

INCENTIVOS À CORRUPÇÃO E À INACÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DE DESENHO DE MECANISMOS

Maurício S. Bugarin¹

Fernando B. Meneguim²

Resumo

O artigo analisa os incentivos criados pelo marco legal brasileiro ao desempenho e inovação no funcionalismo público. Um modelo de teoria da decisão mostra que servidores de carreira tendem a não inovar em sua gestão para não serem acusados de comportamento ilegal, dado o Princípio Constitucional da Legalidade. Já os gestores temporários em cargos de comissão tendem a ser mais inovadores, sendo essa inovação em benefício da sociedade, no caso dos gestores com elevada consciência social, ou malefícios, no caso de gestores que se corrompem. Um estudo econométrico em painéis envolvendo os ministérios de 2002 a 2011 sugere haver maior evidência de corrupção em ministérios com maior percentual de cargos de confiança ocupados por gestores temporários. Uma análise de desenho de mecanismos mostra como o marco institucional pode ser alterado de forma a alinhar os incentivos dos gestores, induzindo a inovação geradora de bem-estar social e reduzindo a corrupção.

Palavras-Chave: Gestão pública, Princípio da Legalidade, Gestão inovadora, Corrupção

Incentives to Corruption and Inaction in the Civil Service: A Mechanism Design Approach

Abstract

The present paper analyzes the institutional incentives public managers face in Brazil. A decision-theoretic model suggests that the constitutional principle of “Legality” induces tenured civil servants to adopt a non-innovative, bureaucratic management. On the other hand, temporary appointed managers tend to be more active, which could either generate higher social returns, in the case of socially inclined managers, or lower social return, in the case of managers involved in corrupt activities. A panel data econometric analysis from 2002 to 2011 suggests that Ministries with higher percentages of temporary appointed managers tend to have higher corruption levels. A mechanism design modeling shows how institutions could be adjusted in order to stimulate social-benefic innovative management while curbing corrupt practices in the country.

Keywords: Public management, the Legality Principle, Innovative management, Corruption

¹ PhD em Economia pela Universidade de Illinois. Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília e Diretor do Centro de Investigação em Economia e Finanças, CIEF/UnB.

² Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Consultor Legislativo e Diretor do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Pesquisador do Centro de Investigação em Economia e Finanças, CIEF/UnB.

Introdução

As leis e as decisões judiciais, juntamente 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 têm 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, em seu art. 37, *caput*, expressamente dispõe que a Administração Pública, em sua atuação, está sujeita a observar o Princípio da Legalidade³ 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

³ Os autores agradecem a Tomás Bugarin por apontar essa distinção essencial entre gestores públicos e gestores da iniciativa privada.

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.

Por outro lado, 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 públicas⁴.

O que se pretende nesse artigo é avaliar 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 coíbem as práticas irregulares no serviço público? Ou será que, apesar da legislação restritiva, as sanções previstas não chegam a desestimular o gestor desonesto a perpetuar práticas ilegais visando o 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 diz respeito 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

⁴ Consulte, a esse respeito, Abrucio (2007).

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 refere-se 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 ao 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.

Diante da evidência teórica e empírica encontrada, o trabalho lança mão da teoria de desenho de mecanismos para avaliar que alterações na norma legal poderiam melhor alinhar os incentivos aos gestores públicos com os objetivos do governo de dedicação, inovação em prol do bem-estar social e redução da corrupção no setor público. Essencialmente dois mecanismos são avaliados. O primeiro consiste em não punir os gestores públicos que adotarem condutas inovadoras que, ainda que não previstas em lei, contribuem para o aumento do bem-estar social. A segunda consiste em, adicionalmente, premiar esses gestores inovadores. A análise dos modelos estudados sugerem que ambos os mecanismos tem o potencial de atingir os objetivos desejados de estímulo à inovação e desestímulo à corrupção.

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 dois expõe o desenvolvimento da modelagem econômica, focando nos incentivos dos gestores públicos ante as instituições vigentes. Na seção três, apresentam-se dados quantitativos que retratam a realidade da administração pública federal, juntamente com testes econométricos que reforçam o modelo teórico. A seção 4 analisa os mecanismos que podem ser adotados de forma a induzir a inovação e coibir a corrupção. Por fim, a quinta seção traz as conclusões e considerações finais do trabalho.

1. Revisão da literatura

O presente trabalho se preocupa 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 lado 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.

Paolo Mauro 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 (Mauro, 1995).

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 Transparência Internacional⁵, 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

⁵ <http://www.transparency.org/>

as que se aproximam de dez são classificadas como menos corruptas. Para distribuir as notas, a Transparência 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 Transparência 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, Becker (1968) 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”.

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 função 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.

2. Modelagem econômica: incentivos à dedicação e à corrupção no serviço público

2.1. As primitivas do modelo econômico

Visando analisar teoricamente os incentivos com os quais se defrontam o gestor público em sua atuação profissional, seja ele funcionário de carreira ou não, este estudo inicia postulando a existência de duas categorias de profissionais que ocupam cargos de direção e

assessoramento superior - DAS⁶, 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), simplesmente referido como “gestor social” no que se segue, e aqueles que atribuem baixo valor à sua contribuição social (tipo α_B), simplesmente referido por “gestor privado”, ambos relativamente ao valor que atribuem ao retorno pessoal privado em suas utilidades.

⁶ A seção 3.1 comenta mais sobre os cargos de DAS.

Supondo separabilidade e linearidade nas duas componentes acima 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 $\alpha = \alpha_A, \alpha_B$ é o tipo do gestor, com $\alpha_A > 1 > \alpha_B$.

$$W + \alpha b_S \quad (1)$$

Note que a renda W dependerá de vários fatores, como, por exemplo, a categoria do gestor (C ou T), por meio de seu salário $w_G, G=C, T$. Além do salário do gestor naturalmente 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 esse cuidado 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 gerado por essa decisão.

Decisão s : Tomar decisões que aumentem a eficácia das políticas públicas sob sua responsabilidade, mesmo que essas decisões possam vir a ser questionadas na justiça. 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 resultante dessa decisão. Naturalmente, o gestor arca com um custo pessoal associado ao esforço de dedicação a essa tarefa que resulta em benefício social, denotamos por ψ esse custo pessoal.

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 adicional $b_P > 0$ para o gestor. Nesse caso não há benefício social de sua ação, por simplicidade⁷. Neste caso também há um custo pessoal do esforço para o gestor implantar sua gestão corrupta que, por simplicidade, supomos igual ao custo do esforço de dedicação em prol do bem-estar social, ψ .

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. Adicionalmente, supomos que $b_P, \alpha b_S > \psi$, $\alpha = \alpha_A, \alpha_B$, ou seja, o benefício das ações inovadoras para o gestor, qualquer que seja sua escolha e seu tipo.

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

⁷ 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.

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: numa sociedade em que existe histórico de corrupção, as regras para evitar comportamento ilícito 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 não previamente autorizadas em lei, as corruptas e aquelas socialmente benéficas, consideradas ilegais.

Portanto, as utilidades do gestor de categoria genérica $G=C, T$ e de tipo $\alpha= \alpha_A, \alpha_B$ como função de sua decisão são dadas pelas expressões a seguir.

Caso escolha a decisão n , sua utilidade será:

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

Caso escolha a decisão s , sua utilidade será:

$$U(s; (G, \alpha)) = w_G(1 - \pi) - \psi + \alpha b_s \quad (3)$$

Caso escolha a decisão p , sua utilidade será:

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

2.2. As decisões ótimas dos gestores

Tendo apresentado as primitivas do modelo, as utilidades e possíveis decisões dos gestores, analisam-se as decisões que os gestores tomarão, a depender de seus tipos e categorias.

Para tanto, observe inicialmente que, como $\alpha_A > 1 > \alpha_B$, um gestor que atribui baixo valor ao bem-estar social (o gestor privado, do tipo α_B) preferirá a decisão p à decisão s , de forma que esse gestor nunca investirá no social. Já o gestor que atribui elevado valor ao bem-

estar social (o gestor social, do tipo α_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 α_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 significantes. 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 s e p com a inação n .

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

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

A equação (5) é bem clara quanto aos incentivos com os quais se defronta o gestor. Se o benefício adicional líquido 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 temporário e privado 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

temporário. Observe ainda 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, ou os gestores privados de ambas as categorias se tornam corruptos, ou apenas o gestor temporário 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 visto acima, sua escolha será feita sobre as alternativas n e s . Comparando as utilidades nas duas situações temos:

$$U(n; (G, \alpha_A)) > U(s; (G, \alpha_A)) \Leftrightarrow w_G - \psi > w_G(1 - \pi) - \psi + \alpha_A b_S \Leftrightarrow \alpha_A b_S - \psi < \pi w_G \quad (6)$$

A equação (6) também é clara quanto aos incentivos com os quais se defronta o gestor. Se o benefício adicional líquido 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 temporário, uma vez que este último tem menos a perder caso seja punido. Vale aqui também notar o papel das instituições investigativas 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

Portanto, os gestores de ambas as categorias que valoram o bem-estar social podem se tornar burocratas inativos ou então apenas os gestores temporários 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 1. 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 Condições de Regularidade e as Condições de Incentivos Intermediários abaixo.

(CR) Condições de Regularidade:

$$(i) \quad a_A > 1 > a_B$$

$$(ii) \quad a_A b_S > b_P > b_S$$

(CII) Condições de Incentivos Intermediários:

$$(iii) \quad \pi w_C > \alpha_A b_S - \psi > \pi w_T$$

$$(iv) \quad \pi w_C > b_P - \psi > \pi w_T$$

Então os gestores de carreira optarão por não tomar quaisquer decisões que acarretem riscos, não se envolvendo em atividades corruptas, mas tampouco tomando decisões inovadoras que maximizem o retorno social das políticas por eles geridas. Além disso, os gestores temporário 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 o benefício pessoal, para os demais.

Note o papel fundamental das instituições de controle no resultado acima, 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 da análise acima é que gestores que ocupam temporariamente cargos de DAS tendem a correr mais riscos, o que sugere que deve haver maior 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.

3. Evidências quantitativas

3.1. 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 I 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 I
Ocupação dos cargos em comissão por servidores de carreira

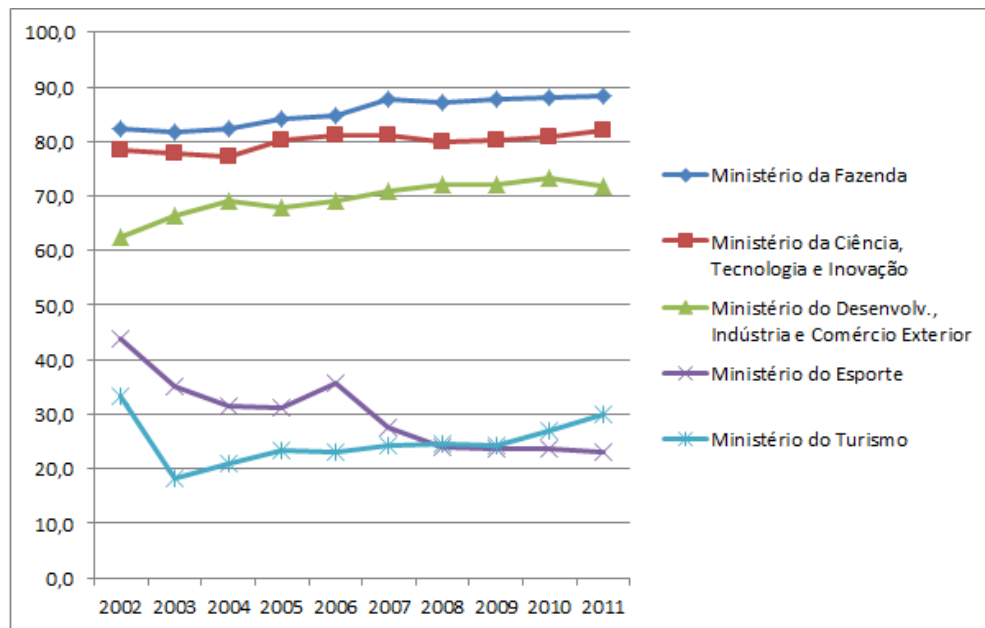
Ministérios	Percentual dos DAS ocupados por efetivos										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	65,1	67,6	58,4	68,3	68,8	66,8	65,8	64,1	71,7	71,5	
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	78,5	77,8	77,1	80,2	81,2	81,2	80,0	80,1	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 Desenvol. 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 Desenvol., 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.

Gráfico I

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.

Por outro lado, 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 Turismo⁸, quanto o de

⁸ Matéria publicada no Estadão, de 12/08/2011, 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."

Esporte⁹, aparecem fortemente envolvidos em escândalos de má aplicação de recursos públicos.

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 n.º 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 n.º 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.

Conforme 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 (TCU) para julgamento.

⁹ Matéria publicada na Folha de São Paulo, de 05/11/2011, 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.”

Tabela II-A
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
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 Desenvol. Social e Combate à Fome			80	19	47	103	142	76	24	14
Ministério do Desenvol., 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 I 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, conseqüentemente, maior será o número de TCEs. Visando controlar esse viés de tamanho, utilizamos em nossos estudos econométricos a variável independente TCEA que é o número de TCEs dividido pela despesa executada de cada ministério (em bilhões de reais) no ano respectivo. A seguir explicamos as variáveis utilizadas nos estudos econométricos, bem como o sinal esperado de seus respectivos coeficientes. A tabela abaixo apresenta os valores da variável TCEA.

Tabela II-B
Quantidade de Tomadas de Contas Especiais instauradas por despesa executada

Ministérios	Número de TCEs enviadas ao TCU por despesa executada anual de cada órgão									
	Unidade/R\$ bilhões									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ministério Agricultura, Pecuária e Abastecimento	15,41	6,86	6,84	4,52	2,23	3,85	3,39	2,48	2,74	1,48
Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação	12,99	9,78	25,49	9,47	4,18	5,07	13,14	8,58	15,68	1,22
Ministério da Cultura	151,48	138,30	80,84	56,98	73,71	60,59	70,98	41,47	7,74	22,48
Ministério da Defesa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministério da Educação	19,19	108,59	62,76	106,86	41,39	29,34	14,18	8,06	8,12	2,02
Ministério da Fazenda	7,39	13,15	20,78	8,66	4,73	3,36	0,83	1,36	3,08	0,12
Ministério da Integração Nacional	11,14	9,86	14,07	16,25	11,05	10,11	6,69	4,34	10,46	20,85
Ministério da Justiça	1,92	1,61	3,27	2,58	4,74	10,04	0,72	0,45	0,51	0,84
Ministério da Pesca e Aquicultura	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	4,85
Ministério da Previdência Social	0,49	0,43	0,00	0,00	0,01	0,00	0,02	0,00	0,00	0,03
Ministério da Saúde	10,70	8,82	9,67	5,80	4,91	9,68	6,61	8,61	4,73	3,95
Ministério das Cidades	-	1,38	11,51	0,00	2,07	1,05	1,02	0,98	2,05	0,53
Ministério das Comunicações	97,82	19,03	44,82	22,21	24,01	13,70	15,71	22,20	29,68	14,79
Ministério das Relações Exteriores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ministério de Minas e Energia	1,58	0,00	0,00	2,73	0,00	0,00	0,00	5,66	0,00	0,00
Ministério Desenvolvimento Agrário	5,93	2,52	4,84	1,72	2,75	5,00	2,96	12,19	8,86	5,09
Ministério do Desenvol. Social e Combate à Fome	-	0,00	5,77	1,21	2,18	4,17	4,92	2,28	0,61	0,30
Ministério do Desenvol., Indústria e Comércio Exterior	47,00	11,41	15,46	5,37	11,64	6,19	6,16	1,68	1,57	0,77
Ministério do Esporte	153,44	122,50	55,20	37,78	2,71	2,83	8,28	20,31	24,08	27,38
Ministério do Meio Ambiente	42,29	62,81	90,85	50,10	45,50	53,00	18,78	18,31	22,42	10,17
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	6,17	8,43	144,87	158,95	96,17	31,99	9,63	5,91	8,38	8,60
Ministério do Trabalho e Emprego	0,13	0,23	0,15	0,17	1,33	0,84	0,54	3,84	1,11	0,50
Ministério do Turismo	-	0,00	0,00	0,00	4,86	3,37	7,62	6,03	10,56	13,76
Ministério dos Transportes	3,12	3,64	2,55	1,56	0,53	0,09	0,27	0,22	0,25	0,25

Fonte: Controladoria-Geral da União / Orçamento da União (valores de créditos executados)

3.2. 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 executado 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 à despesa executada 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 lado, 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 lado, 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 III a seguir sumariza os sinais esperados dos coeficientes das variáveis independentes, enquanto a Tabela IV apresenta as estatísticas básicas das variáveis consideradas.

Tabela III
Sinais esperados dos coeficientes das variáveis independentes

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

Tabela IV
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

3.3. 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 POLS¹⁰. 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 V. 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%.

Tabela V
Método: Mínimos Quadrados Empilhados
Estimadores robustos

Variável dependente	Coeficiente	Erro padrão robusto	Estatística t	Valor p
TCEA				
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			
R ² ajustado	0,1454			
Estatística F	7,86			
Prob > F	0,0000			
*** Estatisticamente significativa ao nível de 1%				

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 executado) encaminhado ao TCU. O resultado é estatisticamente significativo ao nível de 1%.

¹⁰ Pooled Ordinary Least Squares.

O sinal negativo e significativo 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 significativo 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.

3.4. 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 década¹¹. 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, $\chi^2(1)=117,75$ rejeita a hipótese nula de

¹¹ Ainda que se trate de um painel desbalanceado, devido à criação de ministérios ao longo do período.

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 $\text{Prob}>\chi^2=0,8045$. 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 VI apresenta os resultados da regressão.

Tabela VI
Método: Painéis com Efeitos Aleatórios

Variável dependente	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	Valor p
TCEA				
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			
R ² within	0,0081			
R ² between	0,2055			
R ² overall	0,0953			
Wald chi2(3)	6,88			
Prob > chi2	0,0758			
*** Estatisticamente significativa ao nível de 1%				
** Estatisticamente significativa ao nível de 5%				

Pode-se concluir, pela Tabela VI, 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 econométricos 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 numa redução de quase meio TCEA (TCE por unidade de orçamento executado).

A evidência, tanto teórica como empírica, de que a norma legal que regula o comportamento do gestor público no Brasil, e em particular o Princípio da Legalidade, sugere uma discussão sobre como as instituições poderiam ser alteradas de forma a alterar os incentivos à inação e à corrupção atuais. Essa discussão é apresentada na próxima seção.

4. Alinhando os incentivos: Uma abordagem de desenho de mecanismos

O resultado encontrado acima é desanimador, pois revela que a estrutura legal vigente tende a inibir a ação dos funcionários públicos de carreira em prol da sociedade, estimulando-os a adotarem uma postura burocrática de baixo retorno social. O equilíbrio institucional vigente sugere as seguintes questões. Deverá a sociedade aceitar esse resultado ineficiente? Há possibilidades de alteração do arcabouço legal do país de forma a alterar os incentivos de forma que os gestores sociais realmente dediquem seus esforços ao bem-estar social e os gestores privados não se dediquem a atividades danosas à sociedade?

A presente seção lança mão da teoria de desenho de mecanismos para responder a essas questões.

4.1. Protegendo o gestor inovador

Uma forma natural de se estimular o gestor de carreira que valora o bem-estar social a inovar é simplesmente não puni-lo, caso seja confirmado o benefício social de sua ação. A nova instituição funcionaria da seguinte forma. Assim como ocorre atualmente, os gestores continuam sendo investigados pelos órgãos de controle, de forma que há uma probabilidade π de ser identificada ação irregular do gestor. No entanto, caso os órgãos de controle confirmem que a ação inovadora foi benéfica à sociedade, o gestor não perderá seu emprego. Portanto, a utilidade do gestor que inova em prol da sociedade passa a ser $U(b; (G, \alpha)) = w_G - \psi + \alpha b_S$, lembrando que $U(n; (G, \alpha)) = w_G$ e ainda que, naturalmente, o benefício $\alpha_A b_S$ supera o custo do esforço ψ , concluímos que o gestor de carreira com foco social escolherá dedicar-se à gestão inovadora, resolvendo, nesse caso, o problema da inação. A proposição abaixo explicita esse resultado.

Proposição 2. 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 Condições de Regularidade e as Condições de Incentivos Intermediários descritas na Proposição 1. Suponha ainda que, se os órgãos de controle identificarem conduta inovadora mas que resulta em benefício social por parte de um gestor, então esse gestor não será punido. Então os gestores que valorizam o bem-estar social se dedicarão a inovar em prol da sociedade, sejam eles temporários ou de carreira.

A proposição acima garante que uma pequena alteração no ambiente legal é suficiente para garantir um maior engajamento dos servidores públicos que se preocupam com

a sociedade na direção de uma gestão inovadora e eficiente. Vale lembrar, no entanto, que apesar de sua simplicidade teórica, esta alteração envolve uma mudança constitucional, pois fere o Princípio da Legalidade, discutido anteriormente. Ademais, esta alteração não afeta os incentivos à corrupção por parte dos gestores privados evidenciados na seção anterior. Na próxima seção discutiremos como, adicionalmente, as instituições podem ser ajustadas de forma a coibir a corrupção.

4.2. Compatibilizando os incentivos do gestor privado

A supressão da punição vista anteriormente garante um bom comportamento por parte dos gestores sociais. No entanto, os incentivos aos gestores privados não são alterados no que diz respeito à comparação entre a inação e a corrupção. Portanto, dadas as *CII*, dentre os gestores temporários, aqueles que mais valorizam o retorno pessoal continuarão preferindo se corromper a adotar postura burocrática inativa.

E quanto ao investimento em bem-estar social? O que temos aqui é que o novo marco legal traz consigo um maior incentivo à gestão social também para esse gestor, pois sua utilidade nesse passa a ser $U(b; (G, \alpha_B)) = w_G - \psi + \alpha_B b_S$. Portanto, temos agora dois incentivos conflitantes para esse gestor. Por um lado, ao corromper-se ganha mais com o benefício privado: $b_p > \alpha_B b_S$, por outro lado, seu salário esperado é menor: $w_G(1 - \pi) < w_G$. Se as instituições investigativas estiverem suficientemente desenvolvidas de forma que a probabilidade de ser descoberto, π é bastante elevada, então o efeito salário domina o efeito corrupção e o gestor que menos valora o benefício social também escolherá inovar em prol da sociedade.

Trata-se do melhor equilíbrio possível, pois apenas se acabando com a punição aos gestores sociais ganha-se também, como efeito adicional, o controle do comportamento do gestor privado. Vale ainda observar que, ao se acabar com a punição aos gestores sociais,

acaba-se também com a inação dos gestores de carreira, uma vez que a dedicação ao social lhes gera também maior utilidade. Além disso, se os gestores temporários não tiverem incentivo à corrupção, tampouco terão os gestores de carreira, que têm mais a perder com a punição à corrupção.

Os resultados discutidos acima se encontram sumariados na proposição abaixo.

Proposição 3. 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 Condições de Regularidade e as Condições de Incentivos Intermediários descritas na Proposição 1 e que, caso os órgãos de controle identifiquem conduta inovadora mas que resulta em benefício social por parte de um gestor, então esse gestor não será punido, como na Proposição 2. Suponha ainda que vale a Condição de Consolidação Institucional abaixo descrita.

(CCI) Condição de Consolidação Institucional:

$$(v) \pi w_T \geq b_P - \alpha_B b_S$$

Então todos os gestores públicos optarão por inovar em prol da sociedade, sejam eles de carreira ou temporários, que valorizam o bem-estar social ou privado.

Demonstração. Primeiramente, verifiquemos que o gestor temporário do tipo α_B terá incentivo a se dedicar ao bem-estar social.

Caso escolha s sua utilidade será: $U(s; (G, \alpha_B)) = w_T - \psi + \alpha_B b_S$.

Caso escolha p sua utilidade será: $U(p; (G, \alpha_B)) = w_T(1 - \pi) - \psi + b_P$.

Portanto, o gestor escolherá s se $U(s; (G, \alpha_B)) \geq U(p; (G, \alpha_B))$, o que equivale a:

$$w_T + \alpha_B b_S - \psi \geq w_T(1 - \pi) - \psi + b_P \Leftrightarrow \pi w_T > b_P - \alpha_B b_S, \text{ que é a CCI.}$$

Portanto, o gestor temporário que valoriza mais o retorno privado decidirá se dedicar ao bem-estar social.

Considere agora o gestor de carreira que valoriza mais o retorno privado. Como $w_C > w_T$, então a CCI implica em $\pi w_C > b_p - \alpha_B b_S$ o que, por sua vez, garante que esse gestor tem ainda maior incentivo em dedicar-se à inovação em prol do social, o que conclui a demonstração.

A Proposição 3 descreve uma situação ideal em que com a simples não punição de gestores sociais inovadores, as instituições de controle são tão eficientes que o risco de ser descoberto em gestão corrupta é grande o suficiente para garantir que todo gestor se dedicará ao bem-estar social. No entanto, a existência de corrupção mesmo entre gestores de países com instituições de controle mais estabelecidas sugerem que essa situação talvez ainda não seja uma realidade.

O que poderia então fazer um país em que a Condição de Consolidação Institucional (v) não seja satisfeita? Em primeiro lugar, é importante observar que mesmo que a CCI não seja satisfeita, a não punibilidade do gestor que escolher s garante que nenhum gestor escolherá a inação n . Como vimos, os gestores sociais, de carreira ou temporários, ambos escolherão s . Já os gestores privados de carreira passarão a escolher s enquanto os gestores privados temporários escolherão p caso CCI não seja satisfeita.

Nesse caso, para evitar a opção pela corrupção dos gestores temporários que valorizam mais o privado, o marco legal deverá tornar a dedicação em prol da sociedade ainda mais vantajosa para o gestor público, de forma a contrabalançar a tentação da corrupção. Uma forma de se fazer isso é *premiar* o gestor quando, ao se descobrir gestão inovadora, for verificado o benefício social do mesmo. Há, naturalmente, um custo para o governo envolvido nesse novo mecanismo. Esse custo, correspondendo à premiação que denotaremos por l , será calculado a seguir.

Para que um gestor temporário do tipo privado seja desestimulado a investir em atividade corrupta é necessário que a condição abaixo seja satisfeita.

$$U(s; (T, \alpha_B)) + \pi l \geq U(p; (T, \alpha_B)) \Leftrightarrow w_T - \psi + \alpha_B b_S + \pi l > w_T(1 - \pi) - \psi + b_P$$

O que pode ser reescrito na forma abaixo:

$$\pi(w_T + l) \geq b_P - \alpha_B b_S \quad (7)$$

Na expressão acima, o ganho esperado com o prêmio deve ser suficiente para compensar a perda esperada com o investimento social vis-à-vis à corrupção. Como o governo deseja minimizar o custo, para disciplinar o gestor, escolherá o menor valor possível para l , que é dado pela expressão a seguir.

$$l = \frac{b_P - \alpha_B b_S - \pi w_T}{\pi} \quad (8)$$

A Proposição 4 abaixo sumaria a análise acima.

Proposição 4. 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 Condições de Regularidade e as Condições de Incentivos Intermediários descritas na Proposição 1, mas que não vale a Condição de Consolidação Institucional descrita na Proposição 3. Suponha ainda que, no caso em que os órgãos de controle identifiquem conduta inovadora mas que resulta em benefício social por parte de um gestor, então esse gestor não somente não será punido, como também receberá o prêmio à inovação dado pela expressão abaixo.

$$(vi) \quad l = \frac{b_P - \alpha_B b_S - \pi w_T}{\pi}$$

Então, todos os gestores públicos optarão por inovar em prol da sociedade, sejam eles de carreira ou temporários, que valorizam o bem-estar social ou privado.

É importante notar que a Proposição 4 é um mecanismo bastante ousado em que o resultado de uma investigação pode ser não somente a não punição, mas uma premiação, ao se evidenciar benefício social da gestão inovadora. Observe novamente o papel da consolidação institucional: quanto maior for o valor do parâmetro π menor será o custo de implantação desse mecanismo para o governo. Note ainda que existem várias formas de se implantar essa premiação, algumas das quais podem ser comparadas aos prêmios por produtividade que tem se tornado mais frequentes recentemente no setor público brasileiro.

5. Conclusão

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 em comportamento burocrático de pouco benefício social, se é mais ousado em suas ações de forma a melhorar a aplicação das políticas públicas gerando maior retorno social, ou se atua de forma corrupta visando 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 econométricos, 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 por unidade de despesa executada, 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. Esse aspecto sugere a análise de como as instituições podem ser alteradas de forma a gerar maiores equilíbrios sociais, o que foi feito lançando mão da teoria de desenhos de mecanismos. O primeiro resultado obtido foi que quando se retira a punição *ex-post* para o caso de haver promoção de bem público, o gestor que atribui valor elevado à contribuição social preferirá sempre ousar em prol da sociedade, não havendo mais inação.

Essa alteração institucional relativamente simples garante o fim da inação. No entanto, dentre os gestores que tem por interesse principal o benefício privado, aqueles que ocupam cargos temporários poderão ainda preferir dedicar-se a atividades corruptas. Para resolver esse problema, o governo terá que, além de não punir, oferecer uma premiação adequada para os gestores que, após investigados, evidencia-se que sua conduta inovadora contribuiu para o bem-estar social. Caso esse último mecanismo seja implantado, não somente acabar-se-á com a inação, como também será coibida a corrupção.

Note que, ainda que a esta última modificação institucional mais ousada e custosa de premiar o gestor inovador não seja adotada, o simples fim da punição quando sua inovação beneficia a sociedade é suficiente para garantir maior engajamento de grande parte do corpo de gestores públicos.

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 melhoras 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, dando pouca importância à experiência profissional acumulada (Mendes, 2011).

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, maior 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 bibliográficas

- ABRUCIO, F. L.. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 1, p. 77-87, 2007
- BECKER, G. S. Crime and Punishment: an economic approach. *Journal of Political Economy*, 76 (2): 169-217, 1968.
- CÂNDIDO JR., J. O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? *Planejamento e Políticas Públicas*, 23: 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: 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): 71-83, 1999.
- MAURO, P. Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110 (3): 681-712, 1995.

- MENDES, M. Política de Pessoal do Governo Federal: diretrizes para maior produtividade, qualidade, economicidade e igualdade. In: Meneguim, 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): 559-594, 1998.