

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – ESCOLA DE
ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MATHEUS MARTINS DA SILVA SANTOS

IMPACTO DO PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA
GESTÃO PÚBLICA NOS ÍNDICES DE CORRUPÇÃO DE
MUNICÍPIOS BRASILEIROS

SÃO PAULO

2011

MATHEUS MARTINS DA SILVA SANTOS

IMPACTO DO PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA
GESTÃO PÚBLICA NOS ÍNDICES DE CORRUPÇÃO DE
MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Dissertação apresentada para o Programa
Institucional de Bolsas de Iniciação
Científica – PIBIC, pela Fundação Getúlio
Vargas – EAESP.

Orientador: Ciro Biderman

Co-orientador: Marcos Lopes

SÃO PAULO

2011

Sumário

1. Introdução e metodologia.....	1
2. O Programa de Fortalecimento da Gestão Pública.....	1
3. Revisão da literatura.....	4
3.1 <i>Capacity Building</i>	4
3.2. Assistência técnica a governos.....	5
3.3. <i>Governance Building</i>	6
4. Metodologia dos trabalhos.....	12
5. Análise dos dados.....	15
6. Conclusão.....	18
7. Bibliografia.....	19

1. Introdução e metodologia

O presente trabalho tem como objetivo analisar, por meio de ferramentas estatísticas, o impacto do Programa de Fortalecimento da Gestão Pública (FGP) nos índices de corrupção de municípios participantes. A análise terá como foco municípios que participaram do programa, tendo como contraponto comparativo aqueles municípios que não fizeram parte do FGP. Para tanto, foram utilizados relatórios de auditoria do Programa de Fiscalização dos Sorteios Públicos, feitos pela Controladoria Geral da União (CGU), cujas informações foram tratadas de forma a permitir a presente análise.

Desta forma, o conteúdo deste relatório irá se dividir em quatro partes: a primeira será uma descrição do Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, mostrando quais são seus objetivos e como é o processo de escolha dos municípios participantes; a segunda tratará de uma revisão da literatura sobre programas de treinamento de agentes públicos em outros países (já que a bibliografia sobre o tema no Brasil é escassa) com foco na corrente da literatura chamada de *governance building*; a terceira parte do relatório irá abordar a metodologia utilizada neste trabalho, explicando como funciona o Programa de Fiscalização dos Sorteios Públicos da CGU, como as informações contidas nos relatórios deste Programa foram aqui utilizadas e como são calculados os índices de corrupção utilizados. A quarta parte irá mostrar, efetivamente, quais foram os resultados encontrados nos estudos estatísticos realizados e quais as conclusões que podem ser tomadas a partir deles.

2. O Programa de Fortalecimento da Gestão Pública

O Programa de Fortalecimento da Gestão Pública (FGP) foi criado pela Controladoria Geral da União (CGU), cuja atividade principal foi, desde sua criação em 2001, defender o patrimônio público e contribuir para a transparência da gestão, combatendo, assim, a corrupção e possíveis fraudes. Antes de tratar do FGP, no entanto, devemos remontar o cenário no qual o Programa foi concebido.

O Programa de Fiscalização a partir dos Sorteios Públicos, criado pela CGU em abril de 2003, tem como objetivo inibir a corrupção entre gestores públicos de todas as esferas da

administração pública. O Programa utiliza o sistema de sorteios das loterias da Caixa Econômica Federal para definir os municípios a serem fiscalizados, em relação à forma como vêm utilizando os recursos públicos federais.

Os municípios participantes possuem até 500 mil habitantes, e a cada sorteio são escolhidos 60 municípios. Durante o processo de fiscalização, os auditores avaliam contas e documentos, além de fazerem inspeções in loco nas obras e serviços realizados ou em realização.

Atualmente o Programa encontra-se na 34ª edição, sendo que já foram fiscalizados mais de 1.880 municípios, o que representa mais de 32,5% de todos os municípios brasileiros e englobou, no total, um montante que era de cerca de 13,8 bilhões de reais no ano de 2009 (CGU).

Assim, pelo Programa de Fiscalização dos Sorteios Públicos, a CGU percebeu que a desinformação dos agentes locais e a fragilidade dos instrumentos de controle interno e social podem comprometer uma boa gestão dos recursos públicos; desta forma, concluiu-se que nem todas as irregularidades identificadas nas contas públicas são resultado da corrupção dos gestores públicos.

A partir do Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, a CGU passou a englobar outro papel: o de desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Essa nova tarefa foi atribuída à CGU pela criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI). É dentro do escopo da SPCI que se encontra o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública – criado em junho de 2006 -, sendo uma das ferramentas utilizadas para prevenir a corrupção na Administração Pública.

Já que, ao fiscalizar e auditar diversos estados e municípios do país, a CGU percebeu que nem sempre as irregularidades constatadas eram fruto da corrupção dos gestores públicos; o FGP tem como finalidade a capacitação de agentes públicos. Essa capacitação pode ser realizada tanto de maneira presencial como à distância, tendo como público-alvo secretários municipais, servidores da área de prestação de contas e membros de comissões de licitação, além de outros agentes públicos envolvidos com o planejamento e a execução orçamentária.

As ações de capacitação são realizadas em municípios com uma população de até 50 mil habitantes. De forma análoga ao Programa de Fiscalização, os municípios que recebem o treinamento do FGP são escolhidos via sorteio público - que possuem suas regras estabelecidas em um edital próprio - sendo feitos sob administração da Caixa Econômica Federal de maneira periódica. Para tanto, esses municípios têm de se inscrever para o programa, e só assim eles podem participar dos sorteios realizados. Caso o município sorteado aceite, municípios vizinhos também podem ser convidados para fazerem parte dos treinamentos.

A Capacitação de Agentes Públicos é realizada por meio de ações de Educação Presencial ou de Educação à Distância. Na Educação Presencial, os cursos de capacitação têm duração de 40 horas, e são ministrados pelos próprios auditores da Controladoria Geral da União. Os temas a serem abordados nos cursos são levantados antecipadamente pela CGU juntamente com o município sorteado, de forma que possa se adequar às necessidades de cada município. Nestes cursos, também é distribuída uma bibliografia aos municípios, que contém a legislação básica e informações técnicas úteis ao desempenho do servidor público. Na Educação à Distância, os servidores têm acesso a mecanismos complementares de informação e orientação, sendo adequados à educação adulta e à capacitação continuada. Para viabilizar as ações desta forma de educação, a CGU firmou parcerias com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e com o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB/Senado), tendo como objetivo capacitar conselheiros municipais, agentes públicos municipais e cidadãos em geral, por meio dos cursos a distância oferecidos pela Enap e pela maior facilidade de acesso aos vídeos produzidos pelo ILB.

Até dezembro de 2010, ocorreram 12 sorteios, a partir dos quais 143 ações de capacitação foram executadas, com 919 municípios beneficiados e 10.886 agentes públicos capacitados. Os dados resultantes das ações do FGP desde 2006 estão refletidos na Tabela 1.

Tabela 1 – Números do FGP (2006 – 2010)

Ano	Ações Executadas	Municípios Participantes	Agentes Públicos Capacitados	Municípios por Ação	Agentes Públicos por Ação
2006	5	9	256	1,8	51,2
2007	22	94	1.115	4,3	50,7
2008	21	131	1.404	6,2	66,9
2009	40	342	3.711	8,6	92,8
2010	55	343	4.400	6,2	80,0
FGP	143	919	10.886	6,4	76,1

Fonte: Controladoria Geral da União.

3. Revisão da literatura

A literatura relacionada ao tema pode ser dividida em três segmentos: *capacity building*, assistência técnica a governos e *governance building*. Nesta revisão de literatura, portanto, serão apresentadas idéias retiradas destes segmentos, com um foco especial ao *governance building*, que se relaciona de maneira mais direta com o FGP.

3.1 Capacity Building

Grindle e Hildebrand (1995). O artigo introduz, inicialmente, a concepção de Estado minimalista que pareceu ser a escolha correta para que o desenvolvimento econômico e social fosse alcançado; a idéia, no entanto, é rapidamente posta de lado, e percebeu-se que a atuação do Estado é relevante para a promoção de um crescimento equilibrado. Com a publicação do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP), em 1990, cresceu o apoio à criação de uma agenda social governamental. No entanto, apesar dos constantes esforços, ainda não se sabe ao certo como aumentar a capacidade do setor público. A autora, então, examina várias suposições sobre a capacidade de melhoramento do setor público e, pelo resto do artigo, são apresentados os diversos contextos que podem afetar o desempenho do serviço público, assim como formas de melhorá-los; para tanto, a autora utiliza-se de pesquisas realizadas em diferentes países em desenvolvimento.

O primeiro destes contextos é o da ação. O fato de que as tarefas são conduzidas em ambientes que são complexos é frequentemente reconhecido, mas nem sempre é levado em consideração da maneira como deveria. Além disso, fatores políticos possuem um impacto

significativo na capacidade. O segundo contexto citado pela autora é o próprio contexto institucional do setor público. Falhas como baixos salários, a falta de padrões de desempenho efetivos, inabilidade de demitir funcionários, poucas recompensas por bons desempenhos, recrutamento de funcionários não necessariamente bem capacitados tecnicamente e promoção baseada em aspectos paternalistas são grandes inimigos do bom desempenho do setor público. As organizações em si também são parte do contexto. Sem exceção, as organizações que conseguiram inserir no espírito de seus funcionários o compromisso com a organização e um senso de seguir a sua missão foram aquelas que tiveram melhor desempenho. A ligação entre a cultura organizacional e o estilo de administração estava regularmente em evidência nas organizações com melhor desempenho. Promoções, reconhecimento e incentivos financeiros e não financeiros são importantes maneiras de se recompensar um bom desempenho. Por fim, o artigo trata dos recursos humanos. De acordo com a pesquisa da autora, aquelas organizações que contratavam os melhores e mais capacitados funcionários eram aquelas que realizavam competições e aplicavam exames como método de contratação, ou seja, possuíam métodos sistemáticos de contratação. O nível dos salários aplicados é significativo ao se explicar a retenção de bons funcionários dentro da organização; porém mais importante que isso é o senso de missão organizacional e envolvimento, satisfação com o emprego, identidade profissional e reconhecimento por um bom desempenho. Desta forma, percebe-se que as ideias de Grindle e Hildebrand diferem de programas na linha do FGP: enquanto aqueles apostam na eficácia dos recursos humanos para melhorar a performance do agente público, o FGP foca-se no treinamento destes agentes em habilidades específicas.

3.2. Assistência técnica a governos

Brown (2001) analisa as decisões de contratação do governo ucraniano, e como os treinamentos técnicos influenciam nessas contratações. Neste processo, quatro fatores chave são importantes: *accountability*; produção, eficiência e custos; questões políticas, institucionais e legais; e pressões fiscais. Cohen (1995) e Goldsmith (1992) dizem que os investimentos em planejamento e capacidade de tomar decisões, feitas por organizações de treinamento técnico são fatores chave no sucesso de programas, em países em desenvolvimento (Cohen, 1995; Goldsmith 1992 apud BROWN 2001). É ressaltada a importância de se descentralizar as decisões referentes aos contratos feitos, de modo que a população local possa beneficiada da melhor maneira. O trabalho foi feito utilizando questionários feitos por correio, em que era informado se os agentes públicos haviam

contratado funcionários para determinados serviços públicos. No modelo, foram utilizadas variáveis que mediam os fatores chave anteriormente citados, além da presença de treinamento técnico.

Todas as hipóteses do trabalho foram comprovadas com níveis de confiança elevados, a não ser dois: o aumento de renda per capita influencia na contratação; e o tamanho da população influencia na contratação. Dentre as hipóteses comprovadas, a mais importante é que a presença programas de treinamento técnico aumentam as chances de se contratar pelos serviços. Além disso, a junção dos outros fatores chave à presença de programas de treinamento resulta em grandes efeitos nas chances de contratação. Por exemplo, a mudança de um nível de desemprego mínimo para um máximo resulta em uma queda na probabilidade de se contratar em 55%. Assim, os estudos de Brown mostram que a presença de programas de treinamento técnico possui impacto no governo ao se tomar a decisão de se contratar; mais que isso, o estudo também mostra em que tipos de contexto a probabilidade de se contratar aumenta ou diminui. De maneira análoga, o FGP, como um Programa de treinamento técnico de gestores públicos, deve também ser eficaz em sua área de atuação, qual seja prevenir a corrupção na esfera municipal.

3.3. *Governance Building*

Sem dúvidas o trabalho sobre *governance building* de Rose Ackerman (2004) é o mais completo dentre a bibliografia analisada. Logo na introdução, autora inicia o artigo discutindo o significado do termo corrupção, de tal forma que o define como sendo “o mau uso do poder público para ganhos privados ou políticos”. Em seu argumento sobre a importância e a magnitude do tema, é dito que o custo-benefício de reformas políticas deve também considerar a corrupção, auto-negociação e incompetência dos agentes públicos em seus cálculos, ou então eles não estarão refletindo a realidade.

No primeiro dos cinco itens que a autora discorre ao longo do artigo, são apresentadas pesquisas sobre as causas e conseqüências da corrupção. Mostra-se que medidas de corrupção e de má gestão são correlacionadas com a renda per capita e com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desenvolvido pelas Nações Unidas. No entanto, algumas evidências estatísticas mostram que, corrigindo por outros fatores, a má gestão é em si própria uma das razões pelas quais alguns países são pobres e possuem taxas de crescimento baixas ou

negativas. Assim, aqueles que se beneficiam de um status quo corrupto tentam impedir reformas neste âmbito.

Estudos da Transparência Internacional (TI) colocam em pauta também questões relacionadas ao ambiente de negócios dos países, pesquisando sobre a situação da burocracia local, qualidade das decisões do Poder Judiciário, dentre outras. Com esses dados, verificou-se que altos níveis de corrupção estão associados com menores níveis de investimento e de crescimento em um país, e que a corrupção desencoraja tanto o fluxo de capital interno quanto investimentos de estrangeiros. A corrupção diminui a produtividade, a efetividade de políticas industriais e encoraja os negócios a operarem em um setor não oficial na sonegação e violação de impostos e leis regulatórias (Ades e Di Tella, 1997; Graf Lambsdorff 2003b, Kaufmann 1997 apud ROSE-ACKERMAN). Além disso, é dito que caso a corrupção seja muito alta ou muito baixa em um país, a desigualdade é baixa – apesar de que, em casos em que os níveis de corrupção são muito altos, todos são igualmente pobres. Para combater a corrupção neste âmbito, deve existir um Estado com leis e ações imparciais.

Ao analisar as possíveis causas ligadas à corrupção, são citados estudos que relacionam as práticas econômicas, sociais e políticas a fatores como religião, fragmentação etnolinguística, latitude e renda per capita. Além disso, a herança colonial, tradições legais, religião e fatores geopolíticos parecem estar ligados com a corrupção e outras formas de disfunções do governo. É interessante notar que é a autora cita os sistemas presidenciais que utilizam a representação proporcional para eleger o Poder Legislativo – como é o caso brasileiro - como mais corruptos do que os outros tipos de democracia.

Na segunda parte de seu artigo, a autora propõe algumas reformas para o combate à corrupção. Ela acha relevante dizer, logo no início, que a simultaneidade entre receita e má gestão impede que soluções puramente econômicas sejam bem sucedidas em promover o crescimento ou em melhorar a performance do governo. Além disso, alguns aspectos de sistemas políticos parecem estimular governos honestos e eficazes: altos níveis de liberdade econômica, forte estrutura parlamentar e certos tipos de instituições eleitorais. A autora também diz que suas propostas têm como foco limitar o abuso de poder do Estado, ao mesmo tempo em que reconhecem o valor de um Estado competente e funcional. Isto é exatamente o que a Controladoria Geral da União pretende com seus programas de Fiscalização de dos Sorteios Públicos e Fortalecimento da Gestão Pública. Enquanto o primeiro pretende inibir as

ações de abuso de poder, por meio das auditorias, o segundo fornece treinamento aos gestores públicos para que consigam fazer com que o Estado cumpra sua função da melhor maneira. A relação entre a proposta de Rose-Ackerman e o tema deste trabalho é direta.

Steves e Rousso afirmam que reformas que se concentram somente em aumentar o nível de conhecimento da população sobre os problemas relacionados à corrupção não possuem o efeito desejado, a não ser que sejam acompanhados por mudanças mais substantivas e concretas (Steves e Rousso, 2003 apud ROSE-ACKERMAN).

Em seguida, a autora apresenta suas propostas: uma delas, com foco na transparência e *accountability*, tem como tema o envolvimento dos cidadãos locais na vida política de suas comunidades. É ressaltado, no entanto, que a descentralização, caso não administrada da maneira correta, pode ser um convite a práticas de corrupção local. São citados alguns exemplos de casos bem sucedidos – inclusive o Orçamento Participativo de Porto Alegre, e quais foram os resultados alcançados. Em uma das propostas, a autora apresenta uma idéia em que a população pode monitorar o uso dos recursos do governo central e reportar o mal uso destes, quando constatado. Por fim, é ressaltado que este tipo de reforma só é possível em um ambiente que possua liberdade política, em que o governo não intimide ou faça pressão sobre os cidadãos caso eles venham a aderir a um desses programas.

Em sua proposta para reformas nos sistemas de compras dos governos, Rose-Ackerman diz como os governantes corruptos preferem os grandes projetos públicos aos outros tipos de projetos, e que sempre irão favorecer os investimentos públicos aos investimentos privados. A reforma dos sistemas de compras dos governos deve ser encarada como uma oportunidade para repensar o que o governo compra e como é o andamento deste processo. Deve-se ressaltar a importância do tema para o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, já que muitas das irregularidades encontradas nos municípios referem-se a impropriedades no sistema de licitação. Uma das propostas é dar bônus aos gestores públicos que atinjam metas nas compras públicas, o que pode inclusive substituir o dinheiro que era ganho ilegalmente nos processos. Um estudo recente, baseado em dados de 35 países, mostrou que a contratação por sistemas meritocráticos estava associada ao bom desempenho burocrático, enquanto o papel de salários mais competitivos não ficou claro.

A terceira proposta gira em torno da coleta de impostos do governo. Em quase todos os países em desenvolvimento que foram pesquisados, impostos são frequentemente citados como grande parte de pagamentos não oficiais que são feitos. A insatisfação com a qualidade dos serviços públicos torna-se uma justificativa para a sonegação, e a sonegação acaba por fazer com que a qualidade dos serviços públicos seja baixa. É comum, também, que a sonegação seja alta quando o valor nominal dos impostos é alto. A reforma do sistema tributário, portanto, envolve a simplificação dos impostos e a cobrança de maneiras que sejam difíceis de se esconder ou sonegar. Tais reformas, no entanto, dificilmente são suficientes se os agentes do governo não cumprem o seu papel, e se não há punição para a sonegação. Outro ponto que é discutido pela autora é a postura que terão os agentes públicos, caso a reforma do sistema tributário envolva a demissão de alguns deles; caso isso ocorra, existe um risco desses ex empregados do Estado tornarem-se especialistas em sonegação, já que conhecem muito bem o sistema tributário por terem trabalhado nele.

O quarto tema é sobre a regulação necessária na área dos negócios. Um estudo indica que as corporações corruptas acabam por gastar mais tempo lidando com as autoridades do que gastariam caso agissem dentro da lei. Um consenso que existe é que as empresas seriam muito mais produtivas se os governos retirassem leis e regulações que fazem com que a entrada e as operações tenham custos tão altos. No entanto, é dito que alguns países possuem instituições estatais tão disfuncionais que é melhor não se aventurarem por uma reforma regulatória até que suas condições melhorem.

Por fim, são discutidas reformas levando em consideração o ambiente internacional de negócios. Caso exista corrupção em um país, isto implica em poucos benefícios para este Estado, ao passo que impõe custos adicionais às empresas multinacionais. O estudo foca-se, então, em empresas do ramo extrativista, pela grande quantidade de dinheiro que movem nos países em que se instalam. O maior problema, neste caso, é que as perdas daqueles poucos que se beneficiam com a corrupção, neste caso, são imensas, e a implementação de projetos assim é mais difícil por este motivo. Os investidores estrangeiros, no entanto, irão escolher onde alocar seus fundos, procurando sempre pelo local que lhes proporcionar um maior *payoff*. Estados fracos ou com altos graus de corrupção são candidatos facilmente eliminados naqueles tipos de escolha.

O artigo Adams, Bell e Brown (2002), por sua vez, trata dos programas de concessão de subsídios para parcerias de comunidades (CPG). Nesses programas, são os cidadãos que tomam a iniciativa, organizando todos os aspectos do programa e concorrendo a pequenos subsídios, para que então os programas possam tornar-se viáveis. O artigo examina a experiência de seis CPGs na África do Sul. De acordo com as experiências examinadas, o artigo apresenta um modelo de implementação baseado em dois fatores chave: se o modo principal de implementação foi *bottom-up* ou *top-down*, e se a natureza da participação dos *stakeholders* foi ampla ou concentrada.

O modo de implementação *bottom-up* é bem reconhecido tanto na teoria quanto na prática, no que se refere a sua capacidade de fazer a população se engajar na resolução de problemas da comunidade. Isso pode ser visto, no Brasil, em práticas como o Orçamento Participativo. Nos EUA, uma das formas de fazer com que a população tenha maior participação nesse tipo de decisão é a implementação e difusão dos CPGs. Além disso, com a possibilidade de trabalhar junto a autoridades municipais e locais, a população pode aumentar a confiança que tem em seus líderes e representantes.

Ao comparar os modos de implementação dos programas, diz-se que pesquisas recentes mostraram que tanto o *top-down* quanto o *bottom-up* possuem sua importância, dependendo do contexto. No entanto, a maioria dessas pesquisas foi feita em países desenvolvidos, que possuem diferentes contextos daqueles analisados na África do Sul ou em outro país em desenvolvimento. A abordagem *top-down* leva a um processo mais centralizado, enquanto a *bottom-up* confia aos cidadãos o desenho que tomará o programa. Na África do Sul optou-se por escolher modelo o *top-down*, tendo como base fato de que poderia ser conseguido o apoio de líderes políticos nas comunidades. Mesmo assim, a participação das comunidades foi grande nos workshops realizados, o que evidencia o interesse da população na implementação dos programas.

Quando se compara o envolvimento dos *stakeholders*, há um consenso de que este deve ser amplo. A premissa fundamental do programa CPG é expandir o processo de governança além das elites institucionais. A forma como esse envolvimento é abordada, no entanto, varia de comunidade para comunidade, já que é mais fácil atingir a todos os *stakeholders* em algumas culturas do que em outras.

O resto do artigo se destina a explicar a experiência diante das diferentes combinações dos fatores chave (*top-down* e amplo; *top-down* e concentrado, *bottom-up* e amplo). Uma das conclusões que se toma é que uma liderança comunitária parece ser um facilitador para que as experiências tenham sucesso. Além disso, o apoio do governo local é fundamental para que se possa atingir o sucesso da experiência. De acordo com as comunidades examinadas, uma abordagem *top-down* parece aumentar as chances iniciais de sucesso do programa. Não é claro, no entanto, se é preferível que se tenha uma abordagem ampla ou restrita dos *stakeholders*, pelo menos no avanço inicial do programa.

Por fim, artigo de Reinikka e Svensson (2003) tem como foco o impacto do acesso à informação como meio de se reduzir a corrupção. Nos anos 1990, foi realizada em Uganda uma iniciativa governamental, em que pais de alunos e professores, por meio de jornais, teriam formas de monitorar como os recursos para um programa educacional estavam sendo alocados. A hipótese utilizada no trabalho é que o acesso público a informação é um poderoso impedimento para a corrupção em nível local. O autor cita que em muitos programas anti corrupção, o foco é utilizar o *capacity building* para melhorar o planejamento estratégico, treinamento e alocação orçamentárias de instituições governamentais; no entanto, em muitos países pobres, estas instituições são tão fracas (e estão entre as mais corruptas do Estado) que faltam incentivos para executar este tipo de reforma. Assim, tem-se uma abordagem complementar ao repassar para a sociedade o papel de monitorar como os gastos públicos vêm sendo feitos, em uma estratégia *bottom up*.

Os estudos realizados, então, comprovam que o Uganda teve uma redução drástica de captura de recursos quando o programa do governo foi implementado. Utilizando-se da distância das escolas até um ponto de vendas de jornais como variável chave, notou-se que a proximidade até estes pontos de venda é positivamente correlacionada com o conhecimento dos professores em relação às normas do programa educacional e aos prazos de lançamento dos fundos. Os resultados foram impressionantes, sendo que a retenção ilegal de recursos diminuiu de 80% do total destes para apenas 20%, entre 1995 e 2001. Ficou assim comprovado que o acesso à informação é um grande impediador para a corrupção local.

4. Metodologia dos trabalhos

A base de dados que será analisada neste trabalho tem como matéria prima relatórios elaborados pelos auditores da CGU, que fazem parte do Programa de Fiscalização a partir dos Sorteios Públicos, cujos trabalhos já foram descritos no segundo item deste trabalho.

Para formar a referida base de dados, um grupo de alunos da Fundação Getúlio Vargas vem codificando, desde 2009, estes relatórios da Controladoria Geral da União, de forma a transformar as informações neles contidas em dados quantitativos.

A cada município que é sorteado, são verificadas todas as transferências de recursos do Governo Federal que foram realizadas. Para cada uma dessas transferências fiscalizadas, surge uma Ordem de Serviço (OS).

As informações de cada relatório são subdivididas por Ministérios, como o Ministério da Cultura, Ministério das Cidades, Ministério da Comunicação, Ministério da Saúde, Ministério da Educação etc. Cada um dos ministérios possui um número de Ordens de Serviço, que são identificadas em duas instâncias: “Programa” e “Ação”, sendo este um detalhamento daquele. De forma resumida, o relatório fornece: o ministério que foi auditado juntamente com o número de fiscalizações realizadas em cada um deles e sua quantia correspondente. A Fig. 1 ilustra como as Ordens de Serviço se relacionam com os Programas e Ações.

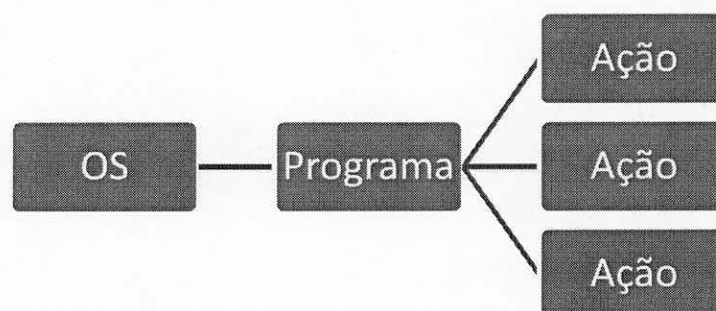


Figura 1 – Estrutura dos relatórios
Fonte: elaboração do autor

A lógica empregada nessas codificações é a seguinte: para cada Ordem de Serviço existente,

os auditores verificam se ocorreu alguma forma de corrupção ou má gestão dos recursos em questão. O trabalho dos alunos é, então, classificar tais irregularidades em um dentre 35 desvios, que por sua vez estão agrupadas em 8 classes. Para tanto, foi criado um sistema que pode ser acessado pela internet - o que foi um avanço dentro do próprio grupo, já que inicialmente os alunos abasteciam as informações em planilhas do software Microsoft Excel. O Quadro 1, na próxima página, mostra os desvios e os códigos correspondentes, utilizados nas codificações.

Cada relatório é codificado uma vez por dois alunos diferentes, o que permite ao orientador do grupo (que é um doutorando da FGV) realizar um pareamento das codificações, verificando se existem inconsistências nas codificações. Existem alguns casos nos quais os próprios relatórios da CGU são confusos, o que significa que o orientador do grupo decidirá qual será a irregularidade em questão, se a mesma foi classificada de maneira distinta pelos dois alunos. Desta forma, o orientador do grupo funciona como um controle de qualidade do grupo, e em reuniões semanais - e posteriormente quinzenais - fornecia o feedback das atividades realizadas. Se algum dos alunos vinha cometendo um erro sistemático ao codificar determinado tipo de irregularidade, ele era orientado, sem que houvesse qualquer penalização. Outros tipos de erro (como erros de digitação), no entanto, faziam com que as codificações incorretas voltassem ao sistema dos alunos, de modo que eles pudessem verificar sua própria codificação e alterar os erros que possam ter cometido.

Tendo como experiência a codificação de centenas de relatórios, pode-se dizer que, de maneira geral, as constatações referentes à má gestão dos recursos públicos é muito mais freqüente do que aquelas que se referem a atos de corrupção - principalmente nos municípios pequenos.

Código	Constatação	Código	Constatação
	CONSELHO MUNICIPAL		PROBLEMAS COM LICITAÇÕES
1	Problemas na Composição	7	Erros na Documentação: Documentos Incompletos, Ausentes, Inadequados etc
2	Autuação (ou falta dela)	4	Ausência de Divulgação
3	Problemas nas condições de trabalho	30	Modalidade Inadequada ou Parcelamento de Valor para Evitar a Licitação
	RECURSOS HUMANOS	31	Não Realização de Licitação
27	Problemas de Treinamento	6	Participação de Empresas Fantasmas ou Inexistentes
28	Problemas na Composição da Equipe	8	Contratos/ Documentos Falsificados
24	Problemas de Jornada de Trabalho	5	Notas Fiscais Irregulares
32	Salários e Encargos em Atraso	9	Direcionamento de Licitação
	INFRA ESTRUTURA	10	Outros Problemas
20	Instalações e Meios de Atendimento Precários		PROBLEMAS COM DOCUMENTAÇÃO
21	Falta de Insumos	25	Problemas Burocráticos, Mas Não Fraudes (ex: Faltam Documentos, Comprovantes, Assinaturas das Pessoas Erradas, Faltam Assinatura, etc.)
22	Controle do Estoque de Insumos		REPASSE DE BENEFÍCIOS
26	Placas, Logos e Afins Não Devidamente Afixados	34	Problemas na determinação do repasse – (Ex.: Maior repasse a prefeitura, pois o número de alunos informado no Censo Escolar maior do que número real de aluno)
29	Manutenção de Medicamentos, Alimentos etc		DESVIOS DE RECURSOS
	DESEMPENHO	11	Superfaturamento
18	Não Realização de Metas	12	Notas Frias/ Adulteradas
19	Obras e Projetos Inacabados ou Entregues For a das Especificações	13	Pagamentos Não Comprovados
23	Mau Atendimento aos Usuários	14	Desvio de Recursos Para Outras Finalidades
17	Problemas Relacionados à Contrapartida Municipal	99	OUTROS
33	Não Aplicação Financeira dos Recursos ou Pagamento de Juros por Atraso em Pagamentos	0	SEM IRREGULARIDADES (Inclui Não Contrapartida Municipal)
	APLICAÇÃO NÃO AUTORIZADA DE RECURSOS		
15	Aplicação Não Autorizada de Recursos (Para Outras Ações e/ou Ministérios).		

Quadro 1 – Desvios utilizados nas codificações

Fonte: CEPESP-FGV.

O índice que será utilizado para comparação entre os municípios atendidos pelo FGP, no relatório final, pode ser resumidamente explicado da seguinte maneira.

Há dois índices que podem ser desenvolvidos e que serão utilizados adiante: o índice numérico e o índice monetário. Para calcular o índice numérico de corrupção, são somadas todas as Ordens de Serviço que foram consideradas resultado de corrupção (isto é, OSs em que houve constatações) e divide-se este número pelo total das Ordens de Serviço. O índice monetário é calculado de maneira análoga ao índice numérico, substituindo a contagem de irregularidades relacionadas à corrupção pelo montante associado a cada uma dessas irregularidades. O numerador, portanto, será a soma dos montantes atrelados às OSs em que

houve constatações, e o denominador será sempre a soma dos montantes de todas as Ordens de Serviço investigadas no município.

5. Análise dos dados

A análise dos dados coletados será feita por uma comparação das médias dos índices de corrupção, tanto numéricos quanto monetários. Para tanto, serão utilizados testes de hipóteses, que são ferramentas estatísticas.

Os testes de hipóteses podem ser brevemente entendidos da seguinte maneira: assume-se uma hipótese experimental – chamada hipótese nula, denotada por H_0 -, que deverá ser aceita ou rejeitada, baseada nas inferências estatísticas encontradas. De forma análoga, é criada uma outra hipótese – chamada hipótese alternativa, denotada por H_a -, a qual é o oposto daquilo que é formulado na hipótese nula (ANDERSON et al., 2007, p. 310).

A hipótese nula assumida aqui será a mesma em todas as comparações de médias seguintes: a diferença entre as médias dos índices de corrupção nos dois grupos em questão é igual a zero. Isso significa que, caso H_0 seja rejeitada, evidência estatística de que os índices de corrupção médios são diferentes entre os dois grupos analisados, o que indica que o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública está surtindo efeito nos municípios analisados.

O primeiro estudo será feito entre dois grupos: municípios que foram treinados pelo FGP antes de serem auditados e todos os outros que não se encaixam dentro desta exigência. As tabelas da página seguinte mostram as saídas do software de análise de dados e estatística STATA para estes dois grupos, a primeira referente ao índice de corrupção numérico e a segunda ao índice de corrupção monetário:

Tabela 2 – Indicador numérico de corrupção (grupos treinados pelo FGP antes da auditoria versus treinados após a auditoria ou não treinados)

Grupo	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	[Intervalo com 95% de Confiança]
0	1538	0,1105226	0,0044725	0,1753958	[0,1017498; 0,1192954]
1	9	0,1240741	0,0753137	0,2259411	[-0,0495996; 0,2977478]
Combinados	1547	0,1106015	0,0044657	0,1756439	[0,101842; 0,1193609]
Diferença		-0,013552	0,058787		[-0,1287641; 0,1016612]

Diff = média (0) - média (1) t = -0,2307
 H0 = diff = 0 Graus de liberdade = 1545
 Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff >= 0
 Pr(T < t) = 0,4088 Pr(|T| > |t|) = 0,8176 Pr(T > t) = 0,5912

Fonte: elaboração do autor

Tabela 3 – Indicador monetário de corrupção (grupos treinados pelo FGP antes da auditoria versus treinados após a auditoria ou não treinados)

Grupo	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	[Intervalo com 95% de Confiança]
0	1511	0,1690728	0,007069	0,2995794	[0,1539554; 0,1841901]
1	9	0,1384541	0,1104256	0,3312769	[-0,1161878; 0,3930961]
Combinados	1520	0,1688915	0,0076863	0,2996657	[0,1538147; 0,1839683]
Diferença		0,0306186	0,1002155		[-0,1659569; 0,2271942]

Diff = média (0) - média (1) t = 0,3055
 H0 = diff = 0 Graus de liberdade = 1518
 Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff >= 0
 Pr(T < t) = 0,6200 Pr(|T| > |t|) = 0,7600 Pr(T > t) = 0,3800

Fonte: elaboração do autor

Em ambos os casos, observamos um valor t muito baixo. Este resultado faz com que a hipótese nula não seja rejeitada em nenhum dos dois casos, o que significa que o FGP não está surtindo efeito nos índices de corrupção dos municípios treinados. Devemos, no entanto, tecer alguns comentários acerca deste resultado.

Nota-se que o número de municípios pertencentes ao grupo 1 (municípios treinados pelo FGP antes de serem auditados) é muito pequeno, sendo formado por apenas 9 municípios, em um universo composto por mais de 1500 municípios. Isto se deve à grande quantidade de restrições existentes para que o município faça parte deste grupo: primeiro, ele deve ter se inscrito e então sorteado para ser treinado pelo Programa; segundo, ele deve ter sido sorteado e auditado pela CGU após este treinamento; e terceiro, ele deve ter sido sorteado dentro do banco de dados da FGV e codificado pelos alunos. Mesmo que os alunos da FGV tenham codificado milhares de municípios ao longo de seus trabalhos, isto resultou em uma amostra insatisfatória para comparar o impacto dos treinamentos nos índices de corrupção. Assim, pode-se realizar um segundo teste de comparação de médias: desta vez tentando medir o

impacto nos índices de corrupção simplesmente pelo fato de os municípios terem se inscrito no programa, o que não implica necessariamente em nenhum tipo de treinamento, mas que teoricamente sugere uma pré-disposição dos próprios municípios a terem uma gestão mais responsável.

Tabela 4 – Indicador numérico de corrupção (grupos são inscritos no FGP versus não inscritos no FGP)

Grupo	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	[Intervalo com 95% de Confiança]
0	805	0,1096253	0,0062419	0,1770985	[0,0973729; 0,128776]
1	742	0,1116605	0,0063938	0,1741652	[0,0991084; 0,1242126]
Combinados	1547	0,1106015	0,0044657	0,1756439	[0,101842; 0,1193609]
Diferença		-0,002035	0,0089415		[-0,019574; 0,155036]

Diff = média (0) - média (1) t = -0,2276
H0 = diff = 0 Graus de liberdade = 1545

Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff >= 0

Pr(T < t) = 0,4100 Pr(|T| > |t|) = 0,8200 Pr(T > t) = 0,5900

Fonte: elaboração do autor

Tabela 5 – Indicador monetário de corrupção (grupos são inscritos no FGP versus não inscritos no FGP)

Grupo	Observações	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	[Intervalo com 95% de Confiança]
0	786	0,1619532	0,0105082	0,2946059	[0,1413256; 0,1825808]
1	734	0,1763213	0,0112584	0,305017	[0,1542188; 0,1984238]
Combinados	1520	0,1688915	0,0076863	0,2996657	[0,1538147; 0,1839683]
Diferença		-0,014368	0,0153822		[-0,0445407; 0,0158044]

Diff = média (0) - média (1) t = -0,9341
H0 = diff = 0 Graus de liberdade = 1518

Ha: diff < 0 Ha: diff != 0 Ha: diff >= 0

Pr(T < t) = 0,1752 Pr(|T| > |t|) = 0,3504 Pr(T > t) = 0,8248

Fonte: elaboração do autor

Nota-se, logo de início, que o grupo de municípios inscritos no Programa de Fortalecimento da Gestão Pública – grupo 1 - é quase tão grande quanto o daqueles municípios que não se inscreveram no Programa – grupo 0 -, o que dá mais consistência aos resultados encontrados; estes, no entanto, não são mais animadores do que aqueles encontrados previamente.

Seguindo a mesma lógica aplicada nas comparações de média anteriores, percebe-se que os valores de t encontrados são tão baixos quanto os encontrados na primeira comparação de médias. Mais uma vez, a hipótese nula – de que a diferença entre as médias dos índices de corrupção é igual a zero – não pode ser rejeitada, significando que a inscrição dos municípios no FPG não impacta em seus índices de corrupção, tanto numéricos quanto monetários.

6. Conclusão

O Programa de Fortalecimento da Gestão Pública possui um papel importante na sociedade brasileira: capacitar os gestores públicos com a finalidade de diminuir os casos de má gestão nos municípios brasileiros. A literatura analisada mescla a importância dos programas de treinamento e capacitação de gestores públicos com o combate à corrupção, e mostra como programas como o FGP podem beneficiar a sociedade como um todo.

Apesar disso, a análise realizada acerca do Programa indica que este parece não ter efeito sobre os índices de corrupção numéricos ou monetários quando comparamos os municípios que foram treinados antes do processo de auditoria contra todos os outros municípios. Já que, no entanto, a amostra de municípios treinados previamente à auditoria era muito pequena, buscou-se por um impacto nos índices de corrupção ao se comparar municípios que haviam feito a inscrição no FGP contra aqueles que não se inscreveram. Os resultados, no entanto, foram tão ruins quanto os anteriores – apesar de, neste caso, os dois grupos possuírem praticamente o mesmo número de municípios. De acordo com as análises estatísticas realizadas, pode-se afirmar que a simples inscrição no Programa não significa que os municípios inscritos possuem índices de corrupção melhores do que os outros. Deve-se ter mais cautela ao analisar o primeiro caso: pelo fato de ter uma amostra reduzida, não se pode afirmar com toda certeza que o treinamento do FGP não impacta os índices de corrupção; seria necessária uma base de dados mais completa, em que a amostra de municípios treinados antes das auditorias da CGU fosse estatisticamente mais relevante do que a atual.

7. Bibliografia

Adams, C. F., Michael, E. B. e Brown, T. *Building Civic Infrastructure: implementing community partnership grant programmes in South Africa*. Public Administration and Development, v. 22, p. 293-302, 2002.

Anderson, D. R., Sweeney, D. J. e Williams, T. A. *Estatística Aplicada à Administração e Economia*. 2ª Edição. São Paulo: Cengage Learning, 2007. 597 p.

Brown, T. L. *Contracting Out By Local Governments in Transitioning Nations: the role of technical assistance in Ukraine*. Administration and Society, Indiana University, Bloomington, v. 23, n. 6, p. 728 – 755. 2001.

Controladoria Geral da União. Auditoria e Fiscalização. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>. Acesso em: 24/08/2011.

Grindle, M. S. e Mary E. Hildebrand. *Building Sustainable Capacity in the Public Sector: what can be done?* Public Administration and Development, v. 15, p. 441-463, 1995.

Reinikka, R. e Svensson, J. *The Power of Information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture*. The World Bank: Policy Research Working Paper Series, 2003.

Rose-Ackerman, Susan. *The Challenge of Poor Governance and Corruption*. Copenhagen Consensus Challenge Paper, p. 1-62 2004.

Sanderson, Ian. *Performance Management, Evaluation and Learning in Modern Local Government*. Public Administration, v. 79, n. 2, p. 297-313, 2001.

Torres, R.T., H.S. Preskill e M.E. Piontek. *Evaluation Strategies for Communication and Reporting*. Thousand Oaks: Sage, 1996.