

CONCURSO MONOGRAFIAS JURÍDICAS PGE/APERGS – 4ª EDIÇÃO

**QUALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LOCAL E A
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS:
UMA ANÁLISE DAS AUDITORIAS DA CONTROLADORIA GERAL DA
UNIÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Mariana Batista da Silva

Nome completo: Mariana Batista da Silva

Endereço: Rua Desembargador João Paes, n. 1007, apto 1602, Boa Viagem,
Recife, Pernambuco. Cep. 51021-360

Endereço eletrônico: mariana.bsilva@gmail.com

Telefone para contato: (81) 9226-3391

Qualidade da Administração Pública Local e a Implementação de Políticas Públicas Descentralizadas: uma análise das auditorias da Controladoria Geral da União nos municípios brasileiros

Resumo: a qualidade da administração pública local reduz as falhas na implementação de políticas públicas nos municípios brasileiros? O presente trabalho analisa o processo de implementação de políticas que fazem uso de recursos federais, com foco nas irregularidades identificadas no processo de implementação. Dados do “Programa de Sorteios Públicos” da Controladoria Geral da União são usados como medida de qualidade de implementação. Como fator explicativo principal são analisadas três medidas da qualidade da burocracia: o quantitativo, a qualificação e a ausência de politização. Com o uso de modelos binomial negativo, os resultados indicam que quanto maior o número de funcionários por habitante, menor o número de irregularidades na implementação de políticas públicas que usam recursos federais. Adicionalmente, quanto maior a proporção de funcionários com ensino superior, menor o número de irregularidades. Esses resultados indicam a importância da qualidade da administração pública local para explicar a implementação de políticas públicas descentralizadas.

Palavras-Chave: Burocracia, Implementação, Políticas Públicas, Transferências Federais

1. Introdução:

O Brasil se constitui num sistema federal no qual três níveis de governo são instituídos com o objetivo expresso de lidar com as especificidades econômicas, sociais e culturais de um grande país. Contudo, para além da distribuição de poder político entre a União, os estados e os municípios, o federalismo impõe ainda o problema de distribuição do poder tributário e de prerrogativas de implementação de

políticas públicas entre os entes do governo.

Principalmente após a Constituição de 1988, buscou-se uma maior descentralização da arrecadação e também dos gastos no país. Porém, enquanto parte significativa dos tributos ainda é arrecadada no plano federal, uma parcela importante das políticas públicas foi descentralizada para os níveis subnacionais, tendo por justificativa principalmente o ganho de eficiência que a maior proximidade entre os decisores e os cidadãos traz em termos de conhecimento das preferências e das necessidades locais (Oates, 1999).

Tendo em vista tal *gap* vertical de arrecadação entre a União e os entes subnacionais, principalmente os municípios, e também o *gap* horizontal que se estabelece a partir da diferente capacidade de arrecadação e também da desigualdade socioeconômica entre as regiões do país, no federalismo brasileiro foi estabelecido um sistema de transferências intergovernamentais, com vistas a equalizar tais diferenças.

O sistema de transferências intergovernamentais busca estabelecer um padrão mínimo de qualidade na oferta de serviços públicos, independentemente da capacidade de arrecadação da unidade subnacional. Contudo, a questão que se estabelece é se a simples transferência de recursos assegura a implementação de serviços públicos de qualidade ou se a gestão pública local importa. O foco do presente trabalho está na relação entre os diferentes níveis de governo na política de transferência de recursos federais para as localidades. O pressuposto aqui é o de que o impacto dos recursos transferidos depende do processo de implementação no nível local. Isto é, para entender o efeito dos recursos transferidos é preciso analisar a gestão desses recursos pelos governos locais ou o processo através do qual os recursos federais são traduzidos em ações entregues à população.

O estágio da implementação de decisões vem sendo considerado o “elo perdido” na análise de políticas públicas (Hargrove, 1975; Faria, 2012). Contudo, pode ser considerado um estágio fundamental no que concerne à políticas formuladas no nível federal, mas com implementação descentralizada nos governos locais. Nesse contexto, a perspectiva “de cima para baixo” de implementação de políticas públicas enfatiza a importância da qualidade da burocracia local para a efetiva transição entre decisão e entrega dos serviços ao público-alvo. Isto é, para além de quanto é transferido, a qualidade das políticas públicas descentralizadas depende diretamente da capacidade da burocracia local de implementar tais recursos. Tendo isto em mente, o objetivo do presente trabalho é analisar o impacto da qualidade da burocracia local sobre a gestão

de recursos federais nos municípios brasileiros.

Desde 2003 a Controladoria Geral da União (CGU) avalia a gestão de recursos federais transferidos para os municípios brasileiros através de um programa de auditorias por meio de sorteios públicos. Através da análise da implementação dos recursos nos municípios sorteados são identificados casos de irregularidades na gestão local que podem ser classificados como má gestão. O foco aqui é identificar a relação entre a qualidade da burocracia local e a má gestão de recursos federais. Isto é, burocracias mais qualificadas geram melhor gestão de recursos federais e por conseguinte melhores políticas públicas?

Para responder tal questionamento, primeiramente o sistema descentralizado de implementação de políticas públicas no Brasil e a importância das transferências federais são analisados. Na seção seguinte, o papel da burocracia na implementação de políticas públicas é sistematizado. Em seguida a metodologia apresenta os dados, mensuração e modelos estatísticos utilizados. Na quinta seção são apresentados os resultados da análise do impacto da burocracia local sobre a gestão de recursos federais. Por último, a conclusão.

2. Federalismo e Descentralização de Políticas Públicas no Brasil

O Brasil, assim como outras democracias como os Estados Unidos, Suíça, Canadá e Austrália, constitui-se numa federação. Isto é, estabelece uma organização política em que as atividades de governo são divididas entre os governos regionais e um governo central, de forma que cada unidade do governo tem autoridade final sobre áreas específicas. Nas palavras de Riker (1975),

“o federalismo é uma organização política em que as atividades do governo são divididas entre os governos regionais e um governo central, de forma que cada tipo de governo tem certas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais” (Riker, 1975: 101)¹

Os fundamentos políticos para o estabelecimento de tal divisão são conhecidos e se relacionam principalmente à distribuição e dispersão do poder e à inclusão e respeito às minorias (Liphart, 2003). Desde Tocqueville (Tocqueville, 2005) e O

¹ Tradução própria.

Federalista (Jay, Madison e Hamilton, 2001), o argumento da descentralização e do federalismo são vistos como o fundamento para inibir a tirania da maioria e impor a participação da população e a prestação de contas pelos governantes.

Par além da inclusão política, o federalismo traz também uma questão econômica diretamente relacionada à distribuição das competências tributárias e de execução das políticas públicas entre os níveis de governo. Ou seja, num sistema federal, quem arrecada os recursos e quem os implementa?

No primeiro caso, o argumento geral é o de que o governo central é mais eficiente na arrecadação de certos tributos de base móvel, tendo em vista que permitir que cada membro do estado estabeleça e recolha livremente seus tributos traria efeitos negativos como impostos ineficientes e guerra fiscal entre as unidades (Oates, 1999). Guerra fiscal é uma das características do chamado federalismo predatório, no qual cada unidade subnacional reduziria os seus impostos para atrair empresas e investidores, não considerando a sustentabilidade do próprio governo e também da federação como um todo no longo prazo.

No segundo caso, o da execução das políticas, um relativo consenso em torno dos efeitos positivos do federalismo associado a descentralização se formou no debate político brasileiro na década de 1980 (Arretche, 1996). Descentralização significa a transferência de recursos e poder decisório referentes às políticas públicas do nível federal para o nível subnacional, isto é, estados e municípios. No âmbito internacional, esse processo de transferência tomou fôlego nos anos 1980, ficando conhecido como a “revolução da devolução”.

Os principais benefícios de tal deslocamento estão associados à maior proximidade dos governantes aos cidadãos. Com a maior proximidade, os atores responsáveis pela tomada de decisão têm maior conhecimento das preferências e necessidades dos cidadãos, alocando os recursos de forma mais eficiente visando sempre os problemas específicos daquela localidade. Adicionalmente, a proximidade gera o maior controle sobre os governantes pelos cidadãos, aumentando a accountability e a responsabilização.

Nesse sentido, os efeitos da descentralização são que a formulação e implementação de políticas seriam mais eficientes tendo em vista que incentiva políticas melhor desenhadas para a localidade onde serão implementadas e também o controle social dos governantes (Oates, 1999; Arretche, 1996; Putnam, 2006). Nas

palavras de Oates (1999):

“The hope is that state and local governments, being closer to the people, will be more responsive to the particular preferences of their constituencies and will be able to find new and better ways to provide these services (Oates, 1999: 1120).

O governo central seria mais eficiente na arrecadação de uma parte significativa dos recursos e os governos locais seriam mais eficientes na implementação e acompanhamento de determinadas políticas públicas. Tendo isto em mente, um problema econômico surge: o da distribuição de recursos para a implementação das políticas descentralizadas pelas unidades subnacionais. O quadro abaixo apresenta a distribuição da arrecadação e do gasto entre os níveis de governo no Brasil.

Quadro 1: Competências de Arrecadação e Gasto no Federalismo Brasileiro

Tributo	Arrecadação	Gasto
Tributos sobre Folha de Pagamento	União	União, Estados, Municípios, Entidades
CPS	União	União
FGTS	União	União
Salário Educação	União	União, Estados
Sistema S	União	Entidades
Tributos sobre Renda	União	União, Estados, Municípios
IR	União	União (52%), Estados (21,5%), Municípios (23,5)
IOF	União	União
CSLL	União	União
Tributos sobre Consumo	União, Estados, Municípios	União, Estados, Municípios
CONFINS	União	União
PIS/PASEP	União	União
CIDE combustíveis	União	União (71%), Estados (21,75%), Municípios (7,25%)
IPI	União	União (42%), Estados (32%), Municípios (26%)
ICMS	Estados	Estados (75%), Municípios (25%)
ISS	Municípios	Municípios
II	União	União
Tributos sobre Patrimônio	União, Estados, Municípios	União, Estados, Municípios
IPTU	Municípios	Municípios
IPVA	Estados	Estados (50%), Municípios (50%)
ITR	União	União (50%), Municípios (50%)
ITCD	Estados	Estados
ITBI	Municípios	Municípios
Taxas e Contribuições de Melhoria	União, Estados, Municípios	União, Estados, Municípios
Outros Tributos	União, Estados, Municípios	União, Estados, Municípios

Fonte: Constituição Federal (2008); Marques, Oliveira e Langemman (2008).

Como pode ser visto no quadro acima, o argumento da distribuição de prerrogativas de tributação entre os níveis de governo é razoavelmente seguido. Contudo, principalmente após a Constituição de 1988, buscou-se uma maior descentralização da arrecadação e também dos gastos no país. Porém, enquanto parte

significativa dos tributos ainda é arrecadada no plano federal, uma parcela importante das políticas públicas foi descentralizada para os níveis subnacionais, como pode ser visto na coluna de gasto. O quadro abaixo apresenta a distribuição de responsabilidades em termos de políticas públicas entre os níveis de governo.

Quadro 2: Distribuição de Responsabilidade entre os Níveis do Governo

Nível de Governo Responsável	Categoria
Federal	Defesa Relações Exteriores Comércio Internacional Moeda Uso da água Rodovias nacionais Serviço Postal Polícia, federal, fronteira, Regulação do trabalho, comércio interestadual, telecomunicações, transporte interestadual, desenvolvimento urbano, energia, mineração, seguro desemprego, imigração, cidadania e direitos nativos Segurança social Sistema nacional de estatística Regras gerais para sistema nacional de educação
Federal-Estadual	Saúde Educação Cultura Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais Agricultura Distribuição de alimentos Habitação Saneamento Bem estar social Polícia Hidroeletricidade
Estadual	Responsabilidade residual: assuntos não atribuídos ao nível federal ou municipal
Municipal	Transporte público (intramunicipal) Educação básica Saúde preventiva Uso da terra Preservação Histórica e Cultural

Fonte: Constituição Federal (2008); Shah (1990).

Como pode ser visto no quadro acima, um número expressivo de políticas teve a sua implementação transferida para os governos subnacionais. Especialmente, as políticas sociais de educação e saúde, passaram a ter a sua base regionalizada. Contudo, essa distribuição de atribuições não deve ser considerada absoluta, uma vez a que a Constituição Federal (1988) ao mesmo tempo que distribui as competências estabelece o sistema de cooperação, no qual o governo federal é responsável pelos seus próprios programas, mas também por assistir estados e municípios da implementação de um padrão mínimo de qualidade das políticas públicas. Nesse sentido, um problema se torna premente. Como equacionar o *gap* vertical de arrecadação entre a União e os entes subnacionais, principalmente os municípios, que passaram a ter novas responsabilidades em termos de políticas públicas, mas não necessariamente possuem os recursos necessários para a sua efetiva implementação.

Adicionalmente a tal *gap* vertical, há nas federações também o *gap* horizontal que se estabelece a partir da diferença na capacidade de arrecadação e também da desigualdade socioeconômica entre as regiões do país. Com o objetivo de equilibrar as contas da União e dos entes subnacionais e também de equalizar as diferenças regionais, um sistema de transferências intergovernamentais foi estabelecido no país.

Oates (1999) explica a lógica redistributiva das transferências intergovernamentais:

“The purpose of these grants is to channel funds from relatively wealthy jurisdictions to poorer ones. Such transfers are often based on an equalization formula that measures the "fiscal need" and "fiscal capacity" of each province, state, or locality. These formulae result in a disproportionate share of the transfers going to those jurisdictions with the greatest fiscal need and the least fiscal capacity. (...) In practice, such equalizing grants play a major role in many countries: in the fiscal systems of Australia, Canada, and Germany, for example, there are substantial transfers of income from wealthy provinces or states to poorer ones” (Oates, 1999: 1127).

Anualmente a União transfere para as unidades subnacionais em média 10% da sua receita (STN, 2011). Os receptores de tais transferências – estados e municípios – são responsáveis pela implementação de parte significativa das políticas sociais,

principalmente as referentes à educação e saúde. Tais transferências assumem um papel de equalização das desigualdades regionais e da busca de um padrão mínimo de qualidade dos serviços públicos em todas as unidades da federação, independentemente de sua capacidade de arrecadação.

Dito isto, entre a transferência de recursos para a municipalidade e o seu impacto em benefício dos cidadãos locais, problemas de má gestão de recursos podem ocorrer, diminuindo os efeitos positivos da descentralização e o bem estar da localidade. Neste sentido, o presente trabalho busca analisar a influência da qualidade da burocracia local sobre a implementação de políticas públicas descentralizadas no municípios brasileiros.

3. O Papel da Burocracia na Implementação de Políticas Públicas

A implementação pode ser considerada o estágio no qual propostas, programas e metas são traduzidas em processos e ações voltadas para a efetiva entrega dos serviços ao público-alvo. Por muito tempo visto como o “elo perdido” da análise de políticas (Hargrove, 1975; Faria, 2012), esse estágio pode ser um dos mais importantes já que políticas sem implementação são apenas ideias sem implicações concretas para os cidadãos.

Mas o que exatamente é esse estágio de implementação? Várias definições, filiadas a perspectivas diferentes da implementação podem ser citadas. No contexto aqui específico da relação entre os entes federativos na implementação de políticas a definição de Lester e Goggin (1998) parece apropriada. De acordo com os autores, implementação “is a process, a series of subnational decisions and actions directed toward putting a prior authoritative federal decision into effect” (Lester e Goggin, 1998: 5).

Fica clara a separação entre formulação e implementação de políticas na definição acima e esse é um dos pontos fundamentais a diferenciar as perspectivas de implementação. As análises da implementação podem ser subdivididas em dois tipos principais: as análises de cima para baixo e as análise de baixo para cima. Um terceiro grupo com objetivos de síntese ainda pode ser delineado.

A perspectiva de cima para baixo tem como principais características a já citada divisão clara entre a formulação e a implementação de políticas; a hierarquia entre formulação e implementação, estando os formuladores no topo e os implementadores

na base e a ideia de déficit de implementação. Déficit de implementação é a noção fundamental na análise empírica da implementação e pode ser definido como o desvio do objetivo pré-estabelecido, que pode ser mensurado, sendo as principais causas a baixa qualidade da burocracia, a falha na comunicação entre os níveis e a falha na cooperação entre os níveis (Sabatier, 1986; Winter, 2010; Sabatier e Mazmanian, 1979, 1980; Pressman e Wildavsky, 1973).

A perspectiva de baixo para cima critica a centralidade dos formuladores e a visão dos implementadores como “impedimentos” da abordagem de cima para baixo. A perspectiva propõe o foco nos “policy subsystems” e não na hierarquia. A implementação gera informação e dá conteúdo a “política” de forma que a implementação se torna a formulação em processo. Os chamados “burocratas de nível de rua” se tornam centrais e as análises passam a ter por foco as relações horizontais em rede no processo de implementação, partindo da ação local e remontando às suas causas (Sabatier, 1986; Winter, 2010; Hejrn, 1982).

Comparando, a abordagem de cima para baixo propõe um enfoque hierarquizado, separando quem formula e quem implementa, sendo muitas vezes a qualidade dos implementadores variável fundamental para explicar falhas na entrega de serviços ao público-alvo. Normalmente tal relação é analisada como um modelo *principal-agent*, buscando identificar os incentivos sobre os implementadores para cooperar com o decisor. Essa separação estrita entre formulação e implementação é bastante criticada pela perspectiva de baixo para cima, propondo um olhar mais amplo sobre o processo de implementação identificando outros atores e também atividades que mostram o implementador tomando decisões de formulação durante a entrega dos serviços. Contudo, a abordagem de baixo para cima, apesar da riqueza, é menos estruturada e acaba contribuindo pouco para a formulação de teorias (Sabatier, 1986; Winter, 2010).

Apesar de diferenças fundamentais, algo que é comum as duas abordagens é a centralidade da burocracia no processo de implementação de políticas: “es en el proceso de implementación de los programas de actuación pública cuando resulta más clara la influencia de la burocracia sobre el contenido y el alcance de tales programas” (Subirats, 2006: 119).

A análise aqui proposta tem por base uma perspectiva de cima para baixo da implementação, com foco na burocracia local como implementadores de decisões federais. A estrutura hierárquica do processo decisório, no qual o governo federal

decide acerca da alocação de recursos federais de transferências voluntárias para os municípios que são responsáveis pela implementação da política pública e posterior prestação de contas indica a propriedade da abordagem de cima para baixo. Dessa forma, o governo local se torna o foco da implementação e a sua burocracia o principal fator a influenciar a qualidade da implementação. Assim, espera-se que a burocracia local afete a implementação de políticas por meio da gestão dos recursos federais.

Quais características da burocracia podem ser consideradas relevantes para a qualidade da implementação? Estudos empíricos apontam como relevantes características como o quantitativo de funcionários, a qualificação ou expertise, o comprometimento e também a disposição, analisada como a compreensão da política pelos funcionários, a direção da resposta, se favorável ou contrária e a intensidade da resposta (Pressman e Wildavsky, 1973; Sabatier e Mazmanian, 1979, 1980; Van Meter e Van Horn, 1975; Sabatier, 1986; Hill e Hupe, 2002).

Num campo mais da influência política um debate central é o da politização das agências, ou o uso de indicações políticas para cargos na burocracia. Numa discussão que remonta a Weber, busca-se identificar se funcionários de carreira com regras bem estabelecidas e estabilidade no cargo seriam necessariamente melhores burocratas do que indicados políticos. As indicações políticas tem como justificativa o maior controle político sobre as políticas implementadas, uma vez que funcionários de carreira podem não ter incentivos para agir de acordo com as preferências dos governantes. As indicações podem servir também como uma forma de oxigenar e flexibilizar a máquina pública. Contudo, o amis antecipado efeito negativo do uso de tais indicações políticas é o da patronagem, quando cargos na estrutura governamental são distribuídos como forma de estabelecer apoio político. Num dos principais trabalhos empíricos sobre essa longa discussão Lewis (2007) se pergunta se indicados políticos de fato implementam piores políticas e chega a conclusão de que burocratas indicados geram resultados inferiores em termos de implementação de políticas do que burocratas de carreira (Lewis, 2007).

Tendo em mente este levantamento, o presente trabalho busca avaliar o efeito da qualidade da burocracia sobre a implementação das políticas públicas que fazem uso dos recursos de transferências federais. As características da burocracia a serem enfocadas são o quantitativo de funcionários, a capacidade e a politização. A hipótese central é de que quanto maior a qualidade da burocracia local melhor a

implementação das políticas que fazem uso de recursos de transferências federais. Os dados e a mensuração das variáveis são apresentados na próxima seção.

4. Metodologia

O estudo aqui proposto busca analisar a relação entre qualidade da burocracia local e a implementação de recursos de transferências federais nos municípios brasileiros. O primeiro desafio é quanto a operacionalização de conceitos tão amplos. Como variável dependente proponho analisar o processo de implementação e não seus resultados ou impactos. Como medida de qualidade da implementação serão usadas as irregularidades na gestão dos recursos de transferências federais pelos municípios.

A Controladoria Geral da União (CGU) iniciou em 2003 um programa de fiscalização com base em sorteios públicos. O programa fiscaliza o uso de recursos de transferências federais pelas unidades subnacionais por meio de auditorias in loco dos municípios sorteados para fiscalização. Na prática o programa define de forma aleatória municípios que terão suas contas escrutinizadas, com foco nos recursos de transferências federais. Atualmente a CGU está no 39º sorteio. Em levantamento de 2011, o programa tinha avaliado a implementação de políticas com recursos federais em 1.811 municípios e aproximadamente 13,8 bilhões de reais (CGU, 2011).

Fazem parte do sorteio municípios com até 500 mil habitantes e sessenta municípios são sorteados a cada sorteio. Em cada município sorteado os auditores analisam as contas, obras e serviços que fazem uso de recursos de transferências federais. Ao final é publicado um relatório com os resultados da auditoria, especificando os programas e as irregularidades encontradas. O foco da auditoria nos municípios são os programas implementados no ano da auditoria e nos dois anos anteriores.

O presente artigo analisa os 14 sorteios iniciais realizados entre 2003 e 2004. O banco de dados é composto de todas as irregularidades identificadas nos municípios auditorados nesses sorteios. O banco foi construído com dados disponibilizados por Francisco Ramos do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco que, com sua equipe, categorizou todas as irregularidades apresentadas nos relatórios da CGU². Nos 14 sorteios aqui analisados foram auditorados 710

² Os relatórios estão disponíveis no seguinte site da CGU:

municípios, num total de 42.874 irregularidades. O quadro abaixo apresenta a tipologia de irregularidades, num total de 19 tipos. A construção dessa tipologia foi feita com base na classificação de Francisco Ramos.

Quadro 3– Tipologia de irregularidades

Categoria	Descrição
Superfaturamento	Os preços pagos estão acima do valor de mercado
Licitação	A licitação apresenta práticas irregulares como direcionamento e ausência de concorrência
Qualificação	Qualificação inadequada de pessoal responsável pela execução do recurso/implementação da política
Infraestrutura	Ausência de infraestrutura na execução do recurso
Falha na Contrapartida	O município não disponibiliza a contrapartida referente ao município ou a transferência apresenta impropriedades
Contrato	Irregularidades no contrato de repasse
Falha Execução	Falha na execução do programa/projeto
Gestão Inadequada	Gestão do bem/obra inadequada
Despesa sem Empenho	Execução de despesas sem empenho
Imposto	Falha no pagamento dos impostos
Prestação de Contas	Falha no processo de prestação de contas
Falha nos Benefícios	Falha na execução de projetos acarretando problemas no repasse dos benefícios
Pagamento Indevido	Forma de pagamento usada indevida de acordo com a contratação
Reciprocidade	Vinculação nas vendas
Falha no Conselho/Comissão	Falha na atuação do Conselho ou da Comissão no controle das atividades previstas no programa
Conta Corrente	Falha na administração dos recursos monetários
Liberação	Falha na comunicação entre os atores para a liberação do recurso
Desperdício	Falha no controle de estoque acarretando desperdício
Sem Classificação	Irregularidades não classificadas

Fonte: elaboração própria.

<http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/AvaliacaoExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/Municipios/Sorteados/index.asp>.

A tipologia de irregularidades apresentada acima engloba um conjunto bastante diverso de problemas na gestão de recursos federais, desde falhas graves como superfaturamento de obras e indícios de fraudes em licitações, indicando possíveis casos de corrupção, até casos claros de má gestão de recursos como o desperdício, problemas de infraestrutura e falhas na execução do programa. Para lidar com essa heterogeneidade serão construídas duas especificações diferentes da variável dependente. A primeira se refere ao número total de irregularidades identificadas no município i no ano t . Já a segunda especificação restringe as irregularidades ao que pode melhor ser classificado como “má gestão”. Essa especificação é o número total de irregularidades, excluindo as irregularidades referentes a superfaturamento e licitação.

A subdivisão em dois grupos de irregularidades que podem ser chamados de corrupção (licitação e superfaturamento) e má gestão (demais irregularidades) busca diferenciar entre irregularidades no uso de recursos públicos para fins privados (definição de corrupção) e falhas na administração ou gestão dos recursos que são mais diretamente associadas ao trabalho da burocracia. Além disso, os casos de má gestão se diferenciam na baixa gravidade da irregularidade³.

O fator explicativo principal aqui analisado é a qualidade da burocracia. Três características da burocracia serão incluídas nos modelos como proxy para qualidade da burocracia. Primeiro será analisado o quantitativo de funcionários sobre o total da população. Segundo será analisada a capacitação dos funcionários através da escolaridade. Por último, será analisado o efeito da politização por meio do percentual de funcionários que não são estatutários. Os dados tem por fonte a pesquisa Perfil dos Municípios, desenvolvida pelo IBGE.

Como muitos outros fatores podem influenciar a implementação de recursos federais que não a qualidade da burocracia, será incluída uma série de variáveis de controle. As variáveis são as seguintes: o total de recursos auditorados, o número de ordem do sorteio, se o município foi resorteado, o IDH, a população e a distância do município para a capital. O total de recursos controla pelo fato de quanto maior o volume de recursos, maior a quantidade de irregularidades. Como o programa de auditorias de CGU é um programa novo, a inclusão do número de ordem nos modelos

³ Para outras análises que fazem uso dos dados das auditorias da CGU ver: Albuquerque e Ramos (2006), Ferraz e Finan (2007), Ferraz, Finan e Moreira (2008), Leite (2010), Henrique e Ramos (2011), Melo, Leite e Rocha (2011) e Batista (2013).

tenta controlar pelo possível aprendizado da própria CGU. Com o passar dos sorteios as equipes vão se tornando mais experientes e mais capazes para detectar irregularidades. A variável binária que indica se o município foi sorteado controla pelo efeito restritivo de já ter tido suas contas auditoradas. Espera-se que municípios que já passaram pela auditoria diminua a quantidade de irregularidades. O índice de desenvolvimento humano controla pelo desenvolvimento do município. Outras variáveis sociais como escolaridade da população, Gini (medida de desigualdade) ou ainda o PIB (medida de desenvolvimento econômico) não foram incluídas por gerar problemas de multicolinearidade, já que se trata de variáveis altamente correlacionadas com o IDH. A população controla pelo tamanho do município e a distância pelo possível efeito negativo de estar situado longe da capital. Estas todas são variáveis que podem influenciar o mal desempenho na gestão de recursos federais, que poderiam confundir o efeito da qualidade da burocracia. Dessa forma, é possível minimizar esse problema e tentar isolar o efeito da burocracia sobre a implementação.

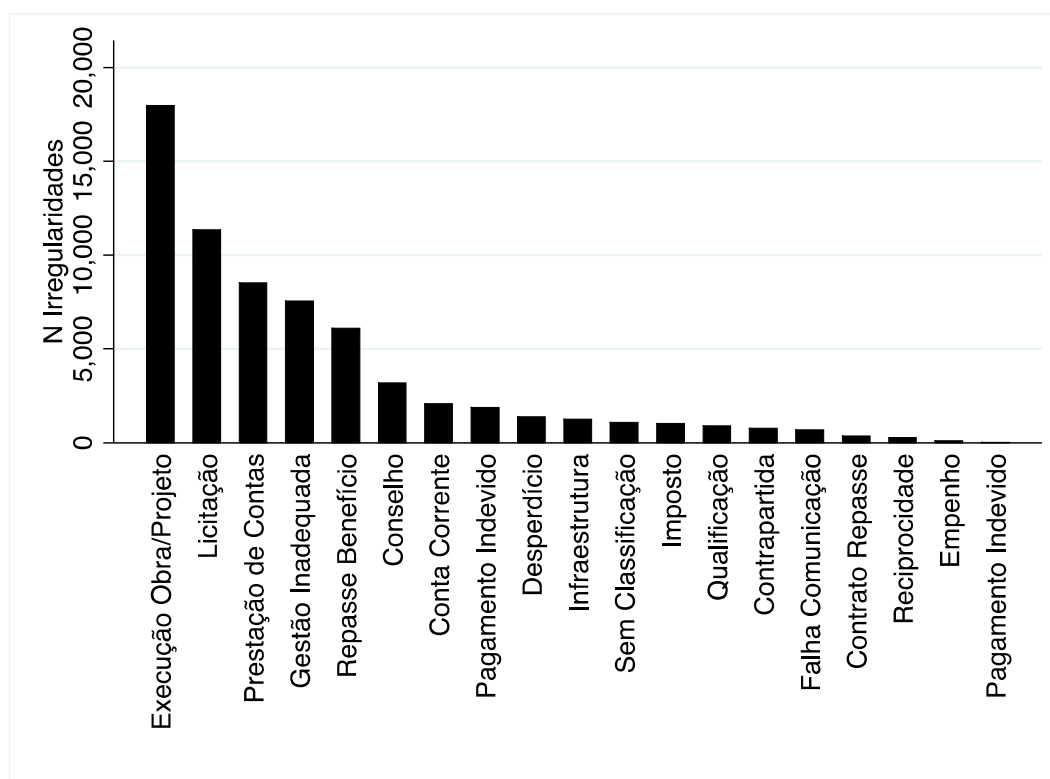
Como descrito acima, a variável dependente diz respeito ao número de irregularidades identificadas no município i no tempo t . Como a variável dependente assume apenas valores positivos inteiros o modelo de regressão mais difundido de Mínimos Quadrados Ordinários não se mostra adequado. O modelo adequado é um para dados de contagem. A opção aqui usada é o binomial negativo devido a observação de sobredispersão nos dados (Long e Freese, 2001). A próxima seção apresenta os resultados da análise.

5. Resultados

O gráfico 1 apresenta o quantitativo total de irregularidades por tipo de acordo com a tipologia apresentada acima. A irregularidade mais frequente é a falha na execução da obra ou projeto, incluindo situações com desvio de finalidade (quando o recurso é utilizado em outra atividade que não a proposta), execução parcial ou não execução completa do programa. É um caso claro de má gestão de recursos públicos, quando o valor transferido não é transformado em benefício para a sociedade. A segunda irregularidade mais comum nos municípios analisados é a falha em licitação. Aqui já se trata de uma irregularidade grave e é identificada quando há direcionamento na licitação, ausência de concorrência e problemas na documentação

ou não-elegibilidade de empresas.

Gráfico 1: Tipos de Irregularidades e Incidência nos Municípios Brasileiros



Fonte: elaboração própria.

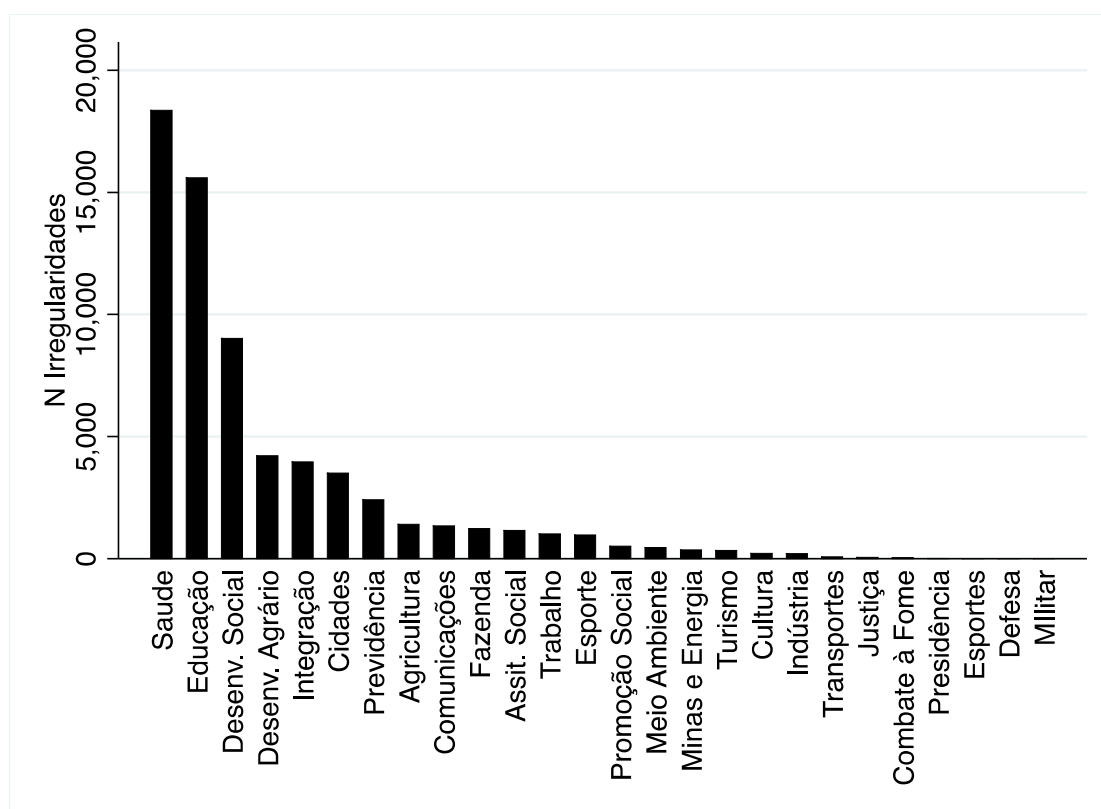
Em seguida aparecem falhas na prestação de contas do uso de recursos de transferências, como documentação irregular e descumprimento do prazo. Gestão inadequada também tem incidência expressiva, indicando casos como subutilização de produtos adquiridos com recursos do programa, obra concluídas, mas sem uso pela população e a não localização de bens e beneficiados pelo programa. Um exemplo desse último caso ocorre quando na prestação de contas consta um programa de treinamento e os beneficiários citados pelo programa não são localizados. Associado também com a gestão inadequada estão casos de desvio de finalidade de produtos, como ônibus escolares que não são usados no transporte de estudantes ou leite que não é distribuído para crianças. Irregularidades no repasse se referem a problemas de focalização, quando pessoas não elegíveis recebem benefícios, ou duplo recebimento por elegíveis, falhas no cadastramento ou controle de condicionalidades para o recebimento. São falhas associadas a programas de estrutura descentralizada como o Bolsa Família, no qual o município é responsável pela focalização e pelo controle das

condicionalidades.

Com números menos expressivos aparecem irregularidades como falha no funcionamento do conselho consultivo, na gestão da conta corrente, pagamento indevido e desperdício (por exemplo quando remédios perdem a validade antes de serem distribuídos para a população). Por último as demais irregularidades que apresentam baixa incidência.

O gráfico 2 apresenta a distribuição das irregularidades por ministério gestor.

Gráfico 2: Incidência de Irregularidades por Ministério Gestor



Fonte: elaboração própria.

O gráfico 2 mostra que os ministérios que apresentam o maior número de irregularidades nos seus repasses são justamente os ministérios da área social: saúde, educação e desenvolvimento social. Como visto na segunda seção desse artigo, a reestruturação das políticas públicas no Brasil pós Constituição de 1988 privilegiou a implementação descentralizada das políticas de saúde, educação e da assistência social. Dessa forma, a maior incidência de irregularidades nesses ministérios não significa que ministérios possuem falhas de administração em si, mas apenas que são os ministérios com a maior quantidade de recursos e responsáveis pela maioria das

transferências federais para os municípios.

Para os objetivos desse trabalho, essas irregularidades encontradas pelas auditorias da CGU são consideradas falhas de implementação de recursos federais pelos municípios brasileiros. Duas medidas alternativas serão utilizadas, ambas contagens. A principal se refere ao número total de irregularidades e a segunda o número mais restrito de irregularidades classificadas como má gestão. Como principal fator explicativo das irregularidades encontradas está a qualidade da burocracia, medida como três aspectos diferentes: quantitativo, qualificação e carreira. Além das variáveis dependentes e independentes, são incluídas também variáveis de controle. A tabela 1 abaixo apresenta as estatísticas descritivas das variáveis analisadas.

Tabela 1: Estatísticas Descritivas

Variável	N	Min	Máx	Média	Desv. Padrão
Burocracia - Quantitativo	705	.005	.170	.033	.016
Burocracia - Qualificação	688	.001	.527	.111	.087
Burocracia - Carreira	705	0	1	.630	.331
Total Recursos	708	0	3.12	3.22	1.42
População	706	1.213	454.463	25.429,64	39430.62
IDH	703	.479	.919	.692	.080
Distância	703	12,016	1,206.174	244,125	168.4796

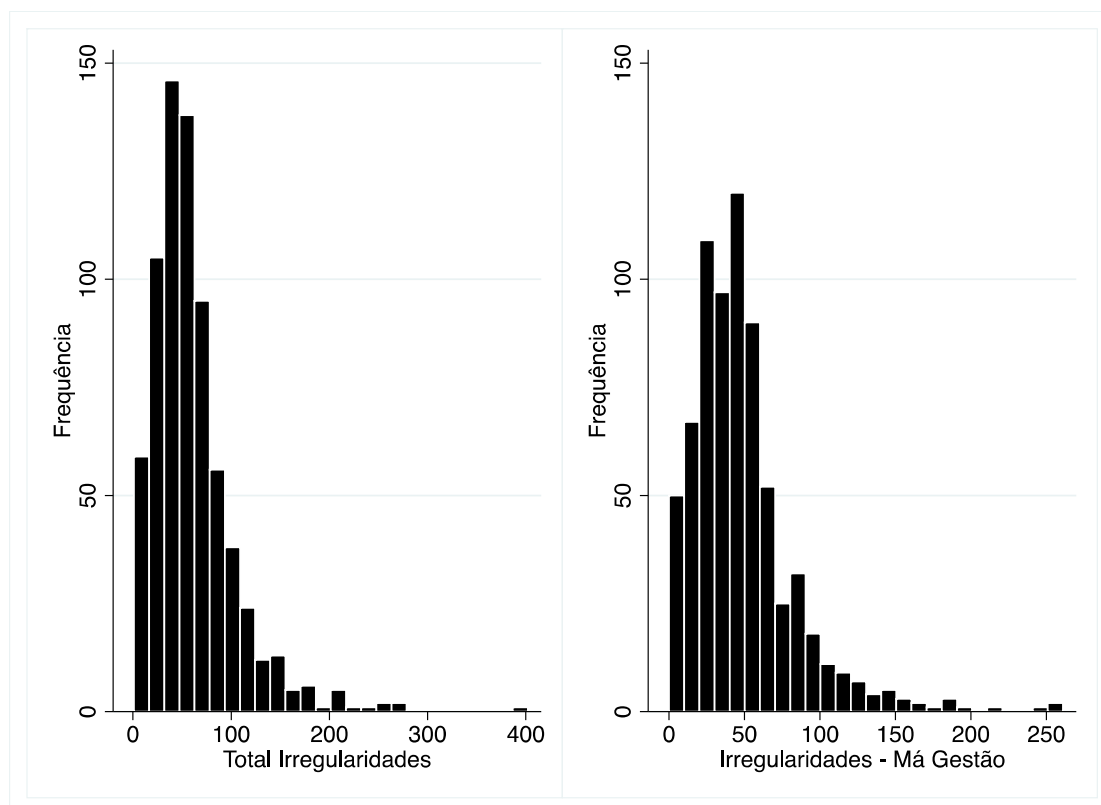
Fonte: elaboração própria.

O quantitativo da burocracia é medido como o número total de funcionários na ativa da administração direta do município sobre a população. Trata-se então de uma medida ponderada, de funcionários por habitante. A média é de 0.33 funcionários por habitante. A qualificação da burocracia se refere à proporção de funcionários com ensino superior completo sobre o total de funcionários da administração direta. A média é de 0.11 ou 11% do total de funcionários concluíram o ensino superior. A variável carreira é uma medida contrária de politização da burocracia. A sua mensuração é a proporção de funcionários estatutários sobre o total de funcionários da administração direta e indica aqueles funcionários que não estão na administração pública apenas por indicação política. A média é de 0.63 ou 63% dos funcionários tem status estatutário.

As variáveis de controle são o total de recursos auditorados, a população e o IDH. A média de recursos auditorados é de 32 milhões de reais correntes. A média de habitantes é de 25 mil, com mínimo em 1.213 habitantes e máxima em 454 mil, já que

os sorteios são restritos a municípios com menos de 500 mil habitantes. A média do IDH é de 0.692 e a média de distância da capital de 244 quilômetros. O gráfico e apresenta a distribuição das variáveis dependentes.

Gráfico 3: Histograma – Variáveis Dependentes



Fonte: elaboração própria.

Os Histogramas evidenciam a estrutura de contagem dos dados analisados, assumindo apenas valores positivos inteiros e não apresentando distribuição normal. A tabela abaixo apresenta os resultados para a análise de regressão com o modelo binomial negativo⁴.

Tabela 2: Qualidade da Burocracia e Implementação de Transferências Federais

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
	VD = N Total Irregularidades		N = N Irregularidades Má Gestão	
Constante	4.287*** (.104)	5.420*** (.470)	4.082*** (.110)	5.187*** (.489)

⁴ Modelo Binomial Negativo: comando nbreg com erro padrão robusto no Stata 12.

Burocracia -	-3.973**	-3.015**	-4.081**	-2.676*
Quantitativo	(1.882)	(1.566)	(1.932)	(1.666)
Burocracia -	-.766*	-.102	-.612*	-.000
Qualificação	(.459)	(.308)	(.423)	(.283)
Burocracia -	.053	.097	.028	.070
Carreira	(.119)	(.100)	(.114)	(.094)
Sorteio	-	.033***	-	.022***
Sorteado	-	(.007)	-	(.007)
Novamente	-	-.577***	-	-.624***
Total Recursos	-	(.177)	-	(.183)
		1.01		8.00
População	-	(7.96)	-	(6.41)
		2.16**		2.33**
IDH	-	(1.04)	-	(1.09)
		-2.298***		-2.154***
Distância	-	(.721)	-	(.762)
		-.000		-.000
Log pseudo-likelihood	-3440.2281	(.000)	-	(.000)
Wald chi2	6.23*	-3359.7547	-3297.5175	-3230.7396
/lnalpha	-.719	120.21***	5.67*	95.70***
alpha	(.094)	-.895	-.731	-.871
	.486	(.090)	(.100)	(.095)
N	(.045)	.408	.481	.418
	688	(.036)	(.048)	(.040)
		683	688	683

* sig. a 0,10; ** sig. a 0,05, *** sig. a 0,01.

Coeficientes apresentados. Erro padrão robusto entre parênteses.

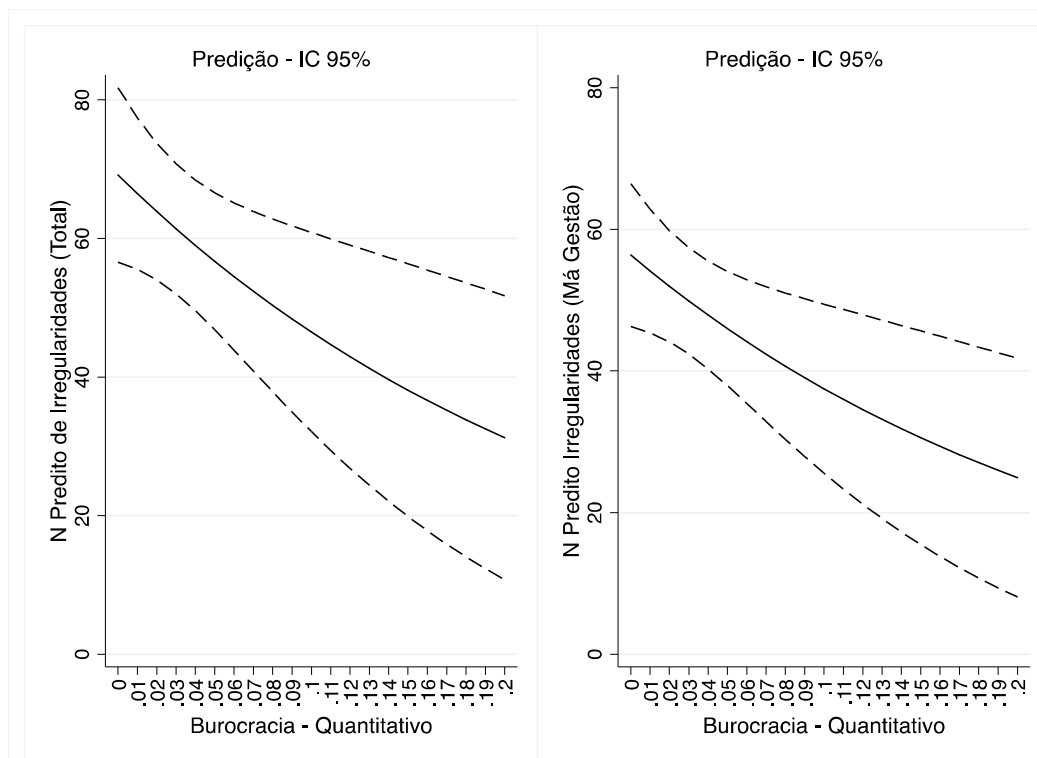
Foram feitos quatro modelos, com as duas especificações a variável dependente. O primeiro modelo foca nas três características da burocracia aqui enfatizadas e o modelo seguinte apresenta o modelo completo com as variáveis de controle. Nos quatro modelos foi incluído erro padrão robusto para os estados. Nos quatro modelos, o quantitativo da burocracia apresenta o sinal esperado e é significativa, indicando um resultado robusto. Isto é, quanto maior a proporção de funcionários por habitantes, menor o número de irregularidades, seja o total de irregularidades ou o número de casos de má gestão.

A segunda variável independente apresenta o sinal esperado nos quatro modelos, mas atinge significância mínima apenas nos modelos restritos (sem controles). Isto significa que quanto maior a proporção de funcionários com ensino superior, menor a incidência de irregularidades nas transferências federais para os municípios. Contudo, esse resultado tem que ser lido com cautela já que não se mantém com a inclusão das variáveis de controle. Por último, a proporção de estatutários não apresenta resultados significativos em nenhuma das especificações.

Com relação às variáveis de controle, os resultados mais interessantes são que de fato há um aprendizado pela CGU já que o acúmulo de sorteios aumenta o número de irregularidades encontradas. Os municípios que passam por uma segunda auditoria apresentam número menor de irregularidades nas duas especificações. O IDH também afeta negativamente o número de irregularidades, indicando que cidades mais desenvolvidas no aspecto humano também apresentam melhores resultados na implementação das políticas.

Como o modelo binomial negativo não é modelo linear, os coeficientes não são diretamente interpretáveis. Os resultados para a variável de interesse com melhor desempenho são apresentados no gráfico abaixo.

Gráfico 4: Burocracia - Quantitativo e Número Predito de Irregularidades



Fonte: elaboração própria.

O painel esquerdo do gráfico indica o modelo com a variável dependente número total de irregularidades e o segundo painel o número de casos de má gestão. Como mostrado na tabela a relação é negativa. Isto é, quanto maior o número de funcionários por habitante menor o número de casos de irregularidade. O efeito porém difere na magnitude. Quando a proporção de funcionários por habitante é 0, o número de irregularidades totais é 70. Quando esse número chega ao valor máximo apresentado na amostra (0.2 funcionários por habitante) o número de irregularidades totais cai para 32. No caso da incidência de má gestão, quando o número de funcionários por habitante é 0 o número de casos de má gestão é 58. Quando essa relação sobre para 0.2 o número de casos de má gestão diminui para 23.

As estimativas dos modelos são apresentadas no final da tabela. O log pseudo-likelihood (no lugar do log likelihood) é reportado uma vez que o erro padrão robusto é usado. O Wald indica que os 4 modelos são significativos como um todo. E o LnAlpha e o Alpha são os valores do teste de sobredispersão, indicando a adequação do modelo binomial negativo ao invés da regressão de Poisson, indicada para dados de contagem que não apresentam sobredispersão.

Por fim, os resultados aqui apresentados são incipientes, mas indicam um

caminho de análise para a relação entre qualidade da burocracia e implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil. Como resultado pode-se identificar o efeito do quantitativo de funcionários e da sua capacitação sobre a qualidade da implementação. Dessa forma há indícios de que a qualidade da burocracia está associada à melhor gestão de recursos de transferências federais e, por conseguinte, à entrega de melhores serviços para a população.

6. Conclusão

O presente artigo discutiu a complexidade da implementação de políticas públicas no contexto de descentralização. A necessidade de reduzir as desigualdades regionais e o déficit de arrecadação dos municípios responsáveis pela implementação de políticas fundamentais para a população fez surgir um amplo sistema de transferências federais. Esses recursos de transferências são traduzidos em políticas públicas pelos municípios, transformando a implementação no estágio fundamental. Recursos não necessariamente são traduzidos em serviços eficientes, de forma que a qualidade da implementação se torna determinante.

Um dos aspectos mais enfatizados na literatura sobre implementação é o papel desempenhado pela burocracia para a efetiva implementação das políticas. O presente artigo analisou o efeito da qualidade da burocracia sobre a implementação dos recursos de transferências federais nos municípios brasileiros. O foco centrou-se nos dados da Controladoria Geral da União, que identifica irregularidades na implementação de políticas que fazem uso de recursos de transferências federais. Duas medidas alternativas da variável dependente foram utilizadas: o número total de irregularidades no município e o número de casos de má gestão no município.

A qualidade da burocracia foi analisada com base nas principais recomendações da literatura. O conceito foi observado em três medidas diferentes: o quantitativo de funcionários, a proporção de funcionários com formação superior como proxy para a qualificação da burocracia e também a proporção de funcionários estatutários como indicativo de ausência de politização. Os resultados alcançados por meio de modelos binomial negativo indicaram que o quantitativo de funcionários da burocracia local diminui significativamente o número de irregularidades na implementação de recursos. Também com resultados expressivos aparece a proporção de funcionários com ensino superior, indicando que a qualificação da burocracia local reduz

problemas na implementação de recursos descentralizados. Por último, a politização da administração não apresentou resultados significativos.

Espera-se que o desenho de pesquisa aqui proposto e os resultados alcançados contribuam para o entendimento sobre administração pública e políticas públicas no Brasil, em especial sobre o estágio da implementação. O desenvolvimento e o acúmulo de outras análises pode contribuir para o aperfeiçoamento da implementação de recursos federais e por conseguinte da qualidade das políticas públicas no Brasil.

ALBUQUERQUE, Breno Emerenciano & RAMOS, Francisco. Análise teórica e empírica dos determinantes de corrupção na gestão municipal. In *XXXIV Encontro Nacional de Economia – ANPEC*, 2006, Salvador, Anais do XXXIV Encontro Nacional ANPEC. 2006.

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 31, 1996.

BATISTA, Mariana. Incentivos da Dinâmica Política sobre a Corrupção: reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 82. 2013.

CGU, Controladoria Geral da União. *O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos*, disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>>, acesso em: 12 jan. 2011. 2011a.

CGU, Controladoria Geral da União. *Relatórios de Fiscalização do 1º ao 14º Sorteio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos*. disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sorteios/index2.asp>>, acesso em: 12 jan. 2011. 2011b.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 2008.

DUARTE, Jose; SILVA, Alexandre; LUZ, Everaldo; GERARDO, Jose. *Transferências Fiscais Intergovernamentais no Brasil – avaliação das transferências federais com ênfase no Sistema Único de Saúde*.

ELHIRAIKA, Adam. Fiscal Decentralization and Public Service Delivery in South Africa. ATPC, *Work in Progress*, no 58. UNDP

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FERRAZ, Claudio & FINAN, Frederico . Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: evidence from audit reports. *IZA Discussion Paper*, No. 2843. 2007.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana. Corrupção, Má Gestão, e Desempenho Educacional: Evidências a Partir da Fiscalização dos Municípios. Preparado para apresentação na *ANPEC*. 2008.

FREINKMAN, Lev e PEKHANOV, Alexander. *Fiscal Decentralization and the Quality of Public Services in Russian Regions. Working Paper*, No 111. European Bank for Reconstruction and Development. 2009.

HALMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*. Pennsylvania: Penn State Eletronic Classic Series Publication, 2001.

HARGROVE, Erwin. *The Missing Link: the study of the implementation of social policy*. Washington: The Urban Institute, 1975.

HENRIQUE, Angelica & RAMOS, Francisco. Corrupção e gastos públicos: um estudo empírico para os municípios de Pernambuco. In *XXXI Encontro Nacional de Engenharia de Produção*, 2011, Ubatuba, Anais do XXXI encontro nacional de engenharia de produção. 2011.

HERJN, Benny. Implementation Research: the link gone missing. *Journal of Public Policy*, v. 3, n. 2. 1982.

HILL, Michael; LUPE, Peter. *Implementing Public Policy: governance in theory and practice*. London: Sage Publications.

IBGE. Séries Estatísticas e Históricas: média anos de estudo, 15 anos ou mais. Disponível em http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=4. Acessado em 12 de fevereiro de 2011.

IMF. Disponível em: <http://www.imf.org/external/index.htm>. Acessado em: 12 de fevereiro de 2011.

IPEADATA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acessado em 12 de fevereiro de 2011.

LEITE, Adailton. *Descentralização, Responsabilização e (des)Controle: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros*. Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Recife: UFPE. 2010.

LESTER, James; GOGGIN, Malcom. Back to the Future: the rediscovery of implementation studies. *Newsletter of the Public Policy Section, American Political Science Association*, v. 8, n.3, 1998.

LEWIS, David. Testing Pendleton's Premise: do political appointees make worse bureaucrats? *The Journal of Politics*, v. 69, n. 4, 2007.

LIJPHART, Arendt. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

LONG, J. Scott; FREESE, Jeremy. *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. Texas: Stata Press. 2001.

MARQUES JÚNIOR, Liderau; OLIVEIRA, Cristiano; LAGEMANN, Eugenio. *O Jogo da Política Fiscal entre União, Estados e Municípios no Federalismo Fiscal Brasileiro*. Brasília: ESAF, 2008.

MELO, Marcus André; LEITE, Adailton; ROCHA, Enivaldo. Competitive Corruption: Evidence from randomized Brazilian municipal audits. Paper presented at the *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Seattle 30 August-2 September 2011. 2011.

MUSGRAVE, Richard. *The Theory of Public Finance: a study in public economy*. New York, McGraw Hill, 1959

OATES, Wallace. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. Vol. 37. No 3. 1999.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California Press. 1973.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RIKER, William. Federalism. In: Fred Geenstein e Nelson Polsby. *Handbook of Political Science*. Reading, Mass. 1975.

ROSSI, Peter; LIPSEY, Mark; FREEMAN, Christopher. *Evaluation: a systematic approach*. California: SAGE Publications, 2004.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The Conditions of Effective Implementation. *Policy Analysis*, v. 5. 1979.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, v.8. 1980.

SABATIER, Paul. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, n. 6, v. 1, 1986.

SHAH, Anwar. The New Fiscal Federalism in Brazil. *Policy, Research and External Affairs Working Paper*. World Bank, 1990.

SMITH, Kevin; LARIMER, Christopher. *The Public Policy Theory Primer*. Chicago: Westview Press, 2009.

STN. *Tesouro Nacional*. Disponível em

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/index.asp>. Acessado em 12 de março de 2011.

SUBIRATS, Joan. El Papel de la Burocracia en el Proceso de Determinación e Implementación de las Políticas Públicas. In: Saraiva, Enrique; Ferrarez, Elisabete (Orgs): *Políticas Públicas: Coletânea Vol. 2*. Brasília, ENAP, 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América*. Vol. 1 e 2. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VAN METER, Donaldo; VAN HORN, Carl. The Policy Implementation Process: a conceptual framework. *Administration and Society*, v. 6, 1975.

WINTER, Søren. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G. & PIERRE, J (Orgs). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP, 2010.