias deveriam, ao lado das verificações por produto, ter elementos cujo objeto seja a verificação dos resultados. Afinal, tão importante quanto garantir a frequência escolar, é saber se o aluno está assimilando o conteúdo pedagógico a ele ministrado. No entanto, as verificações com foco nos produtos são um indicador válido para se ter uma estimativa, mesmo que deficiente, quanto à qualidade da gestão pública. Em municípios onde essas regras elementares não são seguidas, há uma probabilidade maior de haver índices de qualidade inferiores àqueles encontrados nos municípios fieis às regras.

### ***3.3 Modelo de Comportamento dos Agentes Públicos em Face ao Experimento***

Do ponto de vista formal, a modelagem para o comportamento dos atores envolvidos no experimento pode ser bastante simples, utilizando os princípios básicos do modelo do tipo principal-agente. Nesse modelo o problema do principal é estabelecer um sistema de incentivos que induza o agente a proceder de forma a alcançar seus objetivos. O do agente é fazer o menor esforço possível (já que esforço significa custo) para receber os incentivos oferecidos pelo principal. Formalmente o modelo pode ser organizado da seguinte forma<sup>19</sup>:

Seja  $x$  o resultado desejado pelo principal e 'a' e 'b' as possíveis atitudes que o agente pode tomar, sendo  $x=x(a;b)$ . Seja  $c(a)$  o custo de agir de forma 'a' a função custo do agente em adotar a atitude 'a' e  $s(x)$  o "pagamento" do incentivo do principal ao agente. A função utilidade do principal é  $x - s(x)$  e a do agente é  $s(x) -$

---

<sup>18</sup> Até onde pude pesquisar, não há registro de nenhum teste empírico realizado antes da implementação dos programas aqui analisados.

<sup>19</sup> A nomenclatura e a estrutura do raciocínio foram adaptadas a partir do texto de Varian (1992, pp. 411-412).

c(a;b); ambos querem maximizar essas duas expressões escolhendo algum dos comportamentos à disposição.

Há essencialmente três problemas do tipo principal-agente, quando pensamos nas relações de subordinação administrativa e funcionais existentes entre a União e os municípios e entre estes e seus servidores públicos. Na primeira, o principal é o Governo Federal, mais precisamente o órgão superior responsável pela gestão do programa, em conjunto com os municípios, que são os agentes. Na segunda, o principal passa a ser o chefe do poder executivo do município e os agentes, os servidores públicos a ele subordinados. A terceira é protagonizada pelos órgãos de controle, no caso deste trabalho, a CGU, que atua como principal, e os agentes são os gestores federais e municipais, mas apenas estes são objeto de análise, dado que foram os únicos submetidos ao tratamento (os gestores federais sequer foram avisados sobre o experimento). Por este motivo, que se soma à impossibilidade de observar diretamente a relação entre prefeitos e servidores, as demais relações serão desconsideradas quando da análise dos resultados nas seções 4.3 e 5.3.

Teoricamente, há ainda uma quarta relação de principal e agente, na qual o principal seriam os membros dos conselhos municipais de saúde, educação, etc., e os agentes os prefeitos dos municípios. Esses conselhos foram criados por sucessivas leis que instituíram vários dos programas federais executados nos municípios, especialmente aqueles com transferências automáticas, também conhecidas como fundo-a-fundo. A justificativa para a criação desses conselhos se deve à impossibilidade material de o governo federal estar presente em todos os municípios brasileiros para acompanhar de perto a execução dos programas. Os Conselhos são geralmente órgãos colegiados de composição tripartite, contando com membros do governo local, dos profissionais e prestadores de serviços ligados ao programa, e pessoas da comunidade. No papel os Conselhos são a mais poderosa instituição de controle dos gastos públicos, em função de sua capilaridade e dos mecanismos à sua disposição. O Conselho tem acesso a todos os documentos e procedimentos associados aos recursos dos programas, sendo o acompanhamento desses gastos sua função precípua. É ainda parte legítima para representar ao Ministério Público (Federal e estaduais) e aos órgãos de controle em qualquer nível, caso encontre alguma irregularidade. Mas como sugerem

Gerschman (2004), Pipitone *et al* (2003), Presoto & Westphal (2005), entre outros, a atuação dos conselhos sofre severas limitações em diversas dimensões. Os relatórios com os resultados das auditorias realizadas no âmbito do Programa de Sorteios confirmam e acentuam essas limitações ao demonstrar que em praticamente todos os municípios visitados, há problemas seja na composição dos conselhos (com a captura por parte dos prefeitos), seja na sua atuação, muitas vezes resultado dessa captura. Por esses motivos, o papel dos conselhos será desconsiderado.

A escolha do nível de esforço por parte do agente depende do tipo e intensidade de incentivo oferecidos pelo principal. No caso do experimento, a CGU elevou a probabilidade de auditoria, para induzir o agente a fazer o esforço necessário para cumprir as regras dos programas a serem auditados. O agente enxerga o "incentivo" oferecido pelo principal como uma ameaça, uma vez que o não cumprimento das regras pode lhe resultar em algum tipo de punição. Esse esforço vai depender, portanto, da forma com que o agente percebe o aumento dessa probabilidade e o efeito dela na utilidade esperada do agente. Essa utilidade pode ser expressa com o auxílio do modelo de Becker (1968), um dos precursores da Teoria Econômica do Crime.

Por essa teoria, o agente decide responder ao incentivo oferecido pelo principal se, e somente se, a utilidade esperada exceder sua melhor alternativa disponível<sup>20</sup>. A utilidade esperada depende da magnitude das sanções caso a infração seja detectada e da probabilidade dessa detecção. Essa probabilidade desempenha um papel fundamental, pois mesmo num contexto onde há punições severas para determinadas condutas, na presença de baixa probabilidade de detecção a tendência é haver uma compensação do risco de punição pelo *payoff* resultante das condutas, como ficou empiricamente demonstrado por Pereira, Melo & Figueiredo (2008).

Usando a notação proposta por Becker (1968), mas adaptando as variáveis para o caso aqui estudado, façamos:

---

<sup>20</sup> Evidentemente essa abordagem também pode ser utilizada para as relações entre o prefeito e os servidores públicos ou ainda entre estes e agentes externos que vendem bens ou prestam serviços à administração pública municipal. No entanto, o foco aqui recai sobre o prefeito em função da possibilidade de se observar o resultado de seu comportamento a partir dos dados disponíveis.

Y: renda ou retorno monetário proveniente do não cumprimento das regras<sup>21</sup>;  
f: multa ou sanção monetária equivalente, caso alguma infração seja detectada;  
p: probabilidade que a punição seja aplicada;  
U<sub>i</sub>: função de utilidade do indivíduo i, supondo esta função crescente em Y.

Temos então a utilidade esperada de cometer infrações escrita como:

$$(1) \quad E(U_i) = pU_i(Y-f) + (1-p)U_i(Y)$$

Esta formulação indica que o indivíduo vai cometer irregularidades se, e somente se,  $E(U_i) > m_i$ , onde  $m_i$  é a melhor alternativa que lhe é disponível. A formulação do experimento em tela implica num aumento de p, o que obviamente reduz a utilidade esperada do comportamento irregular. Um indivíduo irá cometer alguma irregularidade se:

$$(2) \quad dE(U_i)/dp = U_i(Y-f) - U_i(Y) < 0$$

Mas a magnitude desse efeito depende da probabilidade da aplicação das sanções, dado que tenha havido uma auditoria. Seja  $p_c$  a probabilidade de haver uma sanção dado que houve uma auditoria e  $p_a$  a probabilidade de uma auditoria. Então  $p = p_c \times p_a$ <sup>22</sup>. Logo,

$$(3) \quad dE(U_i)/dp_a = p[U_i(Y-f) - U_i(Y)] < 0$$

Por essa equação fica evidente que a variação no risco de auditoria afeta a utilidade esperada de forma diferente, dependendo da probabilidade de que sanções sejam aplicadas de forma condicional em ser auditado e dependendo da severidade das sanções. Especificamente, a redução esperada das irregularidades em função do maior risco de auditoria é tanto mais forte quanto mais provável for que as sanções sejam aplicadas, dado que houve a detecção e quanto mais severa for a punição. Como o arcabouço legal dos processos licitatórios é diferente daquele

---

<sup>21</sup> Assumindo que é possível atribuir um valor monetário à ausência de esforço por parte do agente.

<sup>22</sup> Por simplicidade, supõe-se que a probabilidade de detecção da irregularidade, dado que foi auditado é 1.

relativo à gestão de programas, a probabilidade de haver uma sanção dado que houve uma auditoria é distinta nos dois casos, como ficará demonstrado adiante.

## 4. INTENSIFICAÇÃO DA AUDITORIA MELHORA A GESTÃO DE PROGRAMAS?

Neste capítulo são apresentados os resultados do experimento no que se refere à resposta ao tratamento quanto à gestão de programas federais geridos em nível local. Conforme mencionado anteriormente, os programas foram avaliados dentro do espaço de tempo de um ano, entre o anúncio do tratamento e a efetiva auditoria que gerou os dados analisados aqui.

### 4.1 Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é considerado o maior sistema de transferência condicional de renda (*Conditional Cash Transfers*) do mundo. Atualmente atinge cerca de 13 milhões de famílias em todo o Brasil, e tem por objetivo “assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome<sup>23</sup>”.

Por ser na verdade uma consolidação e ampliação de outros programas pré-existentes, não houve mudanças muito significativas na checagem de alguns pontos, como as condicionalidades da educação, oriundas do programa Bolsa Escola. No entanto, do ponto de vista administrativo, essa consolidação dos programas trouxe uma série de facilidades para a auditoria.

A primeira delas é relativa ao cadastro. A consolidação dos beneficiários no CadÚnico, atribuindo a cada cidadão um Número de Identificação Social (NIS) tornou mais fácil a verificação de duplicidades, sobretudo em relação aos homônimos. Outro importante aspecto trazido pela centralização em um único ministério é o ganho em eficiência advindo da especialização das equipes. O programa Auxílio Gás, por exemplo, era um programa social, de distribuição de renda, gerido pelo Ministério das Minas e Energia. Evidentemente, as atividades centrais deste ministério não têm perfil compatível com um programa social.

---

<sup>23</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>



A consolidação do Bolsa Família foi iniciada ainda na época das primeiras edições do Programa de Sorteios, de forma que em 2009, quando foi iniciado o experimento aqui estudado, o Programa já estava maduro e funcionando em sua plenitude.

As tabelas a seguir descrevem os itens checados pelos auditores. As unidades verificadas são as famílias, através de visitas *in loco* onde entrevistas, checagem documental e material são desenvolvidas; prefeituras, que tem seu sistema administrativo local do Programa esquadrinhado; escolas e conselhos sociais.

A primeira unidade de verificação é a família. O objetivo é verificar, a partir das visitas *in loco*, o atendimento aos critérios de cadastro, sua consistência e o atendimento das condicionalidades. Assim, nos itens de cadastro os auditores verificam se houve alguma tentativa de uso político do Programa; se a composição familiar está correta; se o endereço informado é verdadeiro. É válido lembrar que o cadastro é feito pelas prefeituras, a quem cabe também verificar se as famílias candidatas à inscrição no Programa são elegíveis.

Quadro 1 – Unidade Verificada: Famílias

Unidade Verificada	Item Checado
<b>Famílias</b>	
	1. Consistência do cadastro: endereço do beneficiário
	2. Consistência do cadastro: composição familiar
	3. Renda familiar: compatibilidade com as regras do programa
	4. Meio de recebimento do benefício: posse do cartão de saque
	5. Condicionalidade da saúde: crianças com vacinação em dia - verificação do cartão de vacinação
	6. Cadastro: existência de restrições ao cadastramento e/ou atualização cadastral
	7. Meio de recebimento do benefício: regularidade nos procedimentos
	8. Condicionalidades: participação em programa complementar ao PBF

Fonte: elaboração própria

A verificação de elegibilidade é feita em duas etapas. A primeira consiste no cruzamento do cadastro do PBF com outros cadastros, tais como lista de servidores das prefeituras e de beneficiários de outros programas sociais. No primeiro caso, há

uma vedação expressa à participação de servidores públicos no programa<sup>24</sup>. No segundo, o recebimento de benefícios sociais tais como aposentadoria, pode tornar a família inelegível pelo critério renda. A segunda etapa de verificação de elegibilidade é a visita à família. Nessa visita são checados os indicadores materiais da renda familiar, tais como condições de moradia, bens duráveis possuídos pela família, etc.

Em seguida é feita a verificação das condicionalidades do Programa. Os auditores solicitam a carteira de vacinação das crianças e indagam quanto à participação da família em programas complementares ao PBF. Por fim, os auditores verificam se a família recebe o benefício utilizando o meio adequado, qual seja, o cartão magnético de pagamentos e se este está nas mãos (preferencialmente) da mãe das crianças ou da pessoa responsável pela unidade familiar.

No âmbito das escolas é feita a complementação das verificações de cadastro e das condicionalidades, acrescidas das verificações relativas à administração do Programa. Assim como no caso das famílias, os auditores verificam a consistência entre a lista de alunos na amostra e os cadernos de matrícula.

No que se refere às condicionalidades, a principal delas é a frequência escolar. Uma vez registrado qualquer problema na frequência de algum aluno, o PBF requer que a diretoria da escola adote medidas saneadoras, tais como a comunicação dos responsáveis pelo aluno quanto ao fato. Além disso, é dever da escola informar ao Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), por meio dos relatórios de frequência, a ocorrência de anormalidades.

---

<sup>24</sup> Até porque servidores públicos têm como piso de remuneração o salário mínimo, cujo valor tornaria a renda familiar maior que aquela estipulada pelo PBF.

Quadro 2 – Unidade Verificada: Escolas

Unidade Verificada	Item Checado
<b>Escolas</b>	
	1. Consistência do cadastro: verificação de alunos relacionados na amostra e localizados na escola
	2. Condicionalidade da educação: quantidade de alunos com frequência inferior ao estipulado
	3. Condicionalidade da educação: existência de medidas saneadoras adotadas pela direção da escola para as deficiências na frequência
	4. Requerimento administrativo: preenchimento do formulário de frequência
	5. Requerimento administrativo: alimentação do sistema de frequência

Fonte: elaboração própria

O próximo passo é a checagem da administração local do PBF. De acordo com as regras do Programa, esta é uma responsabilidade da prefeitura e tem como principal requerimento a criação de uma coordenação municipal do PBF. Essa coordenação deve ter pessoal próprio, de preferência com servidores municipais estáveis, e dispor de meios físicos e materiais para funcionar.

Na prática, a coordenação deve funcionar como se fosse uma unidade do MDS no município. Deve trabalhar para o devido cumprimento das condicionalidades, registrar e sanar as impropriedades, e reportar ao MDS esses problemas.

A coordenação municipal é responsável ainda pelo cadastramento e recadastramento dos beneficiários, além de tornar pública essa lista do programa no município, assim como preencher os formulários pertinentes e alimentar o sistema de gestão SISVAN (Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional).

Quadro 3 – Unidade Verificada: Prefeituras

Unidade Verificada	Item Checado
<b>Prefeitura</b>	
	1. Requerimento administrativo: instituição da coordenação municipal do Programa
	2. Requerimento administrativo: existência de meio de funcionamento da coordenação municipal do Programa
	3. Requerimento administrativo: evidências de atuação da coordenação na assistência às famílias
	4. Requerimento administrativo: evidências de atuação da coordenação na verificação do cumprimento das condicionalidades de saúde
	5. Requerimento administrativo: evidências de atuação da coordenação na verificação do cumprimento das condicionalidades de educação.
	6. Requerimento administrativo: evidências de atuação da coordenação na atualização do cadastro
	7. Requerimento administrativo: inclusão do código INEP no cadastro dos alunos
	8. Requerimento administrativo: divulgação da lista de beneficiários do programa
	9. Requerimento administrativo: preenchimento de formulário FPBG para gestão de benefícios
	10. Condicionalidades: desenvolvimento de programa complementar ao PBF
	11. Requerimento administrativo: preenchimento de formulário SISVAN

Fonte: elaboração própria

Por fim temos a instância de controle social. Deve ser composta paritariamente por representantes do governo e da sociedade locais, e tem a missão de fazer o acompanhamento externo da administração do Programa.

Quadro 4 – Unidade Verificada: Controle Social

Unidade Verificada	Item Checado
Controle Social	
	1. Requerimento administrativo: existência e observância ao critério de composição da instância de controle social
	2. Requerimento administrativo: acesso às informações necessárias para o acompanhamento do PBF
	3. Infraestrutura: existência de condições físicas para exercer atividades
	4. Requerimento administrativo: se a instância de controle social acompanha cumprimento de condicionalidades
	5. Requerimento administrativo: se a instância de controle social acompanha processo de cadastramento das famílias
	6. Requerimento administrativo: se a instância de controle social acompanha procedimentos de gestão de benefícios

Fonte: elaboração própria

#### 4.2 Programa Saúde da Família

O Programa Saúde da Família faz parte do conjunto de programas do Piso de Atenção Básica Variável (PAB – Variável), no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica. Trata-se de uma política com participação dos governos federal, estaduais e municipais, que desempenham papéis específicos definidos em lei.

O papel dos municípios compreende as seguintes responsabilidades<sup>25</sup>:

- Definir e implantar o modelo de atenção básica em seu território;
- Contratualizar o trabalho em atenção básica;
- Manter a rede de unidades básicas de saúde em funcionamento (gestão e gerência);
- Co-financiar as ações de atenção básica;
- Alimentar os sistemas de informação;
- Avaliar o desempenho das equipes de atenção básica sob sua supervisão.

<sup>25</sup> Informações retiradas da página do Ministério da Saúde (<http://www.saude.gov.br>), em outubro de 2011.

No caso do Programa Saúde da Família (PSF), a CGU busca verificar se os municípios cumprem as responsabilidades acima. Assim como no caso do PBF essa avaliação é feita a partir de listas de checagem, divididas em unidades: Equipes do PSF, Unidades Básicas de Saúde, Famílias e questões administrativas relativas à contratação e à gestão das Unidades de Saúde.

Quadro 5 – Unidade Verificada: Equipes do PSF

<b>Unidade Verificada</b>	<b>Item Checado</b>
<b>Equipes do PSF</b>	
	1. Grau de implantação das equipes do PSF
	2. Obediência aos critérios mínimos de composição
	3. Abrangência do atendimento das equipes PSF
	4. Abrangência do atendimento dos ACS

Fonte: elaboração própria

O grau de implantação das equipes do PSF diz respeito à efetiva existência de ao menos um médico na equipe, no ato de sua implantação. O item seguinte refere-se à existência de profissionais de saúde, de acordo com os termos da Portaria 648 do Ministério da Saúde que estabelece a composição mínima de uma equipe PSF com os seguintes profissionais: 01 Médico, 01 Enfermeiro, até 12 Agentes Comunitários de Saúde, 01 Auxiliar ou Técnico de Enfermagem.

Quanto à abrangência do atendimento, a cobertura de cada equipe de PSF deve ser no máximo mil famílias ou quatro mil pessoas. Da mesma forma, a cobertura recomendada para os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) deve ser de no máximo 750 pessoas para cada agente.

Quadro 6 – Unidade Verificada: Unidades Básicas de Saúde

<b>Unidade Verificada</b>	<b>Item Checado</b>
<b>Unidades Básicas de Saúde</b>	
	1. Existência de imóvel com condições adequadas para o atendimento
	2. Existência de equipamentos e material para o atendimento

Fonte: elaboração própria

A unidade de verificação seguinte é a infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde (UBS). De acordo com a Portaria 648/2006, do Ministério da Saúde, o imóvel

onde está instalada a UBS deve estar de acordo com o manual de estrutura física, segundo o qual são exigidos os seguintes itens:

- a) Recepção e sala de espera;
- b) Sala de cuidados básicos e de procedimentos;
- c) Consultório com sanitário em anexo;
- d) Abrigo para resíduos sólidos;
- e) Água potável encanada;
- f) Consultório odontológico com área de escovação (nos casos onde há o Programa de Saúde Bucal implantado).

A inexistência de qualquer desses itens, ou estando qualquer um deles em más condições de utilização, implica em anotação de não conformidade.

Ainda conforme a portaria 648, cada UBS deve dispor dos equipamentos essenciais para o desempenho das atividades, tais como macas, estetoscópios, medidores de pressão arterial, etc., além dos insumos básicos para atendimento tais como gaze, esparadrapo, luvas de proteção, lençóis, etc.

O conjunto de itens seguinte diz respeito ao processo de contratação dos profissionais integrantes de cada equipe do PSF:

Quadro 7 – Unidade Verificada: Contratação das Equipes do PSF

<b>Unidade Verificada</b>	<b>Item Checado</b>
<b>Contratação das Equipes do PSF</b>	
	1. Contratação de ACS por meio de processo seletivo público
	2. Modalidade de contratação dos demais profissionais das equipes de PSF
	3. Carga horária de trabalho dos médicos do PSF
	4. Carga horária de trabalho dos dentistas do PSF
	5. Carga horária de trabalho dos enfermeiros do PSF

Fonte: elaboração própria

A forma de contratação e a carga horária dos profissionais dos PSF são estabelecidas em lei e nos demais normativos do Ministério da Saúde. Os auditores se limitam a verificar a regularidade dessas contratações, sem fazer qualquer julgamento quanto à capacitação desses profissionais. Este ponto é o tema do próximo conjunto de verificações.

Com relação à capacitação dos Agentes de Saúde e a atuação das equipes do PSF, os itens verificados incluem a participação dos agentes nos cursos introdutórios. Esses cursos são obrigatórios e fornecem as informações essenciais sobre as regras do programa a serem obedecidas pelos agentes de saúde. Da mesma forma, a participação nos programas de formação continuada é requisito para a continuidade das atividades.

Já a realização de palestras e reuniões com a comunidade faz parte das obrigações funcionais dos agentes de saúde. Nesses eventos, a população assistida pelo programa recebe informações sobre cuidados básicos de saúde e instruções sobre a prevenção de doenças, assim como noções básicas de saneamento.

Quadro 8 – Unidade Verificada: Capacitação e Atuação das Equipes do PSF

Unidade Verificada	Item Checado
<b>Capacitação e atuação das Equipes do PSF</b>	
	1. Participação no curso introdutório
	2. Participação em programa de formação continuada
	3. Realização de reuniões/palestras para a comunidade
	4. Disponibilidade de material necessário ao exercício das atividades

Fonte: elaboração própria

Por fim a CGU verifica, por meio de entrevista, se os agentes dispõem nos postos de saúde do material necessário ao atendimento à população.

A verificação seguinte é feita junto às famílias pertencentes à área de atuação das equipes de saúde da família.



Quadro 9 – Itens Checados: Famílias

Unidade Verificada	Item Checado
<b>Famílias</b>	
	1. Visitas dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS)
	2. Frequência das visitas dos ACS
	3. Visita de médico/enfermeiro quando impossibilitado de comparecer ao posto de saúde
	4. Realização de agendamento prévio de consultas
	5. Ocorrência de filas nos postos de saúde
	6. Acompanhamento de profissionais da equipe PSF no atendimento nos postos de saúde
	7. Recebimento de convites para participar de palestras sobre cuidados de saúde
	8. Presença de enfermeiro na USF
	9. Presença de médico na USF
	10. Presença de dentista na USF
	11. Postos de saúde abertos nos horários estabelecidos
	11. Pagamento por consulta ou qualquer procedimento na USF

Fonte: elaboração própria

A população entrevistada responde, nos dois primeiros itens, se recebe visitas dos Agentes Comunitários de Saúde e com que frequência ocorrem essas visitas. Como os ACS são obrigados a prestar assistência médica primária domiciliar, no item 3 os auditores perguntam se essas visitas foram feitas nos casos onde o paciente não tinha condições físicas de comparecer à unidade de saúde. Nas visitas de rotina, os ACS devem agendar previamente consultas para os indivíduos nas UBS, verificado no item 4. A ocorrência de filas nos postos de saúde, verificadas no item 5, assim como o acompanhamento dos pacientes pelos profissionais do PSF, podem fornecer indicações quanto à qualidade do atendimento. De acordo com as regras do Programa, os ACS devem organizar palestras sobre cuidados de saúde, convidando a população a participar. Este procedimento é o tema do item 7. Nos itens seguintes, a população é perguntada quanto à presença de médicos, dentistas e enfermeiros nas Unidades de Saúde da Família, quando da ida dos pacientes a essas unidades para atendimento, e se os postos de saúde estavam abertos nos horários estabelecidos. Por fim, as pessoas que já foram atendidas nas USF são perguntadas se já foram obrigadas a fazer pagamentos por consultas ou quaisquer outros procedimentos nas USF.

### 4.3 Resultados

Os dados das tabelas 5 e 6 mostram os resultados das comparações das diferenças entre as taxas de conformidade médias observadas nos municípios dos grupos de tratamento e de controle, para os principais itens checados pelos auditores. As duas primeiras colunas dessas tabelas mostram os resultados para o Sorteio 32, com a amostra de 60 municípios. Nas demais colunas estão os resultados da amostra expandida, onde além dos municípios do Sorteio 32, estão também os 60 municípios do Sorteio 31, que passam a compor o grupo de controle, como forma de aumentar o tamanho da amostra e ganhar robustez nos resultados.

Esse aumento no tamanho do grupo de controle não trouxe, no entanto, ganhos significativos em termos de precisão estatística nem tão pouco representou mudanças no resultado encontrado utilizando apenas os municípios do Sorteio 32.

Tabela 5 – Resultados do Programa Bolsa Família

	Sorteio 32		Sorteios 31 e 32	
	Controles (média)	Diferença	Controles (média)	Diferença
Composição familiar de acordo com o cadastro	0.956*** (0.014)	-0.031 (0.026)	0.953*** (0.01)	-0.028 (0.023)
Proporção de beneficiários do PBF com renda compatível com as regras do Programa	0.857*** (0.024)	-0.009 (0.038)	0.856*** (0.014)	-0.007 (0.033)
Proporção de beneficiários do PBF em dia com as condicionalidades do Programa – vacinas	0.986*** (0.009)	0.005 (0.012)	0.988*** (0.004)	0.004 (0.009)
Proporção de beneficiários do PBF em dia com as condicionalidades do Programa – matrículas	0.781*** (0.034)	-0.032 (0.05)	0.175*** (0.0189)	0.011 (0.04)
Proporção de beneficiários do PBF em dia com as condicionalidades do Programa – frequência	0.942*** (0.021)	-0.01 (0.023)	0.090*** (0.012)	-0.042*** (0.016)
F-statistic (p-value)		0.47 (0.79)		1.91 (0.10)

Fonte: elaboração própria

Alguns desses números merecem destaque. O primeiro deles é a elevada taxa de conformidade encontrada em grande parte dos itens checados. No Programa Bolsa Família, por exemplo, é de mais de 90% a proporção de famílias em

dia com as condicionalidades referentes à vacinação infantil e frequência escolar, dentre as que foram auditadas. As menores taxas de conformidade observadas para esse programa estão na casa dos 78%.

No Programa Saúde da Família ocorre fenômeno semelhante. Quase 94% das famílias recebem visitas das equipes de saúde da família, enquanto 93% delas são visitadas com regularidade. A presença de enfermeiros nos postos de saúde chega a quase 94% enquanto a de médicos e dentistas fica na casa dos 70% e 75%, respectivamente. A menor taxa de conformidade foi encontrada no quesito horário de atendimento dos postos de saúde. Apenas 46% deles, em média, tinham horário de atendimento de acordo com as regras do Programa Saúde da Família.

Tabela 6 – Resultados do Programa Saúde da Família

	Sorteio 32		Sorteios 31 e 32	
	Controles (média)	Diferença	Controles (média)	Diferença
Proporção de equipes do ACS compostas adequadamente	0.821*** (0.075)	-0.097 (0.114)	0.867*** (0.038)	-0.143 (0.092)
Proporção de famílias que recebem visitas de equipes do PSF	0.939*** (0.015)	-0.012 (0.027)	0.935*** (0.011)	-0.008 (0.024)
Proporção de famílias que recebem visitas regulares de equipes do PSF	0.929*** (0.022)	-0.011 (0.036)	0.908*** (0.022)	0.010 (0.036)
Proporção de equipes do PSF com composição adequada	0.828*** (0.072)	0.000 (0.102)	0.810*** (0.044)	0.018 (0.084)
Proporção de famílias que recebem visitas de equipes do PSF quando precisaram de atendimento	0.703*** (0.091)	0.095 (0.112)	0.725*** (0.047)	0.074 (0.079)
Proporção de famílias que receberam atendimento de um médico quando necessitaram	0.749*** (0.08)	0.049 (0.104)	0.784*** (0.039)	0.015 (0.076)
Proporção de famílias que receberam atendimento de um(a) enfermeiro(a) quando necessitaram	0.937*** (0.035)	0.020 (0.041)	0.949*** (0.015)	0.007 (0.025)
Proporção de famílias que receberam atendimento de um dentista quando necessitaram	0.790*** (0.071)	0.009 (0.111)	0.786*** (0.037)	0.013 (0.092)
Proporção de postos de saúde abertos nos horários estabelecidos	0.458*** (0.114)	-0.059 (0.154)	0.371*** (0.06)	0.028 (0.118)
Proporção de pessoas que indicaram ter feito algum pagamento num posto de saúde	0.004 (0.003)	0.005 (0.007)	0.011 (0.009)	-0.003 (0.01)
F-statistic (p-value)		0.46 (0.92)		0.57 (0.85)

Fonte: elaboração própria

O outro resultado merecedor de destaque é a diferença entre as taxas de conformidade médias nos grupos de tratamento e de controle, bem como a direção dessas diferenças em alguns casos.

No Programa Bolsa Família as taxas de conformidade nos grupos de tratamento e controle não foram maiores que 3%, com praticamente todos os itens sem significância estatística. A única exceção foi no cumprimento da condicionalidade frequência escolar, com uma diferença de 4,2% entre os grupos

para a amostra expandida, i.e., incluindo o Sorteio 31. Além disso, em muitos casos a direção dessas diferenças, ainda que sem significância estatística, é exatamente o contrário do previsto pela teoria. Ou seja, as taxas de conformidade nos itens checados nos municípios de controle são maiores que aquelas encontradas nos municípios do grupo de tratamento.

No Programa Saúde da Família o quadro é semelhante. Embora os casos com diferenças negativas nas taxas de conformidade médias sejam menos freqüentes, em comparação com o PBF, nenhuma das diferenças foi estatisticamente significativa.

Quanto à possível ineficácia do tratamento, fatores institucionais são a mais provável explicação para esses resultados. A inércia dos gestores municipais quando confrontados com o tratamento, pode estar ligada à inexistência de punições severas para as situações onde são caracterizadas não conformidades na gestão dos programas em tela. Este tema será tratado na seção seguinte.

#### **4.4 Gestão de Programas e a Legislação Brasileira**

Os resultados apresentados na seção acima sugerem que a "ameaça" ou uma maior probabilidade de uma auditoria, não surte efeitos significativos sobre o comportamento dos agentes públicos responsáveis pela gestão de programas federais administrados e executados nos municípios. Os motivos por trás desse comportamento são profundos, vêm de longa data e são tão graves quanto difíceis de mudar. Nesta seção dedico-me a explorar alguns aspectos da estrutura legal brasileira que devem explicar em grande parte o que poderíamos chamar de "ineficácia da auditoria", no que tange à melhoria da gestão desses programas. Na próxima subseção discuto brevemente o atual contexto de impasse da administração pública brasileira, presa a um *locus* onde cabem aspectos do patrimonialismo, da burocracia weberiana e algumas aspirações de administração gerencial. Na subseção seguinte, também de forma breve, discuto as consequências dessa estrutura, incluindo aspectos legais, para o experimento.

#### **4.4.1 Contexto Institucional-Legal da Gestão de Programas e os Resultados do Experimento**

Nesta seção o objetivo é identificar no arcabouço legal dos programas, possíveis valores para os termos da função de utilidade esperada do agente, em especial o termo que identifica as possíveis sanções resultantes de cometimento de alguma infração, representado pelo termo "f" na equação (1), abaixo:

$$(1) \quad E(U_i) = pU_i(Y-f) + (1-p)U_i(Y)$$

Embora a única relação principal-agente observável seja entre a CGU e os prefeitos, é importante considerar as demais, em função dos efeitos indiretos sobre aquela. No caso da gestão de programas os prefeitos podem, uma vez tendo sido submetidos ao tratamento, exercer algum tipo de pressão (em resposta ao tratamento) sobre os servidores públicos ao seu comando.

#### **A Relação Entre o Governo Federal e as Prefeituras**

Nessa primeira relação principal-agente os objetivos são, em tese, os mesmos, já que o bom funcionamento dos programas beneficiaria a ambos. No entanto, cabe ao Governo Federal gerenciar e supervisionar o processo de descentralização dos recursos (ver, por exemplo, Portaria MS-545/93), fazendo dele o principal nesta relação.

Além dos critérios populacionais e, a depender do programa, também critérios socioeconômicos, o Governo Federal utiliza seu poder discricionário quando vai aprovar ou não a implantação de determinados programas com transferências fundo-a-fundo nos municípios. Esse poder é um dos incentivos (função  $s(x)$ ) à disposição do principal para induzir os agentes a agir adequadamente. Outro desses incentivos, neste caso incentivo às avessas, são os instrumentos de sanção, como no exemplo abaixo, da Política Nacional de Atenção Básica, mais especificamente no âmbito do Plano Nacional de Implantação de Unidades Básicas de Saúde para

Equipes de Saúde da Família. Diz a Portaria MS 2.226/2009, artigo 7º, inciso terceiro, parágrafo único:

Parágrafo único. Em caso da não aplicação dos recursos ou do descumprimento, por parte do Município, das metas propostas e dos compromissos assumidos, os respectivos recursos deverão ser devolvidos ao FNS, acrescidos da correção prevista em lei, cuja determinação decorrerá das fiscalizações promovidas pelos órgãos de controle interno, compreendendo os componentes do Sistema Nacional de Auditoria do SUS - SNA, em cada nível de gestão, e a Controladoria Geral da União - CGU. (BRASIL, 2009).

Os casos de não aplicação dos recursos, com o eventual desvio dos mesmos serão discutidos no capítulo seguinte. Para este, a ênfase é na gestão dos programas, no caso dos programas do FNS, o exemplo pertinente são as "metas propostas e dos compromissos assumidos". As metas referem-se a padrões de atendimento, como cobertura de atendimento e outros parâmetros já mencionados na seção 4.3 acima.

O cumprimento dessas metas implica em um esforço, denotado pela função  $c(a;b)$ , por parte do agente, após o incentivo  $s(x)$ , que inclui tanto a implantação do programa quanto as possíveis sanções no caso de comportamento inadequado. A função  $s(x)$  inclui ainda os dividendos políticos auferidos pelos prefeitos em resultado da prestação de serviços públicos. A escolha do prefeito é esforçar-se para cumprir as metas e auferir os dividendos políticos, ou não fazer esforço suficiente e ter menos desses dividendos<sup>26</sup>.

Quanto à questão dos dividendos políticos, poder-se-ia considerar aqui uma nova relação de principal e agente, sendo o principal, o eleitor e o agente, o prefeito, como fez Leite (2010)<sup>27</sup>. Em sendo assim, há essencialmente duas situações a serem consideradas. A primeira é a questão da reeleição dos prefeitos. Os trabalhos desses autores não convergem quanto à relação entre reeleição e comportamentos dos prefeitos frente às regras de gestão pública. A segunda refere-se às possibilidades dos prefeitos de concorrer a outros cargos eletivos, em especial no legislativo<sup>28</sup>. Uma boa administração numa prefeitura também pode proporcionar ao

---

<sup>26</sup> Novamente, não está sendo considerado aqui o caso em que o agente desvia os recursos do programa.

<sup>27</sup> Esta relação "incidental" não será objeto de estudo, foi mencionada apenas para considerar os incentivos políticos de se agir de forma correta na gestão de programas.

<sup>28</sup> Há ainda casos de prefeitos que, após cumprir dois mandatos consecutivos em uma determinada cidade, migram para uma segunda cidade (geralmente na mesma microrregião) para concorrer a um

titular do executivo municipal a viabilização de candidaturas às assembleias legislativas estaduais, à Câmara Federal ou mesmo cargos em secretariado do governo do estado. Candidaturas ao Senado são também possíveis, mas na prática são viáveis apenas quando tratamos de políticos de cidades de maior porte.

As duas situações acima discutidas têm uma raiz comum, que é o conjunto de parâmetros utilizados pela população para definir uma administração como boa ou ruim, que é, em última análise, o fator determinante para possibilitar ao prefeito auferir os dividendos políticos por ter feito esforços para gerir os programas de forma adequada. Para responder a esta questão, Leite (2010) considerou a relação entre um conjunto de variáveis ligadas à gestão e a aspectos eleitorais e de equilíbrio fiscal e a reeleição de prefeitos. Ele conclui que a

escolha de política pública que proporciona o maior efeito é a taxa de investimentos ao longo da gestão, 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. (LEITE, 2010, p. 100).

Esses resultados sugerem que os incentivos eleitorais associados à boa gestão de programas como os analisados no experimento são, na melhor das hipóteses, inferiores aos daqueles ligados à gestão de programas contemplados com obras públicas. Dessa forma, as eventuais sanções por parte da União sobre a prefeitura, resultantes do tratamento aplicado, tenderiam a ser o elemento de maior importância numa eventual mudança de comportamento por parte dos gestores municipais.

Dito isso, a análise se deteve aos instrumentos normativos dos programas considerados na seção 4.3. O objetivo foi identificar como a legislação trata as deficiências na gestão dos programas, quando estas ocorrem por obra de falhas por parte dos municípios. Os atos normativos analisados incluem a Lei 8.080/1990, que trata de regras gerais do SUS, a Lei 10.836/2004, que cria o Bolsa Família<sup>29</sup>, entre outras.

Em comum, toda essa legislação apresenta deficiências no binômio definição de parâmetros para a aferição da qualidade e medidas corretivas, caso esses

---

terceiro mandato. Em Pernambuco, por exemplo, Yves Ribeiro é conhecido como "prefeito itinerante", pois já governou Igarassu por duas vezes, depois foi eleito em Itapissuma, tendo governado também por dois mandatos e agora governa a cidade do Paulista, já em segundo mandato.

<sup>29</sup> Compõem ainda esse conjunto de dispositivos, vários decretos e portarias que regulamentam essas leis.



parâmetros não sejam alcançados. Não há na legislação específica, nenhum dispositivo instituindo sistemas claros de metas de qualidade ou de indicadores que possam ser traduzidas na prestação dos serviços públicos. Quando há algum tipo de indicador ou meta, geralmente expressos em portarias dos ministérios, inexistem na lei o mecanismo de punição associado ao não cumprimento dessas metas.

Muitos textos de direito constitucional e administrativo atribuem essa omissão legislativa ao nosso sistema federativo, cuja principal característica é a autonomia administrativa dos entes federados, consagrada na Constituição de 1988. De fato, como argumenta Lenza (2012), os municípios tem "capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação" (p. 429). No entanto, esse argumento não é válido para aspectos financeiros da administração compartilhada de programas, como é o caso daqueles com transferências automáticas. Os municípios são obrigados a prestar contas e estão sujeitos a punições, que serão discutidas na seção 5.3, abaixo.

É possível, portanto, concluir que a ausência de mecanismos de indução à manutenção de padrões de atendimento certamente é um fator relevante para os resultados do experimento analisados neste capítulo.

### **A Relação Entre os Prefeitos e os Servidores Públicos Municipais**

A segunda relação principal-agente é a existente entre os chefes dos poderes executivos municipais e os servidores públicos desses municípios. Embora o governo federal tenha atribuições de coordenação dos programas geridos de forma compartilhada por entes federativos, a repartição de funções não atribui à União qualquer poder sancionador direto às infrações administrativas cometidas por servidores de estados e municípios.

Teoricamente, a relação entre os prefeitos e servidores públicos tenderia a ser mais favorável ao principal que ao agente, quando comparada com a relação entre União e municípios. Por mais favorável entenda-se a obtenção de um nível mais elevado de esforço por parte do agente, o servidor público municipal, em função do maior poder de observação ou de pressão por parte do principal, o prefeito. As administrações municipais são, em sua grande maioria, apenas uma pequena fração

do tamanho daquelas dos governos estaduais e federal, tornando a relação prefeito-servidor municipal muito mais próxima, por ter menos níveis intermediários de poder, além contar com menores (ou mesmo inexistentes) barreiras geográficas.

Por outro lado, os obstáculos à cobrança por resultados passam pela deficiência da legislação, cujo balanço entre os direitos e deveres do servidor público, pende fortemente em direção daqueles em detrimento destes. O exemplo mais contundente disso é a estabilidade conferida pela Carta de 1988 para todos os servidores públicos, independentemente de suas funções.

A tentativa de reforma administrativa de 1998, por meio da Emenda Constitucional 19, alterou o artigo 41 e inseriu o inciso III ao parágrafo 1º deste artigo, para abrir a possibilidade de consubstanciar o princípio da eficiência, também inserido ao texto constitucional pela emenda 19, onde se lê:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.  
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:  
(...)  
III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (BRASIL, 1998).

O projeto de lei complementar, condição necessária para instituir a avaliação periódica, foi enviado ao Congresso ainda em 1998, por meio do Projeto de Lei 248. O projeto já passou por várias comissões da Câmara dos Deputados e, depois de mais de 14 anos ainda aguarda espaço na pauta de votações do plenário. Sua última movimentação em comissões ocorreu em 2007, e em 2011 houve um requerimento para que a matéria fosse incluída na Ordem do Dia, para votação no plenário. O Estado permanece, portanto, "impotente para implantar os princípios mais importantes no que diz respeito à melhoria da performance do setor público" (PEREIRA, 1998, p. 2).

Os efeitos dessa omissão legislativa são claros. Alcançar a eficiência na prestação de serviços públicos requer uma estrutura de incentivos para os servidores públicos compatível com o desempenho e a produtividade desejados. É preciso um esquema combinando "porretes e cenouras" de forma balanceada, tal como é feito na iniciativa privada. No formato atual o dispositivo constitucional acima descrito é inócuo, deixando o arcabouço legal do país desprovido do "porrete", tão importante para o alcance da eficiência.

Por outro lado, a parte da “cenoura” na estrutura de incentivos vem sendo desenvolvida nos últimos anos, tanto no governo federal como em alguns estados da federação. Em ambos os casos o mecanismo de incentivo passa pela vinculação da remuneração do servidor ao alcance de metas objetivas e/ou subjetivas de desempenho.

No caso da União, um exemplo importante de tentativa de vincular incentivos financeiros ao desempenho dos servidores foi feita junto às carreiras do chamado Ciclo de Gestão, que inclui os servidores de carreiras de gestão pública, tais como analistas de planejamento e orçamento, analistas de finanças e controle e especialistas em políticas públicas e gestão governamental. Os servidores recebiam 95% de seu salário de forma fixa, e os demais 5% dependiam de avaliação de desempenho, realizada pela chefia imediata de cada servidor. Essa avaliação era feita por meio de um formulário padrão, devendo o avaliador dar notas quanto à assiduidade, qualidade dos serviços prestados, pontualidade, urbanidade, motivação do servidor para o trabalho, etc. No entanto, havia muitas reclamações por parte de servidores quanto aos métodos e critérios dessa avaliação e, ao invés de aperfeiçoar o mecanismo, o governo foi na direção oposta. A Lei 11.890, de 24 de dezembro de 2008, extinguiu a gratificação por desempenho e transformou a remuneração para o formato de subsídio, eliminando assim qualquer mecanismo de associação entre remuneração e desempenho. Para esse fim, restaram apenas as funções gratificadas e os cargos de direção e assessoramento superior, conhecidos como DAS.

No caso dos demais entes federativos, há algumas tentativas em estados como São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco (neste caso ainda em fase experimental) de vincular desempenho e remuneração, em áreas como educação e segurança pública. Ainda é cedo para avaliar os resultados dessas políticas no Brasil, mas algumas evidências coletadas em outros países sugerem que ainda há muito a fazer para tornar a remuneração por desempenho algo inequivocamente benéfico para o serviço público como um todo. Para uma ampla resenha sobre a experiência internacional a respeito do assunto, sugiro o artigo de Perry *et al* (2009) e OECD (2005); para o caso brasileiro, ver Pacheco (2002; 2009) e Barbosa (1996).

#### **4.5 Conclusões do Capítulo**

O objetivo deste capítulo foi testar até que ponto as instituições de controle interno são capazes de induzir melhorias na gestão de programas federais executados pelas administrações públicas municipais. As teorias aqui discutidas preconizam que uma intensificação na supervisão por parte dos órgãos de controle, que exercem o papel de principal em relação às prefeituras (os agentes), resultariam em melhores níveis da taxa de conformidade definida.

Os resultados sugerem que não há diferença estatisticamente significativa entre o comportamento dos agentes municipais submetidos ao tratamento, quando comparados com os indivíduos do grupo de controle. Em outras palavras, a intensificação na supervisão é ineficaz para induzir mudanças de comportamento por parte dos gestores públicos, na direção das melhores práticas quando da execução dos programas federais geridos em nível local.

Dentre as possíveis explicações para esse fenômeno, destaco a estrutura de incentivos vigente, tanto do ponto de vista eleitoral quanto do institucional-legal. A falta de dispositivos penais (como a aplicação de multas, por exemplo) na legislação, torna irrelevante o termo "f" da equação (1), tanto quando consideramos os prefeitos quanto os servidores públicos municipais. O principal indício da validade desta afirmação está no capítulo seguinte onde o mesmo tratamento, quando aplicado diante de uma estrutura institucional-legal distinta, apresenta resultados discrepantes.

## **5. INTENSIFICAÇÃO DA AUDITORIA MELHORA A GESTÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS?**

Neste capítulo a análise se volta para avaliar os efeitos do tratamento, já exposto nos capítulos anteriores, no tocante às compras públicas municipais vinculadas à execução de programas federais sob responsabilidade das prefeituras. Conforme destacado no final do capítulo anterior, a estrutura de incentivos associada ao processo de compras públicas é distinta daquela existente no âmbito da execução das ações associadas às atividades-fim de cada programa.

A necessidade de analisar a gestão de programas de forma dissociada das compras governamentais, muitas delas associadas a esses mesmos programas, se explica pela acentuada diferença entre os arcabouços institucionais dessas duas atividades da administração pública. Enquanto no caso da gestão de programas há grande deficiência na estrutura de incentivos, fazendo com que a ofensa aos normativos não resulte em sanções individuais monetárias ou morais significativos para o agente público, no caso das compras públicas o cenário é, teoricamente, distinto. Isso se dá não apenas por conta das punições previstas nas leis que regulam os processos de compras, mas também porque, ao contrário do que ocorre na gestão de alguns programas, a responsabilização por desvios de conduta é bem mais simples e direta.

Nas unidades ou setores das repartições públicas, de qualquer esfera de governo, onde há autonomia para a realização de compras, o número de pessoas envolvidas no processo é relativamente pequeno. Na maioria dos municípios brasileiros, é ainda menor e, via de regra, há apenas uma comissão de licitação responsável por todos os processos de compras do município. Esse fato, associado aos ritos exigidos e ao nível de formalização do processo, torna o comportamento dos agentes envolvidos diverso ao dos demais servidores públicos envolvidos na gestão, mais especificamente nas atividades-fim de cada programa.

Licitações são processos de competição, em que dois ou mais concorrentes buscam conquistar o direito a um contrato de fornecimento de bens e/ou serviços ao setor público, a partir de regras estabelecidas por este. Assim como em qualquer certame, os competidores utilizam-se de todas as armas disponíveis para vencer,

em muitos casos utilizam inclusive procedimentos ilegais. O mais usual destes é o uso de artifícios para burlar o caráter competitivo do processo, o que pode acontecer com ou sem o consentimento (ou colaboração) do agente público responsável pela condução do processo.

Idealmente um processo licitatório deve ter um grande número de competidores, em grande medida por dois motivos. O primeiro é que com mais concorrentes, há maior possibilidade de se alcançar uma situação próxima de competição perfeita, na acepção microeconômica do termo. Uma vez que o principal não conhece as funções de produção dos agentes, a melhor forma de alcançar isso é por meio de um processo competitivo, de preferência, com vários competidores. O segundo é que, quanto maior o número de licitantes, menores são as chances de haver conluio entre os competidores. As situações onde há um grande número de competidores, no entanto, raramente acontece na maioria dos procedimentos licitatórios. A exceção são os pregões eletrônicos, cada vez mais frequentes na administração pública brasileira, mas de uso ainda limitado. Mas mesmo esse tipo de procedimento não está imune a fraudes, uma vez que em determinadas condições, um aumento no número de licitantes pode aumentar a corrupção ao invés de diminuí-la (Celentani & Gabuza, 2000).

Na literatura, um processo de licitação é muitas vezes visto como um problema de informação assimétrica, com base nos modelos de principal/agente. O agente público (principal) tenta induzir os licitantes (agentes) a oferecer o lance o mais próximo possível do custo marginal para os produtores. Por esse modelo simples, o resultado do processo passa a depender tanto da interação entre os agentes, quanto da relação entre o principal e um ou mais desses agentes. Tirole (1986) usa um modelo de principal-supervisor-agente para demonstrar um princípio chamado de “*collusion-free*”. Por este princípio o principal pode alcançar o *payoff* desejado, desde que as regras (o contrato) sejam apropriadamente escritas de forma a impedir ou desestimular o comportamento de conluio. Este modelo, no entanto, depende fortemente de algumas hipóteses, dentre elas a integridade do supervisor. Ao relaxar esta hipótese, Auriol (2006) constrói um modelo, dentro do mesmo paradigma principal-supervisor-agente, que considera situações onde a integridade do supervisor não é observável. Como consequência, o modelo admite situações de “captura”, quando o agente toma a iniciativa de subornar o responsável

pelo processo licitatório com o intuito de vencê-lo, e os casos de “extorsão”, quando um pagamento de suborno é imposto ao agente como forma de mantê-lo dentro do processo licitatório. O autor desenvolve um modelo teórico, e o testa usando dados de processos licitatórios convencionais e eletrônicos realizados pelo governo dos EUA. De acordo com os resultados do autor, “a captura obstrui a eficiência alocativa, leva a uma perda de peso morto (*dead-weight loss*)” (AURIOL, 2006, p. 3). Considerados os dados, o custo total dessa captura representa algo entre 1,2 e 2,88 vezes o montante dos subornos.

Numa outra abordagem, utilizando o instrumental da Teoria dos Leilões, Compte, Lambert-Mogiliansky & Verdier (2005), investigam os efeitos dos subornos aos servidores públicos e do conluio entre licitantes sobre a eficiência locativa de recursos e quais ações são eficientes para combatê-lo. Os autores concluem que um aumento no controle sobre os servidores públicos responsáveis pelos processos licitatórios (e, portanto, seriam aqueles recebedores de suborno) reduzindo assim o montante de suborno que eles conseguem receber, não afeta a possibilidade de firmas licitantes entrarem em acordo de conluio. No entender dos autores, esse aumento na supervisão dos servidores resultaria tão somente em uma redução no “preço” que as firmas pagam para dar sustentação ao acordo de conluio. Isso tornaria o conluio não apenas lucrativo, mas também de mais simples manutenção.

Testar empiricamente os resultados teóricos descritos acima seria algo desejável, mas os instrumentos disponíveis no Brasil tornam o cumprimento dessa tarefa, no momento, inviável. Considerando o desenho do experimento é, no entanto, possível testar os efeitos das ações do principal, no caso, o órgão federal de controle interno, sobre os agentes, no caso, os prefeitos. Mais especificamente é possível verificar até que ponto o tratamento aplicado é capaz de inibir eventuais desvios na condução dos processos de licitação.

Antes de descrever os resultados alcançados com o experimento, é importante contextualizar o sistema de compras públicas no Brasil, objeto de discussão da seção seguinte.

## **5.1 Compras Públicas no Brasil**

Ao lado dos gastos com folha salarial, a rubrica de compras públicas é a mais importante do orçamento de qualquer dos entes federativos brasileiros. São entendidos aqui como compras públicas não apenas a aquisição de bens ou insumos necessários à prestação direta de serviços públicos. Também são incluídas na rubrica, as contratações de serviços prestados à população de forma direta ou indireta.

A prestação direta de serviços se dá quando o órgão público oferece bens ou serviços públicos com seus próprios meios (pessoal, equipamentos, instalações, etc.) ou, alternativamente, contrata um terceiro para executar obras ou serviços que são de sua responsabilidade. Pertencem a este grupo os serviços públicos de manutenção de estradas; construção, reforma ou ampliação de instalações públicas; serviços de atendimento telefônico, como os para agendamento de serviços de saúde, entre outros.

Os serviços indiretos são aqueles cuja execução viabiliza ou apoia a prestação direta de serviços públicos por parte de órgãos da administração pública. Estão incluídos nesse grupo os serviços como limpeza e manutenção de prédios públicos; vigilância; serviços de mensageiro (contínuos), recepção, etc.

A compra ou contratação desses bens e serviços pode ser feita a partir de duas formas distintas: suprimento de fundos e licitação, discutidos nas subseções seguintes.

### **5.1.1 Suprimento de Fundos**

Para desempenhar suas atividades, os órgãos da administração pública, em alguns momentos, precisam realizar despesas que, por seu volume, tornam sem viabilidade a execução de um procedimento licitatório. São as chamadas “despesas de pequeno vulto”, enquadradas como Suprimento de Fundos. Para atender a essas



situações, a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, admitia o chamado "regime de adiantamento", definido no artigo 68:

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. (BRASIL, 1964).

Por esse regime o servidor recebe um valor em dinheiro (previamente empenhado) para realização dessas compras. É dever do servidor "suprido" prestar contas dos valores recebidos, geralmente por meio de notas fiscais ou recibos, ao seu ordenador de despesas. Mais recentemente esse regime de compras foi denominado "suprimento de fundos". A Controladoria-Geral da União definiu essa forma de compras como<sup>30</sup>:

adiantamento concedido a servidor, a critério e sob a responsabilidade do Ordenador de Despesas, com prazo certo para aplicação e comprovação dos gastos. O Suprimento de Fundos é uma autorização de execução orçamentária e financeira por uma forma diferente da normal, tendo como meio de pagamento o Cartão de Pagamento do Governo Federal, sempre precedido de empenho na dotação orçamentária específica e natureza de despesa própria, com a finalidade de efetuar despesas que, pela sua excepcionalidade, não possam se subordinar ao processo normal de aplicação, isto é, não seja possível o empenho direto ao fornecedor ou prestador, na forma da Lei nº 4.320/64, precedido de licitação ou sua dispensa, em conformidade com a Lei nº 8.666/93.

Como a própria definição indica, o suprimento de fundos se destina a despesas pequenas ou não regulares ou ainda cujas características tornem inviável a adoção de um procedimento licitatório. O pagamento de um pedágio em uma rodovia ou o conserto de um pneu de um veículo pertencente a um órgão público são exemplos clássicos. Em ambos os casos, as particularidades do tipo de bem ou serviço comprado e o volume de recursos envolvidos tornam sem sentido comprar por meio de um procedimento competitivo.

No exemplo do pedágio, é bem verdade, o procedimento licitatório já aconteceu por ocasião da concessão da rodovia. Mas a questão central aqui é que a forma de pagamento por esse serviço, por seu caráter esporádico, requer o uso de dinheiro em espécie. Da mesma forma a imprevisibilidade do evento "pneu

---

<sup>30</sup> Ver "Suprimento de Fundos: Perguntas e Respostas", editado pela CGU em 2006. Ou na página: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/SuprimentoFundos/Arquivos/SuprimentosCPGF.pdf>

danificado” torna impraticável licitar borracheiros para realizar consertos de pneus em carros oficiais.

O suprimento de fundos também é utilizado para compras no âmbito de programas federais executados nos municípios. Podem efetuar compras com o uso desse instrumento gestores municipais responsáveis por programas, por exemplo, de compras de gêneros alimentícios produzidos por unidades de agricultura familiar destinados à merenda escolar.

Essa forma de compras públicas, no entanto, trazia uma série de problemas, alguns deles evidenciados antes e durante os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito, conhecida como CPI dos Cartões. As situações denunciadas na imprensa davam conta de uso irregular do suprimento de fundos em despesas não elegíveis, i.e., que poderiam ter sido licitadas, bem como despesas irregulares. Estas compreendiam despesas sem previsão legal, ou seja, que não poderiam ser realizadas com o uso de dinheiro público.

Os fatos indutores da criação da CPI, decorreram de impropriedades no uso do instrumento criado justamente para dar fim aos problemas associados ao suprimento de fundos com o uso de moeda corrente. Esse instrumento é o Cartão de Pagamentos do Governo Federal (CPGF), chamado de “cartão corporativo”, por sua semelhança com os cartões disponibilizados por algumas empresas a seus empregados. Esse tipo de cartão é largamente utilizado por governos do mundo inteiro e há bastante tempo. Nos Estados Unidos, dados de 2000 revelam que o governo federal realizou compras utilizando os cartões de pagamento a cada 0,31 segundos. (Thai, 2001).

No Brasil, o uso do CPGF trouxe ganhos ao processo de compras de pequeno vulto por dois motivos básicos. Primeiro, torna mais fácil o controle dos gastos. Como as compras são eletrônicas, o “cliente” do cartão, no caso o Governo, tem acesso por meio da fatura aos locais, datas e valores das compras realizadas. Segundo, em função dessa possibilidade de controle eletrônico dos gastos realizados, o CPGF proporciona maior transparência nos gastos públicos. E foi justamente essa transparência quem trouxe à tona os episódios de uso irregular do CPGF, que nada mais eram que a extensão de práticas já existentes antes da adoção do cartão.

Após o escândalo, com a conseqüente instalação da CPI, o arcabouço legal foi aperfeiçoado e as irregularidades reduzidas a níveis aceitáveis<sup>31</sup>. As instituições de controle reconhecem hoje que o CPGF é um dos mais eficientes e transparentes meios de compras governamentais. As demais compras continuam sendo realizadas por meio do processo de licitação, tema da próxima subseção.

### **5.1.2 O Processo Licitatório Brasileiro**

Afora as compras realizadas por Suprimento de Fundos, tema da subseção anterior, todas as demais compras de bens e serviços da administração pública, em qualquer nível, devem ser feitas por meio de processo licitatório. É o que preconiza a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 22 inciso XXVII, onde se lê:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III. (BRASIL, 1998).

Já no artigo 37, inciso XXI está estabelecido que:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a letra da lei exige “*igualdade de condições a todos os concorrentes*” por partir do pressuposto de que a competição justa entre os ofertantes proporcionará à administração a proposta mais vantajosa.

---

<sup>31</sup> Por “aceitável”, entenda-se como um nível tido como “ótimo” de corrupção. Este é quando o custo marginal de combater a corrupção é igual ao benefício oriundo desse combate. Assim sendo, o nível ótimo de corrupção é diferente de zero, mas num nível socialmente aceitável.

A regulamentação dos artigos supracitados foi consubstanciada na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, também conhecida como lei geral das licitações. O caráter geral dessa lei fica claro em dois artigos ainda em sua seção dos Princípios:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (BRASIL, 1993).

O processo licitatório, tal como descrito na lei, funciona como uma sequência preparatória de procedimentos, onde cada etapa é construída para dar suporte à subsequente, todas visando um procedimento que respeite os princípios gerais da administração pública, quais sejam, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

A prática tem mostrado que, para alcançar os quatro primeiros princípios acima mencionados, o legislador criou um sem número de requerimentos, os quais tornaram o alcance da eficiência algo extremamente difícil<sup>32</sup>. Os procedimentos de licitação no Brasil estão entre os mais complicados do mundo, trazendo custos adicionais às empresas interessadas, cujo reflexo no preço final do bem ou serviço licitado é inevitável. O exemplo mais contundente é a existência de um grande número de recursos a disposição dos licitantes, capazes de retardar o andamento do processo.

Na tabela A1 no apêndice 1 estão alguns dos principais exemplos desses requerimentos<sup>33</sup>. Nela estão listados 35 procedimentos que devem ser observados pelos administradores públicos antes, durante e após o processo de licitação. Os grupos de procedimentos são: Exigibilidade, Formalização do Processo, Preparação

---

<sup>32</sup> Bandiera & Prat (2008) mencionam um exemplo de regras de licitação do exército americano. Segundo as autoras, para a compra de um simples chocolate para a alimentação de soldados, o edital de licitação conta com 26 páginas com especificações técnicas. Os editais de licitação brasileiros não costumam ser muito menores.

<sup>33</sup> Essa tabela é de elaboração do autor, e contempla os procedimentos mais burlados por administradores públicos. Vale ressaltar o caráter não exaustivo dessa lista.

do Processo, Definição de Modalidade, Divulgação do Processo Licitatório, Habilitação, Compilação do Processo, Julgamento das propostas e Homologação.

A questão da Exigibilidade está nos artigos 24 a 26 e trata das regras que definem as hipóteses pelas quais a regra geral de obrigatoriedade de licitação pode (ou deve, em alguns casos) deixar de ser utilizada. São os casos de:

- a) Inexigibilidade, que se verifica quando não há possibilidade de competição. É o caso quando algum bem ou serviço só é ofertado por uma empresa no estado, região ou no país. Esses casos estão previstos no artigo 25 da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (BRASIL, 1993).

O trabalho dos órgãos de controle vem mostrando ao longo dos anos que, embora o texto legal tenha buscado oferecer uma definição precisa dos casos onde a inexigibilidade pode ser utilizada, a expressão “*notória especialização*”, presente no inciso II, dá margem para o uso indevido dessa modalidade de licitação. Como não existem parâmetros para quantificar ou distinguir aqueles que têm “*notória especialização*” dos que não a tem, essa decisão acaba por ficar no âmbito do poder discricionário do administrador público.

- b) Dispensa de Licitação, são os casos onde a licitação é *dispensável* ou quando ela é *dispensada*. No primeiro caso, a Lei *autoriza* a dispensa da licitação,

enquanto no segundo a licitação *não deve ser realizada*, mesmo sendo possível fazê-la.

A Lei estabelece de forma clara as situações de licitação dispensável no seu artigo 24, onde é permitida a compra de bens e serviços de valores abaixo de determinados limites, ou nos casos de guerra, grave perturbação da ordem, emergência e calamidade pública.

Para os casos de licitação dispensável, a forma mais frequente de burlar a regra é fazer um uso seletivo da mesma. Vejamos o exemplo do inciso II, do artigo 24. Nele é estabelecido o limite de R\$ 8 mil (em valores de 2011) para compras de bens sem o uso de procedimento licitatório. A prática comum entre muitos gestores públicos é dividir o valor da compra, em tantas vezes quanto necessário, para que se alcance o limite de R\$ 8 mil em cada uma delas. Uma compra de R\$ 80 mil, por exemplo, é dividida em 10 compras de R\$ 8 mil cada uma, de forma a escapar da obrigatoriedade de licitar. Este procedimento, conhecido como fracionamento de licitação, é prejudicial para a administração, mesmo quando não há dolo ou intenção de desviar recursos públicos.

Na melhor das hipóteses, a compra fracionada de bens e serviços resulta em perda de escala, com conseqüente aumento do preço pago por unidade, além de aumentar os custos de transação quando comparados com uma compra única em maior quantidade. No pior dos casos, abre um flanco para o conluio entre o administrador público e a empresa contratada, com o objetivo de auferir ganhos (rendas) privados, i.e., corrupção.

Os casos onde a licitação é dispensada são, por outro lado, bem mais simples. Alguns exemplos dessa modalidade são a doação ou venda, por parte do órgão público, de bens imóveis para outros órgãos públicos; as permutas desse mesmo tipo de imóvel entre órgãos públicos; e nos demais casos previstos no artigo 17 da Lei 8.666/93.

## **5.2 Codificação das Irregularidades e Coleta de dados**

### **5.2.1 Codificação das Irregularidades**

A análise empírica dos processos de compras públicas por licitação foi feita com base no mesmo *Policy Experiment* já mencionado nos capítulos 3 e 4, embora existam algumas diferenças em relação à forma de quantificação em função das características do procedimento analisado.

Os dados utilizados nesta seção provêm das auditorias dos processos licitatórios nos municípios dos grupos de tratamento e de controle. A coleta desses dados é feita a partir de um procedimento padrão, baseado num conjunto de itens a serem checados. Estes, por sua vez, são construídos a partir do conjunto de requerimentos elencados na Lei 8.666/93, seguindo as diretrizes gerais já mencionadas na subseção 5.2.1, supra. As ofensas aos termos dos artigos da lei resultam no registro de uma irregularidade, categorizada de acordo com uma lista onde estão definidas as que ocorrem com mais frequência. Nos casos onde há ofensa a mais de um termo da lei, a regra adotada pela CGU é considerar a irregularidade mais grave. Esse procedimento se justifica pelo fato destas serem, na maioria dos casos, precedidas de infrações mais leves. Em outras palavras, para que se viabilize o cometimento de uma falta grave é preciso que tenha havido a violação de outros procedimentos, cuja inobservância *per se*, representam infrações leves.

A lista das irregularidades mais frequentes é a seguinte:

- i. Ausência de Licitação – ocorre quando a compra deveria ter sido feita por meio de licitação, mas não o foi;
- ii. Modalidade Incorreta – é quando o gestor público utiliza uma modalidade incompatível com a natureza do bem ou serviço a ser comprado;

- iii. Dispensa Indevida – são as situações onde o administrador público utiliza indevidamente as hipóteses de dispensa de licitação;
- iv. Inexigibilidade Indevida – idem ao item anterior, para os casos de inexigibilidade;
- v. Fracionamento de Licitação – são as situações onde uma compra de grande volume é dividida (fracionada) em várias outras menores, de forma a evitar procedimentos licitatórios mais complexos;
- vi. Sobrepreço – acontece quando o preço de um bem ou serviço pago em uma licitação está acima dos valores praticados no mercado;
- vii. Superfaturamento – é quando há, depois da liquidação da despesa, faturamento e pagamento a maior por um bem ou serviço;
- viii. Objeto Desnecessário – ilustra falhas ocorridas durante a preparação do processo, na definição do objeto a ser adquirido;
- ix. Quantidade Desnecessária – assim como no item anterior, ilustra falhas ocorridas durante a preparação do processo, na definição da quantidade do objeto a ser adquirido;
- x. Quantidade não Entregue – ocorre quando o bem ou serviço adquirido tem entrega parcial ou não foi entregue ao órgão público;
- xi. Direcionamento ou Favorecimento – são casos quando regras do certame ou mesmo o julgamento das propostas é feito de forma a favorecer um ou mais licitantes;
- xii. Pagamento Antecipado – é quando o pagamento pelo bem ou serviço objeto da licitação é feito antes mesmo da entrega.



Os demais casos não enquadrados nos descritos acima recebem a classificação "outras constatações", no sistema da CGU.

Nem todas as irregularidades em licitações são necessariamente fraudes. O processo licitatório brasileiro é muito complexo e há muitas situações nas quais os servidores públicos violam as regras para tornar o processo mais fácil, rápido e menos trabalhoso. Em outros casos, os responsáveis pelo processo não conhecem de forma adequada as regras e cometem erros de forma involuntária. Por fim há situações, como em casos de direcionamento de licitações, onde a agressão às regras é feita de maneira proposital, mas sem o objetivo de ganhos privados seja pelo servidor público, seja pelo vendedor. São situações nas quais os servidores percebem dificuldades na aplicação dos requerimentos de técnica e preço, geralmente pela presença de licitantes ofertando bens de qualidade duvidosa, e acabam por confeccionar editais cujas especificações acabam por favorecer certas marcas de produtos<sup>34</sup>.

Para os efeitos da análise aqui desenvolvida, é importante lembrar que os dados coletados contemplam apenas as irregularidades verificadas sem fazer juízo de valor quanto ao grau de ofensa à legislação. Embora esse tipo de aferição seja desejável, pelos motivos já mencionados na seção 2.2, a estratificação da análise ficará limitada às categorias de irregularidades estabelecidas pela própria CGU.

### **5.2.2 Estatística Descritiva dos Dados Coletados**

A tabela 6 abaixo mostra a frequência das principais modalidades de licitação utilizadas nos municípios dos Sorteios 31 e 32. No caso do Sorteio 32 foi feita a separação entre os grupos de controle e de tratamento, para efeitos de comparação.

---

<sup>34</sup> Um dos exemplos que vivenciei foi a compra de impressoras em um determinado órgão público. Diante da presença de equipamentos no mercado de marcas desconhecidas e cuja rede de assistência técnica não era confiável, membros da comissão de licitação acabaram por "copiar" as especificações técnicas de um determinado modelo de uma marca tradicional, e colocaram essas especificações como requerimentos técnicos do equipamento a ser comprado. Este foi um típico caso no qual o direcionamento de licitação, que é uma irregularidade, foi utilizado para corrigir deficiências de uma lei excessivamente detalhista e em muitas situações imprecisa.

A quantidade de processos licitatórios tenderia, em geral, a depender de três variáveis. A primeira seria o tamanho da população do município. A maioria das transferências automáticas dependem do número de habitantes nos municípios, conseqüentemente, em municípios mais populosos as prefeituras recebem mais recursos e, portanto, tenderiam a fazer mais licitações. A segunda é o volume *per capita* dos recursos transferidos. Mesmo que as transferências automáticas estejam relacionadas com a população, nem todos os municípios estão habilitados a gerir alguns programas, o que depende de uma série de outros fatores, entre eles capacidade administrativa. Da mesma forma, quanto maior o volume de recursos disponíveis, maior tenderia a ser a quantidade de processos licitatórios.

No entanto, considerando o Sorteio 32, a média populacional dos municípios do grupo de controle (11.974) é 22% menor que a do grupo de tratamento (15.493)<sup>35</sup>. Ao mesmo tempo, o volume médio *per capita* de recursos transferidos a cada município é de R\$ 49,41 no grupo de controle, face a R\$ 37,52 no grupo de tratamento<sup>36</sup>. Considerando o raciocínio acima exposto, esses dados são incongruentes com os 344 processos licitatórios realizados por municípios do grupo de tratamento quando comparados com os 472 realizados pelos municípios do grupo de controle.

Tabela 7 – Modalidades de Licitação utilizadas nos municípios dos Sorteios 31 e 32

Modalidade de Licitação	SORTEIO 32				SORTEIO 31	
	Grupo de Tratamento		Grupo de Controle		Grupo de Controle	
	Frequência	em %	Frequência	em %	Frequência	em %
Convite	159	48,92	253	53,60	447	54,71
Tomada de Preços	44	13,54	65	13,77	160	19,58
Concorrência	7	2,15	10	2,12	10	1,22
Pregão Presencial	104	32,00	108	22,88	180	22,03
Pregão Eletrônico	30	3,38	36	7,63	20	2,45
	344	100,00	472	100,00	817	100,00

Fonte: Relatórios de Fiscalização dos Sorteios 31 e 32

<sup>35</sup> Para evitar distorções, o município de Luiziana (GO), por ser um *outlier* (com 196 mil habitantes) foi excluído dessa conta. Incluindo esse município, a média populacional no grupo de tratamento cresce para 21.512 habitantes.

<sup>36</sup> Foram consideradas as transferências fundo-a-fundo e as diretas, como as transferências para programas sociais. Não estão consideradas nesses montantes as transferências voluntárias.

A explicação para esse fenômeno pode estar na terceira variável capaz de influenciar a quantidade de processos licitatórios: o fracionamento de licitações. Conforme definido na subseção anterior, o fracionamento ocorre quando uma licitação cujo valor seria acima do limite estabelecido para as modalidades menos competitivas, tais como convite e tomada de preços, é dividida em diversos processos de forma a possibilitar a utilização dessas modalidades. Esse tipo de expediente pode ser utilizado tanto quando o objetivo é burlar o processo, fazendo com que apenas vendedores escolhidos participem do certame (e, portanto, possam cobrar mais pelo bem ou serviço em licitação), quanto nas situações onde os responsáveis pelo processo desejam apenas evitar um procedimento mais complexo. Os motivos para isso podem variar de falta de capacidade técnica para realizar o procedimento mais complexo à leniência por parte dos servidores públicos.

Na tabela 8 abaixo, podemos observar que a prática de fracionamento é quatro vezes maior no grupo de controle que no de tratamento do sorteio 32. Essa diferença pode, sozinha, explicar a discrepância entre os números de procedimentos licitatórios mostrada na tabela anterior.

Tabela 8 – Irregularidades Encontradas nas Licitações Realizadas nos municípios dos Sorteios 31 e 32

	SORTEIO 32				SORTEIO 31	
	Grupo de Tratamento		Grupo de Controle		Grupo de Controle	
	Frequência	em %	Frequência	em %	Frequência	em %
Sem Irregularidades	159	46,22	132	27,97	239	29,25
Modalidade Incorreta	2	0,58	20	4,24	43	5,26
Fracionamento	14	4,07	56	11,86	69	8,45
Superfaturamento	8	2,33	9	1,91	9	1,10
Direcionamento	21	6,10	19	4,03	203	24,85
Simulação	0	0,00	22	4,66	0	0,00
Outras Irregularidades	140	40,70	214	45,34	254	31,09
	344	100,00	472	100,00	817	100,00

Fonte: Relatórios de Fiscalização dos Sorteios 31 e 32

Mas a indicação mais relevante dessa diferença entre a incidência de problemas de fracionamento nos grupos de tratamento e controle pode ser o efeito do tratamento. Ou seja, é muito provável que o tratamento tenha sido o fator indutor para uma menor incidência de irregularidades em todas as categorias listadas, exceto na de direcionamento de licitação, na qual os municípios do grupo de

tratamento somaram duas a mais em relação ao de controle do sorteio 32, muito embora, na média tenha sido inferior à incidência nos municípios do sorteio 31. Neste sorteio houve 3,83 casos de direcionamento, enquanto no grupo de tratamento do sorteio 32 foram 0,7 casos dessa irregularidade, em média<sup>37</sup>. A validade dessas conjecturas é discutida na seção seguinte.

### 5.3 Resultados

Para confirmar ou rejeitar as conjecturas enunciadas na subseção anterior, quanto aos efeitos do tratamento, é necessário utilizar as ferramentas estatísticas tradicionais. Dado o desenho do experimento, a estimação do efeito do tratamento se dá por uma comparação direta entre médias amostrais das variáveis estudadas nos grupos de tratamento e de controle, considerando ainda um conjunto de indicadores socioeconômicos para dar mais robustez ao modelo. Esses indicadores são: população, renda *per capita*, número médio de anos na escola, urbanização, pobreza, desigualdade de renda (coeficiente de Gini) e a existência de uma estação de rádio no município.

Seja  $Y_{ms}$  a variável de resultado no município  $m$  no estado  $s$ ;  $\beta$  a constante do efeito do tratamento;  $D_{ms}$  uma *dummie* para indicar o tratamento e  $U_{ms}$  outros fatores não observados que afetam os resultados. O processo gerador de dados (DGP) pode ser descrito como:

$$(4) \quad Y_m = \alpha + \beta_m D_m + U_m$$

O caráter aleatório do experimento nos garante que  $D_m$  é não correlacionado com  $U$ , então o estimador OLS para  $\beta$  é consistente e não-viesado. Como a probabilidade de fazer parte do tratamento varia em função do estado, foram feitas especificações com efeitos fixos por estado,  $C_s$ . Como um teste de robustez do

---

<sup>37</sup> Para esse cálculo foram considerados os 30 municípios do grupo de tratamento do sorteio 32 e os 60 municípios do sorteio 31.

modelo, foram incluídos dados socioeconômicos dos municípios e informações sobre os partidos dos prefeitos no modelo de regressão. Por fim, os dados do sorteio 31 também foram acrescentados ao grupo de controle para dar mais robustez ao modelo<sup>38</sup>.

Os principais resultados provenientes das estimativas OLS estão colocados na tabela 9 abaixo. A variável dependente do modelo é a proporção do número de processos licitatórios com alguma irregularidade em cada município. Uma variável *dummy* indica se o município é do grupo de tratamento ou de controle. Nas quatro primeiras colunas da tabela estão os resultados considerando a amostra com 60 municípios, 30 de tratamento e 30 de controle, selecionados no sorteio 32. Nas demais colunas foram incluídos os municípios do sorteio 31.

Tabela 9 – Variável dependente: proporção de processos licitatórios com irregularidades

Tratamento (0/1)	-0,137*	-0,118	-0,134	-0,132*	-0,149**	-0,134**	-0,162**	-0,117**
	(0,076)	(0,086)	(0,092)	(0,077)	(0,060)	(0,061)	(0,063)	(0,058)
UF	N	S	N	N	N	S	N	N
Partido do Prefeito	N	N	S	N	N	N	S	N
Características Municipais	N	N	N	S	N	N	N	S
Observações	60	60	60	60	120	120	120	120
R-quadrado	0,053	0,901	0,852	0,862	0,055	0,899	0,87	0,879

Fonte: elaboração própria

Notas: Estimação por OLS, com municípios dos sorteios 31 e 32. Tratamento indica que o município estava no grupo com maior probabilidade de auditoria no 32º sorteio. Os números entre parêntesis indicam desvios-padrão. Números com \*, \*\* e \*\*\* indicam significância de 10%, 5% e 1%, respectivamente.

Na primeira especificação, apresentada na primeira linha da tabela, foram desconsiderados os estados da federação aos quais os municípios pertencem, assim como um conjunto de características socioeconômicas dos mesmos e a filiação partidária dos prefeitos. Observa-se que no grupo de tratamento há uma

<sup>38</sup> Os do sorteio 30 também estavam disponíveis e foram incluídos na análise. Como não houve ganho de precisão nas estimativas, apenas um aumento no ruído, as informações sobre esses municípios foram descartadas.

redução de 0,137 no número de irregularidades encontradas, em relação aos municípios do grupo de controle.

Redução semelhante é também encontrada quando são incluídas a filiação partidária dos prefeitos e as características socioeconômicas dos municípios, com 0,134 e 0,131 respectivamente. Em média, 70% dos processos licitatórios auditados nos municípios do grupo de controle apresentaram alguma irregularidade. Isso implica que os resultados acima sugerem uma redução de cerca de 20% no número de irregularidades em licitações nos municípios do grupo de tratamento, em relação ao de controle.

A inclusão de 60 municípios do sorteio 31 ao grupo de controle não altera qualitativamente os resultados, embora exista ganho de significância estatística, de 10% para 5%, e alguma variação, ora para cima, ora para baixo, nos valores dos coeficientes, a depender da especificação. Nos parágrafos seguintes são apresentados os resultados de outras especificações do modelo, com a inclusão de dados desagregados.

Na tabela 10 estão as estimativas OLS com o número de procedimentos licitatórios em cada município como variável dependente. Os resultados mostram um efeito do tratamento como entre -3 e -4 processos licitatórios, em relação ao grupo de controle. Dado que o número de processos licitatórios gira em torno de 14, o efeito do tratamento representa uma redução entre 20% a 30%, aproximadamente. Conforme discutido na subseção anterior, um menor número de processos licitatórios pode, de fato, indicar uma redução de uma irregularidade conhecida como fracionamento de licitação.

Tabela 10 - Variável dependente: número de processos licitatórios

Tratamento (0/1)	-4.267*	-4.346*	-6.656*	-5.009*	-2.856**	-2.953**	-3.184*	-2.746*
	(2.506)	(2.335)	(3.526)	(2.681)	(1.383)	(1.314)	(1.652)	(1.422)
UF	N	S	N	N	N	S	N	N
Partido do Prefeito	N	N	S	N	N	N	S	N
Características Municipais	N	N	N	S	N	N	N	S
Observações	60	60	60	60	120	120	120	120
R-quadrado	0,048	0,876	0,754	0,692	0,021	0,802	0,750	0,725

Fonte: elaboração própria

Notas: Estimação por OLS, com municípios dos sorteios 31 e 32. Tratamento indica que o município estava no grupo com maior probabilidade de auditoria no 32º sorteio. Os números entre parêntesis indicam desvios-padrão. Números com \*, \*\* e \*\*\* indicam significância de 10%, 5% e 1%, respectivamente.

A redução no número de procedimentos licitatórios está fortemente associada à redução no uso de modalidades de licitação cujos procedimentos são menos competitivos, tais como o convite, conforme a tabela 11 abaixo :

Tabela 11 - Variável dependente: proporção de processos licitatórios menos competitivos

Tratamento (0/1)	-0,105	-0,091	0,178**	-0,131	0,116**	0,115*	0,158**	0,133**
	(0,075)	(0,085)	(0,084)	(0,082)	(0,057)	(0,059)	(0,059)	(0,057)
UF	S	S	N	N	N	S	N	N
Partido do Prefeito	N	N	S	N	N	N	S	N
Características Municipais	N	N	N	S	N	N	N	S
Observações	60	60	60	60	120	120	120	120
R-quadrado	0,033	0,905	0,883	0,153	0,029	0,896	0,860	0,168

Fonte: elaboração própria

Notas: Estimação por OLS, com municípios dos sorteios 31 e 32. Tratamento indica que o município estava no grupo com maior probabilidade de auditoria no 32º sorteio. Os números entre parêntesis indicam desvios-padrão. Números com \*, \*\* e \*\*\* indicam significância de 10%, 5% e 1%, respectivamente

Esses resultados são compatíveis com os apresentados na tabela 9 acima. Uma possível explicação alternativa para esse menor número de processos

licitatórios não competitivos é ser válida a hipótese de que os gestores municipais fizeram menos processos como um todo, como forma de evitar a fiscalização mais intensa. Apesar de, em sendo válida essa hipótese, este é por si só um resultado significativo, é improvável haver uma relação entre o tratamento e o comportamento em resposta a ele. Para muitos dos bens adquiridos por meio de processos licitatórios, não há como fazer estoques. No caso dos serviços, tais como o de limpeza e conservação, é inviável deixar de contratá-los por razões óbvias. Além disso, não foi anunciado aos gestores municipais qual seria o período de validade do tratamento. Assim sendo, deixar de fazer processos licitatórios por um período longo, não era exatamente uma opção viável à disposição dos gestores dos municípios do grupo de tratamento.

#### **5.4 Compras Públicas e a Legislação Brasileira**

A estrutura de relações de principal-agente entre a União e as prefeituras, bem como as dos chefes dos executivos municipais e seus subordinados, para a questão das compras públicas, é exatamente a mesma descrita na seção 4.4. A diferença está na estrutura de incentivos quanto ao cumprimento das regras estabelecidas nos diferentes instrumentos normativos que regem os processos de compras públicas, bem mais rígidos que aqueles concernentes à gestão de programas. Do ponto de vista penal, as leis que regem os programas aqui discutidos são omissas. Nas Leis 8.080/90, que estabelece regras do Sistema Único de Saúde, 10.836/2004 e 11.692/2008 que instituem o Programa Bolsa Família, 4.320/1964, que estatui normas de direito financeiro, não há um único artigo com punições penais expressas para os casos de agressão aos preceitos estabelecidos nessas leis.

Membros do ministério público, tanto nos estados quanto em nível federal, buscam com alguma frequência enquadrar gestores responsáveis por infrações a esses normativos no artigo 315 do Código Penal, onde se lê:

##### **Emprego irregular de verbas ou rendas públicas**

Art. 315 - Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei:

Pena - detenção, de um a três meses, ou multa. (BRASIL, 1940).



Mesmo nesse caso, à parte a dificuldade em caracterizar nos casos concretos a ocorrência desse crime, o dispositivo estabelecido no artigo 61 da Lei 9099/95, alterada pela Lei 11.313/2006, torna a infração cometida por servidor condenado com base nesse artigo do Código Penal, considerada de "menor potencial ofensivo". Dessa forma, a pena é convertida em multa e/ou prestação de serviços à comunidade.

No caso das compras públicas, a situação é diversa. O advento da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como "lei do colarinho branco" trata das "sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências"<sup>39</sup> (BRASIL, 1992). A lei surgiu para regulamentar o parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição, onde se lê:

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988).

No texto da lei os atos de improbidade são definidos como "auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades" (BRASIL, 1992) definidas na lei.

A Lei 8.429 veio se somar a dois importantes artigos do Código Penal Brasileiro (CPB): o artigo 317, que tipifica a corrupção passiva e o 333, que trata da corrupção ativa. A maior inovação da Lei de Improbidade em relação a esses dispositivos do CPB é o detalhamento de condutas tipificáveis como enriquecimento ilícito, os atos que dão causa aos prejuízos ao Erário e os atos contrários aos princípios da administração pública. Vale lembrar que à época da promulgação dessa lei, o princípio da eficiência ainda não constava do texto constitucional.

De acordo com um levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, em março de 2012, os Tribunais de Justiça estaduais já haviam expedido

---

<sup>39</sup> Lei 8.429/1992, ementa.

4.893 condenações com base na lei. Já nos Tribunais Regionais Federais foram 627 condenações no mesmo período<sup>40</sup>.

Mas o texto legal mais importante para os resultados do experimento discutidos neste capítulo estão no próprio texto da lei de licitações, onde há uma seção dedicada à penalização de agentes públicos quando da violação dos dispositivos da lei. Por exemplo, dispensar ou aplicar a regra de inexigência de licitação de forma inadequada, pode resultar em pena de detenção de três a cinco anos, acrescida de multa (artigo 89). Fraude ou qualquer expediente que frustre o caráter competitivo do processo licitatório, como nos casos codificados como “direcionamento”, pode resultar em detenção de dois a quatro anos, mais multa (artigo 90).

## **5.5 Conclusões do Capítulo**

Neste capítulo o objetivo foi verificar os efeitos da intensificação nos trabalhos de auditoria sobre a execução de processos licitatórios. Assim como no capítulo anterior, as teorias aqui discutidas sugerem que essa intensificação deveria induzir os agentes a uma maior preocupação em seguir as regras dos processos licitatórios.

Ao contrário do que ocorreu com a gestão de programas, os resultados indicam que o tratamento foi eficaz, havendo diferença estatisticamente significativa entre o comportamento dos agentes municipais submetidos ao tratamento, quando comparados com os indivíduos do grupo de controle. Além de um menor número de irregularidades nos processos licitatórios, os indivíduos submetidos ao tratamento se mostraram ainda mais atentos a possíveis problemas em certas "zonas cinzentas" dos processos licitatórios, como os casos de fracionamento de licitações.

Esses resultados estão em linha com o preconizado por vários textos teóricos da literatura que seguiram a vertente inaugurada por Becker (1968). Da mesma forma, no campo das investigações empíricas, os resultados aqui encontrados somam-se aos de Olken (2007) e Reinikka & Svensson (2004), por exemplo.

---

<sup>40</sup> Conselho Nacional de Justiça: <http://www.cnj.jus.br/noticias/noticias/cnj/19206:seminario-discutira-20-anos-da-lei-de-improbidade>, acesso em 6 de maio de 2012.

Novamente, a estrutura institucional-legal tende a ser o principal fator para os resultados mostrados neste capítulo. No caso das licitações, há um farto conjunto de dispositivos estabelecendo punições para os casos de desvios de conduta, tornando o termo "f" da equação (1) positivo e consideravelmente maior daquele observado no capítulo 4, pois os crimes de corrupção e demais a ele associados, costumam ter repercussão maior que quaisquer outras violações às regras de funcionamento do setor público. Dessa forma, é natural que nos municípios submetidos ao tratamento tenham apresentado um número menor de irregularidades em relação àqueles do grupo de controle. A maior probabilidade de auditoria eleva a probabilidade de punição, induzindo assim ao cumprimento das regras.

## 6. APLICAÇÃO DE MODELOS DE PREVISÃO DO TIPO FORA DA AMOSTRA (OUT OF SAMPLE) NOS TRABALHOS DE AUDITORIA

Nos dois capítulos anteriores, os resultados do *policy experiment* neles expostos levaram a sugerir alguns ajustes operacionais no Programa de Sorteio como forma de melhorar sua eficácia. No presente capítulo, a questão a ser discutida é a eficiência no uso dos recursos financeiros e humanos quando da execução do Programa. Mais especificamente, o objetivo aqui é encontrar um mecanismo, baseado em parâmetros técnicos, para a otimização da alocação desses recursos considerando os dados à disposição.

Uma forma de alcançar esse objetivo é aumentar o grau de precisão das atividades de busca por irregularidades. Embora não seja este o único objetivo da auditoria, encontrar e corrigir as falhas na gestão de recursos públicos é a parte mais importante do trabalho. Num mundo onde os recursos são escassos, encontrar formas de identificar os casos de maior relevância para uma determinada atividade, e realocar esforços nessa direção, é uma forma de melhorar o nível de eficiência. O pressuposto básico utilizado para esse raciocínio é que auditar uma unidade gestora onde há muitos problemas a serem corrigidos é mais importante do que auditar outra com substancialmente menos problemas. Ou seja, *ceteris paribus*, a hora de trabalho na unidade mais problemática tende a ser mais produtiva (em termos de redução de desperdícios ou de desvios de recursos) do que onde há menos problemas.

A etapa dos trabalhos que seria diretamente afetada por esse aumento no grau de precisão seria a composição das equipes de campo. Atualmente, essa composição obedece alguns poucos critérios objetivos e subjetivos para a definição do número de servidores enviados aos municípios, bem como quanto ao grau de *expertise* de cada um deles. Se houvesse uma forma de estimar, com base em parâmetros conhecidos *ex ante*, qual o grau de complexidade a ser enfrentado em cada município durante o trabalho de campo, as unidades regionais da CGU

poderiam concentrar esforços nos municípios potencialmente mais problemáticos. Da mesma forma, em municípios onde a probabilidade de haver problemas fosse menor e/ou menos intensa, poder-se-ia destacar equipes menos numerosas e/ou com profissionais menos experientes.

Em qualquer situação esse tipo de exercício é de natural e evidente necessidade. Mas no caso em tela, isso se torna ainda mais importante por conta dos fatores que levaram a uma redução no número de auditorias realizadas pelo mecanismo dos sorteios nos últimos anos, a partir de 2006. Naquele ano, pressões internas exercidas pelos próprios auditores da CGU, forçaram a alta administração do órgão a redirecionar as atividades, dando mais ênfase às chamadas auditorias sistemáticas. O resultado prático desse redirecionamento foi a redução do número de edições do Programa de Sorteios de sete por ano para, no máximo, três. Oficialmente, a justificativa para essa mudança está nas limitações de recursos humanos pela qual o órgão passa, adicionada ao aumento na carga de trabalho por conta dos desdobramentos de investigações em curso naquele momento. Mas em que pese ser verdadeira, essa explicação deixa de mencionar outros fatores relevantes para a decisão.

O primeiro deles é conceitual. Desde o lançamento do Programa de Sorteios, um número considerável de auditores ofereceu resistência à ideia, por entender se tratar de uma violação às técnicas tradicionais de auditoria. Segundo essas técnicas, o procedimento de seleção das unidades a serem auditadas, embora obedecam alguns critérios de amostragem, não podem ser puramente aleatórios, como no caso dos Sorteios. Aos olhos dos autores e adeptos dessa tese, a utilização de outras informações tornaria mais precisa a identificação das irregularidades, tornando assim o trabalho mais eficiente.

O segundo passa pelo princípio da insignificância ou, visto de outra forma, por uma relação custo/benefício das auditorias supostamente deficiente quando da utilização do mecanismo dos Sorteios. Desde as primeiras edições do Programa, alguns municípios com menos de cinco mil habitantes foram selecionados. Muitos deles ficam distantes centenas de quilômetros das capitais dos estados, de onde a CGU envia as equipes para as fiscalizações. Na visão de muitos auditores o custo em termos de horas de trabalho, que representa parte substancial destas despendidas durante as viagens (em sua maioria por via terrestre), em diárias,

combustível e demais recursos utilizados, seria superior ao benefício gerado pela auditoria realizada nesses municípios. Dito de outra forma, o custo de se evitar o desvio de recursos seria superior ao valor possivelmente desviado. Embora faça sentido, esse argumento carece de análise mais pormenorizada, com a consideração de outros elementos relacionados à questão, em especial a motivação maior do sistema de sorteios, qual seja, o efeito persuasão<sup>41</sup>.

Nesse contexto, o objetivo de investigação deste capítulo é identificar quais são as variáveis observáveis que podem ser utilizadas para prever a incidência de irregularidades em municípios brasileiros. Isso é feito utilizando um modelo estatístico de previsão do tipo “fora da amostra” (*out of sample*), pelo qual utiliza-se uma série de parâmetros observáveis para construir uma equação capaz de fornecer uma estimativa para os valores de uma variável dependente de interesse. Na seção seguinte apresento uma breve discussão teórica sobre os critérios de seleção de amostras a serem auditadas, atualmente em uso pelos órgãos de controle no Brasil. Em seguida apresento os princípios básicos do modelo de previsão fora da amostra (OOS) aqui utilizado, bem como uma descrição dos dados utilizados na análise empírica. Os resultados são apresentados na seção 6.4, enquanto na seção 6.5 apresento as principais conclusões.

### **6.1 Critérios de “seleção estratégica de programas” na auditoria brasileira**

Assim como em várias outras atividades, incluindo a auditoria em empresas privadas, a auditoria pública no Brasil utiliza-se, entre outras ferramentas, de amostragem para selecionar as unidades alvo da auditoria. No entanto, esse processo de seleção não é puramente aleatório, havendo também a utilização de critérios objetivos e subjetivos adicionais.

---

<sup>41</sup> Os resultados obtidos nos capítulos 1 e 2 desta tese sugerem que o efeito persuasão alcança seus objetivos em determinadas situações. Uma análise pormenorizada quanto à relação custo-benefício desse tipo de política está fora do escopo desta tese, mas é sem dúvida uma importante extensão deste trabalho.

O documento que melhor sintetiza essas técnicas é o Manual de Controle Interno dos OECI-CPLP<sup>42</sup>. De acordo com o esse manual, a “Seleção Estratégica de Programas”, cujos princípios norteiam a definição das amostras, consideram os seguintes procedimentos:

- i. Mapeamento das políticas públicas relativas a cada Ministério ou Organismo equivalente, com identificação dos macro-objetivos, dos recursos previstos, dos diversos agentes, de modo a evidenciar a importância estratégica de cada uma delas, inclusive em relação ao projeto global de governo;
- ii. Hierarquização dos diversos programas governamentais, baseada em critérios políticos e estratégicos definidos, bem como nos critérios de materialidade, relevância e criticidade;
- iii. Priorização das políticas públicas que serão objeto de ações de controle/controlado, a partir da importância relativa estabelecida na hierarquização, considerando, ainda, as prioridades institucionais, a capacidade operacional existente e a oportunidade da atuação/actuação. (MANUAL, 2009, p. 11).

As instruções para o primeiro procedimento, o mapeamento, já coloca o “projeto global de governo” como um critério norteador das ações de controle. Não serão apenas as metas e objetivos de cada programa, mas também a importância de cada um deles dentro dos objetivos políticos estabelecidos. Isso fica evidente no item seguinte, onde é definida a hierarquização dos programas. Os critérios de materialidade, relevância e criticidade, mencionados no segundo item serão objeto de análise em parágrafos seguintes. Por fim, o item iii deixa claro que a questão capacidade operacional é fator de grande importância, sem deixar de mencionar as “prioridades institucionais” e a “oportunidade da atuação”.

O que se pode concluir da leitura dessas instruções é a preponderância das decisões políticas (ou “estratégicas”) sobre as técnicas. Por decisão política, quero denotar as decisões internas de cada órgão de controle, sem necessariamente haver interferência externa de agentes políticos *stricto sensu*, no trabalho. Aparentemente, a decisão sobre o que, como e quando auditar passa muito mais por avaliações subjetivas sobre o que é “estratégico” do que propriamente por um mecanismo objetivo, baseado em parâmetros técnicos.

---

<sup>42</sup> Manual de Controle Interno dos OECI-CPLP - Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

Está fora do escopo deste trabalho investigar até que ponto a decisão de iniciar uma auditoria em um determinado órgão é guiada por critérios meramente subjetivos. Para o tema investigado aqui, basta reconhecer o fato de que a auditoria realizada por meio dos Sorteios Públicos seleciona os municípios de forma inteiramente aleatória, mas a definição quanto aos recursos humanos destinados a cada município auditado obedece a critérios subjetivos.

Retornando para a análise teórica dos preceitos estabelecidos no Manual de Controle Interno, temos que os três critérios técnicos para definição de amostra, ou de “seleção estratégica de programas” são: materialidade, relevância e criticidade. De acordo com o manual esses critérios são definidos como:

**Materialidade:** “refere-se ao montante de recursos orçamentários/orçamentais ou financeiros alocados por uma gestão, num específico ponto de controlo/controlado (unidade, sistema, área, processo, programa ou ação/acção) objeto/objecto de controlo/controlado. Essa abordagem leva em consideração o carácter/carácter relativo dos valores envolvidos.” (MANUAL, 2009, p. 15);

**Relevância:** “A relevância significa a importância relativa ou papel desempenhado por uma determinada questão, situação ou unidade, existentes em um dado contexto.” (MANUAL, 2009, p. 16);

**Criticidade:** “A criticidade representa o quadro de situações críticas efetivas/efectivas ou potenciais a controlar, identificadas em uma determinada unidade ou programa. Trata-se da composição dos elementos referenciais de vulnerabilidade, das fraquezas, dos pontos de controlo/controlado com riscos latentes, das trilhas/percursos de controlo/controlado. Deve-se ter em consideração o valor relativo de cada situação indesejada. A criticidade é, ainda, a condição imprópria, por ilegalidade, por ineficácia ou por ineficiência, de uma situação de gestão; expressa a não-aderência normativa e os riscos potenciais a que estão sujeitos os recursos utilizados e representa o perfil organizado, por área, dos pontos fracos de uma organização.” (MANUAL, 2009, p. 16).

O critério de materialidade é algo muito bem definido e palpável. Tem mais materialidade os programas que recebem mais recursos, tanto do ponto de vista absoluto quanto relativo. Não parece clara, entretanto, a forma de relativizar esses recursos no momento de se decidir auditar um ou outro programa. Por exemplo, um programa pode ter um grande volume absoluto de recursos, mas um baixo volume de recursos quando consideramos a unidade auditada, em função da grande quantidade delas. Um exemplo disto é o Programa Saúde da Família. De outra forma, podemos ter um programa com bem menos recursos em termos absolutos, mas uma grande concentração em poucas unidades, como no caso dos programas que financiam os equipamentos para grandes hospitais públicos.



O critério de relevância tem uma definição, no mínimo, imprecisa. Diz, basicamente, que é relevante aquilo que é importante, sem deixar claro como deve ser feita essa escala de relevância. Por este motivo não será levado em consideração.

Já o parâmetro de criticidade depende de observação e conhecimentos prévios sobre a unidade auditada. Constrói-se ao longo do tempo, a partir de sucessivas atividades de controle numa mesma unidade, como por exemplo, por meio das auditorias sistemáticas. Por conta disso e por depender de avaliações de caráter fortemente subjetivo, a utilização desse critério para as auditorias nos municípios é bem mais complexa. Em primeiro lugar, por conta das características intrínsecas do corpo a ser auditado. Por menor que seja, a administração de um município tende a ser mais complexa que um departamento de um ministério. Segundo, pela inexistência de memória de auditoria. Enquanto os departamentos ou órgãos da administração direta são auditados anualmente há muito tempo, as auditorias nos municípios são esparsas e é improvável a ocorrência de duas auditorias, por meio de sorteio, num mesmo município em anos subsequentes. Por fim, as mudanças trazidas pelos processos eleitorais tendem a ser mais expressivas nos municípios do que nos órgãos federais, onde o corpo de servidores é predominantemente ocupante de cargos permanentes.

No programa de sorteios a “seleção estratégica” deixa de ser estratégica e passa a ser aleatória, diminuindo assim a influência dos critérios discutidos acima. No entanto, a composição das equipes passa a ser uma variável administrativa chave para a eficácia do programa. Por não dispor de qualquer estimativa sobre o provável perfil e gravidade dos problemas que serão encontrados nos municípios auditados, os auditores em Brasília acabam por enviar equipes padronizadas, dependendo fundamentalmente do tamanho do município sorteado. Como consequência, o que se observou nesses últimos anos em que os Sorteios foram realizados, são situações onde as equipes de auditores enviadas ao campo são, em muitos casos, sub ou superestimadas.

Embora a CGU não disponha de uma regra estabelecida em um manual ou documento semelhante para essa alocação, na prática os critérios básicos para composição de equipes são: população, volume de recursos transferidos ao município (materialidade) e distribuição espacial da população, que poderia ser um

indicador de criticidade. A cada edição dos Sorteios essa alocação é estabelecida na fase de planejamento do trabalho de campo, mas sempre respeitando esses critérios<sup>43</sup>.

O modelo de previsão, apresentado na seção seguinte, tem por objetivo oferecer uma *proxy* para o critério de criticidade, com base em indicadores municipais. O modelo faz uso de variáveis observáveis, tais como renda *per capita*, níveis educacionais e indicadores de gestão, para mostrar quais dessas variáveis estão mais associadas a problemas na gestão pública municipal.

## **6.2 Modelos de previsão**

Em qualquer modelo de previsão busca-se encontrar critérios objetivos para fazer estimativas confiáveis sobre o comportamento de uma determinada variável de interesse. Esses modelos são largamente utilizados para a previsão de um grande número de variáveis em macroeconomia e finanças. Na maioria dos casos, utilizam-se séries temporais das variáveis independentes para prever o comportamento de uma variável dependente no(s) período(s) subsequente(s). O pressuposto básico é que esse comportamento obedece a um padrão relativamente próximo do ponto de vista intratemporal e previsível intertemporalmente. Os dois modelos mais utilizados nesses exercícios são os do tipo Fora da Amostra (*Out-of-Sample*) e os modelos de Critério de Informação (IC). Os motivos mais fortes para sua popularidade são as propriedades assintóticas de ambos, embora para este critério os modelos IC sejam mais consistentes que os *out-of-sample* (Kilian & Inoue, 2003).

O nível de precisão das estimativas dessas variáveis é tão menor quanto mais distante for o espaço de tempo, entre o conjunto de informações disponíveis e o período em que se encontra a variável prevista. Mas para os propósitos do exercício deste capítulo, não serão considerados períodos longos de previsão. Dessa forma,

---

<sup>43</sup> Isso foi verificado através de entrevistas com os servidores responsáveis pelo planejamento, bem como por observação direta, nas oportunidades em que participei de trabalhos de campo, na época em que trabalhava no órgão.

não cabe tecer considerações detalhadas sobre as propriedades assintóticas do método utilizado.

Mais especificamente, o objetivo aqui é encontrar um conjunto de parâmetros para prever a incidência de irregularidades em um determinado município, uma vez conhecidas as características utilizadas para a construção desses parâmetros. O método de previsão escolhido é o de *out-of-sample* (OOS), seguindo a ideia defendida por Wooldridge, que considera a previsão “essencialmente um problema *out-of-sample*” (2002, p. 599).

Do ponto de vista prático, num modelo OOS, a amostra é dividida em duas partes: a primeira é utilizada para estimar os parâmetros, enquanto a segunda serve para testar a capacidade preditiva do modelo. Não há uma regra de ouro para definição do corte, ou da dimensão de cada uma dessas sub-amostras. Alguns autores sugerem algo como 80-90% das observações para a estimação de parâmetros e os 10-20% restantes para a verificação do modelo, mas a combinação ideal pode variar a cada caso, a depender de fatores relacionados às características da amostra.

Trata-se de um problema oposto à questão da escolha das variáveis independentes. Na seleção destas, a boa prática requer o uso de instrumental teórico para balizar essa escolha. A investigação empírica serve, então, para testar a aplicabilidade dessas teorias ao mundo real. Há diversas formas de se medir essa aplicabilidade, ou o ajuste do modelo ao mundo real. Uma delas é verificar a significância estatística dos parâmetros estimados. Mas o que fazer quando os parâmetros de modelos diferentes apresentam níveis similares de significância? Nos modelos OOS o objetivo é encontrar uma equação que permita o melhor nível de precisão na estimativa, ou seja, apresente o menor nível de erro. Para comparar dois modelos, calcula-se então a raiz do erro quadrático médio da previsão (*root mean squared error*, RMSE), que é calculado da seguinte forma<sup>44</sup>:

Seja a amostra completa  $N$ , e suas sub-amostras  $n$  e  $m$ , de forma que  $N = n + m$ . As  $n$  primeiras observações são as que vão ser utilizadas para a estimação dos parâmetros enquanto as demais  $m$  observações para testar o modelo. Sejam também  $f_{n+h}$  a previsão de nossa variável dependente  $y$  no período subsequente, ou

---

<sup>44</sup> A notação e a apresentação da fórmula do RMSE e do MAE foram baseadas em Wooldridge (2002, p. 600).

seja, em  $y_{n+h+1}$ , para  $h = 0, 1, 2, \dots, m-1$ . Os erros de previsão  $e_{n+h+1} = y_{n+h+1} - f_{n+h}$ . Assim, o RMSE é definido como:

$$\text{RMSE} = (m^{-1} \sum_{h=0}^{m-1} (e_{n+h+1})^2)^{1/2}$$

Comparando-se dois ou mais modelos de previsão, o melhor deve ser aquele com o menor RMSE. Outra forma de mensurar a adequação do modelo é calculando o erro médio absoluto, ou *mean absolute error* – MAE, da seguinte forma:

$$\text{MAE} = (m^{-1} \sum_{h=0}^{m-1} |e_{n+h+1}|)$$

Da mesma forma, quanto menor for o MAE do modelo em questão em relação a outros modelos, melhor.

O processo de seleção das variáveis independentes é basicamente a identificação daquelas que influenciam, são influenciadas ou estão correlacionadas com as irregularidades encontradas nas auditorias da CGU. Do ponto de vista da *policy*, o ideal seria construir um modelo para estabelecer relações de causalidade entre as variáveis independentes e as dependentes. Mas não cabe aqui falar em causalidade, uma vez que os dados disponíveis e o modelo utilizado não nos permitem estabelecer tal relação. O grande número de *counfounding variables* (Morton & Willians, 2009) torna quase impossível dizer se um município é pobre porque a administração municipal é deficiente, ou se a relação de causalidade é exatamente oposta. Entendo que para alcançar tal objetivo seria necessário realizar um experimento de campo cuja extensão, complexidade e limitantes legais e éticos seriam intransponíveis.

### 6.2.1 Discussão Teórica sobre as Variáveis Explicativas

A busca por explicações para a incidência de impropriedades na administração pública é bastante antiga e uma discussão mais aprofundada poderia alcançar as raízes do patrimonialismo, nos primórdios da formação dos estados

nacionais, passando pelas falhas no modelo Weberiano de burocracia e chegar aos dias atuais considerando as novas ferramentas de gestão, que surgiram exatamente para combater esses problemas. Na literatura os autores utilizam duas vertentes, estudando questões ligadas às raízes históricas do país para explicar seus níveis de desenvolvimento ou, então, analisando fatores contemporâneos, tais como níveis de gastos em educação, sistema de impostos, etc.

Uma grande parte dos trabalhos prioriza a comparação entre países, buscando identificar a relação entre qualidade do governo, produtividade, crescimento e/ou desenvolvimento econômico e fatores ligados à gestão pública, tais como corrupção. Uma das importantes referências nesse campo de estudo é o trabalho de Mauro (1995), no qual o autor busca identificar relações entre desenvolvimento ou crescimento econômico e corrupção.

Em La Porta *et al* (1999) o foco é a qualidade do governo e seus “determinantes”. Essa qualidade é mensurada a partir de um conjunto de indicadores observando os níveis de atuação do governo como, por exemplo, na provisão de serviços públicos e o tamanho relativo do Estado, além de democracia e direitos políticos. Os indicadores utilizados vão de uma medida de proteção à propriedade privada, passando pelo nível de taxação, burocracia (*red tape*), mortalidade infantil e qualidade da infraestrutura, até tipo de religião predominante e a latitude na qual o país se encontra.

Já Treisman (2000) faz um estudo para testar sete hipóteses que relacionam corrupção com a efetividade do sistema legal, o passado colonial dos países, tradições religiosas, níveis de democracia e liberdade de imprensa, desenvolvimento econômico, salários de servidores públicos e estabilidade política. Ele chama de “fatores fixos”, as variáveis que seriam persistentes ao longo do tempo e de difícil mudança no médio prazo. Essas variáveis seriam os determinantes da incidência de corrupção. Por esse ponto de vista, a corrupção seria insensível a políticas visando seu combate, fazendo com que países com elevados níveis de corrupção estejam destinados a “aprender a viver” com o fenômeno.

Na mesma direção, Pellegrini & Gerlagh (2008), buscam as “fontes” de corrupção também com um estudo *cross-country*, para testar hipóteses “bem estabelecidas” acerca de fatores preditivos da corrupção. Partindo do trabalho de Treisman, os autores fazem um estudo econométrico, com novas variáveis

dependentes (indisponíveis à época que Treisman escreveu seu artigo) para testar teorias sobre as causas da corrupção. Em particular, os autores contrapõem as teorias que atribuem a incidência de corrupção aos “fatores fixos” e a outros elementos “contemporâneos”.

Para os propósitos deste capítulo, os métodos desses estudos são de pouca utilidade do ponto de vista empírico. A referência a eles se deve aos aspectos teóricos neles discutidos, em especial a relação entre corrupção e características socioeconômicas dos países estudados. Enquanto questões como o nível de democracia, aspectos históricos (como o passado colonial) e diferenças no tipo de religião predominante são de pouca utilidade para um artigo cujo foco são unidades sub-nacionais no Brasil, outros aspectos são de grande relevância para a escolha das variáveis independentes do modelo. Para esta escolha são mais relevantes os elementos “contemporâneos” e informações desagregadas sobre os municípios brasileiros.

Do ponto de vista dos dados aqui utilizados, as referências mais próximas estão nos estudos de Leite (2010), Albuquerque & Ramos (2006), Litschig & Zamboni (2010), Brollo, Nannicini, Perotti & Tabellini (2010), e Ferraz & Finan (2010), que inclusive utilizam dados extraídos dos relatórios de auditoria da CGU. Os três primeiros trabalhos utilizam, assim como este, os dados compilados pela equipe liderada pelo professor Francisco Ramos, da UFPE, através de um projeto realizado em conjunto com a CGU, e por mim coordenado. Brollo, Nannicini, Perotti & Tabellini (2010) e Finan & Ferraz (2010) fizeram suas próprias compilações de dados, classificando as irregularidades descritas nos relatórios da CGU, utilizando critérios distintos.

Leite (2010) analisa a relação entre o desempenho dos governos locais quando da execução das políticas públicas, e a responsabilização eleitoral dos agentes políticos (prefeitos) quanto aos resultados alcançados por essas políticas. Com base em um amplo conjunto de dados coletados por diversos órgãos, inclusive a CGU, o autor conclui, dentre outras coisas, que a realização de obras físicas tem mais impacto eleitoral que as políticas de saúde e educação, por exemplo. Além disso, o contexto político local teria mais relevância no momento do voto que a gestão das políticas públicas.

Já Albuquerque & Ramos (2006) buscam identificar os “principais determinantes do comportamento fraudulento dos prefeitos” (p. 1). Dentre as variáveis independentes utilizadas, destaco as receitas tributárias dos municípios, o total de recursos transferidos pela União, a distância de cada município em relação à capital do estado, densidade demográfica dos municípios, PIB *per capita* e níveis de educação da população. Dentre os principais resultados, segundo os autores, os níveis de corrupção são tão maiores quanto mais poderes discricionários tem os governantes, maiores são seus salários, e menores são os níveis de renda e educação das populações por eles governadas.

Litschig & Zamboni (2010) investigam quais os efeitos da existência física de instâncias estaduais de controle externo, no caso as sedes das comarcas dos judiciários estaduais, sobre a administração dos municípios nos quais elas funcionam. As evidências encontradas sugerem que a existência física de uma comarca em um determinado município está associada à menor incidência de irregularidades na administração pública local, quando compara-se com outros municípios semelhantes, mas que não são sede de comarca. Os autores concluem que a presença física dos agentes públicos de controle externo (no caso, o Ministério Público) num município, tem o poder de inibir comportamentos irregulares na administração pública. A ideia básica é que estando o promotor público próximo da população, e sendo ele mesmo também cliente dos serviços prestados pelo governo local, a possibilidade de punição por desvios de conduta é maior do que nas situações onde a sede da comarca está há vários quilômetros de distância.

As covariáveis utilizadas neste capítulo representam, em sua maioria, um subconjunto daqueles objetos dos estudos dos autores citados nos quatro parágrafos anteriores, com algumas pequenas modificações, conforme quadro 11 a seguir.

Quadro 11 - Lista de Covariáveis

Variável	Descrição	Fonte
GINI	Coeficiente de Gini	PNUD
RMED	Renda média da população do município	IBGE (Censo 2010)
PIB	Produto Interno Bruto do município	IBGE
URB	Taxa de urbanização	IBGE (Censo 2010)
POP	Total de pessoas residentes no município	IBGE (Censo 2010)
TURNOUT	Taxa de comparecimento – eleições 2004	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
IPTU	Participação do IPTU nas receitas orçamentárias dos municípios	Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
NRJU	Proporção de servidores públicos não concursados na administração pública municipal	IBGE
TOTSERV	Número total de servidores municipais	IBGE
DIST	Distância do município em relação à capital do estado	IBGE
RADIO	Existência de estação de rádio no município	IBGE
INTERNET	Existência de provedor de internet no município	IBGE
ANALF	Taxa de analfabetismo entre pessoas com 15 anos ou mais	IBGE (Censo 2010)
1MAND	Indicador se o prefeito está em 1o mandato	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Fonte: elaboração própria

O índice de Gini é uma consagrada medida de desigualdade de renda entre habitantes de uma determinada região, no caso os municípios. O índice varia de 0 a 1, sendo 0 a menor desigualdade possível e 1 a maior desigualdade. Quanto mais concentrada for a renda, maior tende a ser o nível de pobreza. Estudos teóricos e



empíricos preconizam que em sociedades mais igualitárias, ou menos desiguais, a administração pública tem um melhor funcionamento.

A renda média da população e o PIB municipal são duas medidas do nível de desenvolvimento econômico do município. Quanto mais elevado esse desenvolvimento, melhor tende a ser a qualidade dos governos (La Porta, 1999). Embora sirvam aqui para medir um mesmo indicador, o desenvolvimento econômico, a renda média e o PIB são complementares. O uso das duas variáveis simultaneamente serve, entre outras, para controlar situações onde o município tem um PIB elevado, em função da existência de uma indústria, por exemplo, mas a renda média da população é baixa. Exemplos disso são os municípios de São Francisco do Conde (BA) e Paulínia (SP), onde os *royalties* da indústria do petróleo elevam a arrecadação municipal de forma desproporcional ao nível de renda média da população residente nessas cidades.

A taxa de urbanização de um município também serve como indicador de desenvolvimento, muito embora não seja um indicador perfeito. Se por um lado, o baixo grau de urbanização tende a indicar o uso intensivo de mão de obra no campo, sugerindo baixo padrão de desenvolvimento, graus elevados de urbanização não implicam em grande desenvolvimento. Em cidades-dormitório, ou seja, aquelas cuja vida econômica gira em torno de cidades maiores, o nível de desenvolvimento é geralmente baixo, mesmo com graus elevados de urbanização.

A variável população do município é uma das mais importantes dentre as aqui consideradas. Trata-se do principal indicador quando distinguimos os municípios uns dos outros, visto que a maioria das demais variáveis, de uma forma ou de outra, são influenciadas por ela. Em função desse fato, a amostra ficou restrita aos municípios com menos de 30 mil habitantes, que representam cerca de 80% do total da amostra aqui utilizada. As razões para esse corte serão discutidas na seção correspondente abaixo.

A participação relativa do IPTU no orçamento municipal dá indicações tanto do nível de renda do município, quanto de capacidade de organização administrativa da prefeitura. Em cidades onde a administração é mais desenvolvida, o IPTU tem bem mais importância no orçamento que em cidades com deficiências administrativas.

A variável NRJU representa a proporção de servidores municipais que não são regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU), estabelecido pela Lei 8.112/90, conhecida como estatuto dos servidores públicos. São os servidores ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração, mais comumente chamados de servidores comissionados ou ocupantes de cargos em comissão.

A teoria preconiza que uma boa administração pública requer uma burocracia bem organizada, estável e perene. Partido disso, concluímos que quanto mais servidores concursados, melhor tende a ser a organização administrativa, mantidas constantes todas as demais variáveis. Esses servidores, por sua condição de membros permanentes do corpo administrativo, tendem a conhecer melhor seu funcionamento, em comparação àqueles vindos de fora da administração. Ademais, a inexistência do vínculo permanente faz dos funcionários ocupantes de cargos de confiança mais susceptíveis a ceder quando pressionados a cometer alguma impropriedade. Ou seja, quanto maior for a proporção de servidores não concursados, i.e., nomeados por critérios políticos, pior tende a ser a gestão pública. Embora não existam dados confiáveis para corroborar essa hipótese, há uma consolidada “*anecdotal evidence*” desse fenômeno.

Além do tipo de vinculação funcional, o modelo incluiu também o número absoluto de servidores públicos em exercício nas prefeituras. Não há consenso quanto ao sinal que a derivada dessa variável em relação ao nível de irregularidades deveria ter. Alguns autores defendem a ideia do “quanto menor, melhor”, para o tamanho do estado, o que implica em menos servidores públicos (Huntington, 1968), resultando em melhor administração. Esta teoria parte do tradicional pressuposto neoliberal de que a iniciativa privada é mais eficiente que o governo. As funções deste deveriam ser mantidas ao mínimo possível, como forma de manter elevados os níveis de eficiência. No entanto, o contexto brasileiro é de um Estado com diversas responsabilidades sociais, consubstanciadas na entrega de serviços públicos. Para tanto, é fundamental que haja pessoas para fazer esse trabalho, e a falta delas pode implicar em piora na quantidade e/ou qualidade dos serviços prestados. A variável chave para resolver esse conflito de teses seria uma medida de produtividade do setor público, mas não há dados, com esse nível de desagregação, disponíveis para o Brasil.

A distância física dos municípios em relação às capitais dos estados é outro indicador relevante. Municípios distantes das capitais estão menos sujeitos aos controles exercidos pelos tribunais de contas (TCU e TCE), assim como pela CGU. Em todos esses casos os escritórios centrais (no caso dos TCEs) e estaduais (TCU e CGU) estão localizados nas capitais. É de se esperar que as irregularidades sejam mais frequentes em municípios distantes desses órgãos, tal como encontrado por Litschig & Zamboni (2010).

O livre fluxo de informações tende a melhorar os níveis de *accountability* de um município e, portanto, melhorar a qualidade da administração pública (Reinikka & Svensson 2005). A existência de estação de rádio e provedor de internet nos municípios são indicadores desse fluxo de informações.

Educação da população é um fator relevante para a qualidade da *accountability* exercida pela população em nível local (Glaeser & Saks, 2006). A variável escolhida para representar o nível educacional da população dos municípios auditados, foi a proporção de pessoas analfabetas (com 15 anos ou mais que não sabem ler nem escrever) residentes no município. Embora outros indicadores de educação também possam ser utilizados, sem perda de capacidade analítica, o analfabetismo foi escolhido por conta da homogeneidade da informação coletada. Enquanto a variável “anos de estudo”, por exemplo, depende fortemente de outras questões como as taxas de repetência ou mesmo da qualidade do ensino, dentre os analfabetos a variação na intensidade ou no grau de analfabetismo é bem menor.

A associação entre a incidência de irregularidades e o nível de educação da população pode apresentar alguns problemas de endogeneidade. Por um lado, a menor incidência de problemas na administração pública local pode ser resultado da gerência adequada nas políticas públicas, inclusive na educação básica, um dos principais serviços públicos cuja responsabilidade recai sobre os municípios. Mas ao mesmo tempo uma população mais educada torna a prefeitura mais *accountable*, e conseqüentemente os desvios são menos tolerados, induzindo o gestor local ao uso de boas práticas. Educação seria, para este caso, um fator exógeno, enquanto naquele seria endógeno. Ainda assim, a utilização da variável educação é procedimento usual em textos de natureza semelhante a este.

Para os propósitos deste texto, questões de endogeneidade de variáveis têm uma relevância restrita. O objetivo aqui é estabelecer relações ou associações entre

um conjunto de covariáveis e variáveis dependentes, de forma que aquelas possam ser utilizadas para prever o comportamento ou as tendências destas. Assim sendo, a interação ou interdependência entre variáveis dependentes e independentes tem menos relevância.

Por fim, foi considerada a questão do *status* do prefeito no que se refere à possibilidade de concorrer a um segundo mandato. Em Ferraz & Finan (2010), os prefeitos em primeiro mandato tendem a cometer menos irregularidade (ser menos corruptos, pela classificação utilizada pelos autores) que aqueles em segundo mandato. De acordo com os autores, o fato de não poder disputar um segundo mandato deixa os prefeitos sem incentivos para agir corretamente, uma vez que, do ponto de vista político, não haveria prejuízos caso sejam flagrados cometendo atos de corrupção. Essa ideia foi também testada por Litschig & Zamboni (2010), mas assim como no teste feito por Melo, Pereira & Figueiredo (2009), os dados não corroboram a hipótese.

### **6.3 Modelos de Regressão e Resultados**

A análise empírica foi feita com base nos dados extraídos dos relatórios de auditoria da CGU, nos municípios selecionados nos sorteios do 1º ao 21º, realizados entre 2003 e 2007. A amostra compreende 1064 municípios dos 26 estados, estando excluído o Distrito Federal, de acordo com as regras do Programa. Ao contrário do que ocorreu nos capítulos anteriores, variáveis dependentes foram construídas com base no número consolidado de irregularidades encontradas, ao invés do uso de microdados que possibilitariam o cálculo de uma taxa de conformidade. Embora não possua a riqueza de informações possibilitada pela desagregação em itens checados, o fato de a amostra ser significativamente maior possibilita utilizar um tipo diferente de modelo, com ganhos de outra natureza.

A tabela 12 abaixo mostra a estatística descritiva das variáveis utilizadas para os municípios da amostra:

Tabela 12 - estatística descritiva das variáveis selecionadas

Variável	Média amostral	Desvio padrão	Valor mínimo	Valor máximo
GINI	0.568	0.060	0.385	0.803
RPERCAP	750.61	245.201	346	2451.55
PIB	81470.43	3.60	3741.11	9375620.07
URB	0.644	0.214	0.098	1.000
POP	13899.53	2.81	804	278612
TURNOUT	0.886	0.056	0.6615	0.9937
IPTU	0.136	0.128	0.000	0.754
NRJU	0.276	0.160	0.003	0.893
TOTSERV	610.41	253.541	55.000	4697.000
DIST	250.492	167.508	7.000	1207.000
RADIO	0.3687	0.482	0.000	1.000
INTERNET	0.1372	0.344	0.000	1.000
ANALF	0.17	0.906	0.015	0.438
1MAND	0.619	0.486	0.000	1.000

Fonte: elaboração própria

Assim sendo, as variáveis dependentes do modelo são:

1. Número de Irregularidades (NUM\_IRR): como o nome sugere, é o número total de irregularidades encontradas e registradas nos relatórios pelos auditores, em todos os programas auditados em cada município.

2. Número de Irregularidades por OS (IRR\_OS): é a razão entre o número de irregularidades e a quantidade de inspeções, ou Ordens de Serviço (OS) realizadas.

Em princípio essas duas variáveis deveriam identificar o mesmo fenômeno, e seriam, portanto, redundantes. No entanto, há inconvenientes de se utilizar unicamente cada uma delas.

O número de irregularidades encontradas pode ser influenciado pelo tamanho do município, medido em termos de população, renda ou alguma outra variável. Isso levaria a interpretações inadequadas, com relação a alguns coeficientes relacionados a essas variáveis. Embora em cada uma das especificações apresentadas aqui seja feito o controle por população, renda, etc., essas não são as únicas variáveis relevantes para a incidência de irregularidades. Municípios com mais recursos orçamentários advindos de transferências recebem um maior volume de ordens de serviço, sem haver necessariamente um vínculo com o número de habitantes. Daí a ponderação do número de irregularidades encontradas pela quantidade de ordens de serviço.

Em todos os modelos de regressão, utilizo o método OLS (Mínimos Quadrados Ordinários). Nas primeiras especificações temos o modelo completo, utilizando as 14 variáveis dependentes acima descritas, com cada uma das especificações considerando uma variável dependente distinta.

1ª especificação:

Variável dependente: número total de irregularidades

Tabela 13 - Especificação 01

Source	SS	df	MS	Number of obs = 1016		
				F( 14, 1001) = 11.21		
-----						
Model	187344.334	14	13381.7382	Prob > F = 0.0000		
Residual	1194440.02	1001	1193.24677	R-squared = 0.1356		
				Adj R-squared = 0.1235		
-----						
Total	1381784.35	1015	1361.36389	Root MSE = 34.543		
NUM_IRR	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
GINI	31.32423	20.80809	1.51	0.133	-9.508251	72.15671
RPERCAP	-13.33581	19.88447	-0.67	0.503	-52.35583	25.68421
PIB	-8.527849	6.075894	-1.40	0.161	-20.4508	3.395101
URB	-11.2067	6.821868	-1.64	0.101	-24.5935	2.180101
POP	26.53722	7.044671	3.77	0.000	12.7132	40.36123
IPTU	-12.16599	9.063898	-1.34	0.180	-29.95241	5.620429
NRJU	1.498555	7.053824	0.21	0.832	-12.34342	15.34053
TOTSERV	.0012867	.0024045	0.54	0.593	-.0034317	.006005
DIST	-1.814326	1.498847	-1.21	0.226	-4.755569	1.126918
RADIO	.8399358	2.568966	0.33	0.744	-4.20124	5.881112
INTERNET	-.2184975	3.471842	-0.06	0.950	-7.03142	6.594425
ANALF	68.13283	24.42568	2.79	0.005	20.20143	116.0642
1MAND	-1.777803	2.285852	-0.78	0.437	-6.263413	2.707808
TURNOUT	60.5985	25.16768	2.41	0.016	11.21104	109.986
_cons	-36.0355	69.52891	-0.52	0.604	-172.4746	100.4036

Fonte: elaboração própria

De uma forma geral, o modelo mostra a maioria das estimativas pontuais dos coeficientes com significância estatística fora dos padrões usuais, de 90%, 95% ou

99%, mas a estatística F nos permite rejeitar a hipótese nula, qual seja o conjunto dos coeficientes ser estatisticamente igual a zero.

Os únicos coeficientes individuais com significância estatística maior que 95%, foram os relativos ao nível de educação no município e à população. Quanto à população, seria de se esperar que em municípios maiores, mais complexos e com mais programas em funcionamento, o natural é haver mais irregularidades. O teste de robustez para essa variável será na próxima especificação, na qual a variável dependente tende a ser isenta desse problema.

O coeficiente associado à variável educação sugere que, quanto maior a proporção de pessoas incapazes de ler e escrever, maior o número de irregularidades encontradas, mantidas constantes as demais variáveis. Teoricamente, para cada ponto percentual adicional na proporção de pessoas pobres num determinado município, encontrar-se-ia cerca de 70 irregularidades adicionais. Considerando que a média de irregularidades encontradas na amostra é em torno de 60, o valor do coeficiente associado a essa variável torna-se de difícil interpretação. No entanto, é de se destacar a resiliência dessa variável às diversas especificações do modelo. Dentre as mais de 40 especificações testadas, a taxa de analfabetismo da população sempre foi estatisticamente significativa, não importando a combinação de variáveis independentes utilizadas. Mais que isso, o sinal do coeficiente foi sempre positivo, indicando que a incidência de irregularidades na administração pública municipal é algo fortemente associado ao nível educacional da população.

No caso dos demais coeficientes, a despeito da ausência de significância estatística, cabe nota quanto ao sinal de alguns deles. O coeficiente negativo indica que o número de irregularidades é tão menor quanto maiores sejam a renda *per capita*, PIB municipal e urbanização. O mesmo acontece com o coeficiente associado à variável que mede a participação relativa de servidores concursados na administração pública municipal: quanto mais servidores sem concurso maior a incidência de irregularidades. Esses resultados estão em linha com os fundamentos teóricos discutidos na seção anterior.

Com relação às variáveis associadas ao acesso à informação, existência de emissora de rádio no município e presença de provedor de internet, os sinais são distintos. Enquanto no caso do rádio o sinal do coeficiente sugere maior incidência



de irregularidades em municípios, dada a existência de uma emissora local, o oposto ocorre com a presença de um provedor de internet. Uma hipótese para explicar esse fenômeno pode estar em outra variável relevante: o PIB do município. A correlação entre esta variável e a de provedor de internet é de quase 62%. Ao mesmo tempo, em praticamente todos os casos, onde há internet há rádio, mas não o contrário. Na amostra temos 262 (25%) cidades com provedor de internet, e 492 (46%) com emissoras de rádio.

No que tange às variáveis de caráter político, os resultados são divergentes. O sinal do coeficiente relacionado à participação nas eleições de 2004 sugere que quanto maior o comparecimento às urnas, maior a incidência de irregularidades. Além da fragilidade estatística, esse resultado sofre ainda da baixa variabilidade dos valores dessa variável dentro da amostra, apenas 10% de diferença entre o menor e o maior valor. Quanto aos incentivos de reeleição, o sinal do coeficiente corrobora a tese de que prefeitos em primeiro mandato tenderiam a cometer menos irregularidades.

Quanto aos indicadores de gestão municipal, a participação do IPTU no total de receitas do município, o sinal sugere que quanto maior esta, menor a incidência de irregularidades. Mas ao contrário do caso da variável TURNOUT, há uma enorme variação na participação do IPTU entre os municípios. Já o número de servidores públicos tenderia, de acordo com os resultados, a ter relação positiva com o número de irregularidades.

2ª especificação:

Para a segunda especificação foi alterada apenas a variável dependente, que passa a ser o número total de irregularidades por Ordem de Serviço.

Tabela 14 – Especificação 02

Source	SS	df	MS	Number of obs = 1016		
				F( 14, 1001) = 4.77		
Model	135.189912	14	9.65642232	Prob > F = 0.0000		
Residual	2027.18508	1001	2.02515992	R-squared = 0.0625		
				Adj R-squared = 0.0494		
Total	2162.37499	1015	2.13041871	Root MSE = 1.4231		
IRR_OS	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
GINI	-1.504045	.8572288	-1.75	0.080	-3.186216	.1781266
RPERCAP	-.2758387	.8191784	-0.34	0.736	-1.883343	1.331665
PIB	-.1721283	.250308	-0.69	0.492	-.6633169	.3190602
URB	-.2531157	.2810398	-0.90	0.368	-.8046104	.2983791
POP	.8032746	.2902186	2.77	0.006	.233768	1.372781
IPTU	-.2606353	.3734045	-0.70	0.485	-.9933806	.47211
NRJU	.068585	.2905957	0.24	0.813	-.5016616	.6388315
TOTSERV	-.0000329	.0000991	-0.33	0.740	-.0002273	.0001614
DIST	-.0572781	.0617479	-0.93	0.354	-.1784482	.063892
RADIO	-.0696335	.1058334	-0.66	0.511	-.2773143	.1380473
INTERNET	.0554799	.1430291	0.39	0.698	-.2251914	.3361512
ANALF	2.598702	1.006262	2.58	0.010	.6240766	4.573327
1MAND	.0220039	.09417	0.23	0.815	-.1627893	.2067972
TURNOUT	1.431118	1.03683	1.38	0.168	-.6034927	3.465728
_cons	.1748507	2.864376	0.06	0.951	-5.446019	5.79572

Fonte: elaboração própria

O grau de ajuste do modelo, medido pelo R2, se mostrou bem mais baixo em comparação com a especificação anterior. Ainda assim, podemos rejeitar a hipótese nula no que se refere à significância estatística do modelo como um todo.

Com relação aos coeficientes individuais, os resultados são semelhantes quanto à significância estatística dos coeficientes: apenas aqueles associados à educação e população permanecem significativos a 90%.

Quanto à interpretação do coeficiente de educação, os resultados sugerem que a cada ponto percentual adicional na proporção de analfabetos num determinado município, há um aumento de aproximadamente 2,6 irregularidades por ordem de serviço. Tendo em vista que a média da amostra é de 2,21 irregularidades por ordem de serviço, o resultado mostra a importância desse fator na incidência de irregularidades.

De acordo com o modelo, a incidência de irregularidades por ordem de serviço é maior em municípios mais populosos, mantidas constantes as demais variáveis, corroborando o resultado obtido na especificação anterior. Em princípio, um mesmo fator, a complexidade administrativa das prefeituras dos municípios mais populosos, pode fornecer explicações distintas para esse resultado. Por um lado, há “*anecdotal evidence*” de que municipalidades maiores possuem corpo administrativo mais preparado para lidar com os programas federais e estariam assim menos propensas a cometer irregularidades, sejam elas de forma acidental ou não. Por outro, a maior complexidade das rotinas administrativas, com maior necessidade de delegação de tarefas e menor contato do gestor responsável pelos programas e as atividades-fim destes, poderia favorecer a ocorrência de problemas.

Assim como na especificação anterior, os coeficientes também são negativos para as variáveis renda *per capita*, PIB municipal e urbanização, assim como para o coeficiente associado à participação relativa de servidores concursados na administração pública municipal.

Com relação ao acesso à informação, temos novamente sinais diversos nos coeficientes de rádio e internet. No entanto, desta vez os sinais são opostos aos encontrados na especificação anterior, ou seja, a presença de estação de rádio tenderia a reduzir a incidência de irregularidades enquanto a presença de provedor de internet aumentaria. Do ponto de vista teórico não há suporte a esse resultado. Associando-se isto ao resultado encontrado na especificação anterior, concluímos que os dados não nos permitem afirmar de forma consistente qual seria a influência dessas variáveis sobre as variáveis dependentes.

Da mesma forma, uma das variáveis de caráter político oferece resultados conflitantes com os encontrados na especificação anterior. Enquanto a variável TURNOUT tem sinal consistente com a primeira especificação, a variável ligada aos incentivos de reeleição apresentou sinais trocados. Este fato, associado à ausência de significância estatística nas regressões com as duas variáveis dependentes, indica que essa covariável tem limitado poder (se algum) para explicar a incidência de irregularidades.

### **6.3.1 Modelos *out-of-sample***

Nesta subseção o objetivo é, a partir das variáveis trabalhadas na seção anterior, construir um modelo de previsão para a incidência de irregularidades por meio de modelos fora da amostra – *Out of Sample* (OOS). A utilização de Mínimos Quadrados Ordinários (OLS) para esse tipo de previsão tem algumas limitações. Por ser um ajuste linear, o modelo tende a ser menos preciso na presença de covariáveis com elevados níveis de amplitude. O ajuste linear será tão melhor quanto menos discrepante for a escala das variáveis envolvidas, bem como quanto menor for a presença de *outliers*.

Em função disso, para a construção do modelo de previsão, utilizei apenas os municípios com até 30 mil habitantes<sup>45</sup>. Esses municípios representam cerca de 80% do total da amostra, os demais 20% podendo ser divididos em dois outros grupos, os entre 30 mil e 100 mil habitantes, com aproximadamente 17%, e os 3% restantes formados pelos municípios com mais de 100 mil habitantes.

Embora a redução do tamanho da amostra em geral resulte em perdas em termos de significância estatística ou de poder de explicação do modelo, não foi este o caso aqui observado. As perdas tanto de R-quadrado quanto de significância nas estimativas pontuais foram mínimas.

As tabelas abaixo mostram os resultados das regressões, rodadas utilizando as mesmas variáveis dependentes e independentes das especificações anteriores.

---

<sup>45</sup> Outras variáveis poderiam ser tomadas como parâmetro para essa restrição na amostra. A escolha da população se deve à importância dada a essa variável pela CGU na definição das regras do Programa.

Tal como ocorreu quando utilizando a amostra completa, os coeficientes associados a algumas variáveis trocaram de sinal com a mudança de variável dependente. Foi o caso das variáveis GINI, TOTSERV e 1MAND. As demais variáveis mostraram-se consistentes diante da mudança na variável dependente.

Source	SS	df	MS	Number of obs = 807		
				F( 14, 792) = 8.84		
Model	131815.896	14	9415.42115	Prob > F = 0.0000		
Residual	843696.505	792	1065.27337	R-squared = 0.1351		
				Adj R-squared = 0.1198		
Total	975512.401	806	1210.31315	Root MSE = 32.639		
irreg_count	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
GINI	15.89463	21.73465	0.73	0.465	-26.7697	58.55897
RPERCAP	.9539943	21.20494	0.04	0.964	-40.67053	42.57852
PIB	-8.34055	6.610096	-1.26	0.207	-21.31593	4.634829
URB	-14.16753	6.895416	-2.05	0.040	-27.70299	-.6320827
POP	35.4773	8.186963	4.33	0.000	19.40659	51.54801
IPTU	-6.637296	9.839581	-0.67	0.500	-25.95204	12.67744
NRJU	4.126285	7.452043	0.55	0.580	-10.50181	18.75438
TOTSERV	-.0071379	.0068334	-1.04	0.297	-.0205517	.0062759
DIST	-1.896529	1.637928	-1.16	0.247	-5.111722	1.318664
RADIO	-.9043703	2.609193	-0.35	0.729	-6.026121	4.217381
INTERNET	-2.900395	3.947362	-0.73	0.463	-10.64892	4.848133
ANALF	70.59393	25.4393	2.77	0.006	20.6575	120.5304
1MAND	-2.731864	2.409377	-1.13	0.257	-7.461384	1.997656
TURNOUT	72.68046	25.47452	2.85	0.004	22.67491	122.686
_cons	-109.8093	73.15672	-1.50	0.134	-253.4133	33.79469

Fonte: elaboração própria

Tabela 16 – Especificação 04

Source	SS	df	MS	Number of obs = 807		
				F( 14, 792) = 4.58		
Model	109.042669	14	7.78876206	Prob > F = 0.0000		
Residual	1345.85044	792	1.69930611	R-squared = 0.0749		
				Adj R-squared = 0.0586		
Total	1454.8931	806	1.80507829	Root MSE = 1.3036		
irreg_pi						
irreg_pi	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
GINI	-1.648896	.8680764	-1.90	0.058	-3.352898	.0551069
RPERCAP	.1930494	.8469198	0.23	0.820	-1.469424	1.855522
PIB	-.2740971	.2640055	-1.04	0.299	-.7923304	.2441362
URB	-.3205847	.2754012	-1.16	0.245	-.8611872	.2200178
POP	.656814	.3269852	2.01	0.045	.0149539	1.298674
IPTU	-.2130009	.3929903	-0.54	0.588	-.9844267	.5584248
NRJU	.058399	.2976327	0.20	0.844	-.5258432	.6426412
TOTSERV	.0005177	.0002729	1.90	0.058	-.0000181	.0010534
DIST	-.1198213	.0654184	-1.83	0.067	-.2482353	.0085927
RADIO	-.1397729	.1042105	-1.34	0.180	-.3443343	.0647885
INTERNET	-.0423802	.1576566	-0.27	0.788	-.3518544	.2670941
ANALF	2.258253	1.016039	2.22	0.027	.2638047	4.252701
1MAND	.0007645	.0962299	0.01	0.994	-.1881313	.1896603
TURNOUT	1.32658	1.017446	1.30	0.193	-.670629	3.323789
_cons	.3589375	2.921861	0.12	0.902	-5.376569	6.094444

Fonte: elaboração própria

O passo seguinte é fazer o exercício de previsão, por meio da técnica de fora da amostra. A sub-amostra, contendo os 839 municípios cuja população é menor que 30 mil habitantes, foi dividida em duas, uma com 708 e outra com 131 municípios. A primeira foi utilizada para gerar os coeficientes a serem testados com

os dados da segunda, sempre mantendo as variáveis independentes destacadas nas etapas anteriores.

A definição dos municípios que fariam parte de cada uma dessas subamostras foi feita de forma aleatória, tendo como critério de corte a marca de 85% dos municípios para a primeira e 15% para a segunda<sup>46</sup>.

A tabela 17 mostra os resultados quando a variável dependente é o número total de irregularidades.

---

<sup>46</sup> Conforme já argumentado acima, não há uma “regra de ouro” para definir o tamanho das subamostras. A escolha do tamanho do corte poderia ter sido 70%, 80% ou 90%.



Tabela 17 – Especificação 05

Source	SS	df	MS	Number of obs = 682		
				F( 14, 667) = 7.39		
Model	115121.126	14	8222.93754	Prob > F = 0.0000		
Residual	741688.712	667	1111.97708	R-squared = 0.1344		
				Adj R-squared = 0.1162		
Total	856809.837	681	1258.16423	Root MSE = 33.346		
irreg_count	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
GINI	22.62784	24.22481	0.93	0.351	-24.93822	70.1939
RPERCAP	-6.839066	23.60037	-0.29	0.772	-53.17903	39.50089
PIB	-9.259945	7.351529	-1.26	0.208	-23.69487	5.174981
URB	-12.2957	7.783795	-1.58	0.115	-27.57939	2.987994
POP	35.7582	9.247129	3.87	0.000	17.60122	53.91519
IPTU	-4.642383	10.74577	-0.43	0.666	-25.742	16.45723
NRJU	3.896913	8.32587	0.47	0.640	-12.45116	20.24498
TOTSERV	-.003855	.0076289	-0.51	0.613	-.0188345	.0111244
DIST	-1.684031	1.824315	-0.92	0.356	-5.266122	1.898061
RADIO	-.8447121	2.900111	-0.29	0.771	-6.539159	4.849735
INTERNET	-1.589221	4.36488	-0.36	0.716	-10.15978	6.981339
ANALF	62.72836	28.08103	2.23	0.026	7.590492	117.8662
1MAND	-1.190667	2.675236	-0.45	0.656	-6.443565	4.062231
TURNOUT	67.67883	28.5301	2.37	0.018	11.6592	123.6985
_cons	-86.12205	81.45699	-1.06	0.291	-246.065	73.82094

Fonte: elaboração própria

Em termos de significância estatística dos coeficientes individuais, fica evidente que a redução do tamanho da amostra esvaiu a significância de alguns dos coeficientes individuais, embora sem perdas na significância do modelo como um todo, nem no grau de ajuste linear.

Dentre as perdas, a que merece maior destaque é a do coeficiente ligado à educação. Em todas as especificações anteriores esse coeficiente foi estatisticamente significativo, por vezes em intervalos de confiança acima de 90%. Apesar disso, o sinal do coeficiente se manteve dentro do previsto pela teoria, ou seja, positivo. Esses resultados se mantêm consistentes mesmo com a mudança da variável dependente.

Considerando os coeficientes estimados acima, passamos agora a construção do modelo de previsão para a incidência de irregularidades. A equação de previsão é composta pela variável a ser prevista, no caso o número total de irregularidades encontradas em um determinado município, e os coeficientes associados às variáveis preditoras (as independentes). Assim, temos:

$$(5) \quad YHAT_j = CONS + GINI * ( gini_j ) + RPERCAP * ( rpercap_j ) + PIB * ( pib_j ) + URB * ( urb_j ) + POP * ( pop_j ) + IPTU * ( iptu_j ) + NRJU * ( nrju_j ) + TOTSERV * ( totserv_j ) + DIST * ( dist_j ) + RADIO * ( radio_j ) + INTERNET * ( internet_j ) + ANALF * ( analf_j ) + 1MAND * ( 1mand_j ) + TURNOUT * ( turnout_j )$$

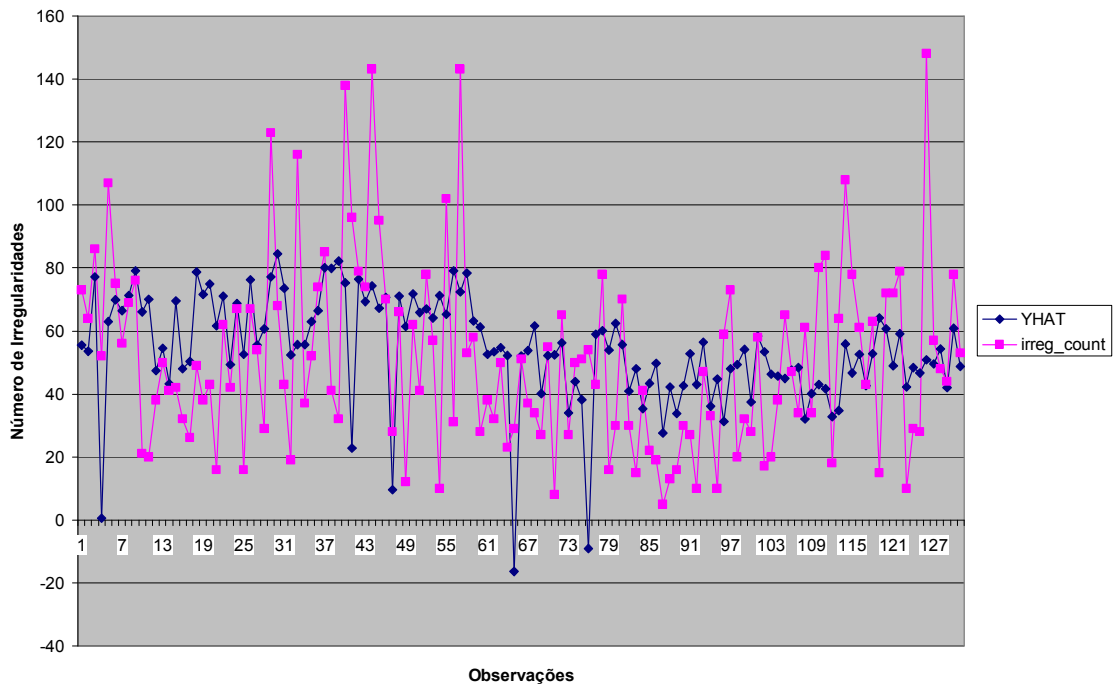
As demais variáveis, em letras maiúsculas, representam os coeficientes calculados utilizando-se as equações de regressão, enquanto as em letras minúsculas representam os  $j$ -ésimos valores de cada uma das variáveis no município  $j$ . Substituindo estes valores na equação, devemos ter o número estimado de irregularidades (YHAT) em cada município.

O modelo será tão melhor quanto menor for a distância entre os valores estimados e os observados em cada município. Uma forma de aferir a adequação do modelo de previsão é por meio do cálculo do RMSE e do MAE, já definidos na seção 6.2. Para a especificação representada pelo modelo acima, os valores desses indicadores foram, respectivamente, 1.342 e 0.538.

Outra forma é observar a discrepância entre os valores estimados e observados por meio de um gráfico.

Gráfico 1

Estimado versus Observado



Fonte: elaboração própria

O gráfico nos revela alguns aspectos interessantes desse tipo de modelo. Em três das previsões, os valores estimados são menores que um, sendo dois deles menores que zero. Essas situações, evidentemente, não fazem sentido no mundo real. A informação mais relevante que podemos extrair delas é a inadequação do modelo à presença de *outliers*, que também ocorre na direção oposta, ou seja, quando o valor observado é maior que o estimado.

Para uma ideia mais acurada acerca da distância de algumas estimativas em relação aos valores observados, é preciso identificar os *outliers*. Estes são aqui definidos como aquelas observações cujos valores estão acima ou abaixo de dois desvios-padrões, em relação à média das diferenças entre o observado e o estimado. Assim sendo, são 11 os municípios *outliers*. A influência destes sobre a precisão das estimativas é bastante expressiva, seja qual for a medida utilizada. Considerando-se o RMSE, a exclusão dos *outliers* reduz essa medida de 1.342 para 0.746, ou seja, 55% do valor com os *outliers*. No mesmo sentido, o MAE passa de 0.538 para 0.243, ou 45% do valor inicial.

Na segunda especificação, quando a variável dependente é o número de irregularidades por OS, a redução do tamanho da amostra é ainda mais importante

para a significância estatística dos coeficientes individuais. Nem mesmo aquele associado à variável população, até então o único com significância preservada, manteve os níveis de significância anteriores.

Tabela 18 – Especificação 06

Source	SS	df	MS	Number of obs = 682		
				F( 14, 667) = 3.38		
Model	71.2075997	14	5.08625712	Prob > F = 0.0000		
Residual	1004.83852	667	1.50650453	R-squared = 0.0662		
				Adj R-squared = 0.0466		
Total	1076.04612	681	1.5800971	Root MSE = 1.2274		
irreg_pi	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
GINI	-1.500833	.8916566	-1.68	0.093	-3.251625	.2499588
RPERCAP	-.7279065	.8686725	-0.84	0.402	-2.433568	.9777554
PIB	-.1857838	.270592	-0.69	0.493	-.7170985	.345531
URB	-.1400548	.2865027	-0.49	0.625	-.7026106	.422501
POP	.7396911	.3403645	2.17	0.030	.0713764	1.408006
IPTU	.0263785	.395526	0.07	0.947	-.7502474	.8030044
NRJU	-.0234849	.3064552	-0.08	0.939	-.6252179	.578248
TOTSERV	.000048	.0002808	0.17	0.864	-.0005034	.0005993
DIST	-.0715809	.0671486	-1.07	0.287	-.203429	.0602672
RADIO	-.1103716	.1067461	-1.03	0.302	-.3199704	.0992273
INTERNET	.0347109	.1606607	0.22	0.829	-.2807507	.3501725
ANALF	1.561922	1.033595	1.51	0.131	-.4675692	3.591414
1MAND	.055167	.098469	0.56	0.575	-.1381795	.2485134
TURNOUT	1.005233	1.050124	0.96	0.339	-1.056714	3.06718
_cons	2.284012	2.998235	0.76	0.446	-3.603103	8.171127

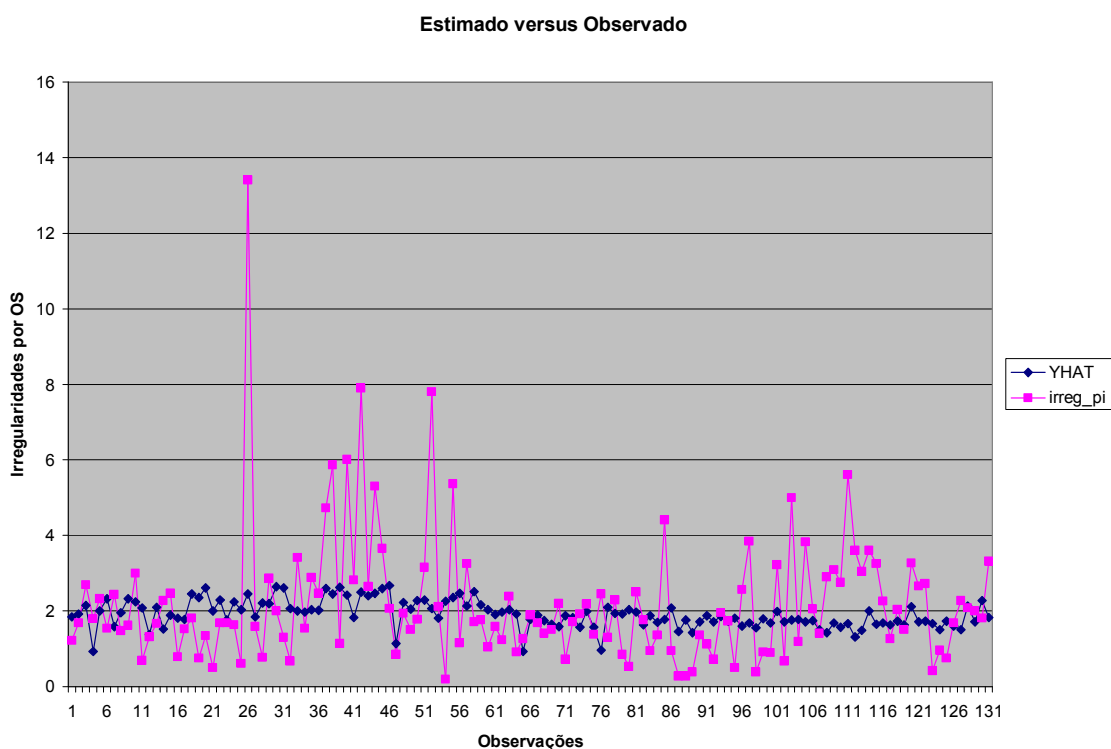
Fonte: elaboração própria

Assim como observado nas estimativas anteriores com amostra completa, quando utilizamos o número de irregularidades por ordem de serviço como variável

dependente, há perdas no grau de ajuste linear do modelo. Com a amostra reduzida, há também perda de significância estatística dos coeficientes individuais.

Como consequência os valores do RMSE, 1.439, e MAE, 0.430, são maiores do que quando o número de irregularidades é a variável dependente. Novamente, a presença de *outliers* foi decisiva para esses resultados. Adotando-se o mesmo critério para definição de *outlier*, i.e., dois desvios-padrão abaixo ou acima da média, foram encontrados 7 casos para essa especificação. Retirando-se essas observações, o RMSE é reduzido para 0.742, ou 51% do valor anterior, e o MAE cai para 0.184, ou 42% do valor com a presença dessas 7 observações.

Gráfico 2



Fonte: elaboração própria

Em comparação ao método tradicional, a utilização de um modelo de previsão a partir de uma equação multivariada é nitidamente superior. População e recursos federais transferidos têm baixo poder de explicação para as variáveis dependentes aqui utilizadas, conforme os resultados descritos na tabelas 19 e 20 abaixo<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Modelo OLS com os dados a amostra reduzida, i.e., com os municípios abaixo de 30 mil habitantes

Tabela 19 – Regressão OLS para população e recursos federais transferidos  
Variável dependente: Número de irregularidades

Source	SS	df	MS	Number of obs = 707		
				F( 2, 704) = 13.61		
Model	41479.1415	2	20739.5707	Prob > F = 0.0000		
Residual	1073019.33	704	1524.17519	R-squared = 0.0372		
				Adj R-squared = 0.0345		
Total	1114498.48	706	1578.60974	Root MSE = 39.041		
NUM_IRR	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
POP	.0007603	.0001999	3.80	0.000	.0003678	.0011528
TRANSF_FED	5.79e-09	1.57e-09	3.70	0.000	2.72e-09	8.86e-09
_cons	49.49339	2.750085	18.00	0.000	44.09404	54.89274

Fonte: elaboração própria

Tabela 20 – Regressão OLS para população e recursos federais transferidos  
Variável dependente: Número de irregularidades por OS

Source	SS	df	MS	Number of obs = 707		
				F( 2, 704) = 9.67		
Model	32.286337	2	16.1431685	Prob > F = 0.0001		
Residual	1174.85076	704	1.6688221	R-squared = 0.0267		
				Adj R-squared = 0.0240		
Total	1207.1371	706	1.70982591	Root MSE = 1.2918		
IRR_OS	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
POP	.000023	6.62e-06	3.47	0.001	1.00e-05	.000036
TRANSF_FED	1.46e-10	5.18e-11	2.81	0.005	4.41e-11	2.47e-10
_cons	1.879222	.0909984	20.65	0.000	1.700562	2.057883

Fonte: elaboração própria

#### **6.4 Conclusões do Capítulo**

Os modelos de previsão são ferramentas úteis para tomada de decisões quanto a ações futuras. Eles permitem fazer estimativas quanto ao comportamento de variáveis de interesse e assim guiar ações de planejamento. Neste capítulo, o objetivo foi estudar a possibilidade de utilização desses modelos como ferramenta de planejamento de ações de controle, ao lado das já utilizadas tradicionalmente pelos órgãos de auditoria no Brasil e em outros países.

Os modelos aqui especificados são capazes de gerar estimativas quanto ao número de irregularidades que serão encontradas em um determinado município, ainda não auditado, a partir do conhecimento de um conjunto de variáveis independentes, disponíveis em bancos de dados livres para consulta do público em geral. De posse desses dados e com base nos coeficientes aqui calculados, é possível construir essas estimativas e, dessa forma, fazer um melhor dimensionamento da quantidade de horas de trabalho que serão necessárias para concluir as ordens de serviço.

Com relação à precisão dessas estimativas, o modelo mostrou-se razoavelmente satisfatório. Em média, foram observadas 50,9 irregularidades por município. O mesmo momento estatístico calculado utilizando a equação definida pelo modelo nos traz 54,3 irregularidades, um erro de menos de 10%. Na maioria dos casos, e não apenas na soma das diferenças entre o estimado e o observado, o modelo superestima o número de irregularidades. Do ponto de vista prático, isso não representa um problema, porque além de ser um evento sistemático e com um padrão bem estabelecido, a magnitude da diferença não é excessiva.

Para além da economia de recursos, viabilizada pela adequação do tamanho das equipes de campo às necessidades identificadas pelas estimativas do número de irregularidades, os cálculos aqui realizados permitem ainda fazer algumas recomendações de políticas públicas fora do âmbito da auditoria.

Em Litschig & Zamboni (2010), utilizando-se de uma base de dados semelhante, a principal recomendação foi a ampliação da presença física das estruturas do Poder Judiciário nos municípios. Neste artigo, ficou evidente que uma

variável não utilizada por aqueles autores também se mostrou relevante para orientar ações de políticas públicas. No presente estudo, em praticamente todas as especificações, os coeficientes associados à proporção de pessoas analfabetas em um município foram estatisticamente significantes. Em todos os casos (mesmo naqueles onde não havia tal significância), o coeficiente sugere que quanto maior a proporção de pessoas analfabetas, maior a incidência de irregularidades<sup>48</sup>.

Os resultados sugerem que políticas de combate ao analfabetismo podem ter efeitos mais efetivos que a expansão do acesso à internet, por exemplo. Até porque de pouco adianta dar acesso à informação a uma população que não consegue sequer internalizar essa informação, sem falar em fazer interpretações e análises do que está sendo veiculado.

Os resultados também sugerem que os incentivos de reeleição não são fator chave na explicação da incidência de violações às regras do setor público. Assim como em Pereira, Melo & Figueiredo (2008), não houve significância estatística para a variável que indica o *status* dos prefeitos face às possibilidades legais de concorrer a um segundo mandato. Ademais, com os dados aqui analisados, o sinal do coeficiente não foi consistente à mudança da variável dependente.

---

<sup>48</sup> Esse resultado não foi obtido por Litschig & Zamboni porque a variável associada à educação foi anos de estudo. É provável que as imperfeições e limitações dessa variável tenham contribuído para o alcance de resultados diferentes.



## 7. CONCLUSÕES E EXTENSÕES AO TRABALHO

O tema central deste trabalho diz respeito à atuação de um dos órgãos mais importantes do sistema de controle dos gastos públicos no Brasil, a Controladoria-Geral da União, responsável por um dos mais inovadores e conhecidos programas de auditoria do país, o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Apesar dessas características, pouco se sabe até o momento quão eficaz o Programa consegue ser na dissuasão da corrupção ou na melhoria da gestão de programas federais executados nos municípios. Essas são as questões mais importantes aqui discutidas, juntamente com um exercício acadêmico visando sugerir um mecanismo de alocação de recursos humanos e financeiros, quando da execução dos trabalhos de campo do Programa.

Para dar respostas às duas primeiras questões, utilizei um experimento de campo pelo qual pude verificar o sentido e a intensidade da reação dos gestores públicos municipais, quando confrontados com um significativo aumento na probabilidade de ter seu município objeto de uma auditoria. O espaço de tempo, de um ano, entre a aplicação do tratamento e a verificação, juntamente com a randomização na escolha entre os indivíduos dos grupos de tratamento e de controle e a escolha adequada dos instrumentos de verificação dos efeitos do tratamento, tornou possível a obtenção de resultados confiáveis e precisos para o experimento.

O primeiro resultado, relativo à gestão dos programas federais executados em nível local, mostrou a absoluta ineficácia do tratamento na direção de induzir melhorias na gestão dos programas. A inexistência de qualquer diferença estatisticamente significativa entre o comportamento dos indivíduos do grupo de tratamento em relação ao de controle, mostrou que os gestores municipais não veem nas auditorias da CGU instrumentos de sanção, caso os auditores dessa instituição encontrem irregularidades. A mais provável explicação para esse fato é a grande distância entre as atitudes resultantes em irregularidades e as punições previstas na legislação.

Esses resultados sugerem que a alteração do arcabouço legal relativo à gestão de políticas públicas é o caminho mais evidente a ser percorrido. Nessa

direção já há algumas iniciativas em tramitação no Congresso Nacional, como por exemplo, o PLS 174/2011, que institui a Lei de Responsabilidade Sanitária. Se aprovado, esse dispositivo legal imporá punições administrativas e penais aos gestores públicos cujas condutas levem à falta e/ou ao mau atendimento ao cidadão na rede pública de saúde. Não há, no entanto, um horizonte de tempo estabelecido para a conclusão da tramitação.

O segundo resultado relevante foi alcançado quando avaliados os efeitos do tratamento sobre os responsáveis nos municípios pelas compras públicas associadas aos programas federais aqui analisados. Os dados mostraram que houve uma redução de cerca de 20% na incidência de irregularidades nos processos licitatórios, realizados pelos gestores dos municípios do grupo de tratamento. A explicação mais provável para esse fato está na existência de um rol não desprezível de dispositivos legais, com previsão de punição para as irregularidades associadas aos processos de licitação. Ficou claro que há espaço para o cumprimento da lei, desde que os instrumentos de *law enforcement* sejam aplicados com uma intensidade maior do que a vigente.

Por fim, o exercício tema do sexto capítulo deste trabalho mostrou ser possível, com pequenas alterações no mecanismo de alocação de recursos humanos e financeiros, trazer ganhos de eficiência na execução dos trabalhos de campo do Programa. Num mundo onde os recursos são escassos e, por isso mesmo, caros, simples alterações nos processos de trabalho podem fazer grande diferença no resultado final.

De posse desses resultados, algumas recomendações de política são automáticas. Em que pese os mandamentos constitucionais, em especial os do artigo 74, a CGU utilizaria de forma eficiente seus recursos se direcionasse os esforços para as fiscalizações das compras públicas em detrimento das auditorias de gestão, ainda excessivamente presa a processos. A mudança dessa realidade demandaria uma alteração de paradigmas, com a criação de todo um sistema de aferição de resultados fundamentado em indicadores ou instrumentos semelhantes, ou ainda, com o início da utilização sistemática de experimentos para avaliar os resultados (e não os produtos) das políticas públicas.

Do ponto de vista das possíveis extensões deste trabalho, uma delas poderia ser a verificação das instâncias de punibilidade dos agentes públicos municipais face

aos problemas encontrados pela CGU, como forma de testar a hipótese formulada na seção 5.5, i.e., os prefeitos respondem ao tratamento quando o foco da auditoria está nas compras públicas, por haver maior chance de punições, relativamente à situação da gestão dos programas. Uma forma de fazer esse teste é utilizar os dados de decisões do Tribunal de Contas da União e, tal como fizeram Pereira, Melo & Figueiredo (2009), avaliar quais fatores mais contribuem para aumentar a probabilidade de punição.

Outra possibilidade seria realizar novamente o experimento, utilizando uma amostra maior, e com pequenas modificações em seu desenho, de forma a melhorar os mecanismos de identificação dos efeitos do tratamento nos dois aspectos analisados: a gestão de programas e as compras públicas. Durante a execução do presente trabalho, não houve possibilidade de modificar quaisquer dos termos do *modus operandi* da auditoria, que foi conduzida de forma idêntica à dos demais sorteios. Se por um lado isso traz benefícios, alguns para a validade externa do experimento, por outro impôs limites aos objetivos do experimento, quais sejam, avaliar qual o impacto do Programa de Sorteios na qualidade dos serviços públicos prestados pela administração municipal.

Entendo que os itens verificados são relevantes e quando cumpridos de forma adequada, podem de fato representar benefícios para a administração pública. No entanto, há aspectos de relevância igual ou mesmo superior aos escrutinados pelos auditores fora da análise. Na área da saúde, por exemplo, entendo ser relevante realizar uma pesquisa mais detalhada no momento de arguir sobre a satisfação da população quanto ao atendimento nos postos de saúde ou aquele realizado pelas equipes de saúde da família. Da mesma forma, na área de licitações públicas, não há uma análise mais pormenorizada quanto à conveniência e oportunidade das compras realizadas, nem tão pouco há uma preocupação mais forte quanto ao conhecimento sobre a capacitação dos servidores públicos responsáveis pelas licitações. Esta informação poderia ser de grande valia para identificar casos de irregularidades culposos, mas aparentemente dolosos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública. *Cadernos ENAP*. Brasília, n.10, 1997.

ALBUQUERQUE, B.; RAMOS, F. Análise teórica e empírica dos determinantes de corrupção na gestão pública municipal. *In: XXXIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA (ANPEC)*, 2006. Salvador. *Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia (ANPEC)*. Salvador, 2006. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A030.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

AURIOL, E. Corruption in procurement and public purchase. *International Journal of Industrial Organization*, Elsevier, vol. 24(5), pp. 867-885, Sept 2006. Disponível em: <<http://neeo.univ-tlse1.fr/1577/1/corruption.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2012.

AVRITZER, L. Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil. *Paper delivered at the Experiments for Deliberative Democracy Conference*. Wisconsin: Jan., 2000.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e controles democráticos no Brasil. *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*, 32. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

BAIOCCHI, G. *et al.* Evaluating empowerment: participatory budgeting in brazilian municipalities. in ALSOP, R., BERTELSEN, M. and HOLLAND, J. (eds). *Empowerment in Practice: From Analysis to Implementation*. pp. 95-128, Washington, D.C.: The World Bank, 2006. Disponível em: <[http://www.people.umass.edu/baiocchi/papers/PB\\_Report.pdf](http://www.people.umass.edu/baiocchi/papers/PB_Report.pdf)>. Acesso em: 28 jun. 2006.

BANDIERA, O., PRAT, A.; VALLETTI, T. Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. *American Economic Review*. Pittsburgh, Vol. 99, No. 4, pp. 1278-1308, Sept 2008.

BARBOSA, L. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, pp. 58-102, Set./Dez. 1996.

BECKER, G. Crime and Punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, pp. 169-217, Mar./Apr. 1968.

BECKER, G.; STIGLER, G. Law Enforcement, Malfeasance, and the Compensation of Enforcers. *Journal of Legal Studies*. Vol. 3 (1), pp. 1-19. Jan. 1974.

BERCK, R. Conducting a Randomized Field Experiment for the California Department of Corrections: The Experience of the Inmate Classification Experiment. *On-Line Working Paper Series*, California Center for Population Research, UC Los Angeles, 2004. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/3180g5c8>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

BERRY, L., HARWOOD, G.; KATZ, J. Performance of Auditing Procedures by Governmental Auditors: Some Preliminary Evidence. *The Accounting Review*, Vol. 62, No. 1 pp. 14-28, Jan. 1987.

BLORE, I., DEVAS, N.; SLATER, R. *Municipalities and Finance: a sourcebook for Capacity Building*. London: Earthscan, 2004.

BOBAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*. London: Sage Publications, Vol. 69(3), pp. 313-328, Sept. 2003.

BOSITIS, D.; STEINEL, D. A Synoptic History and Typology of Experimental Research in Political Science. *Political Behavior*, nº 9, pp. 263-84, 1987.

BRASIL. *Código Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)>. Acesso em 07 jun 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 47 p. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf)>. Acesso: 15 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. *Constituição (1988)*. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. Tornar pública a realização de sorteio par fins de fiscalização de unidades municipais e avaliação da metodologia do Programa, no dia 12/05/2009. Portaria n. 930, de 8 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/Especiais/Legislacao/Convocacoes/Sorteio1GC.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)> Acesso em: 06 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/lei8080.pdf>> Acesso em: 06 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.836.htm)> Acesso em: 06 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.313, de 28 de junho de 2006. Altera os arts. 60 e 61 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e o art. 2º da Lei nº 10.259, de 12 de julho de

2001, pertinentes à competência dos Juizados Especiais Criminais, no âmbito da Justiça Estadual e da Justiça Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11313.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11313.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11692.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Portaria n. 648, de 28 de março de 2006. Disponível em: <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2006/GM/GM-648.htm>>. Acesso em: 06 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Institui, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica, o Plano Nacional de Implantação de Unidades Básicas de Saúde para Equipes de Saúde da Família. Portaria n. 2.226, de 18 de setembro de 2009. Disponível em: <[http://www.fns.saude.gov.br/fafweb/ubs/\\_doc/portaria.pdf](http://www.fns.saude.gov.br/fafweb/ubs/_doc/portaria.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. *Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores*. Brasília: MP/SEGES, 2009(b).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), Jan./Abril 1996.

BRIGNALL, S. An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. *Management Accounting Research*. Vol. 11, Issue 3, pp. 281-306, Sept. 2000.

BRUIJN, H. Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, nº 7, pp. 578-594, 2002.

BROLLO, F.; NANNICINI, T.; PEROTTI, R.; TABELLINI, G. The Political Resource Curse. *NBER Working Paper*. nº 15705, Jan. 2010.

CABANNES, Y. Participatory Budgeting: a Significant Contribution to Participatory Democracy. *Environment & Urbanization*. Vol. 16, nº 1, pp.27-46, April 2004.

CARTER, N.; KLEIN, R; DAY, P. *How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*. London: Routledge, 1992.

CELENTANI, M.; GABUZA, J. Corruption and competition in procurement. *European Economic Review*, nº 46, pp. 1273-1303, 2002.

COMPTE, O.; LAMBERT-MOGILIANSKY, A.; VERDIER, T. Corruption and Competition in Procurement Auctions. *The RAND Journal of Economics*, Vol. 36, nº. 1, pp. 1-15, 2005.

CONGRESSO NACIONAL. Projeto de Lei 174/2011. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para modificar o art. 36, que institui regras sobre a elaboração dos planos de saúde, e para inserir dispositivos que regulam a responsabilidade sanitária dos gestores no âmbito do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=99951](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=99951)>. Acesso em 15 jun. 2012.

CONTROLADORIA-GERAL da União. Consulta de Relatórios de Fiscalização de Sorteios de Municípios. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp>>. Acesso em: 11 mar 2011.

DI TELLA, R.; SCHARGRODSKY, E. The Role of Wages and Auditing During a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. *Journal of Law and Economics*, 46, Vol. 1, pp.269-292, Abril 2003.

FARIA, C. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 18, nº. 59, Out. 2005.



FERRAZ, C.; FINAN, F. Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 101(4), pp. 1274-1311, Jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 123(2), pp. 703-745, Mai. 2008.

FREY, K. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. nº 21, Jun. 2000.

GERSCHMAN, S. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 20 (6): pp. 1670-1681, Nov./Dez. 2004.

GERTLER, P.; BOYCE, S. *An Experiment in Incentive-Based Welfare: The Impact of PROGRESA on Health in Mexico*. University of California, Berkeley, pp. 30-37, 2001.

GLAESER, E. and SAKS, Raven, E. Corruption in America. *Journal of Public Economics*. Vol. 90, pp. 1053-1072, Aug. 2006.

GOLDEN, M.; PICCI, L. Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data. *Economics & Politics*. Vol. 17, nº 1, pp. 37-75, March 2005.

GUTHRIE, J.; PARKER, L. A Quarter of a Century of Performance Auditing in the Australian Federal Public Sector: A Malleable Masque. *Journal Abacus of Accounting, Finance and Business Studies*. Vol. 35, nº 3, pp. 302-332, 1999.

HAVEMAN, R. *Poverty Policy and Poverty Research: The Great Society and the Social Sciences*. Madison: University of Wisconsin Press, 1987.

HEINRICH, C. Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness. *Public Administration Review*. Vol. 62, nº 6, pp. 712-725, Nov./Dec. 2002.

HUDSON, J.; LOWE, S. *Understanding the Policy Process: Analysing Welfare Policy and Practice*. Bristol: Policy Press, 2004.

HUNTINGTON, S. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

JANUZZI, P. Avaliação de Programas públicos por meio da Análise Estruturada dos Relatórios de Auditoria da Controladoria-Geral da União. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 16, n. 59, Jul./Dez. 2011.

\_\_\_\_\_. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas, elaboração de estudos socioeconômicos*. Campinas: Alínea Editora, 2006.

JULNES *et al.* Promoting Realism in Evaluation: Realistic Evaluation and the Broader Context. *Evaluation*. 4(4): pp. 483–504, 1998.

KATZ, M. The War on Poverty and the Transformation of American Social Science. *Reviews in American History*. Vol. 16, nº 1, pp. 137-143, Março 1988.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A. & MASTRUZZI, M. Measuring Corruption: Myths and Realities. *Development Outreach*, Vol. 9, pp. 124-137, 2006. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corecourse2007/Myths.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

KILIAN, L.; INOUE, A. On the selection of forecasting models. *Working Paper Series*, nº 214, European Central Bank, 2003.

LA PORTA, R. *et. al.* The Quality of Government. *Journal of Law, Economics & Organization*. Vol. 15, nº 1, pp. 222-279, 1999.

LEITE, Adailton. *Descentralização, responsabilização e (des)Controle: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros*. 2010. 248 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/Tese\\_Adailton\\_Amaral\\_Barbosa\\_Leite.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/Tese_Adailton_Amaral_Barbosa_Leite.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2012.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2012.

LITSCHIG, S.; ZAMBONI, Y. *Judicial Presence and Rent Extraction*. Economics Working Papers 1143, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra. 2010. Disponível em: <<http://www.econ.upf.edu/docs/papers/downloads/1143.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

MANUAL de Controle Interno dos OECI-CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Lisboa: 2009. Disponível em:  
<[http://www.cgu.gov.br/eventos/SFC2009\\_CPLP/Arquivos/ManualControle.pdf](http://www.cgu.gov.br/eventos/SFC2009_CPLP/Arquivos/ManualControle.pdf)>.  
Acesso em: 01 jun. 2012.

MARTIN, S.; SMITH, P. Multiple Public Service Performance Indicators: Toward an Integrated Statistical Approach. *Journal of Public Administration and Research and Theory*. Vol. 15 (4): pp. 599-613, Out. 2005.

MAURO, P. Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 110, nº 3, pp. 681-712, Aug. 1995.

MELO, M. *O Controle Externo na América Latina* (versão preliminar não publicada). Instituto Fernando Henrique Cardoso, Maio 2007. Disponível em  
<<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/1794.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2012.

MORTON, R.; WILLIAMS, K. *Experimental Political Science and the Study of Causality: From Nature to the Lab*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

NATIONAL Audit Office. Disponível em: <<http://www.nao.org.uk>>. Acesso em: 13 jun. 2012.

NAVARRO, Z. Decentralization, Participation and Social Control of Public Resources: “Participatory Budgeting” In: Porto Alegre (Brazil). *Development*. 41(3), pp. 68–71, 2001.

NEYMAN, J. On the Application of Probability Theory to Agricultural Experiments, Essay on Principles. *Statistical Science*. No 5, pp. 465-480, (1923, Translated in 1990).

OECD. Paying for Performance: Policies for Government Employees. *OECD Policy Brief*. May 2005. Disponível em:  
<<http://www.oecd.org/governance/publicemploymentandmanagement/34910926.pdf>>  
. Acesso em: 01 jun. 2012.

OLKEN, B. Monitoring corruption. *Journal of Political Economy*. Vol. 115, nº 2, pp. 200-249, April 2007.

PACHECO, R. Mensuração de desempenho no setor público: os termos de um debate. In: II Congresso Consad de Gestão Pública. *Anais do Congresso CONSAD*. Brasília: Consad, 2009.

\_\_\_\_\_. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. *Revista do Serviço Público*. Vol. 53, nº 4 Out./Dez. 2002.

PELLEGRINI, L.; GERLAGH, R. Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results. *Economics of Governance*. Nº 9, p. 245–263, 2008.

PEREIRA, C.; MELO, M.; Figueiredo, M. Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. *Comparative Political Studies*, v. 42, p. 1217-1244, 2009.

\_\_\_\_\_. The Corruption-Enhancing Role of Re-Election Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil's Audit Reports. *Political Research Quarterly*. Vol. 62, nº 4, pp. 731–744, 2008.

PEREIRA, C. O Segundo Tempo da Reforma Administrativa no Brasil. *Reforma Gerencial*, Brasília, v. 0, p. 25-30, Março 1998.

PERRY, James L.; ENGBERS, Trent A.; JUN, So Yun. Back to the future? Performance related pay, empirical research, and the perils of persistence. *Public Administration Review*, Vol. 69, nº 1, pp. 1-31, 2009.

PIPITONE *et al.* Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escola. *Revista de Nutrição*. Campinas, vol.16, nº 2, pp. 143-154, Jun. 2003.

PRESOTO, L.; WESTPHAL, M. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga - SP. *Saúde e Sociedade*. v.14, n.1, p.68-77, Jan./Abr. 2005

REINIKKA, R.; SVENSSON, J. Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, nº 2, pp. 679-706, 2004.

ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and Government, Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROSSI, P., LIPSEY, M.; FREEMAN, H. *Evaluation: a Systematic Approach*. Beverly Hills: Sage Publications, 2004.

RUBIN, Donald B. Comment on "Randomization Analysis of Experimental Data: The Fisher Randomization Test," by D. Basu. *Journal of the American Statistical Association*. Vol. 75, pp. 591-593, 1980.

SCRIVEN, M. The methodology of evaluation. In: TYLER, R. W.; GAGNE, R. M.; SCRIVEN, M. (eds.), *Perspectives of curriculum evaluation*. pp. 39-83. Chicago: Rand McNally, 1967.

SMITH, P. The Use of Performance Indicators in the Public Sector. *Journal of the Royal Statistical Society*. Series A (Statistics in Society), Vol. 153, nº. 1, pp. 53-72, 1990.

SODRÉ, A. & ALVES, M. Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. *RAC, Curitiba*, v. 14, n. 3, pp. 414-433, Mai./Jun. 2010.

STIPACK, B. Citizen Satisfaction with Urban Services: Potential Misuse as a Performance Indicator. *Public Administration Review*, Vol. 39, nº. 1, pp. 46-52, jan.-feb. 1979.

SOARES, S. Distribuição de Renda no Brasil: de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004. *Texto Para Discussão IPEA*. nº1166, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 03 nov. 2011.

SOUZA, C. Participatory Budgeting in Brazilian cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. *Environment & Urbanization*. Vol. 13, nº 1, April 2001.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Ano 8, nº 16, pp. 20-45, Jul./Dez. 2006.

STATISTICS Commission. Managing the Quality of Official Statistics. *Report No. 27*. Oct. 2005 Disponível em: <<http://www.statisticsauthority.gov.uk>>. Acesso em: 04 jun. 2012.

THAI, K. Public Procurement Re-Examined. *Journal of Public Procurement* Vol. 1, Issue 1, pp. 9-50, 2001.

TIROLE, J. Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations. *Journal of Law, Economics, & Organization*. Vol. 2, n° 2, pp. 181-214, 1986.

TREISMAN, D. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*. Vol. 76, pp. 399–457, 2000.

VARIAN, Hal R. *Microeconomic Analysis*. London: W.W. Norton & Co, 1992.

WOOLDRIDGE, J. *Introductory Econometrics: a Modern Approach*. Cincinnati: South-Western College Publishing, 2002.

## Apêndice A – Principais Etapas e Itens Verificados da Lei 8.666/93

Tabela A1 – Etapas da Licitação e Requerimentos Legais

<b>Tipo de Requerimento</b>	<b>Itens</b>	<b>Dispositivo Legal</b>
<b>0. Exigibilidade</b>	0.1 Verificação quanto à exigibilidade/dispensa da licitação	arts. 24, 25 e 26
<b>1. Formalização do Processo</b>	1.1 Definição do local, data e horário	art. 20
	1.2 Permitir participação de residentes em outros locais	art. 20, parágrafo único
	1.3 Protocolo, numeração e autuação do processo	art. 38, <i>caput</i> e art. 40, <i>caput</i>
<b>2. Preparação do Processo</b>	2.1 Definição de recursos orçamentários	art. 14, <i>caput</i>
	2.2 Definição de quantidades	art. 15, parágrafo 7, II
	2.3 Caracterização do objeto	art. 14, <i>caput</i>
	2.4 Padronização do objeto sem especificação de marca	art. 15, I ; parágrafo 7, I
	2.5 Pesquisa prévia de mercado	art. 15, V, parágrafo 1
	2.6 Orçamento para fins de escolha de modalidade	art. 40, parágrafo 2, II
	2.7 Definição de obrigações contratuais	art. 5, 6, 7 e 17
	2.8 Definição de sanções no caso de não cumprimento de obrigações	art. 15, III
	2.9 Existência de condições de armazenamento	art. 15, parágrafo 7, III
	2.10 Verificação de minuta do edital por departamento jurídico	art. 38, parágrafo único
	2.11 Composição da comissão de licitação	art. 51
<b>3. Definição de Modalidade</b>	3.1 Escolha da modalidade correta	arts. 22 e 23
	3.2 Formalidades relativas à modalidade específica	arts. 22 e 23
<b>4. Divulgação do Processo Licitatório</b>	4.1 Publicação do edital	Art. 21, I, II e III
	4.2 Prazo até a licitação	art. 21, parágrafo 2
<b>5. Habilitação</b>	5.1 Habilitação Jurídica	art. 27, I
	5.2 Qualificação técnica	art. 27, II
	5.3 Qualificação econômico-financeira	art. 27, III
	5.4 Regularidade fiscal	art. 27, IV
	5.5 Proibição de trabalho de menores	art. 27, V

(continua)

Tabela A1 – Etapas da Licitação e Requerimentos Legais (continuação)

<b>Tipo de Requerimento</b>	<b>Itens</b>	<b>Dispositivo Legal</b>
<b>6. Compilação do Processo</b>	6.1 Juntada de documentos - edital	art. 38, I
	6.2 Juntada de documentos - comissão de licitação	art. 38, III
	6.3 Juntada de documentos - propostas dos licitantes	art. 38, IV
	6.4 Juntada de documentos - atas	art. 38, V
	6.5 Juntada de documentos - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade	art. 38, VI
	6.6 Juntada de documentos - outros documentos	art. 38, demais incisos
	6.7 Assinaturas, carimbos e outros comprovantes	art. 40, parágrafo 1
<b>7. Julgamento das propostas</b>	7.1 Respeito aos critérios objetivos expressos no edital	art. 44, <i>caput</i> e parágrafos
	7.2 Melhor preço ou técnica e preço	arts. 45 e 46
	7.3 Preços compatíveis com os de mercado	art. 43, IV
	7.4 Publicação do resultado da licitação	art. 21, I

Fonte: Lei 8.666/93, elaboração do autor



## **Apêndice B – Algumas das Punições Previstas na Legislação sobre Administração de Políticas Públicas**

### **Lei 9099/95**

Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa. (Redação dada pela Lei nº 11.313, de 2006).

### **Lei 8429/92**

#### **CAPÍTULO VI**

##### **Das Disposições Penais**

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação

formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

Código Penal:

Emprego irregular de verbas ou rendas públicas

Art. 315 - Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei:

Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 2003).

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 2003).

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

**Lei 8666/93**

### Seção III Dos Crimes e das Penas

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Art. 91. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato, cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 92. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos celebrados com o Poder Público, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade, observado o disposto no art. 121 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

Pena - detenção, de dois a quatro anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

Parágrafo único. Incide na mesma pena o contratado que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, obtém vantagem indevida ou se beneficia, injustamente, das modificações ou prorrogações contratuais.

Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 94. Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 3 (três) anos, e multa.

Art. 95. Afastar ou procura afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar, em razão da vantagem oferecida.

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

I - elevando arbitrariamente os preços;

II - vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada;

III - entregando uma mercadoria por outra;

IV - alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;

V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato:

Pena - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

Art. 97. Admitir à licitação ou celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Incide na mesma pena aquele que, declarado inidôneo, venha a licitar ou a contratar com a Administração.

Art. 98. Obstar, impedir ou dificultar, injustamente, a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, suspensão ou cancelamento de registro do inscrito:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Art. 99. A pena de multa cominada nos arts. 89 a 98 desta Lei consiste no pagamento de quantia fixada na sentença e calculada em índices percentuais, cuja base corresponderá ao valor da vantagem efetivamente obtida ou potencialmente auferível pelo agente.

§ 1º Os índices a que se refere este artigo não poderão ser inferiores a 2% (dois por cento), nem superiores a 5% (cinco por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com dispensa ou inexigibilidade de licitação.

§ 2º O produto da arrecadação da multa reverterá, conforme o caso, à Fazenda Federal, Distrital, Estadual ou Municipal.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
Controladoria-Geral da União no Estado de <NOME DO ESTADO>  
<ENDEREÇO DA CGU NO ESTADO COM CEP/ TELEFONE/ E-MAIL>

Ofício nº /CGU-<SIGLA DO ESTADO>

Brasília, de de 2009.

A Sua Excelência o Senhor  
<NOME DO PREFEITO>  
<CARGO/ENTIDADE>  
<NOME DO MUNICÍPIO/UF>

Assunto: **Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.**

Senhor Prefeito,

Cumprimentando-o, refiro-me ao sorteio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União realizado no dia 12/05/2009, na sede da Caixa Econômica Federal em Brasília, que selecionou esse município, conforme Portaria CGU nº 994, de 22/05/2009, publicada no Diário Oficial da União do dia 25/05/2009, para compor grupo de 120 unidades municipais, que servirá de base para um novo sorteio de 30 municípios, que será realizado em maio de 2010.

2. Este sorteio específico e diferenciado foi estabelecido pela Portaria CGU nº 930, de 08/05/2009, do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado do Controle e da Transparência, publicada no Diário Oficial da União do dia 09/05/2009, com o objetivo definir o universo de municípios a serem sorteados e avaliar a metodologia do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da CGU.

3. Nesse sentido, em sorteio público a ser realizado em maio de 2010, ao invés de serem selecionados 60 municípios dentre aqueles com população de até 500.000 habitantes, exceto capitais, serão sorteados 30 a partir do referido grupo de 120 que foram pré-sorteados. Dessa forma, esse município, como integrante do grupo dos 120 pré-selecionados, terá uma chance maior de ser sorteado na seleção que ocorrerá em maio de 2010, em comparação com os sorteios tradicionalmente realizados por esta CGU.

4. Informo, por outro lado, que, em virtude de ter sido selecionado para compor o grupo em referência, esse Município de <Nome do Município> não participará, até maio de 2010, dos sorteios ordinários realizados pela CGU.

Atenciosamente,

<NOME DO CHEFE DA CGU DO ESTADO>

Chefe da Controladoria-Geral da União no Estado de <NOME DO ESTADO>