

Revista da

# CCGU

ANO III - Nº 5  
Dezembro/2008  
ISSN 1981-674X

**Controladoria-Geral da União**

---

**CONTROLADORIA - GERAL  
DA UNIÃO / PR**



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL  
DA UNIÃO / PR

# Revista da CGU

Brasília, DF  
Dezembro/2008

**Jorge Hage**  
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

**Luiz Navarro de Britto Filho**  
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

**Valdir Agapito Teixeira**  
Secretário Federal de Controle Interno

**Eliana Pinto**  
Ouvidora-Geral da União

**Marcelo Neves da Rocha**  
Corregedor-Geral da União

**Marcelo Stopanovski Ribeiro**  
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, a opinião da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008.

138 p. Coletânea de artigos.

1. Prevenção da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

# S umário

---

Nota do editor .....5

## **Artigos**

Controle interno nos municípios: constrangimentos  
e conseqüências ..... 10

*Adailton Amaral Barbosa Leite*

O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho  
administrativo local .....22

*Victor Leal Santana*

Controle Social: transparência das políticas públicas  
e fomento ao exercício de cidadania .....28

*Lenise Barcellos de Mello Secchin*

Os servidores públicos federais e a gestão de  
sociedades privadas.....46

*Carlos Higino Ribeiro de Alencar*

Corrupção e economia informal .....56

*Fábio Alvim Klein*

O combate à corrupção em redes interorganizacionais:  
um estudo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção  
e à Lavagem de Dinheiro .....70

*Leonino Gomes Rocha*

A percepção da corrupção entre universitários.....83

*Rita de Cássia Biason, Ana Flávia Bonachini, Ivan Boscarol,  
Lídia Paula Mendes da Costa e Vítor Zanardi Pires*

### **Legislação**

Atos normativos.....92

Legislação em destaque.....95

### **Jurisprudência**

Julgados recentes do TCU – Acórdãos..... 130

Julgados recentes de Tribunais..... 135

Jurisprudência em destaque ..... 137

# Controle interno nos municípios: constrangimentos e conseqüências

**Adailton Amaral Barbosa Leite**, doutorando e mestre em Ciência Política (UFPE), especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (MPOG)

Nestes 20 anos da nova Constituição, constata-se admirável evolução do controle interno do Executivo Federal. Entretanto, essa dinâmica não se refletiu com a mesma intensidade nas esferas subnacionais, especialmente nos municípios. A eficácia do modelo brasileiro de controle público, fundado em organismos *quasi-judiciais* (os Tribunais de Contas), voltados basicamente a ações de controle *a posteriori* depende, dentre outros fatores, do funcionamento eficiente de sistemas de controle interno que realizem ações preventivas ou concomitantes.

A fiscalização da aplicação dos recursos federais, realizada pela CGU por meio dos sorteios, tem detectado irregularidades graves em cerca de 70% dos municípios fiscalizados, evidenciando a debilidade dos mecanismos de freios e contrapesos e de controle interno na esfera local. A Constituição Federal de 1988 determina que, de modo semelhante à esfera federal, a fiscalização no município é exercida pelo Legislativo municipal, com o auxílio dos Tribunais

de Contas (controle externo), e pelos sistemas de controle interno do Executivo. Na esfera da União, a Constituição determinou que o controle interno, além de verificar a legalidade dos atos, avalie a execução dos programas e os resultados da gestão quanto à eficácia e eficiência, além de apoiar o controle externo. De forma exploratória, pretende-se, neste artigo, detectar quais fatores inibem a evolução deste instrumento central para o controle nos municípios brasileiros, após duas décadas de sua previsão na própria lei fundadora do Estado democrático, assim como verificar a associação deste processo com a provisão de políticas públicas.

## **Teoria da Delegação e Descentralização: bons e maus governos**

---

Em qualquer situação em que a delegação do processo decisório se faz presente, tanto quando envolve relações de autoridade como quando envolve relações de cooperação,



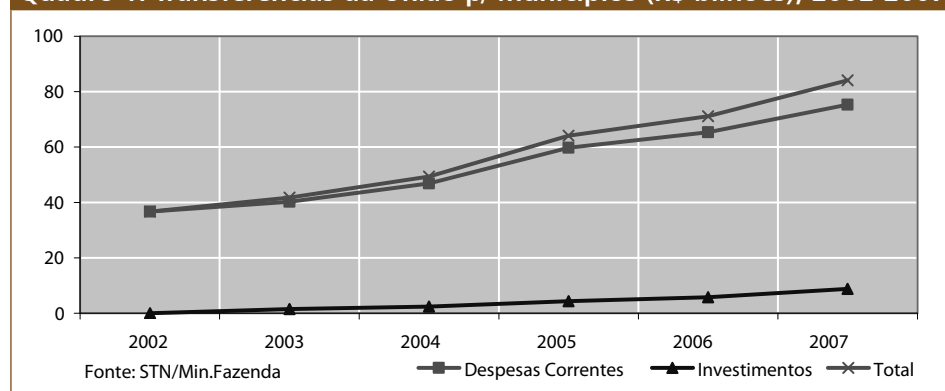
surgem *problemas de agência*. O comportamento do *agente* que recebe uma delegação nem sempre estará direcionado para os melhores interesses do delegante (*principal*) ou para cumprir da melhor maneira as ações a que se comprometeu antes de receber autoridade para tal. O *problema de agência* envolve principalmente os conceitos de oportunismo e assimetria de informação, que resultam na diferença entre o comportamento dos indivíduos antes e após receber uma delegação. Na fase anterior ao compromisso, o *principal* não tem como conhecer exatamente as intenções e as habilidades do *agente*, podendo gerar problemas de seleção adversa. Após a delegação, diante da assimetria informacional representada pela impossibilidade de o *principal* obter informações perfeitas e completas sobre suas ações, o *agente* pode buscar atender seus próprios interesses, em detrimento daqueles aos quais havia se comprometido.

Apesar dos seus custos e riscos, a delegação é um processo essencial, porque viabiliza ao *principal* contor-

nar várias limitações, como a exigência de conhecimentos específicos e a disponibilidade de tempo e outros recursos. Assim, os cidadãos delegam poderes aos políticos eleitos, o Legislativo delega ao Executivo, os atores políticos delegam aos servidores públicos e, em um Estado Federativo, ocorrem delegações entre os vários níveis de governos. No Brasil, por exemplo, o Executivo Federal recebeu delegação para arrecadar impostos que posteriormente se constituem em receita própria dos entes sub-nacionais (FPE, FPM) e os estados e municípios recebem transferências de recursos da União, por determinações constitucionais, legais ou transferências voluntárias, para executarem, em suas jurisdições, as políticas definidas pelo governo central. Em 2007, as transferências para os municípios ultrapassaram a cifra de R\$ 84 bilhões, conforme Quadro 1.

Processos de delegação, portanto, envolvem benefícios e custos. Quanto maior a discricionariedade concedida, por um lado, obtém-se maior agilidade e adaptabilidade das decisões, mas por outro, também se

**Quadro 1: Transferências da União p/ Municípios (R\$ bilhões), 2002-2007**



elevam os riscos de que o comportamento do *agente* se distancie do desejado. Para buscar alinhar os interesses do *agente* e, desse modo, minimizar a ocorrência de comportamentos não desejados, o *principal* terá de arcar com custos relativos a ações de monitoramento, incentivos e sanções. Apesar disso, subsistem perdas decorrentes de decisões inadequadas e desvios não detectados. Os *agentes* interessados em comportamentos indesejáveis comparam os benefícios esperados aos riscos de serem descobertos, aos riscos de serem punidos e à magnitude das sanções. Quanto menores os incentivos e a capacidade de monitorar, detectar e punir esses comportamentos, maiores tendem a ser os desvios. Na esfera governamental, esses instrumentos podem estar contidos nas políticas públicas e se combinam com os incentivos eleitorais e mecanismos de freios e contrapesos institucionais, que atuam sobre as distintas esferas de poder no contexto de uma federação.

**Quanto menores os incentivos e a capacidade de monitorar, detectar e punir esses comportamentos, maiores tendem a ser os desvios.**

Alguns pressupostos ou apostas que predominaram na constituinte de 1988 e no período imediatamente seguinte mostraram-se posteriormente equivocados. Ao mesmo tempo em

que as instituições de freios e contrapesos (Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas) foram fortalecidas com novas competências nas relações horizontais, a descentralização política e fiscal – especialmente para os municípios – foi incorporada não como um instrumento (com suas características positivas e negativas), mas como um valor, um fim em si mesmo. O desenho adotado confiava excessivamente no envolvimento da sociedade no processo decisório e no controle da gestão locais, principalmente por meio dos conselhos gestores. Pela proximidade com os problemas e com os cidadãos afetados, os governos locais seriam necessariamente mais informados, responsáveis, responsáveis, controlados e, portanto, democráticos. Essas apostas eram compatíveis com as análises vigentes à época, de caráter normativo e informadas pela observação de países desenvolvidos, que contavam com sólidas instituições que limitam as oportunidades de *rent-seeking*, como agências de auditoria e monitoramento, mídia e outros mecanismos de *accountability*, de existência débil nas novas democracias e especialmente no âmbito local.

As conclusões de estudos mais recentes têm revelado que o desenho desses processos pode levar a problemas de perda de coordenação, cooperação e escala, ao aumento do tamanho do Estado e da corrupção. A heterogeneidade nos indicadores econômico-sociais, padrões de competição política e funcionamento dos mecanismos de freios e contrapesos impactam a governança, resultando em consequên-



## Quadro2: Efeitos das Instituições e Competição Política na Governança

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

Traduzido de ALSTON; MELO; Mueller; PEREIRA (2008).

cias muitas vezes opostas às teorias normativas da descentralização. Do mesmo modo que nas análises de política comparada, o caso brasileiro aponta para a influência desses mecanismos nas escolhas dos agentes eleitos entre a alocação dos recursos escassos do Estado para a provisão de bens públicos (aqueles que atendem a interesses mais amplos) ou privados (direcionados a grupos específicos ou corrupção). Como pode ser visto no Quadro 2, boa governança ocorre quando as instituições de freios e contrapesos são eficazes. Nesse contexto, quando o nível de competição política é baixo, tende a ocorrer clientelismo, constrangido pelos *checks and balances*; quando é elevado e os oponentes têm preferências muito polarizadas, a volatilidade das políticas públicas pode ser elevada. Entretanto, quando os freios e contrapesos são frágeis, a tendência é que ocorram governos patrimonialistas ou predatórios, conforme o horizonte temporal dos atores políticos seja mais longo ou curto, em decorrência da competição política mais baixa ou mais elevada.<sup>1</sup>

1. ALSTON, Lee; MELO, Marcus; Mueller, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *The Virtuous or Predatory Choices that Governors Make*. In: National Bureau for Economic Research Seminar 2008 (NBER), 2008. NBER.

O modo como os políticos tornam-se críveis para o eleitorado é outro fator que contribui para suas escolhas.<sup>2</sup> Quando a credibilidade do sistema é baixa, como em democracias mais jovens e de menor renda, ganha maior dimensão a existência de *patrons*, intermediários entre os eleitores e os competidores políticos. Os *patrons* buscam incentivos seletivos para seus *clientes*, dos quais extraem parcela para si, em troca de retornos eleitorais ao competidor político. Quanto mais elevada a magnitude do clientelismo, maior a provisão de bens privados e menor a relevância dos bens públicos na disputa eleitoral, favorecendo a violação das leis, a corrupção política e a execução das políticas por critérios particularistas, que demandam a participação do *patron* para o acesso ao Estado.

Em resumo, eleições são fundamentais para a democracia, mas, isoladamente, não representam incentivos suficientes para tornar os agentes políticos responsáveis perante os cidadãos. Aplicando essas conclusões à execução local das políticas federais descentralizadas, pode-se inferir, pela existência de elevadas

2. Keefer, Philip; Vlaicu, Razvan. *Democracy, Credibility and Clientelism*. World Bank Policy Research Working Paper N. 3472 (2005).

*perdas de agência*, em decorrência da assimetria informacional, que se agrega às debilidades dos freios e contrapesos e aos padrões de competição. Os achados de auditorias da CGU nos municípios materializam as previsões dessa literatura.

## **Evolução do controle interno no Executivo Federal**

Nas últimas décadas tem havido um interesse crescente pelo estudo da atuação dos órgãos de controle, especialmente do controle externo. No Brasil, contudo, por conta da dificuldade de acesso a dados e do impacto das ações da CGU na opinião pública a partir dos sorteios, esse processo tem ganhado maior dimensão a partir do controle interno. Esta seção utiliza-se em grande medida de dois estudos: Martins (2006)<sup>3</sup> e Olivieri.<sup>4</sup>

O controle interno no Brasil surge nas primeiras décadas do século passado, restrito à área contábil. A lei 4.320/64 alargou a abrangência do controle interno, incorporando, aos objetivos tradicionais de verificação de *compliance* (conformidade), a avaliação de *performance*. Determinou a criação de um sistema de controle interno integrante do siste-

ma de formulação e implementação de políticas, voltado para resultados. Elevado ao plano constitucional em 1967, esse modelo foi organizado de forma horizontalmente descentralizada e verticalmente centralizada, ou seja, cada ministério possuía um órgão próprio em sua sede na capital federal. A competência legal não se fez acompanhar das tecnologias necessárias e da construção de capacidade para as funções de avaliação e, efetivamente, até os anos 90, o controle interno permaneceu limitado à tradição burocrática de verificação de registros contábeis e de legalidade dos atos.

***Nas últimas décadas tem havido um interesse crescente pelo estudo da atuação dos órgãos de controle, especialmente do controle externo. No Brasil, contudo, por conta da dificuldade de acesso a dados e do impacto das ações da CGU na opinião pública a partir dos sorteios, esse processo tem ganhado maior dimensão a partir do controle interno.***

3. MARTINS, Ráilyd. A (re) Introdução do Decreto Autônomo no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Análise de Caso Concreto: o Sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. Monografia (Especialização em Direito Público). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2006.

4. OLIVIERI, Cecília. Política e Burocracia no Brasil: o Controle sobre a Execução das Políticas Públicas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2008.

A Constituição de 88 fortaleceu as instituições de controle externo e interno, determinando a considera-

ção, além da legalidade, legitimidade e economicidade, dos atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, reforçando, assim, o caráter avaliativo até então previsto apenas para o controle interno. No início dos anos 90, após denúncias que culminaram no *impeachment* do presidente Collor, auditorias do TCU e, posteriormente, a CPI do Orçamento, foi constatada a debilidade do sistema de controle interno do Executivo Federal, com problemas de desenho institucional, de escassez de recursos humanos e de politização da gestão. Recuperar a credibilidade do aparelho estatal exigia ampliar as capacidades dos sistemas de controle externo e interno.

Em um cenário de estabilidade política e macroeconômica, foram implementadas, em 1994, as recomendações do TCU e da CPI do Orçamento, ocasionando profundas alterações do sistema de controle interno, com a criação da SFC - Secretaria Federal de Controle Interno, vinculada ao Ministério da Fazenda. De certo modo, este episódio revela uma inversão de papéis em relação à literatura sobre os controles exercidos pelo Legislativo em relação ao Executivo: espera-se que a sociedade civil acione alarmes (*fire alarms*) pelos quais reclama/denuncia aos legisladores, que empregam os mecanismos de freios e contrapesos para controlar o Executivo. Neste caso, a mídia e, posteriormente, o Congresso, por intermédio da CPI, e os órgãos auxiliares (TCU) acionaram os alarmes. O Executivo reagiu incorporando as recomendações do Legislativo em uma MP, porém, na

seqüência, o Legislativo não demonstrou interesse em aprová-la. Foi necessária a reedição da medida provisória 87 vezes, entre 1994 e sua conversão, em 2001.

Com a criação da SFC, o controle interno passou a compor o ciclo de gestão. As atividades de auditoria, fiscalização e avaliação foram separadas da administração financeira e contábil e executadas pela STN - Secretaria do Tesouro Nacional. Os órgãos de controle interno dos ministérios civis foram segregados do ministério controlado e incorporados à SFC, que passou a contar também com órgãos regionais, encarregados de fiscalizar os recursos federais executados em suas jurisdições. No novo desenho, com o comando centralizado em um único órgão e as ações descentralizadas cobrindo todos os estados, o sistema ganhou coordenação e capilaridade, apoiadas em um sistema informacional corporativo acessível de todo o território nacional. Além disso, o sistema beneficiou-se de duas reformas mais amplas, ocorridas nos governos Cardoso: por um lado, a reforma administrativa fortaleceu os recursos humanos das carreiras consideradas estratégicas, como a de finanças e controle; por outro, a nova formatação do orçamento, definindo os programas como ponto de referência, resultou em ganhos de informação para as atividades de controle. O quadro de pessoal passou a ter forte preponderância dos analistas (de nível superior) e a imensa maioria do pessoal passou a ser alocado nas atividades finalísticas.

O final do período Cardoso representou um cenário de elevada instabilidade para o sistema de controle interno. Em todo esse período, houve uma tensão entre as Ciset - Secretarias de controle interno existentes nos ministérios e o comando do sistema, na SFC/Ministério da Fazenda. A SFC se fortaleceu com a disputa e a crise econômica de 1999 ao exigir um enxugamento da máquina administrativa e gerou as condições para um novo redesenho do sistema, dessa vez de caráter reducionista. Em 2000, as Ciset dos ministérios civis foram extintas, sendo suas competências transferidas para a SFC. O autocontrole realizado pelos próprios ministérios teve suas competências e estrutura de apoio reduzidas, passando para a responsabilidade de um Assessor Especial de Controle Interno (AECI), indicado pelo ministro da área e aprovado pela SFC.

Em 2001, auditoria do TCU reconheceu os avanços do controle interno do Executivo, mas recomendou sua vinculação diretamente ao Presidente da República, objetivando dotar-lhe de maior autonomia. Naquele ano, foi criada a CGU - Corregedoria-Geral da União, órgão central da atividade de correição. No início de 2002, a SFC foi transferida da pasta da Fazenda para a Casa Civil da Presidência da República e, dois meses depois, para a então Corregedoria-Geral da União. Este fenômeno representou uma inversão da lógica organizacional de um sistema de controle: o órgão de auditoria, fiscalização e avaliação foi incorporado ao órgão de correição.

Em maio daquele ano, medida provisória transformava a CGU em Controladoria, o que não se manteve na conversão da MP, em setembro.

***No início do governo Lula, a CGU é redefinida como Controladoria-Geral da União, integrando a Presidência da República. Desde então, duas ações deram maior visibilidade ao controle interno: as auditorias especiais e as mudanças no acompanhamento da execução, pelos municípios, de programas governamentais da União, por meio da criação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.***

No início do governo Lula, a CGU é redefinida como Controladoria-Geral da União, integrando a Presidência da República. Sem adentrar nos detalhes das mudanças de competência e organizacionais ocorridas desde então, duas ações deram maior visibilidade ao controle interno: as auditorias especiais e as mudanças no acompanhamento da exe-

cução, pelos municípios, de programas governamentais da União, por meio da criação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Na gestão anterior, a fiscalização dos municípios voltava-se apenas à produção de informações gerenciais, visando à avaliação dos programas governamentais. Em outros termos: a partir de critérios de risco e de materialidade, determinados programas eram selecionados e municípios onde tais programas estavam implantados eram escolhidos, por amostragem, para ações de fiscalização. Hipoteticamente, se um município era escolhido para ser fiscalizado e executava vinte programas federais, apenas os recursos referentes àquele programa específico pelo qual havia sido selecionado seriam efetivamente fiscalizados. O objetivo era a avaliação dos programas e não dos agentes encarregados de sua execução. Os problemas detectados na execução pelos municípios deveriam impactar o desenho do programa, com baixíssima ou nenhuma repercussão sobre os agentes cujo comportamento indesejável fosse detectado.

No novo formato, os municípios com até 500 mil habitantes (exceto capitais) passaram a ser escolhidos por sorteio. Previamente a cada sorteio, são definidos os programas que serão avaliados pela fiscalização. A gestão dos recursos federais de cada município passou a ser observada com base no conjunto dos programas federais por ele executado, dentre aqueles previamente selecionados. Existem outras diferenças significativas entre os dois modelos:

a) os cidadãos dos municípios fiscalizados não tomavam conhecimento do desempenho dos seus gestores públicos, o que passou a ocorrer desde então; b) o valor dos recursos fiscalizados nos municípios de menor porte era muitas vezes inexpressivo, por se referir a um único programa. No novo modelo, o montante das transferências federais dá materialidade mesmo às unidades de menor porte; e c) o volume de ações de fiscalização nos municípios pelo órgão central do sistema (CGU) passou a compensar a carência de fiscalização dos ministérios transferidores dos recursos, cuja capacidade de acompanhamento dos municípios é bastante limitada.

### **O que inibe a evolução do controle interno nos municípios brasileiros?**

Tendo em vista que a eficácia do modelo brasileiro de controle externo depende, entre outros fatores, do funcionamento de um eficiente sistema de controle concomitante, papel que pode ser desempenhado pelo controle interno, que fatores explicam o subdesenvolvimento desse sistema no âmbito dos municípios brasileiros, 20 anos após a nova Constituição? Como inexistem dados sistematizados sobre a organização e funcionamento dessas organizações, tomamos como *proxy* as despesas informadas pelo município à STN – Secretaria do Tesouro Nacional, referentes ao exercício de 2006. Pelo caráter exploratório do trabalho, iremos nos deter ao exame de correlações com outras variáveis municipais,

resultantes de pesquisas e de registros administrativos de órgãos federais (IBGE, IPEA, STN/Ministério da Fazenda, TSE – Tribunal Superior Eleitoral; Inep/Ministério da Educação e Datasus/Ministério da Saúde), referentes àquele exercício ou ao período mais próximo disponível.

Vejamos alguns argumentos razoáveis. Será que as principais causas estão no tamanho da população ou no orçamento municipal? Quanto menores, menor a dificuldade para o controle da máquina pública pelos agentes eleitos e, portanto, mais dispensável seria uma organização profissionalizada para tal finalidade. Teria relação com a taxa de urbanização, uma vez que, quanto menor, mais difícil o controle das ações, ou, alternativamente, quanto mais elevada, maior a visibilidade das ações para os cidadãos, o que exigiria mais vigilância do Executivo, para minimizar comportamentos indesejáveis dos servidores? Estaria o gasto com controle

interno relacionado à capacidade arrecadatória própria, ou seja, quanto maior a parcela das despesas do município que são cobertas com sua arrecadação tributária própria, maior o interesse em desenvolver um sistema de controle interno? Estaria relacionado à presença de algum meio de comunicação no município, ampliando o nível de informação e exigência dos cidadãos? Seria consequência dos resultados eleitorais, ou seja, os prefeitos reeleitos em 2004, estando mais experientes em sua segunda gestão, dedicariam mais esforços para melhorar a máquina pública ou tentar limitar as oportunidades de *rent-seeking* de seus sucessores? Ou, alternativamente, naqueles municípios onde a eleição foi mais acirrada, os prefeitos eleitos necessitariam ter mais controle da máquina pública para evitarem surpresas desagradáveis e assim investiriam no autocontrole? O Quadro 3.1 mostra que nenhuma destas variáveis apresentou correlação significativa com o

**Quadro 3.1: Gasto dos Municípios com controle interno (2006)**

Variáveis testadas	Gasto dos Municípios c/ controle interno, % das Despesas (2006) <sup>b</sup>		
	r	p-valor	N
População (estimativa p/2006) <sup>a</sup>	0.001	0.962	5418
Orçamento, Total (2006) <sup>b</sup>	0.001	0.945	5418
Taxa de Urbanização (2000) <sup>a</sup>	0.017	0.207	5366
Desequilíbrio Vertical (2001-2004) <sup>b</sup>	-0.013	0.436	3810
Existência de Emissora de Rádio/TV (2001) <sup>c</sup>	-0.007	0.61	5418
Prefeitos Reeleitos (2004) <sup>d</sup>	0.018	0.175	5418
Diferença (%) entre os 2 candidatos a Prefeito + votados no 1.º turno (2004) <sup>c</sup>	0.009	0.52	5296

Fontes: a) IBGE; b) STN; c) IPEA; d) TSE.



percentual das despesas totais do município alocadas ao controle interno naquele exercício.

Então, afinal, que variáveis ajudam a explicar o fenômeno? Achamos algumas pistas, incluídas no Quadro 3.2. Quanto menor a taxa de analfabetismo entre os adultos e maior o gasto *per capita* do município, maior o interesse em fazer autocontrole. Quanto maiores a percentagem de indigentes e pobres (principalmente de indigentes) na população, o peso da administração pública no PIB do município (em 2004), a taxa de investimento na gestão anterior (2001-2004) e o percentual do orçamento gasto com o Legislativo, menor o interesse em realizar controle da máquina pública.

Em resumo, a dificuldade de implantar sistemas de autocontrole nos municípios se relaciona fortemente com os incentivos para produzir bens privados e *rent-seeking*, em prejuízo da qualidade das políticas públicas. Quanto maior o poder econômico do prefeito (medido pela participa-

ção da administração pública no PIB), a parcela de habitantes em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade e maior a taxa de investimentos, situações que a literatura aponta como favoráveis a comportamentos clientelistas e de *rent-seeking*, menor o interesse em desenvolver sistemas de integridade da gestão pública. O desenvolvimento de sistemas de controle interno está associado a populações com maior nível educacional, exatamente aquelas que necessitam menos da proteção social do Estado.

### Mais liberdade e menos controle: os resultados das gestões são melhores ou piores?

Em situações de fragilidade dos mecanismos de freios e contrapesos, a classificação de Alston *et al* (2008) aponta para efeitos contrários aos esperados pelo nosso processo de descentralização. Acreditava-se que,

**Quadro 3.2: Gasto dos Municípios com controle interno (2006)**

Variáveis testadas	Gasto dos Municípios c/ controle interno, % Total das Despesas (2006) <sup>b</sup>		
	r	p-valor	N
Taxa (%) de alfabetização (2000) <sup>a</sup>	.033(*)	0.015	5366
Porcentagem de Indigentes (2000) <sup>a</sup>	-.040(**)	0.004	5366
Porcentagem de Pobres (2000) <sup>a</sup>	-.031(*)	0.024	5366
PIB, administração pública/total (2004) <sup>c</sup>	-.030(*)	0.026	5418
Taxa de Investimento (2001-2004) <sup>b</sup>	-.033(*)	0.039	3810
Gasto (% das despesas) c/ Legislativo (2006) <sup>b</sup>	-.041(**)	0.002	5418

Fontes: a) IBGE; b) STN; c) IPEA; d) TSE.

\* significativa a 0.05. \*\* significativa a 0.01.

ampliando o grau de liberdade dos municípios na execução dos recursos transferidos pela União, melhores seriam os resultados alcançados pelo aproveitamento de oportunidades que seriam desperdiçadas caso fossem mais rígidos os regulamentos e padronizados os resultados esperados. Esta expectativa não encontra respaldo na *teoria da delegação*, segundo a qual as oportunidades serão utilizadas positiva e/ou negativamente, visando ao *rent-seeking* e aos bens privados, em detrimento da provisão de bens públicos. Mas afinal, qual perspectiva apresenta maior aderência ao caso? Ou seja, será que os municípios que implementaram sistemas de controle interno, e, em algum nível, observam mais a conformidade dos procedimentos, apresentam resultados melhores ou pio-

res que os demais, em suas políticas?

Como pode ser observado no Quadro 4, na área da educação, os municípios que contam com sistemas implantados de controle interno apresentam melhores resultados na sua rede própria: menor defasagem e melhores taxas de aprovação dos alunos do ensino básico e maior percentual de docentes do ensino básico com nível superior de formação. Na área da saúde, esses municípios realizam mais procedimentos de atenção básica por usuário, e um percentual maior de gestantes realizam sete ou mais consultas de pré-natal. Estes são indicadores freqüentemente empregados para mensurar os resultados de políticas que marcam melhores níveis de provisão de bens públicos.

**Quadro 4: Políticas Públicas x Gastos com controle interno (2006)**

Variáveis testadas	Gasto dos Municípios c/ controle interno, % do Total das Despesas (2006) <sup>c</sup>		
	r	p-valor	N
Defasagem, Ensino Fundamental, Escolas Municipais (2001-2004) <sup>a</sup>	-.055(**)	0	5265
Taxa de Aprovação, 1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> séries, Escolas Municipais (2004) <sup>a</sup>	.069(**)	0	5307
Taxa de Aprovação, 5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> séries, Escolas Municipais (2004) <sup>a</sup>	.041(*)	0.013	3721
Docentes do Ensino Fundamental, Escolas Municipais, % c/ Nivel Superior, 5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> séries (2004) <sup>a</sup>	.037(*)	0.037	3184
SUS - Procedimentos de Atenção Básica, por Usuário (2004) <sup>b</sup>	.053(**)	0	5353
SUS - % Gestantes (c/ 7 ou + consultas de pré-natal), (2001-2004) <sup>b</sup>	.032(*)	0.02	5407

Fontes: a) INEP; b) DATASUS; c) STN  
\* significativa a 0.05. \*\* significativa a 0.01.

## Considerações finais

Em resumo, apesar do caráter exploratório deste trabalho, a realidade se mostra conforme as expectativas da teoria da delegação. Onde existem mais oportunidades para o clientelismo, o interesse na qualidade da gestão é menor e haverá menos investimento no desenvolvimento de controles. Entretanto, de forma diferente do que se pensava há alguns anos, o maior grau de liberdade dos gestores e de adaptabilidade das políticas federais no plano local não tem sido utilizado para o aproveitamento das oportunidades. Estas características geralmente parecem conduzir à maior produção de bens privados e *rent-seeking*, reduzindo a provisão de bens públicos e contribuindo para a permanência de indicadores sociais muito inferiores à expectativa e aos esforços da sociedade. Em vez de concentrarmos nossa atenção apenas na formatação geral das políticas, é fundamental

permanecermos atentos ao comportamento dos entes subnacionais, agentes que, de fato, executam estas políticas.

### Referências Bibliográficas

ALSTON, Lee; MELO, Marcus; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *The Virtuous or Predatory Choices that Governors Make*. In: *National Bureau for Economic Research Seminar 2008* (NBER), 2008. NBER.

KEEFER, Philip; VLAICU, Razvan. *Democracy, Credibility and Clientelism*. *World Bank Policy Research Working Paper* N. 3472 (2005).

MARTINS, Railydy. *A (re) Introdução do Decreto Autônomo no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Análise de Caso Concreto: o Sistema de controle interno do Poder Executivo Federal*. Monografia (Especialização em Direito Público). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2006.

OLIVIERI, Cecília. *Política e Burocracia no Brasil: o Controle sobre a Execução das Políticas Públicas*. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2008.