

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LINCOLN AUGUSTO SANTANA TELHADO

**GOVERNOS LOCAIS E ACCOUNTABILITY: Um estudo sobre
a difusão do controle institucional da União**

Brasília, 2019

LINCOLN AUGUSTO SANTANA TELHADO

**GOVERNOS LOCAIS E ACCOUNTABILITY: Um estudo sobre
a difusão do controle institucional da União**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, área de concentração Política e Instituições, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientação: Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho.

Brasília

2019

LINCOLN AUGUSTO SANTANA TELHADO

**GOVERNOS LOCAIS E ACCOUNTABILITY: Um estudo sobre
a difusão do controle institucional da União**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, da Universidade de Brasília, área de concentração Política e Instituições, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência Política e apresentado à seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho – Orientador
Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília – UNB

Prof. Dr. André Borges – Examinador interno
Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília – UNB

Prof. Dr. Ryan Lloyd – Examinador externo
Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo – USP

Prof. Dr. Lucio Rennó – Suplente
Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília – UNB

Brasília

2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

TT271g Telhado, Lincoln Augusto Santana
 Governos Locais e Accountability: Um estudo sobre a
 difusão do controle institucional da União / Lincoln
 Augusto Santana Telhado; orientador Denilson Bandeira
 Coelho. -- Brasília, 2019.
 106 p.

 Dissertação (Mestrado - Mestrado em Ciência Política) --
 Universidade de Brasília, 2019.

 1. Accountability. 2. Accountability horizontal. 3.
 Difusão de Políticas. 4. Governos Municipais. 5. Controle.
 I. Coelho, Denilson Bandeira, orient. II. Título.

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por tudo.

Aos meus amados pais, Cesar e Luciana, e irmã Liellen, agradeço por todo o apoio e confiança. Agradeço pelo suporte familiar e amor incondicional que me ajudaram a chegar até aqui. Ao meu querido pai, também sou grato pelo auxílio na revisão do texto e formatação.

À minha companheira, Sarah Aline, por estar sempre ao meu lado, sendo meu suporte não só na alçada emocional, mas também na produção científica. Muito obrigado por me ouvir falar durante horas sobre as diversas facetas deste trabalho, e pelas conversas e insights que me auxiliaram a avançar na execução da pesquisa.

Ao meu orientador, Professor Denilson, pela paciência e auxílio durante todos esses anos da graduação e também durante a pós-graduação.

Aos amigos e colegas da turma da pós-graduação, agradeço pelos momentos que compartilhamos, seja de sucesso, alegria e também as dúvidas e incertezas que juntos superamos. Em especial, agradeço ao Alexandre pela ajuda na coleta dos dados e ao Márcio pelas conversas sobre difusão.

Aos queridos Mestres e Mestras pelas oportunidades de crescimento. Em especial, à professora Juliana Fachini, pela ajuda na construção e execução da metodologia desta pesquisa. Agradeço pela paciência e pela disponibilidade.

A toda secretaria da pós-graduação, especialmente à Thaynara, pela solicitude em nos ajudar nos diversos entraves que surgiram neste período do mestrado. Muito obrigado.

À Bárbara pelo auxílio na revisão do texto.

À CAPES pelo apoio financeiro durante o primeiro ano do mestrado.

Agradeço a todos que me ajudaram nesta trajetória acadêmica.

“O SENHOR é o meu pastor, nada me faltará”.

Salmo 23,1.

Lista de Figuras

1	Curva S (<i>S-shaped</i>) e curva de sino (<i>bell-shaped</i>)	23
2	Categorias dos adotantes	24
3	O processo de difusão	25
4	Tipos de censura	60
5	Falhas de accountability por ano	69
6	Falhas de accountability (<i>bell-shaped</i>)	70
7	Estimador de Kaplan-Meier das falhas de accountability	73
8	Estimador de Kaplan-Meier das falhas de accountability por grandes regiões (sem indicador de censura)	73
9	Funções de sobrevivência e distribuições de probabilidade	74
10	Figura Cox-Snell - Base Geral	78
11	Estimador de Kaplan-Meier das falhas de accountability - Base IC	81
12	Estimador de Kaplan-Meier das falhas de accountability por grandes regiões - Base IC	81
13	Resíduo de Cox-Snell para o modelo de Cox Base IC	85
14	Resíduo de Cox-Snell para o modelo de Cox Base Geral	105
15	Resíduo de Cox-Snell para o modelo paramétrico Base IC	106

Lista de Tabelas

1	Variáveis utilizadas na pesquisa	66
2	Distribuição de desempenho das falhas de accountability por região	70
3	Motivo das falhas de accountability	71
4	Falhas de accountability por porte populacional	71
5	Estatísticas descritivas das variáveis - Base Geral	72
6	Testes dos modelos - Banco Geral	75
7	Determinantes das falhas de accountability - Base Geral - Modelo Completo	76
8	Determinantes das falhas de accountability - Base Geral - Modelo Final	77
9	Estatísticas descritivas das variáveis - Base IC	79
10	Determinantes das falhas de accountability - Base IC - Modelo Completo	83
11	Determinantes das falhas de accountability - Base IC - Modelo Final	84

Lista de Quadros

1	Determinantes da difusão de políticas públicas	20
---	--	----

Resumo

O presente trabalho visa analisar a difusão de accountability nos governos municipais brasileiros a partir das mudanças que fortaleceram as instituições de controle do poder político no país. A ênfase recai na atuação das agências de controle do governo federal: a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). O trabalho inova ao estudar as relações de accountability e de controle sob a ótica das teorias de difusão de políticas públicas. O estudo foi conduzido a partir da construção e sistematização de banco de dados inédito que proporcionou a execução de testes quantitativos com base na metodologia de Análise de Sobrevida (*Survival Analysis* ou *Event History Analysis*). O trabalho buscou responder se a ideia de accountability foi transmitida e incorporada pelos governos municipais brasileiros, testando possíveis fatores de influência. Os resultados demonstraram que competição política, instituições de conselho de política pública social e índice de desenvolvimento humano foram fatores explicativos do fenômeno.

Palavras-chave: Accountability; Difusão de Políticas; Governos Municipais.

Abstract

This study aims to analyze the diffusion of accountability in Brazilian municipalities based on changes that strengthen the institutions of political control in the country. The emphasis is on the performance of the federal government control agencies: Office of the Comptroller General (CGU) and the Federal Court of Accounts (TCU). The research innovates by studying accountability relationships through policy diffusion perspective. The study was conducted with the construction of an innovative database that provided the execution of quantitative tests based on the methodology of Survival Analysis (or Event History Analysis). The work sought to answer if the idea of accountability was transmitted across Brazilian municipal governments, testing potential factors of impact. The results have revealed that political competition, city council and human develop index were explanatory factors of the phenomenon.

Keywords: Accountability; Policy Diffusion; Municipal Governments.

Sumário

1	Introdução	12
2	Referencial Teórico	17
2.1	Juntando as coisas: um estudo da difusão do controle do poder político . . .	17
2.1.1	Difusão de ideias e inovações políticas	17
2.1.2	Accountability e mudança institucional no Brasil	25
2.1.3	Determinantes da accountability	34
2.2	Teoria e Hipóteses	37
3	Objeto do estudo	43
3.1	Federalismo, políticas públicas e accountability	43
3.2	Transferências de recursos da União e a Tomada de Contas Especial	47
3.3	Sistema de Controle do Governo Federal: A Controladoria-Geral da União - CGU e Tribunal de Contas da União - TCU	52
4	Metodologia	57
4.1	A abordagem de Análise de Sobrevivência	57
4.2	Dados e organização das variáveis	62
4.2.1	Variável dependente	63
4.2.2	Variáveis independentes	64
4.3	Modelo da pesquisa	67
5	Resultados e Discussão	69
5.1	Descrição das falhas de accountability	69
5.2	Análise de Sobrevivência	71
5.2.1	Base Geral	71
5.2.2	Base Instituições de Controle - IC	79
5.3	Determinantes das falhas de accountability	85
6	Conclusões	90

Referências **93**

APÊNDICES **106**

1 Introdução

O papel das ideias e do conhecimento tem sido bastante explorado nos estudos da ciência política internacional, apresentando forte tradição na academia estadunidense e europeia (na Inglaterra especialmente). O Brasil, no entanto, caracteriza um estágio incipiente de pesquisa sobre a transmissão de ideias e difusão de inovações políticas (Farah, 2008; Faria, Coêlho, e Silva, 2016), mesmo dispondo de importantes características que favorecem os estudos desta natureza. A configuração institucional de federalismo com três esferas autônomas de governo permite uma situação em que a tomada de decisão está bastante condicionada aos atores políticos, tornando o país uma importante fonte de estudos comparativos (Coêlho, 2016).

Essa agenda de pesquisa já possui alguns importantes trabalhos de análise da difusão no Brasil para os casos de transferência de renda (Coêlho, 2012; Sugiyama, 2008), orçamento participativo (Oliveira, 2013; Spada, 2014; Wampler, 2008) e saúde (Coêlho, Cavalcante, e Turgeon, 2016); bem como análises comparadas sobre a América Latina envolvendo o país nos temas da reforma da previdência (Weyland, 2005), transferência de renda (Gonnet, 2012) e liderança internacional a partir da difusão de políticas sociais (Faria, 2012). Esses trabalhos compõem a primeira geração de pesquisas sobre o caso brasileiro (Coêlho, 2016).

Apesar do crescimento da área, uma agenda de pesquisa ainda pouco explorada se refere ao caso do controle do poder político. Neste sentido, este estudo se propõe a preencher algumas lacunas ainda não contempladas pela literatura, iniciando os estudos da transmissão dos valores sumarizados na ideia da *accountability* política.

O conceito pode ser entendido como um conjunto de ações que objetivam limitar o exercício do poder político nos regimes democráticos. De uma maneira geral, reflete um princípio de conduta segundo o qual é dever dos agentes públicos prestar contas sob suas ações e omissões, encarando as consequências de seus atos, sejam boas ou ruins. Dada a consolidação das instituições da democracia representativa, e, por conseguinte, o fato de que no governo do povo as decisões não são tomadas por este povo, a *accountability* política se traduz na perseguição da máxima conforme a qual a soberania do titular do poder político (povo) deve ser garantida em relação àqueles que de fato exercem tal poder (representantes). Isto implica na capacidade que os cidadãos possuem para sancionar e demandar respostas dos poderes que os governam, e também no cumprimento do dever dos agentes públicos de prestar contas sobre os seus atos (Borowiak, 2011). Diante disto, a *accountability*, então, manifesta-se, tradicionalmente, de fora do Estado e em direção a este - *accountability* vertical -, situação em que o exercício da participação política e da expressão de direitos dos cidadãos fica em evidência; ou pode ocorrer de maneira intraestatal -*accountability* horizontal -, situação em que o Estado dispõe de mecanismos

para controlar a si mesmo, repercutindo no sistema de freios e contrapesos entre os poderes republicanos (O'Donnell, 1998).

Ao lado de conceitos correlatos como transparência e responsividade, a *accountability* alcançou, atualmente, patamar crucial para o sucesso dos sistemas políticos democráticos. Tem-se uma situação de deslocamento da importância do tema, cada vez mais em voga, o que gerou mudanças no debate público. Se antes a existência de políticas oficiais de Estado e governo para o incentivo da *accountability* não era uma preocupação, agora, esta pauta é indispensável para qualquer agente público. Para o caso brasileiro, já existe certo consenso sobre a existência de déficits de *accountability*, principalmente no que diz respeito à *accountability* horizontal (Figueiredo, 2001; Melo, 2007; O'Donnell, 1998). Contudo, análises mais recentes destacam que desde a redemocratização política iniciada em 1986, várias mudanças institucionais ocorreram, fortalecendo, em certa medida, os mecanismos de controle e a *accountability* (Aranha e Filgueiras, 2016; Praça e Taylor, 2014).

O sistema político brasileiro já experimentou modificações, de modo que passadas quase três décadas da inauguração do atual sistema político e social vigente, pode-se afirmar que o Brasil experimentou avanços das instituições de *accountability* (Aranha e Filgueiras, 2016). Esta afirmação se torna mais evidente a partir das mudanças ocorridas, como a criação de novas instituições (Controladoria-Geral da União, Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça), o aparelhamento das instituições já existentes (Ministério Público, Tribunal de Contas, Polícia Federal) (Praça e Taylor, 2014) e a criação de novos mecanismos de controle (como a Lei de Licitações e Contratos, o Código de Ética dos Servidores Públicos Federais, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Ficha Limpa, a Lei de Acesso à Informação e a Lei Anticorrupção - acordos de leniência de empresas).

Considerando o efeito deste fortalecimento das instituições de controle, pretende-se observar se o Estado brasileiro e os atores políticos conseguiram incorporar efetivamente estes princípios à sua realidade. Buscar-se-á observar o fenômeno da difusão de controle do poder político. A presente proposta é uma tentativa de análise capaz de revelar se a ideia de *accountability* como prática política foi transmitida e incorporada pelas instituições brasileiras, apresentando foco nos governos subnacionais. Neste sentido, já existem evidências da ocorrência do fenômeno da transmissão da ideia de controle, conforme o trabalho de Mainwaring e Welna (2003)¹ e, em menor escala, o estudo de Wiener (2013)². Nesta direção, o nosso interesse não reside apenas na difusão de desenhos institucionais

¹Apesar do trabalho não dispor do arcabouço teórico das teorias de difusão, como é o nosso objetivo, a obra explícita, ainda que de maneira indireta, a difusão da ideia de *accountability* a partir da rápida proliferação de agências e organismos não tradicionais de *accountability* na América Latina.

²O trabalho demonstra a difusão de instituições e sistemas de controle e regulação econômica entre os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OECD.

formais, mas também na difusão de modelos de ação considerados como “republicanos”, padrões comportamentais que ressaltem o cumprimento das regras, a necessidade de ser *accountable*, bem como a responsividade no manejo da coisa pública. Assim sendo, a pesquisa se debruça sobre os déficits de accountability presentes nas ações dos atores e das instituições políticas brasileiras, verificando se o fortalecimento do sistema de accountability dos últimos anos modificou, de fato, a sensibilidade dos governos quanto a esta questão.

As teorias de difusão são fundamentais ao estudo porque podem auxiliar o entendimento dos principais fatores que influenciam os atores públicos a adotarem estes comportamentos responsivos ou, diametralmente, a realizarem ações que vão contra o cumprimento das regras de prestação de contas. O arcabouço teórico da difusão enuncia que os processos de tomada de decisão não são aleatórios, buscando compreender a similaridade na apresentação de um determinado comportamento por diferentes atores (Coelho, 2016), sendo, portanto, ideal para a investigação dos fatores determinantes do espalhamento de uma ideia ou prática política.

Para a investigação do fenômeno, propõe-se analisar o sistema de controle institucional realizado entre os entes da federação brasileira, especificamente o controle realizado pelo governo federal sobre os municípios. Pretende-se analisar a atuação completa dos órgãos federais encarregados do controle, uma vez que esta atividade é dividida em duas etapas distintas: controle interno, realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), e controle externo, realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2015). O interesse do trabalho reside nas chamadas falhas de accountability, as quais são caracterizadas como déficits no uso do dinheiro, bens e valores federais oriundos de contratos de transferências voluntárias firmados entre o governo federal e os governos municipais. Estas falhas serão configuradas quando um governo municipal cometer alguma irregularidade no uso de recursos do governo federal, ensejando a instauração de processo - o que é feito pela CGU -, e julgamento condenatório do mesmo para culpabilização dos responsáveis - o que é realizado pelo TCU.

Para conferir uniformidade à pesquisa, optou-se por analisar a área de Desenvolvimento Social, segmento em que não existe obrigatoriedade e fixação de gastos para os governos municipais, ao contrário do que ocorre para Saúde e Educação. Isto é importante porque lidamos com discricionariedade no comportamento dos atores governamentais. Além disso, esta área representa, há bastante tempo, grande desafio aos governos brasileiros de uma maneira geral, visto que o fortalecimento da rede de assistência compõe importante agenda pública. É válido mencionar que a área constitui a quarta área de governo que mais frequentemente apresenta irregularidades na prestação de contas³ (Telhado, 2016). Desta forma, a intenção da pesquisa, pois, é mensurar o conceito de

³As três primeiras são, respectivamente, Saúde, Educação e Infraestrutura.

accountability horizontal expresso por O'Donnell (1998), que remete à capacidade que instituições - governo federal - possuem para controlar outras instituições - governos municipais.

O modelo explicativo aqui proposto é inclusivo em relação ao tempo, sendo proveniente da abordagem inovadora das teorias de difusão. A Análise da História do Evento - EHA (*Event History Analysis*), mais conhecida como Análise de Sobrevivência (*Survival Analysis*)⁴, permite a execução de testes estatísticos comparando a chamada função de sobrevivência e/ou função de risco de várias unidades sob análise em relação a um evento específico, possibilitando a identificação dos efeitos da dinâmica temporal nessas unidades. A metodologia possibilita verificar quais unidades experimentam um dado evento de interesse mais rapidamente ou mais lentamente, e, a partir disso, avaliar possíveis fatores que aceleram ou retardam o resultado (acontecimento do evento). Isto significa que a variável dependente é mensurada em dois momentos: a partir da definição da ocorrência de um evento de interesse; e da aferição do tempo até a ocorrência deste evento. Para o caso em questão, o evento de interesse é a existência de violação às regras formais. Em outras palavras, é a possibilidade de uma unidade política (governo municipal) falhar, cometer alguma irregularidade que enseje a sua condenação pelas instâncias de controle, de modo que monitorar-se-á o tempo até a ocorrência dessas falhas. Dessa forma, a partir da composição de banco original, a pesquisa propõe um modelo de Análise de Sobrevivência das falhas de accountability dos governos municipais brasileiros.

Esta proposta de estudo é inédita, pois busca a aplicação da abordagem de difusão para analisar as relações de accountability. Neste sentido, a pesquisa é importante para suprir algumas lacunas, visto que a accountability não é estudada usualmente por meio de modelagem estatística. Dentre as poucas propostas de estudo similares (aplicação do conceito de accountability horizontal), a maioria utiliza amostras pequenas (geralmente municípios de uma unidade da federação ou das grandes capitais) ou utilizam a mesma fonte de dados⁵. Neste sentido, pode-se citar os trabalhos de Aranha e Filgueiras (2016); Aranha (2017); Avelino, Barberia, e Biderman (2013); Avis, Ferraz, e Finan (2018) Cruz et al. (2012) Ferraz e Finan (2008, 2011) Melo, Pereira, e Figueiredo (2009); Pereira, Melo, e Figueiredo (2009); Raupp e de Pinho (2011) Rocha (2013); Silva, Wakim, e de Magalhães Wakim (2014); Teixeira e Cordeiro (2013).

De maneira adicional, pretende-se realizar uma análise completa do ciclo de controle (interno e externo), conforme já destacado. À exceção de Aranha e Filgueiras (2016)

⁴Ao longo do trabalho utilizaremos a nomenclatura de Análise de Sobrevivência.

⁵A fonte mais utilizada dos dados é proveniente do programa de fiscalização por sorteios públicos. O programa foi implantado em 2003 no âmbito da CGU e funciona a partir do mesmo sistema das loterias da Caixa Econômica Federal. Todo ano, cerca de 70 municípios são sorteados para receberem uma ampla auditoria que examina contas, documentos, convênios e fiscaliza obras em andamento. Durante os trabalhos, os auditores fazem visitas técnicas aos órgãos da administração pública municipal e conselhos de participação da sociedade civil, além de manter, quando pertinente, contato com a população.

e Aranha (2017), os estudos publicados sobre o tema utilizam somente uma destas formas e apresentam foco na atuação da CGU. A ideia é contribuir para esclarecer se as dificuldades de cooperação das instituições do sistema de accountability, tal qual citada nos trabalhos de Aranha e Filgueiras (2016); Aranha (2017) e de Taylor e Buranelli (2007), também persistem a partir de uma análise quantitativa maior do universo dos municípios brasileiros juntamente com a dinâmica do ciclo completo do controle realizado pelas instituições da União.

Ademais, ressalta-se que a literatura capaz de explicar satisfatoriamente as falhas de accountability ainda está em construção, sem hegemonia predominante (Beuren e Zonatto, 2014), de modo que ainda são necessários mais esforços para agregar empiricamente robustez aos principais fatores de interferência nas relações de accountability.

Portanto, propõe-se estudo inovador da dinâmica do controle do poder político. O trabalho é fundamental para a construção de análise que auxilie no entendimento da transmissão de accountability horizontal nos municípios brasileiros, verificando, no âmbito das teorias de difusão, se a ideia de controle foi capaz de impactar o comportamento político dos atores e instituições municipais. Os modelos de difusão são particularmente úteis por permitirem verificar a existência de mudança política no tempo (no caso, transgressão às regras), apontando os fatores que mais influenciam nas ocorrências. Assim, para observar a efetividade da incorporação da ideia de accountability, observamos as falhas de prestação de contas e sua variação no tempo.

O trabalho está dividido em seis seções incluindo esta introdução. A próxima seção remete às principais correntes teóricas que orientam o presente trabalho, tratando das abordagens de teorias de difusão de políticas públicas, as teorias e determinantes da accountability, bem como as hipóteses da pesquisa. A terceira seção trata das especificidades do desenho institucional brasileiro (objeto do estudo), destacando os fatores que influenciam as dinâmicas de controle no país, com destaque para as transferências de recursos intergovernamental, os processos de prestação de contas e os órgãos de controle responsáveis pelo monitoramento e accountability. A quarta seção está reservada para apresentar a metodologia do trabalho, explicitando a operacionalização dos instrumentos e das variáveis utilizadas. A quinta seção tratará dos resultados e discussão. Por fim, na sexta seção, apresentar-se-ão as conclusões da pesquisa.

2 Referencial Teórico

2.1 Juntando as coisas: um estudo da difusão do controle do poder político

Esta seção trata do referencial teórico da pesquisa. No caso deste estudo, procura-se iniciar os estudos da difusão de controle, realizando questionamentos ainda não executados pela literatura. A investigação aqui proposta busca compreender se os governos locais brasileiros atenderam às demandas de controle e accountability feitas ao longo das últimas décadas. As teorias de difusão se apresentam como metodologia capaz de responder se ocorreram mudanças nos municípios brasileiros que ensejassem maior institucionalização da accountability como prática política, além de demonstrarem, em caso positivo, quais os fatores políticos e socioeconômicos que influenciaram nestes processos. Significa explorar os conceitos de difusão, aferindo os benefícios metodológicos que apresenta, para explicação da accountability horizontal (as teorias de difusão funcionam como método) (Gilardi, 2016). É importante ressaltar que as teorias de difusão possuem fatores determinantes próprios, que convergem em certa medida para o fenômeno aqui observado. Neste sentido, as teorias de difusão permitem elaboração epistemológica que reúne abordagens de naturezas distintas em um mesmo modelo multicausal.

De maneira convergente, a literatura sobre accountability é bastante variada, dispondo de teorias sobre fatores de influência na prestação de contas de governos. Assim, este trabalho utilizou variáveis provenientes do campo tradicional de estudo sobre falhas de accountability - que é o campo da economia da corrupção - e variáveis que refletem vários fatores dos municípios, como condições políticas, econômicas, sociais e estruturais em um mesmo modelo.

Na primeira parte será feita a contextualização dos fenômenos de difusão de políticas públicas e dos principais conceitos sobre accountability, a mudança institucional no Brasil e seus determinantes. Em seguida, apresenta-se teoria e hipóteses desenhadas para a pesquisa.

2.1.1 Difusão de ideias e inovações políticas

O papel das ideias é considerado uma vertente relativamente recente para o campo das políticas públicas, estando inserido dentro dos estudos de formação da agenda (Faria, 2003). O pressuposto básico é que a escolha política é influenciada de maneira sistemática, ou seja, a formação da agenda e a formulação de políticas não são processos "randômicos" (Knill e Tosun, 2011). De fato, governantes não atuam de modo específico de maneira aleatória, sendo possível observar padrões comportamentais que se repetem ao

longo do tempo em diferentes locais. As ideias, que também podem ser políticas públicas, programas ou práticas, ganham proeminência e aceitação através de diferentes processos nos sistemas políticos: “A ideia da difusão se refere a um padrão sucessivo ou sequencial de adoção de uma prática, política ou programa, através de países ou jurisdições subnacionais, como estados e municípios” (Freeman, 2006, p.369)⁶.

A difusão, pois, é um fenômeno em que uma ideia é comunicada temporalmente através de canais específicos entre os membros de sistemas sociais, sendo um processo em que a natureza da informação e a sua fluidez importam para impactar distintos lugares simultaneamente (Rogers, 2003). É um tipo de interação que gera padrões de ação coletiva, ressaltando-se a possibilidade de influência dos indivíduos, organizações, e do próprio contexto (Freeman, 2006). Além disso, difusão também envolve o processo de tomada de decisão, especialmente no que condiz à mudança do *status quo* (Levi-Faur, 2013), apresentando foco nas unidades de análise e nos processos de interdependência (Elkins e Simmons, 2005). Busca compreender como decisões tomadas em uma dada jurisdição condicionam e impactam tomadas de decisão em outras jurisdições (Strang, 1991).

O objetivo destes estudos é entender como os processos de mudança se constroem ao longo do tempo, refletindo sobre a existência de fatores determinantes para que ideias específicas floresçam e sejam implementadas. Para a ciência política, o trabalho seminal de Jack Walker “A difusão de inovações entre os Estados Americanos”⁷, escrito em 1969, inaugurou um frutífero campo de estudo. O trabalho buscou responder se existiam sistemas políticos mais predispostos à mudança política, procurando esclarecer, em caso positivo, as condições que tornariam estes sistemas mais favoráveis a experimentar mudanças em seu *status quo* (Walker, 1969). A principal tese do trabalho, que também foi seguida pelos estudos posteriores, enunciava que sistemas políticos com características similares tenderiam a tomar decisões similares, sendo possível categorizar o grau de abertura à mudança de uma unidade política a partir do tempo de fluidez das ideias —“Grau de inovação”⁸. Com base neste índice, Walker classificou os Estados estadunidenses identificando os mais pioneiros em adotar inovações políticas, como Nova York, Massachusetts, California e Nova Jersey, os quais tenderiam a experimentar mais rapidamente mudanças políticas em comparação com Estados mais paroquianos, como Mississippi, Nevada, Carolina do Sul e Wyoming, os quais tenderiam a apresentar resistência à mudança, demorando mais tempo para adotar modificações em seus sistemas políticos (Walker, 1969).

Há que se ressaltar que a gênese dos estudos de difusão remonta à sociologia,

⁶Original: The idea of diffusion refers to a pattern of successive or sequential adoption of a practice, policy or program either across countries or across subnational jurisdiction such as states and municipalities

⁷Original: The diffusion of innovations among American states.

⁸Original: *Innovation scores*.

especialmente com Tarde⁹ (1903), Ryan e Gross¹⁰ (1943) e Coleman et al.¹¹ (1957) (Levi-Faur, 2013), sendo o trabalho de Everett Rogers (2003), desenvolvido em 1962 (e reeditado em 1971, 1983, 1995 e 2003), um dos principais expoentes do campo de difusão. Apesar de serem contemporâneos, Walker preferiu definir o processo de difusão com um viés da ciência política, evitando citar o trabalho de Rogers, o que acabou por gerar um desenvolvimento paralelo do campo dentro da ciência política (Levi-Faur, 2013)¹². De fato, essa cisão se expandiu e permanece presente, conforme apontado por Graham, Shipan, e Volden (2012). Atualmente, os estudos de difusão cresceram sobremaneira, indicando um aumento no interesse sobre o campo e na criação de vários subcampos. Contudo, verifica-se que ainda existe pouca integração, visto que as interações entre os sub-campos são fracas e inconsistentes, o que tem gerado ineficiência e redundância nos estudos, conforme Graham, Shipan, e Volden (2012), que ao analisar as variadas literaturas, detectaram 104 termos que representam a mesma ideia de difusão.

De toda forma, o debate próprio da ciência política procurou definir os principais fatores que causariam a difusão das ideias e políticas públicas. Em um primeiro momento, os principais determinantes seriam de natureza interna, fatores locais expressos em termos de capacidade econômica, social e institucional, capazes de afetar a implementação de políticas e programas governamentais (Coelho, 2016). Se encaixam sob esta classificação dados e informações, como por exemplo tamanho da população, indicadores de renda, população economicamente ativa, tributação e impostos, competição política eleitoral e intergovernamental, entre outros. Posteriormente à pesquisa de Walker, outros trabalhos, especialmente o de Virginia Gray (1973), ressaltaram a importância de uma gama de outros determinantes de natureza exógena aos sistemas políticos, como por exemplo a indução/coerção externa de outros atores, proximidade geográfica e a existência de redes formais e informais entre os atores políticos (Levi-Faur, 2013).

Durante muito tempo essas abordagens rivalizaram as explicações sobre difusão dos processos políticos de maneira excludente. A superação quanto às explicações veio com o trabalho de Berry e Berry (1990), que inovou ao utilizar o modelo estatístico da Análise de Sobrevivência para testar, de maneira unificada, ambas as abordagens dos fatores internos e externos simultaneamente em um mesmo modelo explicativo:

Nós oferecemos uma abordagem empírica geral para o estudo de inovações, a qual permite o teste de uma teoria unificada, refletindo ambos os efeitos internos e externos, o que é ilustrado com a análise da adoção das loterias

⁹Tarde, de G. 1903. *The laws of imitation*. H. Holt.

¹⁰Ryan, Bryce, and Neal C. Gross. 1943. "The diffusion of hybrid seed corn in two Iowa communities." *Rural sociology* 8(1): 15-24.

¹¹Coleman, James. 1957. Elihu Katz, and Herbert Menzel. "The diffusion of an innovation among physicians." *Sociometry* 20(4): 253-270.

¹²Uma das linhas paralelas da sociologia, por exemplo, é a tradição da sociologia organizacional que trata do isomorfismo e difusão institucional (DiMaggio e Powell, 1983, 1991).

estaduais (Berry e Berry, 1990, p.395)¹³.

Atualmente, esta é a visão hegemônica, a qual congrega ambas as visões sobre os determinantes internos e externos. Para categorizar, o quadro 1 reúne os principais fatores da difusão de políticas:

Quadro 1: Determinantes da difusão de políticas públicas

Internos	
Sociais	Condições da população, níveis de pobreza, indicadores de renda, saúde e educação, entre outros;
Demográficos	Tamanho da população, faixas etárias, entre outros;
Econômicos	Tamanho da economia, níveis de produção, população economicamente ativa, indústria, PIB, entre outros;
Fiscais	Tributação e Impostos, entre outros;
Políticos	Competição política e competição partidária, Ideologia, Partido Político do governador, Número Efetivo de Partidos, Alinhamento partidário, entre outros;
Burocracia	Tamanho do funcionalismo público, número de funcionários per capita, relação entre funcionários efetivos e comissionados, profissionalização da burocracia, entre outros;
Externos	
Redes de comunicação	Fóruns nacionais e regionais, conferências, associações e agremiações sobre políticas públicas e sobre a gestão pública, encontros partidários nacionais e regionais, entre outros.
Geográficos	Localização geográfica, proximidade, posição geopolítica, vizinhança, entre outros.

Fonte: Elaboração do autor.

Difusão, então, consiste na observação sobre escolhas sistemáticas realizadas por diferentes unidades jurisdicionais com tempo e lugar definidos. A teoria já é capaz de enunciar diferentes padrões do porquê uma ideia é difundida. Já existem evidências de que governos tomam decisões similares quando enfrentam condições similares (Elkins e Simmons, 2005; Shipan e Volden, 2008; Walker, 1969); e que governos competem entre si e também são capazes de aprender com as experiências dos outros, inclusive as negativas

¹³Original: We also offer a general empirical approach to studying innovation that allows for a test of a unified theory of state innovation reflecting both internal and regional effects and illustrate it with an analysis of state lottery adoptions.

(Dolowitz e Marsh, 2000; Shipan e Volden, 2012). Da mesma maneira, governos são capazes de coordenar ações através de cooperação ou coerção para gerar um resultado comum (Shipan e Volden, 2008). Além disso, a natureza de uma política é fundamental para o resultado do processo de difusão bem como a capacidade institucional dos governos (Shipan e Volden, 2012; Coêlho, 2016). Desta forma, as pesquisas de difusão visam compreender por que algumas unidades institucionalizam certas práticas e outras não; e quais são os fatores mais determinantes para a adoção de uma inovação política e/ou o que explica o tempo de transmissão dessas políticas (Mintrom, 1997; Karch, 2007; Gilardi, 2016).

O panorama teórico geral da difusão já se encontra em estágio complexo de desenvolvimento (Coêlho, 2016), envolvendo diversos aspectos. Os principais são:

- A interdependência dos sistemas políticos;
- A inclusão do fator temporal nas análises;
- Foco analítico no comportamento e na autonomia quando da tomada de decisões;
- A identificação de variados mecanismos que influenciam a difusão de políticas.

Difusão é um processo tanto de interdependência quanto de tomada de decisão não coordenada (Elkins e Simmons, 2005). Governos são independentes para tomar suas decisões, mas estas são afetadas e afetam outros locais, de modo que a adesão a uma política altera o valor desta para outros governos (Coêlho, 2016; Elkins e Simmons, 2005). A interdependência se explica a partir da interação no sistema social, este composto por vários subsistemas, de modo que a probabilidade de adoção de uma inovação política é dada pelo número de unidades adotantes neste período de tempo (Berry e Berry, 2007). Assim, a influência dos adotantes de uma política sobre os não adotantes aumenta à medida que cresce o número destes primeiros (Gray, 1973). Trata-se de observar a alteração na probabilidade da adoção de uma política considerando-se as alterações no valor de uma ideia, exatamente porque um dado conceito não possui sempre o mesmo valor, ao contrário, este pode ser aumentado ou diminuído (Graham, Shipan, e Volden, 2012). Portanto, é preciso levar em conta a concorrência e o potencial de escolha que os governos terão sobre as diversas ideias políticas que fluem nos sistemas e canais sociais.

Quanto ao fator temporal, a sua importância é bastante evidente, sendo um dos aspectos mais positivos sobre a abordagem. De fato, a maioria das tradições científicas são estáticas, ignorando a dimensão temporal dos fenômenos (Box-Steffensmeier e Jones, 2004). Para o caso da difusão é fundamental, devido à importância que o tempo assume em qualquer processo de “comunicação” ou transmissão de ideias. Mesmo sem existir independente dos eventos, o tempo é um importante aspecto de qualquer atividade social. A dimensão temporal captura os momentos de transição, como quando um dado indivíduo

toma conhecimento sobre a existência de uma inovação e passa a avaliá-la (aceitar ou rejeitar); ou quando um dado indivíduo toma conhecimento sobre a adoção de inovação por outro(s) indivíduo(s) (Rogers, 2003).

Já no que diz respeito ao papel dos atores, destaca-se que os processos de difusão envolvem discricionariedade, a autonomia dos tomadores de decisão. Considera-se que os políticos e governantes devem possuir autonomia para criar ou adotar uma inovação política, levando-se em conta a importância que incentivos individuais apresentam nos processos de mudança. O foco recai sobre gestores e chefes políticos de governo, os quais decidem, em um dado momento, iniciar ou não um processo de difusão (Coelho, 2016). De modo complementar, outros atores relevantes nos processos de difusão são os empreendedores políticos. É inadequado supor que os atores que contribuem para o espalhamento de uma dada política serão necessariamente governantes com poder decisional, existindo outros atores que têm relevância para impulsionar a mudança política (Mintrom, 1997), como por exemplo burocratas, especialistas, integrantes de organizações da sociedade civil, entre outros.

Quanto os fatores por meio dos quais o fenômeno da difusão opera, a literatura destaca, para além dos internos e externos, que não se trata de um simples processo que ocorre devido à proximidade geográfica, mas envolve variados mecanismos de ação, como:

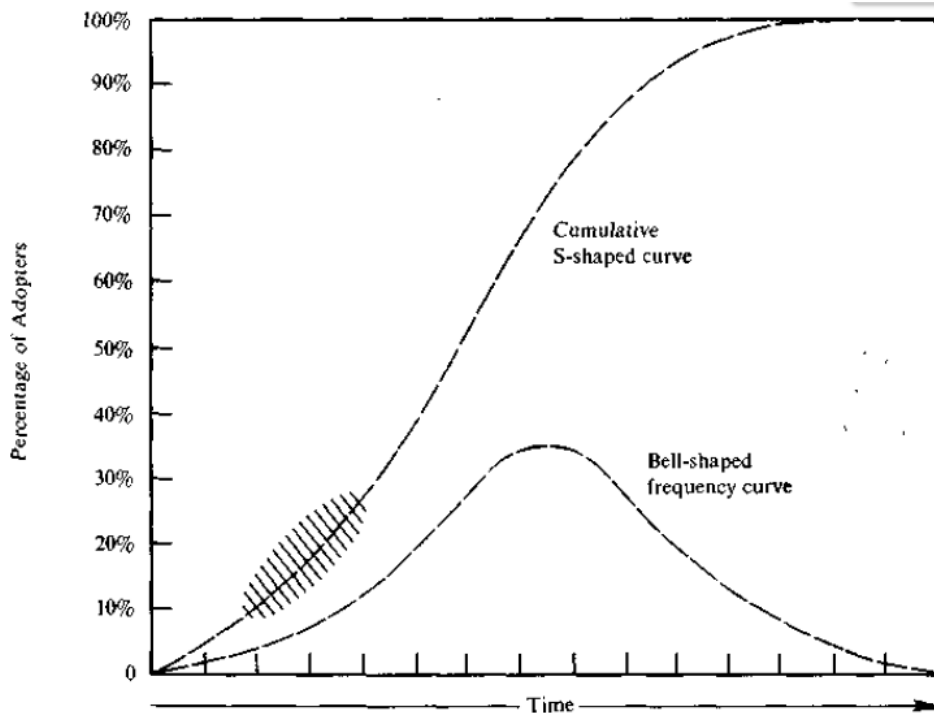
- (i) **Aprendizado:** processo em que tomadores de decisão usam a experiência de outros para estimar as prováveis consequências da adoção de uma nova política em sua jurisdição (Gilardi, 2012). É um processo bastante rico, que envolve bem mais do que apenas o resultado ou a efetividade de uma nova política. O aprendizado pode implicar na observação de aspectos específicos, como por exemplo o impacto que a adoção de uma nova política apresenta na opinião pública (Graham, Shipan, e Volden, 2012);
- (ii) **Coerção:** processo em que ocorre o uso de pressões políticas de uma instituição sobre outra para o alcance de um resultado específico, condicionando-se o uso de sanções, principalmente econômicas (Shipan e Volden, 2008). Ocorre frequentemente entre países, por meio de organizações internacionais (Gilardi, 2012) ou quando existe hierarquia entre unidades de um mesmo país (Shipan e Volden, 2008);
- (iii) **Competição intergovernamental:** processo em que escolhas são feitas tendo em vista a obtenção de vantagens sociais e econômicas sobre outros governos (Coelho, 2016). É quando os tomadores de decisão se antecipam ou reagem ao comportamento de outros governos, visando manter ou obter recursos, especialmente econômicos (Gilardi, 2012). Um bom exemplo disso é a guerra fiscal que se institui entre Estados vizinhos para atrair investimentos externos (Coelho, 2016). É oportuno diferenciar

este mecanismo da competição política eleitoral. Enquanto a competição intergovernamental consiste no comportamento estratégico entre governos de diferentes jurisdições e seus atores - visando evitar perdas ou garantir benefícios - (Baybeck et al., 2011) a competição política eleitoral consiste na disputa política interna para o controle sobre uma jurisdição.

- (iv) Emulação: processo em que a difusão ocorre por conta das suas propriedades normativas e socialmente construídas, ao invés de suas características objetivas (Gilardi, 2012). Trata-se de reproduzir algo por conta do valor social, especialmente quando executado por um ator influente. Em contraponto com o aprendizado, em que o foco é na ação, na emulação, também conhecida como imitação, o foco é na aspiração de semelhança (Shipan e Volden, 2008).

Tradicionalmente, os fenômenos de difusão são ilustrados pela curva S (*s-shaped*) e pela curva em formato de sino (*bell-shaped*) e ambas se adequam conforme distribuição normal da estatística (Rogers, 2003). No primeiro caso, o eixo Y representa o percentual do número de adotantes de uma política de forma acumulativa, e o eixo X representa o tempo; enquanto que no segundo, o eixo Y representa o percentual do número de adotantes de uma política por frequência e o eixo X também representa o tempo. A figura 1 ilustra ambas as curvas:

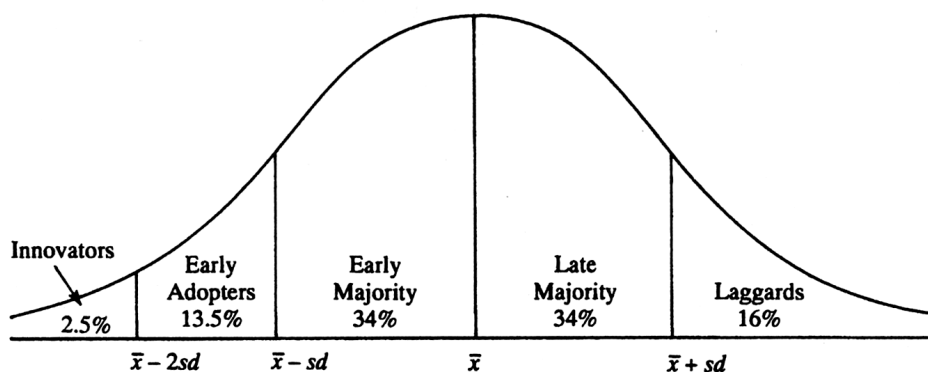
Figura 1: Curva S (*S-shaped*) e curva de sino (*bell-shaped*)



Fonte: Rogers (2003, p.244)

Nesta direção, é possível traçar os perfis dos adotantes das inovações, conforme a figura 2. Para tal, Rogers (2003) dividiu o processo de difusão a partir do tempo de espalhamento das ideias, criando categorias. Tem-se que alguns poucos são os primeiros inovadores, aqueles que apresentam primazia em processos de mudança, ainda que isso represente maiores riscos. Correspondem a menos de 3% do total de adotantes. Na sequência, os primeiros adotantes (*early adopters*), grupo um pouco maior que tende a introduzir práticas de inovação de uma maneira mais sutil. Correspondem a 13,5% do total de adotantes. Geralmente, estes dois primeiros grupos são compostos por governos com maior expertise e recursos para assumir os riscos e prover informações sobre a inovação, apresentando, portanto, papel de liderança frente a outros governos. Depois, vem a primeira maioria (*early majority*), grupo que representa o ápice da difusão, quando os riscos já são menores, exatamente pela existência suficiente de informações. Correspondem a 34% do total dos adotantes (49% cumulativamente). A maioria tardia (*late majority*) consiste nas unidades mais resistentes, céticas em relação à mudança, as quais só optam por alterações após a consolidação da inovação. Correspondem a 34% do total de adotantes. Por fim, os retardatários (*laggards*), últimos a adotar uma inovação (16% do total de adotantes), quando esta já foi amplamente difundida.

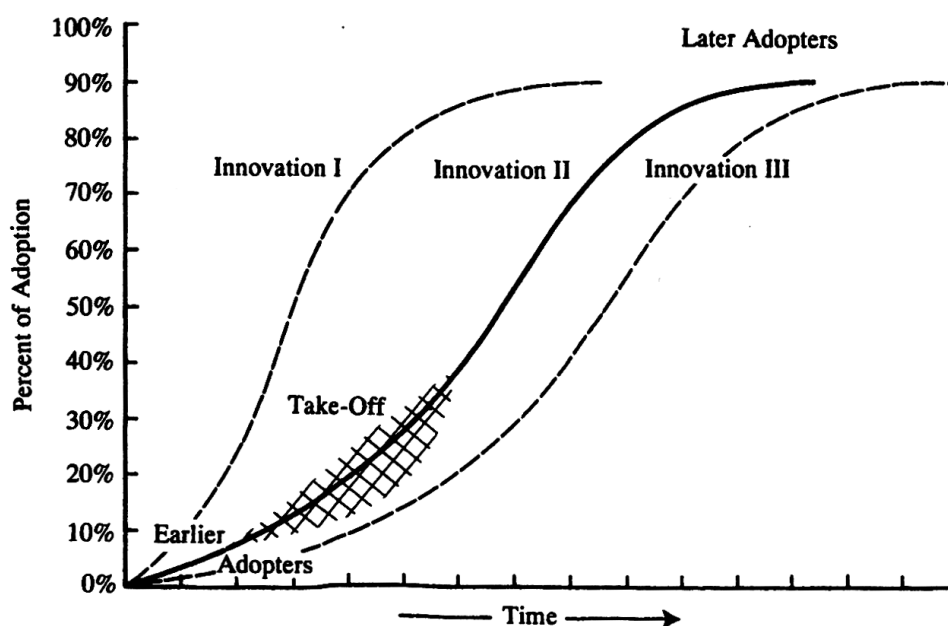
Figura 2: Categorias dos adotantes



Fonte:Rogers (2003, p.247).

Isto posto, o processo completo de difusão é representado na figura 3. Em função do tempo, as inovações políticas podem ocorrer de maneira mais célere ou de maneira mais devagar, de modo que é preciso considerar que cada ideia tem um tempo particular de processamento. Conforme a figura, o processo de difusão apresenta também concorrência até mesmo das inovações entre si.

Figura 3: O processo de difusão



Fonte: Rogers (2003, p.13).

2.1.2 Accountability e mudança institucional no Brasil

O entendimento da ideia de accountability política perpassa por dois estágios: primeiro, por sua origem e tradição na área de economia institucional da primeira metade do século XX, estando relacionada com a teoria da delegação (Przeworski, 1998); e, segundo, pela especificação que pode ser feita ao relacioná-la com os processos políticos, em que o termo accountability apresenta conotação fundamental para o sucesso das instituições democráticas (Miguel, 2005).

O conceito é aplicado em diversas áreas do conhecimento, apresentando, igualmente, desenvolvimento em diversos contextos, como nos estudos da administração, administração pública, ciência política, contabilidade, relações internacionais, psicologia, sociologia, entre outros (Mainwaring e Welna, 2003; Beuren e Zonatto, 2014; Bovens, Godin, e Schillemans, 2014). De fato, existe grande fragmentação, mas a principal fonte é a que nos remete à economia institucional, em que o conceito de accountability é intrínseco para o entendimento do problema do “*agent-principal*” - agente e principal (teoria da delegação) (Przeworski, 1998). O ponto de partida é o pressuposto de que as relações sociais são marcadas pela assimetria informacional e pelas falhas de mercado (externalidades, monopólios, bens públicos), capazes de gerar custos, tais como tempo, energia, disponibilidade financeira, entre outros. Uma determinada ação, então, possui variado grau de “executabilidade” de acordo com quem a realiza. Assim, tendo em vista a diminuição deste tipo de custo, algum principal delega responsabilidade para outrem (agente) executar uma tarefa ou objetivo específico em seu nome. Esta delegação acompanha um

ganho de autoridade, e o principal, ao invés de executar integralmente a tarefa, apenas se preocupa em monitorar o comportamento do agente (Przeworski, 1998).

O problema é que a relação de delegação que se estabelece também implica em riscos e custos (Lupia e McCubbins, 1994). Os chamados “problemas de agência”, risco moral (“moral hazard”) e a seleção adversa, são custos de transação (Huber e Shipan, 2000). O risco moral decorre porque o agente possui informações e experiências que o principal não possui (a partir da execução da delegação), além de saber, de antemão, qual o interesse do principal. Uma vez que os atores econômicos sempre maximizam as suas ações visando o seu benefício, é praticamente impossível esperar que o agente sempre aja segundo o interesse do principal. Assim, é possível, a depender do monitoramento, que o agente aja em benefício próprio sem o conhecimento do principal (Huber e Shipan, 2000). Quanto à seleção adversa, esta reflete a incapacidade do principal de selecionar apropriadamente o melhor agente para a delegação. O principal não possui informações completas sobre as habilidades e intenções do agente antes do contrato estar vigorando, e, como se depara com múltiplos agentes, as chances da seleção de um agente inapropriado aumenta (Huber e Shipan, 2000). É neste sentido que a accountability é o elemento-chave para equilibrar relações de delegação, exatamente porque visa sanar os problemas informacionais entre agentes e principais (Lupia e McCubbins, 1994).

Nesta direção, o preceito básico da accountability vem sendo relacionado com os processos políticos e, nestes casos, sua associação com a democracia é quase automática. Em seu desenvolvimento histórico, a democracia foi construída de maneira não isolada, sendo imbricada com outros conceitos como representação, liberalismo, republicanismo, federalismo, entre outros, de maneira que relações de delegação foram introduzidas nestes arranjos políticos¹⁴. Tradicionalmente, as instituições democráticas refletem três relações do tipo agente-principal:

(...) pela soberania popular a um Poder Legislativo e Executivo nacionais; pelo Executivo a ministérios, comitês; pelo Legislativo (ou seus líderes) a agências, onde estas possuem o papel de agentes (Cox e McCubbins¹⁵ apud Queiroz 2008, p.7-8.)

Neste contexto, a accountability tem sido a principal resposta para a resolução dos problemas de delegação decorrentes de algumas das contradições da democracia contemporânea. Accountability política se traduz na perseguição da máxima segundo a qual a

¹⁴O problema do amálgama que se construiu na prática é que alguns destes conceitos são, em certa medida, contraditórios e de difícil conciliação. Por exemplo, com a introdução da representação, a participação política nas democracias ganha uma denotação de escolha única, que ocorre com a seleção de alguns indivíduos que terão a participação ativa (tomarão as decisões políticas efetivamente) (Pateman, 1992).

¹⁵Cox, G.W.; McCubbins, M.D. “The institutional determinantes of economic policy outcomes” in Haggard, S; e McCubbins, M.D. (org.), *Presidents, parliaments and policy*, Nova York/Londres, Cambridge University Press, 2001

soberania do titular do poder político (povo) deve ser garantida em relação àqueles que de fato exercem tal poder. Isto implica na capacidade que os cidadãos possuem para sancionar e demandar respostas dos poderes que os governam, ao mesmo tempo em que é o dever dos agentes públicos de prestarem contas sobre os seus atos, bem como a possibilidade de serem avaliados, inquiridos e/ou responsabilizados pelos resultados das suas ações (Borowiak, 2011). É um princípio político (Arato, 2002) que influencia na performance dos atores públicos. Trata-se da busca da supremacia do interesse público frente ao interesse privado junto aos que ocupam o poder (O'Donnell, 1994; Queiroz, 2008). A accountability política e vários de seus termos correlatos, como prestação de contas, responsividade e transparência, representam elementos fundamentais para a democratização do Estado (Filgueiras, 2011), visto que contribuem para o equilíbrio das relações decorrentes da delegação de poder nas democracias, reafirmando a soberania popular através da redução do hiato informacional entre governantes e governados (Arato, 2002). Trata-se de controle do poder político, limitando-o e garantindo o seu exercício não arbitrário.

Existem várias abordagens teóricas da accountability política. As mais influentes são sobre os seus elementos e as suas dimensões. Os elementos mais importantes são justificação, inquirição e sanção (Schedler, 1999). Os dois primeiros implicam em um fator discursivo (*answerability*) enquanto o último em um fator sancionatório (*enforcement*). *Answerability*¹⁶ é a obrigação dos agentes públicos de informar, justificar os seus atos, bem como serem inquiridos, tendo relação com a separação entre governantes e governados (Arato, 2002). Já o *Enforcement*¹⁷ é a “execução” da accountability através da aplicação de sanções positivas ou negativas a partir da atuação dos agentes públicos (Schedler, 1999). Cabe ressaltar que não existe consenso na literatura sobre a obrigatoriedade deste último elemento para que se configure a accountability (Mainwaring e Welna, 2003). Alguns teóricos consideram que sem capacidade de sanção não há que se falar em accountability, mas em relação de superintendência (ainda que capaz de prover informações relevantes)(Moreno, Crisp, e Shugart, 2003). O resultado seria uma forma inferior ou sub-ótima de accountability. A ideia é de que se não existe sanção a capacidade de questionar e demandar respostas - *answerability* - pode ser ignorada sem consequências (Kenney, 2003). Por outro lado, outros teóricos apontam que o exercício da accountability é feito através de uma rede institucionalizada (O'Donnell, 1998), sendo possível a “divisão” de tarefas, ao passo que nada impede que a ação de organismos sem poder de sanção seja o ponto de partida para o acionamento das instâncias responsáveis pelo *enforcement* (Mainwaring, 2003). Deve-se considerar também que a accountability pode se manifestar dissociada de sanções do tipo “hard”, duras, de maneira que formas mais brandas de punição podem gerar grande impacto nos sistemas políticos como de fato

¹⁶Pode ser entendida como capacidade de responder a algo ou a alguém.

¹⁷Pode ser entendido como o cumprimento ou aplicação das exigências legais de um sistema normativo.

ocorre (Schedler, 1999)¹⁸. Assim, as variadas formas de manifestação da accountability não devem gerar uma classificação entre modalidades superiores e inferiores, pois é mais razoável interpretá-la como um conceito radial, com diversas formas possíveis de expressão (Schedler, 1999).

Quanto às suas dimensões, a principal divisão foi feita pelo teórico mais proeminente do tema, o cientista político argentino Guillermo O'Donnell, que identificou duas dimensões da accountability nas democracias: a dimensão vertical e a dimensão horizontal (O'Donnell, 1998). A primeira se dá, principalmente, através do exercício da participação política dos cidadãos, mas não se restringe apenas ao momento eleitoral. Trata-se de uma ação da população em direção ao Estado (Kenney, 2003), o que inclui os mecanismos de controle eleitoral¹⁹, mas também reivindicações sociais que ocorram através do exercício de direitos como o de liberdade de opinião, reivindicação, associação, entre outros tipos:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de 'accountability vertical'. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não (O'Donnell, 1998, p.28).

O entendimento decorrente é que mesmo sem capacidade legal de sanção -ressalvados os casos eleitorais, toda a pressão social é indispensável, tanto pelo acionamento das devidas instâncias responsáveis pelo controle, quanto para a exposição pública sobre ilegalidades e má conduta dos agentes públicos, sendo fundamental para que os mecanismos de accountability funcionem de maneira adequada e complementar (O'Donnell, 2002; Smulovitz e Peruzzotti, 2000). Estão incluídos nesta seara da accountability as demandas sociais pelo controle em todas as suas formas, inclusive a caracterização de Smulovitz e Peruzzotti (2000) a respeito da accountability societal²⁰.

A segunda dimensão, então, corresponde ao que O'Donnell (1998) denominou accountability horizontal, hipótese que descreve uma relação de controle entre os poderes constituídos do Estado. Essa dimensão pode ser entendida como a capacidade que insti-

¹⁸O autor cita os exemplos das Comissões da Verdade da ditadura militar no Chile e da África do Sul, as quais geraram bons resultados em termos de accountability mesmo sem capacidade plena de sanções.

¹⁹Basicamente a ideia de que os candidatos aprovados pela vontade popular obteriam novos mandatos enquanto que os reprovados não obteriam novos mandatos políticos

²⁰Apesar destes autores destacarem que teorizam sobre uma nova forma de controle cujo objetivo é suprir "muitos dos déficits intrínsecos dos mecanismos tradicionais da accountability" (Smulovitz e Peruzzotti, 2000, p. 33), é evidente que a forma de controle que descrevem, a qual busca mobilizar atores sociais sem capacidade legal de controle, como Organizações Não Governamentais, Movimentos sociais e os meios de comunicação, diz respeito ao que O'Donnell (1998) originalmente abarcou como accountability vertical.

tuições possuem para controlar outras instituições, envolvendo o sistema de freios e contrapesos entre os poderes estatais (O'Donnell, 1998). A accountability horizontal também apresenta certa relação com as várias modalidades de controle do poder político, como por exemplo o controle legislativo do parlamento sobre o governo executivo, o tradicional “checks and balances” (freios e contrapesos) ou o controle do poder judiciário sobre a legalidade dos atos da administração pública. Entretanto, a diferença reside no fato de que enquanto as relações de freios e contrapesos entre os poderes republicanos nem sempre envolvem responsabilização e sanção²¹, a accountability horizontal necessariamente envolve (Kenney, 2003):

Nas democracias consolidadas, a accountability opera não só, nem tanto, ‘verticalmente’ em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (exceto, retrospectivamente, na época das eleições), mas ‘horizontalmente’, em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) *que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras "impróprias" de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades.* (O'Donnell, 1994, p.32, nossos grifos).

Nestes casos de controle intraestatal, a lei deve ser o ponto de referência. Para accountability horizontal, então, é fundamental a existência de instituições legalmente constituídas para fiscalizar ou aplicar sanções a outras instituições. Trata-se do Estado controlando a si mesmo. É um conceito que representa ações que possuem o poder público como autor e destinatário, ocorre do Estado em direção ao Estado, envolvendo mais de uma instituição. Ou seja, não se trata de um controle exatamente endógeno (Kenney, 2003), pois, ainda que o poder público seja um só, vários são os seus executores. Para tanto, é fundamental:

(...) a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências dos Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'Donnell, 1998, p. 40).

Assim, o principal escopo da accountability horizontal pode ser delimitado sinteticamente:

- De modo similar a accountability vertical, os destinatários das ações são os agentes estatais;

²¹Um exemplo é a submissão de nomes de autoridades para ocupação de cargos, a chamada sabatina em que a indicação do poder Executivo deve ser confirmada pelo poder Legislativo. Não existe nenhuma consequência caso o nome seja rejeitado pelo poder Legislativo além da não nomeação.

- Em contrapartida, os sujeitos da accountability horizontal são também agentes do Estado;
- Envolve ações que vão desde o monitoramento e inquirição, até poder de sanção e *impeachment* dos funcionários públicos;
- Está relacionada com ações e omissões ilícitas nos termos legais (transgressão do sistema de “*rule of law*”);(Kenney, 2003; Mainwaring e Welna, 2003; O’Donnell, 1998; Schedler, 1999).

Cabe ressaltar que o desenvolvimento da ideia de accountability política, inclusive teoricamente, possui importante ênfase a partir do debate histórico, social e científico, que buscou lançar luz: (i) nas razões que conduzem os sistemas políticos para regimes autoritários, (ii) na questão da transição democrática, (iii) nos fatores determinantes da democracia e (iv) nos elementos que impactam sua qualidade (Mainwaring e Welna, 2003; Ricupero, 2014). No caso do Brasil e de outros países da América Latina, esse debate sobre controle do poder político se tornou mais latente após o fim dos regimes autoritários, o que ocorreu a partir da redemocratização da década de 1980 (Campos, 1990).

A própria noção de transição, com a qual O’Donnell e Schmitter (1988)²² trabalham, tem como referência principal a categoria de regime. Ou melhor, a passagem do autoritarismo para ‘outra coisa’ de natureza incerta, que tenderia a ser a democracia, se encerraria quando os atores passam a respeitar ‘um conjunto de normas mais ou menos explícitas’, ou seja, se produzisse um regime político (Ricupero, 2014, p.104).

Neste contexto, o conceito de accountability ganhou ênfase ímpar perante a sociedade civil, políticos e cidadãos, especialmente pela constatação de déficits causados pela inexistência e/ou fragilidade do controle intraestatal (dimensão horizontal) (Mainwaring, 2003). Para várias das novas poliarquias²³, países que transitaram de regimes autoritários para democráticos na década de 1980, principalmente na América Latina (Argentina, Brasil, Peru, Equador), no leste europeu (Polônia) e Ásia (Coréia do Sul e Filipinas), a democracia só se consolidaria a partir de uma “segunda transição”, resultado direto da construção de instituições políticas capazes de reforçar aspectos como a participação social e a contestação política (O’Donnell, 1994). A qualidade da democracia nestes locais e o conseqüente sucesso destes regimes perpassariam por sucessivas transições em direção à institucionalização da democracia representativa e pelo aprimoramento causado pela

²²O’Donnell, Guillermo e Schmitter, Philip. “Transições do regime autoritário: primeiras conclusões”. Rio de Janeiro: Edições Vértice, 1988.

²³Segundo Dahl (1997), a poliarquia é a configuração mais próxima do ideal democrático, pois busca a contínua responsividade do governo junto as preferências de seus cidadãos a partir do grau da participação política e a possibilidade de contestação pública.

resolução dos déficits de accountability diagnosticados. O pensamento expoente é que alcançar um regime democrático requer mais do que a existência de eleições livres, antes exige a consolidação da representatividade institucionalizada, o que depende de complexos avanços para estruturar as instituições democráticas:

(...) Um estado de direito verdadeiramente democrático que assegure os direitos políticos, liberdades civis e mecanismos de responsabilização (ou accountability), capazes de garantir a igualdade política de todos os cidadãos e limitar potenciais abusos do poder estatal(O'Donnell, 2004, p.32)²⁴.

O'Donnell (1994) caracterizou estas novas poliarquias como democracias delegativas, locais em que os regimes democráticos se encontravam estagnados em uma situação na qual, ao mesmo tempo em que não existiam riscos da volta de regimes autoritários, também não se observava uma melhora em direção a institucionalização plena do sistema legal de direitos e liberdades civis. A aposta construída para estas novas poliarquias foi a de que o fortalecimento da accountability horizontal seria fundamental para a segunda transição democrática, tendo em vista a fragilidade das instituições de controle (dimensão horizontal da accountability), principalmente àquelas responsáveis pela punição para casos de corrupção ou desvio de agentes públicos (Figueiredo, 2001; Melo, 2007; O'Donnell, 1998).

Para o caso brasileiro, o próprio trabalho original de O'Donnell (1998) sobre accountability nasce a partir do diagnóstico da fragilidade das instituições responsáveis por exercer o controle do poder político, traços prováveis do autoritarismo recente. Em posição similar, Figueiredo (2001) argumenta que a atuação indireta do Congresso Nacional como agência de accountability horizontal tem um importante papel como instituição provedora de informação, sendo fundamental para fortalecer os mecanismos de accountability vertical. No entanto, reconhece a fragilidade da accountability horizontal no país. Já Taylor e Buranelli (2007) argumentam que a debilidade do trabalho conjunto das instituições é um problema que precisa ser superado, e que as organizações de controle não são capazes de produzir ações cooperativas e coordenadas, situação que se mantém conforme trabalhos mais recentes (Aranha e Filgueiras, 2016; Filgueiras, 2015). Na prática, as punições, em sua maioria, são midiáticas e morais (Taylor e Buranelli, 2007).

Atualmente, passados mais de 30 anos da nova constituição brasileira, pode-se afirmar que este diagnóstico sobre a fragilidade da accountability horizontal no país foi acertado, assim como foi acertada a adoção de ações nas instituições do sistema político para mitigar este problema. O panorama atual reflete uma situação em que várias mudanças e reformas foram executadas com a intenção de gerar o fortalecimento da ac-

²⁴Original: (...) “a truly democratic rule of law that ensures political rights, civil liberties, and mechanisms of accountability which in turn arm the political equality of all citizens and constrain potential abuses of state power”.

accountability, fruto de vários processos de mudança gradual e incremental das instituições políticas (Praça e Taylor, 2014). É possível falar em fortalecimento das instituições de accountability (Power e Taylor, 2011), o que envolveu uma gama de fatores endógenos, exógenos e sistêmicos à conjuntura política (Aranha e Filgueiras, 2016). De fato, passou-se de um estágio anterior caracterizado pelo não-agendamento da questão de controle e accountability, assumindo, atualmente, um caráter mais efetivo de enfrentamento aos déficits de accountability (Melo, 2014). O primeiro passo foi a própria redemocratização da década de 1980, já que os valores democráticos não guardam o mínimo de tolerância com práticas corruptas; ou seja, o trato com a corrupção é diferente: “a democracia tornou a corrupção no Brasil mais transparente à opinião pública (...)” (Filgueiras et al., 2010, p. 332). Os sucessivos escândalos de corrupção, falta de controle e impunidade contribuíram para evidenciar para o público a necessidade de maior transparência, abertura governamental e moralização da política (Filgueiras, 2011).

“A Constituição de 1988 e o retorno da democracia no Brasil representaram uma conjuntura crítica essencial, a qual desencadeou esse processo de mudança incremental das instituições de accountability. Primeiro, por fixar no cume institucional uma cadeia complexa e grande de competências, regras e processos. Segundo, porque a Constituição de 1988 implicou mudanças organizacionais e de práticas no interior dessas instituições. **Portanto, de um contexto de vazio de instituições de accountability horizontal, no Brasil, passamos a constituir mudanças incrementais que significaram o desenvolvimento de novas práticas de gestão pública e o gradativo empoderamento das instituições de accountability.**” (Aranha e Filgueiras, 2016, p.19, nossos grifos).

Assim, a Constituição promulgada em 1988 prescreveu importantes princípios para uma atuação do Estado pautada pela transparência e impessoalidade²⁵. Além disso, a Carta Magna também expandiu os poderes institucionais de órgãos de controle, como Ministério Público, Polícia Federal e Tribunal de Contas da União (Arantes, 1999; Speck, 2000; Taylor e Buranelli, 2007).

Adicionalmente, outras reformas da administração pública culminaram na criação de várias organizações, tais como o Conselho Nacional de Justiça - CNJ e o Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, no âmbito da reforma do judiciário em 2004, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF em 1998 (Praça e Taylor, 2014) e a Controladoria-Geral da União - CGU, criada em 2001, centralizando as funções de controle interno, antes espalhadas em diversas pastas ministeriais (Praça e Taylor, 2014;

²⁵Vide a publicidade dos atos públicos como princípio da Administração Pública (Brasil, 2015, art.37) e a garantia aos cidadãos do direito de receber informações dos órgãos públicos (Brasil, 2015, art. 5, inc. XXXIII)

Speck, 2002). Também concorrem para o reforço no arcabouço institucional do país, a criação de instrumentos específicos, como o Código de Ética dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8429/1998), a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8666/1993), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei da Ficha Limpa (Lei complementar nº 135/2010) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12527/2011) (Praça e Taylor, 2014).

Outras mudanças ocorreram no plano do surgimento de instituições participativas, como os Conselhos de Políticas Públicas e o Orçamento participativo. Em certa medida, estas instituições fortalecem a dimensão discursiva da accountability no sentido de aumentar a participação da sociedade²⁶. Da mesma maneira, a nova constituição instituiu três institutos para o exercício da democracia direta: referendo, plebiscito e iniciativa popular²⁷.

É claro que estas mudanças, por si só, não garantem a accountability, mas explicitam o reconhecimento da necessidade de ações que contribuam para o desenvolvimento prático deste conceito. A própria dificuldade na construção do significado do termo, que não possui tradução exata para o português (Campos, 1990; Pinho e Sacramento, 2009), é ilustrativa do desafio que permeia este campo social. Apesar dos avanços nas instituições de controle, o fato é que ainda existem óbices e limitações, principalmente quando se observa a dificuldade de se garantir a responsividade, transparência e punição. Infelizmente, o país ainda não conseguiu realizar uma mudança ecológica do sistema de accountability, capaz de gerar cooperação entre as instituições e continuidade racional das ações (Aranha e Filgueiras, 2016; Taylor e Buranelli, 2007) e tampouco que as decisões judiciais ocorram em tempo célere (Aranha, 2017).

Alguns dos principais entraves se originam da capacidade de interação entre as instituições de controle (Aranha e Filgueiras, 2016), já que existem diferenças no relacionamento entre estas instituições, o que repercute em falta de uniformidade (investigações em que a Polícia Federal participa em conjunto com o Ministério Público, por exemplo, são concluídas mais rapidamente do que investigações conjuntas entre o Ministério Público e o TCU) (Aranha, 2017). Já no âmbito das etapas da accountability, tem-se o privilégio dos estágios investigatórios em detrimento de um contínuo monitoramento preventivo e a aplicação de sanções, etapas cruciais para alteração das estruturas e do sistema de in-

²⁶Apesar das críticas sobre os institutos participativos gerarem as mesmas distorções da representação tradicional, além da ausência de poder decisório vinculativo (Miguel, 2017), estes novos arranjos possuem um importante potencial ainda a ser explorado (Almeida e Cunha, 2011).

²⁷Os instrumentos de consulta pública (plebiscito e referendo) apesar do seu potencial de educação política e aperfeiçoamento da cidadania são muito pouco utilizados (Benevides, 1994). Quanto à iniciativa popular, as condicionantes para sua apresentação em um país extenso como o Brasil a torna muito dificultosa. Até o fechamento deste trabalho, identificou-se que apenas quatro projetos de iniciativa popular se tornaram leis e apenas quatro consultas públicas foram realizadas (referendo ou plebiscito), sendo duas locais e duas nacionais.

centivos, e também para a redução da sensação de impunidade. A dificuldade em impor accountability acaba por fragilizar a confiança popular na democracia e nas instituições (Taylor, 2011, p.156).

2.1.3 Determinantes da accountability

A consolidada literatura de accountability enumera fatores de diversas naturezas como capazes de influenciar este importante componente da vida pública. O espectro varia de fatores mais evidentes, como a democracia e processo eleitoral, renda e escolaridade da população, e perpassa até elementos mais sutis, como fatores geográficos e gênero (Lambsdorff, 2006). A seguir, apresentar-se-á breve exposição sobre as tradições que vêm trabalhando com o tema, procurando elucidar os determinantes da accountability.

A fonte mais consolidada é a da economia da corrupção (*economics of corruption*), literatura internacional que apresenta teoria e empiria afinados ao que condiz com os fatores determinantes do desenvolvimento qualitativo dos regimes políticos. Os trabalhos mais influentes são da economista Rose-Ackerman (2006). Os fatores usualmente apontados como capazes de influenciar as relações de accountability são: tamanho do setor público; qualidade da regulação econômica; graus de competição econômica; Produto Interno Bruto - PIB; estrutura e formas de governo; descentralização política; competição política; Índice de Desenvolvimento Humano - IDH; alfabetização e escolaridade; renda; urbanização; acesso a serviços; entre outros (Bardhan e Mookherjee, 2005; Davoodi e Tanzi, 2001; Lambsdorff, 2006; Rose-Ackerman, 2001, 2006; Yilmaz et al., 2008). De uma maneira geral, acredita-se que graus elevados de desenvolvimento econômico e social, bem como um alto dinamismo da economia contribuem para o equilíbrio social: quanto maior a capacidade informacional da população, e, conseqüentemente, a sua autonomia, e, quanto menor a dependência do setor privado em relação ao setor público, menor a predisposição por parte dos atores sociais de apresentarem comportamentos desviantes (Rose-Ackerman, 2001, 2006).

Apesar do foco desta tradição ser, obviamente, nos aspectos econômicos da corrupção, apresenta, indiretamente, desdobramentos teóricos para a accountability política. Entende-se que a accountability é mais ampla do que a corrupção, envolvendo também casos de ineficiência, má gestão e irracionalidade administrativa, sendo uma relação mais ampla de controle. De toda maneira, ainda que boa parte das discussões ocorram nos termos da economia, principalmente em relação ao crescimento e desenvolvimento econômico, os avanços teóricos já alcançados, com as devidas adaptações, não devem ser menosprezados, até mesmo porque parte do que a economia da corrupção se propõe a explicar diz respeito à dinâmica política. Não obstante, os trabalhos empíricos desta tradição que se debruçaram sobre o caso brasileiro apresentam como prioridade principal a elucidação

de questões políticas - a contribuição inicial de Silva (1999) produziu importante diagnóstico sobre a fragilidade institucional do sistema de controle brasileiro: “Existe uma máquina institucional dispendiosa para controlar a corrupção; no entanto, esta se encontra espalhada e descontrolada, e a impunidade é a regra, não a exceção” (Silva, 1999, p.27)²⁸. Já os trabalhos de Ferraz e Finan (2008, 2011) analisaram o impacto da atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) no que condiz ao reforço da diminuição da corrupção por meio dos processos eleitorais; Já Avis, Ferraz, e Finan (2018) analisam os desdobramentos da atuação da CGU em relação à reincidência de corrupção em municípios que já foram auditados.

Uma segunda tradição já bastante consolidada é a oriunda da ciência política. O berço teórico sobre o tema remete aos clássicos da política com as discussões dos antigos a respeito das melhores formas de disposição e exercício do poder, os quais explicitaram inúmeras tipologias sobre as virtudes do poder político, bem como das suas desvirtuações (Aristóteles, 1997, 2017; Platão, 2008). O tema passou por amadurecimento na modernidade com a conclusão, ainda atual, de que somente o poder controla o poder, desdobrando-se na teoria da distribuição e repartição do poder e na necessidade de “freios e contrapesos” (*checks and balances*) (Hamilton et al., 2003; Montesquieu, 2008). Nos presentes dias, o debate está altamente relacionado com os desafios das democracias contemporâneas (Borowiak, 2011; Bovens et al., 2014; Campos, 1990; Filgueiras et al., 2010; Filgueiras, 2011; Lavallo e Isunza Vera, 2011; Miguel, 2005; O’Donnell, 1994; Pinho e Sacramento, 2009), conforme já explicitado. Outros trabalhos buscam elucidar a consolidação de formas não eleitorais ou institucionais de accountability (Blake e Morris, 2009; Mainwaring e Welna, 2003; O’Donnell, 1998; Olivieri, 2010; Power e Taylor, 2011; Praça e Taylor, 2014; Schedler, 1999; Taylor e Buranelli, 2007) De toda maneira, os fatores usualmente apontados pela teoria da ciência política como capazes de influenciar relações de accountability são: sistema político e democracia; competição política; ciclo eleitoral; abstenção e participação política; ideologia; alianças político-partidárias e coalizões de governo; opinião pública; mídia; cultura e valores políticos; gênero; capacidade institucional, burocracia e burocratas; atores políticos; instituições políticas; geografia e história local; entre outros (Aranha, 2017; Avelino et al., 2013; Mainwaring e Welna, 2003; O’Donnell, 1998; Olivieri, 2010; Pereira et al., 2009; Power e Taylor, 2011; Praça e Taylor, 2014; Taylor e Buranelli, 2007).

Apesar de existir bastante conhecimento produzido sobre o tema, ainda existem elementos a serem desenvolvidos, sobretudo no que condiz a abordagens quantitativas. Boa parte disto se deve a ausência da disponibilidade de dados que possibilitem a realização de testes estatísticos, panorama que vem se modificando com a criação da

²⁸Original: There is a costly institutional machine to control corruption; however, it is widespread and uncontrolled, and impunity is the rule, not the exception.

Controladora-Geral da União (CGU), a qual vem divulgando informações importantes sobre o desempenho de governos e qualidade da gestão pública, especialmente os dados amostrais do programa de fiscalização e sorteios. De fato, a produção científica majoritária ocorre através de abordagens qualitativas, e ainda são poucos os trabalhos que objetivam aplicar e testar os conceitos das teorias da accountability. Dentro deste contexto, os trabalhos de Aranha e Filgueiras (2016); Aranha (2017); Avelino et al. (2013); Hidalgo et al. (2016); Melo et al. (2009); Pereira et al. (2009); Pereira e Melo (2015), compõem avanços fundamentais para a abordagem quantitativa, ao mesmo tempo em que auxiliam a abordagem teórica ao realizar testes sistemáticos sobre os fatores determinantes da accountability. As principais evidências empíricas encontradas demonstram que as ações de accountability apresentam impacto em diversos aspectos dos sistemas políticos, tais como ciclo eleitoral e reeleição (Pereira, Melo, e Figueiredo, 2009; Pereira e Melo, 2015), relação entre políticos e burocratas (Hidalgo, Canello, e Lima-de Oliveira, 2016; Melo, Pereira, e Figueiredo, 2009; Olivieri, 2010), interação entre instituições de controle (Aranha e Filgueiras, 2016; Aranha, 2017), capacidade de investimento governamental (Olivieri, 2016), governança fiscal (Melo et al., 2014; Santiso, 2006), controle social e diminuição da corrupção (Avelino, Barberia, e Biderman, 2013).

Adicionalmente, uma série de estudos bastante próxima à ciência política é a da administração, contabilidade e economia públicas. A partir de um viés mais legalista, este campo se volta para a análise da efetividade governamental, principalmente através da avaliação de instrumentos públicos, como o orçamento, a transparência e federalismo fiscal. Para o caso brasileiro, os trabalhos se concentram na avaliação dos mecanismos de transparência governamental, verificando, por exemplo, o cumprimento de regras pelos governos (Cruz et al., 2012; Melo et al., 2014; Raupp e de Pinho, 2011; Silva et al., 2014; Zuccolotto e Teixeira, 2014) (especialmente no que diz respeito à publicidade de informações) ou à análise sobre a efetividade dos trabalhos das instituições de controle (Hidalgo, Canello, e Lima-de Oliveira, 2016; Rocha, 2013; Teixeira e Cordeiro, 2013; Telhado, 2016). Os principais fatores usualmente apontados por esta tradição como determinantes são: capacidade institucional; burocracia; governança; práticas de governo; hierarquia; regras do funcionalismo público; descentralização fiscal; regras orçamentárias; transparência e transparência fiscal (Yilmaz et al., 2008; Zuccolotto e Teixeira, 2014).

É preciso ressaltar que existe fluidez entre este campo e a ciência política, de modo que a principal diferença reside na ausência de preocupação com os aspectos políticos da teoria. Ou seja, muitos desses trabalhos da administração pública não apresentam compromisso explícito com os fenômenos políticos, motivo que justifica essa clivagem. Por outro lado, outros trabalhos desempenham este compromisso, apresentando importantes contribuições para a elucidação dos fenômenos da accountability política (Melo, Pereira, e Souza, 2014; Hidalgo, Canello, e Lima-de Oliveira, 2016; Zuccolotto e Teixeira, 2014).

Dessa forma, ressalva-se que essas diferentes tradições frequentemente compartilham dos mesmos pressupostos e suposições teóricas, e que, na prática, a interseção entre as disciplinas é bem mais fluida do que a esboçada aqui. Não existe pretensão de classificar um fator como originário exclusivo de uma ou outra teoria, apenas de apontar o escopo que cada tradição vem apresentando no desenvolvimento de seus trabalhos. As pesquisas da economia da corrupção, por exemplo, utilizam-se de variáveis políticas, ainda que a sua intenção de explicação recaia, majoritariamente, nos fatores econômicos. Ademais, de toda a crescente produção sobre o tema, conclui-se que não existe literatura dominante ou hegemônica, sendo a multidisciplinariedade uma característica presente (Beuren e Zonatto, 2014).

2.2 Teoria e Hipóteses

Uma vez estabelecido o panorama geral do estudo e também apresentados os principais determinantes da accountability, serão estabelecidos os fatores capazes de influenciar a capacidade de governos em prestar contas e, igualmente, dos governantes em apresentarem bom comportamento no que condiz ao cumprimento das regras.

O interesse deste trabalho está concentrado nas chamadas “falhas” ou “déficits” de accountability, definidas como as irregularidades cometidas pelos atores políticos no trato com a coisa pública devidamente comprovadas pelas instâncias de controle pertinentes. Neste sentido, entende-se que os determinantes da accountability são também fatores prováveis de explicar a sua ausência. Pretende-se estabelecer um panorama teórico que avalie a difusão do controle na área de desenvolvimento social a partir da comparação entre governos. Ou seja, analisar a difusão, entendida aqui a partir do comportamento apresentado pelos tomadores de decisão quando enfrentam condições similares, buscando elucidar a existência de evidências de que governos tomam decisões similares quando enfrentam condições similares (Baybeck et al., 2011; Elkins e Simmons, 2005; Shipan e Volden, 2008; Walker, 1969).

Em primeiro lugar, acredita-se que importantes fatores políticos contribuam para a explicação do fenômeno. A ideia de competição política é uma delas. Para o caso em comento, espera-se que a competição entre as elites favoreça a prestação de contas exatamente pela possibilidade de alternância de poder, bem como o papel ativo que os atores rivais do governo desempenhem monitorando e contestando as ações dos mandatários (Rose-Ackerman, 2006). Essa tese apresenta algumas evidências empíricas para o caso brasileiro na esfera estadual (Melo, Pereira, e Figueiredo, 2009). Espera-se que a existência de oposição contribua para a atuação das agências de controle e para a descoberta das falhas de accountability. De maneira complementar, em contextos de fragilidade institucional, em que as ações de controle não são adequadamente desenvolvidas, como é

o de muitos municípios brasileiros, também é crível que o acirramento da disputa política incentive comportamentos desviantes por parte dos atores políticos exatamente pelo contexto de baixa punibilidade e pelo risco da alternância de poder (Pereira, Melo, e Figueiredo, 2009). Assim, a redução da competição política reduz a necessidade dos governantes em atender diversos interesses sociais (Chhibber e Nooruddin, 2004), inclusive interesses escusos:

A politização da tomada de decisão local pode encorajar a formulação de políticas com base mais no partidarismo, no clientelismo e na reciprocidade de benefícios. A extrema politização dos pleitos de escolha local podem resultar em uma alternância de poder em que cada partido tem a sua chance de devorar por um curto período de tempo, como vem sendo alegado no caso dos conselhos locais da Bolívia (Yilmaz et al., 2008, p.9)²⁹

De toda forma, espera-se que seja mais provável, para o caso dos municípios brasileiros, que as falhas de accountability ocorram em contextos de baixa competição, ou seja, que uma maior disputa política contribua para prevenção de casos de violação às regras (Yilmaz et al., 2008). A divisão de poder aumenta as possibilidades de contestação pública, o que é positivo para a evolução dos elementos de accountability presentes nos sistemas democráticos (Dahl, 1997). Neste sentido, foram elaboradas duas hipóteses referentes ao fator competição política a partir da disputa eleitoral, explorando duas dimensões complementares: competição política no âmbito do poder executivo e no âmbito do poder legislativo. Entende-se que a corrida eleitoral indica a disputa política em uma determinada jurisdição. As hipóteses, então, são:

- Hipótese I: *Quanto menor o grau de competição política eleitoral no âmbito do poder executivo municipal, maior a propensão a falhas de accountability.*
- Hipótese II: *Quanto menor o grau de competição política eleitoral no âmbito do poder legislativo municipal, maior a propensão a falhas de accountability.*

Outro fator político bastante relevante é a ideologia. A agenda de accountability está presente na plataforma dos governos independentemente do espectro partidário. Normalmente, o fator que mais se aproxima da ideologia nas pesquisas consiste nas coalizões governamentais, as quais são representadas pela afiliação comum dos governantes a um mesmo partido, como, por exemplo, se prefeitos de partidos da base do Presidente da República são menos investigados por órgãos federais do que prefeitos que não são de partidos da base. No caso em questão, intenta-se analisar o fator ideológico a partir do

²⁹Original: Politicization of local decision-making may encourage policy-making based more on partisanship, clientelism, and the reciprocation of benefits. Extreme politicization of local decision-making might result in the circulation of posts whereby each party has a chance to dig in for a short period of time as is reportedly the case in Bolivia's local councils.

partido dos governantes. Apesar de existir descrédito em relação às diferenças programáticas dos partidos políticos, tal como apontada por Zuccolotto e Teixeira (2017), o fato é que são instituições centrais do sistema político com capacidade para atuar como patrocinadores do desenvolvimento de políticas específicas, como demonstrado no caso da difusão do Orçamento Participativo (Wampler, 2008). Desta maneira, considerando que se observa o caso de políticas de desenvolvimento social, espera-se que os riscos de falha dos governos de esquerda sejam maiores, visto que, em tese, são governos que realizam mais investimentos em áreas sociais. Ou seja, governos de esquerda possuem maior abertura à provisão social, sendo mais ativos na provisão de políticas (Przeworski, 1985), enquanto que governos de direita tendem a apoiar políticas mais liberais (Mainwaring et al., 1999), inclusive estado mínimo, eficiência na gestão pública e uma cobrança maior sobre menor interferência do estado na vida pública. A partir disto, elaborou-se a seguinte hipótese:

- Hipótese III: *Partidos de esquerda (direita) possuem maior (menor) propensão a falhas de accountability.*

Ainda na esfera política, pretende-se observar o efeito da reeleição nas relações de accountability. De fato, o ciclo eleitoral é talvez o fator político mais testado pelos trabalhos científicos entre as diferentes tradições. Isto porque se trata da clássica hipótese quando se fala em accountability. Em resumo, a accountability eleitoral ainda é o elemento de democracia direta presente nos sistemas políticos atuais, através do qual os cidadãos avaliam diretamente os seus governantes. A literatura aponta que governantes com expectativa de reeleição possuem menores índices de falhas de accountability, enquanto que governantes que não dispõem desta expectativa tendem a apresentar maiores problemas relacionados à accountability (Ferraz e Finan, 2011).

Neste sentido, os resultados existentes para o caso municipal brasileiro indicam que o momento eleitoral, especialmente o ano eleitoral, é bastante relevante para diminuição das falhas de accountability (Pereira, Melo, e Figueiredo, 2009), tendo seu efeito potencializado através da função informacional dos meios de comunicação (Ferraz e Finan, 2008). Os processos de accountability que se pretendem analisar não possuem uma janela temporal tempestiva, no sentido de apresentarem impacto no ciclo eleitoral, devido ao fato de que a análise processual - que perpassa a CGU e TCU - se encerra muito posteriormente ao escrutínio eleitoral. Assim, os aspectos de reeleição não se apresentam como adequados³⁰. De toda forma, é possível avaliar se existem diferenças de acordo com os mandatos políticos - se prefeitos em primeiro mandato apresentam mais problemas de accountability (Pereira, Melo, e Figueiredo, 2009), ou o contrário, prefeitos em

³⁰É oportuno ressaltar que os trabalhos de Ferraz e Finan (2008, 2011) e Pereira, Melo, e Figueiredo (2009), dispõem de base de dados distinta que os permitiram avaliar a interação entre o trabalho das instituições de controle e a reeleição. Ademais, os trabalhos possuem algumas limitações. Enquanto os dois primeiros analisam o período de 2000 a 2008, o terceiro foca apenas no estado de Pernambuco.

segundo mandato, e, portanto, sem possibilidade de reeleição para o cargo, apresentam mais problemas de accountability (Ferraz e Finan, 2008). Assim, é oportuno avaliar a continuidade de governo e a possível expertise técnica adquirida, observando, em uma perspectiva temporal ampla, se a continuidade do governante influenciou na ocorrência das falhas de accountability. Ao mesmo tempo, é possível avaliar se o momento em que o governante ocupa o cargo apresenta influência em seu comportamento. Uma vez que se pretende analisar a tomada de decisão e autonomia dos governantes no trato com procedimentos de prestação de contas, a variável centrada na experiência do governante ganha relevância. Assim, elaborou-se a seguinte hipótese para teste:

- Hipótese IV: *Prefeitos que cumprem o primeiro mandato possuem maior propensão a falhas de accountability.*

Quanto à participação popular, sabe-se que a existência e participação social através dos conselhos tem sido positiva para a melhora nos processos de accountability (Yilmaz et al., 2008). No nosso caso, intenta-se analisar o impacto da existência dos conselhos de políticas finalísticas, com participação paritária entre governo e sociedade civil (Brasil, 1993). A legislação dispôs como condição para recebimento de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social a existência e funcionamento de conselho municipal (Brasil, 1993, art. 30). Dentre outras competências, os conselhos exercem a orientação e o controle dos respectivos fundos municipais, aprovam a política municipal de assistência social em âmbito local, fazem inscrição e fiscalização de entidades de assistência social, acompanham a execução da política de assistência social, bem como apreciam e aprovam as propostas orçamentárias (Brasil, 1993). Para o caso da saúde, existem evidências empíricas de que conselhos de área finalística, especialmente os mais institucionalizados, podem contribuir para a diminuição de problemas de accountability (Avelino et al., 2013). Da mesma forma espera-se, para o caso de desenvolvimento social, que a não existência de instituições competentes para monitorar as ações de governo é fator que deve contribuir para uma maior incidência de falhas de accountability, visto que apesar da legislação ser mandatária e prever que estes órgãos são permanentes desde 1993, a mesma norma conferiu atribuição específica para que cada ente federativo, através de legislação própria, regulamente o funcionamento dos mesmos. Assim, a criação de conselhos não seguiu um padrão automático, existindo ampla variação na sua criação. A hipótese construída é a que segue:

- Hipótese V: *Governos que não dispõem de conselhos de participação popular possuem maior propensão a falhas de accountability.*

Elencou-se também, como fator de influência, a dimensão social presente nas jurisdições dos governos. Tradicionalmente, governos inseridos em sociedades que dispõem de

melhores condições tendem a ser mais *accountables*, devido ao favorecimento potencial que estes fatores provocam no controle informacional da sociedade sobre o governo. Em tese, melhores índices de alfabetização, escolaridade, renda, acesso a bens e serviços favorecem a *accountability*, visto que contribuem para a autonomia da população e para uma maior capacidade de fiscalização sobre os governantes (Bardhan e Mookherjee, 2005). Similarmente, a transição para o desenvolvimento pode impactar negativamente a questão da *accountability*, visto que, com mais investimentos e recursos aplicados, maiores as chances da ocorrência de perdas de agência, ineficiência e *rent-seeking* em comparação com lugares já desenvolvidos (Yilmaz et al., 2008). Portanto, estima-se que sistemas políticos que disponham de piores indicadores sociais apresentem menores condições de cumprimento das regras de *accountability*. Para o caso brasileiro, sabe-se que governos que possuem menores índices de desenvolvimento e apresentam maior dependência econômica do setor público apresentam mais irregularidades no monitoramento executado pelas Instituições de Controle (Telhado, 2016). Neste sentido, a hipótese a ser testada é a seguinte:

- Hipótese VI: *Quanto menor o grau de desenvolvimento social, maior a propensão a falhas de accountability.*

Por fim, outro fator de influência diz respeito à geografia e contexto local. Normalmente, fatores geográficos e históricos, além dos culturais, são apontados como fatores prévios que representam características de difícil modificação, capazes de impactar a trajetória de governos. Neste sentido, condições como disponibilidade de recursos naturais, distância de centros comerciais e herança cultural podem influenciar os fenômenos sociais, assim como a proximidade com outros governos pode indicar compartilhamento e atitudes similares em relação a determinados assuntos (Lambsdorff, 2006). Ou seja, governos próximos fisicamente podem compartilhar ideias e apresentar comportamentos similares, bem como serem impactados pelas mesmas notícias, redes e canais de comunicação.

Nesta seara, o cabedal teórico das teorias de difusão apresentam tradição na exploração de fatores geográficos, apresentando capacidade metodológica adequada para explorar o impacto destes fatores e o transbordamento de ideias que as redes apresentam. Tal qual posto por Rogers (2003), a difusão pressupõe a comunicação de uma ideia política através dos diferentes sistemas políticos, da mesma maneira que governos que estão inseridos nas mesmas áreas geográficas podem apresentar comportamentos iguais (Berry e Berry, 1990). Para o caso brasileiro, o trabalho de Avis, Ferraz, e Finan (2018) apresenta sofisticada alternativa para testar os “efeitos de transbordamento” que supostamente ocorreriam entre governos vizinhos, a partir da notícia da ação dos órgãos de controle ao executar auditorias em uma dada circunscrição. Apesar disto, o trabalho só encontra parcial evidência, visto que o efeito do transbordamento só se sustenta combinado com a existência de mídia local. No nosso caso, portanto, é oferecido, a partir do arcabouço

cognitivo das teorias de difusão, a possibilidade de testar a influência dos determinantes externos (Berry e Berry, 1990; Gray, 1973; Shipan e Volden, 2012) para as falhas de accountability. Assim, a fim de testar o efeito regional, construiu-se expectativa de que governos localizados fora de regiões que historicamente apresentam melhores índices agregados de desenvolvimento apresentam maiores falhas de accountability. No caso do controle e monitoramento executado pelas Instituições de Controle do governo federal, as regiões sul e sudeste são as que menos apresentam irregularidades em termos comparados (Telhado, 2016), o que é assumido, para esta pesquisa, conforme a hipótese abaixo:

- Hipótese VII: *Governos localizados fora da região sul e sudeste possuem maior propensão a falhas de accountability.*

Este conjunto de hipóteses tem como objetivo explicar os prováveis fatores determinantes da accountability e também de sua ausência. A principal intenção se dá no sentido de conferir maior primazia aos elementos políticos. Neste sentido, foi feita a inclusão dos fatores pouco testados, como ideologia, competição política ao nível do poder legislativo e o papel dos conselhos de políticas públicas setoriais. Ademais, o conjunto de dados inéditos de natureza diferenciada nos permite explorar algumas das lacunas de desenvolvimento incipiente na literatura.

3 Objeto do estudo

Esta seção se volta para apresentação do objeto do estudo. Em primeiro momento, apresentar-se-á a dinâmica do financiamento e execução das políticas públicas no país, o que implica no estabelecimento de relações de accountability entre governos, especificamente entre o governo federal e governos municipais. Na sequência, será apresentado o panorama das transferências de recursos entre estes entes federados, destacando as transferências voluntárias e o principal mecanismo de controle destas transferências - a Tomada de Contas Especial (TCE). Por fim, para determinar a dinâmica que se instituiu entre os órgãos responsáveis pelo controle e os governos municipais, será explicitado brevemente o papel dos órgãos federais responsáveis por realizar o controle das políticas públicas e monitorar o uso dos recursos - a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

3.1 Federalismo, políticas públicas e accountability

A história do federalismo no Brasil apresenta diversos momentos “sinuosos” e marcados por crises. A primeira introdução no arranjo do país veio com a primeira constituição republicana, em 1891. Contudo, mesmo com previsão expressa, as instituições federalistas frequentemente foram interrompidas, já que o país apresenta forte tradição de gestão centralizada, como o período imperial (1822-1889) e as ditaduras da era Vargas (o Estado Novo de 1937-1945) e a civil-militar (1964-1985). Na prática, apenas a República Velha (1891-1930) e o recente período democrático (1988-) apresentam um caráter federalista propriamente dito (Linhares et al., 2012).

O atual sistema federalista brasileiro teve a sua gênese a partir da redemocratização da década de 1980, recebendo forte ênfase do fenômeno. A reabertura política conferiu denotação particular ao federalismo, traduzindo-se quase que automaticamente como sinônimo de desconcentração de poder. Ocorreu descentralização porque resultou em ganho de autoridade e competências para os governos subnacionais (Almeida, 2005). Dessa forma, o atual panorama reflete um dos países mais descentralizados do mundo, com um arranjo federativo não usual de três entes de governo: federal, estadual e municipal, todos estes dispostos de autonomia em termos políticos, fiscais e administrativos.

O federalismo brasileiro apresenta aspectos de “aliança” entre seus entes, nos termos que a Constituição dispõe sobre um federalismo cooperativo e coordenativo³¹ (Linhares et al., 2012). Na prática, o governo central não é hierarquicamente superior aos demais entes, de modo que estados e municípios possuem também atribuições decisórias

³¹Diz respeito aos princípios firmados na constituição (Gibson, 2004), conforme as competências comuns a todos os entes dispostos nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal (Brasil, 2015).

e competências próprias (Brasil, 2015). Ao contrário do que ocorre em muitas federações, não existe hierarquia formal entre os entes federados, não existindo, portanto, negociação sobre o que cada esfera de governo irá executar (Rumi, 2013), pois, no caso brasileiro, a divisão de atribuições já está disposta no pacto federativo.

De toda maneira, existem diferenças cruciais na distribuição dos poderes institucionais de cada um destes entes. A descentralização é também um processo histórico-temporal, em que a sequência importa (Falleti, 2006). Isso significa dizer que as relações entre as esferas de governo receberam influência a partir da ordem dos acontecimentos, e que, portanto, nem sempre a descentralização aumenta o poder dos governos subnacionais. A literatura tradicional, em um primeiro momento, aponta que a sequência de descentralização política, depois a fiscal, e por último a administrativa (no caso dos municípios) (Falleti, 2006), culminou em ganho de autoridade para os governos locais, sendo o país um dos mais descentralizados do mundo (Rodden, 2006; Stepan, 1999; Samuels, 2000). De encontro a esta visão, outros trabalhos mais recentes enunciam a ideia de recentralização da federação, apontando que, ao contrário do esperado pela literatura tradicional (de que a alta descentralização enfraqueceria o poder central), a dinâmica que se estabeleceu no país manteve o governo federal com maior capacidade em comparação com as unidades da federação e os municípios (Arretche, 2010, 2013, 2016; Gomes, 2012; Lotta e Favareto, 2016; Machado e Palotti, 2015).

De fato, o pacto federativo firmado na Constituição atribui primazia para a esfera federal em diversos aspectos, como a produção e regulação legislativa das políticas públicas (Arretche, 2010), a interferência sobre a execução fiscal dos orçamentos e finanças dos governos subnacionais (Gomes, 2012; Monteiro Neto, 2014), além do controle sobre o desenho das políticas públicas, de modo que muitas vezes os entes subnacionais atuam como meros executores (Machado e Palotti, 2015). O resultado seria a fragilização da integração vertical entre os entes federados, tendo o governo federal papel de protagonismo (Lotta e Favareto, 2016). Assim, o arranjo formal enuncia um federalismo cooperativo, com várias competências comuns, mas, de fato, o ente central concentra uma grande capacidade de influência sobre os outros governos. Na prática, a autonomia política de estados e municípios nem sempre se traduz em autonomia executória, especialmente no que condiz ao uso de recursos (Gomes, 2012):

“O sistema constitucional e legal foi estabelecido de modo a gerar constrangimentos gerais sobre todas as esferas de governo quanto ao nível de gasto nos setores de saúde e educação, bem como quanto ao gasto com pessoal, mas seus efeitos distributivos foram assimétricos, pesando bem menos sobre a União e bem mais sobre os municípios. Por outro lado, tal sistema conferiu à União recursos institucionais que, embora compatíveis com o federalismo cooperativo, lhe oferecem possibilidades estratégicas para convertê-lo em um federalismo

centralizado, uma vez que induz governos subnacionais a se comportarem como meros agentes administrativos” (Machado e Palotti, 2015, p.68).

É preciso ressaltar, contudo, que os sistemas subnacionais importam. Ainda que possuam fragilidades institucionais, o fato é que estados e municípios possuem autonomia decisória. A União realmente possui uma capacidade de estrangulamento, mas essa capacidade precisa ser relativizada. Por um lado, as consequências do processo de descentralização iniciado com o pacto federativo culminaram no fortalecimento da União a partir da consolidação de seu papel como coordenadora de políticas, principalmente por sua maior capacidade; por outro lado, este processo de descentralização também resultou no fortalecimento dos governos locais ao receberem a operacionalização, execução e gestão de políticas públicas, além da sua autonomia política (Franzese e Abrucio, 2009). A experiência já apresenta suficientes exemplos de que a dinâmica local é relevante para a tomada de decisão, de modo que a implementação de programas e políticas em estados e municípios passa pelo crivo de seus representantes legais³².

Uma ilustração se dá com dois casos da saúde: o primeiro, é o Programa Federal Saúde da Família, o qual demorou quase vinte anos para receber a adesão da quase totalidade dos municípios brasileiros (97%) (Coelho et al., 2016); o segundo, é o Programa Federal Farmácia Popular, executado diretamente pelos governos locais, e que em dez anos de funcionamento (2004-2014) obteve a adesão de apenas 431 municípios (aproximadamente 8% do total), sendo desativado em 2017³³. Ressalta-se que o Programa Farmácia Popular recebeu, em 2006, uma vertente paralela denominada “Aqui tem Farmácia Popular”, a qual funciona em parceria direta do governo federal com empreendimentos privados (Brasil, 2006), vertente esta que continua a existir e é a mais conhecida. Apesar do sucesso desta vertente alternativa, a explicação para a descontinuidade do programa original ainda não é totalmente compreendida, já que, inicialmente, o programa original previa considerável aporte financeiro para os municípios adotantes³⁴. O programa exemplifica, assim, que nem sempre as políticas do governo federal possuem livre entrada nos governos subnacionais, demonstrando a necessidade de articulação do governo federal junto aos governos locais para execução de políticas, e que, igualmente, a autonomia dos governos municipais importa para a adoção das políticas de uma maneira geral.

Assim, as desigualdades na distribuição da capacidade institucional dos entes fede-

³²Conforme os pressupostos das teorias de difusão enunciam, é preciso existir capacidade decisória sobre a criação ou a adoção de políticas, o que de fato ocorre para os entes subnacionais brasileiros. (Coelho, 2016).

³³Portal G1, Bem estar, **Governo deixa de financiar rede própria do Farmácia Popular e repassará recurso a estados e municípios**, 6.jun.2017. Disponível em <<https://g1.globo.com/bemestar/noticia/governo-deixa-de-financiar-rede-propria-do-farmacia-popular-e-repassara-recurso-a-estados-e-municipios.ghtml>>, acesso em 10.abr.2018.

³⁴Incluindo repasse de R\$ 50.000,00 para construção da unidade e repasse anual de R\$120.000,00 para manutenção da mesma (Brasil, 2004).

rados não remete automaticamente a uma situação de fragilidade ou de não relevância da dinâmica política local. Entende-se que o desenho institucional brasileiro apresenta incentivos ambíguos, reforçando ambas as esferas federal e local. A união apresenta relevante papel como coordenadora e financiadora de políticas públicas (Almeida, 2005), mas, de maneira similar, os entes subnacionais também possuem poderes de contrapartida (Franzese e Abrucio, 2009), sabendo dispor das disposições institucionais ao seu favor. A comparação entre os municípios brasileiros é bastante frutífera, exatamente por que pode lançar luz sobre as razões que levam os municípios a aderirem aos programas federais. Obviamente que existem governos locais com problemas de capacidade institucional para elaborar modelos de políticas, enquanto outros, mesmo possuindo tal capacidade, adotam as políticas federais pela facilidade de encontrar “tudo pronto” (no sentido de não ser preciso pensar, criar ou formular ideias, apenas escolher dentre as políticas públicas ofertadas). Tem-se uma situação em que muitas das políticas públicas executadas se originam a partir de pactos não obrigatórios, firmadas a partir de contratos, convênios e termos de adesão voluntária. Por um lado, existe a oferta de políticas e programas feita pelo governo federal através dos ministérios, e, por outro, prefeitos e governadores com poder decisório sobre as políticas que serão executadas no âmbito de suas respectivas jurisdições:

“Nesse sentido, a estratégia adotada pelo governo federal brasileiro difere da mera transferência de recursos condicionada à execução de programas (grants) tão comum às federações analisadas, que constituíram seu Estado de Bem-Estar Social em um momento posterior à consolidação de sua estrutura federativa. Ao induzir a universalização de políticas sociais por meio da descentralização, o governo federal brasileiro não promoveu apenas a execução de um programa nacional por meio dos municípios, mas lhes transferiu a operacionalização e gestão da política pública. Isto significa que, ao mesmo tempo em que, em um primeiro momento, a União se mostrou fortalecida, estabelecendo padrões e programas nacionais aos quais estados e municípios devem se conformar, o resultado dessa ação no tempo foi a concretização da diretriz constitucional de descentralização de políticas públicas, fortalecendo principalmente os municípios.” (Franzese e Abrucio, 2009, p.11-12).

“A consequência foi a emergência de um federalismo estruturado em processos de decisão conjunta – nos casos em que tais acordos necessitam da aprovação de ambas as esferas de governo – ou em um sistema de custos compartilhados, com o governo federal provendo recursos a programas intergovernamentais. Em suma, o federalismo dual se torna cada vez mais cooperativo.” (Franzese e Abrucio, 2009, p.13).

Portanto, muitas das políticas públicas são geridas com base na tomada de decisão conjunta a partir da pactuação voluntária, o que gera, necessariamente, relações de

accountability. Nestes casos, há que se falar em um contrato racional, explícito, entre a União, representada pelo poder executivo ministerial, e o município, representado por seu prefeito. O governo federal define os termos de pactuação, e os prefeitos possuem conhecimento sobre direitos e deveres, caso aceitem receber recursos federais para executar políticas públicas. Existe certeza sobre a necessidade de prestar contas e sobre o cumprimento das regras em caso de aceitação da delegação. É exatamente este o ponto que se pretendeu explorar com o estudo, em que o foco recai no sistema de accountability da União, executado pelas agências de monitoramento, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), principais órgãos imbuídos na função de controle, inclusive das políticas públicas, os quais apresentam como eixos de atuação principais a indução da *compliance* e o cumprimento das regras formais (Moreno, Crisp, e Shugart, 2003).

3.2 Transferências de recursos da União e a Tomada de Contas Especial

A execução de políticas pode ocorrer a partir da compactuação entre os entes federados, conforme exposição anterior. Existem três categorias de transferência de recursos da União em direção a estados e municípios: transferências constitucionais, transferências legais e transferências voluntárias.

As transferências constitucionais estão descritas na Constituição Federal como recursos exclusivos de determinados entes, independentemente da arrecadação. Assim, certos recursos são distribuídos segundo a lógica do equilíbrio federativo. São recursos que não exigem prestação de contas, exatamente por entender-se que pertencem aos entes subnacionais, independentemente do fato de a União arrecadá-los (Gomes, 2013).

As transferências legais se referem a transferências de recursos regidos por leis específicas. O objetivo pode ser o atendimento direto ao cidadão ou a descentralização para execução de política específica, o que pode ser operacionalizado via transferências fundo a fundo ou transferências automáticas. Independente da natureza destas modalidades, não se exige firmamento de instrumento, ajuste ou contrato específico³⁵ (Gomes, 2013).

Já as transferências voluntárias ocorrem a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira para a execução de ações de interesse recíproco e que são financiadas por recursos do orçamento federal, exigindo-se também alguma contrapartida do ente executor (Dallaverde, 2012). A condicionante é que os recursos não se configurem como

³⁵Um exemplo disto é a Lei 10.836 de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Alteração feita em 2009 prevê instrumento específico de avaliação da gestão, o Índice de gestão descentralizada - IGP, o qual tem o seu valor utilizado como prestação de contas dos recursos recebidos. Inclusive, a alteração também prevê a descentralização automática de valor mínimo para os municípios que alcançarem determinado patamar do IGP.

obrigatórios, nos termos da Constituição Federal. Esse tipo de transferência exige, necessariamente, a celebração de instrumento jurídico entre as partes envolvidas. Podem ocorrer por meio de termos de repasse, convênios e contratos:

“Transferências Voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo(...), a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (Brasil, 2014, p.13).

As duas últimas categorias requerem a prestação de contas, exatamente porque a União é a “dona” do recurso. A principal diferença entre os dois reside no entendimento existente sobre a necessidade do desenvolvimento de determinadas ações. Para as transferências legais, entende-se uma necessidade permanente, de modo que a lei determina como devem ser feitos os processos de habilitação, execução, uso e prestação de contas dos recursos. Já no caso das transferências voluntárias, há que se falar em um processo de pactuação por conveniência, resultado da análise discricionária dos governantes. Isto porque o objetivo é a cooperação, de modo que uma parte (União) entrega recursos para o custeio de um objeto específico, e a outra parte (estados e/ou municípios) se encarrega da execução. Além disso, estas transferências estão dispostas por normativos inferiores, como Portarias e Instruções Normativas, o que varia de acordo com a vontade política dos titulares dos ministérios do governo federal (Gomes, 2013).

Atualmente, o decreto nº 6.170 de 2007 regulamenta a questão das transferências voluntárias de recursos da União, com aspectos pertinentes ao tema dispostos em outras normas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 100 de 2000 - art. 25 - Aspectos Gerais das Transferências Voluntárias), a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8666 de 1993 - art. 116 - Regras para acordos ajustes e instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública) e o Decreto-Lei nº 200 de 1967 (art. 10 - Descentralização das atividades da Administração Federal; e art. 13 - Controle das atividades da Administração). Como o escopo do estudo remonta aos anos de 1997-2004, destaca-se a legislação vigente à época, a saber, o Decreto nº 93.872 de 1986, em seus artigos 48 a 59, que compunha a principal regulamentação sobre o tema. Desta legislação destaca-se:

- A possibilidade da execução de serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração federal e de outras entidades públicas a partir do regime de mútua cooperação, mediante assinatura de convênio, acordo ou ajuste, garantindo-se a

possibilidade da formalização do convênio, acordo ou ajuste ocorrer via portaria (Art. 48 e 49, § único);

- A possibilidade de descentralização de atividades da administração federal, a qual delegará a execução de programas federais de caráter nitidamente local (art. 49);
- A obrigação dos convenentes manterem atualizados registros contábeis e documentos para comprovar o cumprimento das normas a que se sujeitaram, estando à disposição dos órgãos de controle interno e externo pertinentes (art. 54, §2º e §3º).

Adicionalmente, o Decreto nº 1.819 de 1996 e a Instrução Normativa nº 1 de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, ambas ainda vigentes, eram as principais normas infralegais a serem observadas à época, possuindo ainda, nos dias atuais, competência residual para os casos anteriores à nova legislação, (Dallaverde, 2012). Enquanto o Decreto nº 1.819 de 1996 disciplina aspectos gerais das transferências de recursos da União, a Instrução Normativa nº 1 de 1997 padroniza as fases dos convênios e afins, requisitos para contratação, cláusulas de cumprimento obrigatório pelos celebrantes, liberação e execução dos recursos, prestação de contas e rescisão contratual. De maneira geral, a Instrução Normativa nº 1 de 1997 (Brasil, 1997) estabelece:

- As fases do convênio a serem seguidas conforme cronograma que enumere: i) proposição (pedido do recurso, descrição do objeto, metas e cronograma, envio da documentação pertinente); ii) formalização (assinatura do convênio por parte do representante legal); iii) execução (realização dos procedimentos adequados para a execução do plano de trabalho); iv prestação de contas (apresentação de relatório contendo o plano de trabalho original, relatório de execução físico-financeira, demonstrativo da execução da receita e despesa, relação de pagamentos, relação de bens adquiridos, e comprovante de recolhimento de saldo de recursos, devendo o convenente manter em arquivo os documentos comprobatórios pelo prazo de cinco anos a partir da prestação de contas);
- Cláusulas específicas de acompanhamento, execução do cronograma e desembolso do valores, atualização sobre cumprimento das metas, sendo obrigatório o cadastro do convênio no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI;
- Que a prestação de contas deverá ser encaminhada em até sessenta dias após o término da vigência do convênio;
- Que o representante legal deverá assinar o termo, o que no caso de estados e municípios se refere ao respectivo chefe do Poder Executivo;

- Que o órgão concedente dos recursos dará ciência da assinatura do convênio à Assembleia Legislativa ou Câmara Municipal respectiva do conveniente, quando for o caso;
- Que o órgão conveniente deve, obrigatoriamente, manter os recursos transferidos aplicados financeiramente (poupança, dívida pública ou aplicação financeira de curto prazo) enquanto não forem empregados na sua finalidade.

Finalizado o contrato, o órgão conveniente possui sessenta dias para apresentar a prestação de contas, e o órgão concedente possui igualmente sessenta dias para se pronunciar quanto à prestação de contas apresentada, sendo este prazo dividido entre a unidade técnica do órgão e o gestor ordenador de despesa (Brasil, 1997). O convênio, assim, possui definições específicas, de modo que a não apresentação das contas ou a não aprovação preliminar enseja a instauração de procedimento de Tomada de Contas Especial (TCE).

A Tomada de Contas Especial - (TCE) é o instrumento disponível para a Administração Pública Federal reaver ou recuperar bens, dinheiro e valores que tenham sido transferidos para pessoa física ou jurídica de maneira discricionária e que supostamente tenham sido utilizados com irregularidade (Brasil, 2014). É um processo administrativo devidamente formalizado com rito próprio, tendo por fim apurar a responsabilidade por ocorrência de dano à União, identificar os responsáveis e quantificar o dano para o ressarcimento. As causas para sua instauração variam da omissão no dever de prestar contas ao cometimento de irregularidade na gestão de recursos públicos (Brasil, 2013).

A TCE é o instrumento da administração pública para apurar irregularidades ocorridas com recursos da União em transferências voluntárias, ou seja, transferências não obrigatórias que são realizadas por meio de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de prestação de serviços (Brasil, 2014). Conforme já exposto, a TCE se remete aos processos de transferências voluntárias, o que exige a discricionariedade dos atores para captarem esses recursos, uma vez que não está no âmbito de fiscalização de TCE os recursos provenientes das modalidades de transferências constitucionais, transferências automáticas ou fundo a fundo (Brasil, 2013).

Além disso, a TCE deve cumprir os pressupostos de: i) comprovação da ocorrência do dano, e ii) a identificação dos responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas que concorreram ou deram causa à ocorrência do dano. A sua instauração é bem específica, o que requer forte embasamento da ocorrência do dano, descartando suspeitas ou indícios. Da mesma maneira, o instrumento deve ser o “último recurso”, sendo utilizado somente quando todas as medidas administrativas para regularizar a situação ou sanar o dano forem esgotadas (Brasil, 2013). Desde 2017, o valor mínimo do dano para instauração do processo é de R\$100.000,00 - o valor é constantemente atualizado (em 2012 era R\$ 75.000,00, e em 2005 R\$21.000,00) (TCU, 2012). Dentre os principais motivos que ensejam a TCE, estão

(Brasil, 2013, 2014):

- Omissão no dever de prestar contas: não cumprimento do prazo estabelecido para apresentação da prestação de contas;
- Irregularidades na documentação exigida: ausência de documentos complementares necessários à comprovação da utilização regular dos recursos;
- Não execução total ou parcial do objeto pactuado: aferição, através de visitas ao local ou locais, da não execução do objeto;
- Desvio de finalidade: uso dos recursos para fins diferentes dos previamente acordados;
- Não consecução dos objetivos pactuados: descumprimento dos objetivos, apesar da execução do objeto;
- Impugnação de despesas: irregularidades na comprovação da execução das despesas;
- Não devolução de saldo do convênio: não devolução de eventuais valores federais não utilizados;
- Ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos: apropriação ilícita dolosa de recursos.

É possível observar que os motivos elencados acima deixam explícito que a instauração da TCE não pressupõe corrupção. Não é que não exista, mas muitos processos se devem também à má gestão e má administração do erário público, o que significa que nem sempre as falhas na prestação de contas são de natureza delituosa.

A instauração da TCE é responsabilidade primária do órgão concedente conjuntamente com o respectivo órgão setorial de controle interno. A estrutura dos ministérios do governo federal apresenta, obrigatoriamente, uma assessoria de controle interno, a qual está encarregada de organizar a atividade na pasta. Desde 2013, visando conferir maior celeridade, a CGU estabeleceu o prazo de 45 dias para que um órgão concedente (um ministério, por exemplo), encaminhe a documentação necessária da Tomada de Contas Especial para a Secretaria de Controle Interno (CGU), a qual possui 135 dias para diligenciar o processo e encaminhar ao Tribunal de Contas da União (TCU) para julgamento. Isto porque o TCU estabeleceu, desde 2012, o prazo de 180 dias para encaminhamento do processo de TCE após encerrado o prazo da prestação de contas do convênio (TCU, 2012). Anteriormente, não existia prazo delimitado para a adoção dos procedimentos.

Desta forma, a finalização da TCE só ocorre com o seu julgamento, o que é feito pelo Tribunal de Contas da União - TCU. Existe uma divisão de competências entre

os órgãos, em que o papel da CGU é apurar as irregularidades no âmbito do controle interno, não existindo condenação ou julgamento, nem responsabilização. Os processos são encaminhados para julgamento pelo TCU, podendo o resultado ser pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas (Brasil, 2014). Em caso de condenação, os responsáveis ficam inabilitados para o exercício de cargo público pelos próximos oito anos além da aplicação de multa e a inscrição no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) (TCU, 2012). Quanto à prescrição, os órgãos devem observar o prazo de até dez anos entre a ocorrência do fato gerador do prejuízo e a expedição da primeira notificação ao responsável. Caso o decurso de tempo seja superior, a TCE terá a sua instauração dispensada (TCU, 2012).

3.3 Sistema de Controle do Governo Federal: A Controladoria-Geral da União - CGU e Tribunal de Contas da União - TCU

A conjuntura política brasileira inaugurada com a Constituição Federal de 1988 expõe um quadro de constrangimentos muitas vezes dúbios para o poder público e para os governantes. Ao mesmo tempo em que é cada vez maior a demanda social por maior eficiência e racionalidade administrativa, também são crescentes os pleitos por maior disponibilidade e universalização dos direitos sociais. Ou seja, o Estado brasileiro recebeu cobranças por maior racionalidade burocrática e enxugamento da máquina administrativa, ao mesmo tempo em que precisava melhorar os serviços públicos e a cobertura oferecida à população. A consequência recai em uma situação associada aos dilemas institucionais de controle. Dada a magnitude e complexidade de processos que ocorrem simultaneamente, o poder público escolhe, deliberadamente, dedicar sua capacidade de controle a políticas específicas, deixando outras de fora de seu processamento³⁶. Um exemplo no âmbito da análise deste trabalho é o programa Bolsa Família. A maior política desenvolvida pelo governo federal na área de assistência e desenvolvimento social nos últimos anos não é avaliada diretamente pelo governo federal, mas sim pelos governos locais, os quais possuem atuação protagonista no controle da distribuição dos bens públicos junto à população. Compete aos governos locais as funções de seleção das famílias, manutenção do cadastro social, exercício da gestão compartilhada e prestação de contas sobre as condicionalidades previstas na legislação. Neste sentido, o papel da União tem sido o de sistematização das disposições do arranjo institucional, induzindo o adequado funcionamento do programa através dos efeitos de modelagem comportamental que as regras formais apresentam sobre os atores executores da política (governos locais), dispondo de variados incentivos ou constrangimentos³⁷ (Coelho e Fernandes, 2017).

³⁶Para mais detalhes ver Jones (2003) e o conceito de racionalidade limitada - *bounded rationality*.

³⁷O já citado IGP é um exemplo.

Dentro desta lógica, o sistema de controle da União vem sendo aprimorado nos últimos anos, especialmente o controle interno. A União executa as suas atividades de controle a partir do controle interno, realizado a cargo da Controladoria-Geral da União (CGU), e pelo controle externo, realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O controle interno, também conhecido como controle administrativo, é essencial para avaliação de políticas, para a qualidade da gestão e para apuração de irregularidades (Speck, 2002). Já o controle externo decorre da função legislativa de acompanhar os atos do Poder Executivo, sendo externo porque não participa da execução, apenas da fiscalização (Speck, 2002), tal qual disposto na Constituição Federal:

“Art. 70: A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta, indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

(...)

Art. 71: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

(...)

Art. 74: Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno” (Brasil, 2015).

O controle interno vem se desenvolvendo desde a redemocratização na década de 1980, com o melhoramento dos sistemas de acompanhamento fiscal do governo, como por exemplo a criação do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) e a unificação das contas do governo³⁸. O evento central foi o agrupamento de vários sub-órgãos de controle em uma mesma esfera, o que se deu com a criação da CGU a partir da Medida Provisória nº 2.143-31 de 2001. Sob o governo de Fernando Henrique Cardoso foi criada a Corregedoria-Geral da União, o embrião da CGU, a qual centralizou algumas funções de controle antes dispersas em vários órgãos, como a Secretaria de Controle Interno, criada em 1992 no âmbito do Ministério da Fazenda; a Ouvidoria Geral da República, criada em 1995 no âmbito do Ministério da Justiça; e as antigas Cisets (Secretarias de Controle Interno) existentes no âmbito de cada ministério. A reorganização se deu para conferir maior efetividade da função de controle interno e para qualificar o monitoramento das políticas públicas federais executadas pelos entes subnacionais (Olivieri, 2010), situação em que o principal objetivo do órgão foi impulsionar a investigação de casos relativos à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público da União (Brasil, 2001, art.14). De maneira complementar, a fundação do órgão se deu para o aumento da qualidade da gestão pública, criando um órgão técnico especializado, visto

³⁸Informação disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/historia>>. Acesso em 10.jan.2019.

que anteriormente a função de controle interno era desenvolvida de maneira dispersa por cada ministério. Neste sentido, a criação da CGU também está inserida em um contexto regional de “proliferação de institutos não tradicionais de accountability”, como agências de superintendência, controladorias, “ombudsman”, “conseils d’Etat”, “fiscalias”, as quais foram instituídas em vários países da América Latina, países que assim como o Brasil sempre enfrentaram similares problemas em relação à accountability, especialmente a horizontal (Mainwaring e Welna, 2003), e em relação à institucionalização de um sistema político capaz de garantir o cumprimento das regras formais (Helmke e Levitsky, 2006; O’Donnell, 2004).

Em 2003, no governo Lula, foi criada a Controladoria-Geral da União através da Lei nº 10.683 de 2003, a qual incorporou as competências da então corregedoria. Ressalta-se que a mudança não se deu apenas no nome, de modo que as competências foram ampliadas consideravelmente. Além das funções de combate à fraude e à corrupção e defesa do patrimônio público, a CGU foi encarregada como o órgão central de controle interno, sendo responsável por emitir as principais diretrizes para os outros órgãos do governo e exercer a supervisão técnica sobre os mesmos. O órgão foi encarregado também de funções de auditoria pública; correição (apuramento de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos), prevenção e combate à corrupção; ouvidoria; e incremento e desenvolvimento da transparência pública (Brasil, 2003, art.17).

Dentro das atribuições de controle interno e auditoria pública, compete à CGU a fiscalização e avaliação da execução dos programas de governo, principalmente as ações com recursos provenientes da União, auditoria da gestão dos administradores públicos federais, apuramento de denúncias e representações, controle das operações de crédito e apoio ao controle externo (Brasil, 2013).

Dentro das atribuições de correição, prevenção e combate à corrupção, pode-se citar a criação e manutenção: do Cadastro de Expulsões da Administração Federal - Ceaf; do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS; do Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses - SeCI; do Cadastro Empresa Pró-Ética (Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade); e do Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - Cepim³⁹.

Das funções de ouvidoria destacam-se as ações de recebimento de denúncias, solicitações, sugestões, reclamações e elogios referentes aos serviços públicos federais em geral, que envolvam ações de agentes, órgãos e entidades, por meio do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV).⁴⁰

³⁹Informações disponíveis na Carta de Serviços ao Cidadão, disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/carta-de-servicos-ao-cidadao>>, acesso em 10.jan.2019.

⁴⁰Ibidem

Por fim, as funções de transparência pública envolvem o acesso aos dados do Poder Executivo Federal sobre despesas, receitas, contratos, convênios, servidores públicos, empresas sancionadas, entidades sem fins lucrativos punidas e imóveis funcionais, bem como o acesso aos dados sobre recursos do Governo Federal repassados para estados, municípios e Distrito Federal, todas estas tarefas operacionalizadas a partir da criação e manutenção do Portal da Transparência do Governo Federal. Além disso, a CGU também fornece apoio aos órgãos federais na aplicação da Lei de acesso à Informação (Lei nº 12.257 de 2011) e também na difusão do modelo para estados e municípios, auxiliando o cumprimento da legislação⁴¹.

Desta forma, a atuação do órgão vem sendo fundamental para a evolução do sistema de integridade pública. No caso da avaliação do uso do dinheiro público por parte de governos subnacionais e particulares, a CGU já instaurou mais de 29 mil processos de Tomada de Contas Especial (TCE) entre 2001 e 2018, sendo que cerca de 24 mil foram encaminhados para julgamento do TCU, visando à responsabilização e recuperação potencial de mais de R\$ 24 bilhões (\$ 6.4 bilhões) aos cofres da União. Contudo, historicamente, a recuperação dos recursos é baixa, estando na faixa de 5% do total dos processos⁴². Boa parte disso pode ser explicado pela demora na conclusão dos processos, uma vez que é um trabalho conjunto entre diferentes instituições. Enquanto que a CGU está encarregada da instrução e abertura de processos supostamente irregulares, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o responsável legal pelo julgamento e decisão administrativa final destes processos.

Nesta seara, o TCU é um órgão secular existente desde a primeira república, tendo sido criado em 1891. Atualmente, o órgão desenvolve diversas ações de natureza investigativa-fiscalizadora, jurisdicional e punitiva, visando o controle de legalidade e economicidade das ações exercidas pela União (Speck, 2002), o que implica não somente no Poder Executivo, conforme disposto explicitamente na Constituição, mas também na fiscalização dos outros poderes da República e do Ministério Público (Loureiro, 2011). A corte de contas é composta por nove ministros, dentre os quais 1/3 são indicados pelo Presidente da República e 2/3 são indicados pelo Congresso Nacional (Brasil, 2015).

Dentre as competências fiscalizadoras, o TCU é responsável por acompanhar investigações, fiscalizando e inspecionando os atos da administração pública, com ênfase para as despesas decorrentes destas ações, o que se materializa por meio de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. Ao órgão também cabe o dever de apurar denúncia e irregularidades apresentadas pelos cidadãos, partidos

⁴¹Informações disponíveis na Carta de Serviços ao Cidadão, disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/institucionais/arquivos/carta-de-servicos-ao-cidadao>>, acesso em 10.jan.2019.

⁴²Informação disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais>>.

políticos e associações da sociedade civil, além de fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega destes recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares; fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais; e fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios (Loureiro, 2011; Speck, 2002).

Dentre as competências de jurisdição, encontram-se as atividades relacionadas com a competência exclusiva do órgão para tomar e julgar as contas de qualquer pessoa ou entidade que administre bens, dinheiro e valores públicos, inclusive os que se omitirem deste dever, sendo o tribunal responsável pelos processos de tomada e prestação de contas na alçada da União. Além de apreciar as contas anuais do Presidente da República, o TCU julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Cabe ao TCU julgar as contas relativas ao uso de recursos da União por todas as pessoas físicas e jurídicas, o que inclui governadores de estados, prefeitos municipais, entidades privadas que contratem com o poder público federal, pesquisadores científicos e particulares que apresentem usufruto de recursos da União (por meio da assinatura de contrato, convênio e/ou similar) (Loureiro, 2011; Speck, 2002).

Por fim, as competências punitivas ou sancionatórias envolvem a capacidade para aplicar sanções, inclusive multas a todos que se acharem responsáveis por irregularidades na administração da coisa pública, especialmente o erário. O TCU também promove a inabilitação temporária para ocupação de cargos públicos, inclusive cargos eletivos; aplica sanções e determina a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos; além de sustar, se não atendido, promove também a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal⁴³.

Desta maneira, ambos os órgãos desenvolvem atividades relevantes para o controle e qualidade da gestão pública, de maneira que o trabalho integrado destas instituições é fundamental para o desenvolvimento da accountability no país.

⁴³Informação disponível no Portal do TCU disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>>, acesso em 10.jan.2019

4 Metodologia

Esta seção trata da metodologia empregada na pesquisa. O trabalho foi construído a partir da introdução à literatura de metodologia e coleta de dados, o que está disposto na primeira parte desta seção a partir da descrição da abordagem metodológica: Análise de Sobrevivência. Na sequência, apresentam-se as variáveis utilizadas na pesquisa, bem como a forma em que foram operacionalizadas, a partir da coleta de dados das condições econômicas, políticas e sociais dos municípios brasileiros. Todo este trabalho foi realizado a partir das discussões da literatura clássica internacional e brasileira sobre democracia, controle, instituições políticas e formação de agenda de políticas públicas. Já na terceira parte, é apresentado, sinteticamente, o modelo por meio do qual foi realizadas as análises dos processos de mudança nos sistemas políticos, com a finalidade de estudar o comportamento e os condicionantes das falhas de accountability nos governos locais brasileiros.

4.1 A abordagem de Análise de Sobrevivência

A pretensão deste trabalho é aplicar o conceito teórico de accountability horizontal, no âmbito da literatura da ciência política, verificando a sua dinâmica ao longo do tempo. Para tanto, utilizou-se a metodologia dos estudos de difusão de políticas públicas. A proposta é usar as teorias de difusão para aprender sobre um novo fenômeno: as relações de accountability entre governos (Gilardi, 2016).

O modelo estatístico a ser empregado é o da Análise da História do Evento (*Event History Analysis - EHA*), mais conhecido como **Análise de Sobrevivência** (*Survival Analysis*), o qual compõe um dos modelos de duração temporal (*duration models*). A técnica da análise de sobrevivência é aplicada para execução de testes em dados cuja variável resposta é definida pela contagem do tempo até que um certo evento ocorra (Box-Steffensmeier e Jones, 1997; Giolo e Colosimo, 2006).

O modelo foi criado para uso nas áreas da saúde, especialmente para o teste de novos tratamentos e medicamentos em pacientes terminais. Tradicionalmente, a análise se dá com a divisão de dois grupos (um que recebe o tratamento específico, e outro que não recebe), observando-se a eficácia a partir da ocorrência de um evento de interesse, geralmente a morte ou cura do paciente. É exatamente daí que provém o termo sobrevivência, o qual foi cunhado devido à observância temporal esperada, no caso, a sobrevivência dos pacientes a partir do uso de um determinado tratamento. É utilizado também no estudo da disseminação de epidemias, mais uma vez, a partir de grupos (um grupo que é infectado por uma doença e outro que não), comparando-se as diferenças entre estes.

Para as ciências sociais, é bastante comum o uso da metodologia para o estudo

da reincidência criminal, ou a duração de constituições e a ruptura de regimes políticos (Box-Steffensmeier e Jones, 2004). Muito comum também nos estudos de difusão de políticas públicas (Berry e Berry, 1990), em que a noção de espalhamento de uma epidemia, por exemplo, é adaptada como uma metáfora da adoção de políticas públicas, em que as unidades (governos) resistem a contrair (adotar) uma determinada doença (política específica) (Coêlho, 2016). Outra área que apresenta aplicabilidade do método é a engenharia de produção, em que normalmente se observa a “sobrevivência” da vida útil de determinados aparelhos, relacionando-se fatores específicos de impacto sobre a efetividade de uso e manutenção de aparelhos eletrônicos e máquinas (Martins e Werner, 2010).

Assim, o método da Análise de Sobrevivência é amplamente utilizado em diversas áreas do conhecimento para o estudo de variados eventos, de modo que a sua definição ocorre conforme a literatura específica. Desta forma, um evento pode ser definido como uma mudança qualitativa que ocorre em um momento específico no tempo, podendo essa mudança ser abrupta, gradual ou moderada. Basicamente, o evento é um registro longitudinal de quando alguma coisa acontece (Allison, 2014). Para o caso específico da ciência política e da difusão de políticas, o foco se dá na transmissão de ideias, em que os elementos temporais emergem com bastante importância para mensuração do efeito das ideias no comportamento político, na tomada de decisão e na interdependência dos atores. A partir da trajetória temporal, é possível definir como o tempo se relaciona com os processos de mudança, na mesma oportunidade em que é possível relacionar bases teóricas de tradições distintas como a sociologia (redes), institucionalismo (regras) e comportamentalismo (ideologia e escolha racional) para a explicação dos fenômenos (Coêlho, 2016).

Trata-se de entender não somente se um determinado evento ocorreu, mas também quando ocorreu, possibilitando uma análise mais qualificada para identificação dos efeitos pertinentes devido à correlação entre casos que ocorreram de maneira mais célere e os impactos que foram mais relevantes, ou o contrário, a partir da correlação de casos que ocorreram de maneira mais devagar e os impactos que foram mais relevantes. A história de um dado evento sempre pode ser analisada de maneira longitudinal, visto que envolve aspectos de duração, extensão, continuidade, sendo bastante oportuno que tudo isto seja levado em consideração na análise de um determinado fenômeno (Box-Steffensmeier e Jones, 2004). Esse tipo de modelagem vem sendo aplicada em estudos que se debruçam sobre processos de mudança temporal, substituindo as abordagens em que o tempo permanece estático (Coêlho, Cavalcante, e Turgeon, 2016).

Adicionalmente, é importante elucidar que assim como a Análise de Sobrevivência se debruça sobre a ruptura, a partir de um evento de interesse, o modelo também inclui a sobrevivência e a continuidade, sendo este um de seus mais importantes aspectos (Box-Steffensmeier e Jones, 2004). Isto porque a modelagem permite a inclusão dos casos que não experimentaram o evento de interesse, ou que foram impactados por outros fatores

externos à análise. A chamada “censura” representa qualquer observação parcial, sendo assim denominada porque foi interrompida por algum fator que impediu a observação completa da dinâmica temporal. Ou seja, tem-se alguma informação sobre a variação do tempo, mas ela não é completa. Isto se dá devido a ocorrência do evento antes ou depois do escopo temporal definido pela pesquisa, ou também pela dificuldade em acompanhar as unidades de análise durante todo o tempo de estudo. Assim, o diferencial reside na inclusão destas observações incompletas, feitas as devidas adequações, o que garante maior robustez ao modelo (Allison, 2014). Além disso, é bastante comum, em estudos longitudinais, que o período de observação seja finalizado antes de que todas as unidades de análise experimentem o evento de interesse⁴⁴. Neste contexto, a comparação ocorre em relação às unidades que experimentaram o evento de interesse e os casos censurados (Giolo e Colosimo, 2006).

Essas observações incompletas, assim, denominadas censura, podem ser utilizadas. Os tipos de censura são: censura à direita, à esquerda e censura intervalar. A chamada censura à direita está configurada quando o evento de interesse não ocorreu durante o período observado, por isso à direita (do tempo). Pode se dar pela finalização do estudo sem que uma unidade experimente o evento ou quando uma unidade é retirada do estudo sem que tenha ocorrido a falha (Allison, 2014). Isto ocorre, por exemplo, quando um paciente se muda ou morre por uma razão diferente da estudada (Giolo e Colosimo, 2006).

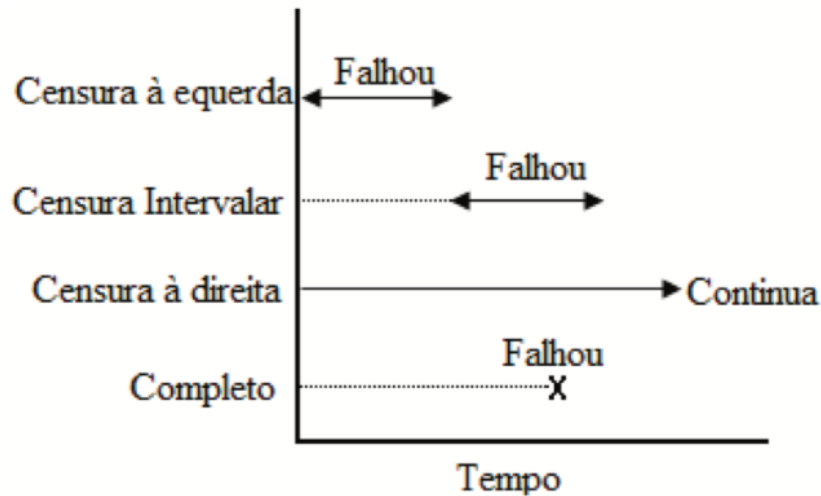
No caso da censura à esquerda, ocorre quando o evento de interesse já aconteceu antes do registro do tempo. Ou seja, quando a pesquisa se inicia, algumas unidades já experimentaram o evento (Giolo e Colosimo, 2006), não existindo precisão a respeito da identificação do tempo da ocorrência (Gomez et al., 1992). Um bom exemplo disso é o caso do estudo da alfabetização de crianças: quando o estudo se inicia, algumas já sabiam ler (censura à esquerda), algumas aprenderam durante o estudo (observação completa) e outras ainda não haviam aprendido quando o estudo foi finalizado (censura à direita) (Gomez et al., 1992).

Por sua vez, a censura intervalar se caracteriza pelo conhecimento da ocorrência do evento em um período intervalar. Sabe-se que a unidade experimentou o evento em um dado intervalo de tempo, mas não existe certeza exata de quando (Giolo e Colosimo, 2006).

A figura 4 representa estes tipos de censura. Observa-se que a censura à esquerda está disposta como um intervalo definido desde o início do tempo de análise. A censura intervalar está disposta por um período de tempo em que ocorre a observação (representa-

⁴⁴É bastante comum para a área de sobrevivência, a dificuldade em acompanhar os mesmos indivíduos ao longo do tempo, por motivos de desistência de participação nos estudos ou mudança do local de residência, por exemplo (Giolo e Colosimo, 2006).

Figura 4: Tipos de censura



Fonte:Lins et al. (2017, p.283)

tada pelos pontos intermitentes ...) e pela ocorrência do evento durante um intervalo temporal específico. Já a censura à direita está disposta pela não ocorrência de evento a partir de uma linha que continua após o fim do estudo. A observação completa também é disposta a partir da linha intermitente, sendo o X o momento exato da ocorrência da falha.

Dispondo destes diferentes tipos de censura, o método da Análise de Sobrevivência vem sendo utilizado em estudos da ciência política para ressaltar o foco nos dados que representam o processo de mudança temporal, substituindo os modelos que focam em processos temporais estáticos. A principal vantagem é que o modelo é capaz de analisar as características temporais da mudança a partir de um evento de interesse (Boxsteffensmeier e Jones, 2004). Dentre alguns dos importantes trabalhos de difusão que aplicam essa metodologia, pode-se citar o de Baybeck, Berry, e Siegel (2011); Berry e Berry (1990); Coêlho (2012); Coêlho, Cavalcante, e Turgeon (2016); Graham, Shipan, e Volden (2012); Jordana e Levi-Faur (2011).

Conforme Lins et al. (2017), é possível observar a escassez do uso deste método na ciência política brasileira, e até mesmo na ciência política internacional. Para o caso brasileiro, a vanguarda tem sido estabelecida, em boa medida, pela contribuição do professor Denilson Coelho. De uma maneira geral, foram identificados alguns trabalhos que aplicam a metodologia, como Aranha (2017), que analisa accountability e instituições de controle, Coêlho (2012), que analisa o mecanismo de competição política para a difusão de programas de transferência de renda nos municípios brasileiros, e Coêlho, Cavalcante, e Turgeon (2016), que analisam a difusão do programa Saúde da Família nos municípios brasileiros.

Também é importante ressaltar as vantagens deste método em relação a outras

metodologias. A primeira delas é a problemática com variações das variáveis no tempo. A Análise de Sobrevivência é um modelo temporal capaz de capturar as mudanças das covariáveis, isto porque os modelos tradicionais de regressão são estáticos, ou seja, assumem que estas covariáveis não variam no tempo, o que pode gerar assimetria dos dados (Box-Steffensmeier e Jones, 2004).

Conforme já exposto, a Análise de Sobrevivência também é capaz de lidar com dados truncados e censurados, incluindo as observações que ocorreram antes ou depois do período de análise estudado, gerando ganhos informacionais. Outra vantagem reside na possibilidade de incluir fatores de diversas naturezas em um mesmo modelo teórico (Coelho, 2016), conforme tradicional análise de Berry e Berry (1990) que incluiu fatores internos sem desconsiderar também fatores externos⁴⁵. Por fim, a Análise de Sobrevivência é comparativa. Em relação a outros modelos temporais, em que uma única entidade é analisada, neste caso é possível incluir múltiplas unidades, facilitando a análise não somente sobre um evento de interesse, mas também sobre o impacto deste evento em diferentes sistemas políticos (Box-Steffensmeier e Jones, 2004).

Portanto, a Análise de Sobrevivência apresenta alguns pontos relevantes em comparação com outras abordagens, a saber:

- Análise comparativa entre grupos;
- Análise da dinâmica temporal, explicitando as características das unidades sob observação a partir do tempo de experimento de um evento particular de interesse. É possível identificar quais unidades experimentaram o evento de maneira mais célere ou demorada ou não experimentaram o evento, agregando as características descritivas destes grupos;
- Análise de fatores de influência, explicitando, a partir da evolução temporal, que fatores estão relacionados com a variação no comportamento das unidades de análise.

Assim, para o caso desta pesquisa, o evento de interesse é definido como falha de accountability, a qual consiste no julgamento condenatório de governos pela sua gestão de recursos da área de desenvolvimento social. A partir da modelagem de sobrevivência distinguir-se-á: i) quais governos experimentaram falha de accountability dos que não experimentaram, e quais as características descritivas particulares a estes grupos; e, ii) quais os fatores explicativos das falhas de accountability. Pretende-se explorar, por meio das teorias de difusão, em que medida governos que enfrentam condições similares (gestão de recursos que envolva a aplicação e prestação de contas) apresentam comportamentos

⁴⁵O pioneiro trabalho foi construído com base em um modelo explicativo que congregou variáveis internas e externas para explicar a adoção de loterias pelos governos estadunidenses. Ao mesmo tempo em que se testou a saúde fiscal ou a religião da população também foi testado o efeito de vizinhança, crucial para o teste de efeitos de proximidade geográfica ou redes formais e informais de comunicação.

similares - tal qual exposto pela literatura (Elkins e Simmons, 2005; Shipan e Volden, 2008; Walker, 1969).

O recorte temporal definido para a pesquisa é de 1997 até 2004, o que abarca duas gestões municipais. Optou-se pelo período devido à estabilização dos fenômenos passados, já que os processos de controle e prestação de contas necessitam de um certo tempo para serem consolidados (tanto em termos da vigência dos contratos quanto da análise e julgamento da prestação de contas). Em coleta de dados parcial verificou-se, com certa frequência, a não conclusão dos processos de TCE referentes a contratos da gestão 2005-2008, os quais ainda se encontravam abertos para julgamento no TCU, o que motivou a restrição do período proposto. Assim, os dados mais recentes do fenômeno ainda não se encontram disponíveis.

Não obstante, o período analisado inicia fase crucial das relações de accountability no país, visto se tratar de momento de fortalecimento das instituições de controle, além de ser importante ponto de partida para uma ampla agenda de pesquisa.

4.2 Dados e organização das variáveis

O propósito central da pesquisa é compreender se houve mudança no sistema político brasileiro a partir da transmissão da ideia de controle, e, em caso positivo, quais os fatores que influenciaram esta mudança. Os estudos sobre accountability são bastante variados, dispondo de várias teorias sobre fatores de influência na prestação de contas de governos, conforme já apresentado na seção teórica. Para o teste das hipóteses, procedeu-se a construção de banco de dados original da pesquisa. As três primeiras etapas foram dedicadas à variável dependente, e a quarta às variáveis independentes.

Na primeira etapa, foram coletados todos os casos a serem analisados, tarefa realizada a partir da base universal do portal de convênios do governo federal. Obteve-se todos os convênios firmados pela União com pessoas físicas e jurídicas⁴⁶. Estes dados foram filtrados e limpos para conter apenas os convênios firmados durante o período de interesse (1997-2004) e também para conter apenas as entidades de interesse (governos municipais). Outras instituições, como governos estaduais, organizações não governamentais e entidades sociais, bem como pessoas físicas foram excluídas. A base disponibilizada pelo governo federal contém diversas informações, como as datas de firmamento e assinatura dos convênios, período de vigência, valor do repasse, data da última liberação dos recursos, situação do convênio, órgão responsável, município, entidade vinculada e objetivos do plano de trabalho proposto.

Posteriormente, na segunda etapa, foram coletados os dados cruciais da variável

⁴⁶Informação disponível no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal. Disponível em <<http://portaltransparencia.gov.br/download-de-dados>> acesso em 10.jan.2019

dependente. Para tal, foi realizada a coleta de informações de todos os processos de Tomada de Contas Especial (TCE) instauradas pela Controladoria-Geral da União (CGU) cujo fator de ocorrência tenha se dado no período proposto e encaminhadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) para julgamento⁴⁷. Na sequência, procedeu-se ao mapeamento e leitura dos respectivos processos no TCU, visando sistematizar o resultado do julgamento da corte (irregularidade ou regularidade das contas). Nesta segunda etapa, obteve-se principalmente as datas das irregularidades cometidas pelos governantes, o que o tribunal explicita a título de responsabilização das contas públicas (é preciso apontar a data da ocorrência do ato ilícito).

A terceira etapa se deu com a junção das informações obtidas nas duas etapas anteriores, o que se deu a partir do número do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), que é o principal registro contábil, financeiro e patrimonial do governo federal, e que era o registro comum às duas bases de dados. Foram consolidadas, assim, as informações de todos os convênios firmados na área de desenvolvimento social, sendo possível identificar os convênios que foram analisados pelas instituições de controle e os que não foram. Aqui concluiu-se a construção da variável dependente.

Por fim, a quarta etapa contou com a coleta das variáveis independentes dos governos através de consulta a diversos órgãos e instituições, bem como auxílio de dados consolidados do Grupo de Pesquisa Teorias de Difusão e Análise de Políticas Públicas, do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – IPOL/UNB. Após, procedeu-se ao alinhamento dessas informações com as informações obtidas anteriormente (da variável dependente).

4.2.1 Variável dependente

A variável dependente é definida como a falha de accountability, que é constatada a partir do processo de Tomada de Contas Especial (TCE). O evento de interesse reside nas falhas ou déficits das unidades de análise (governos municipais). As falhas foram configuradas quando algum prefeito cometeu irregularidade no uso de recursos da União que ensejou a instauração do processo de TCE (feito pela CGU) e julgamento condenatório do mesmo (feito pelo TCU). Assim, a variável dependente foi construída com base em duas informações:

- A existência de falha: assume valor 1 se foi constatada condenação e valor 0 caso contrário; e,

⁴⁷A CGU disponibiliza anualmente esta relação. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais/processos-encaminhados-tcu>> acesso em 10.jan.2019

- A mensuração do tempo de risco contada em dias e dividida em tempo inicial (data de início da vigência do contrato) e tempo final (data de cometimento da falha; ou data de fim da vigência do contrato).

Assim, para o caso de falha, a variável assume, para a primeira informação, valor 1; e, para a segunda informação, intervalo entre tempo inicial (equivale a data de início da vigência do contrato) e o tempo final (equivale à data de cometimento da irregularidade). No caso contrário, de não falha, a variável assume, para a primeira informação, valor 0, e, para a segunda informação, intervalo entre tempo inicial (equivale a data de início da vigência do contrato) e tempo final (equivale a data de fim da vigência do contrato).

A unidade geral de observação foi composta a partir de dados dos contratos de transferências voluntárias. O banco foi composto por 7888 linhas, cada uma delas representando um convênio. As colunas foram compostas a partir das informações dos municípios e indicadores de seus respectivos governos. A fim de facilitar o entendimento da variável, é apresentada abaixo breve síntese do que foi empregado na pesquisa:

1. Evento de interesse: falhas ou déficits de accountability na ação dos prefeitos municipais constatadas através de instauração de procedimento (CGU) e julgamento condenatório na instância administrativa (TCU);
2. Tempo inicial: inicia-se a partir da validade jurídica de contrato de transferência voluntária assinado pelo respectivo Prefeito Municipal e pelo Ministério do Desenvolvimento Social;
3. Tempo final: para os casos de falha é a data de ocorrência do evento de interesse (data da irregularidade constatada através do julgamento administrativo); Do contrário, é a data final da validade jurídica do contrato de transferência voluntária (censura);
4. Escala de medida: n^o de dias, resultante da diferença entre o tempo final e o tempo inicial.

4.2.2 Variáveis independentes

Na sequência, apresentar-se-ão os diversos fatores que compõem as variáveis explicativas: fatores políticos, sociais, institucionais, regionais e de controle. O objetivo foi compor modelo capaz de responder quais fatores mais afetam a capacidade de prestação de contas entre governos.

Conforme as hipóteses referentes à competição política, hipóteses I e II, elencou-se duas variáveis respectivas para o teste. Nesta direção, uma variável representou a competição para o Poder Executivo e outra para o Poder Legislativo local. A primeira variável

representa a margem de vitória a partir do percentual de votos da disputa para o executivo local. Elaborou-se a diferença entre as percentagens do primeiro e segundo colocado nas eleições para prefeito municipal. Considera-se um município competitivo quanto menor for o valor da margem de vitória. Ou seja, margens com valores maiores representam um menor grau de competição. Os dados foram retirados do Tribunal Superior Eleitoral - TSE para as eleições de 1996 e 2000.

Quanto à segunda variável de competição política, trata-se do índice elaborado por Golosov (2010) chamado de Número Efetivo de Partidos (NEP). A variável visa aferir a fragmentação política para o legislativo municipal, a partir da ocupação partidária, conforme o número de cadeiras em disputa. Foram utilizados dados do TSE também para as eleições de 1996 e 2000. Considera-se um município competitivo quando a fragmentação partidária é alta. O cálculo é o seguinte:

$$ENP = \sum_{i=1}^x \frac{1}{1 + \left(\frac{s_1^2}{s_i}\right) - s_i} \quad (1)$$

ENP indicador de competição político-partidária por ano eleitoral;

S1 é a maior componente, ou seja, a maior proporção na divisão de votos partidários;

Si é a outra ou outras componentes de proporção na divisão de votos partidários; e

X é a menor componente, ou seja, a menor proporção na divisão de votos partidários.

Além da competição política, o fator de ideologia, disposto conforme hipótese III, é bastante relevante para teste. Para a sua mensuração, utilizou-se a escala do estudo de Power e Zucco Jr (2009). A variável busca perceber as diferenças do espectro ideológico na ocorrência das falhas, variando de 0 (extrema esquerda) a 10 (extrema direita). Incorpora valores referentes ao período 1997 a 2004, tendo sido construída com base em surveys aplicados para os partidos com representação no Congresso Nacional.

Ainda na esfera política, para a observação do efeito da experiência na ocupação do cargo (governante reeleito) nas relações de accountability, conforme disposto na hipótese IV, foi construída a variável prefeito reeleito, a qual mensurou se o governante do executivo local estava no cargo em um segundo mandato. A variável assumiu o valor 1 em caso positivo, e valor 0 nos casos restantes. Foram utilizados dados do TSE para as eleições de 1996 e 2000.

O último fator de natureza política foi a presença da instituição de conselho de política pública. A fim de analisar a influência dos conselhos de participação social de temática finalística (assistência social), conforme disposto na hipótese V, foi construída a variável conselho de política pública, a partir de dados do IBGE (Munic). A variável assumiu valor 1 a partir da confirmação de existência de conselho de desenvolvimento social antes da vigência do contrato de transferência voluntária (checou-se a data de

fundação do conselho) e valor 0 para os casos contrários. A variável foi construída através de informações do IBGE (Munic) para os anos de 1997 a 2004.

Saindo da dimensão política e indo para a dimensão social, testamos o fator de desenvolvimento humano local, conforme a hipótese VI. Utilizou-se a variável Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHm), disponibilizada pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD-ONU) para os anos 1991 e 2000. O IDHm estima o nível de desenvolvimento municipal com base em indicadores de educação, saúde e renda.

Por fim, a última dimensão se refere aos fatores geográficos, conforme a hipótese VII. Para o teste de hipótese, foram construídas quatro variáveis dummy, correspondendo às grandes regiões do Brasil, sendo utilizada como referência a região Norte. Assim, a variável Centro-Oeste, por exemplo, assumiu o valor 1 para os governos pertencentes a esta região e valor 0 para os casos contrários. O mesmo procedimento foi feito para governos das regiões Nordeste, Sul e Sudeste. A variável foi construída através de informações do IBGE (Munic) para os anos de 1997 a 2004.

Como potenciais de controle, foram elencados dois fatores a fim de facilitar o tratamento da diversidade e heterogeneidades dos municípios brasileiros. Utilizou-se o log da população local e o log do Produto Interno Bruto per capita (PIB). A primeira se refere ao logaritmo neperiano da população local residente, feita com base no IBGE ano 2000, e a segunda se refere à mesma técnica, mas só que aplicada ao PIB per capita (reproduz toda a riqueza produzida no município em termos da população), variável construída a partir de informações do Ipeadata para os anos de 1997 a 2004. O logaritmo é utilizado para reduzir a grande diferença presente nos indicadores, tendo em vista a amplitude que representam todas as diversas condições dos governos brasileiros. Finalmente, a tabela 1 sumariza todas as variáveis da pesquisa do modelo proposto.

Tabela 1: Variáveis utilizadas na pesquisa

Natureza	Variável	Fonte	Ano	Característica
Dependente	Falha de accountability	CGU e TCU	1997-2004	Contínua (dias)
	Comp. Pol. I: % MV*	TSE	1996 e 2000	Contínua (%)
	Comp. Pol. II: NEP**	TSE	1996 e 2000	Contínua
Políticas	Ideologia	Power e Zucco Jr (2009)	1997-2004	Contínua (0 a 10)
	Prefeito reeleito	Munic/IBGE	2005	Dummy
	Conselho participação social	Munic/IBGE	2005	Dummy
Sociais	IDH municipal	PNUD/ONU	2000	Contínua
Região	Centro-Oeste	IBGE	-	Dummy
	Nordeste	IBGE	-	Dummy
	Sudeste	IBGE	-	Dummy
	Sul	IBGE	-	Dummy
Controle	População (Log)	Munic/IBGE	2000	Contínua
	PIB per capita municipal	IpeaData	1997-2004	Contínua (%)

Fonte: Elaboração própria.

**Competição Política I - Poder Executivo local - Margem de Vitória do eleito*

Ressalta-se que não foi possível a inclusão de outras variáveis relevantes, como burocracia e capacidade institucional, por exemplo, devido à indisponibilidade de dados para o período proposto.

4.3 Modelo da pesquisa

O modelo estatístico proposto é o da Análise de Sobrevivência, o que foi feito a partir das variáveis descritas na subseção anterior. Assim, estimou-se as falhas de accountability a partir do modelo descrito abaixo:

$$\begin{aligned} \text{Falha de accountability}_{i,t} = f(\text{Comp Pol I (Margem de Vitória do eleito)}_{i,t}, \text{Comp Pol II (NEP)}_{i,t}, \text{Ideologia}_{i,t}, \\ \text{Prefeito reeleito}_{i,t}, \text{Conselho política social}_{i,t}, \text{IDHm}_{i,t}, \\ \text{Regiões}_{i,t}, \text{Log população}_{i,t}, \text{Pib per capita}_{i,t}). \end{aligned} \quad (2)$$

Em que Falha de accountability_{i,t} é a probabilidade de que um município i apresentará falha em uma data t.

Este modelo será aplicado de duas maneiras. A análise geral é a que inclui todos os convênios de desenvolvimento social firmados, o que abarca os convênios que apresentaram problemas de accountability e os que não apresentaram problemas. Isto se dá porque é preciso considerar na análise todos os casos que entraram em risco de falha (poderiam ter falhado). Esta análise compôs o banco geral da pesquisa.

Nesta primeira sistematização do banco de dados, tem-se, inicialmente, um recorte que se refere à distinção entre os governos que firmaram convênios, e, portanto, experimentaram o risco de falha, bem como dos governos que não firmaram convênios e, portanto, não se sujeitaram ao risco de falha. Cerca de 2.504 municípios não apresentaram nenhum convênio de desenvolvimento social durante o período analisado, o que representa 45% do total de municípios do país⁴⁸. Assim, a base completa referente à análise geral apresenta informações de 2.957 governos, os quais firmaram pelo menos um convênio da área de gestão do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS).

Em um segundo momento, foi necessário realizar um segundo recorte mais específico, tendo em vista proceder a uma análise complementar, feita exclusivamente através dos processos instaurados pelas instâncias de controle. A ideia era verificar o trabalho integrado das instituições, nos termos em que duas diferentes instituições executam as ações

⁴⁸Atualmente, o número total de municípios corresponde a 5570.

de controle (CGU instaura os procedimentos e o TCU julga). Assim, foi feita seleção apenas dos convênios que foram levados a julgamento, ou seja, que foram acionados pelas instâncias de controle como prováveis falhas de accountability. Dos 2.957 governos que firmaram convênios, 249 foram investigados pelas instâncias de controle. Desta maneira, aplicamos o modelo de sobrevivência a partir de dois recortes analíticos distintos.

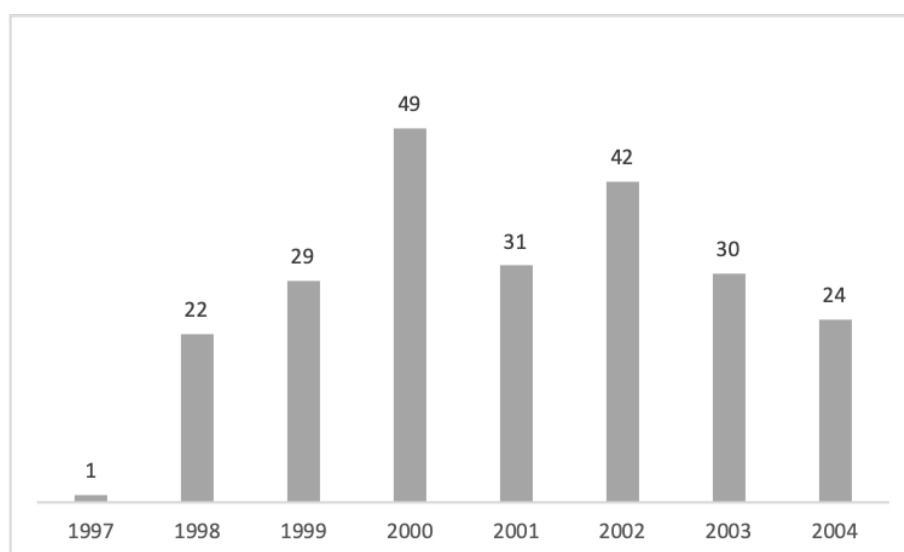
5 Resultados e Discussão

Nesta seção, serão apresentados os resultados da análise e a sua discussão. Inicialmente, será feita a descrição das falhas de accountability nos municípios brasileiros. Na sequência, será feita a apresentação dos testes estatísticos realizados a partir dos dois bancos utilizados. Posteriormente, conjugado à respectiva discussão dos resultados alcançados pela Análise de Sobrevivência (EHA), apresentar-se-á a avaliação das hipóteses da pesquisa.

5.1 Descrição das falhas de accountability

A fim de compor o panorama inicial dos resultados, destacam-se as características das falhas de accountability. Durante todo o período analisado, 1997 a 2004, 292 contratos apresentaram problemas de accountability no âmbito da Controladoria-Geral da União, o que representa 3% do total de contratos. Destes, 228 foram confirmados como falhas, nos termos do julgamento do Tribunal de Contas da União. Foram feitas duas representações gráficas das falhas de accountability.

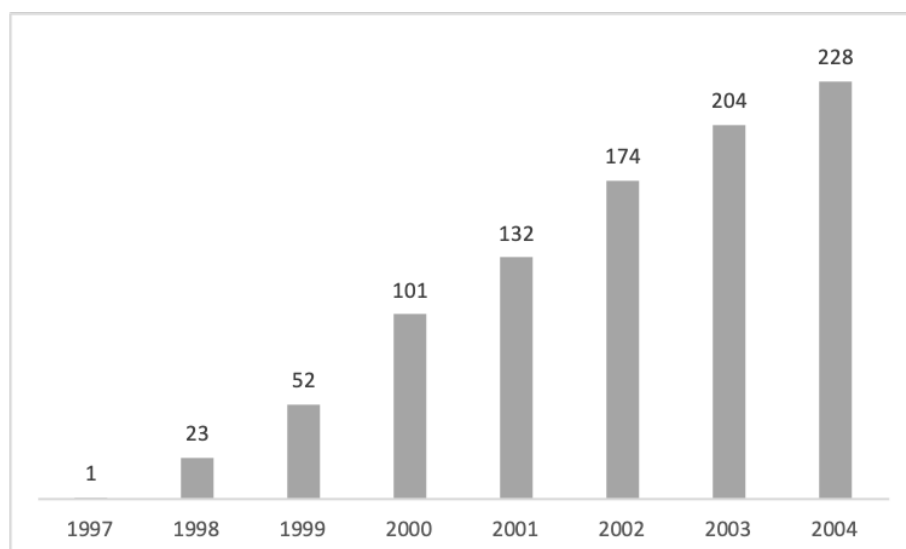
Figura 5: Falhas de accountability por ano



Fonte: Elaboração própria.

A figura 5 ilustra a ideia das falhas sistemáticas e fragmentadas no tempo, de modo que o maior período de falhas ocorreu durante o quarto ano da análise (2000). Já a curva S contendo as falhas de accountability está representada na figura 6 e os dados das falhas estão dispostos de forma acumulada.

Figura 6: Falhas de accountability (*bell-shaped*)



Fonte: Elaboração própria.

Conforme a tabela 2, em termos geográficos, a maior parte das falhas de accountability, em termos proporcionais, são provenientes da região Norte do país, a qual registrou 10% de problemas de accountability nos contratos geridos por municípios dessa região. Em segundo lugar, a região Nordeste apresenta 5% de falhas de accountability. Enquanto Centro-Oeste e Sudeste apresentam 2% cada, e a região Sul 1% de problemas.

Tabela 2: Distribuição de desempenho das falhas de accountability por região

Região	Não falha	Falha	%	Total
Norte	608	60	10%	668
Nordeste	2069	105	5%	2174
Sudeste	1835	32	2%	1867
Sul	2015	13	1%	2028
Centro-Oeste	1133	18	2%	1151
Total Geral	7660	228	3%	7888

Fonte: Elaboração própria.

No que tange à motivação das falhas de accountability, a tabela 3 apresenta as ocorrências mais detectadas, sendo a não apresentação da prestação de contas a mais recorrente, representando mais de 70% das falhas, seguida pela não aprovação das contas, representando 9% das falhas.

Tabela 3: Motivo das falhas de accountability

Motivo	Quantidade
Omissão do dever de prestar contas	170
Não aprovação da prestação de contas	21
Impugnação de despesas	20
Irregularidade no uso dos recursos	10
Não execução do objeto	7
Total	228

Fonte: Elaboração própria.

Quanto ao porte dos municípios, a maioria das falhas se concentram em municípios médios, com populações entre dez mil (10.000) e cinquenta mil habitantes (50.000), conforme a tabela 4. De toda maneira, não existem diferenças muito significativas em comparação com outros portes de municípios.

Tabela 4: Falhas de accountability por porte populacional

Porte	Não Falha	Falha	% Falhas
1 - Até 5000	819	17	2%
2 - 5001 até 10000	1169	37	3%
3 - 10001 até 20000	1745	66	4%
4 - 20001 até 50000	1681	66	4%
5 - 50001 até 100000	888	18	2%
6 - 100001 até 500000	1035	23	2%
7 - Maior que 500000	551	1	0%
Total Geral	7888	228	3%

Fonte: Elaboração própria.

5.2 Análise de Sobrevivência

5.2.1 Base Geral

A regressão estatística foi feita com o auxílio do *software* R. A dimensão da base original teve como número de linhas o total de 7.888 entradas, representando os convênios da área de desenvolvimento social. A tabela 5 apresenta os dados descritivos do banco geral da pesquisa.

Dentre as variáveis da dimensão política, a relativa à competição política para o executivo local aponta para uma diferença média de 18% de votos válidos no resultado do pleito eleitoral entre o primeiro e o segundo colocado. Já a variável de competição para

Tabela 5: Estatísticas descritivas das variáveis - Base Geral

Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Margem Vitoria (%)	7.888	0.185	0.194	0	0.98
NEP	7.888	2.151	0.768	1	5.645
Ideologia	7.888	5.99	2.058	1.48	8.48
Prefeito reeleito	7.888	0.267	-	0	1
Conselho	7.888	0.838	-	0	1
IDH Municipal	7.888	0.5002	0.124	0.125	0.785
Região Centro-Oeste	7.888	0.145	-	0	1
Região Nordeste	7.888	0.275	-	0	1
Região Norte	7.888	0.084	-	0	1
Região Sudeste	7.888	0.236	-	0	1
Região Sul	7.888	0.257	-	0	1
Log População	7.888	10.176	1.568	6.722	16.106
Log PIB per capita	7.888	8.234	0.766	5.771	11.746

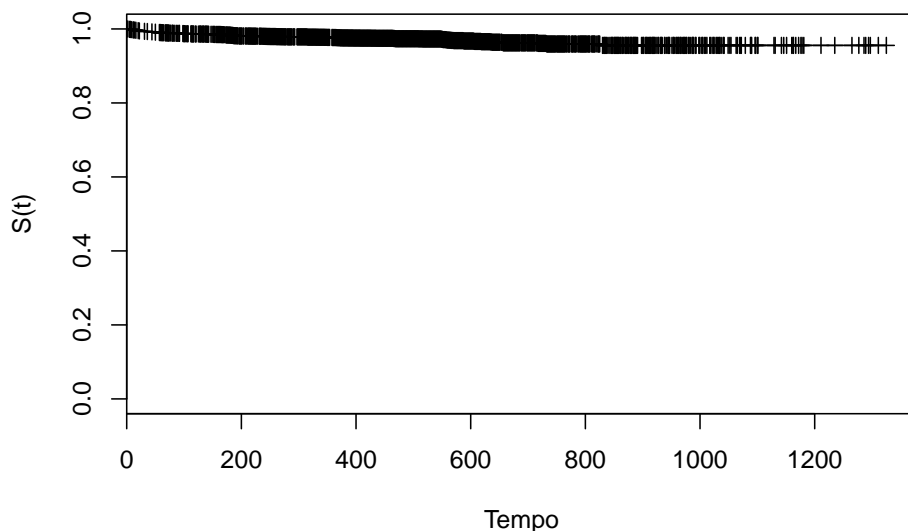
Fonte: Elaboração própria.

o legislativo local indica um baixo grau de fragmentação partidária, representando em média número efetivo de partidos igual a 2. Ainda na alçada política, a variável ideologia apresenta média igual a 5,99, demonstrando que a média dos partidos políticos presentes se encontra na centro-direita do espectro político. Já a variável prefeito reeleito aponta que cerca de 26% dos governos da amostra tiveram governantes reconduzidos. Por fim, a variável conselho descreve um alto número dessas instituições, em mais de 80% dos governos analisados.

Quanto às variáveis das outras dimensões, a relativa ao IDH municipal apresenta um valor mediano, considerando a amplitude do índice, que varia de 0 a 0,999 - na base possui como média o valor de 0,5. Em referência às regiões, observa-se que Nordeste, Sudeste e Sul concentram por volta de 80% dos governos da base (cada uma das regiões com pouco mais de 20%), de modo que as regiões Centro-Oeste e Norte concentram juntas 20% dos casos analisados. Já as variáveis de controle, população e PIB per capita, ambas representadas a partir do logaritmo neperiano, apresentam média de 10,716 e 8,234 respectivamente. Apresenta-se, na figura 7, a chance de sobrevivência dos governos em relação às falhas de accountability ao longo do tempo.

É possível perceber uma grande quantidade de observações censuradas, o que faz com que a curva de sobrevivência não apresente, praticamente, vertiginoso declínio com o decorrer do tempo. Ou seja, ao final do período do estudo a chance de sobrevivência foi alta, mais de 95%. As censuras são representadas por traços (|) e é possível observar que poucas falhas ocorreram durante o período da pesquisa. As funções de sobrevivência sempre são estimadas, inicialmente, sem nenhuma variável explicativa a partir do método de Kaplan-Meier. Considera-se como a “estatística descritiva” da Análise de Sobrevivência,

Figura 7: Estimador de Kaplan-Meier das falhas de accountability

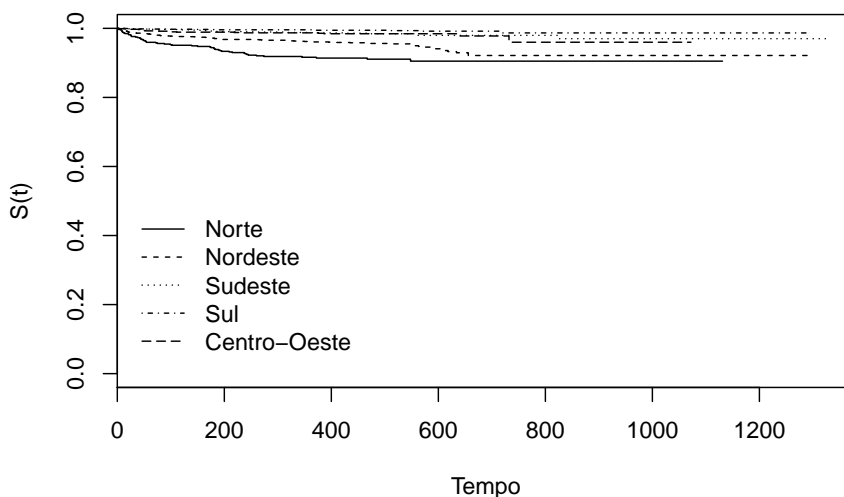


Fonte: Elaboração própria.

fundamental para a estimativa de modelos de regressão (Allison, 2014).

Por meio do estimador de Kaplan-Meier também é possível indicar a função de sobrevivência estratificada por variáveis, o que é apresentado a partir das diferentes regiões na figura 8. Sem a indicação da censura é possível notar que os governos da região Norte, seguidos dos governos das regiões Nordeste e Centro-Oeste, em menor escala, apresentam maior probabilidade de falha. Da mesma maneira, os governos provenientes das regiões Sul e Sudeste, respectivamente, apresentaram maiores chances de “sobrevivência” às falhas de accountability.

Figura 8: Estimador de Kaplan-Meier das falhas de accountability por grandes regiões (sem indicador de censura)

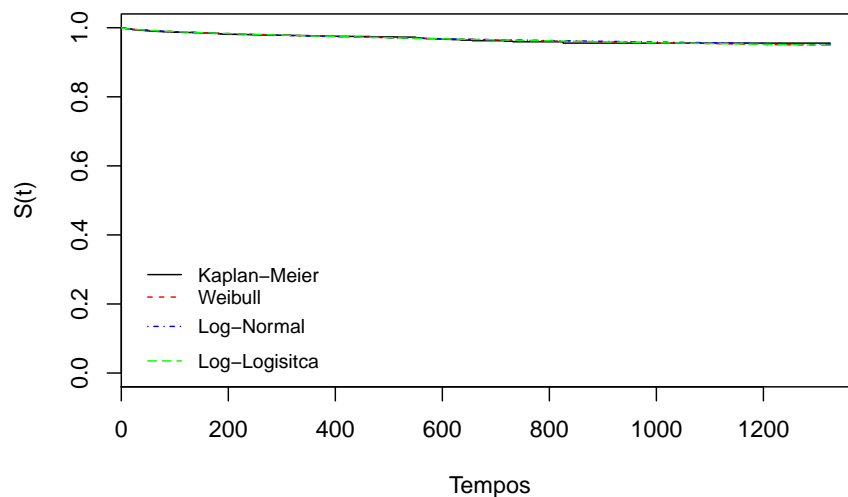


Fonte: Elaboração própria.

Para a melhor adequação da Análise de Sobrevivência, foram realizados testes para a escolha do melhor ajuste. Foram testados o modelo de Cox e os modelos paramétricos. Os métodos paramétricos, bastante utilizados por cientistas sociais e engenheiros, mas pouco utilizado pelos cientistas políticos, pressupõem conceitos sobre a distribuição dos eventos no tempo (Box-Steffensmeier e Jones, 2004). De forma contrária, os modelos não paramétricos, bastante utilizados pelos bioestatísticos e cientistas políticos, não pressupõem nenhuma determinada forma de distribuição dos eventos. No meio termo, os modelos semi-paramétricos, como o modelo de Cox, apresentam características paramétricas, no sentido de especificar um modelo de regressão, e também características não paramétricas, por não especificar com exatidão a forma de distribuição dos eventos no tempo (Allison, 2014). Neste sentido, para a melhor adequação, procedeu-se à avaliação a partir da distribuição de probabilidade destes diferentes modelos, de modo que os modelos paramétricos apresentaram o melhor ajuste⁴⁹.

Sendo assim, restou escolher a melhor disposição paramétrica. Inicialmente, a partir de avaliação gráfica, observa-se, na figura 9, que os modelos paramétricos ficaram dispostos de maneira muito semelhante, sem que nenhum apresentasse melhor distribuição, visto que todas as curvas acompanharam o estimador de Kaplan-Meier. Percebe-se que todas as curvas de sobrevivência acompanham a curva estimada de Kaplan-Meier, não existindo, praticamente, diferença significativa no comportamento das três curvas.

Figura 9: Funções de sobrevivência e distribuições de probabilidade



Fonte: Elaboração própria.

Ao considerarmos, então, o teste de distribuição das probabilidades, avança-se em relação à avaliação gráfica. Os valores dos critérios AIC (Critério de Informação de Akaike

⁴⁹O modelo de Cox não apresentou um ajuste aceitável, conforme análise de resíduo executada - ver apêndice A.

- *Akaike's Information Criterion*), AICc (AIC corrigido) e BIC (Critério de Informação Bayesiano - *Bayesian Information Criterion*) para a distribuição log-normal apresentam os melhores resultados (considera-se os menores valores como o melhor ajuste) (Allison, 2014). Os valores dos critérios estão dispostos na tabela 6.

Tabela 6: Testes dos modelos - Banco Geral

	AIC	AICc	BIC
Weibull	4426.819	4426.821	4440.677
log-normal	4420.672	4420.673	4434.53
log-logística	4426.625	4426.626	4440.483

Fonte: Elaboração própria.

Desta forma, considera-se que a variável dependente apresenta uma distribuição log-normal. Na sequência, amplia-se o escopo do método com a inclusão das variáveis explicativas, utilizando-se do modelo de regressão log-normal para análise dos dados. A regressão completa considerou todas as variáveis da pesquisa.

É importante destacar a especificidade do modelo econométrico a respeito da função de risco. Os modelos paramétricos informam a mudança na chance de sobrevivência ao evento (falha de accountability) em função do tempo quando se altera uma unidade de uma dada variável, mantendo-se inalteradas as demais condições. Isso significa que coeficientes maiores do que 1 representam aumento da influência da variável nas chances de resistência ao evento. Já os coeficientes menores do que 1 representam decréscimo nas chances de sobreviver ao evento. Na tabela 7 apresentam-se os coeficientes estimados bem como o erro padrão para avaliar a influência das variáveis no evento.

Para a adequada interpretação do efeito de cada covariável na variável dependente, é necessário explicitar que os modelos paramétricos partem da ideia de que o tempo apresenta uma distribuição específica, sendo que os modelos visam estimar os parâmetros desta distribuição. Nesse sentido, a distribuição assumida de log-normal, se enquadra como um dos chamados modelos de “*Accelerated Failure Time Assumption - AFT*”. Enquanto que no modelo de Cox, por exemplo, utiliza-se a chamada “*hazard rate*” (risco de falha), nos modelos de AFT estima-se o efeito das covariáveis no tempo médio de sobrevivência (“*time ratio*”), ao invés da chance de falha. Assim, é possível aferir os efeitos das covariáveis (x_1, x_2, x_3, \dots), assumindo que são constantes e multiplicativos na própria escala temporal (fator constante de aceleração) (Cleves et al., 2013). Assim, o efeito dos coeficientes, dados a partir do exponencial, resultam na “*time ratio*”, a qual indica, caso maior do que 1, que a covariável prolonga a ocorrência do evento de interesse, neste caso a falha de accountability, enquanto que uma “*time ratio*” abaixo de 1, indica que o evento (falha de accountability) ocorrerá mais rapidamente. A “*time ratio*” pode ser interpretada como o

fator pelo qual a expectativa de falha é multiplicada a partir da variação (crescimento) de uma covariável (x_{t+1}) (Cleves et al., 2013).

Tabela 7: Determinantes das falhas de accountability - Base Geral - Modelo Completo

Variável	Coefficiente	Erro Padrão
Margem Vitoria	2.576***	0.892
NEP	0.153	0.247
Ideologia	-0.052	0.063
Prefeito reeleito	0.199	0.311
Conselho	0.337	0.304
IDH Municipal	2.565*	1.469
Região Centro-Oeste	2.121	0.494
Região Nordeste	1.401***	.0351
Região Sudeste	2.023***	.0447
Região Sul	3.151***	0.554
Log população	0.149	0.111
Log PIB per capita	1.044***	0.244
Constant	-0.135	1.877
<i>N</i>	7548	
<i>Log-Likelihood</i>	-2094	

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Fonte: Elaboração própria.

Assim sendo, dentre as variáveis da dimensão política, a que apresentou significância estatística válida foi apenas a variável de competição política para o executivo local. O sinal positivo indica que um aumento na margem de vitória contribui para a sobrevivência dos municípios. A *time ratio* indica que a mudança em uma unidade da variável atrasará a ocorrência do evento (falha de accountability) em aproximadamente 13,14 vezes. Ou seja, governos com eleições menos competitivas para o executivo local possuem maiores chances de não falhar; governos com menor competição política demoram mais tempo para apresentarem problemas de accountability.

Ainda na dimensão política, as variáveis “competição política mensurada para o legislativo local” (Número Efetivo de Partidos - NEP), “ideologia”, “prefeito reeleito” e “conselho” (de política social) não apresentaram significância estatística.

Na alçada da dimensão social, a variável que mensura o IDH municipal apresentou significância estatística, indicando que governos com melhores níveis dos indicadores sociais apresentam maiores chances de sobrevivência às falhas de accountability. A *time ratio* indica que a mudança em uma unidade da variável atrasará a ocorrência do evento (falha de accountability) em aproximadamente 13 vezes. Ou seja, governos mais desenvolvidos

demoram mais tempo para apresentar problemas de accountability.

Os fatores regionais apresentaram significância estatística para as regiões Nordeste, Sudeste e Sul, representando que municípios pertencentes a estas regiões demoram mais tempo para falhar comparativamente aos municípios da região Norte do país. Assim, estas regiões apresentam maiores chances de não apresentar problemas de accountability. A indicação da *time ratio* para a mudança em uma unidade das variáveis das regiões Nordeste Sudeste e Sul atrasa a ocorrência do evento (falha de accountability) em aproximadamente 4,06; 7,56; e 23,36 vezes, respectivamente. A região Centro-Oeste não apresentou significância estatística.

No que condiz às variáveis de controle, a variável “log do PIB per capita” indicou que quanto maior a capacidade produtiva do município, menores as chances de falha, resultado já esperado (a taxa de *time ratio* indicou redução na ocorrência do evento em aproximadamente 2,84 vezes). Já a variável “log da população” não apresentou resultados estatisticamente significantes.

Para fins de refinamento metodológico, procedeu-se à análise para estimar o modelo final, composto pelas covariáveis de maior grau de significância. Este modelo final foi construído a partir de regressões sucessivas com a exclusão das variáveis de menor significância, ficando de fora, ao final, as variáveis “competição política mensurada para o legislativo local” (Número Efetivo de Partidos - NEP), “ideologia”, “prefeito reeleito” e “conselho” (de política social).

Tabela 8: Determinantes das falhas de accountability - Base Geral - Modelo Final

Variável	Coefficiente	Erro Padrão
Margem Vitoria	2.392***	0.764
IDH Municipal	2.773*	1.418
Região Nordeste	1.398***	0.344
Região Centro-Oeste	2.080***	0.485
Região Sudeste	1.953***	0.437
Região Sul	3.090***	0.546
Log população	0.194*	0.101
Log PIB per capita	1.074***	0.243
Constant	-0.532	1.720
<i>N</i>	7548	
<i>Log-Likelihood</i>	-2094	

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

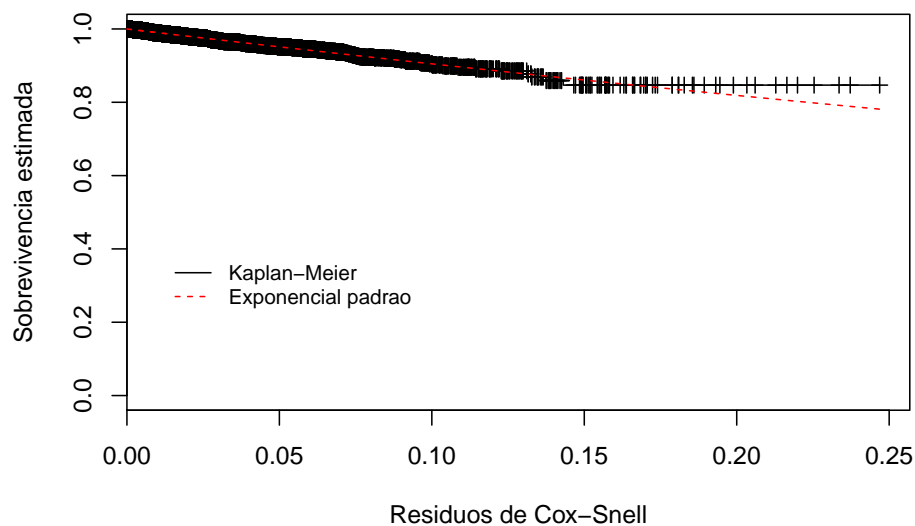
Fonte: Elaboração própria.

Conforme a tabela 8, este modelo final apresenta os mesmos resultados do modelo

completo, a única diferença se dá na variável da região Centro-Oeste e na variável de controle “log da população”, as quais ganham significância estatística. Desta forma, os efeitos reiterados dizem respeito aos fatores de competição política para o executivo local (*time ratio* de 10,93, atrasando o tempo médio de ocorrência do evento), IDH municipal (*time ratio* de 16,02, atrasando o tempo médio de ocorrência do evento) e regiões do país - Centro-Oeste (*time ratio* de 8,009, atrasando o tempo médio de ocorrência do evento), Nordeste (*time ratio* de 4,04, atrasando o tempo médio de ocorrência do evento), Sudeste (*time ratio* de 7,05, atrasando o tempo médio de ocorrência do evento) e Sul (*time ratio* de 21,93, atrasando o tempo médio de ocorrência do evento -), bem como aos fatores de controle que estimam a população (*time ratio* de 1,21, acelerando o tempo médio de ocorrência do evento) e o PIB per capita (*time ratio* de 2,92, atrasando o tempo médio de ocorrência do evento), ambos mensurados por meio do logaritmo neperiano.

A fim de avaliar a qualidade geral do ajuste, utilizou-se o resíduo de Cox-Snell. Consideram-se os resíduos como estimativas dos erros de uma população homogênea, a qual deve apresentar distribuição exponencial padrão (Giolo e Colosimo, 2006). Neste sentido, avalia-se também por meio de desempenho gráfico a disposição do modelo utilizado em relação ao estimador de Kaplan-Meier, o que está disposto na figura 10.

Figura 10: Figura Cox-Snell - Base Geral



Fonte: Elaboração própria.

A implicação do resultado do teste é que o resíduo do modelo está adequado se a estimativa do risco acumulado para cada unidade no tempo de sua morte ou censura se aproxima do risco acumulado exponencial de uma unidade qualquer da amostra (Giolo e Colosimo, 2006), o que é inferido a partir da comparação entre as linhas (Cleves et al., 2013). Conforme a imagem, a curva vermelha acompanha a curva preta ao longo do tempo até o final do período do estudo, o que permite concluir que o resíduo segue uma

distribuição exponencial padrão, nos termos do estimador de Kaplan-Meier, ou seja, o ajuste do modelo se encontra adequado e os resultados obtidos tem a sua interpretação validada e aceita.

5.2.2 Base Instituições de Controle - IC

A segunda análise realizada inclui apenas os convênios que foram captados pelas Instituições de Controle (IC) como possíveis falhas de accountability. Optou-se por este segundo recorte a fim de verificar, a partir do trabalho exclusivo das instituições, o fenômeno com maior grau de especificação. O número total de processos instaurados pela Controladoria-Geral da União (CGU), e encaminhados para julgamento no Tribunal de Contas da União (TCU), então, na área de desenvolvimento social, foi o de 292, o que caracteriza o número de linhas deste segundo banco. A tabela 9 apresenta as informações descritivas.

Tabela 9: Estatísticas descritivas das variáveis - Base IC

Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Margem Vitoria (%)	292	0.155	0.172	0.001	0.672
NEP	292	2.094	0.606	1	4.34
Ideologia	292	6.211	1.946	1.48	8.48
Prefeito reeleito	292	0.202	-	0	1
Conselho	292	0.811	-	0	1
IDH Municipal	292	0.413	0.116	0.167	0.704
Região Centro-Oeste	292	0.095	-	0	1
Região Nordeste	292	0.438	-	0	1
Região Norte	292	0.232	-	0	1
Região Sudeste	292	0.157	-	0	1
Região Sul	292	0.075	-	0	1
Log População	292	9.776	1.055	7.435	13.640
Log PIB per capita	292	7.655	0.761	6.039	10.491

Fonte: Elaboração própria.

Dentre as variáveis da dimensão política, a relativa à competição política para o executivo local aponta para uma diferença média de 15% de votos válidos no resultado do pleito eleitoral entre o primeiro e o segundo colocado, representando uma sutil diferença da base geral (apresentou diferença média de 18%). Já a variável de competição para o legislativo local indica um grau baixo de fragmentação partidária, representando em média número efetivo de partidos igual a 2, resultado próximo ao encontrado para a base geral. Na sequência, a variável ideologia apresenta média igual a 6,25, demonstrando que a média dos partidos políticos se encontra na centro-direita do espectro político, representando uma sutil diferença em direção à direita em relação à base geral (a qual apresentou média

para variável ideologia correspondente a 5,99). A variável prefeito reeleito aponta que cerca de 20% dos governos da amostra tiveram governantes reconduzidos (um decréscimo de 6% em comparação com a base geral). Já a variável conselho de política pública descreve um alto número dessas instituições, apresentando patamar similar ao da base geral (mais de 80% dos governos analisados possuem o órgão).

Quanto às variáveis das outras dimensões, a relativa ao IDH municipal apresenta um valor abaixo da média, considerando a amplitude do índice, que varia de 0 a 0,999. Em comparação com a base geral, o IDH municipal desta segunda análise possui média menor, igual a 0,4 (em comparação com o valor de 0,5). Já nas variáveis regionais, é possível observar diferenças em relação à base geral. Enquanto que, anteriormente, Nordeste, Sudeste e Sul concentravam 80% dos governos da base (cada uma das regiões com pouco mais de 20%), esta segunda base possui mais de 43% dos governos provenientes da região Nordeste, seguidos de governos do Norte (23%), Sudeste (15%), Centro-Oeste (9%) e Sul (7%).

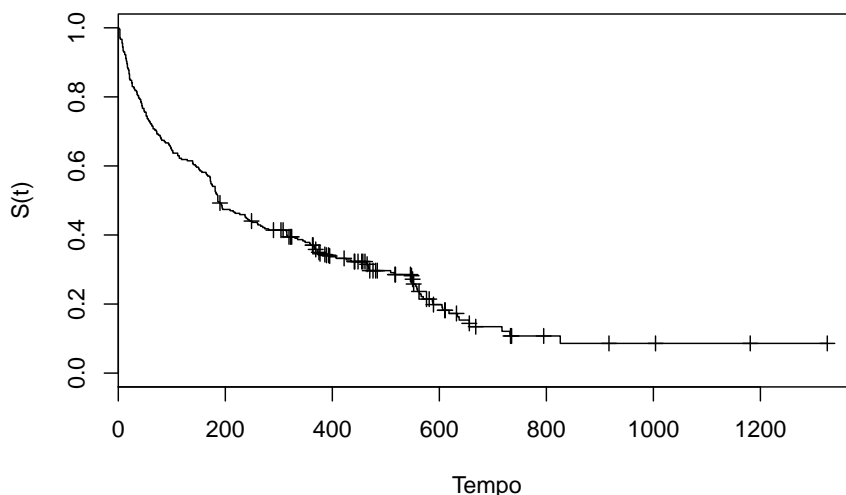
As variáveis de controle, população e PIB per capita, ambas representadas a partir do logaritmo neperiano, apresentam média menor do que a da base geral, a qual apresentou, respectivamente, valores de 10,716 e 8,234, os quais decresceram, respectivamente, para 9,776 e 7,655.

De uma maneira geral, portanto, observa-se que os governos investigados pelas instituições de controle são aqueles que possuem maior grau de competição política para o executivo local, estão localizados mais à direita no espectro ideológico e apresentam menores índices de desenvolvimento social, tanto em termos do IDH quanto da produção interna (PIB per capita). Além disso, estes governos também apresentam populações menores e estão concentrados nas regiões Nordeste e Norte do país (representam mais de 60% dos casos).

Outra diferença crucial entre as duas análises é o tamanho menor desta segunda base, que apresenta um baixo número de observações censuradas ou que não experimentaram o evento.

Neste sentido, a figura 11 apresenta a chance de sobrevivência dos governos em relação às falhas de accountability ao longo do tempo. É possível perceber uma grande quantidade de falhas, o que faz com que a curva de sobrevivência apresente vertiginoso declínio. As censuras são novamente representadas por traços (|) e a função de sobrevivência também é estimada, inicialmente, sem nenhuma variável explicativa a partir do método de Kaplan-Meier.

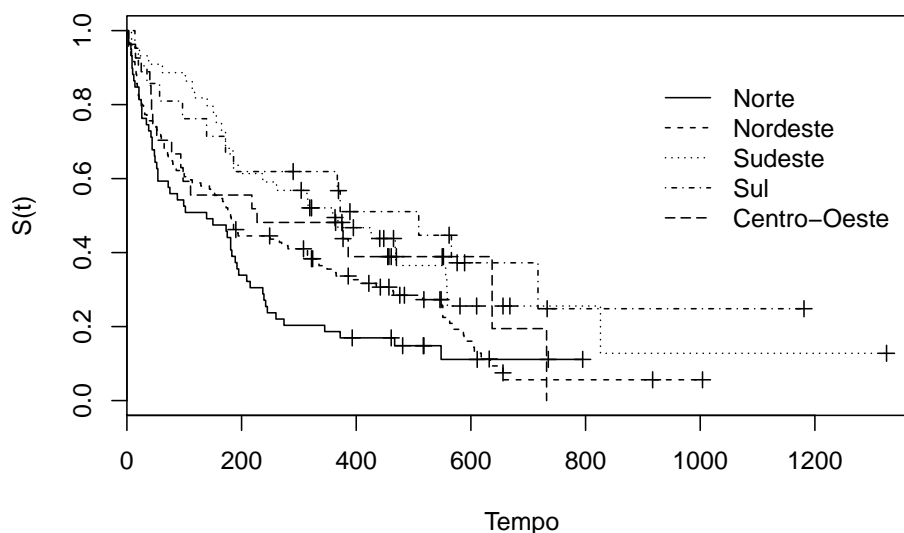
Figura 11: Estimador de Kaplan-Meier das falhas de accountability - Base IC



Fonte: Elaboração própria.

Ainda com base no estimador de Kaplan-Meier, é possível estratificar a função de sobrevivência pelas grandes regiões do Brasil. Observa-se, a partir da figura 12, que os governos da região Norte possuem menor probabilidade de sobreviver ao evento de interesse (falhas de accountability), de modo que a curva de sobrevivência apresenta maior declínio.

Figura 12: Estimador de Kaplan-Meier das falhas de accountability por grandes regiões - Base IC



Fonte: Elaboração própria.

Para a melhor adequação do modelo de sobrevivência nesta segunda análise, foram realizados testes para a escolha da abordagem mais apropriada. Mais uma vez foram

testados o modelo de Cox e os modelos paramétricos. Neste caso, a melhor adequação apontou o modelo de Cox como mais apropriado⁵⁰.

Desta forma, procedeu-se à ampliação do escopo do método com a inclusão das variáveis explicativas, utilizando-se do modelo de regressão de Cox para análise dos dados. A regressão completa considerou todas as variáveis da pesquisa, conforme a tabela 10. Para avaliar a influência das variáveis, apresentam-se os coeficientes estimados bem como o erro padrão. É importante destacar a especificidade do modelo econométrico a respeito da função de risco. O modelo de Cox informa a mudança na chance de ocorrência do evento (falha de accountability) em função do tempo quando se altera uma unidade de uma dada variável, mantendo-se inalteradas as demais condições. Isso significa que coeficientes maiores do que 1 representam aumento da influência da variável nas chances de falhas de accountability. Já os coeficientes menores do que 1 representam decréscimo nas chances de falha de accountability.

Para a adequada interpretação do efeito de cada covariável na variável dependente, é necessário explicitar que o modelo de cox não assume o formato da distribuição específica do fenômeno no tempo, ao contrário dos modelos paramétricos. Nesse sentido, a função de risco ao longo do tempo pode ser constante, crescente, decrescente, crescente e depois decrescente ou vice-versa, de maneira que assume-se, então, que qualquer que seja o formato da distribuição ela será igual para todos os indivíduos sobre análise (Cleves et al., 2013). Assim, o risco de falha de uma unidade é igual ao de outra unidade em todo o tempo. Neste sentido, os exponenciais dos coeficientes de regressão (“*hazard rate*”) apontam a diferença proporcional entre os grupos em comparação (que experimentaram e que não experimentaram o evento). Caso a *hazard rate* seja menor do que 1, isto significa menor possibilidade da ocorrência do evento (falha de accountability), ao passo de que os valores maiores do que 1 significam maior probabilidade de ocorrência do evento (falha de accountability) (Cleves et al., 2013).

Assim sendo, conforme o resultado, dentre as variáveis da dimensão política, a que apresentou significância estatística válida foi apenas a variável de conselho de política social. O valor do coeficiente menor do que 1 indica que o aumento de uma unidade da variável conselho incorre na diminuição das chances de ocorrência de falha de accountability. A *hazard rate* indica que governos que possuem instituições de conselho apresentam risco 0,37 vezes menor de falha do que governos que não possuem este tipo de instituição. Ou seja, governos que são acompanhados por instituições de participação social possuem menores probabilidades de incorrerem em falhas de accountability. Quanto as outras variáveis da dimensão política, “competição política mensurada para o executivo local” (margem de vitória), “competição política mensurada para o legislativo local” (Número Efetivo de Partidos - NEP), “ideologia” e “prefeito reeleito” não apresentaram significância

⁵⁰Para a análise de Resíduo de Cox-Snell para o método paramétrico ver apêndice B.

Tabela 10: Determinantes das falhas de accountability - Base IC - Modelo Completo

Variável	Coefficiente	Erro Padrão
Margem Vitoria	0.470	0.508
NEP	1.015	0.158
Ideologia	0.999	0.063
Prefeito reeleito	0.879	0.186
Conselho	0.622***	0.179
IDH Municipal	1.152	0.903
Região Centro-Oeste	0.698	0.299
Região Nordeste	0.693*	0.190
Região Sudeste	0.519**	0.274
Região Sul	0.484**	0.355
Log população	1.139*	0.077
Log PIB per capita	0.856	0.137
Concordância	0.612	0.021
<i>N</i>	270	
<i>Likelihood ratio test</i>	32.88***	
<i>Wald test</i>	31.36***	

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Fonte: Elaboração própria.

estatística.

Na alçada da dimensão social, a variável que mensura o IDH municipal também não apresentou significância estatística.

Quanto aos fatores regionais, apresentaram significância estatística para as regiões Nordeste, Sudeste e Sul, representando que municípios pertencentes a estas regiões possuem menores chances de apresentar falha de accountability comparativamente aos municípios da região Norte do país. Nos termos da *hazard rate*, a região Nordeste apresentou risco 0,30 menor, a região Sudeste 0,48 e a região Sul 0,51. Assim, estas regiões apresentam maiores chances de não apresentar problemas de accountability. A região Centro-Oeste não apresentou significância estatística.

No que condiz às variáveis de controle, a variável “log da população” indicou que quanto maior a população, maiores as chances de falha de accountability em 0,13 vezes (*hazard rate* igual a 1,13). Já a variável “log do PIB per capita” não apresentou resultados estatisticamente significantes.

Para efeito de refinamento metodológico, procedeu-se à análise para estimar o modelo final, composto pelas covariáveis de maior grau de significância. Este modelo final foi construído a partir de regressões sucessivas com a exclusão das variáveis de menor signi-

ficância, estando excluídas as variáveis “competição política mensurada para o executivo local” (margem de vitória), “competição política mensurada para o legislativo local” (Número Efetivo de Partidos - NEP), “ideologia”, “prefeito reeleito”, “IDH municipal” e “log do PIB percapita”. Conforme a estimação do modelo final na tabela 11, os resultados são similares aos do modelo completo, a única diferença se dá na variável margem de vitória, a qual ganhou significância estatística.

Tabela 11: Determinantes das falhas de accountability - Base IC - Modelo Final

Variável	Coefficiente	Erro Padrão
Margem Vitoria	0.459*	0.431
Conselho	0.599***	0.176
Região Centro-Oeste	0.640	0.280
Região Nordeste	0.714*	0.175
Região Sudeste	0.467***	0.236
Região Sul	0.419***	0.314
Log população	1.140*	0.070
Concordância	0.612	0.021
<i>N</i>	270	
<i>Likelihood ratio test</i>	30.24***	
<i>Wald test</i>	28.96***	

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

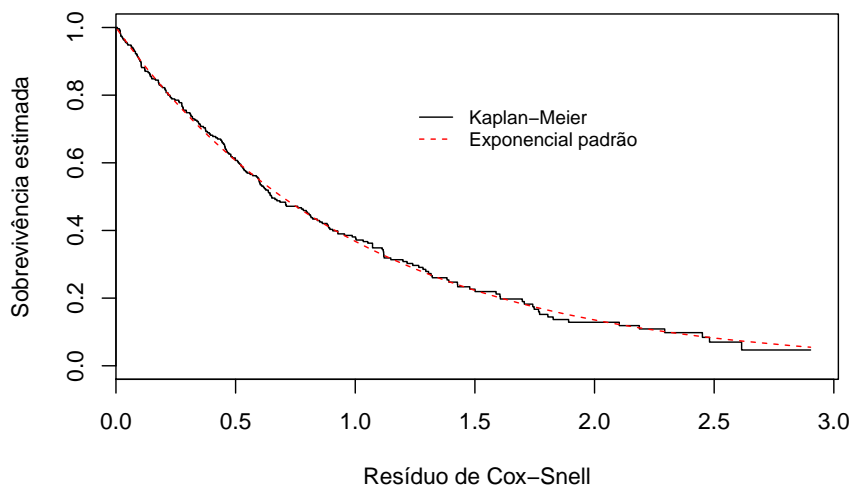
Fonte: Elaboração própria.

De acordo com os dados da tabela 11, os efeitos reiterados, a partir das respectivas *hazard rate*, dizem respeito aos fatores de conselho de política social (redução de 0,4 na probabilidade de ocorrência do evento), regiões - Nordeste (redução de 0,28 na probabilidade de ocorrência do evento), Sudeste (redução de 0,53 na probabilidade de ocorrência do evento) e Sul (redução de 0,58 na probabilidade de ocorrência do evento), e o fator de controle que estima a população (aumento de 0,14 na probabilidade de ocorrência do evento), bem como a adição de significância do fator competição política para o executivo local (redução de 0,54 na probabilidade de ocorrência do evento). Para esta última variável, verifica-se que o aumento na margem de vitória representa a diminuição nas chances de falha de accountability em 0,54 vezes.

A fim de avaliar a qualidade geral do ajuste, utilizou-se o resíduo de Cox-Snell, o qual é avaliado também por meio de desempenho gráfico tendo como base o estimador de Kaplan-Meier, conforme representado na figura 13.

A implicação do resultado do teste é a mesma anteriormente disposta. Assim, o resíduo do modelo está adequado se a estimativa do risco acumulado para cada unidade

Figura 13: Resíduo de Cox-Snell para o modelo de Cox Base IC



Fonte: Elaboração própria.

no tempo de sua morte ou censura se aproxima do risco acumulado exponencial de uma unidade qualquer da amostra (Giolo e Colosimo, 2006), o que é inferido a partir da comparação entre as linhas (Cleves et al., 2013). Conforme a imagem, a curva vermelha acompanha a curva preta ao longo do tempo até o final do período do estudo, o que permite concluir que o resíduo segue uma distribuição exponencial padrão, nos termos do estimador de Kaplan-Meier, ou seja, o ajuste do modelo se encontra adequado e os resultados obtidos tem a sua interpretação validada e aceita.

5.3 Determinantes das falhas de accountability

A partir dos testes realizados, é possível analisar os fatores determinantes das falhas de accountability e avaliar as hipóteses da pesquisa.

Dentre os fatores políticos, a significância encontrada se refere aos fatores de competição política ao nível do executivo local e conselho de política social. Neste sentido, o resultado do primeiro fator pode causar, inicialmente, estranhamento. Nas regressões da Base Geral, encontrou-se que o aumento do valor da variável incorria no aumento da probabilidade de sobrevivência ao evento. A variável foi mensurada a partir da diferença de votos válidos entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições para o governo local, o que significa que o aumento do valor da variável, e, portanto, desta diferença, implica em diminuição da competição política. Assim, quanto maior a margem de vitória do governante, ou, quanto menor a competição política, maiores as chances de sobrevivência às falhas de accountability. De modo complementar, as regressões da base das Instituições de Controle (IC) apontaram similar resultado, de modo que foi encontrado que o

aumento no valor da variável incorria na diminuição da probabilidade de ocorrência do evento. Os resultados demonstraram que quanto maior a margem de vitória do governante, ou seja, quanto menor a competição política, menores as chances de ocorrência das falhas de accountability. A diferença de leitura entre as duas bases utilizadas (Geral e IC) se dá pelo uso dos modelos distintos, visto que os modelos paramétricos apontam as probabilidades de não ocorrência ao evento (sobreviver), enquanto o modelo de Cox aponta a probabilidade de ocorrência do evento (morte ou falha).

De toda forma, apesar de inicialmente o resultado parecer contrário aos postulados teóricos já estabelecidos, os quais enunciam que um maior grau de competição política favoreça a difusão de accountability, exatamente pela possibilidade de alternância de poder, bem como o papel ativo que os atores rivais do governo desempenhem monitorando e contestando as ações dos mandatários (Rose-Ackerman, 2006), o resultado não é inédito, também sendo encontrado no trabalho de Pereira, Melo, e Figueiredo (2009). Segundo estes autores, em contextos de fragilidade institucional, onde as ações de controle não são adequadamente desenvolvidas, como é o caso de muitos municípios brasileiros, o acirramento da disputa política pode incentivar comportamentos desviantes por parte dos atores políticos, exatamente pelo contexto de baixa punibilidade, e devido às vantagens de estar no comando da máquina pública - o que facilitaria cooptação e distribuição de incentivos ou até mesmo a compra de apoio político para dirimir o risco de futuras sanções⁵¹ (Pereira, Melo, e Figueiredo, 2009). Dessa maneira, uma possível leitura do fenômeno é a de que a redução da competição política reduz a necessidade dos governantes em atender diversos interesses sociais (Chhibber e Nooruddin, 2004), inclusive interesses escusos.

Entretanto, de acordo com o resultado encontrado neste trabalho, é mais provável, para o caso dos municípios brasileiros, que as falhas de accountability ocorram em ambos os contextos, de alta e baixa competição, mas que neste último caso é menos provável o descobrimento dos problemas de prestação de contas. Os resultados dos testes apontam a tendência de que falhas de accountability são detectadas pelas Instituições de Controle com maior frequência em ambientes competitivos. Contudo, não é crível supor que em contextos nos quais exista baixa contestação política ocorram menos desvios, mas, ao contrário, além dos desvios provavelmente ocorrerem, é possível que exista maior dificuldade para a descoberta das falhas de accountability, seja pela hegemonia política de alguma elite já estabelecida, seja pela baixa capacidade de contestação pública, dificultando o acionamento das instâncias de controle. Neste sentido, os resultados encontrados pelos testes ajudam a compreender que o recente fortalecimento das instituições de controle é positivo, mas ainda necessita de maior desenvolvimento.

Há razões para crer, dado o histórico político do país, que o baixo número de

⁵¹Há que se questionar a validade externa do trabalho, visto que analisa o caso dos municípios do Estado do Pernambuco. Em contraponto, a nossa análise inclui o universo dos municípios brasileiros.

processos instaurados durante o período analisado (entre 1997 e 2004 dos 7.888 convênios firmados na área de desenvolvimento social, apenas 292 receberam investigação completa da CGU e TCU), não se devem ao funcionamento efetivo das instituições, até mesmo por sua incipiência, mas que, possivelmente, o fator de competição política funciona como um atalho canalizador das ações dos órgãos de controle, favorecendo as investigações e instaurações de procedimentos de accountability. Sendo assim, a significância estatística demonstra que o controle dessas instituições, que é retroativo, apresenta melhores resultados em locais onde existe maior competição política ao nível do executivo local.

Desta forma, considerando as especificidades do contexto brasileiro, confirma-se a existência do efeito do fator de competição política, contudo, não é possível confirmar a hipótese proposta segundo a qual o menor grau de competição política está relacionado com uma maior constatação de falhas de accountability. De fato, dada a peculiaridade do fenômeno, rejeita-se a hipótese.

- Hipótese I: *Quanto menor o grau de competição política eleitoral no âmbito do poder executivo municipal, maior a propensão a falhas de accountability.*

Rejeita-se a hipótese.

Quanto aos outros fatores correspondentes às variáveis políticas, apenas “conselho” de política social apresentou significância estatística. As variáveis “competição política para o legislativo local” (NEP), “ideologia” e “prefeito reeleito” não puderam ser aceitas devido à falta de significância estatística. A competição política para o legislativo local foi mensurada a partir do cálculo do Número Efetivo de Partidos (NEP), de acordo com a disputa eleitoral para o Legislativo. Esperava-se efeito similar ao da competição política para o Executivo, contudo, dados os resultados dos testes realizados, não é possível captar a existência da influência deste fator no fenômeno das falhas de accountability. Na mesma direção, os resultados não captaram influência da variável ideologia. Apesar de os governos de esquerda, em geral, realizarem um esforço maior em direção à provisão de políticas sociais, tendo maior abertura às práticas de accountability, o modelo não foi capaz de captar o impacto que o partido político pode ter sobre as falhas. Por fim, o fator de reeleição buscou lançar luz à influência da expertise técnica dos governantes, observando, retroativamente, se o desempenho de governantes mais experientes no trato com a coisa pública influencia na redução das falhas de accountability, o que também não foi captado pelos testes realizados. Assim, rejeitam-se as hipóteses destes fatores:

- Hipótese II: *Quanto menor o grau de competição política eleitoral no âmbito do poder legislativo municipal, maior a propensão a falhas de accountability.*

Rejeita-se a hipótese.

- Hipótese III: *Partidos de esquerda (direita) possuem maior (menor) propensão a falhas de accountability.*

Rejeita-se a hipótese.

- Hipótese IV: *Prefeitos que cumprem o primeiro mandato possuem maior propensão a falhas de accountability.*

Rejeita-se a hipótese.

Quanto ao fator que mensurou a influência dos conselhos de participação popular, este apresentou significância estatística quando procedeu-se à análise com a segunda base da pesquisa, a qual incluiu apenas os convênios que foram investigados pelos órgãos de controle (base IC). Nesta seara, dentre os governos investigados, aqueles que apresentavam organismos de controle social com participação da sociedade civil demonstraram melhor desempenho de accountability, apresentando menos problemas na prestação de contas, conforme a expectativa. Assim, é possível confirmar, em certa medida, a existência do fator sobre o fenômeno quando se considera apenas os casos investigados, o que possibilita confirmar a hipótese.

- Hipótese V: *Governos que não dispõem de conselhos de participação popular possuem maior propensão a falhas de accountability.*

Aceita-se a hipótese.

Já o fator de desenvolvimento social apresentou relevância a partir dos testes da base geral, a qual inclui todos os convênios. Neste sentido, dentro deste universo foi possível constatar que governos que dispõem de melhores indicadores sociais ao nível de renda, escolaridade e saúde, apresentam, de uma maneira geral, melhor desempenho na prestação de contas, apresentando menor propensão às falhas de accountability. Então, confirma-se a influência da dimensão social e aceita-se, em certa medida, a hipótese de pesquisa.

- Hipótese VI: *Quanto menor o grau de desenvolvimento, maior a propensão a falhas de accountability.*

Aceita-se a hipótese.

Os resultados demonstraram, em todos os períodos, que governos das regiões historicamente dotadas de maior capacidade, apresentam maiores chances de resistência às falhas. As regressões explicitaram que os municípios da região Sul, em maior escala, e a região Sudeste apresentaram as menores chances de ocorrência do evento de interesse (falha). Assim, a hipótese é confirmada.

- Hipótese VII: *Governos localizados fora da região sul e sudeste possuem maior propensão a falhas de accountability.*

Aceita-se a hipótese.

Contudo, cabe ressaltar o resultado para a região Nordeste, a qual demonstra certa peculiaridade, devido ao grande número de casos investigados (mais de 40%) e falhas, ao mesmo tempo em que os resultados da regressão apontam para menores chances de ocorrência do evento nas duas bases. Isto indica que, provavelmente, existam substanciais diferenças e variações entre os municípios nordestinos, e que, talvez, a análise de cluster (agregada) não seja a mais recomendada para estes casos.

6 Conclusões

O objetivo geral do trabalho foi analisar a dinâmica do controle do poder político a partir da visão teórica da accountability com a finalidade de responder, a partir das teorias de difusão e em perspectiva comparada, se houve mudança política nos municípios brasileiros. A análise teve como base a atuação dos órgãos responsáveis pelo controle no âmbito do Poder Executivo Federal: a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). O monitoramento feito pelas instituições através do procedimento Tomada de Contas Especial (TCE) possibilitou a comparação entre governos para elucidar os determinantes das falhas ou déficits na prestação de contas do uso de recursos da União.

Para a execução do estudo, foi necessário retomar as discussões da literatura nacional e internacional sobre accountability e o debate das teorias de difusão de inovações, o que permitiu estabelecer as hipóteses sobre possíveis fatores de influência no fenômeno da transmissão das ideias representadas pela accountability política. Além disto, foram executadas também caracterizações sobre o desenho institucional brasileiro, destacando a dinâmica das políticas públicas a partir do federalismo brasileiro, bem como o sistema de controle do governo federal, o qual é utilizado com a finalidade de melhorar a accountability entre governos a partir do novo arcabouço institucional desenvolvido com os avanços pós-Constituição de 1988.

Dentre os motivos que demonstram a importância do trabalho destaca-se: é uma proposta inédita de estudo do tema de controle do poder político a partir da aplicação do conceito de accountability horizontal de O'Donnell (1998); e, lançou base de um design de pesquisa inovador, o qual congregou, na mesma abordagem, uma literatura já estabilizada majoritariamente sob bases teóricas (accountability e controle do poder político) e outra literatura já estabilizada a partir da robustez metodológica que tem sido salutar no seu desenvolvimento (teorias de difusão de ideias e políticas). A contribuição ocorreu no âmbito das duas teorias: a primeira pelo uso de métodos estatísticos qualificados, com a Análise de Sobrevivência (*Survival Analysis*), e, a segunda, a partir da tratativa do tema para o incipiente caso brasileiro. Além disso, o design de pesquisa também dispôs do ineditismo de utilizar as teorias de difusão para estudar o controle político no Brasil, a partir de dados ainda não explorados pelas literaturas especializadas, seja da ciência política, seja da economia. A partir do procedimento de Tomada de Contas Especial (TCE), produziu-se pesquisa complexa que envolveu a análise do trabalho de duas instituições diferentes, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

A análise contribui para um melhor entendimento do sistema político nacional em termos da dinâmica de controle entre governos. O estudo permite afirmar que houve mudanças capazes de modificar as relações de controle no país, de modo que o monitora-

mento executado pela CGU e TCU teve impacto no comportamento dos atores. Apesar do estudo não demonstrar com maior precisão o comportamento da dinâmica temporal do fenômeno (o que requer a inclusão do tempo de períodos mais recentes na análise, o que não estava disponível para o estudo), foi possível estimar os fatores determinantes das falhas de accountability nos governos locais durante o período de 1997 a 2004 na área de desenvolvimento social.

A regressão estatística permite afirmar que competição política, nos termos da disputa para o cargo do chefe do executivo local, e a presença de conselho de política pública finalístico da área de desenvolvimento social, foram fatores explicativos do fenômeno. O resultado da competição política eleitoral foi emblemático, visto que, considerando as especificidades do contexto brasileiro, confirmou-se a existência do efeito do fator, contudo, rejeitou-se a hipótese proposta segundo a qual o menor grau de competição política apresenta relação com uma maior ocorrência de falhas de accountability. O resultado encontrado aponta para um impacto canalizador do descobrimento das falhas e consequente acionamento das instituições de controle. Já para o caso do conselho de política social, o resultado demonstrou que estas instituições participativas contribuíram para a prevenção das falhas de accountability, confirmando-se a hipótese de que governos que dispõem de instituições de controle social apresentam menos falhas de accountability.

Quanto aos outros fatores correspondentes às variáveis políticas, “competição política para o legislativo local” (NEP), “ideologia” e “prefeito reeleito” não apresentaram significância estatística.

Nos termos do fator de desenvolvimento social testado, o resultado do Índice de Desenvolvimento Humano municipal (IDHm) demonstrou, conforme expectativa, que governos que dispõem de melhores índices apresentam menos falhas de accountability. Ou seja, foi confirmada a hipótese de que governos com melhores indicadores de desenvolvimento apresentam menos falhas de accountability.

A respeito do fator geográfico, foi constatado que governos das regiões historicamente dotadas de maior capacidade institucional, apresentam maiores chances de resistências às falhas de accountability. Assim, os governos localizados na região Sul, em maior escala, e na região Sudeste, apresentaram as menores chances de falha, confirmando-se a hipótese de que governos localizados fora destas regiões possuem maior propensão a falhas de accountability.

Para além dos resultados estatísticos, foi possível identificar, de maneira sucinta, que:

- A disparidade entre as duas bases utilizadas na pesquisa revela que as organizações federais de controle ainda necessitam de mais aprimoramento institucional no desenvolvimento de suas ações.

- O baixo percentual de convênios avaliados em comparação com o total de convênios firmados revela que o trabalho dos órgãos de controle, no âmbito das transferências voluntárias, ainda necessita de mais desenvolvimento. Para o caso brasileiro, é pouco provável que o baixo número de convênios inspecionados se dê pelo bom funcionamento das instituições. Nesta seara, conclui-se que os problemas de cooperação das instituições de controle, tal qual apontado nos trabalhos de Aranha e Filgueiras (2016); Aranha (2017) e de Taylor e Buranelli (2007), persistem a partir de uma análise quantitativa maior do universo dos municípios brasileiros juntamente com a dinâmica do ciclo completo do controle realizado pelas instituições da União.
- O uso das duas bases ilustrou que, em média, governos com maior competição política eleitoral para o Executivo local, mais à direita do espectro político, com menores índices de desenvolvimento (IDHm e PIB per capita) e com menores populações são mais investigados. Governos da região Sul, Sudeste e Nordeste representam quase 80% dos contratos firmados, o que não se converte no alto número de falhas, apesar disso.
- Em certa medida, a atuação dos órgãos de controle tem sido positiva, no sentido de contribuir para a evolução e difusão das ideias abarcadas pela accountability, de modo que fatores tradicionalmente apontados pela literatura, como competição política eleitoral, desenvolvimento social e controle da sociedade civil, foram confirmados como determinantes da accountability. De fato, é possível constatar que vem ocorrendo esforço institucional no sentido de buscar a mudança política por meio da sua difusão.

Por fim, admite-se que o presente trabalho não esgota a temática, compondo uma agenda de pesquisa ainda em construção. É preciso maior detalhamento do fenômeno nos anos mais recentes, além de ser oportuno a comparação com outras áreas de políticas públicas. Provavelmente, o caso do desenvolvimento social, área não vinculativa do ponto de vista da obrigatoriedade do gasto, pode apresentar diferenças em relação ao caso da saúde e educação, por exemplo, áreas de gasto obrigatório.

Referências

- Allison, D. P. (2014). *Event history and survival analysis: Regression for longitudinal event data*. SAGE publications.
- Almeida, D. C. R. e Cunha, E. S. (2011). A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.*, pp. 109–123. Brasília, DF: IPEA.
- Almeida, M. H. T. d. (2005). Re-centralizing the federation? *Revista de Sociologia e Política* (24): 29–40.
- Aranha, A. L. e Filgueiras, F. (2016). Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. *Cadernos Enap* 44.
- Aranha, A. L. M. (2017). Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the Control Steps. *Brazilian Political Science Review* 11(2): 1–31.
- Arantes, R. B. (1999). Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista brasileira de ciências sociais* 14(39): 83–102.
- Arato, A. (2002). Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova* (55-56): 85–103.
- Aristóteles (1997). *A Política*. Brasília: UNB.
- (2017). *Ética a Nicômaco*. Rio de Janeiro: Forense.
- Arretche, M. (2010). Federalism and territorial equality: a contradiction in terms? *Dados* 53(3): 587–620.
- (2013). Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil. *Journal of Politics in Latin America* 5(2): 133–150.
- (2016). New order and progress: development and democracy in Brazil. Chapter Federalism, Social Policy, and Reductions in Territorial Inequality in Contemporary Brazil, pp. 162–186. Oxford University Press.
- Avelino, G., Barberia, L. G., e Biderman, C. (2013). Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities. *Health policy and planning* 29(6): 694–702.
- Avis, E., Ferraz, C., e Finan, F. (2018). “Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians”. *Journal of Political Economy* 126(5).

- Bardhan, P. e Mookherjee, D. (2005). Decentralizing antipoverty program delivery in developing countries. *Journal of public economics* 89(4): 675–704.
- Baybeck, B., Berry, W. D., e Siegel, D. A. (2011). A strategic theory of policy diffusion via intergovernmental competition. *The Journal of Politics* 73(1): 232–247.
- Benevides, M. V. d. M. (1994). Cidadania e Democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (33): 5–16.
- Berry, F. e Berry, W. (2007). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In P. Sabatier (Ed.), *Theory of the Policy Process*. Westview Press, University of California.
- Berry, F. S. e Berry, W. D. (1990). State lottery adoptions as policy innovations: An Event History Analysis. *American political science review* 84(2): 395–415.
- Beuren, I. M. C. e Zonatto, V. (2014.). Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. *Revista de Administração Pública, RAP, 48 (Sep-Out)*.
- Blake, C. H. e Morris, S. D. (2009). *Corruption & Democracy in Latin America*. University of Pittsburgh Pre.
- Borowiak, C. T. (2011). *Accountability and Democracy: The Pitfalls and Promise of Popular Control*. Oxford University Press.
- Bovens, M., Goodin, R. E., e Schillemans, T. (2014). *Public accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Box-Steffensmeier, J. M. e Jones, B. S. (1997). Time Is of the Essence: Event History Models in Political Science. *American Journal of Political Science* vol. 41(no 4): 1414–1461.
- (2004). *Event history modeling: A guide for social scientists*. Cambridge University Press.
- Brasil (1993). *Lei n 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*. Casa Civil, Presidência da República.
- (1997). *Instrução Normativa n 01, de 15 de Janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências*. Secretaria do Tesouro Nacional - STN, Ministério da Fazenda.

- (2001). *Medida Provisória no 2.143-31, de 2 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.* Casa Civil, Presidência da República.
- (2003). *Lei n 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.* Casa Civil, Presidência da República.
- (2004). *Portaria no 2.587, de 6 de dezembro de 2004. Institui o incentivo financeiro do Programa Farmácia Popular do Brasil, e dá outras providências.* Ministério da Saúde.
- (2006). *Portaria no 491, de 9 de março de 2006. Dispõe sobre a expansão do Programa Farmácia Popular do Brasil.* Ministério da Saúde.
- (2013). *Tomada de Contas Especial - Perguntas e resposta.* Secretaria Federal de Controle Interno, Controladoria Geral da União - CGU.
- (2014). *Transferências de Recursos da União: Perguntas e respostas.* Secretaria Federal de Controle Interno, Controladoria Geral da União - CGU.
- (2015). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.* Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.
- Campos, A. M. (1990). Accountability: could we translate it into Portuguese? *Revista de Administracao Publica-RAP* 24(2): 30–50.
- Chhibber, P. e Nooruddin, I. (2004). Do party systems count? The number of parties and government performance in the Indian states. *Comparative Political Studies* 37(2): 152–187.
- Cleves, M., Gould, W., Gutierrez, R. G., Marchenko, Y. V., e Alter, G. (2013). *Longitudinal Analysis of Historical Demographic Data*, Volume 23. Stata Press Corp.
- Coêlho, D. B. (2012). Political competition and the diffusion of conditional cash transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review* 6(2): 56–87.
- (2016). Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In C. A. P. d. Faria, D. B. Coêlho, e S. J. d. Silva (Eds.), *Difusão de Políticas Públicas*, pp. 35–64. São Bernardo do Campo: Editora da UFABC.

- Coêlho, D. B., Cavalcante, P., e Turgeon, M. (2016). Mecanismos de difusão de Políticas Sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Revista de Sociologia e Política* 24(58): 145–165.
- Coêlho, D. B. e Fernandes, A. S. A. (2017). Regras importam: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Pública* 51(5): 689–707.
- Cruz, C. F., Ferreira, A. C. d. S., Silva, L. M. d., e Macedo, M. Á. d. S. (2012). Transparency of the municipal public management: a study from the homepages of the large Brazilian municipalities. *Revista de Administração Pública* 46(1): 153–176.
- Dahl, R. (1997). *La poliarquía*. São Paulo: Edusp.
- Dallaverde, A. K. (2012). *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. Editora Blucher.
- Davoodi, H. e Tanzi, V. (2001). Corrupción, inversión pública y crecimiento. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (21): 73–82.
- DiMaggio, P. e Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. *American sociological review* 48(2): 147–160.
- DiMaggio, P. J. e Powell, W. W. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press Chicago, IL.
- Dolowitz, D. P. e Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance* 13(1): 5–23.
- Elkins, Z. e Simmons, B. (2005). On waves, clusters, and diffusion: A conceptual framework. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598(1): 33–51.
- Falleti, T. (2006). Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias* 8(16): 46–85.
- Farah, M. F. S. (2008). Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. *Management in Dialogue Review* 2(11): 69–89.
- Faria, C. A. P. d. (2003). Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *RBCS* 18(51).
- (2012). A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares* 14(2).

- Faria, C. A. P. d., Coêlho, D. B., e Silva, S. J. d. (2016). *Difusão de Políticas Públicas*. São Bernardo do Campo: Editora da UFABC.
- Ferraz, C. e Finan, F. (2008). Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly Journal of Economics* 123(2): 703–745.
- (2011). Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review* 101(4): 1274–1311.
- Figueiredo, A. C. (2001). Institutions and Politics in Horizontal Accountability. *Dados-Revista de Ciências Sociais* 44(4).
- Filgueiras, F. (2011). Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova, São Paulo* (84): 353–364.
- (2015). *O fortalecimento das instituições de accountability no Brasil*. UFMG, Relatório Final, Projeto: O fortalecimento das instituições de accountability no Brasil.
- Filgueiras, F., Montandon, A. M., e Abreu, I. M. (2010). Corrupção, cultura política e reformas no Brasil. *Revista de C. Humanas* 10(2): 318–334.
- Franzese, C. e Abrucio, F. L. (2009). A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In C. e. a. Franzese (Ed.), *Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública*, pp. 25–42.
- Freeman, R. (2006). Learning in public policy. In M. R. Michael Moran e R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford handbook of public policy*, pp. 367–388. Oxford University Press Oxford.
- Gibson, E. L. (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. JHU Press.
- Gilardi, F. (2012). Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. In T. R. Walter Carlsnaes e B. Simmons (Eds.), *Handbook of International Relations*, pp. 453–477. Sage Thousand Oaks, CA.
- (2016). Four ways we can improve policy diffusion research. *State Politics & Policy Quarterly* 16(1): 8–21.
- Giolo, S. R. e Colosimo, E. A. (2006). *Análise de sobrevivência aplicada*. São Paulo: Edgard Blucher.
- Golosov, G. V. (2010). The effective number of parties: A new approach. *Party Politics* 16(2): 171–192.

- Gomes, L. d. S. (2013). Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo. *Orçamento Público em discussão, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, Senado Federal*.
- Gomes, S. (2012). Fiscal powers to subnational governments: reassessing the concept of fiscal autonomy. *Regional & Federal Studies* 22(4): 387–406.
- Gomez, G., Julià, O., Utzet, F., e Moeschberger, M. L. (1992). Survival analysis for left censored data. In J. P. Klein e P. K. Goel (Eds.), *Survival Analysis: State of the Art*, pp. 269–288. Springer.
- Gonnet, C. O. (2012). The Role of International Organizations in a Policy Diffusion Process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfer programs in Latin America. *X Chilean Congress of Political Science*.
- Graham, E. R., Shipan, C. R., e Volden, C. (2012). The diffusion of policy diffusion research in political science. *British Journal of Political Science* 43(3): 673–701.
- Gray, V. (1973). Innovation in the states: A diffusion study. *American political science review* 67(4): 1174–1185.
- Hamilton, A., Madison, J., e Jay, J. (2003). *The federalist*. Cambridge Univ Pr.
- Helmke, G. e Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. The Johns Hopkins University Press.
- Hidalgo, F. D., Canello, J., e Lima-de Oliveira, R. (2016). Can politicians police themselves? Natural experimental evidence from Brazil's audit courts. *Comparative Political Studies* 49(13): 1739–1773.
- Huber, J. D. e Shipan, C. R. (2000). The costs of control: Legislators, agencies, and transaction costs. *Legislative Studies Quarterly*: 25–52.
- Jones, B. D. (2003). Bounded rationality and political science: Lessons from public administration and public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13(4): 395–412.
- Jordana, J. e Levi-Faur, D. (2011). The global diffusion of regulatory agencies: channels of transfer and stages of diffusion. *Comparative political studies* 44(10): 1343–1369.
- Karch, A. (2007). Emerging issues and future directions in state policy diffusion research. *State Politics & Policy Quarterly* 7(1): 54–80.
- Kenney, C. D. (2003). Horizontal accountability: concepts and conflicts. In S. Mainwaring e C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, pp. 55 – 76. Oxford University Press.

- Knill, C. e Tosun, J. (2011). Policy making. In D. Caramani (Ed.), *Comparative politics*, pp. 383–426. Oxford University Press.
- Lambsdorff, J. G. (2006). Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? In S. Rose-Ackerman (Ed.), *International handbook on the economics of corruption*, pp. 3–51. Edward Elgar Publishing.
- Lavalle, A. G. e Isunza Vera, E. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova, São Paulo* (84): 353–364.
- Levi-Faur, D. (2013). Jack Walker and the study of diffusion. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*: Working Paper 60.
- Linhares, P. d. T. F., Mendes, C. C., e Lassance, A. (2012). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*, Volume 8. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Lins, R., Figueiredo, D., e Rocha, E. (2017). Não temos tempo a perder: uma introdução à análise de sobrevivência. *Revista Política Hoje* 26(1): 279–298.
- Lotta, G. e Favareto, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política* 24(57): 49–65.
- Loureiro, M. R. G. (2011). *Coordenação do Sistema de Controle da Administração Pública Federal*. Série Pensando o Direito, Ministério da Justiça, Convocação 002/2009.
- Lupia, A. e McCubbins, M. D. (1994). Designing bureaucratic accountability. *Law and contemporary problems* 57(1): 91–126.
- Machado, J. A. e Palotti, P. L. d. M. (2015). Entre cooperação e centralização - Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 30(88): 61–82.
- Mainwaring, S. (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press.
- Mainwaring, S., Meneguello, R., e Power, T. J. (1999). *Conservative parties, democracy, and economic reform in contemporary Brazil*. Helen Kellogg Institute for International Studies, Working Paper 264.
- Mainwaring, S. e Welna, C. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford University Press.
- Martins, V. L. M. e Werner, L. (2010). Análise não paramétrica de falhas ao longo do calendário para alto-falantes. *Produto & produção*. Vol. 11,(no. 3): p. 7–18.

- Melo, M. A. (2007). O controle externo na América Latina. *Instituto Fernando Henrique Cardoso - IFHC*.
- (2014). Brazil: Democracy and corruption. *Democracy Works, Conference paper, Voices from the south*.
- Melo, M. A., Pereira, C., e Figueiredo, C. M. (2009). Political and institutional checks on corruption: Explaining the performance of Brazilian audit institutions. *Comparative Political Studies* 42(9): 1217–1244.
- Melo, M. A., Pereira, C., e Souza, S. (2014). Why do some governments resort to ‘creative accounting’ but not others? Fiscal governance in the Brazilian federation. *International Political Science Review* 35(5): 595–612.
- Miguel, L. F. (2005). Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política* (25): 25–38.
- (2017). Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Lua Nova* (100): 83–118.
- Mintrom, M. (1997). The state-local nexus in policy innovation diffusion: The case of school choice. *Publius: The Journal of Federalism* 27(3): 41–60.
- Monteiro Neto, A. (2014). Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In A. O. Monteiro Neto (Ed.), *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*, pp. 21–62. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Montesquieu, Charles de Secondat, B. d. (2008). *O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes*. São Paulo: Saraiva.
- Moreno, E., Crisp, B. F., e Shugart, M. S. (2003). The Accountability Deficit. In *Democratic Accountability in Latin America*, pp. 79–132. Oxford University Press.
- O’Donnell, G. A. (1994). Delegative democracy. *Journal of democracy* 5(1): 55–69.
- (1998). Horizontal accountability and new poliarchies. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (44): 27–54.
- (2002). Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Chapter Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones, pp. 87–102. Temas, Buenos Aires.
- (2004). Why the rule of law matters. *Journal of democracy* 15(4): 32–46.

- Oliveira, O. P. d. (2013). *Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.
- Olivieri, C. (2010). *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume.
- (2016). *A atuação dos Controles Interno e Externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil*. IPEA, Texto para Discussão, 2252.
- Pateman, C. (1992.). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Pereira, C. e Melo, M. A. (2015). Reelecting corrupt incumbents in exchange for public goods: Rouba mas faz in Brazil. *Latin American Research Review* 50(4): 88–115.
- Pereira, C., Melo, M. A., e Figueiredo, C. M. (2009). The corruption-enhancing role of re-election incentives? Counterintuitive evidence from Brazil’s audit reports. *Political Research Quarterly* 62(4): 731–744.
- Pinho, J. G. d. e Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: can we now translate it into Portuguese? *Revista de Administracao Publica-RAP* 43(6).
- Platão (2008). *A república*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Power, T. J. e Taylor, M. M. (2011). *Corruption and democracy in Brazil*. University of Notre Dame Press.
- Power, T. J. e Zucco Jr, C. (2009). Estimating ideology of Brazilian Legislative parties, 1990–2005: a research communication. *Latin American Research Review* 44(1): 218–246.
- Praça, S. e Taylor, M. (2014). Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil’s Anticorruption Institutions, 1985–2010. *Latin American Politics and Society* 56(2): 27–48.
- Przeworski, A. (1985). *Capitalism and social democracy*. Cambridge University Press.
- (1998). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In P. Bresser-Pereira, L C e Spink (Ed.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, pp. 39–73. Rio de Janeiro: FGV.
- Queiroz, L. (2008). Instituições e accountability na teoria democrática contemporânea. *Teoria & Sociedade* (16.1): 232–255.

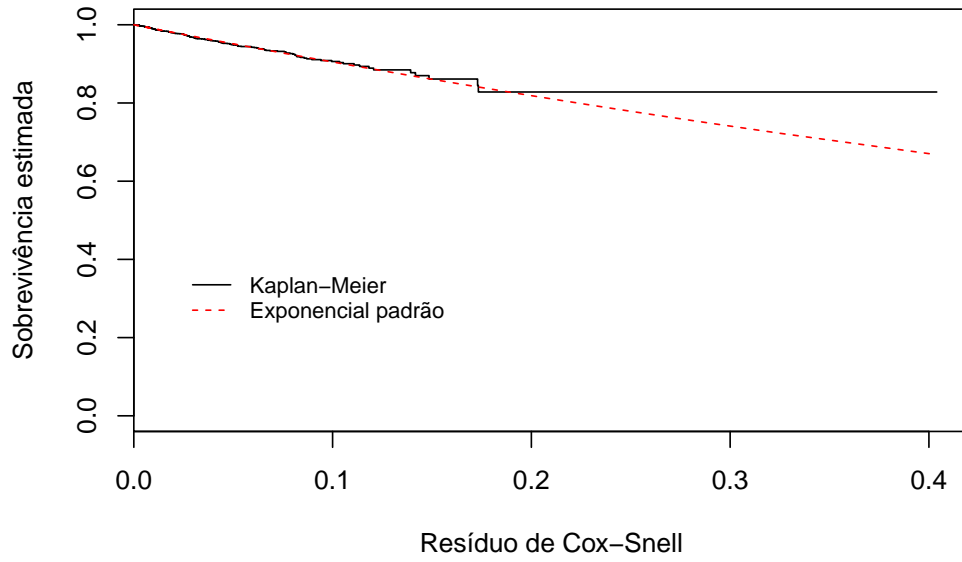
- Raup, F. M. e de Pinho, J. A. G. (2011). Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. *Cadernos Ebape. Br* 9(1): 117–139.
- Ricupero, B. (2014). Da estrutura à agência: momentos da interpretação de Guillermo O'Donnell sobre o autoritarismo Latino-Americano. *Revista Crítica e Sociedade* 4(2): 90–112.
- Rocha, A. C. (2013). A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública-RAP* 47(4): 901–925.
- Rodden, J. (2006). *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge University Press.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Rose-Ackerman, S. La economía política de la corrupción. In *La corrupción en la economía global*, pp. 47–82.
- (2006). *International handbook on the economics of corruption*. Edward Elgar Publishing.
- Rumi, C. (2013). Federalismo Fiscal y Economía Política de la Descentralización. In O. Meloni (Ed.), *Progresos en economía política de la política fiscal*, pp. 79–112. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Samuels, D. (2000). Reinventing local government? Municipalities and intergovernmental relations in democratic Brazil. In J. P. Timothy e P. R. Kingstone (Eds.), *Democratic Brazil: actors, institutions, and processes*, pp. 77–100. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Santiso, C. (2006). Improving fiscal governance and curbing corruption: How relevant are autonomous audit agencies? *International Public Management Review* Vol. 7(2): pp. 97–108.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In L. J. D. Schedler, Andreas e M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies.*, pp. 13–28. London: Lynne Rienner Publishers.
- Shipan, C. R. e Volden, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American journal of political science* 52(4): 840–857.
- (2012). Policy diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners. *Public Administration Review* 72(6): 788–796.

- Silva, M. F. d. (1999). The political economy of corruption in Brazil. *Revista de Administração de Empresas* 39(3): 26–41.
- Silva, S. P. d., Wakim, V. R., e de Magalhães Wakim, E. A. (2014). A transparência da gestão pública dos municípios do vale do Mucuri (MG)-uma síntese do Déficit de Accountability. *Revista Brasileira de Contabilidade* (205): 12–29.
- Smulovitz, C. e Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of democracy* 11(4): 147–158.
- Spada, P. (2014). The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil. *Working Paper*.
- Speck, B. W. (2000). *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- (2002). *Caminhos da transparência*. Campinas: Unicamp.
- Stepan, A. (1999). Toward a new comparative analysis of democracy and federalism: demos-constraining and demos-enabling federations. *Dados* 42(2): 00–00.
- Strang, D. (1991). Adding social structure to diffusion models: An event history framework. *Sociological Methods & Research* 19(3): 324–353.
- Sugiyama, N. B. (2008). Theories of policy diffusion: social sector reform in Brazil. *Comparative Political Studies* 41(2): 193–216.
- Taylor, M. M. (2011). The federal judiciary and electoral courts. In T. J. Power e M. M. Taylor (Eds.), *Corruption and democracy in Brazil*, pp. 162–183. University of Notre Dame Press.
- Taylor, M. M. e Buranelli, V. C. (2007). Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society* 49(1): 59–87.
- TCU (2012). *Instrução Normativa n 71, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial*. Tribunal de Contas da União, TCU.
- Teixeira, L. e Cordeiro, R. (2013). Accountability Horizontal no Brasil: uma Análise do programa de fiscalização dos Sorteios Públicos no Estado da Bahia. *Artigo apresentado no XXXVII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro*.
- Telhado, L. A. S. (2016). Falhas de accountability nos municípios brasileiros: um estudo sobre a difusão do controle interno do Poder Executivo Federal. *Revista da Controladoria-Geral da União* 8(13): 424–446.

- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American political science review* 63(3): 880–899.
- Wampler, B. (2008). A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Opinião pública* 14(1): 65–95.
- Weyland, K. (2005). Theories of policy diffusion lessons from Latin American pension reform. *World politics* 57(2): 262–295.
- Wiener, J. B. (2013). The diffusion of regulatory oversight. In M. A. Livermore e R. L. Revesz (Eds.), *Cost-Benefit Analysis Goes Global*, pp. 123–41. Oxford University Press.
- Yilmaz, S., Beris, Y., e Serrano-Berthet, R. (2008). *Local government discretion and accountability: A diagnostic framework for local governance*. World bank. Social development department.
- Zuccolotto, R. e Teixeira, M. A. C. (2014). The causes of fiscal transparency: evidence in the Brazilian states. *Revista Contabilidade & Finanças* 25(66): 242–254.
- (2017). Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. *Organ. Soc.* 24(82): 390–411.

APÊNDICE A

Figura 14: Resíduo de Cox-Snell para o modelo de Cox Base Geral



APÊNDICE B

Figura 15: Resíduo de Cox-Snell para o modelo paramétrico Base IC

