

Tema III

Tópicos Especiais de Finanças Públicas



*Maurício S. Bugarin**

*Fernando B. Meneguin***

*O Papel das Instituições nos
Incentivos para a Gestão Pública*

* PhD em Economia pela Universidade de Illinois. Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB) e Diretor do Centro de Investigação em Economia e Finanças (CIEF/UnB). Representante do grupo.

** Doutor em Economia pela UnB. Consultor Legislativo e Diretor do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Editor do Brasil, Economia e Governo.

Agradecimentos

Os autores agradecem a Adriana Portugal, Karina Bugarin, Marcos Mendes e Tomás Bugarin pelas discussões que enriqueceram o trabalho. Eventuais erros ou imprecisões são de inteira responsabilidade dos autores.

Maurício e Fernando dedicam este trabalho a Roselle Bugarin Steenhouwer e a Ana Marusia Meneguin, com profunda gratidão e admiração.

Resumo

Quando, em março de 1985, os militares entregaram a faixa presidencial ao primeiro presidente civil em 20 anos, entregaram também um país envolto em caos econômico e social, com inflação galopante e escândalos de corrupção. Quase 30 anos depois, o país ocupa posição de destaque no cenário mundial, com condições macroeconômicas estáveis e instituições de controle atuantes.

Naturalmente, a consolidação institucional ocorrida no país nas últimas décadas está associada ao grande esforço de criação de um marco legal capaz de proteger o cidadão e combater a corrupção no setor público. A reforma gerencial, as agências regulatórias, o novo Ministério Público, a Controladoria-Geral da União, o Conselho Nacional de Justiça e a Lei da Ficha Limpa são diferentes facetas dessa evolução institucional.

Maior controle, no entanto, está associado a maior rigidez institucional, o que, se, por um lado, pode coibir o comportamento corrupto do gestor público, por outro lado, pode também reduzir seu incentivo em adotar comportamento inovador por temer que a inovação seja considerada ilegal, comprometendo sua carreira.

O presente estudo avalia como instituições, normas legais e órgãos de controle do setor público afetam o comportamento dos gestores públicos. O trabalho tem base no fato de que a norma cria uma estrutura de incentivos, estimulando ou desestimulando determinadas condutas por parte dos gestores. Destarte, depois de brevemente discutir a literatura sobre corrupção, constrói-se um modelo de economia dos incentivos em que os gestores pertencem a duas categorias, os funcionários de carreira e aqueles temporários em funções comissionadas. Ademais, podem ser de dois tipos, aqueles que atribuem elevada importância ao retorno social de sua gestão e aqueles que estão mais preocupados com o benefício pessoal. Cada gestor, qualquer que seja sua categoria ou seu tipo, se defronta com três possíveis formas de atuação. Pode adotar atitude burocrática, visando reduzir a probabilidade de ser questionado quanto à legalidade de suas ações. Pode ainda adotar atitude inovadora, no sentido de gerar o melhor benefício social possível, embora corra o risco de ser questionado quanto à legalidade de suas ações. Finalmente, pode investir em atividades corruptas, visando obter maior benefício privado. A resolução do modelo sugere que, com rígidas regras de controle, os gestores de carreira têm incentivos a se acomodar em suas funções, não inovando na busca da melhoria do serviço público. Contudo, os gestores temporários estão mais dispostos a procurar soluções inovadoras; no entanto, essa maior disposição pode ser usada tanto para melhorar o setor público como para angariar recursos

oriundos de corrupção, dependendo do tipo desses gestores. Essas conclusões são confirmadas por meio de modelos econométricos, utilizando tanto o método dos mínimos quadrados empilhados como o método de regressão em painéis. O artigo conclui com sugestões de políticas públicas que possam tornar o serviço público mais eficiente, chamando a atenção para o fato de que, se uma legislação detalhada e rígida é importante na luta contra a corrupção, mecanismos adicionais devem ser incluídos no quadro institucional de forma a induzir gestores honestos a inovarem em prol do bem-estar social.

Palavras-chave: Gestor Público. Corrupção. Inovação.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	8
2 REVISÃO DA LITERATURA	11
3 MODELAGEM ECONÔMICA: INCENTIVOS À DEDICAÇÃO E À CORRUPÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO	14
3.1 As primitivas do modelo econômico	14
3.2 As decisões ótimas dos gestores	16
4 EVIDÊNCIAS QUANTITATIVAS	19
4.1 DAS e TCE	19
4.2 Variável independente e variáveis dependentes	23
4.3 Método dos Mínimos Quadrados Empilhados	25
4.4 Análise de Painéis	27
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
REFERÊNCIAS	30

Lista de gráficos

Gráfico 1. Evolução do preenchimento dos cargos em comissão por servidor de carreira	21
--	----

Lista de tabelas

Tabela 1. Ocupação dos cargos em comissão por servidores de carreira	20
Tabela 2. Quantidade de Tomadas de Contas Especiais instauradas	22
Tabela 3. Sinais esperados dos coeficientes das variáveis independentes	25
Tabela 4. Estatísticas Básicas das Variáveis dos Estudos Econométricos	25
Tabela 5. Método: Mínimos Quadrados Empilhados - Estimadores robustos	26
Tabela 6. Método: painéis com efeitos aleatórios	27

1 Introdução

As leis e as decisões judiciais, com os instrumentos que obrigam todos os cidadãos a cumpri-los (polícia, judiciário, agências reguladoras, etc.), fornecem um conjunto de incentivos aos cidadãos e empresas, que têm reflexos sobre a eficiência das transações econômicas.

Há uma série de situações econômicas que não podem ser deixadas ao livre arbítrio do mercado, precisando ser reguladas e que, por isso, ficam sob a influência das leis e das instituições citadas acima. Por exemplo: é preciso criar impostos para financiar atividades que são importantes para a sociedade, mas que não dão lucro e, por isso, não são oferecidas no mercado privado (defesa nacional, saneamento básico, saúde preventiva, preservação de florestas); é preciso oferecer a toda a sociedade alguns bens e serviços que, se deixados ao mercado, seriam acessíveis apenas às populações de maior renda (educação, saúde); é preciso evitar a formação de monopólios e cartéis que prejudiquem a concorrência e tornem os produtos mais caros e de menor qualidade. Tais fenômenos são conhecidos pelo termo genérico “falhas de mercado”, que se refere a situações em que o livre funcionamento do mercado leva a resultados socialmente indesejáveis.

No entanto, além das falhas de mercado estudadas sob o ponto de vista econômico, a lei também tem a função de coibir outras falhas, como aquelas inerentes à conduta do ser humano. Ou seja, como as normas pretendem regular a vida em sociedade, elas estabelecem comportamentos permitidos e proibidos. Ao proibir uma conduta, o Estado o faz pela ameaça de uma sanção. Por exemplo, existem leis que procuram inibir irregularidades praticadas por agentes responsáveis pela execução dos gastos públicos federais ou ainda que tenham por objetivo dificultar a corrupção no setor público.

O fato é que essas leis e instituições destinadas a corrigir falhas ou coibir comportamentos errados têm diversos graus de qualidade. Tanto podem ser eficazes na redução dos problemas, quanto podem introduzir distorções adicionais na economia e na sociedade, prejudicando a eficiência do sistema.

No ordenamento jurídico atual, existem leis extremamente complexas e rígidas em relação ao trato com a coisa pública, como a Lei nº 8.666, de 1993 (licitações e contratos administrativos) e a Lei nº 8.429, de 1992 (improbidade administrativa). Tais normas visam garantir a lisura na gestão pública; no entanto, elas impõem muitas amarras e restrições para os gestores públicos.

A própria Constituição Federal, no art. 37, *caput*, expressamente dispõe que a Administração Pública, em sua atuação, está sujeita a observar o princípio da legalidade em suas atividades. Isso significa que os gestores públicos, atuando em

nome da Administração Pública, só podem realizar atos devidamente respaldados em prévia determinação legal. Essa realidade é diferente para a iniciativa privada, em que os particulares dispõem de ampla liberdade para sua atuação, com a única restrição de não praticarem atos vedados em lei. Em suma, enquanto o gestor da iniciativa privada pode fazer tudo aquilo que não esteja proibido pela lei, o gestor público só pode realizar o que estiver autorizado em lei.

Além do ordenamento jurídico, há ainda o papel desempenhado pelas instituições, como o Ministério Público e a imprensa, que estão constantemente vigiando a administração pública, seja por dever de ofício, seja pela procura incessante por furos jornalísticos.

Deve-se ressaltar que o funcionamento das instituições, no qual se inclui a legislação, precisa estar corretamente calibrado de forma a contribuir com uma eficiente coordenação do sistema econômico. A definição de Douglass North, renomado autor institucionalista, deixa clara essa importância:

as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, seja ele político, social ou econômico (NORTH, 1990).

Portanto, essas instituições, se demasiadamente frouxas, podem gerar abusos de toda sorte e, se excessivamente rígidas, podem gerar comportamento exageradamente cauteloso por parte dos indivíduos.

Entretanto, a eficiência no uso dos recursos públicos é cada vez mais uma exigência da sociedade. Esta espera que a prestação de serviços governamentais ocorra com qualidade, utilizando racionalmente os recursos dos contribuintes. Nesse sentido, diversos estudos têm surgido a fim de discutir a qualidade das administrações públicas.

O que se pretende nessa pesquisa é estudar os incentivos gerados pelas instituições no comportamento do gestor público. Será que o excesso de fiscalização não impede soluções inovadoras do gestor correto, o que aumentaria a eficiência na administração pública? As punições advindas do ordenamento jurídico são realmente efetivas e coibem as práticas irregulares no serviço público? Ou será que, apesar da legislação restritiva, as sanções não chegam a ser aplicadas, o que incentiva o gestor desonesto a perpetuar práticas ilegais, visando ao benefício privado?

A metodologia para o desenvolvimento da presente pesquisa consiste, inicialmente, em analisar a literatura econômica e jurídica correlata a esse tema. Os trabalhos transitam entre estudos que analisam a corrupção, bem como o papel do ordenamento jurídico e das instituições na eficiência do setor público.

De posse do conhecimento dos estudos pretéritos, desenvolve-se uma modelagem econômica para avaliar os incentivos com os quais os gestores públicos se defrontam na sua atuação profissional. O modelo foca em dois pontos que caracterizam o gestor público. O primeiro diz respeito ao fato de ele ser ou não servidor concursado de carreira. O segundo refere-se à sua maior ou menor preocupação pessoal com o bem-estar social gerado por sua atuação profissional. Pela análise dessas duas características, buscam-se prever a conduta do gestor e avaliar os incentivos que promovem comportamentos de dedicação ao serviço público ou, em oposição, comportamentos oportunistas envolvendo uso indevido de posição privilegiada no setor público.

O principal resultado obtido do modelo teórico é que regras, exageradamente, rígidas tendem a fazer com que o gestor de carreira adote uma postura mais cautelosa, evitando inovar e tomar decisões que possam ser futuramente questionadas, que poderiam inclusive implicar a perda do cargo público. Esse resultado mostra tanto um aspecto positivo como um aspecto negativo. O positivo refere-se ao menor envolvimento do gestor de carreira com atividades corruptas. O aspecto negativo diz respeito ao menor investimento do gestor em atividades inovadoras que poderiam gerar maior benefício social. O modelo ainda sugere que, nesse caso de regras muito rígidas, serão basicamente os gestores com posições temporárias, não servidores de carreira, que mais se arriscarão na execução de suas atividades profissionais, tanto inovando em prol do bem-estar social, para aqueles que atribuem elevado valor a essa atividade, como em atividades ilícitas visando o benefício pessoal, para os demais.

A principal hipótese testável do modelo é que quanto maior for o percentual de cargos ocupados por servidores sem vínculo, maior será o questionamento judicial de sua atuação profissional. Essa hipótese é então testada econometricamente usando, por um lado, dados relativos aos percentuais de cargos em Direção e Assessoramento Superior (DAS), ocupados por servidores de carreira no Poder Executivo Federal entre 2002 e 2011 e, por outro lado, as Tomadas de Contas Especiais (TCE), abertas e enviadas para o Tribunal de Contas da União (TCU) nesse período. Os estudos econométricos, envolvendo tanto o método dos mínimos quadrados empilhados como o método de regressão em painéis, confirmam o resultado oriundo do modelo teórico, sugerindo que o número de TCEs relativo ao orçamento do órgão aumenta com o percentual de funcionários temporários ocupando cargos de DAS.

O presente trabalho, além desta introdução, encontra-se dividido da seguinte forma: na primeira seção, faz-se uma revisão da literatura relacionada ao objeto do estudo.

A Seção 2 expõe o desenvolvimento da modelagem econômica, focando nos incentivos dos gestores públicos ante as instituições vigentes. Na Seção 3, apresentam-se dados quantitativos que retratam a realidade da administração pública federal, com testes econométricos que reforçam o modelo teórico. Por fim, a seção quatro traz as conclusões e considerações finais do trabalho.

2 Revisão da literatura

O presente trabalho preocupa-se com dois aspectos fundamentais, mas, por vezes antagônicos, da gestão pública. Por um lado, procura-se criar instituições capazes de coibir atos ilícitos associados à corrupção. Por outro, procura-se estimular a qualidade e a eficiência do gasto público.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, várias pesquisas caminham no sentido de tentar entender e mensurar os prejuízos sociais resultantes da corrupção.

Del Monte e Papagni (2001) classificam os motivos para a prática da corrupção em três grandes categorias: econômicas, políticas e culturais. As econômicas estão associadas, principalmente, à obtenção de vantagens financeiras ilegais por parte dos agentes envolvidos. As causas políticas decorrem do exercício do poder dos governantes e parlamentares que tentam influenciar a alocação dos recursos públicos na região de sua base eleitoral com a finalidade de angariar votos para si ou seu partido. Já nas causas culturais, a corrupção está ligada a crenças, ideologias, religião ou comportamento social que contribuem para a existência de uma tolerância com a corrupção.

Mauro (1995) analisa econometricamente como o crescimento econômico é afetado pela corrupção. Os principais resultados são os seguintes: há uma redução dos incentivos ao investimento, a sociedade sente-se menos disposta a contribuir com fundos de auxílio (doações), há perdas na arrecadação tributária, as licitações públicas geram vencedores que fornecem bens de qualidade inferior e a despesa pública fica enviesada para grandes obras em detrimento de gastos sociais, como em saúde e educação.

Tanzi (1998) também defende que a eficiência do setor público fica prejudicada pela corrupção, uma vez que, por meio de fraudes em licitações, a empresa vencedora pode não ser a melhor, reduzindo o retorno do gasto e a produtividade do investimento público. Além disso, a efetividade do gasto do governo também é reduzida, pois parcelas do orçamento governamental são desviadas para o enriquecimento individual. No caso brasileiro, em estudo comparativo entre o setor público e privado, Cândido Jr. (2001) conclui que a produtividade do gasto público é 60% da produtividade do gasto efetuado pelo setor privado.

Ainda em termos de Brasil, cabe citar o *ranking* elaborado pela Transparéncia Internacional,¹ organização não governamental. Cada país recebe uma nota de zero a dez. A pontuação mais próxima de zero indica que uma nação é vista como muito corrupta, enquanto as que se aproximam de dez são classificadas como menos corruptas. Para distribuir as notas, a Transparéncia Internacional realiza pesquisas com especialistas e executivos dos países avaliados. Após estabelecer as notas, a ONG elabora o *ranking* comparativo. Em 2011, o Brasil obteve nota 3,8, um décimo superior à verificada no relatório divulgado em 2010. Em 2006, essa nota foi de 3,3. Assim, percebe-se uma melhora no indicador, embora notas abaixo de cinco sejam consideradas pela Transparéncia Internacional como indício de sérios níveis de corrupção.

Claro que a corrupção, como a maior parte dos crimes, é praticada se os benefícios forem superiores aos custos. A análise econômica do crime desenvolvida por Becker (1968) introduziu na literatura da criminalidade um princípio fundamental da visão econômica do mundo, qual seja a certeza de que os agentes reagem a incentivos. Em seu trabalho, o autor evidencia que a razão principal para se cometer um crime econômico (furto, roubo, extorsão, usurpação, estelionato, receptação, etc.) é o fato de os riscos serem menores que os benefícios provenientes da atividade ilícita.

No que diz respeito ao outro tema importante para este estudo, a qualidade e eficiência do gasto público, a regulamentação asfixiante no setor público é preocupante. De fato, é o excesso de regulamentação que, em alguns casos, gera situações ineficientes para a administração pública e obriga o gestor público a tomar tantos cuidados, que é desestimulado na hora de procurar soluções criativas. Fernandes (1999) explica que, apesar de se propalar que a Lei de Licitações obriga a administração pública a comprar produtos de baixa qualidade, face ter estabelecido a regra geral da aquisição pelo menor preço, isso é um equívoco. No entanto, o próprio autor comenta que a maneira como os Tribunais de Contas fiscalizam as licitações e contratos acarretam falhas na interpretação das decisões e temor, pelos gestores públicos, da gravidade das penas impostas. Mendes (2011), ao estudar a terceirização no serviço público e as regras a que a administração está submetida, comenta que:

o modelo atual de licitação, que privilegia o menor preço, dá margem à participação de grupos mal intencionados, que montam empresas sem estrutura, para ganhar a licitação oferecendo preços baixos (até abaixo do custo), receber pagamentos antecipados e prestar um serviço de baixa qualidade e com alta probabilidade de interrupção durante a vigência do contrato, por falta de recursos para sustentar a atividade.

¹ Disponível em: <<http://www.transparency.org/>>.

Essas constatações permitem voltar ao dito na introdução em que se afirma que as leis e decisões judiciais têm o poder de moldar o comportamento dos agentes. Isso é o que na literatura é conhecido como norma enquanto estrutura de incentivos. Sobre o tema, tem-se o comentário de Andrés Roemer ao afirmar que a Análise Econômica do Direito introduziu uma teoria mais abstrata segundo a qual as normas jurídicas são visualizadas como incentivos para a ação e as respostas dependem e variam em razão dos tipos de incentivos envolvidos (ROEMER, 2001).

Castro (2011) complementa o entendimento anterior acrescentando que:

considerar a norma como estrutura de incentivos tem como propósito atentar para o fato que o homem, sendo racional e maximizador de suas preferências, mesmo diante de normas, tende a agir ou não agir conforme a ponderação sobre os benefícios e prejuízos que podem advir se adotado determinado comportamento. Logo, o Direito, através de normas ou decisões, pode estimular ou desestimular condutas em sociedade conforme forem os benefícios e prejuízos estabelecidos para determinados atos.

Em particular, normas excessivamente rígidas tem o potencial de desestimular comportamentos mais ativos do gestor em prol da coisa pública, preferindo este um resultado inferior do ponto de vista social àquele que será questionado pelos órgãos de controle.

Quanto ao preenchimento dos postos na administração pública, Mendes (2011) desenvolveu trabalho que analisa a política de admissão e gerência de pessoal no governo federal, objetivando elevar o estímulo à produtividade, evitar a admissão excessiva de pessoal, melhorar a qualidade do pessoal selecionado para o serviço público, facilitar a alocação mais eficiente da mão de obra disponível, reduzir o custo da folha de pagamento e dar prioridade ao interesse público na ação cotidiana dos diversos órgãos. Um dos pontos destacados no texto é sobre os servidores comissionados.

Segundo Mendes (2011), é evidente que deve existir a possibilidade de livre nomeação para funções gerenciais mais elevadas, pois são essas pessoas que darão a orientação política da administração. Porém, à medida que se desce na escala de importância dos cargos e funções, a livre nomeação viabiliza vícios como o empreguismo e o aparelhamento partidário da máquina pública. Portanto, além da questão controle da corrupção versus maximização do retorno social da ação do gestor, surge também a questão de como servidores temporários reagem aos incentivos institucionais comparativamente aos servidores de carreira.

A modelagem econômica que é desenvolvida na seção seguinte trabalha justamente com a diferenciação entre os incentivos dos servidores efetivos e servidores comissionados, este últimos entendidos como aqueles que ocupam uma função de confiança, sem estar provido em um cargo público.

3 Modelagem econômica: incentivos à dedicação e à corrupção no serviço público

3.1 As primitivas do modelo econômico

Este estudo, visando analisar teoricamente os incentivos com os quais se defrontam o gestor público em sua atuação profissional, seja ele funcionário de carreira ou não, inicia postulando a existência de duas categorias de profissionais que ocupam cargos de DAS,²⁰ os funcionários efetivos de carreira (categoria C) e aqueles *em* cargos comissionados e temporários (categoria T). A principal distinção entre esses dois tipos refere-se ao valor presente do fluxo futuro de salário que receberão: enquanto o funcionário de carreira recebe o salário, em valores presentes, de w_C ao longo de sua vida profissional, o comissionado oriundo do setor privado recebe um salário menor $w_T < w_C$ em valores presentes. A hipótese de que $w_T < w_C$ é justificada pelo fato de que C possui estabilidade no emprego, portanto, não será demitido a menos que se envolva em atividade ilegal, enquanto T ocupa cargo eminentemente temporário, sendo demitido em curto período de tempo, como, por exemplo, ao término da gestão do ministro que o contratou.

O gestor, qualquer que seja sua origem, pública ou privada, deriva utilidade do consumo que pode adquirir com seu salário. No entanto, além dessa componente da utilidade, o gestor público também se preocupa com o retorno social relacionado à sua atuação. Quanto mais se dedicar, quanto maior iniciativa tiver, maior será o benefício social que produzirá enquanto ocupar o cargo de DAS. A contribuição para o bem-estar social é uma das principais motivações, além da questão salarial, naturalmente, para um cidadão perseguir a carreira pública.

No entanto, independentemente de sua origem pública ou privada, diferentes indivíduos atribuem diferentes pesos ao valor de sua contribuição à sociedade, vis-à-vis o retorno pessoal privado que recebe por ocupar o cargo de DAS. Para simplificar a análise, supomos a existência de dois tipos de gestores, aqueles que atribuem elevado valor à sua contribuição social (tipo α_A) e aqueles que atribuem baixo valor à sua contribuição social (tipo α_B), ambos relativamente ao valor que atribuem ao retorno pessoal privado em suas utilidades.

Supondo separabilidade e linearidade nas duas componentes anteriormente explicitadas, podemos escrever a utilidade do gestor na forma abaixo, em que W é o valor presente da renda total auferida de sua atividade profissional, b_s é o benefício social gerado por essa atividade e $\alpha = \alpha_A$, α_B é o tipo do gestor, com $\alpha_A > 1 > \alpha_B$.

²⁰ A Seção 3.1 comenta mais sobre os cargos de DAS.

$$U(W, b_s; \alpha) = W + \alpha b_s \quad (1)$$

Note que a renda W dependerá de vários fatores, como, por exemplo, a categoria do gestor (C ou T). Além da categoria do gestor afetar sua renda, esta também é afetada pelas decisões que ele tomar no exercício de sua função. Neste modelo, existem essencialmente três possíveis decisões distintas, explicitadas a seguir:

- Decisão n : Nada a fazer que possa lhe trazer qualquer tipo de risco. Trata-se do gestor que cumpre sua função seguindo cuidadosamente todas as regulamentações existentes, independentemente do resultado social final. Esse gestor jamais tomará qualquer decisão arriscada que possa vir a ser questionada, mesmo que isso comprometa negativamente o benefício social de sua gestão. Esse gestor aceitará, por exemplo, fornecer produtos de baixa qualidade à sociedade desde que a empresa provedora contratada tenha sido selecionada via licitação devidamente organizada. Normalizamos em $b_s = 0$ o benefício social provido por esse gestor.
- Decisão b : Tomar decisões que podem vir a ser questionadas, desde que isso aumente a eficácia das políticas públicas sob sua responsabilidade. Nesse caso o gestor focará sua atuação no retorno social que poderá ser gerado, usando para isso instrumentos que podem vir a ser questionados futuramente. Esse gestor cancelará licitações caso desconfie de conluio entre os participantes e não hesitará em contratar uma empresa fora do processo licitatório, por exemplo, se a relação benefício-custo o indicar. Trata-se de uma gestão, em certo aspecto temerária, em que o gestor ousa se desprender das amarras da legislação excessivamente limitante com o objetivo de obter um retorno social maior. Denotamos por $b_s > 0$ o benefício social provido por esse gestor.
- Decisão p : Tomar decisões que lhe tragam benefício privado direto via uso indevido da máquina pública, ainda que passíveis de questionamentos e punição futura. Trata-se de situações envolvendo diferentes tipos de corrupção e desvios que, ainda que ilegais, resultam na renda $b_p > 0$ para o gestor. Nesse caso, não há benefício social de sua ação, por simplicidade.³

Supomos, por hipótese, que $b_p > b_s$, ou seja, o benefício privado da corrupção é maior que o retorno social da atividade temerária em prol da sociedade.

Como as decisões b e p envolvem desrespeito à regulamentação em vigor, ainda que com objetivos opostos, ambas trazem consigo o risco de um futuro

³ Alternativamente, poderíamos supor um “malefício” social $b'_s < 0$ nessa situação. No entanto, o resultado da análise seria semelhante ao custo de mais uma variável no modelo. Portanto, essa variável foi suposta nula.

questionamento com punição. A punição ocasiona a perda do cargo público, o que, no presente modelo, ocorre com a probabilidade $\pi \in (0,1)$. Caso o gestor seja punido, os benefícios, tanto o social como o privado, não são afetados. Note que a mesma probabilidade de punição é atribuída à situação em que o gestor corrupto age em benefício próprio e à situação em que o gestor honesto extrapola suas atribuições em benefício da sociedade. Essa característica visa modelar o principal problema de incentivos estudado neste trabalho: em uma sociedade em que existe histórico de corrupção, as regras para evitar corrupção tendem a se tornar exageradamente rígidas e terminam afetando a autonomia do gestor público em tomar decisões que melhor beneficiem a sociedade, sendo ambas as decisões, as corruptas e aquelas socialmente benéficas, consideradas ilegais.

3.2 As decisões ótimas dos gestores

Tendo apresentado as primitivas do modelo, as utilidades e possíveis decisões dos gestores, pode-se agora analisar mais cuidadosamente as utilidades associadas às decisões tomadas pelos gestores segundo seus tipos e categorias. Considere o gestor de categoria genérica $G=C$, Te de tipo $\alpha = \alpha_A, \alpha_B$.

Caso escolha a decisão n , sua utilidade será:

$$U(n; (G, \alpha)) = W_G \quad (2)$$

Caso escolha a decisão b , sua utilidade será:

$$U(b; (G, \alpha)) = W_G(1-\pi) + ab_s \quad (3)$$

Caso escolha a decisão p , sua utilidade será:

$$U(p; (G, \alpha)) = W_G(1-\pi) + b_p \quad (4)$$

A seguir, analisam-se as decisões que os gestores tomarão, a depender de seus tipos e categorias.

Para tanto, observe inicialmente que, como $\alpha_A > \alpha_B$, um gestor que atribui baixo valor ao bem-estar social (do tipo α_B) preferirá a decisão p à decisão b , de forma que esse gestor nunca investirá no social.

Já o gestor que atribui elevado valor ao bem-estar social (do tipo A) comparará $\alpha_A b_s$ com b_p e chegará à seguinte conclusão:

- Caso $\alpha_A b_s > b_p$, então preferirá se arriscar em prol da sociedade a se arriscar em atividades corruptas visando benefício pessoal;
- Caso $\alpha_A b_s < b_p$, então ocorrerá o resultado oposto, ou seja, ainda que seja mais preocupado com o bem-estar social, o gestor do tipo A percebe que

os benefícios associados à corrupção são tão elevados, que preferirá se arriscar em atividades corruptas, visando benefício pessoal a se arriscar em prol da sociedade. Espera-se que esse seja o caso em sociedades nas quais os benefícios da corrupção sejam muito elevados. Por considerar que o Brasil é um país cujas instituições já evoluíram suficientemente, supomos que este último caso não ocorre, ou seja, um gestor genuinamente motivado pelo retorno social de seu trabalho não encontra na corrupção atrativo suficiente.

Resta agora comparar as atividades b e p com a inação n .

Iniciemos pelo gestor da categoria $G=C$, T do tipo α_B . Pelo visto anteriormente, sua escolha será feita sobre as alternativas n e p . Comparando as utilidades nas duas situações tem-se:

$$U(p; (G, \alpha_B)) > U(n; (G, \alpha_B)) \Leftrightarrow w_G(1 - \pi) + b_p > w_G \Leftrightarrow b_p > w_G\pi \quad (5)$$

A equação (5) é bem clara quanto aos incentivos com os quais se defronta o gestor. Se o benefício adicional da corrupção for maior que a perda esperada dessa atividade, o gestor a escolherá.

Observe que como $b_p > b_s$ e $w_T < w_C$, é justamente o gestor oriundo da atividade privada e com menor valoração do bem-estar social que tem maior probabilidade de se tornar um gestor corrupto. Naturalmente, se o gestor de carreira optar por se dedicar a atividades envolvendo corrupção, assim também o fará o gestor oriundo da atividade privada. Observe o papel das instituições de controle: quanto maior for a probabilidade de ser punido, π , menor será o incentivo ao gestor se corromper. Esse resultado explica a ênfase dada pelo governo brasileiro aos órgãos de controle como a CGU e a Polícia Federal nos últimos anos.

Portanto, os gestores de ambas as categorias que valoram o benefício privado, ou se tornam ambos corruptos, ou apenas o gestor oriundo da atividade privada se torna corrupto enquanto o gestor de carreira escolhe a inação, ou ainda ambos se tornam burocratas inativos.

A partir deste ponto, analisa-se o gestor da categoria $G=C$, T , mas agora do tipo α_A . Pelo já visto, sua escolha será feita sobre as alternativas n e b . Comparando as utilidades nas duas situações, temos:

$$U(n; (G, \alpha_B)) > U(b; (G, \alpha_B)) \Leftrightarrow w_G > w_G(1 - \pi) + \alpha_A b_s \Leftrightarrow w_G\pi > \alpha_A b_s \quad (6)$$

A equação (6) também é clara quanto aos incentivos com os quais se defronta o gestor. Se o benefício adicional da ousadia em prol do bem-estar social for menor que a perda esperada dessa atividade, o gestor nada fará.

Observe que como $w_T < w_C$, espera-se que o gestor de carreira tenha maior incentivo à inação que o gestor oriundo do setor privado, uma vez que este último tem menos a perder caso seja punido. Vale aqui também notar o papel das instituições punitivas do estado. Quanto maior for a probabilidade de ser punido, menor o incentivo que o gestor terá em se arriscar para gerar melhor resultado social. Note o *trade-off* associado ao controle mais rígido: maior controle implica menos corrupção mas também menos ousadia por parte daqueles que realmente se preocupam com o retorno social de suas ações.

Portanto, os gestores de ambas as categorias que valoram o bem-estar social podem se tornar burocratas inativos ou então se tem a opção de apenas aqueles oriundos da atividade privada se arriscarem em prol da sociedade.

A proposição, a seguir, resume a análise desenvolvida anteriormente, descrevendo o comportamento dos gestores segundo suas categorias e seus tipos, dada a configuração dos parâmetros do modelo que correspondem a um nível de elevado controle π , mas não suficiente para coibir completamente a corrupção.

Proposição. Suponha que os parâmetros de preferências dos gestores ocupando cargos em DAS (α_A, α_B) e das instituições (w_C, w_P, b_S, b_P e π) satisfazem as seguintes Condições de Regularidade e as Condições de Incentivos Intermediários.

(CR) *Condições de Regularidade:*

- (i) $\alpha_A > 1 > \alpha_B$
- (ii) $\alpha_A b_S > b_P > b_S$

(CII) *Condições de incentivos intermediários:*

- (iii) $W_C\pi > \alpha_A b_S > W_T\pi$
- (iv) $W_C\pi > b_P > W_T\pi$

Então os gestores de carreira optarão por não tomar quaisquer decisões que acarretem riscos, não se envolvendo em atividades corruptas, mas tampouco tomam-do decisões ousadas que maximizem o retorno social das políticas por eles geridas. Além disso, os gestores oriundos do setor privado se arriscarão mais, tanto ao tomar medidas visando um melhor resultado social, para aqueles que valorizam o bem-estar social, quanto ao envolver-se em atividades corruptas visando ao benefício pessoal, para os demais.

Note o papel fundamental das instituições de controle no resultado anterior, modeladas pelo parâmetro π : quanto mais rígidas e eficazes essas instituições (ou seja, quanto maior o valor de π), menor será o incentivo para gestor público

enveredar pelos caminhos da corrupção, mas também menor será o incentivo ao gestor público inovar em prol de uma gestão mais eficiente.

Uma consequência desta análise é que gestores que ocupam temporariamente cargos de DAS tendem a correr mais riscos, o que sugere que deve haver, na média, mais evidências de comportamento indevido nos ministérios nos quais há maior percentual de ocupantes de cargos de DAS não oriundos de carreira pública. Trata-se de uma clara consequência testável do modelo. Na próxima seção, apresentamos uma estratégia empírica para testar estatisticamente essa hipótese.

4 Evidências quantitativas

4.1 DAS e TCE

Na área federal, os postos de decisão da estrutura administrativa são preenchidos com os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS). Esses cargos podem ser ocupados por qualquer servidor ou pessoa externa ao serviço público. No entanto, o Decreto nº 5.497, de 2005, estabelece o seguinte:

Art. 1º Serão ocupados exclusivamente por servidores de carreira os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS da administração pública federal direta, autárquica e fundacional:

- I - setenta e cinco por cento dos cargos em comissão DAS, níveis 1, 2 e 3; e
- II - cinquenta por cento dos cargos em comissão DAS, nível 4.

Os cargos DAS níveis 1, 2 e 3 são os que possuem menor poder de decisão. O nível 4 é referente à função de coordenador-geral, o nível 5 corresponde a diretores de departamento e o nível 6, a secretários de ministério. Notem que para preenchimento dos níveis 5 e 6, os mais altos, a norma não faz restrição quanto ao preenchimento, se por servidor de carreira ou por pessoa de fora do serviço público.

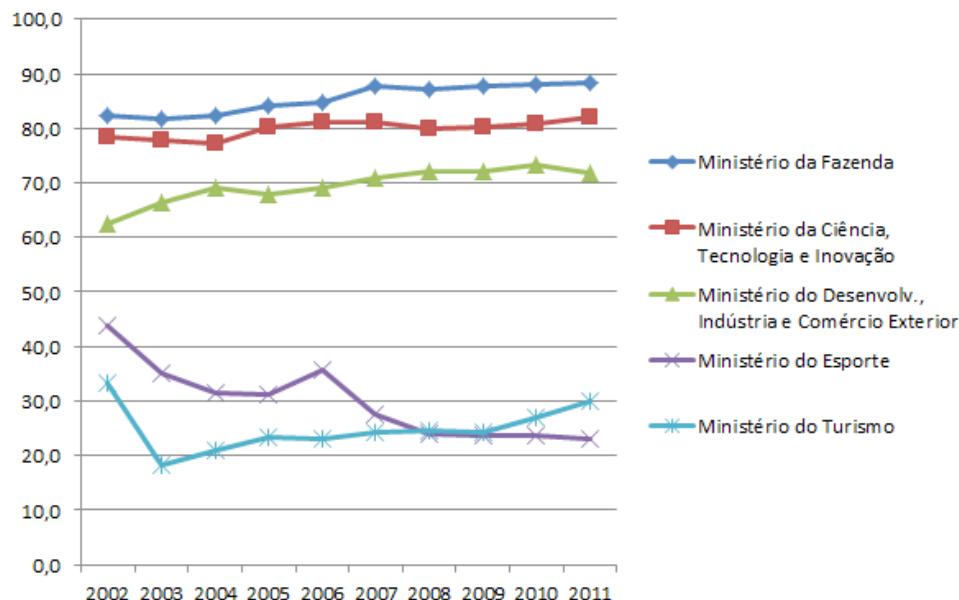
A Tabela 1 retrata, para cada órgão superior da estrutura do Poder Executivo Federal, durante o período de 2002 a 2011, o percentual dos cargos em comissão de direção e assessoramento superior que é preenchido por servidores efetivos, ou seja, que pertencem a alguma carreira no serviço público. No geral, o percentual médio fica em torno de 65%, no entanto há importante variação, tanto no tempo quanto entre ministérios, sendo que o percentual mínimo fica aquém de 20% e o máximo supera os 95%.

TABELA 1
OCUPAÇÃO DOS CARGOS EM COMISSÃO POR SERVIDORES DE CARREIRA

Ministérios	Percentual dos DAS ocupados por efetivos									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	65,1	67,6	58,4	68,3	68,8	66,8	65,8	64,1	71,7	71,5
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	78,5	77,8	77,1	80,2	81,2	81,2	80,0	80,1	81,0	81,9
Ministério da Cultura	55,4	49,1	45,3	45,4	49,7	49,5	50,4	48,6	47,9	48,2
Ministério da Defesa	44,6	41,2	42,0	42,1	43,9	43,7	42,7	43,1	42,1	39,7
Ministério da Educação	56,5	51,5	52,3	56,2	62,7	67,0	65,7	62,7	65,9	67,4
Ministério da Fazenda	82,2	81,7	82,3	84,2	84,8	87,6	87,3	87,8	88,1	88,5
Ministério da Integração Nacional	47,7	47,5	50,8	55,6	63,0	62,8	59,8	56,6	54,4	57,9
Ministério da Justiça	53,8	51,9	51,6	53,3	54,6	54,5	52,4	51,6	49,6	51,3
Ministério da Pesca e Aquicultura	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	19,6	22,1
Ministério da Previdência Social	91,7	91,3	91,2	94,2	93,5	90,2	90,5	90,9	88,9	88,6
Ministério da Saúde	74,7	68,1	68,6	69,4	70,7	69,6	68,4	66,4	67,9	72,1
Ministério das Cidades	0,0	31,6	29,7	40,9	45,9	46,9	45,0	45,7	48,1	48,1
Ministério das Comunicações	28,3	28,8	32,4	29,8	32,3	33,6	35,5	40,5	50,8	54,2
Ministério das Relações Exteriores	94,8	95,3	94,8	93,6	93,2	93,2	92,8	92,2	91,6	91,9
Ministério de Minas e Energia	50,9	39,8	40,9	42,4	46,8	47,2	46,6	47,3	44,7	47,2
Ministério Desenvolvimento Agrário	65,7	54,2	54,3	54,3	59,7	61,5	60,2	60,3	61,7	63,8
Ministério do Desenvolv. Social e Combate à Fome	0,0	29,7	38,5	43,4	43,8	44,4	44,2	48,4	43,7	45,8
Ministério do Desenvolv., Indústria e Comércio Exterior	62,5	66,4	69,2	67,9	69,1	70,8	72,0	72,1	73,3	71,8
Ministério do Esporte	43,8	35,0	31,5	31,2	35,6	27,7	23,9	23,6	23,7	23,2
Ministério do Meio Ambiente	56,6	52,2	56,4	62,2	66,0	70,1	75,1	77,2	81,0	81,7
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	68,4	67,3	65,2	64,6	66,3	67,1	66,8	66,8	67,3	67,3
Ministério do Trabalho e Emprego	61,5	55,8	55,0	58,5	62,5	60,8	63,2	63,8	65,2	68,1
Ministério do Turismo	33,3	18,2	21,0	23,2	22,9	24,2	24,7	24,3	26,9	30,1
Ministério dos Transportes	49,2	43,6	49,9	53,8	55,1	51,7	49,8	51,0	55,3	63,8
TOTAL GERAL	66,2	61,6	61,6	64,0	65,2	65,5	65,0	64,8	65,0	66,5

Fonte: Secretaria de Gestão Pública/Ministério do Planejamento

Entretanto, o mais interessante de se observar são as diferenças entre os ministérios. O gráfico a seguir ilustra a evolução de três dos ministérios que mais utilizam servidores de carreira para o preenchimento dos cargos de chefia e dois ministérios em situação oposta.



Elaboração própria.

GRÁFICO 1

Evolução do preenchimento dos cargos em comissão por servidor de carreira

Note que os Ministérios da Fazenda, da Ciência e Tecnologia e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio tratam de assuntos considerados mais complexos, que não gerenciam grandes obras e cuja finalidade primordial não envolve grandes transferências de recursos para a iniciativa privada para execução de serviços. Talvez esse seja um dos motivos por estarem técnicos de carreira nos postos de chefia e assessoramento, sugerindo ter havido menor aparelhamento partidário dessas estruturas.

Contudo, os Ministérios do Turismo e do Esporte são os que menos contam com a participação de servidores de carreira nos postos de direção e assessoramento superior. Como se nota nas notícias divulgadas pela mídia, tanto o Ministério do Turismo,⁴ quanto o de Esporte,⁵ aparecem fortemente envolvidos em escândalos de má aplicação de recursos públicos.

4 Matéria publicada no *Estadão*, de 12/8/2011, divulgava que: “A Operação Voucher, deflagrada pela Polícia Federal investiga supostas irregularidades em convênios do Ministério do Turismo e organizações não governamentais. No dia da ação, 36 pessoas foram presas, entre elas integrantes da cúpula do ministério e diretores do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Sustentável (Ibrasi), que teria recebido R\$ 4,4 milhões para capacitação profissional no Amapá. O programa, porém, nunca teria sido executado.”

5 Matéria publicada na *Folha de São Paulo*, de 5/11/2011, divulgava que: “Com a saída de Orlando, a crise envolvendo a suspeita de desvio de recursos da pasta agora se concentra na capital federal. Agnelo (2003 a 2006) e Orlando (2006 a 2011) dividiram a titularidade do Esporte nos últimos anos, dentro da cota que é do PC do B.”

Essas evidências sugerem um comportamento mais oportunista de pessoas que não possuem vínculo permanente com o serviço público. Uma maneira de tentar comprovar empiricamente essa sugestão é analisar se existe alguma relação entre a prática de delitos na administração pública e a existência de mais ou menos servidores comissionados na estrutura de poder dos ministérios.

A variável que será utilizada para quantificar os problemas detectados é o número de Tomadas de Contas Especiais (TCE) abertas e enviadas para o Tribunal de Contas da União (TCU). Segundo o art. 63 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, “Tomada de Contas Especial é um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento”.

É importante esclarecer que, antes da abertura da Tomada de Contas Especial, conforme o constante do art. 3º da Instrução Normativa nº 56/2007 do TCU, a autoridade competente do órgão ou entidade deve esgotar todas as medidas administrativas internas objetivando a obtenção do ressarcimento pretendido. Portanto, a instauração de uma TCE é uma medida extrema em que há forte indício de desvio de recurso público.

Segundo informações da Controladoria-Geral da União (CGU), foi elaborada a tabela a seguir, que consolida o número de processos analisados pela CGU com contas consideradas irregulares e, portanto, encaminhados ao Tribunal de Contas da União (TCU) para julgamento.

TABELA 2
QUANTIDADE DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS INSTAURADAS

Ministérios	Número de TCEs enviadas para o TCU									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ministério Agricultura, Pecuária e Abastecimento	60	29	23	19	10	18	18	22	22	12
Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação	27	26	75	34	17	23	68	50	117	8
Ministério da Cultura	42	38	30	29	46	47	66	48	11	35
Ministério da Defesa										
Ministério da Educação	124	758	367	762	315	315	177	132	182	55
Ministério da Fazenda	48	83	102	41	46	40	11	20	49	2
Ministério da Integração Nacional	55	42	75	110	74	99	79	59	77	101
Ministério da Justiça	7	6	14	12	27	70	6	4	5	8
Ministério da Pesca e Aquicultura										1
Ministério da Previdência Social	46	50			2		5			8

Ministérios	Número de TCEs enviadas para o TCU									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ministério da Saúde	300	261	346	228	213	469	350	530	312	304
Ministério das Cidades		1	12		3	6	5	11	23	8
Ministério das Comunicações	70	15	37	19	21	18	15	24	43	20
Ministério das Relações Exteriores										
Ministério de Minas e Energia	2			1				2		
Ministério Desenvolvimento Agrário	9	4	11	5	9	19	10	46	33	19
Ministério do Desenvolv. Social e Combate à Fome			80	19	47	103	142	76	24	14
Ministério do Desenvolv., Indústria e Comércio Exterior	25	6	11	4	9	7	6	2	2	1
Ministério do Esporte	49	22	15	16	2	4	8	20	25	32
Ministério do Meio Ambiente	37	50	93	53	55	70	26	28	40	20
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	9	13	239	260	213	118	30	22	43	34
Ministério do Trabalho e Emprego	2	4	3	4	37	26	19	162	52	27
Ministério do Turismo					7	6	18	15	25	18
Ministério dos Transportes	20	16	12	12	4	1	3	3	4	4

Fonte: Controladoria-Geral da União

A ideia é testar econometricamente a intuição gerada pelo Gráfico 1 com uma regressão em que se estude o grau de associação linear entre o número de TCEs e o percentual de cargos em comissão que são preenchidos com servidores de carreira. No entanto, é natural supor que, quanto maior for o orçamento de um ministério, mais oportunidades de uso indevido desse orçamento surjam e, consequentemente, maior será o número de TCEs. Utilizamos em nossos estudos econométricos, visando controlar esse viés de tamanho, a variável independente TCEA que é o número de TCEs dividido pelo orçamento autorizado do ministério (em bilhões de reais) no ano respectivo. A seguir explicamos as variáveis utilizadas nos estudos econôméticos, bem como o sinal esperado de seus respectivos coeficientes.

4.2 Variável independente e variáveis dependentes

A variável dependente da fórmula funcional que será regredida é:

- $TCEA_{ij}$: Número de TCEs abertas e enviadas para o Tribunal de Contas da União (TCU) no ano i referente às contas do ministério j , dividido pelo orçamento autorizado do ministério j no ano i , em bilhões de reais.

Os dados referentes às TCEs foram obtidos da Controladoria-Geral da União (CGU) enquanto os dados referentes ao orçamento autorizado foram obtidos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A variável endógena anterior é influenciada pelas seguintes variáveis independentes:

- DAS_{ij} : Percentual dos cargos de DAS ocupados por funcionários de carreira no ministério i no ano j . Os dados referentes a essa variável foram obtidos da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento. De acordo com as discussões anteriores, espera-se que o coeficiente desta variável tenha sinal negativo.
- $FUND_j$: Data de fundação do ministério j . Existem três categorias de ministérios no período abarcado pelo estudo econométrico, de 2002 a 2010, segundo a fundação do ministério. Os mais antigos foram fundados anteriormente a 2002; essa é a primeira categoria. A segunda categoria consiste dos ministérios fundados em 2003. Finalmente, a terceira categoria consiste dos ministérios fundados em 2010. A variável FUND assumiu valor 1 para os ministérios mais antigos na categoria 1, 2 para os ministérios fundados em 2003 e 3 para aqueles fundados em 2010. Não está claro qual sinal deverá ter o coeficiente desta variável. Por um lado, por estarem sujeitos ao controle dos órgãos públicos de fiscalização há mais tempo, espera-se que os ministérios mais antigos tenham mais TCEs. Por outro, exatamente por serem mais antigos tendem a ter maiores orçamentos, o que pode reduzir o valor da variável TCEA.
- $CONTROLE_j$: Existe, na literatura de federalismo fiscal, uma distinção entre ministérios que têm por finalidade básica a aplicação de recursos públicos, comumente chamados de “gastadores” e aqueles que têm como finalidade básica a arrecadação e o controle dos gastos, chamados comumente de “controladores”. Esses últimos são, no caso do Brasil, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda. A variável CONTROLE é uma *dummy* que assume valor 1 para esses ministérios e zero para os demais. Considerando a maior preocupação dos ministérios de controle com o gasto público, espera-se que o coeficiente desta variável tenha sinal negativo.
- Ano: Esta variável é exatamente o ano em que a observação foi feita e tem por objetivo verificar se existe uma tendência temporal de redução do mal uso de recursos públicos ao longo do tempo. Não está claro, *ex-ante*, que sinal deve ter o coeficiente desta variável. Por um lado, caso tenha havido aumento generalizado da corrupção no país ao longo das últimas décadas, espera-se um sinal positivo. Por outro, considerando

a consolidação das instituições públicas brasileiras em geral, e aquelas de controle em particular, espera-se que esta variável tenha coeficiente negativo.

A Tabela 3 a summariza os sinais esperados dos coeficientes das variáveis independentes, enquanto a Tabela 4 apresenta as estatísticas básicas das variáveis consideradas.

TABELA 3
SINAIS ESPERADOS DOS COEFICIENTES DAS VARIÁVEIS INDEPENDENTES

Variável independente	Sinal esperado
DAS	—
FUND	?
CONTROLE	—
ANO	?

Elaboração própria.

TABELA 4
ESTATÍSTICAS BÁSICAS DAS VARIÁVEIS DOS ESTUDOS ECONOMÉTRICOS

Variável	Observações	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
TCEA	229	14.55	27.91	0	158.95
DAS	229	58.14	18.93	18.2	95.3
FUND	229	1.14	0.39	1	3
CONTROLE	229	0.09	0.28	0	1

Elaboração própria.

4.3 Método dos Mínimos Quadrados Empilhados

O primeiro estudo econométrico consiste em empilhar os dados e efetuar a regressão da variável dependente, uma constante e todas as variáveis independentes segundo o método POLS.⁶ O teste de Breusch e Pagan gera uma estatística $\chi^2(1)=125,77$, o que evidencia heterocedasticidade linear. Portanto, são usados estimadores robustos para essa regressão. Os resultados obtidos encontram-se na Tabela 5. Em todos os estudos apresentados neste trabalho, o símbolo “*” é usado para expressar significância estatística ao nível de 10%, “**” ao nível de 5% e “***” ao nível de 1%.

⁶ *Pooled Ordinary Least Squares*, método dos Mínimos Quadrados Ordinários Empilhados.

TABELA 5
MÉTODO: MÍNIMOS QUADRADOS EMPILHADOS
ESTIMADORES ROBUSTOS

Variável dependente TCEA	Coeficiente	Erro padrão robusto	Estatística t	Valor p
DAS***	-0,46	0,08	-4,93	0,000
FUND***	-18,68	3,43	-5,44	0,000
CONTROLE	10,64	8,69	1,22	0,222
ANO***	-2,18	0,64	-3,40	0,001
C***	4443,40	1293,52	3,44	0,001
Observações incluídas	229			
R2ajustado	0,1454			
Estatística F	7,86			
Prob> F	0,0000			

*** Estatisticamente significante ao nível de 1%

Elaboração própria.

A regressão POLS confirma que quanto maior o percentual de funcionários de carreira ocupando cargos de DAS em um ministério, menor será o número de TCEA (TCE por orçamento autorizado) encaminhado ao TCU. O resultado é estatisticamente significante ao nível de 1%.

O sinal negativo e significante a 1% da variável FUND sugere que ministérios criados mais recentemente são sujeitos a menor volume de TCEs por unidade de orçamento. Esse resultado é extremamente positivo, especialmente considerando que ministérios mais novos têm, tipicamente, orçamento menor, e pode significar que ministérios mais recentes foram criados sob regras mais rígidas de controle administrativos, produzindo melhor uso dos recursos públicos.

O sinal do coeficiente da variável CONTROLE era inesperado, mas, como não possui significância estatística, apenas sugere que, no Brasil, os ministérios de controle não estão mais imunes que os demais quanto ao mal uso de recursos públicos.

Finalmente, o sinal negativo e significante da variável ANO sugere que as instituições no país estão se consolidando, controlando melhor o uso de recursos públicos ao longo dos anos, outro resultado positivo.

A próxima seção analisa comparativamente o método POLS com o método de painéis, apresentando um segundo teste da hipótese da relação entre as variáveis TCEA e DAS.

4.4 Análise de Painéis

Os dados coletados possuem uma estrutura natural típica de painéis, pois se constituem em observações referentes a 24 ministérios ao longo de uma década.⁷ Portanto, é natural se perguntar se o método de painéis não seria mais apropriado para se analisar o problema em questão. Tal método, naturalmente nos faz perder a variável explicativa ANO, mas, por outro lado, reflete mais profundamente a estrutura dinâmica dos dados.

Para se avaliar a estrutura de painel é mais adequado aplicarmos o teste do multiplicador de Lagrange de Breusch-Pagan. O teste compara o POLS com a regressão em painéis de efeitos aleatórios. A estatística resultante, $c^2(1)=117,75$ rejeita a hipótese nula de que as variâncias nos grupos são zero, favorecendo o modelo de efeitos aleatórios em grupos. Portanto, um painel com efeitos aleatórios mostra-se superior ao método POLS.

Resta verificar se é preferível um painel com efeitos fixos a um painel com efeitos aleatórios. O teste de Hausman produz a estatística $\chi^2(1)=0,06$, com Prob>-chi2=0,8045. Portanto, a hipótese nula de efeitos aleatórios não é rejeitada. Destarte, conclui-se que a regressão em painéis com efeitos aleatórios é a mais apropriada para o presente estudo. A Tabela 6 apresenta os resultados da regressão.

TABELA 6
MÉTODO: PAINÉIS COM EFEITOS ALEATÓRIOS

Variável dependente TCEA	Coeficiente	Erro padrão	Estatística t	Valor p
DAS**	-0,44	0,19	-2,30	0,021
FUND**	-19,29	9,27	-2,08	0,037
CONTROLE	11,20	13,60	0,82	0,410
C***	61,27	18,92	3,24	0,001
Observações incluídas	229			
Número de grupos	24			
R2 within	0,0081			
R2 between	0,2055			
R2 overall	0,0953			
Wald chi2(3)	6,88			
Prob > chi2	0,0758			

*** Estatisticamente significante ao nível de 1%
** Estatisticamente significante ao nível de 5%

Elaboração própria.

7 Ainda que se trate de um painel desbalanceado, em razão da criação de ministérios ao longo do período.

Pode-se concluir, pela Tabela 6, que os principais resultados encontrados no modelo POLS se mantêm robustos no modelo de painel. Em particular, a variável DAS permanece significativa, ainda que, agora, a 2% e não mais a 1%, e negativa, reforçando o achado segundo o qual quanto mais funcionários de carreira ocuparem os cargos de DAS, menor será o número de ocorrências de TCEs.

Similarmente ao estudo POLS, também se confirma aqui que ministérios mais novos tendem a ser menos questionados em sua aplicação de recursos públicos, com a mesma significância de 1% (a variável FUND), sugerindo novamente que há uma melhora institucional qualitativa no desenho dos novos ministérios e no seu controle.

Assim como no estudo anterior, não parece haver distinção entre os ministérios de controle e os gastadores quanto às suspeitas de uso indevido de recursos públicos.

Finalmente, é importante ressaltar que os valores dos coeficientes das variáveis significativas DAS e FUND são bastante próximos nos dois modelos econômétricos usados, sugerindo que o resultado é, de fato, robusto. Em particular, um aumento de 1% no percentual de cargos de DAS ocupados por gestores de carreira implica uma redução de quase meio TCEA (TCE por unidade de orçamento autorizado).

5 Considerações finais

Este estudo discutiu como as instituições, normas legais e órgãos de controle do setor público podem modelar o comportamento dos gestores públicos, com importantes consequências para a eficiência do sistema.

No modelo teórico construído, o gestor pode decidir se fica acomodado, se é mais ousado em suas ações de forma a melhorar a aplicação das políticas públicas ou se está preocupado apenas em aumentar seu retorno privado. Mostrou-se que os gestores que são servidores públicos estáveis têm incentivos a se enquadrar na categoria dos que se acomodam, não se corrompem, mas pouco fazem para tentar inovar. Em contrapartida, os gestores públicos que não são de carreira estariam mais dispostos a ousar, no entanto, essa ousadia extra pode ser canalizada tanto para benefício próprio (corrupção), quanto para a melhoria do serviço público (gestor imbuído de um maior espírito social).

Essas conclusões foram testadas por meio de modelos econômétricos, envolvendo tanto o método dos mínimos quadrados empilhados como o método de

regressão em painéis, nos quais se confirmou o resultado de que quanto maior o percentual de servidores de carreira ocupando os cargos de DAS em determinado ministério, menor é o número de tomadas de contas especiais instauradas, ou seja, menor é o número de irregularidades encontradas.

Um aspecto importante do modelo estudado, e que reflete a realidade, é que desvios da regra legal tendem a ser tratados com a mesma severidade, caso descobertos, sendo eles motivados por corrupção, portanto nocivo à coisa pública, ou por desejo de melhorar o resultado social das políticas públicas.

Esses resultados sugerem algumas reflexões sobre a direção que devem tomar as políticas públicas. A primeira delas é que se deve pensar em maneiras para motivar o servidor de carreira, incentivando-o a tomar ações que propiciem melhores na administração pública. Fernandes (1999) enfatiza a necessidade de treinamento, ao argumentar que “não se pode conceber que sejam encarregados de dar cumprimento a uma legislação complexa servidores sem prévio conhecimento do assunto, normalmente já sobrecarregados de tarefas múltiplas”. Nesse sentido, seria extremamente salutar uma maior interação entre órgãos de controle, como Controladoria-Geral, Tribunal de Contas, Ministério Público e o restante da administração pública.

Outra ideia para motivar os servidores públicos de carreira é a regulamentação da possibilidade de ascensão funcional, de atividades de nível médio para outras de nível superior, por meio de concursos internos. Os concursos públicos, em seus modelos atuais, exigem um esforço elevado de preparação e dão pouca importância à experiência profissional acumulada (MENDES, 2011). Além disso, o que se nota é que as pessoas não param de fazer concursos, sempre procurando por remunerações mais altas. Isso gera uma competição ruim entre os órgãos públicos por pessoal qualificado.

No que diz respeito à rigidez da legislação, a principal contribuição do modelo teórico de incentivos aqui estudado é que, se por um lado, o Brasil encontra-se no caminho certo ao reforçar o controle do gasto público, por outro lado, mais abertura e flexibilização à atuação do gestor, permitindo que este comprove o resultado socialmente superior de certas condutas não previstas originalmente na norma legal, podem trazer grandes benefícios à sociedade. Inicialmente, tal flexibilização estimularia gestores honestos a inovarem sem medo de serem futuramente punidos pela inovação. Como consequência, mais gestões honestas inovando em prol do bem-estar social significam melhores resultados com o mesmo orçamento, gerando, portanto, aplicação mais eficiente dos recursos públicos.

Por fim, tem-se o problema do atual modo de preenchimento dos cargos de DAS. Em vez de se adotar critérios políticos, o ideal é que essas funções sejam preenchidas com base em mérito. Poderia se pensar em um comitê de seleção que

anunciaria a disponibilidade da vaga e os requisitos para preenchê-la (entrevistas, currículo, cartas de apresentação de antigos superiores hierárquicos, etc.) (MENDES, 2011). Isso possibilitaria a descoberta de talentos na administração pública, incentivando o aprimoramento constante e a maior profissionalização dos quadros.

A principal contribuição deste estudo é explicitar os incentivos que definem o comportamento dos gestores públicos. Espera-se que tais considerações sejam contempladas nas discussões de políticas públicas que tenham por objetivo tornar o serviço público mais profissional e eficiente, fazendo com que o Estado melhore seu atendimento à sociedade.

Referências

- BECKER, G. S. Crime and Punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, 76 (2), p. 169-217, 1968.
- CÂNDIDO JR., J. O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Planejamento e Políticas Públicas**, 23, p. 233-260, 2001.
- CASTRO, R. V. **Análise Econômica do Direito e Fiança Locatícia**. 2011. 126 p. Dissertação (Mestrado). Direito – PUC/MG, Belo Horizonte, 2011.
- DEL MONTE, A.; PAPAGNI, E. Public Expenditure, Corruption and Economic Growth: the Case of Italy. **European Journal of Political Economy**, 17. p. 1-16, 2001.
- FERNANDES, J. U. J. A Qualidade na Lei de Licitações – o equívoco de comprar pelo menor preço, sem garantir a qualidade. **BLC – Boletim de Licitações e Contratos**, 12 (2). p. 71-83, 1999.
- MAURO, P. Corruption and Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, 110 (3), p. 681-712, 1995.
- MENDES, M. Política de Pessoal do Governo Federal: diretrizes para maior produtividade, qualidade, economicidade e igualdade. In: MENEGUIN, F. B. **Agenda Legislativa para o Desenvolvimento Nacional**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.
- NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- ROEMER, A. **Introducción al análisis económico del derecho**. México: Fondo de Cultura Económica, terceira edição, 2001.
- TANZI, V. Corruption around the world: causes, consequences, scopes and cures. **IMF Staff Papers**, 45 (4), p. 559-594, 1998.