

# INDICADORES DA QUALIDADE DA GESTÃO PÚBLICA LOCAL: MAPEANDO FALHAS A PARTIR DE RELATÓRIOS DE AUDITORIA

Ana Luiza Melo Aranha

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de fomentar e apoiar iniciativas de produção e disseminação de conhecimento aplicado à Administração Pública. As bolsas foram destinadas a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais engajados às atividades da Escola. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 22 de 2017.



# Indicadores da qualidade da gestão pública local: mapeando falhas a partir de relatórios de auditoria

**Autora:**

*Ana Luiza Melo Aranha*

## **Expediente**

### **Presidente**

Aline Ribeiro Dantas de Teixeira Soares

### **Diretor-Executivo**

Diogo Godinho Ramos Costa

### **Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação**

Fernando de Barros Filgueiras (substituto)

### **Diretora de Seleção e Formação de Carreiras**

Diana Magalhães de Souza Coutinho

### **Diretor de Educação Continuada**

Paulo Marques

### **Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento**

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

### **Diretora de Gestão Interna**

Camile Sahb Mesquita

### **Editor**

Fernando de Barros Filgueiras

### **Projeto gráfico e Capa**

Ana Carla Gualberto Cardoso

### **Revisão gráfica**

Amanda Soares Moreira

### **Editoreção eletrônica**

Erica Carneiro Passos de Carvalho



A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.



**Enap** *Cadernos*

# **Indicadores da qualidade da gestão pública local: mapeando falhas a partir de relatórios de auditoria**

**Autora:**

*Ana Luiza Melo Aranha*

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

A6625i Aranha, Ana Luiza Melo  
Indicadores da qualidade da gestão pública local: mapeando falhas a partir de relatórios de auditoria / Ana Luiza Melo Aranha. --  
Brasília: Enap, 2019.  
79 p. : il. -- (Cadernos Enap, 64)

Inclui bibliografia.  
ISSN: 0104-7078

1. Administração Municipal – Brasil. 2. Administração Municipal – Avaliação. 3. Políticas Públicas – Implementação. I. Título.

CDU 352:005.585

---

*Ficha catalográfica elaborada por:* Daiane da Silva Yung Valadares – CRB1/2802



Enap, 2019

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**

Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

# Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Gestão Pública Local</b>	<b>8</b>
2.1	Definições conceituais: descentralização e federalismo	8
2.2	Governo local no Brasil	8
2.3	Qualidade da gestão pública local	9
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>12</b>
3.1	Os municípios e o Programa de Sorteios Públicos	12
3.2	Análise fatorial	14
3.3	O banco de dados	15
<b>4</b>	<b>Cenário municipal</b>	<b>17</b>
4.1	Fatores sócio-econômicos	17
4.2	Servidores municipais	20
4.3	Situação financeira	24
4.4	Transparência e participação	28
4.5	Irregularidades	29
4.6	Processos administrativos e judiciais	36
<b>5</b>	<b>Correlações e associações</b>	<b>43</b>
<b>6</b>	<b>As dimensões da qualidade da gestão pública municipal</b>	<b>50</b>
<b>7</b>	<b>Parte qualitativa: as entrevistas</b>	<b>57</b>
7.1	A qualidade da gestão pública municipal de acordo com as instituições federais de accountability	57
7.2	A qualidade da gestão pública municipal de acordo com os servidores municipais	59
<b>8</b>	<b>Considerações finais</b>	<b>72</b>
<b>9</b>	<b>Referências bibliográficas</b>	<b>75</b>
<b>10</b>	<b>Anexo – Questionário</b>	<b>77</b>



# 1 Introdução

A maior parte das políticas públicas do Estado brasileiro é desenvolvida a partir de arranjos institucionais intergovernamentais, envolvendo parcerias entre os entes federativos. Um dos efeitos dos processos descentralizadores iniciados com a Constituição de 1988 foi elevar a responsabilidade dos municípios brasileiros na implementação das políticas públicas definidas pela esfera federal. Contudo, um dos grandes problemas enfrentados pelos municípios na atualidade é justamente a ausência de maior capacidade para realizar essa tarefa. Nesse cenário, é preciso mapear a qualidade da gestão pública local a fim de se identificar quais os problemas e os desafios que enfrentam, principalmente em termos de capacidades estatais para implementar políticas públicas.

Se a ausência dessa capacidade já foi detectada, o mesmo não se pode dizer sobre a forma de se medi-la. Esta pesquisa estuda esse fenômeno com a intenção de produzir indicadores acerca da qualidade da gestão pública municipal a partir de relatórios de auditoria das instituições de *accountability* brasileiras – que monitoram como os municípios tem implementado os recursos federais repassados. Mais especificamente, a qualidade da gestão pública municipal brasileira será captada através da análise dos relatórios produzidos pelo Programa de Sorteios Públicos da CGU (Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União).<sup>1</sup> Esse Programa possibilita a verificação de um conjunto amplo de irregularidades, identificando a disseminação de falhas no âmbito da administração pública local.

A análise dos relatórios de auditoria da CGU possibilita constituir um panorama da qualidade dos governos municipais no Brasil e da sua capacidade de implementar políticas públicas. O pressuposto é que os municípios são parceiros da União nessa implementação, tendo em vista a promoção do desenvolvimento econômico, político e social, associado com procedimentos rígidos previstos na legislação para a descentralização de recursos públicos, no âmbito da Federação (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016).

<sup>1</sup> <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos>

No contexto latino-americano, desvios de fundos e superfaturamento de bens e serviços figuram entre as formas comuns que políticos locais encontram para se apropriar de recursos públicos (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2005). As irregularidades frequentemente encontradas incluem obras públicas inacabadas, uso de notas fiscais falsas e firmas fantasmas (SANTISO, 2007). Todavia, ainda são escassos os estudos sobre o governo local internacionalmente e, mais ainda, no Brasil. Por aqui, pouca atenção é dispensada à análise da execução de políticas pelo nível local – o que torna as pesquisas sobre essa esfera de governo ainda mais necessárias.

A percepção existente – ainda a ser confirmada – é a de que falta aos funcionários locais a capacidade para lidar com somas vultosas e projetos complexos: “frecuentemente carecen del entrenamiento para revisar, administrar y controlar proyectos complejos” (WARREN, 2005, p. 137). Isso se daria também no contexto brasileiro, onde a maioria das políticas públicas “são realizadas no plano local, exatamente onde as capacidades gerenciais e burocráticas são menos desenvolvidas” (ABRUCIO, 2007, p. 81). Isso significa que a gestão local estaria marcada pela ausência de capacidades gerenciais e administrativas, um ambiente de desconhecimento e de falta de recursos humanos e materiais para lidar com as políticas públicas.

Além disso, os pequenos municípios nos permitem ver o caráter cotidiano do exercício da atividade política no Brasil. Os recursos federais transferidos para eles são parte constituinte da sua rotina administrativa. Em grande parte dos pequenos municípios, com fraca arrecadação de impostos e com padrões de pobreza elevados, elites reduzidas e distantes da população, os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e dos programas do Governo Federal têm importância imensa.<sup>2</sup> Existem hoje mais de 5.500 municípios no Brasil, dos quais a maioria sobrevive graças às transferências constitucionais compulsórias além de receitas derivadas de transferências voluntárias, normalmente advindas

<sup>2</sup> O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional e é composto de 22,5% da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados (IPI).



da União. Essa situação explica, de certa forma, que tais administradores não tenham preocupação em manter sistemas de controle interno. Prevalece a lógica de “quem transferiu que venha fiscalizar” pois, segundo a legislação brasileira, o órgão transferidor deve se assegurar de que houve a aplicação correta e regular dos recursos transferidos.

O Programa de Sorteios Públicos da CGU foi instituído em 2003 justamente com o objetivo de promover ações de auditoria *in loco* dos recursos públicos federais transferidos para os municípios brasileiros. Os relatórios da CGU apresentam uma inédita reunião das informações sobre a gestão municipal em uma só fonte, o que facilitou e promoveu a produção de pesquisas acadêmicas. Os analistas costumam separar as irregularidades encontradas pela CGU em ao menos dois grandes grupos: corrupção e impropriedades – estas últimas relacionadas mais à falta de capacidade de gestão do que ao roubo da coisa pública propriamente dita (FERRAZ; FINAN, 2008, 2011). A tendência dos pesquisadores foi se concentrar na análise dos fatores explicativos da corrupção, mas é consensual que o grande montante das irregularidades encontradas pela Controladoria se concentra muito mais no campo das impropriedades. Esta pesquisa estuda as impropriedades encontradas nos relatórios como um dos possíveis indicadores da qualidade da gestão pública local (ou seja, os próprios dados já produzidos pelo governo podem ser fonte de aprendizado sobre a gestão pública local).

Num primeiro momento, será mapeada a situação dos municípios brasileiros no que diz respeito a qualidade da gestão pública municipal, analisando o cenário em termos de incidência de irregularidades “evitáveis”, relacionadas à má gestão. A partir deste mapa, será feita uma análise fatorial para propor indicadores da qualidade da gestão levando em conta a realidade dos municípios brasileiros.

Conceitualmente, o fenômeno que ancora esta pesquisa é a qualidade da gestão pública local. Esse fenômeno é composto por diferentes dimensões, as quais a literatura nacional e internacional tem se esforçado para delimitar, conceituar e medir. Acreditamos que a qualidade da gestão pública passa pelo menos pela existência de capacidades

estatais (capacidade de gerir recursos federais e implementar políticas), pela integridade (ausência de corrupção e seus derivados), por algum grau de abertura a maior participação social e práticas de transparência. Mas a grande contribuição desta pesquisa é encontrar essas dimensões a partir dos dados coletados, sem uma definição/demarkação *a priori*. Para tanto, utilizaremos a técnica estatística de análise fatorial, na qual dimensões são extraídas com base em uma matriz de correlação entre as variáveis (as dimensões encontradas na análise fatorial serão os nossos indicadores da qualidade da gestão pública local).

Num segundo momento, a pesquisa entrevistará os gestores locais para captar quais os obstáculos enfrentados pelas municipalidades e como esse quadro se aproxima (ou não) do que as instituições de *accountability* federais esperam das próprias administrações municipais – será mapeado o fosso existente entre a expectativa federal e a possibilidade de realização local. O pressuposto é o de que nem sempre os problemas encontrados são devidos à falta de capacidade de gestão, mas podem também estar associados a uma incompreensão e falta de coordenação entre entes federativos. Se o processo de implementação pode ser definido como “uma série de decisões subnacionais e ações direcionadas no sentido de colocar decisões federais autoritativas em vigor” (LESTER; GOGGIN, 1998, p. 5), os desvios nesse processo poderiam ser explicados pela baixa qualidade da burocracia local e/ou por falhas na comunicação ou na relação entre os níveis federativos (BATISTA, 2015; WINTER, 2010). Esta pesquisa também toca nesses pontos, ao estudar o fosso existente entre as demandas das instituições de *accountability* federais e a capacidade de resposta dos municípios brasileiros. Por fim, serão elaboradas propostas para a administração pública federal no sentido de contribuir para o aprimoramento e maior capacidade de gestão dos municípios brasileiros.





## 2 Gestão Pública Local

### 2.1 Definições conceituais: descentralização e federalismo

No debate sobre o federalismo, existe um ponto de convergência básico entre todas as visões: “o federalismo organiza o Estado em dois ou mais níveis de governo, que têm autoridade formal sobre o mesmo espaço territorial e sobre todos os cidadãos” (SOUZA, 2008, p. 36 ). Na sua origem, um arranjo federativo é definido como um pacto que estabelece uma divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. Acordos federativos geralmente incluem uma Constituição que proteja a soberania e autonomia das unidades; um tribunal constitucional forte e independente; e maiorias ou super-maiorias para efetuar mudanças políticas (RODDEN, 2005).

Na contemporaneidade, o federalismo seria definido como algo mais complexo do que simplesmente a união de unidades autônomas formalmente independentes que escolhem atuar levando em consideração umas às outras por meio de processos de cooperação, competição e/ou resolução de conflito. Existiriam federalismos centralizados – com governos locais que quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com alto grau de influência, decisão e controle nos assuntos subnacionais – e federalismos cooperativos – que propagariam uma ação conjunta entre esferas de governo, com unidades subnacionais com autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (ALMEIDA, 2005).

O problema da definição de federalismo é que esta, em geral, só considera a divisão de autoridade em dois níveis (federal e estadual). Com isso, a análise teórica e empírica dos espaços territoriais que possuem garantias constitucionais próprias, como os municípios, ficariam em um “limbo”. Para o caso brasileiro, seria mais apropriada a utilização de conceitos como descentralização para analisar as relações entre os diferentes níveis de governo (SOUZA, 2008).

Uma primeira geração de estudos sobre descentralização a considerava um jogo de soma zero, de simples transferência de autoridade do centro para governos subnacionais. Já uma segunda geração incluiu medidas mais precisas, considerando que a descentralização pode se subdividir em política, de políticas e fiscal (RODDEN, 2005). No seu formato político, ela implica a distribuição de poder decisório: a efetiva capacidade dos eleitores nos entes tomarem decisões sobre seus governantes. A descentralização política existiria onde há transferência de autoridade para os atores subnacionais, com o Executivo e o Legislativo eleitos por voto popular. Já a descentralização de políticas seria caracterizada pela autonomia que os governos locais possuem para decidir ou gerir as suas próprias políticas. E a descentralização fiscal envolveria o aumento de recursos e da capacidade decisória sobre sua aplicação (SOUZA, 1998b).

Outros autores, como Almeida (2005), dividem a descentralização entre:

- I. transferência de capacidade fiscal e de decisão sobre políticas para as autoridades subnacionais;
- II. transferência de responsabilidades para outras esferas pela implementação e gestão de políticas e programas federais; e
- III. deslocamento de atribuições do governo nacional para setores privados e não-governamentais.

A análise empírica desta pesquisa se concentra no segundo ponto, ou seja, na capacidade dos municípios brasileiros executarem as políticas estabelecidas pelo Governo Federal.

### 2.2 Governo local no Brasil

A maioria dos teóricos que se debruçaram sobre o governo local no Brasil se concentrou na análise do seu papel histórico, dando pouca ênfase a sua trajetória nos anos recentes (SOUZA, 1998a). Dentre esses, o que mais enfatizou o papel dos governos locais na política brasileira foi Victor Nunes Leal e seu **Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil**. Nunes Leal narra a implantação de instituições políticas modernas, como o federalismo e a representação, num Brasil de estrutura agrária decadente, elaborando a tese sobre o coronelismo – um compromisso recíproco entre o poder público que se fortalecia (estados e União) e o decadente poder privado dos chefes locais (donos de terras).<sup>3</sup>

Mas mais do que trazer os municípios enquanto peça-chave na explicação do sistema político da época, Nunes Leal também narra a sua evolução histórica. Da Colônia até a República a esfera local teria sofrido sucessivas limitações à sua autonomia no que se refere à sua liberdade para governar. Mesmo com a implantação do federalismo na I República, como princípio descentralizador do poder, a unidade política ainda era o estado e não o município. Com a Revolução de 30, vem a tutela dos municípios e o aumento da intervenção estadual. Apenas na Segunda República (com a Constituição de 1946) a eletividade na administração municipal é instaurada e a receita do município é ampliada.

Nessa evolução histórica, predominam sérios desequilíbrios entre os níveis de governo. Na República Velha, há o predomínio do modelo centrífugo, estados com ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um Governo Federal bastante fraco, passando pelos anos Vargas e o Estado nacional fortalecido. De 1946 a 1964, teríamos uma época

<sup>3</sup> “da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação dos funcionários estaduais no lugar” (NUNES LEAL, 1975, p. 50).

de maior equilíbrio, mas o golpe militar teria estabelecido um modelo autoritário com grande centralização política, administrativa e financeira (ABRUCIO, 2005).

Num raio-X da situação atual dos municípios brasileiros, o ciclo de palestras “Os Desafios e Boas Práticas na Gestão Pública Municipal” promovido pela USP em 2017 expôs os (vários) setores críticos dos governos locais brasileiros<sup>4</sup>. Em termos tributários, por exemplo, os municípios pequenos não conseguem arrecadar mais do que 2% no seu próprio território. Num cenário em que 97% dos municípios tem menos de 200 mil habitantes, esses municípios em geral não têm base para arrecadação própria, e a dependência em torno de recursos repassados pela União e estados atinge patamares elevados.

Em termos de prestação de serviços, os municípios são responsáveis por serviços complexos, como educação básica e saúde primária. Estes requerem uma elevada capacidade estatal, que inclui a captação de mão de obra qualificada (apenas 28% dos funcionários comissionados possuem ensino superior completo em municípios de pequeno e médio porte) e por longos períodos de tempo (a rotatividade nos cargos municipais é elevada e inclui mudanças e/ou acúmulo de cargos em cidades vizinhas). Além disso, há uma dependência excessiva em técnicos burocráticos, como a figura do contador.

Existem 12 milhões de servidores públicos no Brasil, sendo que destes 6,5 milhões são funcionários dos municípios. Em termos de gestão desses funcionários, faltaria ao Brasil uma gestão nacional de recursos humanos que enfrentasse de maneira sistemática questões como recrutar e selecionar adequadamente, capacitar e aperfeiçoar os servidores, organizar cargos e carreiras, e avaliar o desempenho dos servidores.

Em termos tributários, por exemplo, os municípios pequenos não conseguem arrecadar mais do que 2% no seu próprio território. Num cenário em que 97% dos municípios tem menos de 200 mil habitantes, esses municípios em geral não têm base para arrecadação própria, e a dependência em torno de recursos repassados pela União e estados atinge patamares elevados.

Em termos de capacitação pelas Escolas de Governo, o nível federal e estadual possuem capacitações, assim como as escolas para áreas finalísticas (do IBGE e Banco Central, por exemplo). Mas os municípios e seus servidores ocupam a situação mais frágil: existe a oferta de cursos nas grandes cidades, mas ainda de forma dispersa e segmentada, sem uma estratégia de capacitação. Áreas como compras públicas, convênios e contratações são críticas, e muitas vezes os municípios não conseguem concorrer por falta de alguém capacitado para escrever projetos, ficando dependente de consultorias.

Tendo esse cenário em vista, esta pesquisa olha com especial atenção para os municípios brasileiros – e as irregularidades que cometem no manejo dos recursos

públicos advindos da esfera central –, tendo consciência de que 30 anos atrás o país passou por um forte processo de descentralização, responsável em grande parte pela existência e magnitude das transferências analisadas. O grande divisor de águas do tempo atual, a Constituição de 1988, marcaria o nascimento de um novo federalismo no Brasil, resultado

da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista a ele subjacente. O seu projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e, para uma parte desses atores, democratizar o plano local (ABRUCIO, 2005, p. 46).

O ponto de partida da análise empírica são as transferências federais de recursos para os municípios brasileiros, parte da agenda descentralizadora de 1988. Olhamos para essas transferências, detectamos as irregularidades e as separamos entre práticas de corrupção e má gestão. Nesta pesquisa, o olhar se concentra nas práticas de má gestão – envolvidas com algum grau de desperdício e/ou ineficiência na implementação das políticas públicas. Conhecer a qualidade da gestão pública municipal em termos das suas capacidades é um desafio empírico enorme no Brasil. Mas o que exatamente chamamos de qualidade da gestão pública? Quais os indicadores existentes para se medir esses fenômenos? – a próxima seção aborda esses temas.

## 2.3 Qualidade da gestão pública local

Estamos interessados nas falhas encontradas na atuação da administração pública municipal frente aos recursos repassados pela União. Muitas dessas falhas podem ser indicadores de ineficiência na gestão. No que concerne a essa proposta, eficiência é entendida não apenas como conceito que reporta a corte de gastos, mas sim que busca melhorar o bem-estar da população com os recursos disponíveis. Em alguns governos, a eficiência se torna um fim em si mesmo e se exprime no objetivo de cortar os gastos públicos sociais e os relativos ao funcionamento da máquina pública, em detrimento do fortalecimento e ampliação dos funcionários de carreira, qualificados e desenvolvidos no *ethos* público.

Todavia, existe outra concepção de eficiência, que tem como pressuposto a eficácia no alcance dos resultados e que se vincula à ideia de se fazer um governo voltado para todos. Essa eficiência está conectada ao conceito de interesse público: é a eficiência na construção de mecanismos democráticos para definição do interesse público, não pautada de forma autocrática e tecnocrática (Carneiro & MENICUCCI, 2011). Uma gestão caracterizada por elevada qualidade seria aquela dominada por poucas irregularidades, na qual não predomina o desperdício ou mau uso dos recursos públicos, que sabe fazer licitações e compras, com uma elevada capacidade de implementar as políticas públicas. Uma gestão pública de qualidade seria vinculada assim a maiores capacidades estatais.

<sup>4</sup> As 13 aulas estão disponíveis em [https://www.youtube.com/watch?v=QjMIBerkYMo&list=PLWRDH2Dk7KPXuuYMdEulCW5n\\_Wz1MLSTg](https://www.youtube.com/watch?v=QjMIBerkYMo&list=PLWRDH2Dk7KPXuuYMdEulCW5n_Wz1MLSTg)



Apesar de ser um conceito pouco sistematizado, a definição de Gomide (2016) ajuda a mapear o que queremos dizer com capacidades estatais: habilidade de implementar decisões e conseguir alcançar fins almejados pelo Estado. A literatura sobre governo local no Brasil é uníssona em afirmar que as pesquisas existentes são insuficientes para explicar as variações na capacidade de gestão no nível local. Parte desta insuficiência estaria na ausência de indicadores (SÁTYRO; CUNHA, 2017; SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016). Sabemos pouco sobre como a burocracia municipal é configurada e quase nada sobre sua capacidade de ação e os efeitos disso nos serviços prestados.

As exigências de capacitação e qualificação da gestão pública municipal têm sido um dos mais difíceis obstáculos para que as políticas públicas consigam alcançar de forma homogênea a população das diversas regiões do Brasil. A pesquisa do Ipea “Gestão Municipal no Brasil: Um Retrato das Prefeituras” destaca, por exemplo, que

o fortalecimento da capacidade de gestão municipal é condição imperativa para que o desenvolvimento ocorra de forma menos desigual em um país tão descentralizado administrativamente como o Brasil (VELOSO, 2011, p. 17).

Apesar do esforço das pesquisas recentes, ainda existe desconhecimento das reais necessidades dos gestores municipais. Isso se reflete na dificuldade, por parte dos gestores federais, de critérios mais adequados para direcionar as políticas públicas destinadas aos municípios. Dos estudos, fica a constatação e o descrédito em relação à habilidade e à capacidade dos gestores locais de gerir os recursos públicos de forma eficiente – não se atentando muitas vezes para boas práticas que possam existir.

Dentre os poucos estudos empíricos sobre a qualidade da gestão pública municipal, Batista (2015) explora como as irregularidades encontradas pela CGU servem como medida de qualidade da implementação de políticas pelos municípios. Seus resultados apontam que, quanto mais inadequada e menos escolarizada a burocracia local, maior a incidência de irregularidades na implementação de políticas públicas.<sup>5</sup> Além disso, o efeito

do tamanho do quadro estatutário não foi significativo, e o efeito do tamanho do corpo de funcionários foi muito pequeno. Partindo do mesmo programa de fiscalização, a presente pesquisa avança em termos metodológicos e de amplitude – com um banco de dados que cobre as irregularidades da CGU por 8 anos e não apenas os dois anos iniciais do programa de sorteios, como o faz Batista. Ainda, classificamos todas as irregularidades encontradas (diferente do banco de dados usado pela autora, que apenas classifica e utiliza parte das irregularidades) e procedemos a uma coleta sistemática de variáveis que podem estar associadas de forma mais robusta à qualidade da gestão pública municipal.

No debate sobre capacidades estatais locais, pesquisas como as de Sátyro, Cunha e Campos (2016) e de D’Albuquerque (2017) apontam que ter uma burocracia formada por profissionais com vínculos estatutários não influencia diretamente a capacidade de execução das transferências federais ou a prestação dos serviços locais, ao menos não na área de assistência social. Na verdade, os serviços seriam ofertados muito mais em função da demanda do que da capacidade de gestão instalada.

Em trabalho recente, Sátyro e Cunha (2017) fizeram um amplo esforço empírico para mapear os fatores que determinam a implementação da política de assistência social pelo nível local. Seus achados sistemáticos apontam para 3 problemas-chave – e que merecem ser medidos dentre os nossos indicadores: recursos humanos, gestão orçamentária e financeira e produção de dados e informações. Em primeiro lugar, há uma dificuldade enorme dos municípios em recrutar profissionais (eles não existem em algumas localidades ou não são atraídos pelos baixos salários ofertados), há o predomínio de vínculos trabalhistas temporários e grande rotatividade. Em termos das dificuldades financeiras, ressaltam a figura do contador, que pode tanto agilizar como travar o processo orçamentário (em geral não entendem as especificidades de cada política e são resistentes a mudanças). Há ainda uma dificuldade em lidar com processos licitatórios e de compras (problema maior nas áreas rurais e na região Norte). Sobre a coleta de informações, há uma dificuldade da parte dos gestores municipais em utilizar e preencher os diferentes sistemas de informação federais.

<sup>5</sup> Inadequação é medida como a quantidade de falhas nos relatórios da CGU associadas à falta de pessoal ou à falta de capacitação da burocracia para executar a política.



De forma contraintuitiva, encontra-se que municípios mais desenvolvidos (do Sul e Sudeste) não tem necessariamente a melhor taxa de execução de verbas transferidas. Os recursos são mais executados, na verdade, onde mais se necessita deles para a garantia da proteção social (nas áreas mais vulneráveis e pobres do Norte e Nordeste), apesar da predominância dos vínculos profissionais precários.

Braga *et al.* (2003), ao discutir o índice de sustentabilidade municipal, ressaltam como uma de suas dimensões a capacidade institucional dos municípios, medida por 3 áreas:

1. Autonomia político-administrativa: autonomia fiscal, endividamento público, peso eleitoral.
2. Gestão pública municipal: funcionários com escolaridade de nível superior, informatização, conselhos de políticas públicas e instrumentos de gestão urbana.
3. Informação e participação: ONGs ambientalistas, participação político-eleitoral, imprensa escrita e falada.

Outros autores sugerem como dimensões relevantes para a análise das capacidades estatais fatores financeiros, de infra-estrutura (recursos materiais e humanos) e de alcance territorial (SOUZA, 2010); ou fatores políticos, institucionais e administrativo-técnicos (CINGOLANI; THOMSON; Crombrugge, 2013). A já citada pesquisa do Ipea, ao analisar a capacidade de gestão das prefeituras, focou nas áreas de gestão financeira, gestão de capital e infra-estrutura, gestão de pessoas e gestão da tecnologia da informação.

Internacionalmente, a Universidade de Oxford e a Blavatnik School of Government medem a efetividade do serviço civil através do *International Service Effectiveness Index* (InCiSE) que, com seus 12 indicadores, compara 31 países em termos de qualidade da gestão pública.<sup>6</sup> Em termos das dimensões desse índice que nos interessam, encontram-se:

- I. Recursos humanos: formato de recrutamento (se municípios possuem muitos contratos temporários isso seria um sinal de alta rotatividade).
- II. Impostos: capacidade de arrecadação própria (nível de dependência da União).
- III. Serviços digitais: portais da transparência e a provisão de informações online.
- IV. Integridade: se funcionários públicos se comportam imparcial e justamente e se esforçam por servir aos cidadãos e ao governo central (incidência de irregularidades nos municípios).
- V. Abertura: grau em que cidadãos são consultados e chamados a participar na tomada de decisões (participação e atuação dos cidadãos nos conselhos de políticas públicas).
- VI. Capacidade burocrática: a força de trabalho com as habilidades necessárias (nível de escolaridade da força de trabalho municipal).<sup>7</sup>

No caso desta pesquisa, estudamos as múltiplas dimensões do conceito de “qualidade da gestão pública local” – como a capacidade estatal para implementar políticas públicas, a abertura para a participação da sociedade civil e práticas de transparência. Apesar da possibilidade da identificação na literatura de dimensões relevantes para se falar em qualidade da gestão pública local *a priori*, o que este estudo faz é deixar essas dimensões em aberto e buscá-las através de uma análise estatística do tipo fatorial. As dimensões encontradas através dessa análise serão propostas como indicadores da qualidade da gestão pública local. Em seguida, essa análise será confrontada por dados qualitativos, buscados em entrevistas junto aos servidores locais e aqueles que trabalham nas instituições federais de controle.

<sup>6</sup> O InCiSE cobre países da Europa, América do Norte, América do Sul, Ásia e Oceania. Seu principal objetivo é acessar a performance dos funcionários públicos.

<sup>7</sup> As doze dimensões medidas pelo InCiSe são: *Policy Making, Fiscal and Financial management; Regulation; Crisis /Risk management, Human Resource Management, Tax, Social Security Administration, Digital Services, Integrity, Openness, Capabilities, Inclusiveness.*

## 3 METODOLOGIA

### 3.1 Os municípios e o Programa de Sorteios Públicos

O Programa de Sorteios Públicos da CGU sorteava 60 municípios a cada rodada, para os quais eram enviados um time de auditores de controle interno que averiguavam as prestações de contas, a aplicação financeira dos recursos e os bens e serviços públicos produzidos com os recursos federais. O objetivo da auditoria era averiguar as contas e também a aplicação final dos recursos, no sentido de verificar se os recursos federais se reverteram em bens e serviços públicos de qualidade nos municípios.

Os sorteios seguiam a distribuição regional dos municípios pelos estados e obedeciam a um esquema de aleatoriedade. Todas as constatações encontradas eram comunicadas aos gestores, que tinham a chance de justificá-las. Suas justificativas podiam ser aceitas ou rejeitadas pela equipe de fiscalização. Todas essas informações entravam no relatório final de cada município, disponibilizado no site da CGU e enviado às prefeituras, câmaras de vereadores, Congresso Nacional e aos demais órgãos responsáveis por ações corretivas, como os ministérios que transferem os recursos, o Tribunal de Contas da União e os ministérios públicos federal e estaduais. Isso significa que os órgãos competentes poderiam adotar providências para a correção dos desvios verificados. Além disso, os relatórios serviam como subsídio para a avaliação dos programas de governo e a implementação de melhorias identificadas como necessárias. As informações levantadas ajudavam os Ministérios a conhecer as práticas de implementação de suas políticas na esfera subnacional, por exemplo, contribuindo para a estruturação ou reorganização dessas políticas (OLIVIERI, 2011). Esta pesquisa utiliza os achados dos relatórios como subsídio para indicadores da qualidade da gestão pública municipal.

Em 2015, em um quadro de redução de investimentos, a CGU enfrentou uma sistemática redução de recursos (RICO, 2013; REIS, 2017). Responsável por tantas competências quanto controle interno, correição, promoção da transparência, controle social, aprimoramento da gestão e ouvidoria, a Controladoria passou a figurar como protagonista do combate à corrupção na esfera do Poder Executivo Federal. A reunião de tantas competências fortaleceu o trabalho individual de cada uma das suas secretarias, mas parece ter sobrecarregado o órgão, que passou a reclamar abertamente da falta de recursos e a apresentar números decrescentes no que diz respeito em especial às atividades de auditoria e fiscalização (RICO, 2013).

Nesse cenário de restrição orçamentária (REIS, 2017), o Programa de Sorteios perdeu forças e em seu lugar foi implementado o *Programa de Fiscalização em Entes Federativos*, que aplica um novo método de controle na avaliação dos recursos públicos federais repassados a estados, municípios e Distrito Federal. Essa iniciativa incorporou o antigo Programa de Fiscalização por Sorteios

Públicos, mas agora com três formas de seleção de entes: Censo, Matriz de Vulnerabilidade e Sorteios. No âmbito dos dois programas de fiscalização, já foram fiscalizados 2.314 municípios brasileiros, englobando recursos públicos federais superiores ao montante de R\$ 26,5 bilhões.

Essa mudança no Programa representa uma nova etapa do monitoramento realizado pela CGU. O Programa de Sorteios foi realizado de forma intensa de 2003 até 2010. Apenas em 2015 foi retomado com nova proposta metodológica. Ambos os programas são fonte rica de indicadores de capacidade de gestão municipal. O escopo dos relatórios desses programas engloba uma amplitude de práticas indevidas, que vão de falhas formais e de gestão até a própria corrupção – e isso traz uma oportunidade de classificação inigualável, com detalhes sobre as falhas e sobre exatamente qual é o ponto da dificuldade na implementação da política.

Durante meu doutorado desenvolvi, juntamente com o Centro de Referência do Interesse Público da Universidade Federal de Minas Gerais, o mapeamento da trajetória de mais de dezenove mil irregularidades em 322 municípios brasileiros fiscalizados pela CGU no Programa de Sorteios de 2003 a 2010. O foco não estava no mapeamento da qualidade da gestão dos entes municipais (o objetivo era mapear as interações entre as instituições de *accountability* federais a partir dos relatórios de auditoria – quais e quantos processos administrativos e judiciais foram abertos a partir do monitoramento da CGU). Esse mapeamento permitiu concluir que o maior volume de irregularidades nas fiscalizações da CGU nos municípios diz respeito à má gestão (75%), tendo em vista a não observância de regras dos programas de governo específicos, bem como das regras gerais de descentralização de recursos (ARANHA, 2015; ARANHA; FILGUEIRAS, 2016).

Todas as irregularidades encontradas foram classificadas em oito tipos de falha. As irregularidades relativas aos **conselhos** de políticas públicas, por exemplo, dizem respeito às obrigações dos municípios com relação à constituição de conselhos que acompanhem a aplicação dos recursos – são verificadas as atas de reunião, as regras para a sua constituição, e a regularidade de reuniões. As irregularidades em **licitações** dizem respeito a problemas com relação à Lei nº 8.666/1993, a qual fixa procedimentos de licitação e concorrências públicas, bem como regras para compras e contratações no setor público. As irregularidades referidas a problemas de **transparência** dizem respeito aos problemas de publicidade dos atos públicos praticados pelos municípios. Problemas em **obras** dizem respeito a obras inacabadas, realizadas com material inadequado, não executadas e que não atendem às conformidades exigidas para a construção de aparelhos públicos. Os problemas de **infra-estrutura** dizem respeito à infra-estrutura física e de pessoal disponível nos municípios para a execução de programas e convênios. As irregularidades **administrativas** dizem respeito a questões organizacionais dos municípios, tais como a existência (ou não) de planos diretores e organização visando à execução

de programas e convênios. As irregularidades de **público-alvo** dizem respeito à aplicação e destinação correta dos recursos públicos para o público-alvo foco dos programas e convênios firmados. Por exemplo, os recursos do Programa Bolsa Família devem ser aplicados diretamente para os seus beneficiários, não cabendo aos municípios parcela remuneratória sobre os recursos descentralizados. Por fim, as irregularidades que dizem respeito ao **cadastro** fazem referência a problemas encontrados em cadastros públicos e gestão da informação, em que privilégios ou aplicação indevida de recursos públicos são referidos (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016).

Esse banco de dados será o ponto de partida desta pesquisa. Mas este não era o plano inicial. A princípio montaríamos um novo banco de dados, com os novos relatórios gerados pelo Programa de Fiscalização em Entes Federativos a partir de 2015, especificamente dos Ciclos 1 e 3, que focaram especificamente na fiscalização de municípios.<sup>8</sup> No primeiro ciclo, foi utilizada para a seleção dos municípios a Matriz de Vulnerabilidade, que agrega inteligência da informação, por meio da análise de indicadores, para identificar situações locais críticas e selecionar de forma analítica os entes a serem fiscalizados em determinada região.<sup>9</sup> A matriz contém 12 indicadores divididos em quatro dimensões: Controle, Transparência, Desenvolvimento Econômico-Social e Materialidade. Os dados são levantados a partir de sistemas governamentais e informações produzidas pela CGU. Cada indicador recebe uma pontuação, que pode variar de 1 (baixo) até 4 (muito alto). Os entes federativos podem assim pontuar de 12 a 48 pontos. A partir desses indicadores e das pontuações obtidas, a Controladoria seleciona os entes a serem fiscalizados, que são aqueles que apresentam maior vulnerabilidade na aplicação dos recursos. A metodologia de Sorteios permanece aleatória e foi utilizada no terceiro ciclo.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> O Ciclo 2 se concentrou nos estados.

<sup>9</sup> Para a definição da Matriz de Vulnerabilidade são levadas em conta 12 variáveis que dizem respeito a existência de Portal da Transparência, declaração de contas anuais, denúncias recebidas, dias passados desde a última ação de controle, alternância de gestão, presença de Tomadas de Contas Especiais, porcentagem da população beneficiária do Bolsa Família, produção da atenção básica, transferências do Programa de Aceleração do Crescimento, montante de recursos transferidos e indicadores sociais (IDHM e IDEB).

<sup>10</sup> Para mais detalhes sobre a metodologia do terceiro ciclo, consultar <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/3-ciclo/3o-ciclo/metodologia>

Houve um processo de aprendizado e de incorporação de novas tecnologias: o sorteio do terceiro ciclo, por exemplo, utilizou o *software* livre R, implementado como padrão ou escolha preferencial nos principais *softwares* estatísticos que utilizam amostragem, tais como SAS, SPSS, STATA.<sup>11</sup> O universo de municípios passível de seleção foi todos aqueles localizados nos setores 1 e 2 de cada estado, excetuados aqueles que se encontram em carência por terem sido fiscalizados no 1º ciclo ou nas edições 39 e 40 dos Sorteios Públicos.

Após a apresentação do projeto desta pesquisa à ENAP e aos auditores da CGU (setembro 2017) e do estudo detalhado das novas metodologias da CGU, optou-se por atualizarmos o banco de dados advindo do Programa de Sorteios e não utilizar os novos relatórios do programa a partir de 2015. Como os dois novos ciclos possuem mecanismos de seleção de municípios diferentes, a análise dos dados fica comprometida já de partida. Por exemplo, como a análise dos municípios em maior situação de vulnerabilidade (Ciclo 1) aponta para a incidência mais provável de falhas de gestão, esses relatórios possuem um viés de seleção.<sup>12</sup> Ainda com problemas de viés, a escolha dos temas a serem fiscalizados a cada ciclo considera a pontuação obtida em cada indicador da matriz de vulnerabilidade – ou seja, a fiscalização já é focada desde o início nas áreas mais problemáticas.

Dessa forma, existe uma impossibilidade de comparações entre os novos ciclos e o antigo Programa de Sorteios. Com processos de seleção diferentes, as amostras não são comparáveis. Por exemplo, no antigo programa, todos os municípios brasileiros tinham a chance de ser sorteados a cada rodada dos sorteios. Agora, a metodologia da

<sup>11</sup> O sorteio computacional foi efetuado a partir de um número “semente”, que determinou a sequência de números gerados. O número “semente” utilizado foi determinado pelo resultado do sorteio aleatório da Loteria Federal, operacionalizada pela Caixa Econômica Federal. Como parâmetro foi utilizado o resultado do concurso da Loteria imediatamente anterior à data do evento de divulgação do resultado do sorteio de municípios. O resultado do sorteio computacional é auditável, na medida em que o fornecimento do mesmo número “semente” ao software garante a geração da mesma sequência numérica.

<sup>12</sup> De acordo com a CGU, os critérios determinados pela Matriz são exclusivamente para selecionar os entes que apresentam maior vulnerabilidade na aplicação dos recursos públicos federais, não devendo ser utilizados para aferir o nível de corrupção ou a qualidade da gestão municipal. Porém entendemos que selecionar e analisar só municípios vulneráveis implica em um viés de seleção que compromete as conclusões da presente análise, além de perdermos possibilidade de comparação entre municípios mais e menos vulneráveis.





CGU divide os municípios do país por setores, e a cada ciclo entram apenas municípios de certos setores na amostra. O universo de entes federativos em cada estado é dividido em setores, considerando os principais eixos de deslocamento. Após a definição do setor, a CGU seleciona a quantidade de entes a ser fiscalizada, sobre a qual é aplicada a matriz. No ciclo 3, por exemplo, entraram somente municípios dos setores 1 e 2, totalizando uma amostra inicial de 1.520 municípios.

Além disso, na nova versão, cada ciclo analisa apenas alguns programas governamentais (e não todos os recursos federais repassados, como nos Sorteios Públicos). Por exemplo, o ciclo 3 contém apenas informações sobre as áreas de saúde e educação (Transporte Escolar, Alimentação Escolar e Incentivo Financeiro para Vigilância em Saúde) para todos os casos.

Além dessas preocupações metodológicas, a matriz de vulnerabilidade utilizada está em constante aperfeiçoamento e mudanças, gerando padrões de seleção diferentes a cada nova rodada. Entendemos os motivos de escassez de recursos e de pessoal e a necessidade de se concentrar esforços de fiscalização, mas se o nosso objetivo é encontrar indicadores sistemáticos de qualidade da gestão municipal, é mais aconselhado utilizar o programa que contenha maior padronização e que seja representativo do Brasil como um todo. Por esses motivos, optamos por adaptar e atualizar o banco de dados coletado pelo CRIP, referente ao Programa de Sorteios da CGU.

Esse banco de dados foi então o ponto de partida desta pesquisa. A partir desse levantamento e somado à coleta de dados própria, foi realizada a análise fatorial para encontrar indicadores relacionados à qualidade da gestão pública municipal.

### 3.2 Análise fatorial

Na história que queremos contar, a construção de indicadores será realizada através de uma análise fatorial, para encontrar dimensões da qualidade da gestão municipal (ao invés de defini-las previamente). Análise fatorial é uma técnica para se reduzir o número de variáveis de uma base de dados, identificando o padrão de correlações ou de covariância entre elas e gerando um número menor de novas variáveis latentes, não observadas, calculadas a partir dos dados brutos. A redução a um

número menor de variáveis, também chamados muitas vezes de “fatores”, “dimensões” ou “componentes”, maximiza o poder de explicação do conjunto de todas as variáveis e possibilita identificar subgrupos de questões que avaliam uma mesma habilidade ou capacidade.

O objetivo principal da análise fatorial é gerar fatores subjacentes não observados a partir de muitas variáveis observadas (KING, 2001).<sup>13</sup> Ou seja, a principal função das diferentes técnicas de análise fatorial é reduzir uma grande quantidade de variáveis observadas em um número menor de fatores – fator é a combinação linear das variáveis (estatísticas) originais (HAIR *et al.*, 2006).

Existem duas principais modalidades de análise fatorial: a exploratória, utilizada mais nos estágios embrionários da pesquisa para literalmente explorar os dados ou para criar variáveis independentes ou dependentes que podem ser utilizadas posteriormente em modelos de regressão; e a confirmatória, utilizada para testar hipóteses. Nesse caso, o pesquisador, guiado por alguma teoria pré-existente, testa em que medida determinadas variáveis são representativas de um conceito ou dimensão (TABACHINICK; FIDELL, 2007).

Para proceder a uma análise fatorial, deve-se, em primeiro lugar, verificar a adequabilidade da base de dados, o que é conseguido a partir da análise do nível de mensuração das variáveis, do tamanho da amostra, da razão entre o número de casos e quantidade de variáveis e do padrão de correlação entre as variáveis. Além disso, é preciso determinar a técnica de extração, o número de fatores a serem extraídos e decidir o tipo de rotação dos fatores – ortogonal ou oblíqua (FIGUEIREDO; SILVA, 2010).

Em relação ao nível de mensuração, a literatura mais conservadora recomenda para a análise fatorial apenas a utilização de variáveis contínuas ou discretas. Além dos critérios técnicos, é necessário considerar teoricamente como os fatores se relacionam com as variáveis observadas. Em relação ao número de casos, quanto mais, melhor – Hair *et al.* (2006) sugerem que a amostra deve ser

<sup>13</sup> Um erro comum é ver as variáveis observadas como causas do fator: “O modelo correto tem variáveis dependentes observáveis como funções dos fatores subjacentes” (KING, 2001, p. 682). Ou seja, por mais intuitivo que seja acreditar que as variáveis observadas causam o fator, a interpretação correta é justamente o posto: o fator é um construto (dimensão) comum entre as variáveis. Para a diferença na interpretação entre fatores e componentes, ver Tabachinick e Fidell (2007).



superior a 50 observações, sendo aconselhável no mínimo 100 casos para assegurar resultados mais robustos. A razão entre o número de casos e a quantidade de variáveis deve exceder cinco para um ou mais. No que concerne ao padrão de correlação entre as variáveis, a matriz de correlações deve exibir a maior parte dos coeficientes com valor acima de 0,30. O teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) varia entre 0 e 1 e, para a adequação pretendida, quanto mais perto de 1, melhor.<sup>14</sup> A estatística *Bartlett Test of Sphericity* (BTS) deve ser estatisticamente significativa ( $p < 0,05$ ).

Para determinar a técnica de extração dos fatores (componentes principais, fatores principais, fatoração por imagem; fatoração por verossimilhança máxima; fatoração alfa; mínimos quadrados não ponderados; mínimos quadrados), vale destacar a diferença entre análise de componentes principais (ACP) e a análise fatorial (AF). Ambas as técnicas procuram produzir combinações lineares de variáveis que capturem ao máximo possível a variância das variáveis observadas, mas na ACP toda a variância é utilizada e na AF apenas a variância compartilhada (DANCEY; REIDY, 2006). Para Garson (2009), a análise de componentes principais é preferida para fins de redução de dados (traduzindo o espaço das variáveis num espaço ótimo de fatores), enquanto a análise fatorial é preferida quando o objetivo da pesquisa é detectar a estrutura dos dados ou a modelagem causal.<sup>15</sup>

Em termos do número de fatores que serão extraídos, o objetivo é determinar a quantidade de fatores que melhor representa o padrão de correlação entre as variáveis observadas. Quanto mais fatores forem extraídos, menor é o grau de parcimônia, no entanto, maior é a quantidade total de variância carregada pelos fatores. Por outro lado, quanto menos fatores forem extraídos, maior é o grau de parcimônia, todavia, menor será a quantidade total de variância carregada pelos fatores. Dessa forma, a solução ótima é identificar o número mínimo de fatores que maximiza a quantidade de variância total explicada.

<sup>14</sup> Pallant (2007) sugere 0,6 e Hair *et al.* (2006) sugerem 0,5 como um limite razoável.

<sup>15</sup> De acordo com Hair *et al.* (2006), na maioria dos casos tanto a ACP quanto a AF chegam aos mesmos resultados se o número de variáveis superar 30 ou se as comunalidades excederem 0,60 para a maior parte das variáveis. O método de componentes principais costuma ser o mais utilizado (PALLANT, 2007).

Apesar de não existir um critério consensual para definir quantos fatores devem ser extraídos, a literatura aponta alguns métodos que podem auxiliar o pesquisador na hora de tomar essa decisão, como a regra do *eigenvalue* (critério de Kaiser) – devem ser extraídos apenas os fatores com valor de *eigenvalue* acima de 1. Isso porque se o fator apresenta baixo *eigenvalue*, ele está contribuindo pouco para explicar a variância nas variáveis originais. Ainda, pode-se utilizar o critério da variância acumulada – Hair *et al.* (2006) sugerem o patamar de 60% como sendo aceitável – no qual a extração dos fatores deve continuar até que o referido patamar seja alcançado. Por fim, no caso da análise fatorial confirmatória, além dos critérios estatísticos também é importante apresentar razões teóricas para justificar a extração dos fatores.

Por último, é preciso decidir o tipo de rotação dos fatores – o método de rotação se refere ao método matemático que rotaciona os eixos no espaço geométrico, tornando mais fácil determinar quais variáveis são carregadas em quais componentes (S<sup>chawb</sup>, 2007). Assim, o principal objetivo da rotação dos fatores é tornar o resultado empírico encontrado mais facilmente interpretável, conservando as suas propriedades estatísticas. Existem dois principais tipos de rotação: ortogonal e oblíqua. As primeiras são mais fáceis de reportar e de interpretar, mas assumem que os construtos são independentes (o que na prática é mais difícil de ser respeitado). Por outro lado, as rotações oblíquas permitem que os fatores sejam correlacionados, mas são mais difíceis de descrever e interpretar. Em geral, as duas formas de rotação produzem resultados bastante semelhantes, principalmente quando o padrão de correlação entre as variáveis utilizadas é claro (PALLANT, 2007; HAIR *et al.*, 2006).<sup>16</sup>

### 3.3 O banco de dados

O banco de dados do CRIP foi atualizado para ter como unidade de análise os municípios (não mais as irregularidades). Foram coletadas novas variáveis – o intuito foi coletar o máximo de variáveis mencionadas na revisão da literatura e publicamente disponíveis sobre os municípios para agregá-las e reduzi-las a fatores latentes que se refiram à qualidade da gestão pública municipal.

<sup>16</sup> O tipo de rotação ortogonal Varimax é o mais comumente utilizado – esse método procura minimizar o número de variáveis que apresentam altas cargas em cada fator (PALLANT, 2007).



Foram incluídas variáveis como a existência do Portal de transparência da prefeitura, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM),<sup>17</sup> a porcentagem de beneficiários do Bolsa Família, a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>18</sup> e as transferências de recursos da União para os municípios.<sup>19</sup> Também foi consultado o Portal dos Municípios – uma ferramenta que reúne informações sobre fiscalização, transparência pública, ouvidoria, punições de empresas e dados demográficos dos municípios.<sup>20</sup> Desse Portal foram extraídos dados sobre a nota do município na Escala Brasil Transparente, o número de empresas punidas pelo município e de entidades impedidas por convênio no município.

Ainda foram coletadas variáveis referentes as pendências financeiras dos municípios – com base na ideia de que municípios inadimplentes são associados a uma baixa qualidade da gestão (não conseguem manter a administração financeira). Para tanto, foi consultado o Sistema de Transferências Intergovernamentais CAUCA (Serviço Auxiliar de Informações para Transferências

<sup>17</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. Para mais informações, ver <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>

<sup>18</sup> O Ideb é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, calculado a partir da taxa de rendimento escolar (aprovação) e das médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As metas estabelecidas pelo Ideb são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos. Para mais informações, ver <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoess?id=180>

<sup>19</sup> Essas variáveis fazem parte da Matriz de Vulnerabilidade construída pela CGU. Essa matriz contém 12 indicadores de vulnerabilidade dos municípios, agrupados em 4 dimensões. Para mais informações ver: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/1-ciclo>

<sup>20</sup> Para acesso ao Portal, ver <http://paineis.cgu.gov.br/index.htm>

Voluntárias).<sup>21</sup> Através do CNPJ da municipalidade, é possível resgatar o cenário municipal em termos de obrigações de adimplência financeira, adimplência na prestação de contas de convênios, obrigações de transparência e adimplência de obrigações constitucionais ou legais (como a aplicação mínima de recursos em educação e saúde).

Com base na revisão da literatura, coletamos variáveis sobre os funcionários da administração pública direta, seu grau de escolaridade e de terceirização. Além disso, interessa-nos analisar a dimensão de controle social nos municípios – também medida pelos relatórios da CGU. Coletamos informações referentes aos Conselhos de Saúde e de Educação, incluindo se realizaram reuniões recentemente e se são instâncias paritárias.<sup>22</sup>

Já faziam parte do banco todas as irregularidades detectadas pela CGU em 322 municípios brasileiros fiscalizados entre 2003 e 2010 pelo Programa de Sorteios, incluindo dados como região, estado, ano do sorteio, população, Produto Interno Bruto, taxa de analfabetismo, taxa de urbanização, incidência de pobreza, e taxa de dependência da União (porcentagem das receitas do município advindas de transferências da União). Além disso, o banco de dados conta com variáveis sobre a quantidade total de irregularidades encontradas pela CGU, valor total fiscalizado, quantas irregularidades deram origem a Tomadas de Contas Especiais e a processos de investigação no Ministério Público Federal, classificação das irregularidades por área e ministérios, o número de condenações atingidas no TCU e de processos correndo na Justiça Federal para tratar das irregularidades encontradas e quantas irregularidades podem ser consideradas corrupção.

<sup>21</sup> Para mais informações sobre o CAUCA, ver <https://sti.tesouro.gov.br/cauc/index.jsf>

<sup>22</sup> Os dados municipais foram buscados nas informações fornecidas pelo IBGE ([www.Cidades.ibge.gov.br](http://www.Cidades.ibge.gov.br)) e na Pesquisa de Informações Básicas Municipais.



## 4 Cenário municipal

### 4.1 Fatores sócio-econômicos

Foram 322 municípios auditados, compondo uma amostra aleatória e estratificada por estado e ano do sorteio a partir dos relatórios disponibilizados de forma *online* pela CGU.<sup>23</sup> Pela distribuição, os municípios estudados se concentram na região Nordeste (36%) e Sudeste (25%), seguidas da região Sul (17%), Norte (12%) e Centro-Oeste (9%). Também de acordo com os sorteios, a grande concentração de municípios auditados se deu nos anos iniciais (54% foram auditados entre 2003 e 2005).

**Tabela 1 – Municípios da amostra por região do país, Brasil, 2003-2010**

	Frequência	Percentual	Percentual de municípios no país
Centro-Oeste	29	9,0	8,37
Nordeste	117	36,3	32,21
Norte	39	12,1	8,08
Sudeste	80	24,8	29,95
Sul	57	17,7	21,39
Total	322	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 2 – Municípios da amostra por estado, Brasil, 2003-2010**

	Frequência	Percentual
<b>AC</b>	2	,6
<b>AL</b>	7	2,2
<b>AM</b>	6	1,9
<b>AP</b>	3	,9
<b>BA</b>	25	7,8
<b>CE</b>	14	4,3
<b>ES</b>	6	1,9
<b>GO</b>	14	4,3
<b>MA</b>	13	4,0
<b>MG</b>	36	11,2
<b>MS</b>	6	1,9
<b>MT</b>	9	2,8
<b>PA</b>	14	4,3
<b>PB</b>	13	4,0
<b>PE</b>	13	4,0
<b>PI</b>	13	4,0
<b>PR</b>	18	5,6
<b>RJ</b>	10	3,1
<b>RN</b>	13	4,0
<b>RO</b>	5	1,6
<b>RR</b>	3	,9
<b>RS</b>	24	7,5
<b>SC</b>	13	4,0
<b>SE</b>	6	1,9
<b>SP</b>	28	8,7
<b>TO</b>	8	2,5
<b>Total</b>	322	100,0

Fonte: Elaboração própria.

<sup>23</sup> Os relatórios estão publicamente disponíveis em <https://auditoria.cgu.gov.br/>

**Tabela 3 – Municípios da amostra por ano do sorteio, Brasil, 2003-2010**

	Frequência	Percentual
<b>2003</b>	51	15,8
<b>2004</b>	72	22,4
<b>2005</b>	51	15,8
<b>2006</b>	32	9,9
<b>2007</b>	32	9,9
<b>2008</b>	20	6,2
<b>2009</b>	32	9,9
<b>2010</b>	32	9,9
<b>Total</b>	322	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Em termos sócio-econômicos, a diversidade entre os municípios brasileiros predomina e já era esperada (se olharmos os valores máximos e mínimos de cada variável, temos situações como taxa de analfabetismo de 1,9% e de 65%, por exemplo). Entre os municípios estudados, a média da população era de 21 mil habitantes. Ao analisar o histograma do tamanho populacional, a conclusão é a de que a amostra contém muitos municípios pequenos e alguns poucos maiores puxam a média populacional para cima. O PIB ficou em torno de 194 mil reais, mas, na mesma situação, alguns poucos municípios mais ricos puxaram esse valor para cima. A taxa de analfabetismo média foi de 21%, com poucos municípios apresentando valores muito elevados. A taxa de urbanização média foi de 59% e a sua distribuição foi mais uniforme. Já a incidência de pobreza ficou em torno de 43% e índice de desenvolvimento humano municipal ao redor de 0,55 – ambas as distribuições próximas a uma curva normal.

Especificamente na área de educação, a nota do Ideb nos anos finais (8º e 9º ano) variou de 1,7 a 5,6 com média de 3,23 – a meta para o Brasil é alcançar a pontuação 6 em 2022. Chama atenção a dificuldade de se coletar essa informação (quase metade da amostra não apresenta esse dado). Na área de assistência social, a média da porcentagem de beneficiários do programa Bolsa Família ficou em torno de 11% (variando de 4 a 21%).

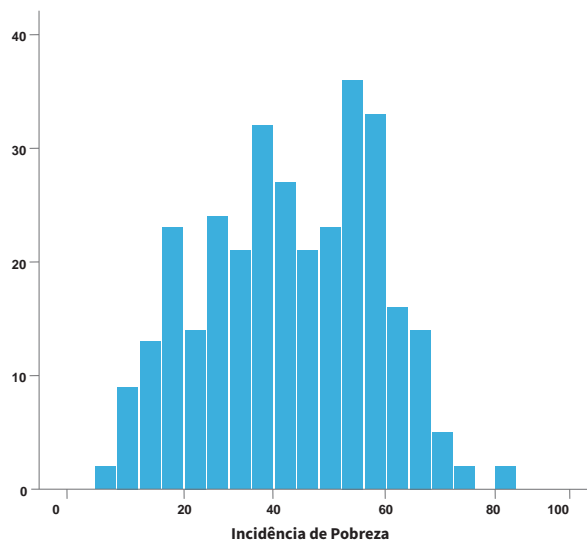
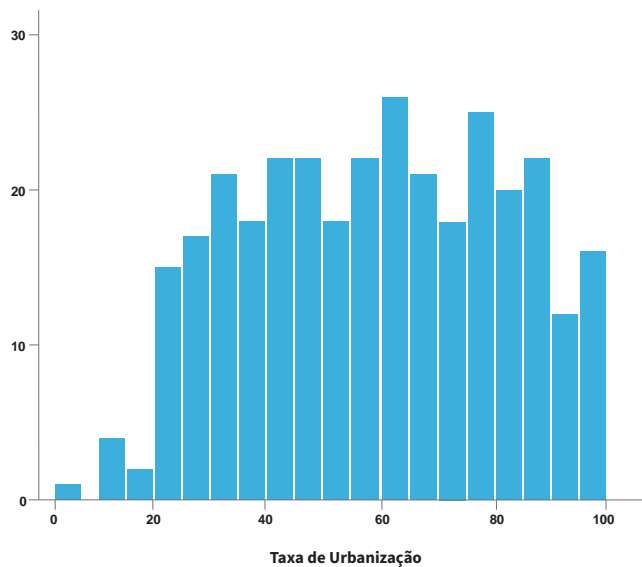
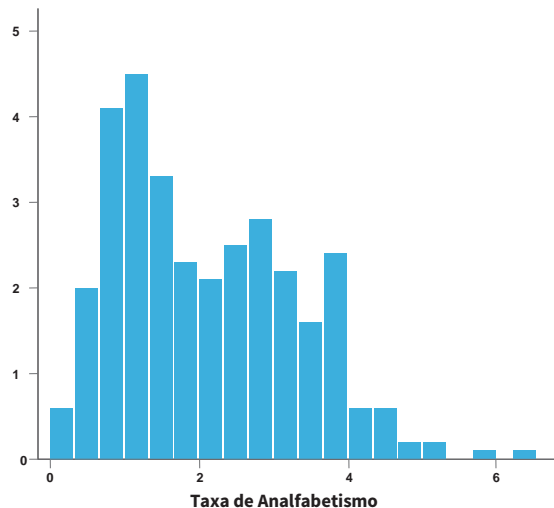
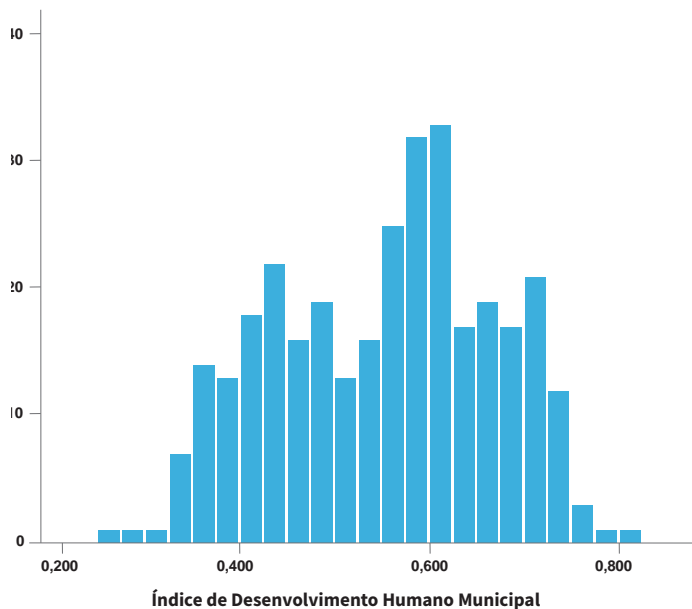
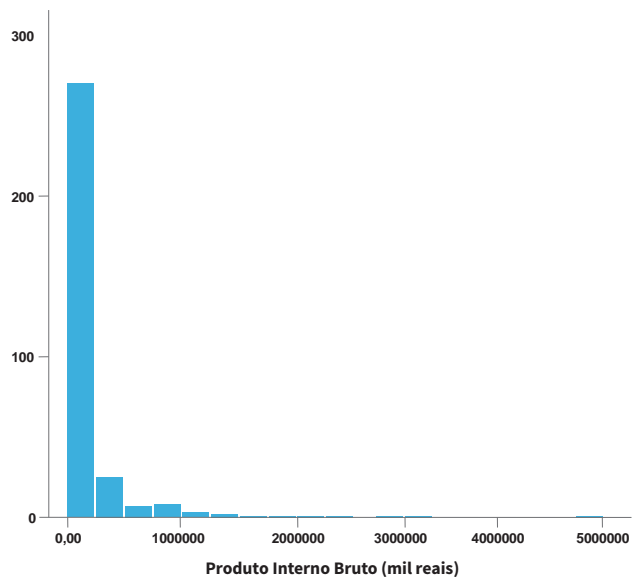
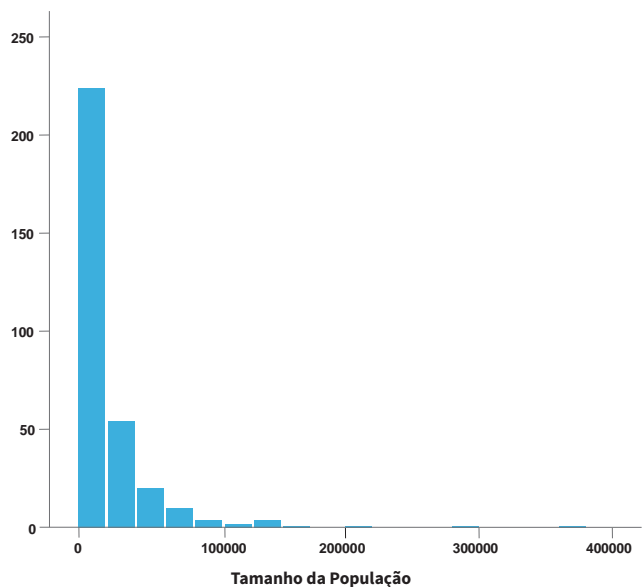
**Tabela 4 – Estatísticas descritivas dos municípios sorteados em termos sócio-econômicos, Brasil, 2003-2010**

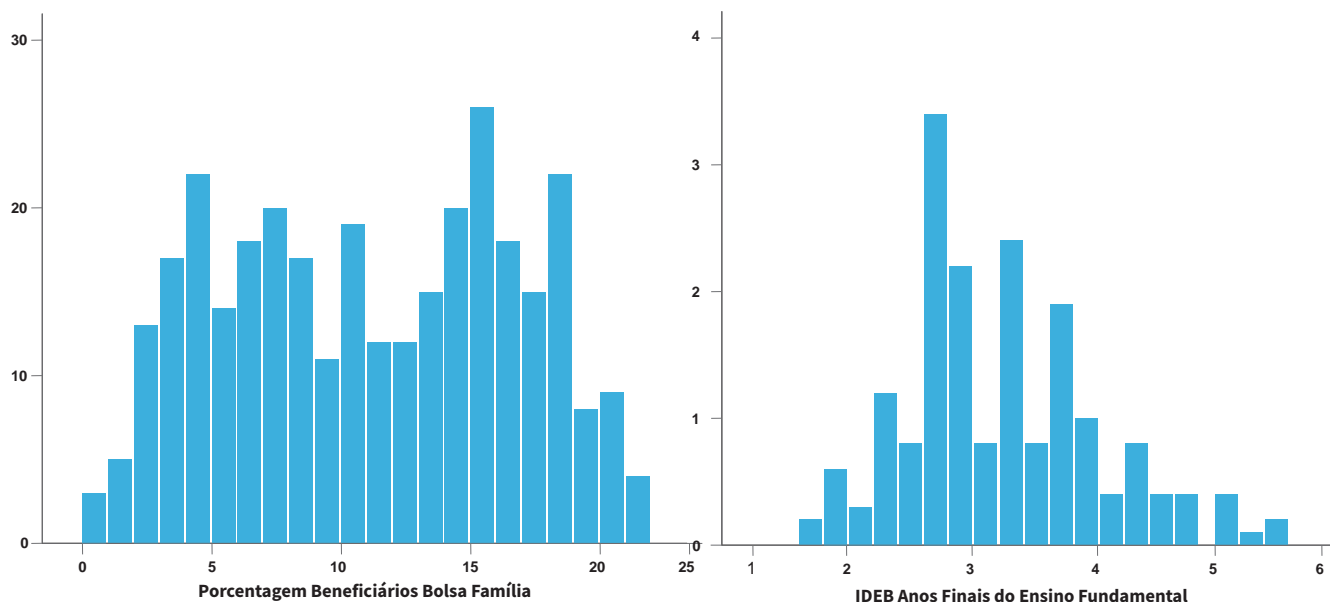
	Tamanho da população	IDHM	PIB (mil reais)	Taxa de analfabetismo	Taxa de urbanização	Incidência de pobreza	IDEB anos finais	Porcentagem Beneficiários Bolsa Família
<b>Média</b>	21.829,05	,554	194.401,15	21,14	58,95	42,90	3,23	11,11
<b>Desvio padrão</b>	35.463,72	,115	454.277,39	12,08	22,62	15,17	,78	5,53
<b>Mínimo</b>	795	,272	6.853	1,90	4,18	11,05	1,7	,4
<b>Máximo</b>	363.392	,813	4.771.863	65,50	100	84	5,6	21,8
<b>N</b>	322	322	322	322	322	317	183	320
<b>Missing</b>	0	0	0	0	0	5	139	2

Fonte: Elaboração própria.



**Figura 1 – Histogramas dos municípios sorteados em termos sócio-econômicos, Brasil, 2003-2010**





Fonte: Elaboração Própria

## 4.2 Servidores municipais

Sobre a situação da administração pública local – um dos indicadores recorrentemente vinculado às capacidades estatais locais – encontramos um quadro composto em média por 719 funcionários, dos quais na média 60% possuem vínculos estatutários, 14% vínculo celetista e 10% vínculo ocupam cargos comissionados – o que reflete em uma média de 16% de servidores sem vínculos permanentes.<sup>24</sup>

**Tabela 5 – Estatísticas descritivas dos municípios sorteados em termos de servidores da administração pública direta, Brasil, 2003-2010**

	Total de servidores ativos na administração direta	Servidores ativos estatutários	Servidores ativos CLT	Servidores ativos Comissionados	Servidores ativos com nível superior	Servidores ativos sem vínculo permanente	Assessorias contratadas pela prefeitura
<b>Média</b>	719,88	433,75	112,36	62,68	126,1	227,03	2,14
<b>Desvio padrão</b>	823,71	577,16	314,65	85,34	245,79	555,97	1,26
<b>Mínimo</b>	19	0	0	0	0	0	0
<b>Máximo</b>	6.568	4.161	2.587	725	2.724	7.743	6
<b>Válidos</b>	321	320	320	320	316	319	310
<b>Missing</b>	1	2	2	2	6	3	12

Fonte: Elaboração própria.

<sup>24</sup> Na Constituição, os artigos 37 a 41 e 169 tratam dos servidores estaduais. Existem os servidores titulares de cargos públicos (vínculo estatutário ou institucional), regidos pelas leis próprias de cada esfera, e os servidores ocupantes de empregos (vínculo celetista ou trabalhista), de natureza contratual, ou seja, regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.



**Tabela 6 - Estatísticas descritivas dos municípios sorteados em termos de porcentagem dos servidores da administração pública direta, Brasil, 2003-2010**

	Porcentagem estatutários	Porcentagem CLT	Porcentagem comissionados	Porcentagem nível superior
<b>Média</b>	60,67	14,72	10,75	15,55
<b>Desvio padrão</b>	29,35	27,57	10,24	10,29
<b>Mínimo</b>	0	0	0	0
<b>Máximo</b>	100	97,51	86,51	56,17
<b>Válidos</b>	320	320	320	316
<b>Missing</b>	2	2	2	6

Fonte: Elaboração própria.

Esse quadro pode ser comparado com os valores obtidos pela pesquisa do Ipea com prefeituras de 6 estados (Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Alagoas e Pará). A maior parte dos servidores municipais analisados também se encontrava no perfil estatutário, e a incidência de cargos comissionados acima de 10% em municípios do RJ e ES foi considerada elevada.

Se esse quadro não é tão pessimista como poderia supor a literatura (com 75% dos servidores com vínculos mais formais), a porcentagem de servidores com nível superior assusta pela baixa incidência: apenas 15% na média. Ainda, em se tratando da contratação de assessorias, na média duas assessorias são contratadas por cada município.<sup>25</sup> Esse dado aponta para o fato de que os vínculos não-permanentes, mesmo não sendo maioria, podem estar substituindo posições importantes na administração municipal, como o setor administrativo, jurídico e contábil. Em termos de distribuição geográfica, chama bastante atenção o fato de que todos os municípios que contratam 5 ou 6 assessorias estão concentrados em 3 estados do Nordeste: Alagoas, Bahia e Ceará.

**Tabela 7 – Municípios sorteados que mais contratam assessorias, Brasil, 2003-2010**

Município	Estado	Assessorias contratadas
<b>Japaratinga</b>	AL	6
<b>Pires Ferreira</b>	CE	6
<b>Granja</b>	CE	5
<b>Guanambi</b>	BA	5
<b>São Luis do Quitunde</b>	AL	5
<b>Caculé</b>	BA	5

Fonte: Elaboração própria.

Ao computarmos a razão entre número de servidores sem vínculo permanente pelo número total de servidores ativos, a grande maioria dos municípios apresentou resultado menor do que 1 (indicando que os servidores sem vínculo não sobrepõem aqueles com vínculo permanente), porém 9 municípios se destacam com mais servidores não-permanentes, sendo que o município de Rorainópolis (RR) apresentou razão de 51,58.

<sup>25</sup> A Munic mede quantas assessorias foram contratadas pela administração municipal, sendo o máximo 6. São consultorias para: contratação de funcionários, pagamento de funcionários, jurídica, contábil, cartográfica e elaboração de projetos para captação de recursos.

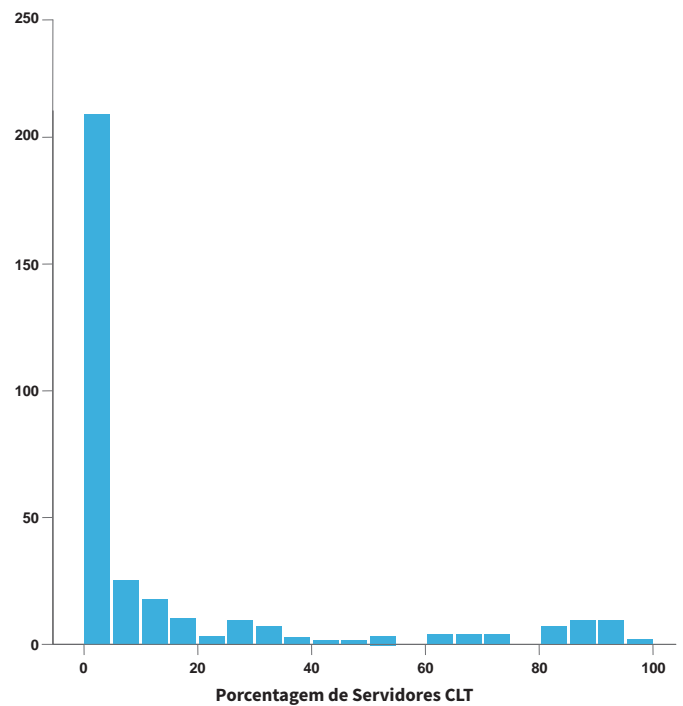
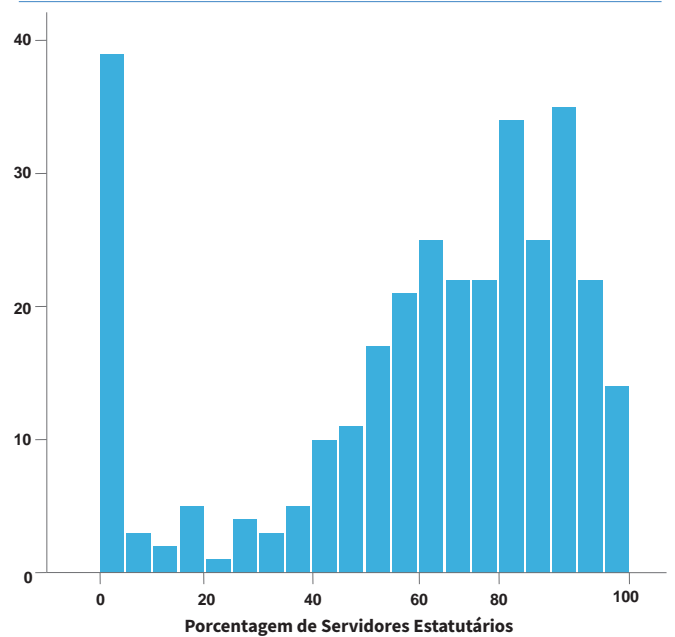
**Tabela 8 – Municípios com razão entre servidores não permanentes e servidores ativos maior do que 1, Brasil, 2003-2010**

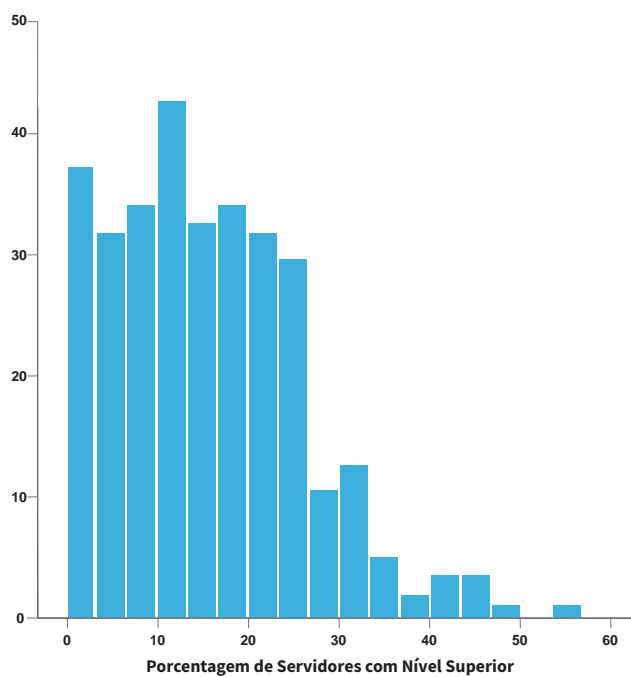
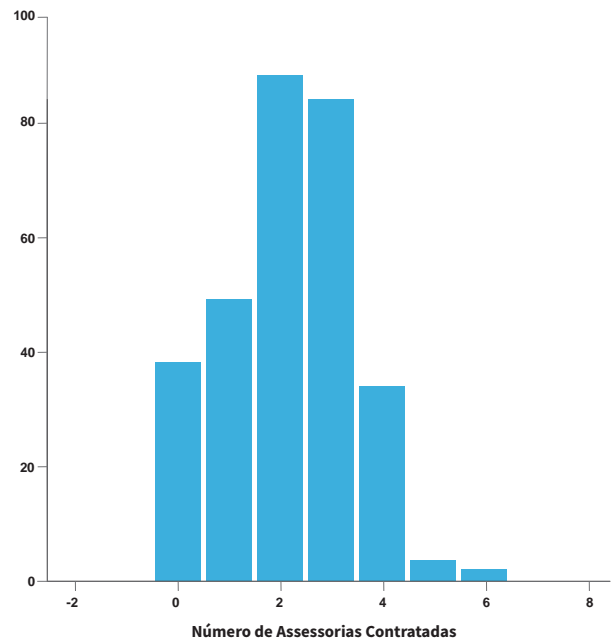
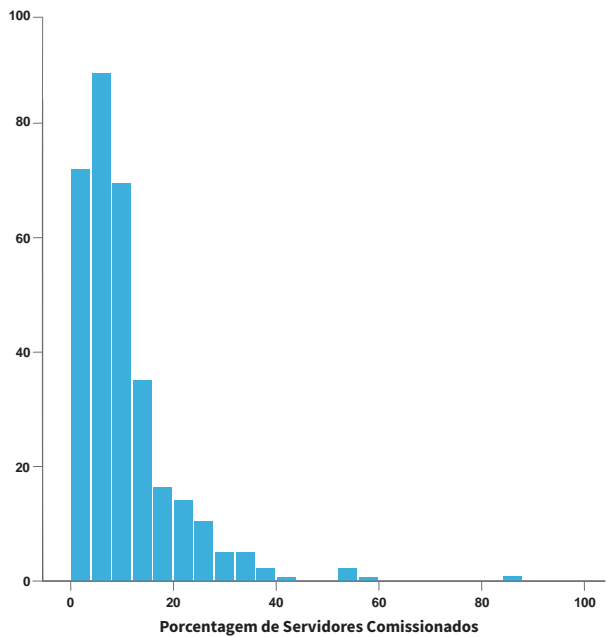
Município	Estado	Razão
Rorainópolis	RR	51,58
Granja	CE	1,79
Cabo Frio	RJ	1,18
Icaraí de Minas	MG	1,07
Porto de Moz	PA	1,59
Rio Bonito	RJ	1,06
Santo Antônio de Lisboa	PI	1,03
Taperoá	BA	1,33
Vespasiano	MG	1,26

Fonte: Elaboração própria.

Em termos de distribuição, a incidência de servidores estatutários pode ser dividida em dois grandes grupos: municípios com incidência baixíssima de servidores nessa condição (porcentagem próxima a zero) e municípios concentrados à direita. As distribuições dos outros tipos de vínculos se concentram à esquerda, ou seja, muitos municípios com incidência baixa de servidores comissionados, celetistas e com ensino superior, com alguns poucos valores elevados puxando essas médias para cima. O destaque na distribuição dos servidores celetistas fica por conta da elevada incidência de municípios sem nenhum servidor nessa condição. Três municípios apresentaram 100% do corpo de funcionários com vínculo estatutário e não necessariamente são municípios das regiões mais desenvolvidas do país – Minas, Ceará e Pará. Também desafiando a lógica de que municípios mais desenvolvidos apresentam corpo de funcionários mais bem qualificado, apenas um município apresentou mais da metade dos servidores com nível superior, e é do Ceará (Camocim). A já mencionada pesquisa do Ipea se deparou com a mesma situação e na ocasião foi levantada a hipótese de que as prefeituras de regiões mais pobres atraem funcionários mais qualificados do que aquelas prefeituras das regiões mais desenvolvidas (nas quais o mercado privado acaba atraindo funcionários mais qualificados).

**Figura 2 – Histogramas dos municípios sorteados em termos de vínculos empregatícios dos servidores da administração direta, Brasil, 2003-2010**





**Tabela 9 – Municípios com incidência de cargos comissionados maior do que 50%, Brasil, 2003-2010**

Município	Estado	Porcentagem
Icarai de Minas	MG	86,51
Rorainópolis	RR	57,89
Santo Antônio dos Milagres	PI	53,44
Mambaí	GO	52,68
Inaciolândia	GO	52,54

Fonte: Elaboração própria.





**Tabela 10 – Município com incidência de servidores ativos com nível superior completo acima de 50%, Brasil, 2003-2010**

Município	Estado	Porcentagem
Camocim	CE	56,17

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 11 – Municípios com 100% de incidência de cargos estatutários, Brasil, 2003-2010**

Município	Estado	Porcentagem
Planura	MG	100
Barro	CE	100
Porto de Moz	PA	100

Fonte: Elaboração própria.

### 4.3 Situação financeira

Financeiramente, em média, 55% das receitas dos municípios analisados vêm de transferências da União – ou seja, dependem significativamente do nível federal de governo para conseguir sobreviver. Na média, a CGU investigou 6 milhões de reais por município. Em termos de entidades impedidas de celebrar convênios nos municípios, a média foi de 0,25, e a cidade de destaque, com 10 entidades impedidas, foi Petrolina (PE).

**Tabela 12 – Estatística descritiva dos municípios sorteados por entidades impedidas de celebrar convênios, porcentagem de recursos transferidos pela União e montante de recursos auditados, Brasil, 2003-2010**

	Quantas entidades impedidas por convênio no município	Porcentagem dos recursos da receita municipal transferidos pela União	Montante total de recursos federais auditados
<b>Média</b>	0,25	55,36	6.789.349,61
<b>Desvio padrão</b>	0,814	16,29	12.700.833,28
<b>Mínimo</b>	0	4,99	52.670,8
<b>Máximo</b>	10	97,15	151.347.239,8
<b>Válidos</b>	321	302	321
<b>Missing</b>	1	20	1

Fonte: Elaboração própria.



Pelos dados do Tesouro Nacional é possível averiguar a situação dos municípios em termos de obrigações financeiras.<sup>26</sup> Todas as médias de adimplência ficaram próximas da comprovação total, mas ainda assim nenhuma foi 100% atendida.<sup>27</sup> A adimplência financeira é medida pelo atendimento a 4 itens, e sua média ficou em torno de 3,49; as obrigações de prestação de contas de convênios foram em média 1,8 (sendo o máximo 2), as obrigações de transparência atingiram 2,8 (de um máximo 3) e as obrigações Constitucionais/legais atingiram 3,79 (de um máximo de 4). No geral, chama a atenção que a grande maioria das obrigações são cumpridas. Todavia, justamente por se tratar de obrigações (o município não pode escolher não estar adimplente), a ocorrência de casos nos quais as obrigações não são cumpridas na sua totalidade acende um alerta, principalmente no caso das prestações de contas dos convênios – 9 municípios não cumprem nenhuma das obrigações. É relevante destacar também que em termos de municípios que não cumprem ou que cumprem poucas obrigações, há bastante diversidade geográfica. Com a exceção de Monte Alegre (PA) e de Japaratinga (AL), os inadimplentes em cada categoria variaram bastante. Seis municípios cumprem apenas uma obrigação financeira, 6 outros municípios não cumprem nenhuma das obrigações de transparência e 2 municípios não cumprem as obrigações legais/constitucionais em termos de saúde e educação.

**Tabela 13 – Estatísticas descritivas dos municípios sorteados em termos de adimplência com obrigações perante o Tesouro Nacional, Brasil, 2003-2010**

	Obrigações de adimplência financeira	Adimplência na prestação de contas de convênios	Obrigações de transparência	Adimplência de obrigações constitucionais ou legais
<b>Média</b>	3,49	1,80	2,80	3,79
<b>Desvio Padrão</b>	,79	,46	,58	,51
<b>Mínimo</b>	1	0	0	1
<b>Máximo</b>	4	2	3	4
<b>Válidos</b>	322	322	322	322
<b>Missing</b>	0	0	0	0

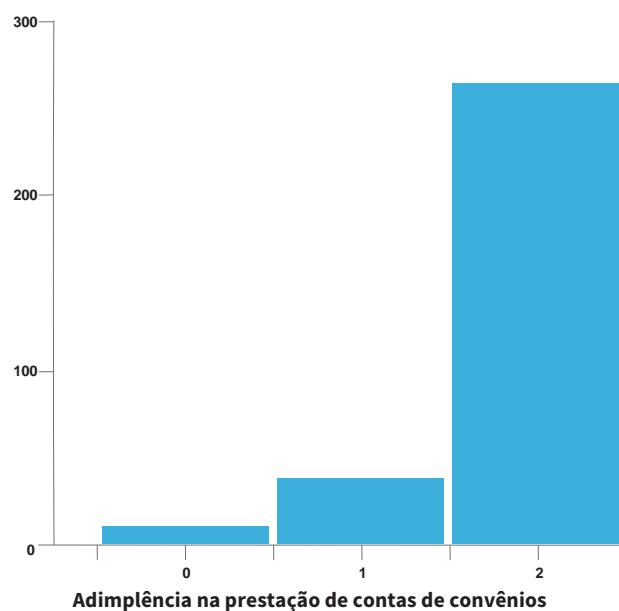
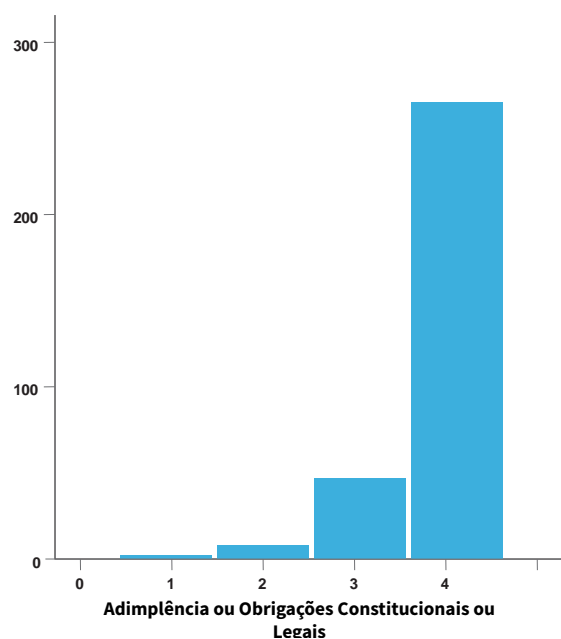
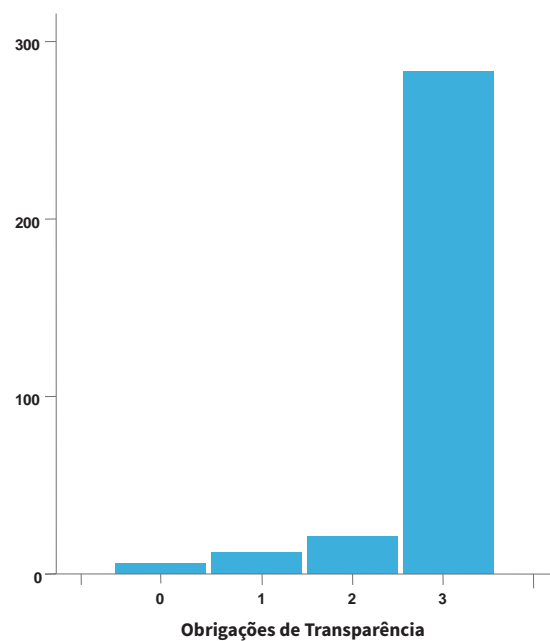
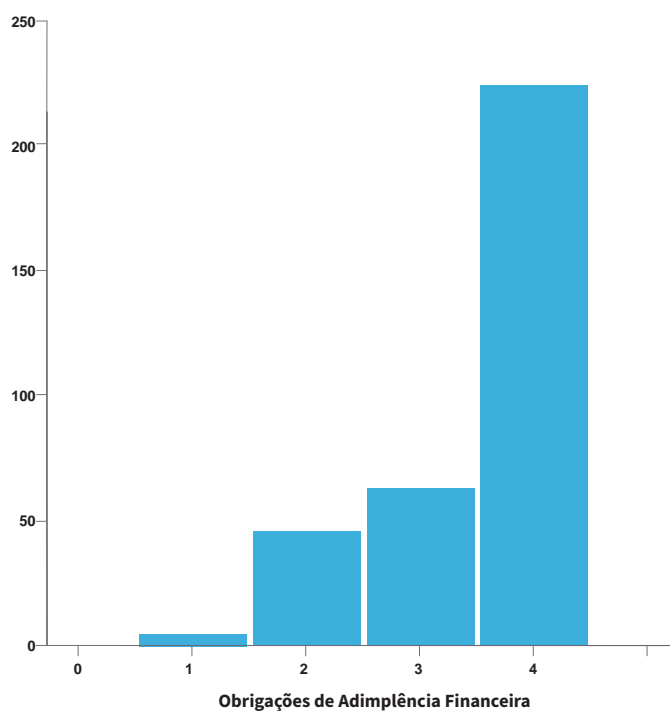
Fonte: Elaboração própria.

<sup>26</sup> Consulta ao CAUC - Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias.

<sup>27</sup> **Obrigações de Adimplência Financeira:** Regularidade quanto a tributos, contribuições, previdência e dívida ativa da união; Regularidade quanto a contribuições para o FGTS-Caixa; Regularidade em relação a adimplência financeira em empréstimos e financiamentos concedidos pela união –STN; Regularidade perante o Poder Público Federal-Cadin. **Adimplência na Prestação de Contas de Convênios:** Siafi/Subsistema de Transferências; Siconv. **Obrigações de Transparência:** Publicação de Relatório de Gestão Fiscal-RGF; Publicação de relatório resumido de execução orçamentária; Encaminhamento das contas anuais. **Adimplência de Obrigações Constitucionais e/ou Legais:** Exercício da plena competência tributária-Siconfi; Aplicação mínima de recursos na educação- FNDE/Siope; Aplicação mínima de recursos na saúde-SIOPS; Regularidade previdenciária-INSS/SPPS.



**Figura 3 - Histogramas das obrigações e adimplências, Brasil 2003-2010**



Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 14 – Municípios que cumprem apenas uma obrigação financeira, Brasil, 2003-2010**

Município	Estado
Japaratinga	AL
São Luis do Quitunde	AL
Puxinanã	PB
Novo Repartimento	PA
Cabo Frio	RJ
Apodi	RN

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 15 – Municípios que não cumprem obrigações de prestação de contas dos convênios, Brasil, 2003-2010**

Município	Estado
Matias Olímpio	PI
Nhamundá	AM
Campinorte	GO
São Sebastião do Umbuzeiro	PB
Monte Alegre	PA
Engenheiro Paulo de Frontin	RJ
Baraúna	RN
Poloni	SP
Nilópolis	RJ

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 16 – Municípios que não cumprem obrigações de transparência, Brasil, 2003-2010**

Município	Estado
Monte Alegre	PA
Pontal do Araguaia	MT
Galinhas	RN
Japaratinga	AL
Novo Jardim	TO
Aperibé	RJ

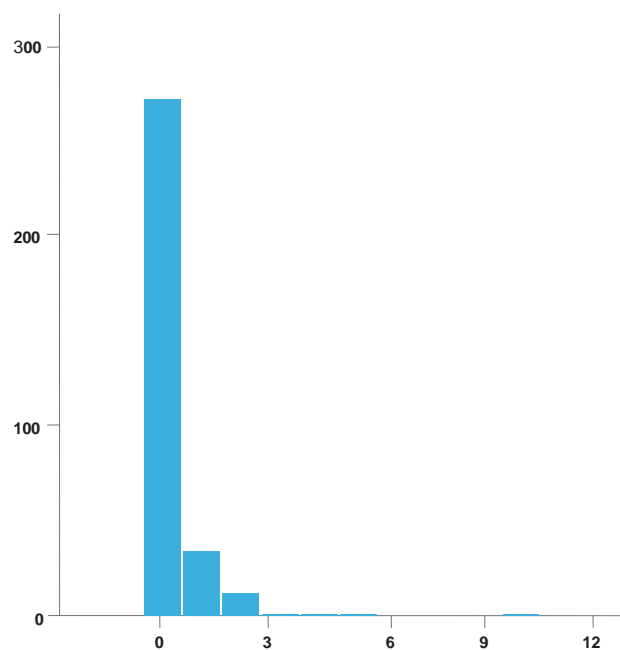
Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 17 – Municípios que cumprem apenas uma das obrigações legais/constitucionais, Brasil, 2003-2010**

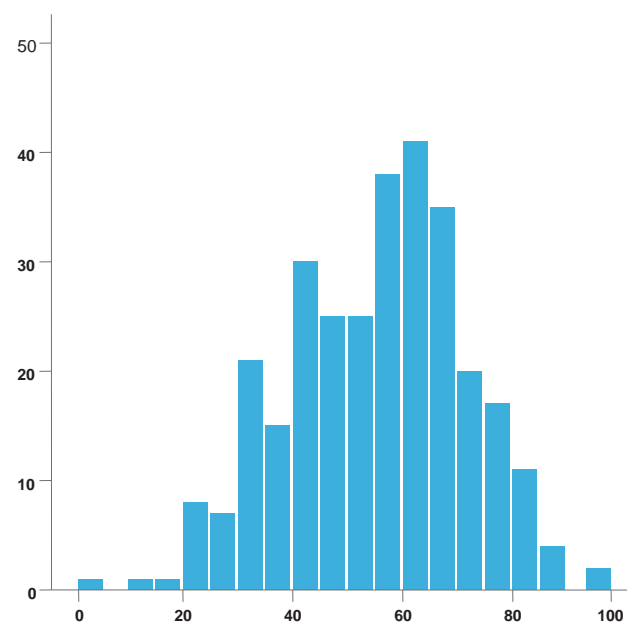
Município	Estado
Monte Alegre	PA
Inajá	PR

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 4 – Histogramas entidades impedidas por convênio e dependência da União, Brasil, 2003-2010**



Quantas Entidades Impedidas por Convênio no Município



Porcentagem dos Recursos da Receita Municipal que vem da União

Fonte: Elaboração Própria

## 4.4 Transparência e participação

Em termos de organização da administração municipal, 56% dos municípios não possuem Plano Diretor, sendo que em 20% dos casos não há essa obrigatoriedade.<sup>28</sup> Em termos de abertura à participação social, a situação é melhor no Conselho de saúde do que no Conselho de educação: o primeiro tem função fiscalizadora em 96% dos casos e se reúne anualmente em 73% dos casos. Já o Conselho de educação é fiscalizador em apenas 75% dos municípios e realiza reuniões anuais em um pouco mais da metade dos casos (56%). Sobre a participação da mídia local, existe rádio em 59% dos municípios mas TV local em apenas 10%. Ainda sobre transparência, essa não parece ser uma preocupação, pois 34% dos municípios não tem portal da prefeitura na internet (mesmo com as obrigações da Lei de Transparência). Além disso, 70% dos municípios não aderiram ao programa Brasil Transparente, e na nota na Escala Brasil Transparente (na qual a CGU avalia o grau de cumprimento da Lei de Acesso a Informação, numa escala de 0 a 10), os municípios apresentaram média de 4,15.<sup>29</sup>

**Tabela 18 – Municípios sorteados em termos de funções e reuniões dos Conselhos de Saúde e Educação, Brasil, 2003-2010**

	Conselho de Educação tem função fiscalizadora		Conselho de Educação realizou reuniões nos últimos 12 meses		Conselho de Saúde tem função fiscalizadora		Conselho de Saúde realizou reuniões nos últimos 12 meses	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Não	77	23,9	63	19,6	10	3,1	74	23,0
Sim	244	75,8	181	56,2	311	96,6	237	73,6
Não se aplica	-	-	77	23,9	-	-	10	3,1
Total	321	99,7	321	99,7	321	99,7	321	99,7
Missing	1	,3	1	,3	1	,3	1	,3
Total	322	100	322	100	322	100,0	322	100,0

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 19 – Municípios sorteados em termos de existência do Plano Diretor, mídia local e adesão ao programa Brasil Transparente, Brasil, 2003-2010**

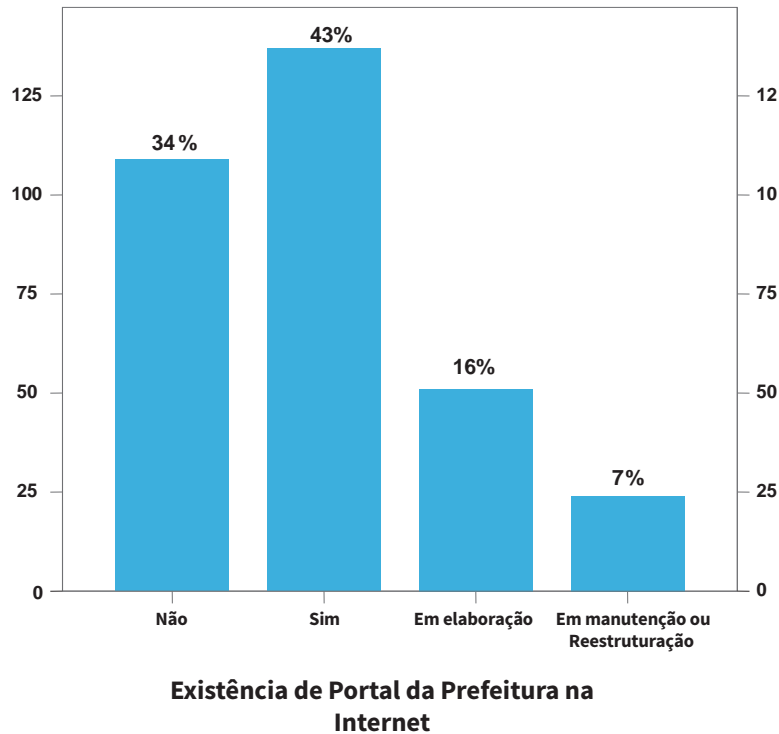
	Existência de rádio AM ou FM ou Comunitária		Existência de geradora de TV local		Município aderiu ao Brasil Transparente		Existência do Plano Diretor	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
<b>Não</b>	132	41,0	287	89,1	226	70,2	180	55,9
<b>Sim</b>	189	58,7	34	10,6	95	29,5	80	24,8
<b>Não se aplica</b>	-	-	-	-	-	-	61	18,9
<b>Total</b>	321	99,7	321	99,7	321	99,7	321	99,7
<b>Missing</b>	1	,3	1	,3	1	,3	1	,3
<b>Total</b>	322	100	322	100	322	100	322	100

Fonte: Elaboração própria.

<sup>28</sup> O Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/2001) definiu os aspectos legais do plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

<sup>29</sup> A CGU criou o programa Brasil Transparente para auxiliar Estados e Municípios na implementação das medidas de governo transparente previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI). Para mais informações, ver <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente>

**Gráfico 1 – Municípios sorteados por existência de portal na internet, Brasil 2003-2010**



**Tabela 20 – Estatística descritiva dos municípios sorteados por Nota na Escala Brasil Transparente, Brasil, 2003-2010**

Nota Brasil Transparente	
<b>Média</b>	4,15
<b>Desvio padrão</b>	2,63
<b>Mínimo</b>	1,1
<b>Máximo</b>	10
<b>Válidos</b>	129
<b>Missing</b>	193

Fonte: Elaboração própria.

## 4.5 Irregularidades

Dado esse cenário, o ponto de partida desta pesquisa é tomar as irregularidades encontradas pela CGU nas auditorias no Programa de Sorteios como um dos indicadores de qualidade da gestão municipal. No total, foram encontradas 19.177 irregularidades, que se distribuíram numa média de 59 irregularidades por município.

Na categorização das irregularidades por tipos, os municípios apresentaram em média 14 irregularidades vinculadas ao setor financeiro (superfaturamentos, problemas com notas fiscais e pagamentos, por exemplo), 11 irregularidades relacionadas a infra-estrutura (recursos humanos insuficientes ou inadequados, por exemplo, e materiais vencidos) e 9 irregularidades nas licitações (de modalidade equivocada até conluio). Esses três tipos representam a maioria das irregularidades. O segundo grupo é seguido pela média de incidência de irregularidades com relação ao público-alvo (beneficiários indevidos dos programas, por exemplo) e cadastro – médias 4,78 e 4,28 respectivamente. Um terceiro grupo agrega a incidência mais baixa de irregularidades de transparência, conselhos, obras e setor administrativo. Chama a atenção o número máximo de irregularidades encontradas nas licitações (112), já apontando o quão problemática essa área é.

**Tabela 21 – Estatísticas descritivas dos municípios sorteados em termos de incidência de tipos de irregularidades, Brasil, 2003-2010**

	Conselhos	Licitações	Transparência	Obras	Infra-estrutura	Setor financeiro	Setor administrativo	Público-alvo	Cadastro
<b>Média</b>	3,61	9,89	3,86	3,33	11,22	14,31	2,88	4,79	4,28
<b>Desvio padrão</b>	2,60	13,60	4,52	5,57	8,04	12,73	2,7	3,97	3,12
<b>Mínimo</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Máximo</b>	13	112	26	56	45	89	16	38	22
<b>Válidos</b>	322	322	322	322	322	322	322	322	322
<b>Missing</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria.

A distribuição dessas irregularidades por Ministério indica que os principais problemas estão na área social: Saúde (média de 19 irregularidades por município), Educação (15) e Assistência Social (11). Com uma média de duas irregularidades por município aparecem o Ministério das Cidades (2,53), Integração Nacional (2,23) e Desenvolvimento Agrário (2). Em termos de distribuição, sete áreas apresentaram distribuição extremamente concentrada à esquerda, o que indica a baixa incidência de irregularidades e a ocorrência de poucos casos extremos. Esse foi o caso das irregularidades vinculadas aos ministérios do Trabalho, Turismo, Integração Nacional, Fazenda, Esportes, Cidades e Agricultura. Com distribuições ainda concentradas à esquerda, mas um pouco mais dispersas, estão as irregularidades relacionadas a Comunicações, Desenvolvimento Agrário e Previdência. As áreas de Saúde, Educação e Assistência, além de concentrarem a maioria das irregularidades, apresentaram distribuições mais dispersas.

**Tabela 22 – Estatísticas descritivas dos municípios sorteados em termos de incidência de irregularidades por Ministério, Brasil, 2003-2010**

	Agricultura	Cidades	Comunicações	Desenvolvimento Agrário	Desenvolvimento Social	Educação	Esportes
<b>Média</b>	0,99	2,53	1,59	2,01	11	15,20	0,74
<b>Desvio padrão</b>	2,94	8,13	2,54	3,74	10,96	16,64	2,71
<b>Mínimo</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Máximo</b>	25	81	19	24	82	129	35
<b>Válidos</b>	322	322	322	322	322	322	322
<b>Missing</b>	0	0	0	0	0	0	0

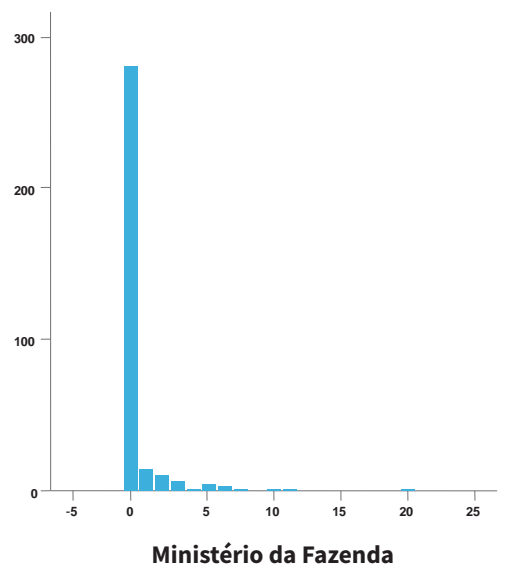
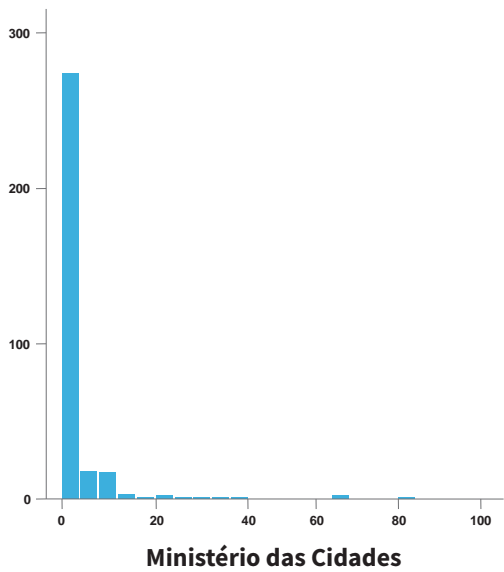
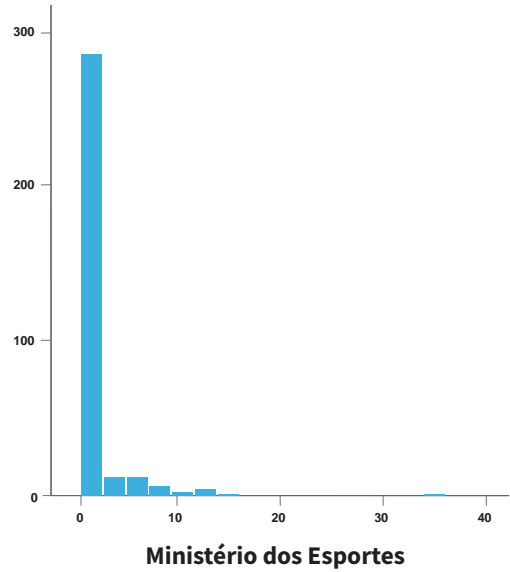
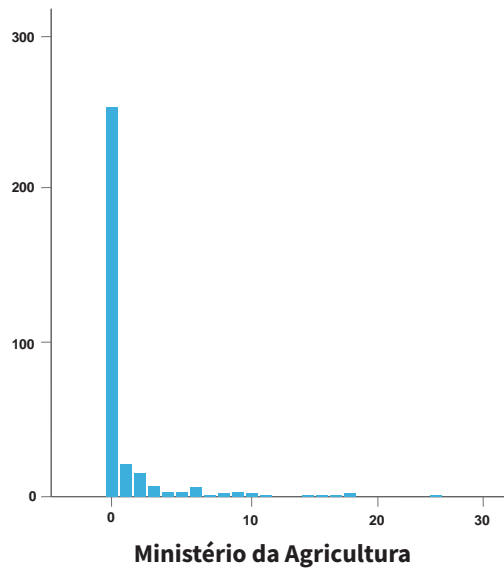
Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 23 – Estatísticas descritivas dos municípios sorteados em termos de incidência de irregularidades por Ministério, Brasil, 2003-2010**

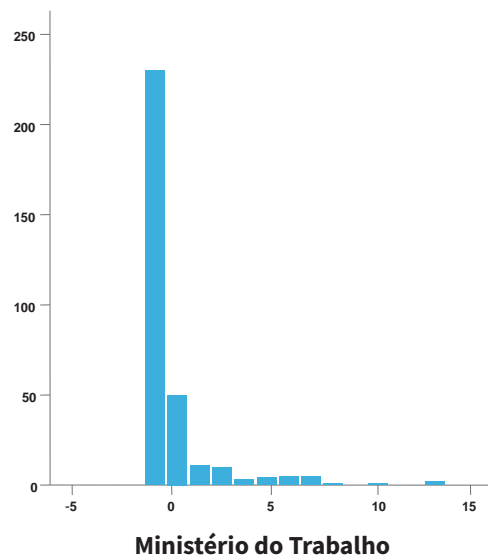
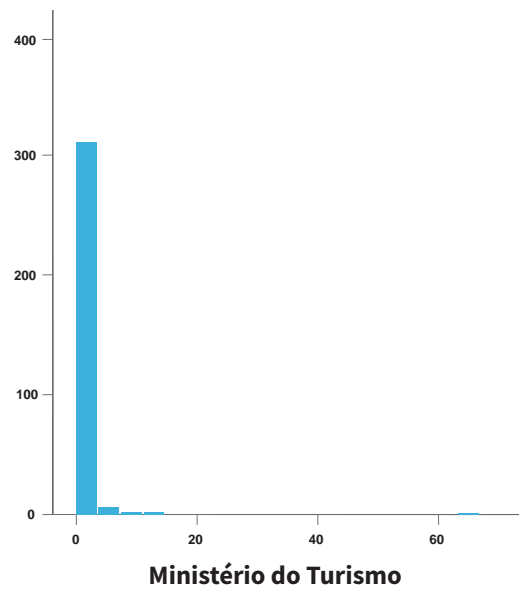
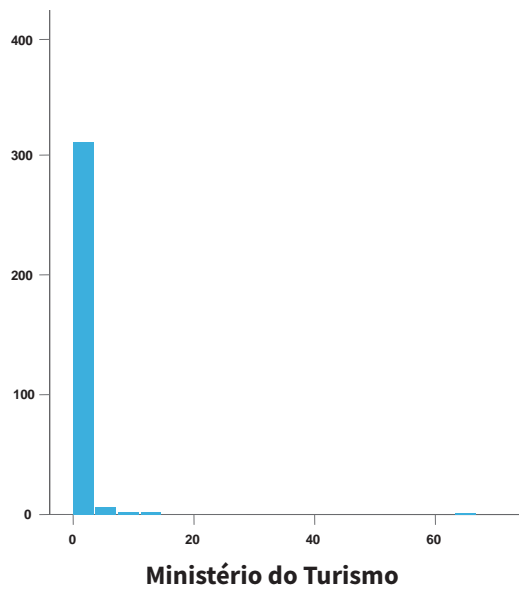
	Fazenda	Integração Nacional	Previdência	Trabalho	Turismo	Saúde
<b>Média</b>	0,44	2,23	1,15	0,75	0,51	19,33
<b>Desvio padrão</b>	1,71	5,08	1,55	1,83	3,88	16,41
<b>Mínimo</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Máximo</b>	20	37	8	13	66	103
<b>Válidos</b>	322	322	322	322	322	322
<b>Missing</b>	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 5 – Histogramas das distribuições das irregularidades encontradas por área ministerial, primeiro grupo, Brasil, 2003-2010**

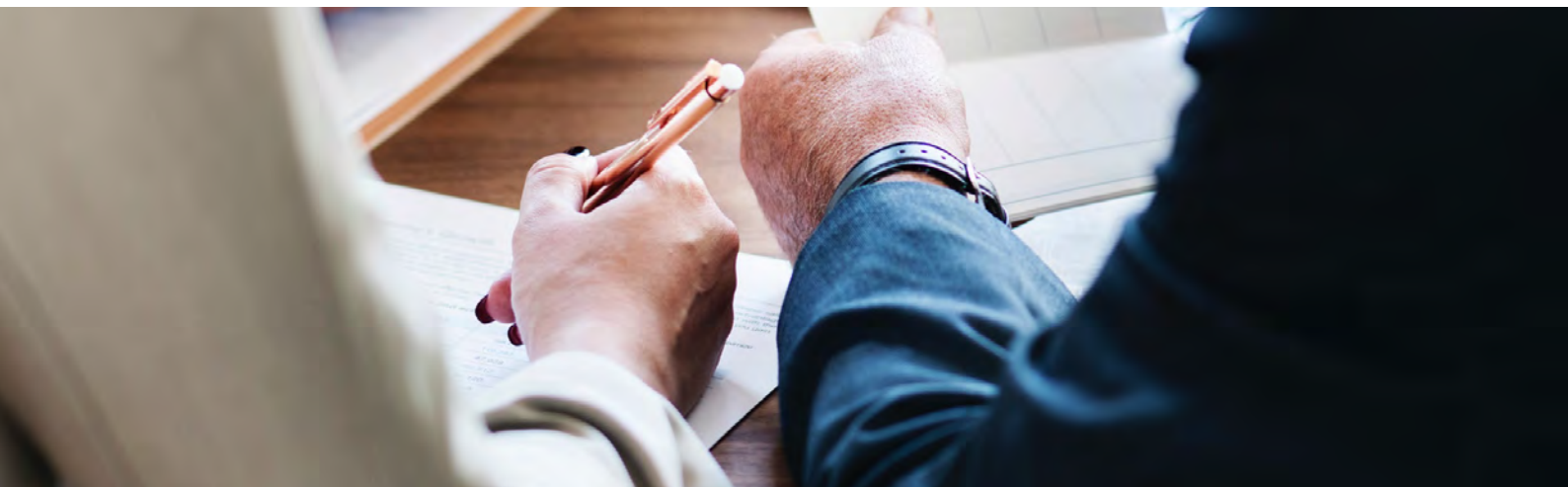




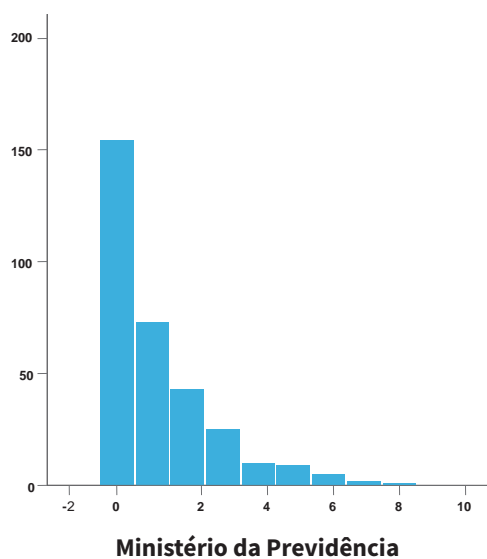


---

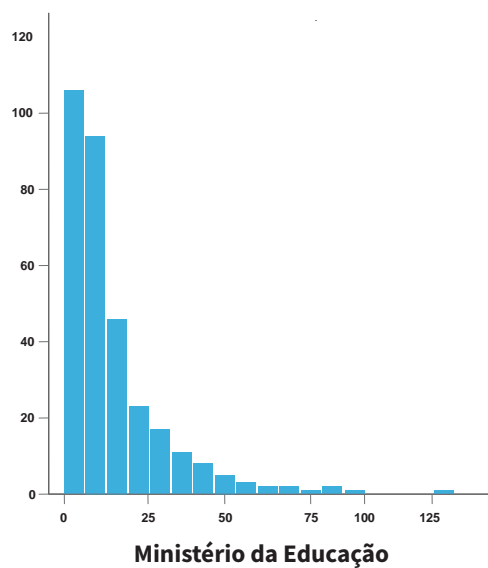
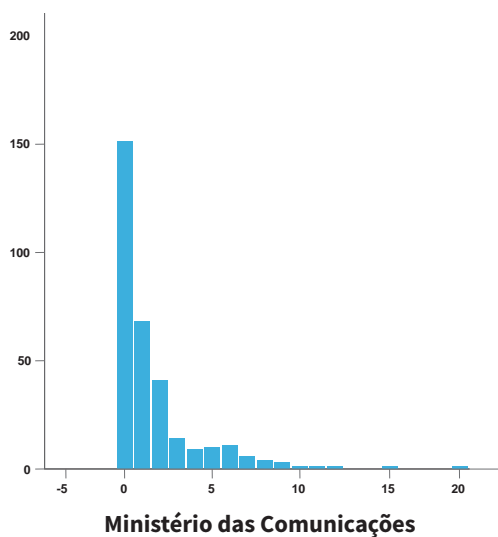
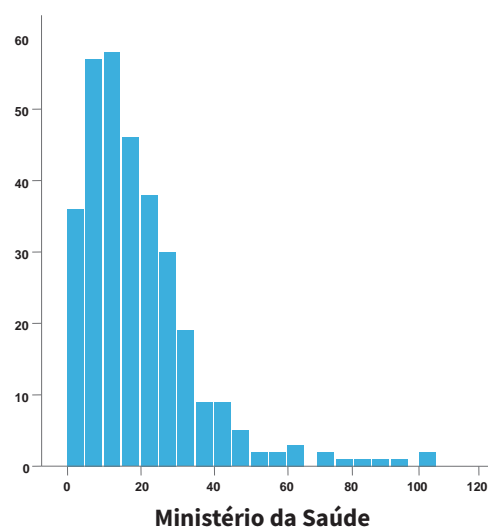
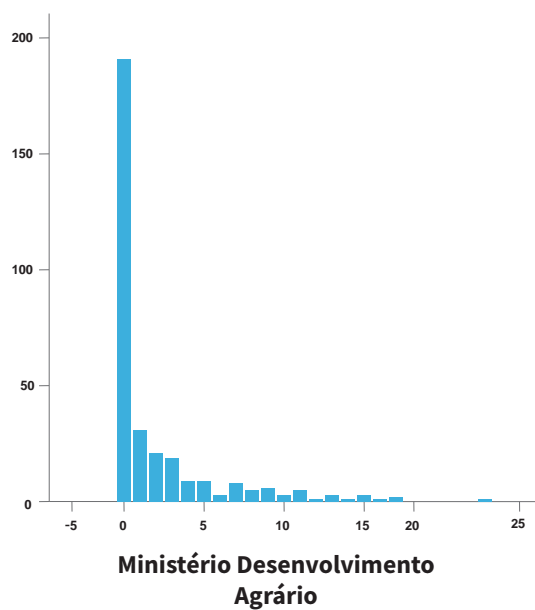
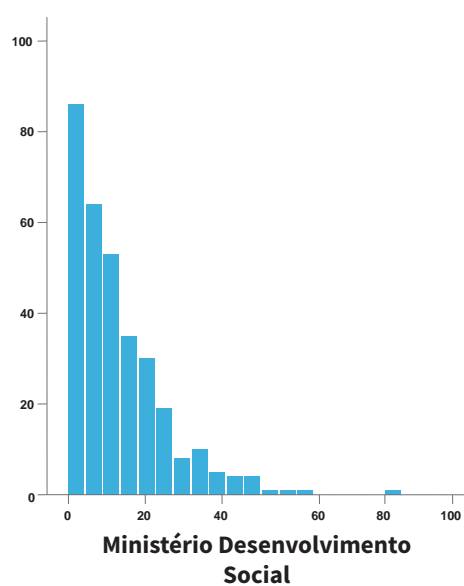
Fonte: Elaboração própria.



**Figura 6 – Histogramas das distribuições das irregularidades encontradas por área ministerial, segundo grupo, Brasil, 2003-2010**



**Figura 7 – Histogramas das distribuições das irregularidades encontradas por área ministerial, terceiro grupo, Brasil, 2003-2010**



Fonte: Elaboração própria.

Fonte: Elaboração própria.

Num esforço de categorização das irregularidades entre o que poderia ser considerado corrupção ou não, foram especialmente levadas em conta as justificativas apresentadas pelos prefeitos(as) e o seu aceite ou não pelos controladores. O exercício de classificação em corrupção, assim, abarca discussões sobre o quê, de um ponto de vista da *accountability*, não pode ser aceite enquanto justificativa para as ações públicas.<sup>30</sup>

Em média, 15 irregularidades por municípios se referiam a práticas de corrupção – que envolvem mais do que o desperdício ou a má gestão dos recursos, implicando uma dimensão de opacidade e de dolo. O restante das irregularidades entra na categoria “má gestão” e são aquelas relacionadas mais a práticas de desperdício e ineficiência na gestão dos recursos federais repassados: em média os municípios apresentaram 44 irregularidades desse tipo, sendo que todos apresentaram pelo menos alguma irregularidade deste tipo (mínimo 2, máximo 219). Os cinco municípios com maior incidência de má gestão estão na região Nordeste, sendo o destaque Petrolina, com 219 irregularidades. Em uma comparação das listas dos municípios pela incidência de irregularidades (total, corrupção e má gestão), os cinco municípios mais afetados são os mesmos (alterando apenas a ordem entre Porto Calvo e Icatu), mas os menos afetados foram diferentes – Nova Venécia (ES) e Quadra (SP) aparecem – e predominam municípios do Sudeste. Em termos de irregularidades consideradas corrupção, os dois destaques são Petrolina – que lidera as três listas –, e Itabera – que não aparece nas listas anteriores. Cinco municípios não apresentaram irregularidades de corrupção, sendo três do Estado de São Paulo.

**Tabela 24 – Estatísticas descritivas dos municípios sorteados em termos de incidência de irregularidades, Brasil, 2003-2010**

	Quantidade de irregularidades encontrada pela CGU	Irregularidades consideradas corrupção	Irregularidades consideradas má gestão
<b>Média</b>	59,56	15,12	44,43
<b>Desvio padrão</b>	41,23	15,56	28,47
<b>Mínimo</b>	3	0	2
<b>Máximo</b>	366	147	219
<b>Válidos</b>	322	322	322
<b>Missing</b>	0	0	0

Fonte: Elaboração própria.

<sup>30</sup> Para uma discussão sobre o uso dessa classificação, consultar Aranha, 2017.

**Tabela 25 – Municípios pela ocorrência de irregularidades total, Brasil, 2003-2010**

Município	Estado	Total de Irregularidades
<b>MAIOR OCORRÊNCIA</b>		
<b>Petrolina</b>	PE	366
<b>Porto Calvo</b>	AL	232
<b>Icatu</b>	MA	222
<b>Mirandiba</b>	PE	204
<b>Nova Russas</b>	CE	185
<b>MENOR OCORRÊNCIA</b>		
<b>Nova Venécia</b>	ES	11
<b>Caturite</b>	PE	9
<b>Onça de Pitangui</b>	MG	9
<b>Quadra</b>	SP	9
<b>Bora</b>	SP	3

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 26 – Municípios pela ocorrência de irregularidades consideradas corrupção, Brasil, 2003-2010**

Município	Estado	Irregularidades
<b>MAIOR OCORRÊNCIA</b>		
<b>Petrolina</b>	PE	147
<b>Itabera</b>	BA	100
<b>Porto Calvo</b>	AL	71
<b>Frecheirinha</b>	CE	71
<b>Timbaúba</b>	PE	66
<b>MENOR OCORRÊNCIA</b>		
<b>Almirante Tamandaré</b>	PR	0
<b>Novais</b>	SP	0
<b>Ipaussu</b>	SP	0
<b>Acreúna</b>	GO	0
<b>Quadra</b>	SP	0

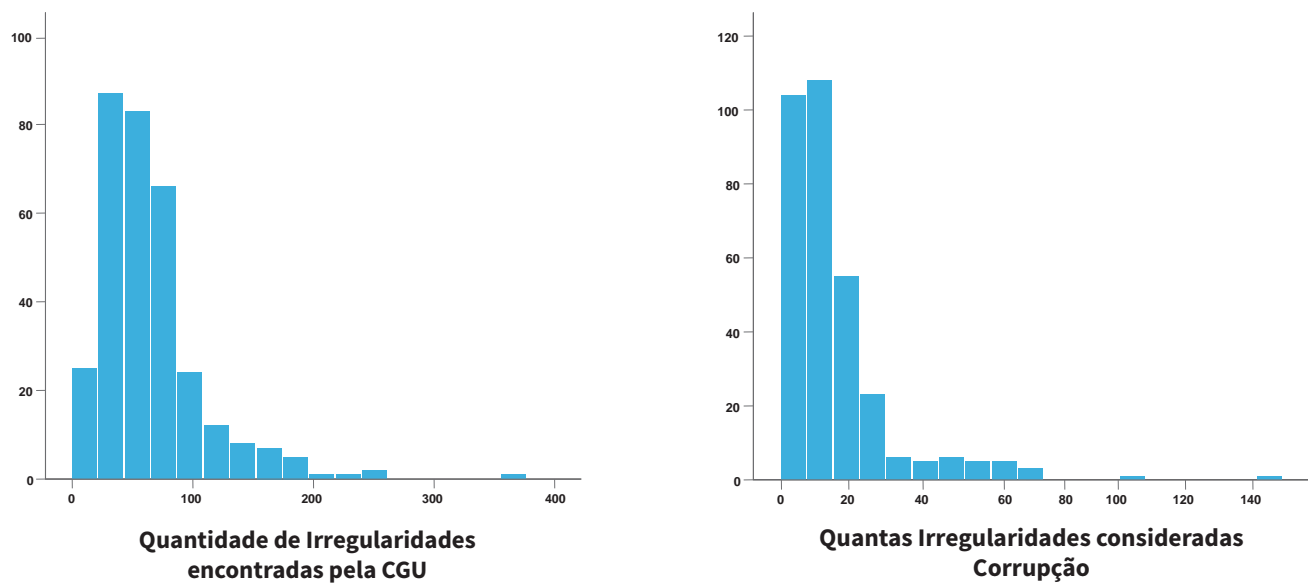
Fonte: Elaboração própria.

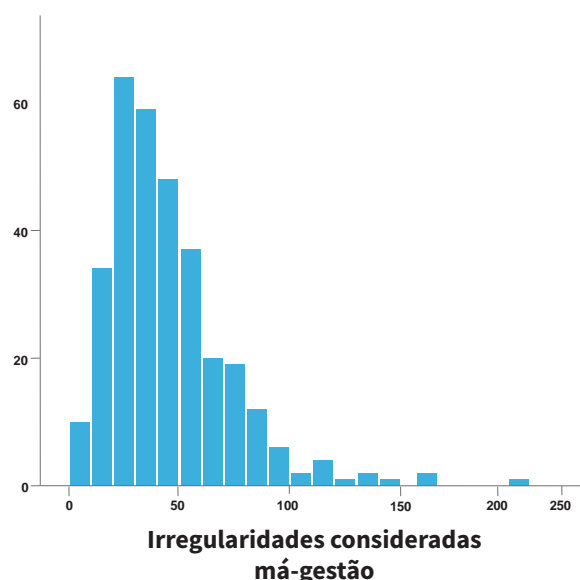
**Tabela 27 – Municípios pela ocorrência de irregularidades de má gestão, Brasil, 2003-2010**

Município	Estado	Irregularidades de má gestão
<b>MAIOR OCORRÊNCIA</b>		
<b>Petrolina</b>	PE	219
<b>Icatu</b>	MA	167
<b>Porto Calvo</b>	AL	161
<b>Mirandiba</b>	PE	146
<b>Nova Russas</b>	CE	131
<b>MENOR OCORRÊNCIA</b>		
<b>Jacareacanga</b>	PA	7
<b>Nova Andradina</b>	MS	7
<b>Onça de Pitangui</b>	MG	7
<b>Caturite</b>	PE	6
<b>Bora</b>	SP	2

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 8 – Histogramas dos tipos de irregularidades, Brasil, 2003-2010**





Fonte: Elaboração própria.

## 4.6 Processos administrativos e judiciais

A grande inovação do banco de dados do CRIP foi acompanhar essas irregularidades e captar quais processos administrativos e judiciais foram abertos em outras instituições de *accountability* para tratar delas. Em primeiro lugar, a própria Controladoria no seu relatório poderia sugerir a abertura de Tomada de Contas Especial e ela assim o fez, em média, com pelo menos uma irregularidade em cada município – em 251 municípios a CGU não recorreu a essa sugestão. Em um mapeamento inédito no país, concluiu-se que, em média, 30 irregularidades foram fiscalizadas pelo MPF por município – o que seria um indicador do ativismo dessa instituição quando se trata dos achados do Programa de Sorteios. Do outro lado, apenas 1,66 Tomadas de Contas Especiais foram abertas em média nos municípios estudados. Ainda, 4,6 irregularidades em média chegaram à Justiça Federal. Em termos de condenações, as instâncias judicial e administrativa parecem se aproximar – 1,14 irregularidades foram condenadas em média pela JF e 1,08 pelo TCU. Porém, ao computarmos a taxa de condenação pelo TCU e pela JF, é possível captar que, quando os processos chegam até elas, a instância administrativa condena muito mais (71% em média) do que a Justiça Federal (25%). Em média, a atuação da Polícia Federal se traduziu na investigação de 4,5 irregularidades por município.

**Tabela 28 – Estatísticas descritivas dos municípios sorteados em termos de incidência de investigações e processos administrativos e judiciais, Brasil, 2003-2010**

	Sugestões de Tomada de Contas Especial pela CGU	Fiscalizadas pelo MPF	Fiscalizadas por meio de TCE	Condenadas pelo TCU	Irregularidades com processo na Justiça Federal	Condenação e condenação parcial em primeira instância	Fiscalizada pela PF
<b>Média</b>	1,09	30,02	1,66	1,08	4,64	1,14	4,49
<b>Desvio padrão</b>	3,53	35,19	5,87	4,71	15,2	7,73	15,04
<b>Mínimo</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Máximo</b>	31	185	65	60	119	94	148
<b>Válidos</b>	322	322	322	322	322	322	322
<b>Missing</b>	0	0	0	0	0	0	0

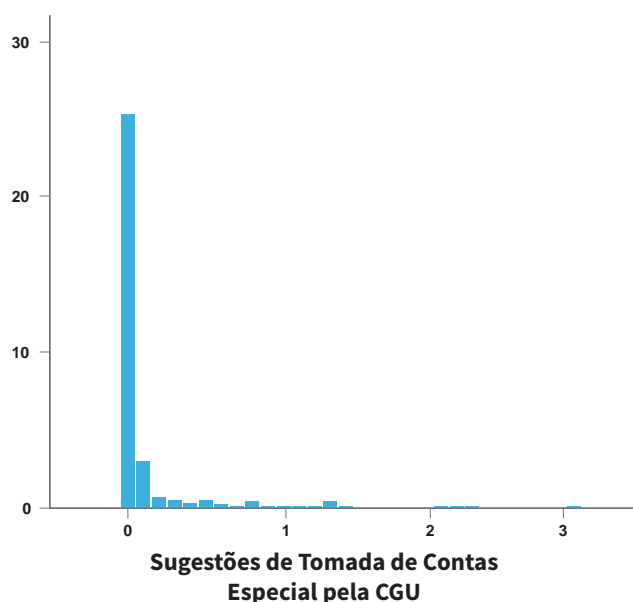
Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 29 – Estatísticas descritivas dos municípios sorteados em termos de taxa de condenação em processos administrativos e judiciais, Brasil, 2003-2010**

	Taxa de condenação das irregularidades pelo TCU	Taxa de condenação em primeira instância na Justiça Federal
<b>Média</b>	71,38	25,72
<b>Desvio padrão</b>	41,43	41,72
<b>Mínimo</b>	0	0
<b>Máximo</b>	100	100
<b>Válidos</b>	52	63
<b>Missing</b>	270	259

Fonte: Elaboração própria

**Gráfico 2 – Histograma das sugestões de TCE, Brasil, 2003-2010**



Fonte: Elaboração própria.

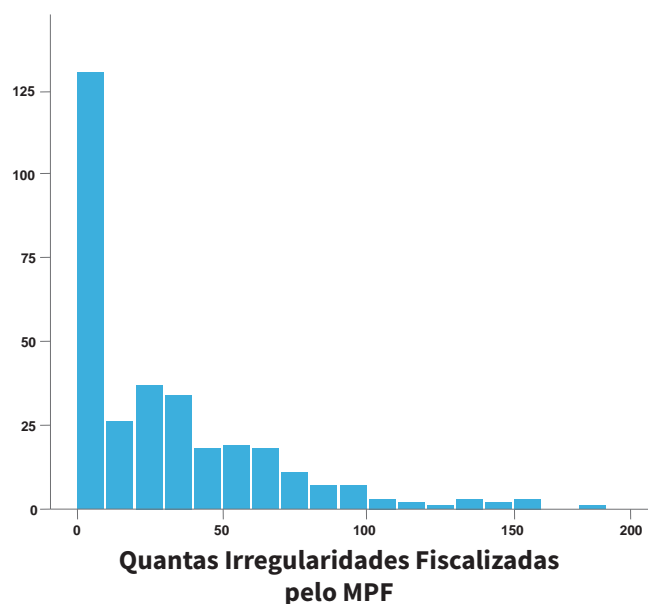
**Tabela 30 – Municípios com maior ocorrência de sugestão de abertura de TCE pela CGU, Brasil, 2003-2010**

Município	Estado	Número de irregularidades com sugestão de abertura de TCE
<b>Pitimbu</b>	PB	31
<b>Abel Figueiredo</b>	PA	23
<b>Taperoá</b>	BA	22
<b>Japaratinga</b>	AL	21
<b>Baraúna</b>	RN	14

Fonte: Elaboração própria.

Em termos de investigação pelo MPF, 15 municípios tiveram mais de 100 irregularidades investigadas por essa instituição – nota-se grande ativismo concentrado na região Nordeste – e 106 municípios não sofreram nenhum tipo de investigação desse tipo.

**Gráfico 3 – Histograma das irregularidades fiscalizadas pelo MPF, Brasil, 2003-2010**



Fonte: Elaboração própria.

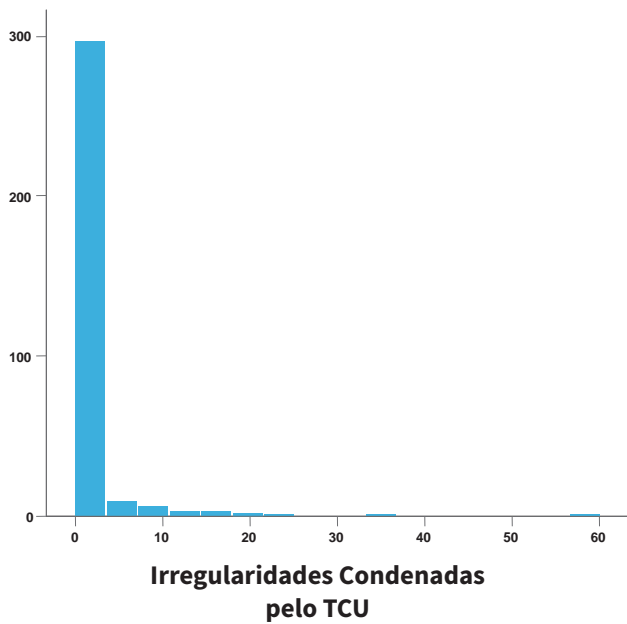
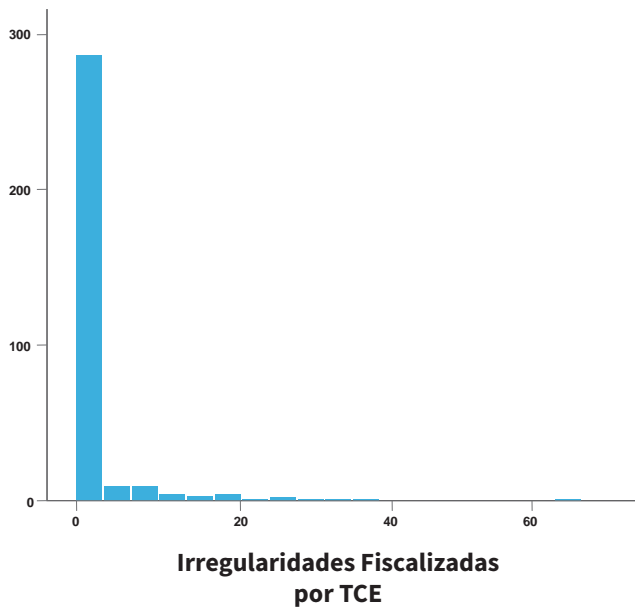
**Tabela 31 – Municípios com mais irregularidades investigadas pelo MPF, Brasil, 2003-2010**

Município	Estado	Número de irregularidades investigadas pelo MPF
<b>Nova Russas</b>	CE	185
<b>Granja</b>	CE	159
<b>Dois Riachos</b>	AL	152
<b>Itaberaba</b>	BA	152
<b>Sucupira do Norte</b>	MA	148
<b>São Luís do Quitunde</b>	AL	143
<b>Uauá</b>	BA	138
<b>Presidente Vargas</b>	MA	135
<b>Colônia Leopoldina</b>	AL	130
<b>Pimenta Bueno</b>	RO	121
<b>Glória</b>	BA	117
<b>Frecheirinha</b>	CE	112
<b>Santana</b>	AP	102
<b>Cidelândia</b>	MA	101
<b>Cabixi</b>	RO	101

Fonte: Elaboração própria.

Em contraposição ao ativismo do Ministério Público, apenas 53 municípios sofreram investigações pela arena administrativa – cujo principal instrumento de controle são as Tomadas de Contas Especiais. O município de Pitimbu se destaca, com 65 irregularidades investigadas – no total, foram 7 municípios com mais de 20 irregularidades investigadas e, destes, praticamente todos foram condenados – apesar do número de investigações ser mais baixo, já destacamos que o TCU apresentou taxa de condenação elevada.

**Figura 9 – Histogramas das irregularidades fiscalizadas e condenadas pelo TCU, Brasil, 2003-2010**



Fonte: Elaboração própria.

**ocorrência de Tomadas de Contas Especiais e suas condenações pelo TCU, Brasil, 2003-2010**

Município	Estado	Número de irregularidades investigadas por meio de TCE	Número de irregularidades condenadas pelo TCU
Pitimbu	PB	65	60
Pedro Canário	ES	34	34
São Luís do Quitunde	AL	31	0
Nova Mutum	MT	27	0
Apicum-Açum	MA	25	1
Cajari	MA	25	2
Lucena	PB	21	21
Chapadinha	MA	18	18
Puxinanã	PB	17	17
Itaberaba	BA	17	14

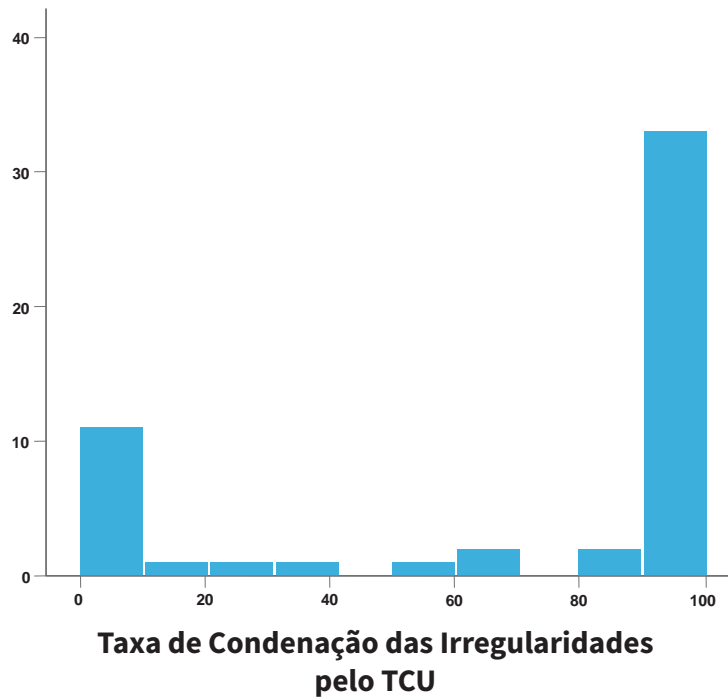
Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 32 – Municípios com maior**





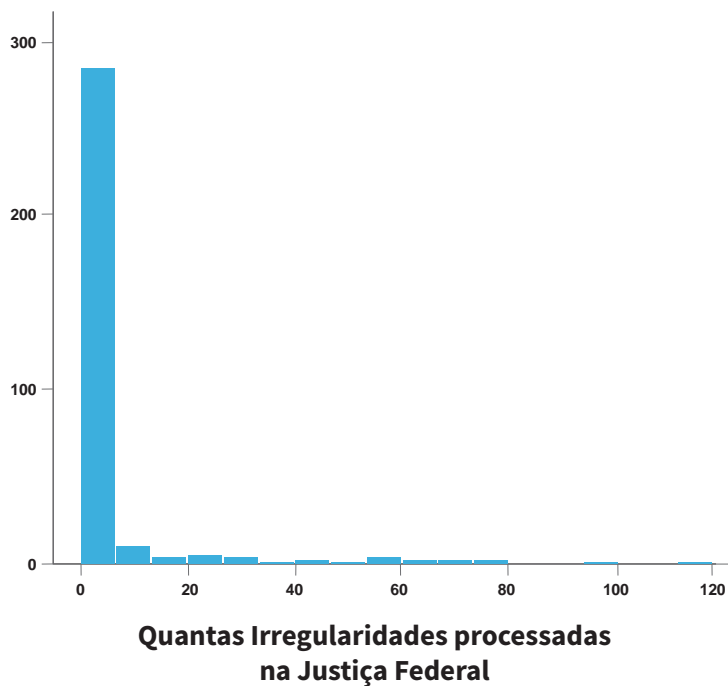
**Gráfico 4 – Histograma da taxa de condenação do TCU, Brasil, 2003-2010**



Fonte: Elaboração própria.

Já a Justiça Federal foi responsável por analisar irregularidades de 64 municípios (258 municípios não sofreram nenhum processo na JF a respeito dos relatórios dos sorteios analisados). Desses, o município de Itaberaba se destaca, com 119 irregularidades em análise – sendo que até a conclusão da pesquisa, nenhuma havia sido alvo de condenação. Em termos de condenações, elas ocorreram em 20 municípios, sendo que 13 apresentaram taxa de condenação de 100% – ou seja, todas as irregularidades investigadas foram condenadas. Apesar disso, a taxa de condenação ficou em 25% – bem mais baixa do que a da arena administrativa.

**Gráfico 5 – Histograma das irregularidades processadas na Justiça Federal, Brasil, 2003-2010**



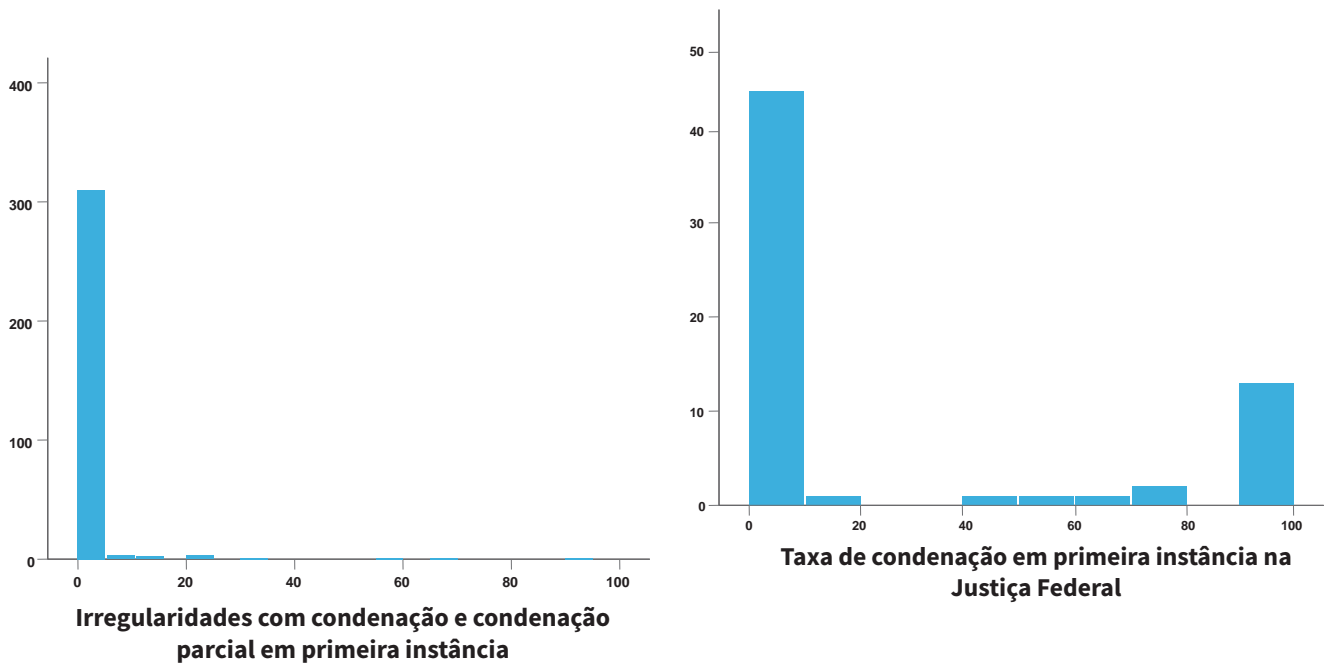
Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 33 – Municípios com maior ocorrência de processos na Justiça Federal, Brasil, 2003-2010**

<b>Município</b>	<b>Estado</b>	<b>Número de irregularidades com processos na JF</b>	<b>Número de irregularidades condenadas pela JF</b>	<b>Taxa de condenação de 100%</b>
Itaberaba	BA	119	0	
Poço Redondo	SE	94	94	100%
Timbaúba	PE	76	2	
Boa Esperança do Iguaçu	PR	75	0	
Itapicuru	BA	71	0	
Poção de Pedras	MA	67	67	100%
Vera Cruz	RN	58	58	100%
Guanambi	BA	33	33	100%
Matias Olímpio	PI	31	24	
Presidente Tancredo Neves	BA	22	22	100%
Passira	PE	20	20	100%
Ituaçu	BA	12	12	100%
Lontra	MG	15	11	
Pracuúba	AP	8	5	
Granja	CE	5	5	100%
Pedra Bonita	MG	5	5	100%
Icarai de Minas	MG	6	3	
Duas Estradas	PB	5	2	
Lucena	PB	7	1	
Santana	AP	1	1	100%
Rolim de Moura	RO	1	1	100%
Aiuaba	CE	1	1	100%
Jaíba	MG	1	1	100%

Fonte: Elaboração própria.

**Figura 10 – Histogramas das irregularidades condenadas pela JF, Brasil, 2003-2010**



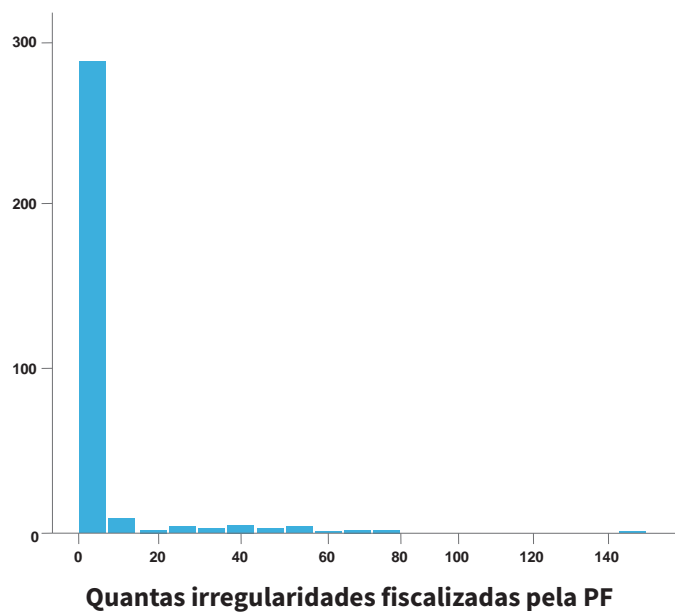
Os municípios com maior incidência de investigações pela Polícia Federal também são diferentes. No total, 61 municípios sofreram esse tipo de investigação, com destaque para Sucupira do Norte (com 148 irregularidades sob suspeita).

**Tabela 34 – Municípios com maior ocorrência investigações pela PF, Brasil, 2003-2010**

Município	Estado	Número de irregularidades investigadas pela PF
Sucupira do Norte	MA	148
Presidente Vargas	MA	77
Nova Maringá	MT	74
Pimenta Bueno	RO	65
Campinas do Piauí	PI	65

Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 6 – Histograma das irregularidades fiscalizadas pela Polícia Federal, Brasil, 2003-2010**



Fonte: Elaboração própria.

## 5 Correlações e associações

O principal objetivo desta pesquisa é encontrar as diferentes dimensões de qualidade da gestão municipal. O primeiro passo, antes de passarmos para a análise fatorial, é entender as correlações estabelecidas entre as variáveis de análise. O principal indicador da baixa qualidade da gestão sugerido é a quantidade total de irregularidades e a quantidade de irregularidades do tipo “má gestão” encontradas pela CGU.

A quantidade total de irregularidades foi estatística e positivamente correlacionada, em termos sócio-demográficos, com o tamanho da população, a taxa de analfabetismo, a incidência de pobreza, a porcentagem de beneficiários do Bolsa Família e negativamente com a nota do Ideb nos anos finais. Ou seja, numa população menor, com maior escolaridade e menor pobreza ocorrem menos irregularidades no geral. Em termos dos sorteios, quanto mais tarde a fiscalização foi feita e quanto mais recursos federais fiscalizados, maior a ocorrência de irregularidades. Em termos das características de pessoal, o maior número de funcionários (independente do tipo de carreira) está relacionado com maior incidência de irregularidades (efeito já encontrado, ainda que pequeno, em BATISTA, 2015). Ou seja, quanto mais pessoas na gestão pública local, maior a incidência de irregularidades. Em termos financeiros, quanto mais recursos transferidos pela União, quanto maior a receita do município, quanto mais entidades impedidas de contratar e quanto maior inadimplência financeira, mais irregularidades são encontradas. De forma esperada, quanto mais recursos envolvidos, maiores as chances de ocorrência de irregularidades, e quanto mais problemas em relação a prestação de contas, maior a incidência de irregularidades. Em termos da atuação de instituições de *accountability*, como era de se esperar, mais irregularidades estão correlacionadas com mais sugestões e ocorrência de Tomadas de Contas Especiais, mais fiscalizações pelo MPF, mais processos na JF, mais fiscalizações pela PF e mais condenações pelo TCU.

No entanto, algumas não-correlações chamam a atenção: a incidência de irregularidades não está relacionada com o nível de escolaridade dos servidores (diferente de BATISTA, 2015), nem com a taxa de dependência da União, nem com mais condenações pela Justiça Federal. Isso significa que a escolaridade da população como um todo é mais relevante do que a dos servidores: uma população escolarizada pode significar mais controle, já servidores mais escolarizados não são garantia de menos irregularidades. Municípios mais dependentes na União – uma situação vista como crítica do ponto de vista de sustentabilidade financeira – não são críticos para a incidência de irregularidades. Ainda, a Justiça parece como “imparcial”, pois se a quantidade de irregularidades pode afetar sobre quantas irregularidades devem ser investigadas, o mesmo não é verdade sobre quais devem ser condenadas: o fato de um município ter mais irregularidades encontradas não é garantia de que todas serão condenadas (a qualidade do processo e das evidências pode entrar na equação, por exemplo). A nota na escala Brasil Transparente também não foi significativa (mas pode estar relacionada com a falta de dados para mais da metade dos municípios da amostra), nem a inadimplência com obrigações de transparência.

Ao compararmos as correlações com a quantidade de irregularidades de má gestão especificamente, todas se apresentam com valores mais baixos (as associações são mais fracas do que aquelas encontradas para a quantidade total de irregularidades). Além disso, a incidência de má gestão não está correlacionada com investigações da PF – o que era esperado, dado que a Polícia Federal se preocupa com crimes mais do que com má gestão – nem com a receita municipal – o tanto que o município arrecada e recebe não está relacionado com a má gestão especificamente.



**Tabela 35 – Correlações com quantidade de irregularidades encontradas, Brasil, 2003-2010**

	Quantidade total de irregularidades			Quantidade de irregularidades de má gestão		
	Pearson Correlation	Sig. (2-tailed)	N	Pearson Correlation	Sig. (2-tailed)	N
<b>Sócio-demográficas</b>						
Tamanho da população	,199(**)	,000	322	,148(**)	,008	322
IDHM	-,100	,073	322	-,069	,214	322
PIB	,014	,804	322	-,016	,779	322
Taxa analfabetismo	,224(**)	,000	322	,181(**)	,001	322
IDEB anos finais	-,211(**)	,004	183	-,188(*)	,011	183
Taxa urbanização	-,097	,082	322	-,102	,068	322
Incidência de pobreza	,246(**)	,000	317	,219(**)	,000	317
Porcentagem beneficiários Bolsa Família	,321(**)	,000	320	,277(**)	,000	320
<b>Sorteios</b>						
Ano de Publicação	,133(*)	,017	322	,132(*)	,018	322
<b>Financeiras</b>						
Montante total de recursos auditados	,449(**)	,000	321	,361(**)	,000	321
Recursos transferidos pela União no ano	,185(**)	,001	305	,147(*)	,010	305
Receitas do município no ano	,123(*)	,033	302	,084	,144	302
Taxa de Dependência da União	,044	,445	302	,053	,359	302
Obrigações de adimplência financeira	-,132(*)	,018	322	-,112(*)	,044	322
Adimplência na prestação de contas de convênios	,012	,836	322	,006	,908	322
Adimplência de obrigações constitucionais ou legais	-,084	,132	322	-,104	,062	322
<b>Transparência</b>						
Nota na Escala Brasil Transparente	-,036	,687	129	-,065	,467	129
Obrigações de transparência	-,002	,969	322	,007	,896	322
<b>Funcionários</b>						
Quantidade total de servidores ativos na administração direta	,225(**)	,000	321	,168(**)	,002	321
Quantidade de servidores ativos estatutários	,212(**)	,000	320	,168(**)	,003	320
Quantidade de servidores ativos CLT	-,042	,456	320	-,054	,334	320
Quantidade de servidores ativos Comissionados	,134(*)	,017	320	,120(*)	,032	320
Quantidade de funcionários com Nível superior	,074	,190	316	,065	,251	316
Quantidade de funcionários ativos sem vínculo permanente	,174(**)	,002	319	,141(*)	,011	319
Número de assessorias contratadas	,191(**)	,001	310	,157(**)	,005	310
Porcentagem de servidores estatutários	,040	,475	320	,063	,258	320
Porcentagem servidores CLT	-,080	,151	320	-,085	,130	320
Porcentagem servidores comissionados	-,040	,474	320	-,027	,628	320
Porcentagem servidores com nível superior	-,072	,203	316	-,035	,539	316
<b>Fiscalização</b>						
Quantas entidades impedidas por convênio	,289(**)	,000	321	,249(**)	,000	321
Quantas sugestões de TCE	,289(**)	,000	322	,295(**)	,000	322
Quantas irregularidades fiscalizadas pelo MPF	,419(**)	,000	322	,369(**)	,000	322
Quantas irregularidades fiscalizadas por TCE	,278(**)	,000	322	,247(**)	,000	322
Quantas irregularidades condenadas pelo TCU	,194(**)	,000	322	,177(**)	,001	322
Taxa de condenação pelo TCU	-,212	,131	52	-,204	,147	52
Quantas irregularidades na JF	,188(**)	,001	322	,119(*)	,032	322
Quantas irregularidades com condenação em primeira instância (JF)	,044	,429	322	,026	,647	322
Taxa de Condenação na JF	-,098	,444	63	-,091	,480	63
Quantas irregularidades fiscalizadas pela PF	,121(*)	,030	322	,109	,051	322
<b>Tipo Irregularidade</b>						
Quantas irregularidades consideradas corrupção	,882(**)	,000	322	,731(**)	,000	322
Irregularidades consideradas má gestão	,966(**)	,000	322	1		322
Quantidade total de irregularidades	1		322	,966(**)	,000	322

Para medir outras associações, procedeu-se à categorização das variáveis quantidade total de irregularidades e quantidade de irregularidades de má gestão em 5 grupos (muito alta, alta, média, baixa e muito baixa). Os testes qui-quadrado com a quantidade total de irregularidades se mostraram significativos apenas em 4 casos: região (Nordeste tem maior incidência de irregularidades e Sudeste tem menos), existência de Conselhos fiscalizadores (Saúde e Educação) e existência de Portal da prefeitura na *internet*. Não estão associadas à ocorrência de irregularidades a existência de Plano Diretor, Conselhos que se reúnem periodicamente, nem existência de mídias locais.

**Tabela 36 – Categorização da quantidade total de irregularidades, Brasil, 2003-2010**

	Frequência	Percentual
Muito baixa	65	20,2
Baixa	64	19,9
Média	66	20,5
Alta	63	19,6
Muito alta	64	19,9
Total	322	100,0

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 37 – Categorização da quantidade de irregularidades de má gestão, Brasil, 2003-2010**

	Frequência	Percentual
Muito Baixa	67	20,8
Baixa	62	19,3
Média	65	20,2
Alta	65	20,2
Muito Alta	63	19,6
Total	322	100,0

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 38 – Cruzamento entre quantidade de irregularidades categórica e Região, Brasil, 2003-2010**

		Quantidade de Irregularidades Categórica						
			Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	Total
<b>Região</b>	Centro-Oeste	Frequência	8	6	8	6	1	29
		%	27,6%	20,7%	27,6%	20,7%	3,4%	100,0%
	Nordeste	Frequência	11	19	20	25	42	117
		%	9,4%	16,2%	17,1%	21,4%	<b>35,9%</b>	100,0%
	Norte	Frequência	7	7	10	6	9	39
		%	17,9%	17,9%	25,6%	15,4%	23,1%	100,0%
	Sudeste	Frequência	27	19	16	12	6	80
		%	33,8%	23,8%	20,0%	15,0%	7,5%	100,0%
	Sul	Frequência	12	13	12	14	6	57
		%	21,1%	22,8%	21,1%	24,6%	10,5%	100,0%
<b>Total</b>		Frequência	65	64	66	63	64	322
		%	20,2%	19,9%	20,5%	19,6%	19,9%	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 39 – Teste qui-quadrado entre quantidade de irregularidades categórica e Região, Brasil, 2003-2010**

	Valor	Graus de liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
<b>Pearson Chi-Square</b>	48,603(a)	16	,000
<b>Likelihood Ratio</b>	50,553	16	,000
<b>N</b>	322		

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 40 - Cruzamento entre Conselho de Educação com função fiscalizadora e Quantidade de Irregularidades Categórica, Brasil, 2003-2010**

		Quantidade de Irregularidades Categórica						
		Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	Total	
<b>Conselho de Educação tem função fiscalizadora</b>	Não	Frequência	18	17	7	17	18	77
		%	23,4%	22,1%	9,1%	22,1%	23,4%	100,0%
	Sim	Frequência	47	46	59	46	46	244
		%	19,3%	18,9%	24,2%	18,9%	18,9%	100,0%
<b>Total</b>		Frequência	65	63	66	63	64	321
		%	20,2%	19,6%	20,6%	19,6%	19,9%	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 41 – Teste qui-quadrado entre quantidade de irregularidades categórica e Conselho de Educação Fiscalizador, Brasil, 2003-2010**

	Valor	Graus de liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
<b>Pearson Chi-Square</b>	8,192(a)	4	,085
<b>Likelihood Ratio</b>	9,366	4	,053
<b>Linear-by-Linear Association</b>	,002	1	,965
<b>N</b>	321		

Fonte: Elaboração própria.



**Tabela 42 - Cruzamento entre Conselho de Saúde com função fiscalizadora e Quantidade de Irregularidades Categórica, Brasil, 2003-2010**

		Quantidade de Irregularidades Categórica						
			Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	Total
<b>Conselho de Saúde tem função fiscalizadora</b>	Não	Frequência	2	0	1	1	6	10
		%	20,0%	,0%	10,0%	10,0%	60,0%	100,0%
	Sim	Frequência	63	63	65	62	58	311
		%	20,3%	20,3%	20,9%	19,9%	18,6%	100,0%
<b>Total</b>	Frequência	65	63	66	63	64	321	
	%	20,2%	19,6%	20,6%	19,6%	19,9%	100,0%	

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 43 - Teste qui-quadrado entre quantidade de irregularidades categórica e Conselho de Saúde Fiscalizador, Brasil, 2003-2010**

	Valor	Graus de liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
<b>Pearson Chi-Square</b>	11,382(a)	4	,023
<b>Likelihood Ratio</b>	10,741	4	,030
<b>Linear-by-Linear Association</b>	4,225	1	,040
<b>N</b>	321		

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 44 - Cruzamento entre Existência de portal da prefeitura na internet e Quantidade de Irregularidades Categórica, Brasil, 2003-2010**

		Quantidade de Irregularidades Categórica						
			Muito baixa	Baixa	Média	Alta	Muito alta	Total
<b>Existência de portal da prefeitura na internet</b>	Não	Frequência	14	22	28	22	23	109
		%	12,8%	20,2%	25,7%	20,2%	21,1%	100,0%
	Sim	Frequência	38	24	26	27	22	137
		%	27,7%	17,5%	19,0%	19,7%	16,1%	100,0%
Em elaboração	Frequência	8	8	9	12	14	51	
	%	15,7%	15,7%	17,6%	23,5%	27,5%	100,0%	
Em manutenção ou reestruturação	Frequência	5	9	3	2	5	24	
	%	20,8%	37,5%	12,5%	8,3%	20,8%	100,0%	
<b>Total</b>	Frequência	65	63	66	63	64	321	
	%	20,2%	19,6%	20,6%	19,6%	19,9%	100,0%	

Fonte: Elaboração própria.



**Tabela 45 – Teste qui-quadrado entre quantidade de irregularidades categórica e Existência de portal da prefeitura na internet, Brasil, 2003-2010**

	Valor	Graus de liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
<b>Pearson Chi-Square</b>	18,976(a)	12	,089
<b>Likelihood Ratio</b>	18,645	12	,097
<b>Linear-by-Linear Association</b>	,503	1	,478
<b>N</b>	321		

Fonte: Elaboração própria.

As associações com a ocorrência de irregularidade de má gestão se mostraram significativas somente para a região – Nordeste e Sudeste são os dois grandes opostos: o primeiro apresenta municípios com incidência alta e muito alta de má gestão, e o segundo municípios com incidência baixa e muito baixa. Todas as outras associações não se mostraram estatisticamente significativas. Mas convém destacar a maior ocorrência de irregularidades de má gestão (muito alta e alta) em municípios que não aderiram ao programa Brasil Transparente e aqueles que não têm portal na *internet* ou nos quais o portal está em elaboração.

**Tabela 46 – Cruzamento entre Região e Quantidade de Irregularidades de Má Gestão Categórica, Brasil, 2003-2010**

		Má gestão categórica						
		Muito Baixa	Baixa	Média	Alta	Muito Alta	Total	
<b>Região</b>	Centro-Oeste	Frequência	9	2	11	6	1	29
		%	31,0%	6,9%	37,9%	20,7%	3,4%	100,0%
	Nordeste	Frequência	15	20	22	21	39	117
		%	12,8%	17,1%	18,8%	17,9%	33,3%	100,0%
	Norte	Frequência	9	6	7	9	8	39
		%	23,1%	15,4%	17,9%	23,1%	20,5%	100,0%
	Sudeste	Frequência	22	20	18	13	7	80
		%	27,5%	25,0%	22,5%	16,3%	8,8%	100,0%
	Sul	Frequência	12	14	7	16	8	57
		%	21,1%	24,6%	12,3%	28,1%	14,0%	100,0%
<b>Total</b>		Frequência	67	62	65	65	63	322
		%	20,8%	19,3%	20,2%	20,2%	19,6%	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 47 – Teste qui-quadrado entre Região e Quantidade de Irregularidades de Má Gestão Categórica, Brasil, 2003-2010**

	Valor	Graus de liberdade	Asymp. Sig. (2-sided)
<b>Pearson Chi-Square</b>	42,367(a)	16	,000
<b>Likelihood Ratio</b>	43,785	16	,000
<b>N</b>	322		

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 48 – Cruzamento entre Existência de portal da prefeitura na internet e Má Gestão Categórica, Brasil 2003-2010**

		Má gestão categórica						Total
		Muito Baixa	Baixa	Média	Alta	Muito Alta		
<b>Existência de portal da prefeitura na internet</b>	Não	Frequência	16	21	27	23	22	109
		%	14,7%	19,3%	24,8%	21,1%	20,2%	100,0%
	Sim	Frequência	37	28	22	28	22	137
		%	27,0%	20,4%	16,1%	20,4%	16,1%	100,0%
Em elaboração	Frequência	8	7	10	12	14	51	
	%	15,7%	13,7%	19,6%	23,5%	27,5%	100,0%	
Em manutenção ou reestruturação	Frequência	6	5	6	2	5	24	
	%	25,0%	20,8%	25,0%	8,3%	20,8%	100,0%	
<b>Total</b>	Frequência	67	61	65	65	63	321	
	%	20,9%	19,0%	20,2%	20,2%	19,6%	100,0%	

Fonte: Elaboração própria.

\*O teste qui-quadrado não se mostrou significativo

**Tabela 49 - Cruzamento entre Adesão ao Brasil Transparente e Má gestão categórica, Brasil 2003-2010**

		Má gestão categórica						Total
		Muito Baixa	Baixa	Média	Alta	Muito Alta		
<b>Município aderiu ao Brasil Transparente</b>	Não	Frequência	41	42	48	49	46	226
		%	18,1%	18,6%	21,2%	21,7%	20,4%	100,0%
	Sim	Frequência	26	19	17	16	17	95
		%	27,4%	20,0%	17,9%	16,8%	17,9%	100,0%
<b>Total</b>	Frequência	67	61	65	65	63	321	
	%	20,9%	19,0%	20,2%	20,2%	19,6%	100,0%	

Fonte: Elaboração própria.

\*O teste qui-quadrado não se mostrou significativo.

## 6 As dimensões da qualidade da gestão pública municipal

Procedendo a uma análise fatorial com extração dos componentes principais, foram utilizadas as variáveis contínuas de que dispúnhamos.<sup>31</sup> Com capacidade de explicação da variância de 79%, foram retornados 9 fatores latentes (o teste de KMO foi de 0,528 – o que sugere que a análise pode ser considerada razoável – e o teste Bartlett foi estatisticamente significativo). Os resultados mais importantes desse tipo de análise são: quantos fatores são extraídos pela análise e quais variáveis originais fazem parte de cada fator. A obtenção das respostas está na interpretação das cargas da matriz rotada (rotação Varimax).

A multiplicidade dos fatores encontrados por si só já sugere que as dimensões da qualidade da gestão municipal são muito mais complexas e ricas do que as dimensões pré-definidas pelos estudos – que em geral falam de capacidades burocráticas, participação social e integridade.

O primeiro fator é aquele que explica a maior parte da variância encontrada, sendo composto por 13 variáveis. Ele agrega variáveis relacionadas ao tamanho: população, PIB, montante dos recursos auditados, recursos transferidos pela União e receita do município. Além disso, está relacionado com alguns tipos de irregularidades (ressalta-se que diferentes tipos de irregularidades dizem respeito a diferentes dimensões da qualidade da gestão): irregularidades referentes a licitações, obras e, mais interessante, corrupção. Além disso, essas variáveis também se vinculam à quantidade total de servidores ativos, estatutários, sem vínculo permanente e servidores com nível superior. Ou seja, municípios maiores, com um quadro administrativo maior, estão fortemente associados a maior incidência de irregularidades, inclusive de corrupção. Além disso, o montante dos recursos envolvidos (seja através de transferências ou de receita municipal total) está associado com mais irregularidades nos processos licitatórios, nas obras e com irregularidades consideradas corrupção.

Como o primeiro fator agregava 13 variáveis, procedemos a uma análise fatorial do mesmo, que resultou em 2 fatores. De um lado, temos o montante de recursos auditados, junto com as irregularidades de licitações, obras e corrupção. Do outro, temos o tamanho da população, PIB, as variáveis relacionadas aos servidores e as transferências e receitas do município, além das entidades impedidas por convênio.

Um dos resultados mais interessantes desta pesquisa é o fato das irregularidades de má gestão e de corrupção aparecerem em diferentes fatores. Como argumentado pela autora em sua tese de doutorado, esses dois tipos de irregularidades fazem referência a dois fenômenos diferentes que estão associados a dimensões distintas. Corrupção, pela análise, está mais associada a falhas nas obras e nas licitações. Associadas a irregularidades de má gestão, no segundo fator, encontramos as falhas relacionadas aos Conselhos, infra-estrutura, administração, financeiro, cadastro e público-alvo dos programas do Governo Federal – ou seja, irregularidades que dizem respeito ao trabalho interno da administração local. Além disso, essas falhas de má gestão estão altamente associadas com as fiscalizações realizadas pelo Ministério Público Federal. Essa instituição, caracterizada pelo seu ativismo em relação ao Programa dos Sorteios, concentra a sua atuação num maior número de irregularidades de má gestão. Esse achado contradiz a postura dessa instituição, caracterizada pela disputa que realiza para ser considerada a cabeça do sistema de combate a corrupção no país (ARANHA, 2015).

O terceiro fator, de maneira esperada, agrega as variáveis vinculadas ao desenvolvimento social do município, especialmente os indicadores de educação (IDHM, Ideb, incidência de pobreza, taxa de analfabetismo, beneficiários do Bolsa Família). Além desses, o terceiro fator traz a nota do município na escala Brasil Transparente. Isso demonstra a associação entre indicadores educacionais e sociais (especialmente vinculados à pobreza) e a transparência do município em relação ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação: municípios pobres e com população pouco escolarizada estão ainda mais vulneráveis, pois são aqueles menos transparentes na divulgação de informações.

O quarto fator aponta que a quantidade de servidores com vínculo CLT é um indicador à parte da qualidade da gestão, não estando associada nem à ocorrência de corrupção nem de má gestão, nem com os tipos específicos de irregularidades, nem com a ocorrência de investigações. Isso significa que uma importante linha de pesquisa futura poderá ser os diferentes tipos de vínculos trabalhistas e a maior/menor incidência de corrupção e má gestão. A princípio, os resultados mostram que os servidores celetistas não estão associados a falhas de corrupção ou má gestão, ao mesmo tempo em que servidores estatutários e sem vínculo permanente estão fortemente associados à ocorrência de corrupção.

O quinto e o sexto fatores, como era esperado, associam fiscalizações e condenações: a ocorrência de fiscalização por meio de Tomada de Contas Especial está fortemente associada à condenação pelo TCU, e o mesmo pode-se dizer dos

<sup>31</sup> Deixamos de fora as variáveis que possuíam dependência linear, como as taxas calculadas a partir de outras variáveis (taxa de dependência da União, taxas de condenação, percentual de servidores em cada vínculo empregatício). Isso porque a inclusão dessas variáveis gerava uma matriz de correlação não-positiva (*correlation matrix nonpositive definite*). Isso impedia, por exemplo, o cálculo dos testes de KMO e de Bartlett.

processos na Justiça Federal e as condenações nessa mesma instância. Isso quer dizer que as TCEs e os processos na JF são indicadores diferentes das dimensões que dizem respeito à gestão municipal.

O sétimo fator traz duas formas de contratação pelas prefeituras ligadas à rotatividade nos municípios – funcionários comissionados e o número de assessorias contratadas – que não estão associadas com a incidência de nenhum tipo de irregularidade ou de fiscalização. Ou seja, os funcionários “externos” à administração municipal compõem uma dimensão específica de qualidade da gestão local.

As sugestões de abertura de TCE feitas pela CGU e as irregularidades vinculadas a transparência aparecem juntas no oitavo fator – surpreendentemente estas últimas não estão associadas à nota na escala Brasil Transparente, e as sugestões da CGU não estão associadas à abertura de TCEs nem a qualquer tipo de investigação. Por último, a participação da Polícia Federal nas investigações aparece como um fator solitário.

**Tabela 50 – Análise Fatorial dos Componentes Principais, KMO e teste de Bartlett , Brasil, 2003-2010**

<b>Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.</b>		<b>,528</b>
<b>Bartlett's Test of Sphericity</b>	Approx. Chi-Square	3274,870
	Graus de liberdade	703
	Sig.	,000

Fonte: Elaboração própria.



**Tabela 51 – Análise Fatorial dos Componentes Principais, Variância Total Explicada, Brasil, 2003-2010**

Componente	Autovalores Iniciais			Extração - Sums of Squared Loadings			Rotação - Sums of Squared Loadings		
	Total	% da Variância	Cumulativa %	Total	% da Variância	Cumulativa %	Total	% da Variância	Cumulativa %
1	11,305	29,750	29,750	11,305	29,750	29,750	9,999	26,314	26,314
2	6,183	16,272	46,022	6,183	16,272	46,022	4,854	12,773	39,087
3	3,056	8,041	54,064	3,056	8,041	54,064	4,733	12,455	51,542
4	2,070	5,448	59,512	2,070	5,448	59,512	1,851	4,870	56,412
5	1,838	4,838	64,349	1,838	4,838	64,349	1,840	4,842	61,254
6	1,600	4,209	68,559	1,600	4,209	68,559	1,839	4,840	66,094
7	1,480	3,894	72,453	1,480	3,894	72,453	1,765	4,646	70,740
8	1,365	3,593	76,046	1,365	3,593	76,046	1,624	4,274	75,014
9	1,220	3,211	<b>79,256</b>	1,220	3,211	79,256	1,612	4,242	79,256
10	,970	2,552	81,809						
11	,874	2,299	84,108						
12	,781	2,056	86,164						
13	,662	1,742	87,905						
14	,580	1,526	89,432						
15	,541	1,425	90,857						
16	,465	1,224	92,081						
17	,432	1,137	93,218						
18	,382	1,005	94,223						
19	,321	,846	95,069						
20	,304	,801	95,870						
21	,281	,739	96,609						
22	,251	,662	97,270						
23	,198	,522	97,792						
24	,170	,447	98,239						
25	,123	,322	98,562						
26	,111	,292	98,854						
27	,097	,256	99,110						
28	,078	,205	99,315						
29	,064	,169	99,484						
30	,063	,166	99,650						
31	,049	,129	99,779						
32	,037	,098	99,877						
33	,022	,058	99,936						
34	,011	,028	99,964						
35	,008	,021	99,984						
36	,004	,011	99,995						
37	,001	,004	99,999						
38	,000	,001	100,000						

Fonte: Elaboração própria.

Método de Extração: Análise dos Componentes Principais.

**Tabela 52 – Análise Fatorial dos Componentes Principais, Matriz dos Componentes Rotacionada, Brasil, 2003-2010**

	Fatores								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Tamanho da população	,944								
IDHM			-,830						
Produto Interno Bruto	,812								
Taxa de analfabetismo			,894						
Taxa de urbanização			-,584						
Incidência de pobreza			,813						
Montante recursos federais auditados	,864								
Servidores ativos na administração direta	,909								
Servidores ativos estatutários na administração direta	,801								
Servidores ativos CLT na administração direta				,740					
Servidores ativos Comissionados na administração direta							-,527		
Servidores ativos da administração direta com Nível superior	,684								
Servidores ativos da administração direta sem vínculo permanente	,782								
IDEB anos finais do ensino fundamental			-,709						
Entidades impedidas por convênio	,845								
Porcentagem beneficiários Bolsa Família /Habitantes			,885						
Recursos transferidos pela União	,970								
Receita do município	,941								
Sugestões de Tomada de Contas Especial pela CGU								,800	
Irregularidades vinculadas aos Conselhos		,595							
Irregularidades vinculadas a licitações	,618								
Irregularidades vinculadas a transparência								,505	
Irregularidades vinculadas a obras	,722								
Irregularidades vinculadas a infra-estrutura		,703							
Irregularidades vinculadas ao setor financeiro		,603							
Irregularidades vinculadas ao setor administrativo		,745							
Irregularidades vinculadas ao público-alvo		,703							
Irregularidades vinculadas ao cadastro		,811							
Irregularidades fiscalizadas pelo MPF		,595							
Irregularidades fiscalizadas por TCE					,885				
Irregularidades condenadas pelo TCU					,870				
Irregularidades na Justiça Federal						,936			
Irregularidades com condenação em primeira instância						,871			
Irregularidades consideradas corrupção	,676								
Irregularidades fiscalizadas pela PF									,792
Número de assessorias contratadas			,465				,492		
Irregularidades consideradas má gestão		,774							
Nota na Escala Brasil Transparente			-,429						

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 53 – Análise Fatorial dos Componentes Principais do primeiro fator (tamanho), KMO e teste de Bartlett , Brasil, 2003-2010**

<b>Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.</b>		<b>,870</b>
	Approx. Chi-Square	4453,502
<b>Bartlett's Test of Sphericity</b>	Graus de liberdade	78
	Sig.	,000

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 54 – Análise Fatorial dos Componentes Principais do primeiro fator (tamanho), Variância Total Explicada, Brasil, 2003-2010**

Componente	Autovalores Iniciais			Extração - Sums of Squared Loadings			Rotação - Sums of Squared Loadings		
	Total	% da Variância	Cumulativa %	Total	% da Variância	Cumulativa %	Total	% da Variância	Cumulativa %
<b>1</b>	7,237	55,672	55,672	7,237	55,672	55,672	6,652	51,167	51,167
<b>2</b>	2,497	19,210	<b>74,882</b>	2,497	19,210	74,882	3,083	23,715	74,882
<b>3</b>	,797	6,132	81,014						
<b>4</b>	,625	4,807	85,821						
<b>5</b>	,454	3,490	89,311						
<b>6</b>	,403	3,102	92,413						
<b>7</b>	,333	2,559	94,973						
<b>8</b>	,202	1,556	96,529						
<b>9</b>	,160	1,230	97,759						
<b>10</b>	,153	1,178	98,937						
<b>11</b>	,070	,540	99,477						
<b>12</b>	,048	,373	99,850						
<b>13</b>	,020	,150	100,000						

Fonte: Elaboração própria.

Método de Extração: Análise dos Componentes Principais.



**Tabela 55 – Análise Fatorial dos Componentes Principais do primeiro fator, Matriz dos Componentes Rotacionada, Brasil, 2003-2010**

	Fatores	
	1	2
<b>Tamanho da população</b>	,892	
<b>Produto Interno Bruto</b>	,850	
<b>Montante recursos federais auditados</b>		,637
<b>Servidores ativos na administração direta</b>	,940	
<b>Servidores ativos estatutários na administração direta</b>	,838	
<b>Servidores ativos da administração direta com Nível superior</b>	,896	
<b>Servidores ativos da administração direta sem vínculo permanente</b>	,708	
<b>Entidades impedidas por convênio no município</b>	,581	
<b>Recursos transferidos pela União</b>	,897	
<b>Receita do município</b>	,962	
<b>Irregularidades vinculadas a licitações</b>		,876
<b>Irregularidades vinculadas a obras</b>		,825
<b>Irregularidades consideradas corrupção</b>		,923

Fonte: Elaboração própria

Método de Extração: Análise dos Componentes Principais.

Método de Rotação: Varimax com Kaiser Normalization.  
A Rotação convergiu em 3 iterações.

Os dez fatores encontrados (considerando a segunda análise fatorial também) estão resumidos no Quadro a seguir. A pluralidade de fatores demonstra que as análises que costumam reduzir as irregularidades em 3 ou 4 grandes dimensões de qualidade da gestão deixam de captar variações sutis e importantes dentro das grandes categorias. Por exemplo, a “capacidade estatal”, geralmente referida aos servidores municipais, quando desgrupada por diferentes tipos de vínculos empregatícios, demonstra que cada tipo de vínculo se encaixa em um fator diferente: Celetistas, comissionados e estatutários estão em fatores diferentes, sendo os últimos fortemente associados com a ocorrência de irregularidades de corrupção. As irregularidades de má gestão não se encontram junto com nenhum outro indicador sobre os servidores municipais. Ainda, as variáveis referentes às diferentes fiscalizações que ocorreram (MPF, PF, TCE) também devem ser entendidas como fatores separados, e chama a atenção o fato das investigações da PF estarem isoladas enquanto fator. Por último, os diferentes tipos de irregularidades encontrados estão em fatores diferentes: licitações e obras mais vinculadas a corrupção, irregularidades de transparência separadas, e as outras irregularidades mais vinculadas à má gestão (Conselhos, infra-estrutura, administrativo-financeiras, público-alvo).





## Quadro 1 – Dimensões da qualidade da gestão pública local encontradas através das análises fatoriais, Brasil, 2003-2010

Dimensões	Variáveis / Indicadores	
1	Corrupção	Recursos auditados
		Irregularidades nas licitações
		Irregularidades nas obras
		Irregularidades consideradas corrupção
2	Quadro administrativo	Tamanho da população
		Produto Interno Bruto
		Montante de recursos federais auditados
		Servidores ativos
		Servidores ativos estatutários
		Servidores ativos com Nível superior
		Servidores ativos sem vínculo permanente
		Entidades impedidas por convênio no município
		Recursos transferidos pela União
		Receita do município
3	Má gestão	Irregularidades consideradas má gestão
		Irregularidades vinculadas a infra-estrutura
		Irregularidades vinculadas ao setor financeiro
		Irregularidades vinculadas ao setor administrativo
		Irregularidades vinculadas ao público-alvo
		Irregularidades vinculadas ao cadastro
		Irregularidades vinculadas aos Conselhos
4	Desenvolvimento Social	Irregularidades fiscalizadas pelo MPF
		IDHM
		IDEB anos finais
		Incidência pobreza
		Taxa de analfabetismo
		Procentagem beneficiários do Bolsa Família
5	Vínculo trabalhista	Nota na escala Brasil Transparente
6	Processos administrativos	Servidores ativos CLT
		Fiscalizações por Tomadas de Contas Especiais
7	Processos judiciais	Condenações pelo TCU
		Processos na JF
8	Funcionários externos	Condenações pela JF
		Servidores ativos Comissionados
9	Transparência	Número de assessorias contratadas
		Sugestões de TCE pela CGU
10	Polícia Federal	Irregularidades de transparência
		Investigações pela PF

Fonte: Elaboração própria.

Como conclusão desta parte, fica o achado de que estudar a qualidade da gestão pública local requer considerar dimensões plurais. Por exemplo, a construção de futuros índices de qualidade da gestão pública local deve conter pelo menos 10 fatores, que medem características dos municípios em termos de:

- a. Corrupção: irregularidades em obras e licitações.
- b. Quadro administrativo: tamanho da burocracia e sua qualificação, recursos geridos pelo município.
- c. Má gestão: irregularidades nos trabalhos internos da administração e fiscalização do MPF.
- d. Desenvolvimento social: principalmente medidas do nível educacional da população.
- e. Vínculo trabalhista: corpo de funcionários celetistas.
- f. Processos administrativos: Tomadas de Contas Especiais.
- g. Processos judiciais: processos na Justiça Federal.
- h. Funcionários externos a organização: comissionados e assessorias contratadas.
- i. Transparência: irregularidades de transparência.
- j. Investigações pela PF.

## 7 Parte qualitativa: as entrevistas

Os fatores encontrados na análise anterior nos mostram o quão multifacetada é a qualidade da gestão municipal. O fato das irregularidades de má gestão se posicionarem em um fator diferente das irregularidades de corrupção claramente nos indica que esses fenômenos são diferentes e suas explicações e análises merecem atenção especializada. Como hipóteses de pesquisa nos perguntamos se a incapacidade de gestão por parte dos municípios pode também estar associada a uma incompreensão e falta de coordenação entre entes federativos. Em especial, o objetivo principal é captar o *gap* existente entre as demandas das instituições de *accountability* federais e a capacidade de resposta dos municípios brasileiros.

Nessa seção, analisamos em que medida os indicadores quantitativos encontrados podem ser matizados e/ou corroborados a partir da obtenção de dados qualitativos. Os indicadores são analisados quanto à sua profundidade e relevância através de entrevistas semi-estruturadas, a fim de se averiguar se têm alguma ressonância com o que é percebido e vivenciado pelas instituições de *accountability* e pela gestão municipal. As entrevistas pretendem levantar até que ponto as expectativas das agências de controle e a visão dos governos locais se encaixam ou estão absolutamente distantes. Se há um fosso entre o que é esperado / o que é de fato realizado, pode ser que esse fosso não esteja vinculado exatamente a uma falta de capacidade de gestão, mas a uma ausência de um diálogo maior entre as diferentes esferas governamentais. A ideia é garantir que os indicadores estarão encaixados com a realidade local e com as expectativas das autoridades do controle.

Mapeamos então as diferentes capacidades municipais, como por exemplo a capacidade de interlocução (os municípios compreendem a linguagem e métodos presentes nas demandas das instituições centrais?),

a capacidade de aproximação (existem canais para a solução de dúvidas sobre as políticas públicas federais que os gestores locais podem acessar?) e/ou a capacidade técnica (o corpo técnico necessita aprimorar algum tipo de técnica ou habilidade?).

### 7.1 A qualidade da gestão pública municipal de acordo com as instituições federais de *accountability*

A fim de entender melhor as dimensões da qualidade da gestão pública local e especialmente a sua interação com as instituições de *accountability*, realizamos uma coleta de dados qualitativa, por meio da técnica de entrevistas com elites. As entrevistas seguiram um questionário semi-estruturado, e a seleção dos entrevistados seguiu o critério de posicionamento institucional e de experiência profissional na área. Na primeira parte, utilizaram-se entrevistas com atores das instituições federais de *accountability*. Essas entrevistas foram realizadas entre 2014 e 2015 e também fazem parte do projeto “O Fortalecimento das Instituições de *Accountability* no Brasil”, realizado pelo Centro de Referência do Interesse Público da Universidade Federal de Minas Gerais. Nesse projeto, foram entrevistadas pessoas que têm um papel importante na formação da política de controle e responsabilização, habituadas a lidar com irregularidades.

Analisamos assim 64 entrevistas conduzidas com servidores públicos que trabalham nas instituições estudadas.<sup>32</sup> Os entrevistados são servidores em sua maioria com uma longa trajetória no serviço público. Muitos deles, antes de ingressarem nas suas respectivas instituições, já passaram por outros cargos públicos. Para os intuítos da presente pesquisa, foram analisadas as

<sup>32</sup> A primeira rodada ocorreu em junho de 2014, quando foram realizadas 48 entrevistas com membros da CGU, MPF, TCU e ministérios. Outras 16 entrevistas foram feitas no início de 2015 com membros da Polícia Federal e Justiça Federal.



questões específicas que tratavam dos municípios e sua capacidade de implementar políticas públicas definidas pela esfera federal.<sup>33</sup>

Quando perguntados sobre qual o papel dos municípios, em geral todos entrevistados alertam para a existência de um paradoxo: afirmam a importância desses e ao mesmo tempo a sua falta de capacidade para implementar as políticas de forma satisfatória. Aos municípios faltaria especialmente capacitação e pessoal qualificado. Esse paradoxo é apresentado por representantes de todas as instituições de controle, junto com o questionamento

O município é fundamental, porque é a ponta da linha onde o cidadão realmente busca esses serviços básicos aí. Agora, a gestão de como o dinheiro é feito para chegar até o município, eu acho que é bastante complicado. [...] Eu acho que a capacidade de gestão está muito baixa. Especialmente por conta disso, porque a gente tem um excesso de municípios e a gestão acaba sendo muito politizada e pouco técnica. É difícil ter carreiras, ter uma gestão qualificada no ambiente municipal (Entrevistado 10, Ministérios, 2014).

A gente vê que é fundamental melhorar o processo de gestão e governança dos municípios brasileiros. [...] esse aumento na importância do papel dele e do papel deles na execução das políticas públicas. Nós temos hoje, por isso, como educação, que o município é fundamental. Saúde, fundamental também. [...] *O senhor trabalha ou já trabalhou na sua instituição com processos que envolvem a baixa qualidade do serviço público oferecido pelos municípios?* Sim. Nós temos visto uma grande dificuldade, por exemplo, no planejamento da execução das políticas públicas no âmbito dos municípios. Dificuldade na realização de projetos, na contratação desses projetos. E o que a gente observa muitas vezes é que como a etapa de planejamento da política pública ela não é feita de forma adequada, às vezes até por insuficiência de meios, que o município muitas vezes não consegue, não tem quadro, não tem estabelecimento de prioridades adequadamente claras por parte do prefeito, a gente observa uma dificuldade muitas vezes na contratação desses projetos, em fazer o planejamento das obras, das políticas, dos serviços, e isso redundam em uma baixa qualidade na prestação de serviço público (Entrevistado 47, TCU, 2014).

Os municípios teriam um papel muito importante por causa da capilaridade porque realmente é uma estrutura muito capilar no nosso país, né? Não há como você implementar determinadas políticas públicas da educação, saúde, sem contar com os municípios. Só que os nossos municípios também são extremamente frágeis do ponto de vista técnico, do ponto de vista moral, do ponto de vista estrutural mesmo. São muito frágeis, o que a gente vê de forma geral é que o governo federal leva em conta os municípios para fazer as grandes políticas, saúde, educação, enfim, todas elas, mas há uma grande quantidade desses recursos que simplesmente não tem sucesso, não são bem sucedidos porque ou os municípios

não têm estrutura para lidar bem com esses recursos ou simplesmente os recursos são desviados e a gente simplesmente não percebe (Entrevistado 35, MPF, 2014).

O problema da falta de capacidade de gestão dos municípios esbarraria justamente na ausência de assessorias de qualidade, como a assessoria jurídica, o que levaria os municípios a cometer erros não por dolo, mas por desconhecimento da legislação. E, ainda, há o problema das nomeações políticas:

O maior problema é primeiro, nos pequenos municípios a falta de estrutura administrativa. Tem municípios por aí que não tem sequer um advogado que dê uma assistência adequada para o prefeito. Existem aí muitas vezes, as pessoas erram até por falta de conhecimento e não por dolo ou corrupção. Então eu acho que esse arcabouço jurídico mínimo sério evita muita coisa, se você tiver uma assessoria jurídica de qualidade você evita erros, e principalmente você se acautela com a corrupção. [...] Falta de uma assessoria jurídica adequada para esses municípios. Esses municípios não tem quadro próprio de advogados. Muitas vezes o advogado é membro do partido que ganhou a eleição, e aí o prefeito nomeia o advogado do partido para ser assessor, que é uma coisa que não funciona, que o advogado da prefeitura sempre tem que ter uma independência até ideológica, até política e funcional do prefeito, sob pena de daqui um pouco ele ser mais um correligionário, do que na verdade exercer a função de advogado (Entrevista 49, JF, 2015).

Os municípios seriam uma peça-chave na implementação das políticas, por serem o ente mais próximo dos cidadãos, aquele que está em contato direto com a população: “a vida, o mundo, a existência das pessoas é no município. Ninguém mora no estado, todos moram no município” (Entrevistado 19, TCU, 2014). De um ponto de vista da proximidade, a municipalidade teria muito mais condições de conhecer as necessidades dos cidadãos e implementar as políticas públicas de acordo com elas, de uma forma mais coerente. Entretanto, não basta que o Governo Federal defina estratégias e prioridades se o governo local não estiver preparado para colocá-las em prática. Este último não contaria com pessoal técnico especializado, capaz de preparar projetos e gerir adequadamente os recursos – “E quando tem recurso financeiro, quando o Governo Federal ou o estado coloca recursos à disposição desses municípios, eles não têm os meios para executar, não tem como aplicar de forma boa, correta” (Entrevistado 19, TCU, 2014) – e isso seria ainda mais grave em se tratando dos municípios menores:

O que a gente vê com muita frequência é... falta de capacidade técnica e operacional de os municípios tocarem essas políticas. [...] *Entendi. O senhor considera que é mais ou menos homogêneo esse problema? Esse problema... ele ocorre de forma sistêmica nos municípios de pequeno porte, médio porte ocorre... mas não de forma tão generalizada e nos municípios maiores tem mais estabilidade, né?! Essas políticas... elas são conduzidas de forma mais estável* (Entrevistado 18, Ministérios, 2014).

Exceção de um ou outro município rico, São Paulo, Rio de Janeiro, talvez Belo Horizonte, não sei, mas a maior parte do Brasil tem baixa capacitação, é um país com poucos recursos financeiros, baixa produtividade da

<sup>33</sup> Perguntas sobre os municípios: Na opinião do(a) senhor(a), qual o papel dos municípios na implementação das políticas públicas? Atualmente, como o(a) senhor(a) avalia a capacidade de gestão no plano dos municípios brasileiros? Quais os desafios e as condições dos municípios para assumir esse papel? O(A) senhor(a) trabalha ou já trabalhou com os processos que envolvem a baixa qualidade do serviço público oferecido pelos municípios?

economia, então teoricamente é muito interessante que os municípios executem as políticas públicas, eles tão mais próximos dos cidadãos, aquela história toda, mas na prática eles não tem capacidade técnica (Entrevistado 02, TCU, 2014).

eu acho que é o município que possibilita a verdadeira participação da sociedade, então os municípios é o que está próximo da população. *E de acordo com a experiência da senhora, como a senhora avalia a capacidade de gestão dos municípios brasileiros? É muito baixa, só aqueles municípios maiores é que tem assim essa capacidade de gestão, no mais é um problema* (Entrevistado 23, MPF, 2014)

A falta de capacidade técnica seria agravada pela alta volatilidade eleitoral, que leva as prefeituras a trocarem completamente seus quadros a cada eleição, não deixando nenhum tipo de aprendizado técnico sobre as políticas para os novos gestores:

Falta ainda profissionalização dos quadros que tratam da educação no município, dos quadros gestores, da falta de plano de carreira, da falta de uma política permanente de gestão de algo que é permanente então muda-se governos, prefeitos são eleitos, muda-se equipe, muda-se visão, muda-se prioridades, então isso ainda precisa de um processo de amadurecimento, um profissionalismo capaz de conviver com o processo democrático que é a alternância de poder, mas que precisa separar essa política de estado das questões eminentemente eleitorais, políticas e partidárias (Entrevistado 28, Ministérios, 2014).

Hoje eu diria com 100% de certeza que a grande maioria dos municípios não está preparada para executar políticas públicas. Seja por falta de qualificação né, dos servidores né, alguns não tem nem estrutura material para fazer frente a esses desafios né, falta ainda um pouco de estabilidade institucional nos municípios né. A gente vê aí que passa eleição, segue outra eleição e os quadros são trocados, a grande maioria das prefeituras não tem quadro próprio. Não tem carreiras específicas próprias, com base na meritocracia, no concurso público, na qualificação, na capacitação, não tem um planejamento estratégico né, para executar as políticas públicas, para executar os orçamentos. Não tem metas, não tem políticas de pessoal (Entrevistado 21, TCU, 2014).

Principalmente os municípios pequenos e médios, a capacidade de gestão é muito limitada. E a falta de continuidade política também é muito grande. Há um fenômeno interessante, que essa descontinuidade provoca, os municípios são praticamente reinventados a cada 4 anos, então não há continuidade nenhuma nessas políticas porque quando muda de prefeito às vezes o prefeito anterior não deixa nem sequer a documentação adequada para o prefeito posterior lidar com as verbas que ele pode ter. [...] A gente tem casos aqui engraçados, assim. Engraçados para não dizer tristes mesmo. Em que o governo federal próximo ao limite do mandato começa a fazer muitos convênios com os municípios e põe a prestação de contas para um mês depois da entrada do novo prefeito. Então o prefeito anterior recebe o dinheiro, se ele for eleito ele presta contas, mas se ele não for eleito, ele gasta o dinheiro, desaparece com a documentação e deixa lá para o prefeito posterior prestar contas (Entrevistado 35, MPF, 2014).

De uma forma geral, todas as narrativas expressaram a importância dos municípios no processo de implementação das políticas públicas e a sua falta de capacitação. Como sugestão de melhorias, a necessidade de capacitação dos servidores e uma redução nos cargos comissionados sempre aparecem:

Nós precisaríamos qualificar melhor os servidores, principalmente, os municipais, qualificação, e, outra coisa, concursos públicos sérios que viabilizem o ingresso de pessoas que tenha o perfil e que tem o conhecimento necessário para desenvolver as tarefas que são exigidas no município, no estado e na união (Entrevista 42, MPF, 2014).

primeiro, os quadros de todos os agentes da administração, todas as estruturas governamentais, estruturas dos ministérios, secretarias de estado e de município, tem que ser quadros permanentes. Entendo que a profissionalização desses quadros vai reforçar, e muito, o compromisso desses quadros com as suas próprias instituições, com os desideratos que elas querem alcançar (Entrevista 8, TCU, 2014).

De uma forma geral, os municípios não contariam com uma estrutura de controles internos, e isso os fragilizariam. A presença desses controles internos municipais facilitaria, inclusive, o próprio controle realizado pelas instituições federais:

Se a gente tivesse bons controles internos nosso trabalho seria muito facilitado. Se funcionasse melhor no município a auditoria interna dele, se o prefeito tivesse preocupado, tivesse mecanismos de governança para acompanhar as suas ações, tivesse indicadores, tivesse planejamento estratégico, metas, com indicadores de desempenho, tudo isso facilitaria muito o nosso trabalho (Entrevista 47, TCU, 2014).

Então, a estruturação de órgãos similares a CGU e a gente já observa isso, essa talvez seja a minha principal sugestão não só os gestores, porque hoje a gente já observa isso no governo federal. Há uma reclamação de que controle está mais bem preparado que os próprios órgãos, né? Agora é o jeito de combater corrupção, combater má gestão é se esses órgãos começarem a se estruturar melhor e a CGU vem contribuindo pra isso, no período mais recente a gente vem já observando, se articulando, dividindo metodologia, né? Mostrando pra eles como a CGU trabalha, eles estão se desenvolvendo, os órgãos estaduais e municipais estão se desenvolvendo. Eu diria a principal sugestão (Entrevista 6, CGU, 2014).

## 7.2 A qualidade da gestão pública municipal de acordo com os servidores municipais

Para contrastar com as opiniões dos órgãos federais responsáveis pelo controle dos municípios, foram entrevistados os próprios servidores municipais. Entendemos como crucial entender a gestão pública local do ponto de vista daqueles que trabalham diretamente com o tema, que recebem os recursos federais repassados e que devem implementar as políticas. São esses servidores

a primeira ponte entre os cidadãos e o poder estatal. São eles que têm contato direto com a cotidianidade dos municípios e seus desafios.

A princípio, a pesquisa visava entrevistar membros das organizações da sociedade civil local e os próprios gestores municipais. Contudo, entendemos que, por um lado, a sociedade civil local no Brasil está em uma situação fragilizada e ainda sofre represálias e coações quando tenta se manifestar contra o poder público local. Por esse motivo, entendemos que essas entrevistas demandariam um cuidado muito maior em termos de segurança dos entrevistados – justamente por se tratar de tema tão sensível como má gestão local – que a pesquisa não conseguiria garantir nesse momento.<sup>34</sup> Fica como sugestão para trabalhos futuros complementar os achados com a visão da sociedade civil local.

Por outro lado, a pesquisa visava também entrevistar os próprios gestores locais (prefeitos e secretários municipais). Contudo, também entendemos que esse público-alvo representaria uma dificuldade para a análise dos dados. Como ocupam posições políticas e de confiança, não teriam abertura para falar sobre os casos de má gestão e de relacionamento com outras instituições de governo.

Por esses motivos, a pesquisa se concentrou nas entrevistas com servidores municipais. Entrevistamos os servidores municipais pioneiros no curso de Especialização em Gestão Pública com Ênfase em Governo Local da ENAP. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com a intenção de captar o fosso existente entre as demandas das instituições de *accountability* federais e a capacidade de resposta dos municípios brasileiros.

O curso de especialização em Gestão Pública com Ênfase em Governo Local foi o primeiro dirigido especificamente para funcionários públicos municipais responsáveis pela tomada de decisão. O curso tinha o objetivo de aumentar a capacidade dos municípios de utilizar ferramentas e instrumentos de planejamento, orçamento, governança, gestão de riscos, elaboração e monitoramento de projetos, associados a conhecimentos técnicos de gestão pública municipal, gestão metropolitana, gestão de políticas de infra-estrutura local e planejamento territorial.

Foram oferecidas 120 vagas, distribuídas em quatro áreas de concentração: Gestão Pública Local, Gestão Metropolitana, Planejamento Territorial e Infra-estrutura Local. Pelos objetivos da presente pesquisa, foram entrevistados alunos das áreas de Gestão Pública Local (3) e Infra-estrutura Local (4). É importante destacar que os alunos do curso representam uma parcela de alta escolaridade da gestão pública municipal, e que todos já deveriam ter alguma experiência nas áreas de ênfase do curso: os alunos deveriam ter diploma de graduação em curso de nível superior reconhecido pelo Ministério da

Educação (MEC) e três anos completos de experiência na administração pública, no emprego público municipal, distrital ou no consórcio. A especialização estava assim direcionada a servidores, efetivos ou comissionados, e empregados públicos municipais e distritais e servidores e empregados de consórcios municipais, ocupantes de cargos efetivos e/ou em comissão, em exercício em administração direta ou indireta municipal ou distrital em áreas relacionadas a planejamento, orçamento, gestão, administração, obras, infra-estrutura, transporte e planejamento urbano.

Em junho de 2018, sete alunos da pós-graduação da ENAP foram entrevistados via *Skype*, com a ajuda da coordenação do curso – 4 da região Sudeste, 1 da região Nordeste e 1 da região Sul.<sup>35</sup> As entrevistas foram realizadas pela pesquisadora e foram gravadas. Todas as entrevistas tiveram caráter sigiloso e duraram cerca de 30 minutos. As informações prestadas foram transcritas e tratadas anonimamente.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que a grande maioria dos entrevistados possuíam no mínimo sete anos de experiência na gestão do município – a exceção foi um entrevistado que havia entrado há um ano e oito meses na gestão municipal. Dois entrevistados estavam na faixa de 30 a 39 anos, quatro na faixa de 40 a 49 anos e um na faixa de 50 a 59 anos. Os cursos superiores nos quais são graduados variaram bastante: Direito, Arquitetura, Administração, Tecnologia da Informação, Gestão de Recursos Humanos, Marketing e Analista de Sistemas. Todos já ocuparam cargos em comissão dentro das suas prefeituras e já rodaram bastante dentro da administração municipal, inclusive mudando de áreas: “Eu estou na prefeitura, sou cargo efetivo desde 2000, estou lá há 18 anos, desde 2006. Há 12 anos, ocupo cargo em comissão, o primeiro de comissão foi de assistente na recém-criada ouvidoria” (Entrevista 4, 2018);

Já rodei tanto. [...] Lá, em 2010 eu entrei na secretaria de educação, educação e desporto, eu era estagiário e trabalhava no setor de desporto com ações esportivas para a comunidade do município, de verão, daqueles eventos esportivos para estudantes, após fui para secretaria de justiça social e segurança, hoje de assistência social, fui gerente, era termo que se utilizava como cargo era agente de ações de inclusão social, eu coordenava programa de pré-vestibular nos bairros, que se chama pré-ensem nos bairros, que atendia a mais de 500 alunos por ano, em todos os bairros do município além de coordenar as demandas municipais e atividades como casamento coletivo, entrega de diplomas pra programa federal [...] Há um ano e meio eu to desenvolvendo no setor de comunicação da prefeitura, um dos coordenadores das mídias sociais do governo (Entrevista 6, 2018).

Eu estou nesse cargo há 7 anos, nesse cargo efetivo, já ocupei cargos comissionados a nível de gerência lá na prefeitura, por aproximadamente 5 anos. No momento não estou em cargo comissionado ou de gerência (Entrevista 7, 2018).

<sup>34</sup> Como exemplo do perigo que representa no interior do país ser ativista e denunciar, ver o relatório da organização internacional *Global Witness*, que traz o Brasil como o país mais perigoso para ativistas ambientais <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/a-que-pre%C3%A7o/>

<sup>35</sup> Semana de 18 de junho a 22 de junho.

Todos os entrevistados realizam trabalhos dentro da administração pública municipal que potencialmente podem estar envolvidos em problemas de má gestão como aqueles identificados pela Controladoria-Geral da União, desde a elaboração de convênios, contratos, licitações, gerenciamento de equipes, recursos humanos, gestão do patrimônio:

Hoje eu faço avaliação do patrimônio, vou dar um exemplo, a gente tem uns prédios de terceiros locados a prefeitura para que secretarias sejam estabelecidas, anualmente, de cada contrato a gente precisa fazer avaliação do contrato de locação, vai para área de patrimônio e nós técnicos fazemos levantamento amostrais de imóveis com mesma característica do que tá sendo avaliado, a gente vai no mercado, procura ofertas, usa sistema próprio que coloca amostras, faz cálculo estatístico, em cima disso a gente vai analisando, se amostra é viável, até chegar ao valor referência do aluguel ou compra de imóveis da prefeitura (Entrevista 2, 2018).

Hoje eu trato das questões burocráticas inerentes aos servidores públicos, é processos de maneira geral, vamos dizer assim, processo seletivo, concurso público, elaboração de projeto de lei para tramitação de algum benefício de servidores, estatuto, às vezes a gente elabora alguns projetos de lei também, análise processual de servidores, cadastro de servidores no sistema, análise de ponto e frequência, nomeação [...] e exoneração (Entrevista 5, 2018).

Surgiu como algo não perguntado explicitamente, em um dos casos, um sentimento de subaproveitamento do potencial do servidor, muito associado à mudança de governante no município, constantemente ressaltada pelos entrevistados:

Bom, o trabalho que desempenho hoje, com a mudança do governo municipal eu me sinto hoje subaproveitada sendo bem sincera. Antes de vir pra cá há muito tempo fui deslocada pra coordenadoria regional, que é organismo local pra questões mais peculiares das regiões e lá nessa coordenadoria regional cuida das questões relacionadas ao transporte naquela região. É uma ação, enfoque mais fragmentado, eu estando mais habituada a ter a visão sistêmica, a lidar com o todo, tive que me adaptar e pensar localmente, especificamente pra aquela região como transporte pode ser melhorado (Entrevista 4, 2018).

Na parte específica sobre os municípios, assim como os funcionários dos órgãos de controle, os servidores municipais consideram os municípios fundamentais na implementação das políticas públicas,

Bom, eu acho que o papel do município é fundamental e é imprescindível, porque tendo em vista que o município em que trabalho hoje é um município pequeno, toda e qualquer ação da prefeitura, ela é vista em todos os distritos, eu acredito que a implementação dessas políticas públicas sendo feitas pela prefeitura, com reconhecimento e respaldo da sua área atuação, ela é de suma importância, até porque essa implementação você consegue ver e ter vários nortes, consegue nortear muita gente (Entrevista 5, 2018).

Especialmente as novas responsabilidades e competências trazidas pela Constituição de 1988, o que requer, inclusive, a transferência de muitos recursos públicos:

Essencial, como que vou colocar, município tá mais próximo ao cidadão, diante da Constituição de 88, as competências para a prestação de serviços público e outras responsabilidades dos municípios foram muito grandes [...] é muito importante são muitas competências, [...] precisam de bastante recursos e uma boa gestão para a administração dessas competências (Entrevista 7, 2018).

O papel dos municípios é ressaltado principalmente nas áreas sociais: “Tem um papel fundamental em relação a parte social, da educação, cultura, na parte de desenvolvimento social, dentro das áreas humanas” (Entrevista 3, 2018) e pela sua proximidade com o público-alvo das políticas: “município tem papel muito importante, é o que está mais próximo, afinal de contas ninguém vive no estado, ninguém vive na união, vivem no município” (Entrevista 4, 2018).

De forma interessante, quando questionados sobre o contato que têm com casos de má gestão, vinculados ao desperdício de recursos públicos, nenhum dos entrevistados citou exemplos concretos. Eles associam a má gestão com a atuação do servidor da linha de frente, que entrega o serviço ao cidadão: “Como nós não lidávamos com finanças, recursos próprios dos municípios, [...] não posso afirmar a questão do desperdício de recursos públicos, mas na questão da gestão da coisa pública, isso sim” (Entrevista 4, 2018). Para responder, todos se voltaram para questões mais estruturais do trabalho interno na administração municipal. Por exemplo, a importância de se fazer amostras condizentes com a realidade e do acompanhamento de metas. O fato dessas falhas mais estruturais serem conectadas com a má gestão corrobora o fator “má gestão” da análise fatorial, pois está conectada com irregularidades de infra-estrutura da prefeitura:

O que eu vejo é que é importante a gente ter um bom conhecimento e sabendo fazer a gestão, quando a gente vai pegar um processo e avaliar um imóvel, a gente tem que ter muito critério, não é pegar amostra por amostra. Vou pegar qualquer tipo de amostra e colocar no meu trabalho, uma amostra pode desvirtuar conjunto de informação que você tem, [...] isso é importante porque você acaba aferindo amostras muito próximas da realidade e não desvirtua o valor. Se você pegar divergente, você acaba desvirtuando todo o trabalho (Entrevista 2, 2018).

Posso falar do que eu via antes. Eu respondia relatórios de auditoria, eu participava de reuniões com controladoria, tinha a questão da prestação de contas, tinha acompanhamento mensal, tinha das metas, porque nós trabalhávamos por metas lá e as metas estavam relacionadas ao planejamento estratégico (Entrevista 4, 2018).

Questões de falta de comunicação interna apareceram, questões essas mais difíceis de serem captadas pelos relatórios da CGU. Estes captam apenas o que foi feito e não analisam projetos que foram concebidos mas que nem chegaram a ir para frente, e não alcançam os problemas de ingerência internos à administração municipal. Os exemplos citam prefeitos e secretários divergindo e impedindo o encaminhamento adequado das ações:

Na má gestão o que eu vejo é a parte de comunicação, neh. Quando se trata de falha na comunicação, isso traz má gestão na administração pública porque não se encadeia os comandos e isso acaba trazendo falha na gestão. Um exemplo claro seria o prefeito ser de um seguimento/partido, os secretários de outro partido, onde o prefeito tem um viés de encaminhamento das ações e o secretário outro viés e aí existe conflito no comando das ações, interfere no comando dos subordinados, há falha na comunicação, a coisa não acontece, fica descrédito na administração devido a falha de comunicação (Entrevista 3, 2018).

Nas questões político-partidárias, os cargos comissionados são o principal alvo das críticas. É pontuada a existência de cargos apenas para agradar as alianças políticas e que não agregam nada efetivamente à gestão local:

uma questão de má qualidade da gestão do serviço público hoje que influi diretamente nisso são as alianças políticas, os compromissos, a politicagem em geral, porque às vezes, puxando a sardinha pro meu lado, para minha área, minha função, por conta de gastos, um dos maiores gastos que a prefeitura tem é a estrutura de pagamento, a folha da saúde e da educação ela é uma folha muito inchada, de maneira geral, e as vezes esse custo poderia ser reduzido por cortar alguns cargos que não fazem diferença se existem ou não. Eles só fazem diferença de maneira onerosa, na folha de pagamento, já é um ponto que posso definir como má gestão e desperdício de recursos públicos (Entrevista 5, 2018).

Além da questão das transições de governos, a centralização na figura do prefeito também é citada como questão de má gestão, centralização essa que muitas vezes leva à recusa de projetos importantes, algo classificado como má gestão:

Um outro tópico é freqüentemente, não sei se você tem contato com governos locais, freqüentemente transições de governo você vê que obras que foram feitas num ano, e no início do novo mandato as obras são refeitas. Então é sempre essa odisséia, sempre fazendo a mesma coisa, esse é um segundo ponto que consigo expor como má gestão. Um terceiro ponto que posso citar como negativo na má gestão pública municipal é a questão do gestor ser autocrático, centralizador e achar que tem domínio técnico de todas as competências, de todos os cargos que existem na estrutura. Muitas das vezes a gente conduz um projeto que demanda tempo, você na atual conjuntura sabe que pra você elaborar um projeto que dê certo, você precisa de elaborar projeto que seja eficiente, eficaz e dentro dos prazos, a gente muita das vezes gasta tempo, perde tempo, fazendo levantamento, vendo todas as necessidades, consegue pontuar tudo isso [...] muita das vezes a apresentação desse tal projeto, ele é simplesmente vetado, nem querendo saber ao menos o teor do projeto, simplesmente por uma mudança de procedimento, isso também classifico como má gestão e desperdício de recursos públicos (Entrevista 5, 2018).

Mais uma vez o fator político parece impedir a continuidade das políticas. A mudança de gestão a cada quatro anos leva a um recomeço do zero de vários projetos:

às vezes a política implementada por um gestor é muito boa mas quando aí entra o cenário político aí acaba por não dar continuidade. *Entrevistador: entendi, aí você está falando que troca o governo e aí pára a política e*

*não continua.* [...] gente precisa ter um instrumento que consolide, com mais responsabilidade, tem muitas políticas que os municípios podem abraçar, mas aí depende de emendas parlamentares, recursos, às vezes fica no meio do caminho (Entrevista 1, 2018).

A problemática partidária dentro da gestão interfere sobremaneira na implementação das políticas:

Existe sempre uma política contrária, de partidos, que interfere nisso. Essa segregação de partidos dentro de uma prefeitura, isso interfere no acontecimento dessas políticas públicas. Porque o que acontece, o gestor, que seria o prefeito, para ele poder ganhar as eleições, ele fraciona a suas linhas de comando, ficando com as principais, mas as outras que eles interpreta que não são as principais linhas de comando acabam tendo outro seguimento, sendo levadas por outros partidos, que não acompanha o plano plurianual, não acompanha a parte orçamentária, isso ocasiona problemas sérios dentro de uma administração (Entrevista 3, 2018).

A dependência excessiva dos recursos da União, a falta de conhecimento de onde buscar outros recursos (convênios, editais etc) e a dependência de alianças políticas para conseguir acesso a emendas parlamentares – financeiramente os municípios enfrentam muitos obstáculos:

só que tem que a gente pra fazer qualquer tipo de implementação, na crise que a gente vive dentro dos municípios, de repente se vincula a necessidade de ter aporte federal com repasse e tudo. [...] então pra que a gente tenha uma política para manutenção da rede hospitalar, a cada ano a gente tá tendo decadência própria do sistema, com prédios deteriorados, sistemas, equipamentos deteriorados, por falso manuseio de rotinas e manutenção (Entrevista 2, 2018).

Além disso, quando há recursos e estes são corretamente empregados pelos municípios, ainda enfrentam o não conhecimento por parte dos cidadãos de que as políticas existem. Faltaria a correta divulgação dos serviços prestados:

Eu acho que ele [município] é fundamental para o desenvolvimento das ações, cabe aos gestores se organizarem, fazer um planejamento para que se tenha realmente um funcionamento como se deve das políticas públicas, eu vejo que a população clama pela políticas públicas mas falta real divulgação dos governos em chegar a população e informar que tem essas políticas e que cidadão pode participar e utilizar (Entrevista 6, 2018).

Atualmente, os entrevistados avaliam como ruim a capacidade de implementação de políticas pelos municípios brasileiros: “Olha, eu acredito, a minha avaliação hoje da capacidade é mínima, apesar de existirem recursos, existem instrumentos” (Entrevista 5, 2018). Como sugestões de melhoria, surge a necessidade de especialização em um órgão que cuide só dessa implementação de forma técnica e não política (como já disse, o fator político é bastante criticado pelos servidores municipais):

de repente algum órgão que só trate dessas questões, de forma técnica, que tenha profissionais que saibam elaborar, profissionais que gostem da matéria, que tenham qualificação sobre a matéria que é a política



pública, não é dizer você sabe fazer a política pública [...] vinculada só pras pessoas estarem pensando nisso, a partir das outras secretarias, a gente podia ir em cada a partir de cada uma delas, esse grupo de trabalho geral, mais consistente, mais sólido, sobre a política pública (Entrevista 2, 2018).

Nessa falha de comunicação entre os gestores locais e os federais, aparece a questão da possibilidade de adequação das políticas públicas à realidade local, possibilidade essa muitas vezes ignorada pelos servidores locais:

Tem falha de comunicação, uma questão organizacional, porque a política pública ela vem desenhada, já vem pronta pelo governo federal e devem ser apreciadas tal qual projetadas em cada município, essa aplicação, existem questões que podem ser dialogadas, adequações que são permitidas ser feitas, mas aquele servidor que tá lá na ponta não tem esse conhecimento, ele acredita que exista uma limitação maior do que é real (Entrevista 4, 2018).

Eu acho que muitas vezes falta esse diálogo entre os entes públicos, entre governo federal e municipal para saber a real forma de se atingir a população. Eu vejo que vem tudo muito de cima pra baixo, o governo federal muitas vezes traz uma coisa pronta e as vezes não é característica do município, neh. Nem sempre a necessidade e a forma de divulgação pro meu estado é a mesma forma de atingir quem está no norte e nordeste do país, falta esse link para que as políticas públicas sejam realmente propagadas e funcionem da melhor forma possível (Entrevista 6, 2018).

Essa interação com o Governo Federal é tão importante justamente para melhorar a comunicação e a adequação das políticas públicas, inclusive por termos um território nacional tão grande, com municípios tão diversos:

Maior desafio pelos municípios é primeiro, agora sim posso falar de comunicação, de melhor interação com governo federal na elaboração, a efetiva participação dos municípios na elaboração das políticas públicas. Pra evitar essas falhas na ponta, a questão da eficácia, de fato atinja o resultado pretendido. Porque a gente tem território tão grande e peculiaridades pra cada região que o desenho ele pode não ser o melhor pra região por exemplo, norte e sul do país, extremos opostos, essas proporções e especificidades devem ser consideradas (Entrevista 4, 2018).

A comunicação entre as esferas municipal, estadual e federal é sempre retomada como algo central:

criar órgãos ou ferramentas que governo federal e que o governo federal e municipal e o estadual consigam ter diálogo para que a política pública consiga ser implantada, né. Você vê que os governos surgem, é tempo curto quatro, após isso daí, acaba que não se tem esse diálogo. Foi muito isso que eu vi aqui no ENAP, tem muitas coisas boas que o governo federal faz que se fosse ver entre todos os 78 municípios que estão aqui, 55 não sabiam que esses programas existiam, que a forma de trabalho existia, então eu acho realmente que falta esse incentivo talvez do governo federal mas também com a responsabilidade do governo municipal e estadual para se organizarem e estabelecerem essa forma essa comunicação (Entrevista 6, 2018).

A pós-graduação na ENAP serviu, inclusive, para os servidores perceberem que nem todos os municípios brasileiros estão no mesmo estágio de maturidade quando se trata da implementação de políticas e programas federais (aqui ressalto o viés do público-alvo da pós-graduação, que atingiu servidores que já estavam de certa forma mais bem preparados):

Mas a gente sabe principalmente aqui nesse estudo, essa pós-graduação que estamos fazendo aqui, nós tivemos oportunidade de ter contato com vários colegas de municípios de todos os tamanhos, os municípios do Brasil e a gente vê que nem todo mundo tá preparado pra poder suportar e gerir esse tipo de programas, apesar de que os colegas que estão aqui a maioria é bem preparado, mas pelas próprias experiências que esses colegas trouxeram dos municípios deles, é uma realidade bem diferente do que temos na cidade minha (Entrevista 7, 2018).

Outro desafio enfrentado pelos municípios é a questão de formalização das políticas, a escrita clara e objetiva dos projetos:

Olha só, hoje um dos maiores e o principal desafio é gerar recurso mas também acho que a gente ainda formaliza muito pouco e muito mal as ações para a política pública, escreve pouco e indevidamente as questões de política pública. [...] vê leituras que não consegue definir o que que tá pedindo ali pra política pública. Eu já vejo isso em outras áreas, da administração pública, escreve muito pouco, e às vezes escreve sem muita compreensão. Eu acredito que a gente escreve pouco e sem muita consistência na apresentação de política pública (Entrevista 2, 2018).

Os entrevistados também foram indagados sobre quais áreas da administração pública sofrem mais com a má gestão no nível municipal (sete áreas foram listadas: licitações, convênios, execução de contratos, obras, folhas de pagamento, programas de transferência de renda e concessões públicas). A execução de contratos e licitações são as campeãs em termos de notas altas (com elevada percepção de má gestão por parte dos servidores) seguidas de perto das obras, do outro lado, convênios e concessões públicas obtiveram as notas mais baixas e a folha de pagamento é vista como pouco problemática:

eu creio assim que mais na parte de execução, as empresas às vezes mostram documentos daqui a pouco quando vai comprovar aquele documento tá já vencido, a questão de licitações desertas também, as questões também de empresas comungadas com outras, isso dificulta a gestão no sentido de avançar, às vezes perde prazo [...] então daqui a pouco a empresa mostra documento que tá tudo legalizado, daqui a pouco tá impedida no cadastro federal (Entrevista 1, 2018).

Licitações, ainda temos problemas. Convênios, a gente tem muita incidência de erros na concepção dos convênios, na gerência, na fiscalização dos convênios, a gente ainda tem que aprimorar mais ainda. A gente ainda executa contratos muito mal, a gente tá tendo problema muito sério, você vai ter termo de referência, escopo, detalhamento específico, não entende o que está sendo mencionado, pedido, tem que melhorar a administração muito nesse aspecto, a gente vai tocando a vida, necessidade de produzir, nossos trabalhos ainda

estão muito aquém no status de gestão pública. Folha de pagamento eu acho que é uma boa nota, algumas coisas são pertinentes, não tão diretamente ligada a folha, depende do gestor, peca por não ter plano de cargos carreiras e salários, é uma segunda ação, impacta a folha, mas depende de quem produz a folha, mas a folha hoje tem sistemas para controlar, então eu acho uma boa nota. Obras é um grande problema, eu convivi bastante tempo com obras, fui fiscal, tem sérios problemas, [...] a gente tem problema quando o orçamento da obra é executado, porque a maioria dos profissionais não são qualificados, depois isso vai resultar numa fiscalização errada, as vezes são profissionais que não tem experiência, isso tudo oriundo de uma concepção errada, porque eu já disse anteriormente quando você vai participar de processo licitatório e você faz termo de referência, escopo projeto básico e vai pro processo aberto de licitação, acho que isso você tem que colocar produto sem que as pessoas que participem tenham dúvida e hoje quando a gente vê elementos técnicos, você fica com dúvida [...] orçamentos mal executados vão criar problemas futuramente como os aditivos, ratificações, então a gente peca muito (Entrevista 2, 2018).

Sobre a folha de pagamento, todos ressaltaram que já é um aspecto automatizado da gestão pública local, os problemas surgiriam, por exemplo, dos atrasos nos repasses do Governo Federal:

em relação a folha de pagamento, eu não vejo problema, como é tudo sistematizado [...]. O problema de arrecadação é que recursos que é destinado para área da saúde demora, o repasse do governo federal, recurso da assistência, tem demora do repasse, todos os recursos que dependem do governo federal existe uma demora e acaba sofrendo na parte de pagamento, porque alguns desses recursos é destinado ao pagamento de funcionários, recurso do FUNDEB, do SUS, isso às vezes interfere no pagamento. Na parte em relação ao governo federal, um atraso. Mas em relação ao pagamento em si, dentro da folha, não vejo nenhum tipo de problema (Entrevista 3, 2018).

Sobre os contratos, assim como nas obras, a grande questão seria a ausência de uma fiscalização adequada:

o que eu percebo na execução do contrato é que não dão treinamento adequado aos fiscais, são nomeados, mas não tem treinamento adequado, até existem as falhas, como não tem treinamento não sabem o que cobrar, até mesmo o tipo de serviço prestado o nomeado não entende da área, aí existe essa falha (Entrevista 3, 2018).

Como as licitações se mostraram um problema recorrente na análise dos relatórios da CGU (vinculadas inclusive ao fator corrupção), o questionário perguntou especificamente quais os obstáculos enfrentados pelo município para cumprí-las de forma adequada. Surgiu, por exemplo, a questão de projetos básicos construídos sem especificações importantes, o que impediria o planejamento de orçamentos condizentes com a realidade e levaria a um número elevado de termos aditivos:

eu já fiz muito parte de processo licitatório, trabalhei anos com orçamento de obra, a gente faz, 99% de tudo que a gente faz, vai gerar orçamento é a partir de projeto básico, e projeto básico quando você recebe e vai fazer o orçamento, você precisa ter conhecimento. Eu quando

comecei a fazer parte da equipe de orçamento [...] eu já participei de processo de licitação fazendo os orçamentos e a gente recebe o projeto básico e você tem que desenvolver projeto e nem sempre as informações que são necessárias para o orçamento estão no projeto básico, então isso vai da vivência de cada profissional, eu acabei me especializando em engenharia de custo pra poder aperfeiçoar e fazer orçamento muito mais próximo da realidade para evitar termos aditivos. Mas a maioria que acontece, as pessoas são desqualificadas para fazer o orçamento, você tem um numero X elevadíssimo de termos aditivos, porque as pessoas que vão fazer o orçamento não estão qualificadas a fazê-lo (Entrevista 2, 2018).

Nas licitações, a questão do menor preço costuma ganhar vantagem sobre a qualidade dos produtos:

o que acontece, na parte licitatória, quando se é feito o pregão eletrônico, se compra mercadorias neh, com qualidade muito inferior devido ao preço neh determinado no lance dos pregões, isso influencia muito nas aquisições, mesmo que o fornecedor apresente a mercadoria inicialmente, quando vai entregar, mas é feito assim mesmo uma análise muito superficial das pessoas que recebem o produto, acaba você comprando um produto de péssima qualidade (Entrevista 3, 2018).

Esse dilema preço *versus* qualidade também aparece quando afirmam que os municípios precisam aprender a não direcionar as licitações:

eu observo que na licitação os maiores obstáculos são na especificação do objeto, existem limitações, a gente não pode direcionar, a questão do melhor preço nem sempre representa melhor custo-benefício pro município, estamos muito incipiente nisso, precisamos aprender a especificar de forma a não direcionar mas exigir a melhor qualidade (Entrevista 4, 2018).

Mas de uma forma geral, as licitações são vistas com bons olhos. Como sugestões, os municípios poderiam ter equipes especializadas no assunto:

as licitações pelo menos que eu tenho notícia, são relativamente transparentes e oportunidades de melhoria que eu vejo assim são genéricas, dar o máximo de transparência, questão da legislação, talvez criar um corpo, tô pensando assim, um pensamento mais acadêmico, gerar equipes, um grupo, um órgão, que se especialize em licitações, no procedimento licitatório. Porque hoje as licitações são feitas pelos próprios órgãos que vão demandar o produto ou serviço, então na verdade oportunidade de melhoria seria ter órgão especialista nas licitações no qual todos setores recorressem a eles e que alocassem também seu profissional técnico com conhecimento técnico para auxiliar nessa disciplina da licitação (Entrevista 7, 2018).

A expectativa das entrevistas era captar também os possíveis atritos e pressões sofridas pelos municípios. Mas na parte específica sobre a relação entre os servidores municipais e os órgãos de controle federais, ficou claro que os entrevistados não têm contato direto com os últimos. Os contatos são muito mais frequentes e até positivos com os órgãos de controle municipais (quando existentes) e estaduais: “Dentro do meu trabalho, nenhum contato com essas instituições federais. *Estaduais?* Sim.” (Entrevista 5,

2018); “No meu trabalho especificamente, [...] federais não tenho, tinha bastante com órgãos de controle do estado, TCE e TCM e ministério público estadual, mas na esfera federal não” (Entrevista 4, 2018);

Olha só, com o pessoal do TCM – TCU não tive direto – porque TCM faz lá algumas auditorias e inspeção em processos principalmente de obras, quando eu fazia orçamento eles foram me indagar algumas coisas. Mas o que eu vejo e leio é que tem melhorado muito nessas questões do controle (Entrevista 2, 2018).

Quando existe o contato com os órgãos de controle, sempre surgem exemplos positivos, como um tribunal de contas que procurou o servidor municipal quando teve dúvidas sobre orçamento e saiu satisfeito com as respostas fornecida:

O exemplo direto que eu tive com o tribunal de contas foi muito legal, porque eles estavam com dúvidas, vieram ao profissional que elaborou e eu esclareci as dúvidas, saíram satisfatórias as respostas, eles disseram exatamente essa questão, eu até no momento levantei falei com eles, olha só, a gente tá fazendo orçamento a partir de projeto básico, onde não deveria ser feito, a gente já deveria ter projeto executivo pra poder fazer isso, a gente fica a margem de problema sérios, termos aditivos, eles concordaram com isso. A experiência direta que eu tive foi com TCM, TCU muito pouco (Entrevista 2, 2018).

O contato positivo seria fruto inclusive de agentes de controle interno dentro de cada secretaria, assessorando na implementação das políticas:

Olha, com governo federal, direto eu não tenho. Eu tenho mais é com controle interno, que é mais na parte de orientação e do Tribunal de Contas quando tem diligência, mas é bem esporádico, geralmente quando tem diligência do TCU geralmente já teve diligência do próprio controle interno, é nós temos lá um Tribunal de Contas no próprio município. Então uma relação bem tranquila, não tem muita interferência nem muitos problemas, nem na parte de contratos, porque sempre tem uma orientação da própria controladoria porque existe uma ligação da controladoria com as secretarias, antecipando o fato do problema. Em cada secretaria tem um agente da controladoria para orientar realmente em todos os aspectos, na legalidade de um contrato, convênio, pra poder não ter problemas futuro, mesmo quando ocorre, é muito esporádico (Entrevista 3, 2018).

O máximo de ação por parte de instituições federais são requisições do MPF, mas mesmo essas foram extremamente raras. Isso coloca em contradição o ativismo do MPF encontrado nos dados da CGU. Mas essa contradição é diminuída quando lembramos que os entrevistados vêm de municípios maiores (que não estavam sujeitos ao Programa dos Sorteios).<sup>36</sup> Fica como

<sup>36</sup> Uma das condições que os candidatos deveriam preencher era a seguinte: “Estejam em exercício no âmbito da administração pública municipal ou distrital direta ou indireta, em municípios com mais de 50 (cinquenta) mil habitantes ou de consórcio público atendendo municípios com mais de 50 (cinquenta) mil habitantes, conforme o Censo Demográfico de 2010 - <https://suap.ensp.gov.br/portal/curso/11/#content>

hipótese de pesquisas futuras o fato do MPF ter uma atuação mais ativa nos pequenos municípios;

muito raro o MPF com algum ofício solicitando alguma informação, mas assim procedimento de controle mesmo, diligência, até ação judicial federal muito pouco. Tem mais é estadual, MPE, Justiça estadual, TCM, CGM, que são órgãos municipais. Federais que eu me lembre uma ou duas ações federais que vieram aí controle judicial federal, com ofício do MPF, mas é muito raro. (Entrevista 7, 2018).

Ou seja, para pesquisas futuras, o ideal seria não entrevistar servidores municipais em geral, mas sim aqueles que lidam especificamente com o controle interno municipal – são esses órgãos que absorvem as demandas federais e lidam com elas. Fica também a questão, em municípios sem esses órgãos específicos, como as demandas do controle federal são geridas. E fica claro que, nos municípios que já possuem esses órgãos de controle interno, as relações construídas com os gestores são muito positivas e produtivas.

De forma também contraintuitiva, os servidores municipais enxergam as relações entre as instituições federais e os municípios de forma harmônica: “*Na sua opinião, como se dá a relação entre essas instituições e os municípios?*” Harmônica, não tem problema de prestação de contas” (Entrevista 1, 2018). Hipotetizou-se que as instituições de controle estariam criando pressões demais e demandas irreais em relação à capacidade de resposta dos municípios. As entrevistas ressaltaram que esse tipo de relação problemática faz parte do passado e que evoluiu desde então uma conexão muito maior entre a gestão municipal e os órgãos controladores:

Não, eu acho que são relações estreitas e eu acho que diferentes níveis, não tenho ciência de que tenha algum problema e eu acho que são partes distintas, TCM e CGM vendo no município e CGU e TCU vendo a parte federal, principalmente quando tem repasse, que é importante quando tem prestação de contas. Anteriormente as pessoas viam assim meio com aquele poder de ser TCU e CGU em cima de TCM e CGM [...] então eu acho que a relação tá cada vez mais estreita porque as informações, um depende do outro, então acho que estão muito próximas (Entrevista 2, 2018).

eu vejo como boa, eu acho que pelo menos no meu município se apresenta que tem contato, que consegue funcionar, quando se tem um problema, se ocorre alguma situação que esteja errada, a informação sempre vem rápido e a prefeitura sempre pode analisar através das ferramentas oferecidas a forma como resolver (Entrevista 6, 2018).

Os contatos tão próximos e positivos seriam fruto da própria existência do controle interno nos municípios:

acredito sim que o contato dessas instituições federais seja feito relativamente bem por conta de nos termos controladoria que é bem competente. Daí muitas das denúncias chegam [...] nós não deixamos eles sem responder (Entrevista 5, 2018).

As poucas críticas, quando surgem, são para ressaltar a demora na análise dos processos:

É bem tranquila, não tem muita crise, de as pessoas ficam despreparadas, é bem aceitável, como é a parte mais burocrática, só é demorada, a análise dos processos é muito burocrática, mas relação a parte administrativa é bem simples, não tem muitos atritos não (Entrevista 3, 2018).

É ressaltada a necessidade das duas esferas trabalharem de forma mais próxima, apontando fragilidades e oferecendo ao gestor um acompanhamento mais de perto:

Bom, nos municípios, eu percebo que poderia correr de forma mais [...] interação, *feedback* antes de dar problema, de ser apontado, uma fragilidade, por exemplo, de ter esse acompanhamento mais de perto, sei que existe [...] dar sinais de alerta, olha só isso aqui não tá legal, um acompanhamento mais próximo, mais presente (Entrevista 4, 2018).

A única crítica mais forte apareceu no fato dos órgãos de controle, mais especificamente o Ministério Público, quererem governar no lugar do gestor:

Então, eu tenho alguma crítica a fazer sim a esses órgãos de controle, porque muitas vezes a gente observa esses órgãos eles tentam e acabam extrapolando um pouco as suas competências, no popular começam a querer administrar, a governar pela administração pública. Então tenho visto sim muito isso, MP principalmente MPE, e até que o TC nem tanto, mas o MP estadual tem sido assim, é o órgão que tem mais se destacado nessa intromissão dos assuntos da administração, evidente que eles têm que fazer o controle deles, eles têm competência da ACP, têm que fazer a fiscalização, mas eles têm extrapolado sim a competência, têm procurado muitas vezes governar, substituir o administrador público na implantação e controle das políticas públicas (Entrevista 7, 2018).

De forma geral, todos avaliaram que o que se espera e se demanda dos municípios é condizente com a realidade municipal. As cobranças e pedidos dos órgãos de controle são entendidos como razoáveis: “São razoáveis, às vezes pega no pé. Mas não tem reclamação” (Entrevista 1, 2018). Nos três casos em que as demandas foram entendidas como pouco razoáveis, foi ressaltada a falta de estrutura da gestão municipal e a predisposição dos órgãos de controle em achar as irregularidades e associá-las ao dolo:

Em boa parte são razoáveis, mas em outra medida, não. O que acontece é que já se parte do pressuposto de que tem alguma coisa errada, e nem sempre é que tem alguma coisa errada, [...] eu percebo que os municípios não estão totalmente preparados para atender esses órgãos de controle tal qual o nível de exigência, então acontece muito também por falta de capacitação dos servidores municipais e também de alinhamento com a questão do tratamento que é dado pelos órgãos de controle a esses assuntos relacionados aos municípios, que existe aí um ruído na comunicação, e não se consegue atender, isso causa talvez uma predisposição a ver o que tá errado e não a busca de um olhar diferenciado pra entender que houve ali uma falha, mas que houve uma falha de entendimento, mas não de dolo que alguém quis fazer errado, porque quis fazer errado ou tinha algum interesse escuso, não, eu percebo que essa visão os órgãos de controle federais poderia ser mais respeitada dos municípios, pra busca

de melhores resultados (Entrevista 4, 2018).

Eu acho que são. Mesmo eu achando que muitas vezes o município não tem a estrutura, né, pra conseguir. Mas de certo modo eu sou razoável com as demandas que vem para o município, o que falta muitas vezes é a estrutura. *Estrutura?* Eu acho que é estrutura física de ter equipamento pra fazer funcionar, ter internet que funcione, equipamento para fazer serviço, número de pessoas é bem razoável, tem município que tem até numero exorbitante de funcionários que acaba não conseguindo realizar a sua atividade, porque não tem as ferramentas pra fazer o trabalho com qualidade (Entrevista 6, 2018).

As demandas seriam não condizentes com a realidade também porque os órgãos de controle solicitam receber as informações da forma mais “mastigada” possível, porque não teriam pessoal suficiente para fazer todas as análises necessárias:

Eu não acho que seja condizente em determinadas vezes, porque muitos de ofícios, eles trocando em miúdos querem que as prefeituras enviem de uma maneira geral, as solicitações, os arquivos, os relatórios, as solicitações de maneira que eles só recebam e processem, eles de maneira geral não querem fazer o processamento, [...] *Querem receber tudo já pronto e vocês que tem que processar, é isso? Isso, por quê?* Até que se prove o contrário, a gente especula, houve uma capacitação em que o professor acabou fazendo um comentário que felizmente eu escutei, ele acabou não se precavendo, ele literalmente falou isso [...] que por mais que o TCE faça a fiscalização, ele quanto menos trabalho os servidores tiverem, menor, melhor, porque a demanda de pessoal não tem quadro de pessoal para executar a demanda do serviço (Entrevista 5, 2018).

A relação entre órgãos federais e municípios também não seria pautada pela incompreensão da linguagem e métodos presentes nas demandas das instituições federais. Os já levantados problemas de comunicação não teriam origem no não-entendimento pelos municípios das demandas federais:

eu tenho uma visão de um município bem estruturado, ele é bem estruturado, em relação as cobranças é bem organizado, eu já participei de comissões até mesmo na controladoria que não tinha muito, que não diferenciava as solicitações do governo federal do próprio município, a gente só atendia mesmo a rotina, não tinha nenhum tipo de problema em relação a isso (Entrevista 3, 2018).

E mesmo quando não compreendem as demandas, os servidores municipais podem recorrer à assessoria jurídica do município. Ou seja, as assessorias são vistas com bons olhos e têm papel crucial para desempenhar nas prefeituras:

no meu caso, tem corpo técnico bem preparado, se aquele agente da ponta que recebe a demanda não entender, existe uma procuradoria do município que é a assessoria jurídica, que dá suporte aos administradores, a esses gestores, suporte jurídico necessário pra responder as demandas, explicar as demandas para eles. Então suporte no município, tem suporte para atender essas demandas. O que acontece muitas vezes como eu disse é que o administrador estando diante desse tipo de

demanda que quer substituir a vontade do administrado, ele não concorda. Ele pode não concordar mas ele vai responder da melhor forma possível e quando não tiver elementos técnicos para a resposta, ele vai buscar assessoria jurídica, a procuradoria geral do município, então o administrador tem os meios pra poder responder, concordando ou não com elas, questionando a legitimidade daquela demanda (Entrevista 7, 2018).

Então, nessa relação entre local-federal, faltariam assessorias adequadas, que poderiam vir na forma de assessoramento ou capacitação promovidos pelo próprio Governo Federal:

no meu ponto de vista não tem dificuldade, é o município realmente assumir essa potencialidade que ele tem mas que muitas vezes até por mau assessoramento o município acaba ficando de fora, neh, inclusive a questão das ODS tá sendo bastante discutida no cenário nacional *Você tá falando que o município fica de fora porque não tem boa assessoria?* Eu creio que sim, porque se for bem assessorado essa verticalização do governo federal para os municípios, com certeza, as audiências públicas, fazendo a sociedade compreender o seu papel nos ODS. A gente tem muitas vezes municípios querendo implantar mas de maneira muito tímida. Meu município mesmo [...] uma boa assessoria, as vezes partindo do próprio governo federal falando o que é necessário para implementar essas políticas, funcionaria bastante a contento, ou então fazer capacitações para o servidor para dinamizar e ser multiplicador (Entrevista 1, 2018).

Apesar de compreenderem os processos federais, isso não significa que os municípios não os critiquem como muito burocráticos, por exemplo:

Compreendem [os pedidos], mas muito burocrático, tinha que ser mais aberto ao gestor, por exemplo, dinheiro público que não pode gastar, podia ser mais facilitado, quer comprar material não pode de uma loja só, tem que fazer 3 orçamentos, isso dificulta. Lojas não querem, não gostam de dar orçamento em cidades menores (Entrevista 1, 2018)

De uma forma geral, a comunicação é sempre ressaltada como crucial para a relação entre municípios e órgãos de controle federais. Essa comunicação tem melhorado ao longo dos anos, muito pela existência dos controles internos nos municípios:

Eu acho que agora muito mais do que quando eu iniciei há 34 anos atrás. Eu acho que agora começou a ficar mais claro e objetivo porque as ações estão cada vez maiores, os controles cada vez maiores. Quando entrei a gente não tinha a controladoria no município, então o negócio era superficial, agora eu acho que tem bom relacionamento e estamos num caminho único (Entrevista 2, 2018).

Em termos da existência de canais para a solução de dúvidas sobre as políticas públicas federais que os gestores locais poderiam acessar, dois entrevistados não os conhecem. Os outros relatam conhecimento desses canais, nos quais as dúvidas são sanadas – “disponibilizam ferramentas, cada vez mais estamos aproximando deles, pode ser até que em um outro caso tenha dificuldade, mas hoje informação fácil é bem tratada

entre as partes” (Entrevista 2, 2018) – , mas reportam que as respostas dos órgãos federais demoram demais:

Bom, os canais assim que geralmente são atualizados são as vias do web, telefone, em que o feedback não é condizente. Eles pedem pra que os governos entrem em contato, mas quando a gente entra em contato, tem o tempo estendido. *Entendi, então você tá falando que eles falam pra entrar em contato, mas quando entra em contato não resolve?* Demora, por quê? O contato é uma ação para sanar uma dúvida ou saber como proceder, muitas vezes o feedback é tão arduo que passa-se o tempo da execução e o servidor acaba não conseguindo fazer aquilo dali (Entrevista 5, 2018).

Que existem, existem [canais de dúvidas], às vezes peca no tempo de resposta. Essa que é a situação, pode tá com situação x, precisa de resposta urgente e não conseguir. Demora? Demora, precisa de informação, surgiu crise, aí tu quer saber a solução, quer ligar e não consegue, por não sabe qual é o contato ou quando encaminha, demora (Entrevista 6, 2018);

Uma relação entre órgãos pares nos diferentes níveis de governo é vista com bons olhos. Entre órgãos pares existem relações de consulta e de solução de dúvidas:

Olha, existem alguns canais, existem tá. Nós, por exemplo, eu pessoalmente, eu na minha atuação, único órgão federal que eu tive mais acesso era o nosso par no governo federal, superintendência de patrimônio da união, regional do meu estado, a gente realmente tinha acesso a esse órgão, mas é o órgão par, seria o equivalente ao meu órgão no nível federal, uma relação assim de par, não uma relação de consultoria, consulta sim, mas como par, entendeu (Entrevista 7, 2018).

Um tema sempre recorrente nas avaliações dos governos locais, a capacidade técnica dos municípios para cumprir com as expectativas federais, precisa melhorar, de acordo com os entrevistados. A necessidade do corpo técnico fazer mais cursos de capacitação (como aquele ofertado pela Enap):

eu tava dizendo eu vejo que colegas, se qualificam muito pouco, eu acho que deveriam ser muito mais qualificados, porque a gente tá tratando de prestação de serviço ao público, fazemos parte do público. Eu, com 34 anos de prefeitura com tempo para aposentar, 3 meses em Brasília, não, tenho muito para fazer, aprendendo. A vida inteira se qualificou, colegas deveriam se qualificar muito mais porque a gente tá tratando de gestões, qualificações, pessoas, com demandas, eu vejo muito pouco isso, infelizmente (Entrevista 2, 2018).

Eu acho que o corpo técnico tem que aproveitar oportunidades de cursos e formações e fazer os funcionários, principalmente os de carreira, participar dos cursos para trazer novas ideias e novas formas de trabalho para o município, neh. Acho que esse que é o caminho hoje que a gestão pública deve lutar (Entrevista 6, 2018).

A vontade de fazer a coisa certa e de implementar existe, mas faltariam conhecimentos técnicos:

Acho, acredito e percebo que o município tem vontade de implementar, vontade dos servidores

fazer melhor existe, mas falta conhecimento técnico e até teórico, de metodologia, de ferramentas, até posso te dizer treinamento específico, capacitação, para produzir melhor eficácia e eficiência, que oriente. A demanda existe, recurso é repassado, mas isso não garante efetividade, tem alguma coisa aí no meio, e essa falta de comunicação, na minha opinião, permeia por conta de falta de capacitação, de treinamento, conhecimento específico pelos servidores municipais responsáveis pelo planejamento de certa forma, planejamento, execução e até fiscalização das políticas públicas (Entrevista 4, 2018).

O problema da capacitação seria mais grave entre aqueles que ocupam os cargos comissionados: “são todos cargos efetivos, são funcionários de carreira, eu não vejo esse problema, nem na secretaria de fazenda, mas nos outros órgãos, geralmente vêm cargos comissionados que ficam com defasagem nesses trâmites” (Entrevista 3, 2018).

Como impeditivo à capacitação dos servidores municipais, aparece a falta de programação por parte da administração municipal para que seus funcionários possam participar. A maioria das capacitações são interestaduais e demandam que servidores municipais se desloquem e fiquem afastados por algum tempo da administração, e isso muitas vezes é visto pelos gestores como tempo desperdiçado:

Só que não posso nem atribuir essa parcela de culpa aos órgãos que fazem a capacitação. Posso atribuir essa culpa aos gestores dos servidores. Porque capacitação existem com frequência, semanalmente, mensalmente, mas o que acontece é que os servidores não estão sendo deslocados do trabalho para a capacitação. E isso impacta diretamente no desenvolvimento e execução das atividades. [...] geralmente, falo lá, geralmente as capacitações dispostas pelos entes são interestaduais, não são estaduais e geralmente algumas, raríssimas exceções, são só de um dia, são no máximo 3 a 5 dias, sendo uma capacitação maior requer logística, a hospedagem, a alimentação, principalmente a ausência do servidores durante a capacitação e isso aí acaba complicando um pouco mais a ida dos servidores a capacitação. Os municípios de menor porte, interioranos, sofrem com isso, essas demandas de capacitação só são disponibilizada nas cidades de médio/grande porte e com isso, na questão da incapacidade, por conta dessas questões de deslocamento, hospedagem, transporte, dentre outras (Entrevista 5, 2018).

A entrevista também buscou entender se falta oferta de capacitação (como a oferecida pela Enap) para os servidores locais ou se, na verdade, haveria falta de interesse desses servidores em participar dos cursos já ofertados. Nesse aspecto os entrevistados divergiram. Alguns defendem que falta a oferta de cursos de capacitação:

Falta de oferta. E essa é até uma demanda nossa agora, deixar registrado na Enap pra não deixar de fazer a próxima turma porque todos ganham com isso, os municípios, estando capacitados, as políticas públicas serão melhor implementadas e com certeza se o ruído na comunicação e na implementação das medidas enfim será bem mais efetivo (Entrevista 4, 2018).

A oferta de cursos seria essencial principalmente para o nivelamento entre os servidores, já que a rotatividade e as trocas de servidores são comuns a cada mudança de gestão:

eu acho que deve ter muito mais capacitação, entendeu? Inclusive a própria Enap pode e deve fazer esse trabalho que é muito bom para o gestor local entender de finanças e de orçamento público [...] subsidiar mais cursos, mais nivelamento, porque às vezes a gestão tem uma pessoa na secretaria na área de finanças, mas muitas vezes pode mudar, de saber tocar a gestão na questão de orçamento e tributos [...] porque às vezes não tem continuidade do servidor, aí você capacita o servidor aí sai e muitas vezes a gestão não tem esse fluxo de capacitação. No governo federal, essa parceria com os municípios aí ajuda, sempre de uma forma periódica né, tendo essas capacitações. O governo federal, até com parcerias com os estados né, tribunais de contas, poderia fomentar bastante isso (Entrevista 1, 2018).

Mas para outros entrevistados, falta na verdade interesse dos servidores, paralisados nos seus cargos após passar em um concurso público:

acho que falta treinamento pra quem não consegue sair da sua caixinha. Eu acho que falta interesse, eu acho que as pessoas passaram num concurso público e não tem interesse em conhecer coisas novas, falta interesse do próprio funcionário (Entrevista 3, 2018).

Eu acho que falta oferta. Aliás, além da oferta existe o desinteresse do servidor. Quando você fala de capacitação é atrelado ao pensamento de disputa, tem muita gente que não vai fazer, você pode demandar e impor, mas livre e espontânea vontade como nós fizemos, é bem complicado. É bem mais difícil (Entrevista 5, 2018).

Sendo assim, o interesse dos servidores deveria ser estimulado. Alguns chegam a propor que aqueles funcionários que se dispõem a se qualificar devem receber incentivos financeiros:

Eu vou te dizer de cabeça, falta interesse e falta organização uma visão do seguinte, quem se propõe a ser qualificado não pode estar em igualdade de quem nunca se qualificou. [...] eu por isso não ganho 1 centavo a mais, eu ganho o mesmo salário de outro colega .que não fez um décimo disso e não tem o compromisso. Existe o interesse da pessoa em participar e se qualificar, eu acho que deveria ter interesse da administração de ter profissional qualificado e dar um diferencial (Entrevista 2, 2018).

A relação oferta/demanda por cursos de capacitação envolveria então os dois aspectos. Tanto a oferta de cursos de capacitação como o interesse dos servidores:

Olha, é um pouco dos dois. Tem que ter a boa vontade do próprio servidores de querer participar desses aprimoramentos, é uma questão até de gestão de recursos humanos do município, e tem tido oportunidades para fazer treinamentos em órgãos do governo federal, a própria Enap, hoje em dia a gente sabe que tem vários ensino a distância, o próprio ministério do planejamento (Entrevista 7, 2018).

Outro problema é que não chega a informação sobre os cursos existentes até os municípios. Faltaria assim um marketing específico para atrair os servidores municipais:

eu acho que falta um pouco ainda de cursos específicos pros municípios mas falta muito é saber como chegar nos municípios, como chegar no município. Vou dar exemplos dos municípios da minha volta, da minha região [...] são cidades que tem população muito menor da minha que é uma das 5 maiores do estado, então, muitas vezes eles não tem esse corpo técnico pra realmente, os cursos existem, eu vi até um do ministério do meio ambiente, veio a professora aqui, mostrou que existem os cursos que os funcionários podem fazer, o problema é que não chega nos municípios, né. Então muitas vezes acaba que tu faz o curso mas não tu realmente não tem, como diria no marketing não tem estratégia de marketing com público alvo focado. Tu faz o curso, tu tem lá no site, mas enfim na ferramenta que tu for usar, mas quem vai fazer esse curso? Tu não sabe, ele acaba ficando ali no banco de dados por temas e ele realmente não faz esse caminho, federal e o municipal, não vai email, não vai uma comunicação (Entrevista 6, 2018).

Outro aspecto a ser ressaltado nas entrevistas, para além do papel dos municípios, seus desafios e suas relações com os órgãos de controle, é a presença de controle interno. Todos os municípios analisados possuem órgão de controle interno (controladorias municipais): “Tem. Constantemente a gente passa por inspeção dos nossos colegas técnicos do controle interno da CGM que vão aos locais conhecer os processos, de obra de serviço” (Entrevista 2, 2018);

Em relação à incidência de cargos temporários na gestão municipal e como isso afeta a gestão, a maioria acredita que as suas gestões municipais são enxutas: “eu creio que o nosso município é enxuto, os cargos estratégicos são políticos, os cargos técnicos são na maioria dos efetivos, a maioria dos estratégicos, são a maioria políticos, mas quem põe a mão na massa é na maioria estatutário” (Entrevista 1, 2018). Essa maioria de estatutários é corroborada pelos próprios dados quantitativos analisados anteriormente.

Apesar da incidência majoritária de cargos estatutários, os servidores entrevistados levantam as ameaças trazidas pela incidência de cargos temporários e comissionados na administração municipal. Os servidores efetivos são a memória viva da instituição e dão a possibilidade de continuidade e aprendizado em termos das políticas públicas:

Eu tenho muito medo disso, porque na verdade nós que somos efetivos acabamos sendo história viva de tudo que acontece na administração. Essas pessoas podem passar, nós que ficamos, viramos historiadores desses processos todos. [...] eu acho que na verdade, o compromisso maior é nosso que é efetivo e a gente passa a ser a verdade, o histórico da administração pública. Essas pessoas passam 4, 9 anos e vão embora e nós ficamos lá como as pessoas que participaram direta e indiretamente e retomaram conhecimento do que foi feito, porque as pessoas vão embora e viram as costas (Entrevista 2, 2018).

No mesmo sentido, os cargos temporários atrapalham porque levam embora o conhecimento adquirido durante a gestão local:

Lá na nossa secretaria na prefeitura existem os cargos temporários e isso atrapalha porque o tempo que ele tá ali ele adquire conhecimento e quando ele sai, ele leva esse conhecimento, ele leva e não é replicado pra outros funcionários, esse procedimento de terceirização. Em relação a mão de obra terceirizada, que antigamente lá nos tínhamos muito, contratação de empresas, isso deixou de existir, até mesmo por uma cobrança do tribunal de contas, acabar com parte de terceirização, mas sempre entra a parte de cargos comissionados, isso interfere na administração pública, porque ao invés de esse conhecimento ser disseminado dentro do órgão, acaba saindo, porque as pessoas às vezes, até boas pessoas, ela fica com aquela informação e fica ali durante 2, 3 anos vai embora e não se passa esse conhecimento (Entrevista 3, 2018).

As gestões mais enxutas nas quais os entrevistados trabalham são fruto da crise recente, que uniu secretarias. Isso impactou, inclusive, a continuidade de políticas públicas:

a nova gestão quando assumiu em 2017 enxugou a máquina pública, juntou várias secretarias, inclusive secretarias importantes, com atividade-fim muito diferentes entre si e de muito impacto na rotina da cidade, exemplo, secretaria de obras, habitação e urbanismo – são secretarias com atividades diferentes mas que foram unidas numa única. Então a gente passou por esse momento de austeridade em janeiro de 2017 com junção de várias secretarias, isso acarretou uma descontinuidade na prestação de alguns serviços (Entrevista 4, 2018).

Os cargos comissionados são, assim, bastante criticados pelos entrevistados. Já os cargos temporários são percebidos como essenciais à sobrevivência da gestão municipal:

*Você acha que a existência desses cargos temporários afeta a gestão?* Não, não acho que afeta não. Porque já existe um cronograma a ser cumprido e tudo o que não for cumprido naquele cronograma, aí sim afeta a gestão. *Se não tivesse esses cargos, aí sim afetaria a gestão?* Exatamente! Porque são demandas... recentemente tivemos um concurso público em que nós tivemos basicamente um cargo que era pra criança com portadora de necessidades especiais, que é profissional de apoio, e não tivemos aprovados, só desaprovados, com uma demanda do concurso público. Fizemos o processo seletivo simplificado, os profissionais, sem a contratação temporária, o município nós teríamos gasto com demanda dessas crianças que precisam desses cuidados especiais (Entrevista 5, 2018).

Isso remete aos concursos públicos que não conseguem preencher as vagas existentes na administração municipal – um obstáculo recorrentemente citado:

O que que acontece, geralmente a gente abre o processo seletivo [para cargos temporários] por falta de demanda de aprovados no concurso público, por isso que nós fizemos, pra educação e pra segurança, foram feitos os processos pra esses dois exatamente por conta disso, nós fizemos o concurso e abrimos, mas tivemos

só 20 aprovados com a demanda de 60, então [...] no verão a população triplica, nós tínhamos no nosso quadro 20 servidores efetivos de guarda-vida, a nossa demanda precisaríamos de 80, estamos bem abaixo do atendimento, por isso fizemos processos seletivos, justamente por falta de candidatos aprovados nos concursos [...] uma vez que não tem certame, ficamos de mãos atadas para saber de onde vamos tirar os servidores, não tendo isso, fazemos o processo seletivo simplificado com caráter de urgência, pra suprir essa demanda, pra que os alunos não fiquem sem essa pessoa que vai fazer essa orientação (Entrevista 5, 2018).

Algumas áreas seriam mais difíceis de conseguirem atrair mão de obra qualificada, principalmente na saúde. Tanto a remuneração como a logística interferem – salários baixos oferecidos em comparação com municípios maiores e a residência em municípios vizinhos:

a grande dificuldade que muita das vezes o municípios ficam assim na demanda de profissionais nos processos seletivos são nas áreas de nível médio, saúde é uma área que abrange, ativa muita gente a fazer só nas áreas de técnico de enfermagem e médico clínico geral, plantonista, as áreas específicas da medicina, tipo nefrologista, cirurgião, médico cirurgião cabeça e pescoço, infectologista, farmacêutico, esses cargos com essas especificidades muita das vezes num concurso não consegue. [...] não acha, você pode fazer, não sei, 3 ou 4, subseqüentes que não aparece. [...] muita das vezes o que acaba afastando, não atraindo esse tipo de profissional é a remuneração. Porque esses profissionais têm campo de mercado muito bom que eles não ficam desempregados, não ficam parados, e muita das vezes as remunerações oferecidas são bem abaixo do que estão acostumados a ganhar, não é tão atrativo aos candidatos pela remuneração, ou até mesmo pela logística. *Logística que você fala porque às vezes eles moram em outra cidade?* Geralmente em outra cidade (Entrevista 5, 2018).

Assim, o fato de ter cargos temporários não é visto como um problema em si para a gestão, pois eles existem para suprir demandas que de outra forma os municípios não conseguiriam suprir:

isso tudo depende da forma do porquê que a pessoa tá vindo, se pro funcionamento da gestão, tudo depende da forma como as chefias explanam a função a atividade do funcionário temporário, vou te dar um exemplo. [...] Claro que tem uma equipe toda que dá um respaldo, eu não vejo nenhum problema em contratação de funcionários temporários, o que tem que ser feito sempre é ter essa função do gestor que dê a ele uma função importante pra ele que realmente possa auxiliar pra melhoria dos serviços (Entrevista 6, 2018).

O principal problema estaria não nos cargos temporários, que entram para realizar um trabalho por tempo determinado, mas sim nos extraquadros, os cargos em comissão:

Vou falar de cargo comissionado, colocando pessoas extraquadros. A gente pode dividir em dois tipos de funções. A experiência positiva são quadros técnicos que entra na administração e ajudam com experiência técnica na gestão e no trabalho, procedimentos e processos que tem que ser desenvolvidos naquele órgão. Aí a experiência é positiva [...] Agora, tem os

famosos casos de nomeações apenas para acomodação puramente política, que não desenvolve um trabalho interno, aí esses realmente tem lá o seu objetivo que é de responsabilidade do gestor que o nomeou. Não tem nem como avaliar, como eu sou quadro técnico da prefeitura, os colegas que chegam pra ajudar o trabalho tenho a dizer que é positiva a experiência, muitos colegas extra-quadros que trabalham, efetivamente ajudam a gente pra alcançar objetivos do nosso órgão. Agora existem e muito as nomeações meramente políticas (Entrevista 7, 2018).

Outra hipótese não corroborada foi o alto grau de rotatividade entre os servidores do município. Essa rotatividade (servidores trabalhando em diferentes municípios ao mesmo tempo, ou servidores que ficam por pouco tempo nos seus cargos e saem da administração pública):

Eu não vejo muito essa rotatividade lá, antigamente era mais, agora eu não vejo tanto, devido a crise que país e se encontra, a rotatividade mudou muito. Antes tinha o concursado, ficava um período depois ia embora. Agora, uns 10 anos, acho que não tem muita rotatividade não. A única existente é dos terceirizados, em cada mudança de gestão vem os cargos comissionados, em relação a funcionário rotativo não vejo não, não tem muita interferência não (Entrevista 3, 2018).

É baixo, grau de rotatividade, a gente percebe é que na alternância de grupos de poder, na mudança de gestão no município, por novos prefeitos, nos níveis tático e operacional se mantem sempre os mesmos atores, variando uma ou outra posição. O que há de rotatividade é no nível estratégico, são secretários, diretores de empresas, essa rotatividade é presente mas não é tão intensa durante o governo, acontece mais no primeiro e segundo ano da gestão do prefeito (Entrevista 4, 2018).

Na parte final, os servidores foram questionados onde estaria o principal problema para uma melhor gestão dos recursos públicos federais transferidos aos municípios. Por três vezes a questão da fiscalização foi levantada, tanto pelos órgãos de controle como pela própria população:

a melhoria seria a fiscalização, saber por onde o dinheiro vai, o que que se está fazendo, o princípio de se debater, poderia ter um conselho popular, né, mas um conselho que a população possa ver mais assim enxergar aonde os recursos estão sendo aplicados; de uma forma assim; sabe que é transparente, põe lá no quadro mas você não sabe assim como um conselho mesmo dos chefes lá, o conselho, a presidência mostrar assim, os recursos foram aplicados lá, entendeu? Explicadinho para a sociedade, nós não temos isso, conselhos mais participativo (Entrevista 1, 2018).

eu acho que muitos dos problemas encontra na fiscalização, nas questões administrativas que esses contratos regem, tem que ter controle, apresentar garantias, notas, então, pelo que eu tenho conhecimento, a gente pratica fiscalização não é, isso conduz a erros. A gente vê muito, leituras de que os contratos às vezes quando são auditados, são erros primários de preenchimento de prestação de contas, inapresentação de tipo de documento necessário, então a formalização,



de tá na fiscalização, apresentando tudo que tem que apresentar, tem que prestar contas, é dinheiro que tá sendo emprestado, tem que dizer como é que utilizou, formalmente a gente vê que a concepção, elaboração de documentos de controle tem tido problemas sérios (Entrevista 2, 2018).

eu diria que a fiscalização do próprio órgão, no caso o órgão federal que tá fazendo a disciplina, a transferência de recurso, tem que ser efetiva. Uma fiscalização efetiva. Ai é prazos, metas, indicadores, não ser uma fiscalização e avaliação subjetiva. Fazer controle objetivo, metas, prazos (Entrevista 7, 2018).

Outros problemas levantados foram a falta de encaminhamento de projetos ao Governo Federal (municípios desconhecem como podem obter mais recursos), o levantamento das reais necessidades dos municípios e uma facilitação pelo Governo Federal da participação dos municípios na competição por editais e recursos:

Eu vejo que essa situação de como atingir os municípios que realmente precisam, como incentivar esses municípios a participar das ações, eu vejo assim esse incentivo fica com as cidades que tem melhor estrutura, então falta ao governo federal, ele cria diversas burocracias que impedem que municípios menores participem, até por eles não terem na equipe com a qualificação técnica pra participar dos editais (Entrevista 6, 2018).

Finalmente, nenhum dos entrevistados acredita que o controle pode emperrar o desenvolvimento – muito pelo contrário, controle ajuda a gestão a fluir melhor: “Não vejo emperramento nenhum. Vai ser sempre ferramenta de auxílio, agora tem que saber interpretar o que estamos recebendo” (Entrevista 2, 2018). O controle ajuda a otimizar a gestão: “o controle é necessário, no momento em que ele estabelece essas raias, nessa direção que você deve seguir. [...] o controle necessário otimiza os recursos, os gastos, tempo e é importante” (Entrevista 4, 2018).

Como ponto de atenção, ressaltam que é preciso encontrar o meio termo entre a gestão e o controle, por exemplo, quando a gestão local necessita realocar recursos em áreas mais necessitadas:

controle demais, o excesso é ruim. Tem que ter o meio termo, se você controlar demais o gestor não consegue praticar o que tá lá no plano de governo, [...] falta não tem recurso direcionado pra aquela área, transferir recursos de uma situação para outra e é vedado pelo governo federal, não pode transferir orçamento para uma outra política é aí você acaba muitas vezes engessando, não fazendo muita coisa. Mas o controle é e sempre será necessário para gestão pública [...] Acho que deveria ter um meio termo, que o gestor possa fazer essa transferência de recursos de um programa para outro sem que haja prejuízos, comprovando que não houve prejuízo na educação, na saúde, nos serviços sociais, então eu creio que é por aí. Nem muito, nem tão pouco, ser uma coisa mais balizada (Entrevista 1, 2018).

Em resumo, as experiências dos entrevistados com o controle foram, no geral, positivas:

Olha, eu estou vivenciando lá um controle harmônico, o controle a priori orienta para que o problema não

aconteça. Por isso que existe em cada segmento uma parte do controle interno orientando os gestores pra que não tenha nenhum tipo de problema. Então lá nós vivenciamos uma parceria, não é controle rígido, só mão de ferro, existe uma parceria (Entrevista 3, 2018).

Dessa forma, tanto controladores quanto servidores públicos apontam a importância do controle, especialmente a estruturação do controle interno nos municípios. Como todos os servidores entrevistados trabalham em municípios com controles internos estabelecidos, fica a sugestão para pesquisas futuras buscar conhecer e comparar as respostas com os servidores de municípios menores, sem nível de escolaridade elevado e onde não exista a estrutura de controle interno. Nossa hipótese é de que nesses municípios a situação seria mais grave e as relações com as instituições federais de controle poderiam ser mais complicadas.

## 8 Considerações finais

Na parte final deste relatório, ressaltamos propostas para a administração pública federal no sentido de contribuir para o aprimoramento e maior capacidade de gestão dos municípios brasileiros. A identificação dos indicadores de capacidade de gestão municipal pode ser apropriada pelas próprias instituições de *accountability* federais e usada para a preparação de cursos de capacitação voltados para os municípios (produzidos pela CGU, TCU, ou a própria Enap) e de índices de qualidade da gestão pública local.

Além disso, este levantamento poderá ser usado pelo governo brasileiro como ponto de partida para o monitoramento da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Tal agenda demanda a organização e levantamento de enorme quantidade de dados, e deve ser apropriada pelos diferentes entes governamentais a fim de propor indicadores mais voltados para a realidade brasileira. A partir do conhecimento e mapeamento da qualidade da gestão municipal, será possível encontrar os pontos mais vulneráveis para a implementação da estratégia internacional e localizar melhor onde é preciso investir mais (em termos financeiros, mas também de qualificação de pessoal, principalmente na capacidade de monitorar indicadores) para que os municípios sejam parte ativa da implementação da Agenda 2030 e que, de fato, ninguém fique para trás.

E mais, os indicadores propostos e a discussão levantada também pretendem apoiar os próprios ministérios e suas assessorias de controle interno. A partir do mapeamento da capacidade de gestão dos municípios, é possível entender quais demandas federais conseguem ser cumpridas mais facilmente e quais estão muito distantes da realidade municipal. Assim, é possível ajustar expectativas e até mesmo as próprias políticas em termos do que se pode esperar dos municípios.

De forma resumida, é preciso:

**a. Promoção de cursos de capacitação voltados especificamente para municípios de pequeno e médio porte;**

Como as próprias entrevistas mostraram, quando os cursos são abertos a governos locais sem distinção, quem acaba fazendo esses cursos são funcionários municipais que, na verdade, já são altamente qualificados e de municípios maiores, nos quais poderiam ter tido acesso a outras capacitações mais facilmente. Dessa forma, são necessários cursos de capacitação específicos para cidades pequenas e médias e que atinjam também servidores municipais sem pós-graduação.

Uma sugestão seria estabelecer parcerias com escolas de governo dos estados, para promoção de cursos não só nas capitais, mas também em cidades de médio porte dos estados. Investimento em EAD (Educação a distância), mas lembrando que em muitos municípios pequenos o acesso à *internet* não é uma realidade. O investimento assim em EAD deve ser conjugado com parcerias com escolas de governos estaduais para cursos presenciais em cidades de médio porte. Como visto, a concentração dos cursos somente nas capitais não atinge o público-alvo que mais necessita delas.

**b. Fixação de funcionários altamente qualificados na gestão pública municipal;**

É preciso encontrar formas de fixar funcionários altamente qualificados na gestão municipal, principalmente em áreas-chave como a saúde. A dependência de cargos temporários, apesar de não ser vista como um problema pelos entrevistados, coloca em xeque a permanência do conhecimento e da capacidade na gestão (os funcionários temporários levam consigo os aprendizados). Os concursos municipais sem inscritos ou com poucos aprovados parecem indicativos de que falta à gestão municipal um plano de carreiras, com incentivos adequados para atrair os profissionais necessários e para capacitar os funcionários já existentes.

**c. Diminuir a alta rotatividade, especialmente vinculada aos cargos comissionados;**

Ainda no marco da gestão de recursos humanos municipal, os cargos comissionados são vistos como extremamente problemáticos. A rotatividade existente nos municípios é então devida a mudanças políticas, e essas mudanças têm impactado drasticamente a gestão de políticas públicas pelos municípios. É preciso garantir minimamente a qualificação técnica para ocupar cargos de gerência em áreas-chave e que as secretarias municipais não sejam completamente refeitas e desmanteladas a cada nova gestão.

**d. Incentivar a criação e fortalecimento do controle interno municipal;**

Uma das principais conclusões das entrevistas é a necessidade de fortalecimento ou mesmo a instalação de órgãos de controle interno nos municípios. O livro “As Novas Medidas Contra a Corrupção”, organizado pela Transparência Internacional e pela Fundação Getúlio Vargas – que pretende ser o maior pacote anticorrupção do mundo, com propostas concretas e sistêmicas para combater a corrupção no país – traz a problemática da gestão municipal e a necessidade de criar instrumentos para prevenir a corrupção no uso de recursos públicos no nível municipal.<sup>37</sup>

Os principais pontos da proposta são: estabelecer o Programa de Prevenção da Corrupção na Gestão Municipal, com mecanismo de adesão voluntária para incentivar a adoção, por municípios com menos de 500 mil habitantes, de boas práticas na prevenção e combate à corrupção. Entre as boas práticas previstas estão incluídas a criação de um sistema de controle interno, a publicação de um código de conduta, o estabelecimento de instâncias de auditoria, corregedoria e ouvidoria e a implementação de mecanismos de transparência passiva e ativa. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União seria o responsável por avaliar o nível de adesão – existência e efetivo funcionamento daqueles instrumentos – dos municípios aderentes, oferecendo-lhes uma certificação em diferentes níveis. Com base nessa certificação, serão oferecidos benefícios aos municípios mais bem avaliados, como a redução das taxas de juros e encargos nos empréstimos concedidos pela União, o acesso a recursos para capacitação de servidores e para o estímulo ao controle social e a promoção oriunda da publicação dos resultados positivos.<sup>38</sup>

A proposta, vista de forma positiva nesse relatório, consegue lidar com a diversidade de municípios brasileiros de maneira competente ao criar um sistema que incentiva a adesão, em vez de prever punições para não aderentes, e estabelece critérios objetivos que poderão ser avaliados de maneira célere e sistematizada, sem onerar excessivamente a estrutura da CGU. Ela promove ainda uma competição positiva entre os municípios, além de estabelecer uma ferramenta de avaliação das gestões de prefeitos e vereadores, útil para que eleitores mensurem o compromisso dos candidatos com o combate à corrupção e com a promoção de uma gestão eficiente.

<sup>37</sup> Para mais detalhes sobre esse pacote anticorrupção, ver [https://www.unidoscontraacorrupcao.org.br/assets/pdf/Novas\\_Medidas\\_pacote\\_completo.pdf](https://www.unidoscontraacorrupcao.org.br/assets/pdf/Novas_Medidas_pacote_completo.pdf). Acesso em: 06 out. 2018.

<sup>38</sup> Essa proposta já tinha sido premiada pelo Prêmio JOTA INAC de Combate à Corrupção: JOTA. Como incentivar os municípios a prevenir a corrupção? Rio de Janeiro, 7 dez. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/como-incentivar-os-municipios-prevenir-corrupcao-07122016>. Acesso em: 06 out. 2018.

A lista com os quesitos potencialmente avaliados pelo Programa segue abaixo. Entendemos que esses itens não somente ajudam no combate à corrupção (muito associado a problemas com licitações e obras, como vimos), mas também podem melhorar o próprio ambiente de gestão dos municípios.

## Quadro 2 – Quesitos do Programa de Prevenção da Corrupção Municipal

Quesito	Explicação
<b>Controles Internos</b>	Adoção de princípios de controle interno como segregação de funções, limites de alçada, designação formal com atribuições de responsabilidades e manualização de processos de fiscalização de contratos e de liquidação de despesas, publicado na <i>internet</i> .
<b>Código de conduta</b>	Código de conduta para os funcionários do município, com a previsão da restrição de nepotismo, conflito de interesses, política de presentes, brindes e viagens.
<b>Programa de gestão de riscos</b>	Implementação de programa de gestão de riscos, incluindo mapeamento dos principais processos, avaliação da maturidade dos riscos e capacitação dos atores envolvidos.
<b>Capacitação para a integridade</b>	Participação em ou implementação de programa de capacitação dos servidores municipais sobre assuntos afetos ao controle e combate à corrupção, em especial: prevenção da corrupção, gestão de riscos, controles internos, conformidade, ética, controle social, transparência e auditoria governamental.
<b>Restrição à cargo comissionado</b>	Impedir a nomeação em cargo comissionado de cidadão punido na esfera penal em segunda instância, punido disciplinarmente ou responsabilizado pelo Tribunal de Contas da União ou Tribunal de Contas Estadual nos últimos 5 anos.
<b>Auditoria governamental</b>	Instituição de órgão de auditoria Municipal, similar a uma controladoria, definido em Lei, com regimento próprio, servidores concursados e programação anual de auditoria e resultados das ações publicados na <i>internet</i> .
<b>Corregedoria</b>	Instituição de instância responsável por apurar ilícitos administrativos, seja de servidores ou pessoas jurídicas fornecedoras, reguladas, beneficiadas por transferências ou renúncias.
<b>Ouvidoria</b>	Implementação de estrutura de ouvidoria, que processe as demandas e dê retorno ao cidadão das providências em relação as estas, servindo de canal de mediação das questões apresentadas.
<b>Transparência passiva</b>	Implementação dos mecanismos formais de transparência passiva previstos na Lei de Acesso à Informação e utilização de aplicativo para celular para o cidadão acessar serviços públicos, avaliar o atendimento recebido, bem como fiscalizar a prestação de serviços, estoques e obras, e fazer denúncias.
<b>Conselhos</b>	Conselhos de controle social relativos a gestão de recursos federais, em especial aqueles do Fundeb, Alimentação Escolar, Bolsa Família e Saúde, constituídos e operantes, observadas as regras de composição e escolha dos membros previstas na normatização, além de adoção de mecanismos participativos no orçamento, como o chamado orçamento participativo.
<b>Transparência ativa</b>	Implementação dos mecanismos formais de transparência ativa previstos na Lei de Acesso à Informação e na Lei de Responsabilidade Fiscal, prevendo necessariamente a publicação na <i>internet</i> de receitas, despesas no nível do beneficiário final, relação de servidores, salário, licitações, relação de servidores e empresas punidas, bem como relatórios de execução de obras com fotografias e o possível georreferenciamento dessas.
<b>Prestação de contas</b>	Prestações de contas dos recursos federais transferidos encaminhada no prazo ao concedente, nos termos dos normativos vigentes, em especial quanto a Convênios via Siafi/Subsistema Transferências (Cadastro de Registro de Adimplência), Siconv (Cadastro de Registro de Adimplência) e as transferências fundo a fundo.

### e. Canais de resposta a dúvidas locais

Além da criação de todas essas estruturas municipais para o fortalecimento da implementação de políticas pelos governos locais, é necessário que o próprio Governo Federal disponibilize canais de solução de dúvidas para os servidores municipais, e que estes funcionem com respostas em tempo hábil. Esses canais devem ser ativamente divulgados e funcionar como facilitadores no processo de implementação das políticas – o controle não pode ser somente de cima para baixo, ele tem que ajudar a gestão a lidar com os recursos públicos e a encontrar e prevenir situações de risco antes que elas ocorram.

### f. Assessoria para acesso a recursos federais

O apoio do Governo Federal pode vir, por exemplo, como apoio jurídico (assessorias jurídicas) para municípios entenderem como podem gerir os recursos e fazer adaptações dentro do marco legal.

#### **g. Promover capacitação dos órgãos de controle sobre a gestão pública local**

É possível pensarmos em incluir na própria capacitação dos gestores federais que lidam com os municípios os problemas enfrentados por estes. Não são só os municípios que têm que conhecer a legislação federal e seguir o que os órgãos de controle federais mandam, mas estes últimos também têm o dever de entender as limitações da gestão municipal, criar canais de comunicação, explicar pontos de atenção e apontar possíveis sugestões de mudança.

#### **h. Promover redes de controle que agreguem os controles internos locais**

Por último, mas não menos importante, é preciso promover redes de controle que incluam os órgãos de controle municipais. Já existem no Brasil algumas redes de controle estaduais, mas essas redes estão desidratadas e ainda representam muito os órgãos federais e estaduais.

Como conclusão final, é urgente e necessário não enxergar a política e a gestão como sinônimos de ineficiência automaticamente. Municípios maiores têm conseguido uma boa relação com órgãos de controle federais, muito pela via dos controles internos municipais. É preciso levar isso agora para os pequenos municípios e não deixarmos nenhum deles para trás.

## 9 Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência no período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 4, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 67-74, 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Recentralizando a Federação? *Revista Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, 2005.

ARANHA, Ana Luiza. A rede brasileira de instituições de *accountability*: um mapa do enfrentamento da corrupção no nível local. 2015. 495 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2015. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUOS-A4RF5P>. Acessado 04/11/2017.

ARANHA, Ana Luiza Melo. (2017). Accountability, corruption and local government: Mapping the Control Steps. *Brazilian Political Science Review*, 11(2), e0004. Epub August 10, 2017. <https://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201700020004>.

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. *Cadernos Enap*, Brasil, v. 44, p. 01-53, 2016.

BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 3, p. 345-370, jul.-set. 2015.

BRAGA, Tania Moreira; FREITAS, Ana Paula; DUARTE, Gabriela; CAREPA-SOUSA, Júlio. *Índices de sustentabilidade municipal: o desafio de mensurar*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003. 22p. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20225.pdf>. Acessado em 05/11/2017.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. Ipea: Brasília, dez. 2011.

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. *Minding Weber more than ever? The impacts of State capacity and bureaucratic autonomy on development goals*. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP12. UNU MERIT. 2013. Disponível em: <http://digitalarchive.maastrichtuniversity.nl/fedora/get/guid:d63ccb87-7f09-4f6d-b32f-5fa65a3badc9/ASSET1> >. Acessado em 05/11/2017.

D'ALBUQUERQUE, Raquel. *A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da assistência social dos municípios brasileiros*. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFMG. 2017.

DANCEY, C; REIDY, J. *Estatística sem Matemática para Psicologia: usando SPSS para Windows*. Porto Alegre: Artmed, 2006.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *Quarterly Journal of Economics*, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, American Economic Association, v. 101, n. 4, p. 1274-1311, 2011.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson; SILVA JÚNIOR, José. Visão além do alcance: uma introdução à análise factorial. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 1, p. 160-185, junho, 2010.

GARSON, G. D. Statnotes: Topics in Multivariate Analysis. [Online] Disponível em <<http://faculty.chass.ncsu.edu/garson/PA765/statnote.htm>> Acesso em 22 jan.2018.

GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (eds.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: Ipea, 2016.

HAIR, Jr; BLACK, W. C; BABIN, B. J; ANDERSON, R. E; TATHAM, R. L. *Multivariate data analysis*. 6ª edição. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2006.

KING, G. How not to lie with statistics [Online] Disponível em: <<http://gking.harvard.edu/files/mist.pdf>> Acesso em: 22 jan. 2018.

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

MENICUCCI, T. M. G.; BRASIL, F. P. D. Construção de agendas e inovações institucionais. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 369-396, 2010.

MOHALLEM, Michael Freitas *et al.*. *Novas Medidas Contra a Corrupção*. 1. ed. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. v. 1. 624p.

NUNES LEAL, Victor. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1975 [1949, 1ª edição].

OLIVIERI, Cecilia. Combate à corrupção e controle interno. In: FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Ética pública e controle da corrupção*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011, p. 99-109.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Public sector integrity: a framework for assessment*. Paris: OCDE Publishing, 2005.

- PALLANT, J. SPSS Survival Manual. Open University Press, 2007.
- REIS, Sérgio. Evolução do controle interno no Poder Executivo Federal brasileiro: um panorama de suas transformações institucionais e de suas tensões constitutivas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 12, Jul.-Dez, 2017.
- RICO, Bruno. O papel da CGU no combate à corrupção: dez anos de atividade. *Ponto-e-Vírgula*, n. 12, p. 165-193, 2013.
- RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 9-27, 2005.
- SANTISO, Carlos. *Auditing for accountability: the political economy of government auditing and budget oversight in emerging economies*. 2007. 442 f. Tese (doutorado em Ciência Política) –Washington, DC: Johns Hopkins University, 2007.
- SÁTYRO, Natália; CUNHA, Eleonora. *Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social nos municípios brasileiros: sobre estratégias informais e formais como solução de problemas*. Trabalho apresentado na Anpocs, 2017. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt25-18/11052-jogando-luzes-sobre-os-determinantes-burocraticos-e-de-gestao-da-politica-de-assistencia-social-nos-municipios-brasileiros1-sobre-estrategias-informais-e-formais-como-solucao-de-problemas/file>. Acessado 05/11/2017.
- SÁTYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 2, agosto, 2016.
- SCHAWB, A.J. Eletronic Classroom. [Online] Disponível em: <<http://www.utexas.edu/ssw/eclassroom/schwab.html>> Acesso em: 22 jan. 2018
- SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, R.; CHANLAT, A. (Org.), *Governo Municipal na América Latina: Inovações e Perplexidades*. Porto Alegre: Sulina. 1998a. p. 31-54.
- SOUZA, Celina. Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública Local. In: Seminário A Reforma da administração pública: possibilidades e obstáculos, 1998b.
- SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, v. 65. p. 27-48, 2008.
- SOUZA, Celina. “Modernização e capacidade burocrática e financeira do Estado na política de assistência social” - Projeto de pesquisa submetido ao CNPq para solicitação de bolsa de produtividade em pesquisa. Agosto, 2010. Mimeo.
- TABACHNICK, B.; FIDELL, L. *Using multivariate analysis*. Needham Heights: Allyn & Bacon, 2007.
- VELOSO, João Francisco Alves (Org. et al.). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: Ipea, 2011. 303 p
- WARREN, Mark. La democracia contra la corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 47, n. 193, p. 109-141, 2005.
- WINTER, Søren. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G. & Pierre, J (Orgs). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

# 10 Anexo – Questionário

## Programa Cátedras Brasil – ENAP

Apresentação: Essa pesquisa, intitulada “Indicadores da Qualidade da Gestão Pública Local: Mapeando Falhas a partir de Relatórios de Auditoria”, visa captar a relação entre as demandas das instituições de accountability federais e a capacidade de resposta dos municípios brasileiros; e, com isso, elaborar propostas para a administração pública federal no sentido de contribuir para o aprimoramento e maior capacidade de gestão dos municípios brasileiros. Gostaria de contar com a colaboração do(a) senhor(a) para responder algumas questões relativas a esse tema. Todas as entrevistas tem caráter sigiloso e duram cerca de 30 minutos. As informações coletadas são tratadas anonimamente e seu objetivo é subsidiar pesquisa científica. As entrevistas não implicam nenhum tipo de ônus ou gasto aos entrevistados(as).

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

Sexo (**NÃO PERGUNTAR, APENAS ANOTAR**):

Masculino

Feminino

### QUESTIONÁRIO PESSOAL

**Naturalidade (cidade e estado):** \_\_\_\_\_

**Idade:**

18 a 24 anos

25 a 29 anos

30 a 39 anos

40 a 49 anos

50 a 59 anos

60 anos ou mais

**Escolaridade:**

Ensino Médio Completo

Ensino Superior Incompleto

Ensino Superior Completo

Pós-graduação Incompleta

Pós-graduação Completa

**Curso Superior:** \_\_\_\_\_

**Ênfase na Pós da ENAP:**

Gestão Pública Municipal

Infraestrutura Local

## (COMEÇAR A GRAVAR A PARTIR DAQUI)

Cidade em que trabalha: \_\_\_\_\_

Cargo que ocupa nesta instituição: \_\_\_\_\_

Há quanto tempo ocupa o atual cargo: \_\_\_\_\_

1. Me fale um pouco sobre a sua carreira até a chegada a este cargo. O(A) senhor(a) já ocupou outros cargos em outros governos locais? Por quanto tempo?
2. O(A) senhor(a) poderia descrever o trabalho que desempenha no seu município?
3. Dentro do seu trabalho, qual é o contato que o(a) senhor(a) senhor tem com os casos de má gestão (vinculados ao desperdício de recursos públicos, baixa qualidade dos serviços públicos municipais)?
4. Dentro do seu trabalho, qual é o contato que o(a) senhor(a) senhor tem com os casos de corrupção?
5. Qual relação o(a) senhor(a) percebe entre a baixa qualidade do serviço público oferecido pelos municípios e a incidência de corrupção?

### MUNICÍPIOS

1. Na opinião do(a) senhor(a), qual o papel dos municípios na implementação das políticas públicas?
2. Atualmente, como o(a) senhor(a) avalia a capacidade de implementação de políticas pelos municípios brasileiros?
3. Quais os desafios e as condições dos municípios para assumir o papel de implementação das políticas públicas definidas pela esfera federal?
4. Você diria que falta oferta de capacitação (como a oferecida pela ENAP) para os servidores locais? Ou haveria falta de interesse desses servidores?
5. Vou citar uma série de áreas comuns da administração pública e gostaria que o(a) senhor(a) desse uma nota de zero (0) a dez (10) pensando, de acordo com sua experiência, o quanto a má gestão se faz presente em cada uma delas, especialmente no nível municipal:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

**NENHUM PROBLEMA  
DE MÁ GESTÃO**

**MUITOS PROBLEMAS  
DE MÁ GESTÃO**

**12.1** Licitações ( )

**12.2** Convênios com estados e municípios ( )

**12.3** Execução de contratos ( )

**12.4** Folhas de pagamento ( )

**12.5** Obras ( )

**12.6** Programas de Transferência de Renda ( )

**12.7** Concessões Públicas ( )



Especificamente sobre as licitações, quais as dificuldades o seu município enfrenta para cumpri-las de forma adequada?

## **INSTITUIÇÕES DE CONTROLE FEDERAIS**

1. Dentro do seu trabalho, qual é o contato que o(a) senhor(a) tem com instituições de controle federais (CGU, TCU, AGU, controle interno dos Ministérios, PF)?
2. Na sua opinião, como se dá a relação entre essas instituições e o município? O que se espera e se demanda dos municípios é condizente com a realidade municipal? As cobranças/pedidos são razoáveis?
3. Os municípios compreendem a linguagem e métodos presentes nas demandas das instituições centrais? (Capacidade de comunicação)
4. Existem canais para a solução de dúvidas sobre as políticas públicas federais que os gestores locais podem acessar? As dúvidas são sanadas? (capacidade de aproximação)
5. Como você avalia a capacidade técnica do município para cumprir com as expectativas federais? O corpo técnico necessita aprimorar algum tipo de técnica ou habilidade?

## **CONTROLE MUNICIPAL**

1. O município para o qual você trabalha possui uma preocupação em organizar bancos de dados e coletar indicadores para aprimorar os trabalhos que desenvolve?
2. Existe algum órgão, burocracia ou núcleo que vise especificamente realizar controle interno? Como ela atua?
3. Como o seu município vê o controle social? Existem Conselhos de políticas públicas ativos e participativos no seu município?
4. Na sua opinião, onde está o principal problema para uma melhor gestão dos recursos públicos federais pelos municípios?
5. Na sua opinião, o controle da corrupção pode emperrar o desenvolvimento? Em que medida?
6. (Captar em que medida o aumento de burocracia e de controle pode causar problemas para o desenvolvimento, sobretudo o desenvolvimento econômico)

**Muito obrigada!**

