

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA - IPOL**

LINCOLN AUGUSTO SANTANA TELHADO

**FALHAS DE *ACCOUNTABILITY* NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: Um estudo
sobre a difusão do controle interno do Poder Executivo Federal**

BRASÍLIA - DF

2016

LINCOLN AUGUSTO SANTANA TELHADO

**FALHAS DE *ACCOUNTABILITY* NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: Um estudo
sobre a difusão do controle interno do Poder Executivo Federal**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência
Política da Universidade de Brasília como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Professor Doutor Denilson
Bandeira Coêlho

BRASÍLIA - DF

2016

LINCOLN AUGUSTO SANTANA TELHADO

**FALHAS DE *ACCOUNTABILITY* NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: Um estudo
sobre a difusão do controle interno do Poder Executivo Federal**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciência Política e apresentado à seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho

Prof. Dr. Mathieu Turgeon

Brasília - DF

2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar a Deus, por tudo.

Aos meus pais Cesar e Luciana, minha irmã Liellen e toda a minha família por todo o apoio e confiança.

À minha companheira, Sarah Aline, por estar sempre ao meu lado.

Ao meu orientador, Professor Denílson, pela paciência e auxílio durante todos esses anos da graduação e ao grupo de pesquisa Teorias de Difusão e Análise de Políticas Públicas do Instituto de Ciência Política da UNB, pelas oportunidades de crescimento.

Agradeço aos meus amigos e colegas de curso e a todos os Mestres e Mestras.

Agradeço a todos que me ajudaram nesta trajetória acadêmica.

*"Foi o Senhor que fez isto e é maravilhoso aos
nossos olhos"*

(Salmos, 118:23)

RESUMO

O presente trabalho visa analisar a difusão de *accountability* nos municípios brasileiros. A ênfase recai na atuação da agência de controle interno do poder executivo federal: a Controladoria-Geral da União (CGU). O trabalho inova ao estudar as relações de *accountability* e de controle sob a ótica das teorias de difusão de políticas públicas. O estudo foi conduzido a partir da construção e sistematização de banco de dados que proporcionou a execução de testes quantitativos com base na metodologia de análise da história do evento (*event history analysis*). O trabalho busca construir uma observação capaz de responder se houve mudança no sistema político brasileiro a partir da transmissão da ideia de controle, e, em caso positivo, quais os fatores que influenciaram esta mudança. Os resultados demonstraram que competição política, tamanho do setor público, arrecadação própria e efeitos regionais foram fatores explicativos do fenômeno.

Palavras-Chave: *Accountability*; Controle Interno; Difusão de Políticas; Governos Municipais;

ABSTRACT

This study aims to analyze the diffusion of *accountability* in Brazilian municipalities. The emphasis is on the performance of internal control agency of the federal executive government: Office of the Comptroller General (CGU). This work innovates by studying the relationships of *accountability* and control from the theoretical perspective of policy diffusion. The study was conducted from the construction and systematization of database that provided the execution of quantitative tests based on the methodology of the event history analysis. The work seeks to build observations able to respond if there were changes in the Brazilian political system from the transmission of the idea of control, and, if so, which factors had influenced this change. The results had shown that the political competition, public sector size, tax collection and regional effects were explanatory factors of the phenomenon.

Key-words: *Accountability*; Internal Control; Policy Diffusion; Municipal Governments;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Resistência a falhas de <i>accountability</i> dos Municípios Brasileiros, 2002-2014.....	38
Figura 2- Curva S – Evolução acumulada das Falhas de <i>accountability</i> nos Municípios Brasileiros, 2002-2014.	38
Figura 3 - Falhas de <i>accountability</i> nos Municípios Brasileiros por ano (não acumulados), 2002-2014.....	39
Figura 4 - Falhas de <i>accountability</i> nos municípios brasileiros por grandes regiões.....	39
Figura 5- Estimativa de sobrevivência em Kaplan-Meier.....	41
Figura 6 - Estimativa de Falhas em Kaplan-Meier.....	42
Figura 7 - Função de Risco.....	43

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição das falhas de <i>accountability</i> dos municípios brasileiros por Unidades da Federação	40
Tabela 2 - Determinantes das falhas de <i>accountability</i> no período 1 (2002-2004).....	43
Tabela 3 - Determinantes das falhas de <i>accountability</i> no período 2 (2005-2008).....	45
Tabela 4 - Determinantes das falhas de <i>accountability</i> no período 3 (2009-2012).....	46
Tabela 5 - Determinantes das falhas de <i>accountability</i> no período 4 (2013-2014).....	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU – Controladoria-Geral da União

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

EHA – *Event History Analysis* – Análise da História do Evento

FPM – Fundo Constitucional de Participação dos Municípios

MP – Ministério Público

ONG – Organização Não-Governamental

PF – Polícia Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TCE - Tomada de Contas Especial

TCU – Tribunal de Contas da União

UF – Unidade da Federação

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	11
<u>1 <i>ACCOUNTABILITY</i> E TEORIAS DE DIFUSÃO</u>	14
1.1 <i>ACCOUNTABILITY</i> : UMA LEITURA DA TEORIA DO PRINCIPAL-AGENTE	14
1.2 TEORIAS DE DIFUSÃO DE IDEIAS E INOVAÇÕES	19
<u>2 DESENHO INSTITUCIONAL BRASILEIRO</u>	22
2.1 FEDERALISMO	22
2.2 AVANÇOS DAS INSTITUIÇÕES	23
<u>3 CONTROLE INTERNO NO PODER EXECUTIVO NACIONAL</u>	26
3.1 A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)	26
3.2 TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - TCE	27
<u>4 METODOLOGIA</u>	30
4.1 ANÁLISE DA HISTÓRIA DO EVENTO - EHA	30
4.2 HIPÓTESES	31
4.3 OBJETIVOS E ORGANIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS	33
<u>5 RESULTADOS E DISCUSSÃO</u>	37
5.1 DESCRIÇÃO DAS FALHAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NOS MUNICÍPIOS	37
5.2 ANÁLISE DA HISTÓRIA DO EVENTO	41
<u>CONCLUSÃO</u>	51
<u>REFERÊNCIAS</u>	53

INTRODUÇÃO

Passados 27 anos desde o início da vigência da Constituição, por que os mecanismos de controle parecem não funcionar em sua plenitude? A ineficiência dos gastos públicos é uma realidade e os problemas sociais demandam maior efetividade das ações do poder público. A necessidade de combater esses problemas é unânime, e, apesar dos entraves representarem grandes desafios, esse conjunto demonstra a importância do controle do poder político para a sociedade.

Existe grande tradição nos estudos referentes ao controle do poder político, principalmente nos questionamentos sobre limites. Muitos filósofos, cientistas sociais, políticos e cidadãos se debruçaram e se debruçam a respeito dos modelos, formas e teorias sobre controle do poder. Desde a Antiguidade, o ocidente se questiona a respeito das melhores formas de disposição e exercício do poder¹. O clássico debate a respeito da necessidade de “freios e contrapesos” (somente o poder pode controlar o poder), discutida por Montesquieu (2008) e pelos *founding fathers* estadunidenses (HAMILTON, MADISON, JAY, 2003), ainda está presente nas organizações políticas.

Atualmente, o poder político, em sua maioria, está organizado sob a égide da democracia. Isto é resultado de um processo iniciado após a Segunda Guerra Mundial, a partir do qual “a democracia vem ganhando legitimidade universal” (MIGUEL, 2005, p. 25). Desta maneira, o debate contemporâneo sobre poder e sobre controle do poder está relacionado com os debates das teorias democráticas contemporâneas (CAMPOS, 1990; FILGUEIRAS, 2011; FILGUEIRAS et al., 2010; PINHO; SACRAMENTO, 2009). Assim, não é possível estudar o poder nos sistemas políticos, sem a inclusão do conceito tido como chave para o sucesso da democracia: *Accountability*.

Accountability pressupõe a prevalência da esfera pública sobre a privada (FILGUEIRAS, 2011). Pode ser entendida como o dever dos que lidam com a coisa pública de prestarem contas sobre os seus atos, bem como de serem avaliados, inquiridos e/ou responsabilizados por seus atos e pelos resultados das suas ações (FILGUEIRAS, 2015). Neste sentido, este novo significado tem trajetória paralela a atual Constituição Brasileira (1988), e, conseqüentemente, com o processo de redemocratização do Estado brasileiro², caracterizando

¹ A obra de Platão e Aristóteles, por exemplo, explicitaram inúmeras discussões sobre as tipologias virtuosas do poder político, bem como das suas desvirtuações.

² É improvável o debate sobre *accountability* em regimes ditatoriais (CAMPOS, 1990).

um avanço crítico no que concerne ao desenvolvimento da *accountability* no país (FILGUEIRAS, 2015).).

A constituição cidadã estabeleceu em alguns de seus dispositivos a publicidade dos atos públicos como princípio da Administração Pública (BRASIL, 1998, art. 37), e garantiu aos cidadãos o direito de receber informações dos órgãos públicos (BRASIL, 1998, art. 5, inc. XXXIII). Além disto, expandiu os poderes institucionais de diversas instituições de controle (Ministério Público, Polícia Federal, Tribunal de Contas da União) (FILGUEIRAS, 2015). É claro que a inscrição destes dispositivos na carta magna, por si só, não garante *accountability*, mas explicita o reconhecimento da necessidade de ações que contribuam para o desenvolvimento prático deste conceito.

Deste modo, é importante analisar se o Estado brasileiro e os atores políticos desenvolveram estes princípios teóricos ao longo das últimas décadas e, em caso positivo, como eles foram incorporados na dinâmica política. É preciso investigar se a ideia de controle e a demanda social pela *accountability* foi transmitida e capitalizada pelas instituições e atores políticos, gerando mudanças sociais. Isto nos remete a alguns questionamentos: A ideia de controle pode ser difundida? É possível estudar esta difusão? De que maneira uma ideia é transmitida? É possível estudar a transmissão de uma ideia?

A transmissão de ideias é um fenômeno estudado pela ciência política quando a ênfase recai nos processos pré-decisórios da tomada de decisão (KINGDON, 1994). Os estudos de difusão de inovações e ideias compõem uma parte fundamental para o campo de estudos comparados, comportamento político e políticas públicas. Visa responder por que uma ideia é considerada pelos tomadores de decisão ao invés de outras, analisando e explicando os processos de mudança nos sistemas políticos. Apresenta forte tradição na academia estadunidense e em alguns países europeus. No Brasil, no entanto, as pesquisas que se debruçam sobre a aquisição e transmissão de ideias e inovações para explicar as mudanças nos sistemas políticos, são relativamente recentes (FARAH, 2008; FARIAS, 2003; WAMPLER, 2004). Dessa forma, o arcabouço teórico da difusão de ideias e inovações é importante referencial para a análise e explicação se houve mudança no sistema político produto da demanda pelo controle.

Assim, este trabalho propõe um estudo inovador da dinâmica do controle do poder político – *accountability* – que vise responder, a partir das teorias de difusão e em perspectiva comparada, se houve mudança política nos municípios brasileiros, e, em caso positivo, quais os fatores políticos, institucionais e socioeconômicos que mais influenciaram esta mudança. A análise tem como base a atuação do órgão responsável pelo controle no âmbito do poder executivo federal: a Controladoria-Geral da União. O monitoramento feito por este órgão

possibilita o acompanhamento dos municípios onde ocorreram falhas ou déficits na prestação de contas do uso de recursos da União (falhas de *accountability*, portanto). Desta forma, o estudo adota a noção de *accountability* horizontal, prescrita por O'Donnell (1998), que é a capacidade que as instituições possuem para controlar outras instituições. A metodologia proposta foi a análise da história do evento (*event history analysis*) realizada por meio do software estatístico STATA®.

A ideia geral pode ser compreendida como uma tentativa de utilizar o arcabouço prático e metodológico das teorias de difusão de ideias para analisar a difusão de *accountability* como prática política. O trabalho, então, é fundamental para a construção de análise que auxilie na mensuração da difusão de *accountability* nos municípios brasileiros, verificando, no âmbito das teorias de difusão, se as práticas de controle (o monitoramento da CGU) são capazes de impactar o comportamento político dos prefeitos municipais no que tange ao controle interno do poder executivo federal. Além disto, o estudo também auxiliará na elucidação dos fatores de influencia das falhas de *accountability* detectadas a partir do monitoramento da CGU.

O trabalho está dividido em seis seções além desta introdução. A próxima seção remete às principais correntes teóricas que orientam o presente trabalho (teorias do principal-agente e teorias de difusão). A segunda seção trata das especificidades do desenho institucional brasileiro, destacando os fatores que influenciam as dinâmicas de controle no país. A terceira seção está reservada à caracterização da Controladoria-Geral da União, com ênfase no procedimento objeto desta pesquisa: Tomada de Contas Especial (TCE). Depois, será apresentada a metodologia do trabalho, explicitando os objetivos da pesquisa, bem como a operacionalização dos instrumentos utilizados. A seção seguinte tratará dos resultados e discussão da pesquisa. Por fim, na sexta seção, apresentar-se-á a conclusão do trabalho.

1 ACCOUNTABILITY E TEORIAS DE DIFUSÃO

Esta seção trata do referencial teórico da pesquisa. Na primeira seção será feita uma descrição teórica das relações de poder no âmbito do Estado a partir do paradigma do Principal-agente, bem como os conceitos sobre controle e *accountability*. Em seguida, tratar-se-á das teorias de difusão de inovações.

1.1 *Accountability*: uma leitura da teoria do Principal-Agente

Os mecanismos de controle *eaccountability* são influenciados pela dinâmica e pelos contratos das relações de poder que permeiam o Estado (PRZEWORSKI, 1998; QUEIROZ, 2008). Uma maneira de entender essas relações de poder é através do paradigma do Principal-Agente. Este raciocínio teórico nasceu nos estudos sobre economia institucional na primeira metade do século XX, mas logo ganhou tradição nos estudos da ciência política, principalmente nas relações entre políticos e burocratas (LEITE, 2010).

No mundo prático, as relações sociais são caracterizadas pela assimetria de informação (as pessoas não possuem as mesmas informações) e pelas falhas de mercados (externalidades, ausência de bens públicos, existência de monopólios), e são regidas por contratos explícitos ou implícitos (PRZEWORSKI, 1998). Uma relação de agência, então, consiste em um principal (indivíduo ou instituição) que devido aos custos de transação delega a um agente (indivíduo ou instituição) a execução de algum serviço, resultando em um ganho de autoridade para este agente (JENSEN; MECKLING³ *apud* LEITE, 2010; LUPIA; MCCUBBINS, 1994a). Desta forma, o principal diminui os seus custos transacionais (tempo, energia, experiência que o agente possivelmente possui) e o agente ganha benefícios, seja oferecido pelo principal, seja pela autoridade de decisão recebida.

Assim, pode-se dizer que a relação de agência pressupõe um contrato definidor de direitos e deveres das partes envolvidas, cujo objetivo é minimizar e dirimir os possíveis problemas de agência (LUPIA; MCCUBBINS, 1994; PRZEWORSKI, 1998).

Os chamados “problemas de agência” são o risco moral (*moral hazard*) e a seleção adversa. O pressuposto básico da teoria econômica prediz que o homem econômico sempre

³JENSEN, M. C; MECKLING, W. H. “Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure”. **Journal of Financial Economics**, Vol. 3: 303-360, 1976

maximiza as suas ações visando ao seu benefício. Por isto, é praticamente impossível que o agente sempre aja segundo o interesse do principal (LEITE, 2010).

O risco moral (*moral hazard*) decorre do fato que, uma vez que o agente possui informações e experiências que o principal não possui, o agente sabe, de antemão, qual o interesse do principal; e é possível, a depender do monitoramento, que o agente aja em benefício próprio sem o conhecimento do principal, já que ele (agente) não tem certeza se receberá algum benefício (LUIPIA; MCCUBBINS, 1994; PRZEWORSKI, 1998).

Já a seleção adversa é oriunda da incapacidade de o principal de selecionar apropriadamente os melhores agentes para honrar o contrato. O principal não possui informações completas sobre as habilidades e intenções do agente antes do contrato estar vigorando, e, como se depara com múltiplos agentes, o problema de seleção aumenta e o contrato tende a não ser cumprido da melhor forma (LEITE, 2010). Dessa forma, como o principal não tem todas as informações sobre a conduta dos agentes, estes dispõem de incentivos para se desviar das preferências dos principais (LUIPIA; MCCUBBINS, 1994; PRZEWORSKI, 1998).

Deste modo, o cumprimento ou não do contrato se dá pela atuação do principal, que precisa compatibilizar a ação do agente: i) para que atue conforme os seus interesses (do principal), evitando que esse (agente) utilize a assimetria de informação, seus conhecimentos e a autoridade recebida em desacordo com o contrato; ii) para que possibilite que o agente possa perseguir os seus próprios interesses (PRZEWORSKI, 1998). Esta necessidade implica no custo de agência (COÊLHO, 2014; LEITE, 2010). O custo de agência é variável e pode ser entendido como as regras, motivações e constrangimentos do principal para o agente, seja através de benefícios ou incentivos, seja através de sanções; e é também o monitoramento do principal sobre o agente, que é a principal forma de controlar e equilibrar essa relação (LUIPIA; MCCUBBINS, 1994). Assim, a principal atenção recai sobre a informação que um possui em relação às atividades do outro. Neste sentido, a importância da *accountability* fica evidente.

Conforme explicitado no início deste trabalho, os estudos sobre o poder e sobre as possibilidades de controle (*accountability*) estão profundamente relacionados com os estudos contemporâneos sobre democracia. Normalmente, as instituições democráticas refletem o controle político a partir de três relações principal-agente: “(...) pela soberania popular a um Poder Legislativo e Executivo nacionais; pelo Executivo a ministérios, comitês; pelo Legislativo (ou seus líderes) a agências, onde estas possuem o papel de agentes” (COX;

MCCUBBINS⁴apud QUEIROZ, 2008, p. 7-8). A *accountability*, a prestação de contas, a responsividade, a transparência, são, desta forma, o equilíbrio desta delegação de poder nas democracias representativas (QUEIROZ, 2008). É um elemento “fundamental à democratização do Estado” (FILGUEIRAS, 2011, p. 66), já que reforça a soberania popular nas democracias representativas (visa reduzir o hiato informacional entre representantes – agentes- e representados – principal) (ARATO, 2002).

Accountability, então, é a busca da supremacia do interesse público frente ao interesse privado junto aos que ocupam o poder (O’DONNELL, 1991; QUEIROZ, 2008). É também “uma cuidadosa distinção entre as esferas dos interesses públicos e privados dos ocupantes de cargos públicos” (O’DONNELL, 1991, p. 32). É um princípio político (ARATO, 2002; FILGUEIRAS, 2015) que auxilia na qualificação de “um estado de coisas ou (n)a performance de diferentes atores” (FILGUEIRAS, 2015, p. 10). É o dever dos agentes públicos de prestarem contas sobre os seus atos, bem como de serem avaliados, inquiridos e/ou responsabilizados por seus atos e pelos resultados das suas ações (FILGUEIRAS, 2015).

A literatura identifica a *accountability* de várias maneiras. Um dos grandes teóricos do tema, O’Donnell (1998), descreve a presença da *accountability* nas democracias a partir de duas dimensões: vertical e horizontal. Para uma melhor compreensão, é preciso ressaltar que essas dimensões guardam relação com o exercício do poder. Quando a relação de poder se caracteriza entre desiguais, em condições não igualitárias, a relação é vertical, assim como o exercício do controle. O mesmo ocorre quando a relação se caracteriza em igualdade de condições, sendo uma relação horizontal, assim como o exercício do controle.

Desta maneira, *accountability* vertical se dá, principalmente, através do exercício da participação política dos cidadãos (é por isto que se tornou sinônimo de eleições). O mecanismo de controle funcionaria como uma avaliação, em que o cidadão avalia o desempenho dos políticos eleitos: os candidatos aprovados pela vontade popular obteriam novos mandatos enquanto que os reprovados seriam alijados de permanecer nas atividades públicas. De toda maneira, essa dimensão vertical não existe apenas no momento de escolha dos seus governantes, mas existe também através do exercício de direitos como o de liberdade de opinião, reivindicação, associação, entre outros tipos:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das

⁴ COX, G.W.; McCUBBINS, M.D. “The institutional determinantes of economic policy outcomes” in HAGGARD, S; e McCUBBINS, M.D. (org.), **Presidentes, parlamentes, and policy**, Nova York/Londres, Cambridge University Press, 2001

mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de ‘*accountability vertical*’. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não (O’DONNELL, 1998, p. 28)

A outra dimensão corresponde a *accountability* horizontal, que configura uma relação entre os poderes constituídos do Estado. Esta *accountability* necessita da existência de instituições legalmente constituídas para fiscalizar ou implicar sanções a outras instituições estatais. Pode ser entendida como:

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

O’Donnell (1991) ainda descreve que a realidade das novas poliarquias⁵ (alguns dos países latino-americanos, como o Brasil, e alguns asiáticos e do leste-europeu, cujo passado comum remete a regimes autoritários) exige uma “segunda transição”, em que o resultado esperado é uma democracia consolidada⁶: “O elemento decisivo para determinar o resultado desta segunda transição é o sucesso ou fracasso na construção de um conjunto de instituições democráticas que se tornem importantes pontos decisórios no fluxo do poder político” (O’DONNELL, 1991, p. 26). Dessa forma, a dificuldade das novas poliarquias recai na fragilidade da construção de mecanismos e instituições capazes de garantirem um alto grau de participação social e de contestação política (O’DONNELL, 1998). Trata-se de um problema de fortalecer as instituições de *accountability*, um aperfeiçoamento rumo à segunda transição. Após a ditadura militar, o desafio do Brasil enquanto democracia (pois cumpre os requisitos da poliarquia) foi o desenvolvimento em direção a institucionalização da representatividade⁷ (O’DONNELL, 1991).

Em uma outra abordagem, Schedler (1999) atrela *accountability* a três aspectos: justificação, monitoramento e *enforcement*. Os dois primeiros compõem a dimensão discursiva

⁵ Segundo Robert Dahl (1997), a poliarquia é a configuração mais próxima do ideal democrático, pois busca a contínua responsividade do governo junto as preferências de seus cidadãos a partir do grau da participação política e a possibilidade de contestação pública.

⁶ A transição do regime autoritário para o democrático requer mais do que um governo democraticamente eleito, exigindo complexos avanços para consolidar as instituições democráticas (O’DONNELL, 1991).

⁷ Para O’donnell (1991), as novas democracias, que ainda não passaram pela segunda transição, constituem democracias delegativas.

da *accountability* que é a *answerability*: “Answerability é a obrigação que os funcionários públicos têm de informar e explicar o que estão fazendo⁸”(SCHEDLER, 1999, p. 14, tradução nossa). Já o terceiro aspecto compõe a dimensão das ações e consequências, que é o *enforcement*: diz respeito à execução da *accountability* através da administração das sanções cabíveis de acordo com a constatação de irregularidades. Schedler (1999), então, define *accountability* como um conceito que se apresenta sob estas duas faces: *answerability* (justificação e monitoramento) e *enforcement*. Portanto, a *accountability* só será completa se existir a possibilidade dos atores públicos sofrerem as consequências materiais das suas ações (sejam boas ou ruins).

Peruzzotti e Smulovitz (2002), por sua vez, descrevem uma nova forma de controle cujo objetivo é suprir “muitos dos déficits intrínsecos dos mecanismos tradicionais⁹” (PERUZZOTTI, SMULOVITZ, 2002, p. 33). Trata-se da *accountability* societal. É uma forma de controle flexível, que procura concretizar ações que cumpram a lei e o devido processo legal, dentre outros objetivos. Nesta modalidade, ocorrem mobilizações de atores sem capacidade legal para o controle (sociedade civil, ONGs, Movimentos sociais, Meios de comunicação¹⁰), mas que podem acionar mecanismos legais de sanções, ou provocar a atividade do controle horizontal. O que importa é a demanda social pelo controle (PERUZZOTTI, SMULOVITZ, 2002, p. 34).

Não é possível debater sobre *accountability* no Brasil sem mencionar que o termo não possui tradução exata para o português (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009). Conforme Campos (1990), a falta de significado no Brasil, reflete a ausência do exercício de mobilização social afim de reivindicar o controle sobre o Estado. Neste sentido, a *accountability* “(...) não se confunde com transparência, publicidade ou controle. São condições para a realização da *accountability* e não seus sinônimos” (FILGUEIRAS, 2015, p. 10). Desta forma, a realização da *accountability* exige um grande esforço de diferentes formas de ação (além dos supracitados transparência, publicidade e controle, envolve também o exercício da cidadania, a aplicação de sanção e a prestação de contas). E é exatamente por isto que existe grande dificuldade na sua execução.

⁸Texto original: “(...) answerability (is) the obligation of public officials to inform about and to explain what they are doing”.

⁹ Texto original: “compensar muitos dos déficits intrínsecos dos mecanismos tradicionais”

¹⁰ No caso das mídias informativas é possível falar da ocorrência de sanção moral (TAYLOR; BURANELLI, 2007).

Desta forma, a *accountability* é uma relação principal-agente que tem por objetivo proporcionar ao principal as informações sobre as atividades delegadas ao agente, garantindo a responsabilização do agente pelas falhas de eficiência, má gestão e/ou corrupção: "(...) o fundamental para a institucionalização da *accountability* é reduzir o déficit de informação entre *principals* e *agents*, e propiciar a abertura dos segredos de Estado(...)" (FILGUEIRAS, 2011, p. 79).

1.2 Teorias de Difusão de Ideias e Inovações

As pesquisas sobre Difusão de inovações e ideias buscam analisar os processos de mudança nos sistemas políticos. Apresenta forte tradição na academia estadunidense e em alguns países europeus (Inglaterra, por exemplo). O Brasil possui importantes características das instituições que favorecem os estudos de difusão. A dinâmica inserida com o federalismo com três esferas de governo permite uma situação em que a tomada de decisão está muito condicionada às decisões dos atores políticos. Contudo, estas pesquisas que se debruçam sobre a aquisição e transmissão de ideias e inovações são relativamente recentes (FARIAS, 2003; WAMPLER, 2004; FARAH, 2008).

Os estudos de difusão retomam questionamentos sobre a influência que a tomada de decisão em uma unidade política tem em outras unidades políticas (DOLOWITZ; MARSH, 2000; MAGGETTI; GILARDI, 2014; SHIPAN; VOLDEN, 2008; STRANG, 1991). É preciso destacar que difusão não é um simples processo que ocorre devido à proximidade geográfica, mas um processo complexo que envolve além da natureza da ideia, a natureza da política, a capacidade socioeconômica das unidades, o sucesso já conhecido da decisão política, o aprendizado que os governos podem ter e a competição entre eles (SHIPAN; VOLDEN, 2012).

Além disto, a difusão ocorre a partir de mecanismos variados de ação. A literatura já identificou alguns deles: emulação (cópia da ideia geral da política moldando-a a realidade local), aprendizado (cópia do desenho institucional da política, devido ao comprovado sucesso da política), coerção (uma unidade impõe a outras a adoção de uma política), competição (unidades competindo na provisão de políticas) (BAYBECK; BERRY; SIEGEL, 2011; MESEGUER, 2006; SHIPAN; VOLDEN, 2008)

O clássico estudo sobre difusão foi escrito em 1969 por Walker (LEVI-FAUR, 2013). O questionamento principal deste autor era entender o processo de mudança política a partir da tomada de decisões “novas” pelas unidades políticas. Assim, os estudos de difusão buscaram/buscam analisar os principais fatores que influenciaram/influenciam os atores

públicos a adotarem uma inovação política em detrimento de outras. Durante algum tempo, as teorias de difusão foram o centro de um debate epistemológico. Uma corrente dos primeiros estudos apontava que unidades políticas com características similares tenderiam a adotar políticas semelhantes (WALKER, 1969). Isso se daria devido aos determinantes internos: fatores endógenos às unidades. Do outro lado, outros autores defendiam que unidades políticas próximas geograficamente tenderiam a adotar políticas semelhantes. Isso se daria pelos determinantes externos: fatores exógenos às unidades, como proximidade geográfica e redes formais e informais (BERRY; BERRY, 1990).

Somente na década de 1990 o debate das teorias de difusão superou o embate mutuamente excludente com um estudo sobre adoção de loterias estaduais entre os estados estadunidenses. A análise de Berry e Berry (1990) contou com o uso do modelo estatístico de análise da história do evento (*event history analysis*). O modelo possibilitou aos autores utilizar fatores internos e externos simultaneamente em um mesmo modelo para explicar a transmissão de inovações.

As pesquisas atuais estudam difusão nesses termos propostos por Berry e Berry (1990). Dessa forma, analisa-se uma gama de fatores internos (competição política, ideologia, dinâmica da população, capacidade fiscal e econômica) e externos (proximidade geográfica, redes formais e informais de comunicação) visando compreender por que algumas unidades institucionalizam certas práticas e outras não; quais são os fatores mais determinantes para a adoção de uma inovação política e/ou o que explica o tempo de difusão dessas ideias políticas (MINTROM, 1997; KARCH, 2007;).

Este campo do conhecimento compõe uma parte fundamental para o campo de estudos comparativos, pois analisa as situações políticas a partir dos grupos formados pelas unidades de análise (compara-se, por exemplo, as semelhanças e diferenças de entes federados que adotaram uma ideia e os que não adotaram); comportamento político, visto que procura analisar as escolhas políticas dos atores públicos (por que os atores patrocinam uma política e não outra, os atores aprendem uns com os outros?, os atores competem entre si?); e políticas públicas, já que busca responder como a natureza das políticas influencia na sua disseminação (políticas de baixo custo e exitosas tenderiam a ser mais difundidas)

Procura-se compreender, então, o contexto, as causas, as motivações e as estratégias dos atores e das instituições para explicar a razão das mudanças ao longo do tempo nos sistemas políticos. As pesquisas de difusão, portanto, se traduzem na tentativa de construir análises sobre o funcionamento do sistema político em termos de produção de políticas, averiguando de que

forma os entes federados somam esforços para construir uma rede de proteção social estruturada para atender as demandas da sociedade.

Neste sentido, existem alguns importantes trabalhos dos estudos de difusão para o caso brasileiro. Sugiyama (2008) possui pesquisa sobre difusão a partir da reforma do setor social, principalmente na análise de programas de transferência de renda. Coêlho (2012) também possui trabalhos sobre difusão de programas de transferência de renda também a partir de reformas no setor social. Wampler (2008) realizou estudo da difusão do Orçamento Participativo nos municípios brasileiros, com ênfase sobre as implicações ideológicas dos governos. Spada (2014) também pesquisou sobre orçamento participativo em municípios com população superior a 50 mil habitantes. Faria (2003) realizou importante estudo sobre as principais vertentes teóricas de políticas públicas, destacando o papel das ideias e do conhecimento.

No caso deste estudo, procura-se iniciar os estudos da difusão de controle, realizando questionamentos ainda não executados pela literatura. A averiguação proposta busca compreender se os entes federados brasileiros atenderam as demandas de controle e *accountability* feitas ao longo das últimas décadas. As teorias de difusão se apresentam como metodologia capaz de captar se houve mudanças políticas nos municípios brasileiros que ensejassem maior institucionalização da *accountability* como prática política, além de demonstrarem quais os fatores políticos e socioeconômicos que influenciaram nestes processos de mudanças.

É importante ressaltar também que as teorias difusão apresentam, em perspectiva comparada, o comportamento político dos atores (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016), uma vez que o modelo explicita a sensibilidade dos prefeitos municipais quanto às demandas de *accountability*.

2 DESENHO INSTITUCIONAL BRASILEIRO

Esta seção visa retratar a influência do desenho das instituições brasileiras para a dinâmica de controle. A primeira seção trata do Federalismo. A segunda retrata a evolução do histórico de controle no país.

2.1 Federalismo

Tal como visto na seção anterior, *accountability* implica em relação do tipo principal-agente. Isto significa que, a depender do desenho institucional, ela produz efeitos diversos (QUEIROZ, 2008). Assim, o arranjo político-administrativo brasileiro apresenta grande influência no sistema de controle.

O país apresenta forte tradição histórica de gestão centralizada (Império, Estado Novo, Ditadura militar). A atual conjuntura brasileira é uma conjuntura pós-autoritária, que implicou em descentralização, com uma federação em três níveis de governo: Central (União), Estadual e Municipal. Desde a Constituição Federal de 1988, cada um destes entes federativos possui autonomia fiscal, política e administrativa. Ocorreu descentralização porque resultou em ganho de autoridade e competências para os governos locais e intermediários (ALMEIDA, 2005). Isto implica uma relação formal equilibrada, sem hierarquia, entre as três esferas de governo.

Comumente, a Descentralização é associada à eficiência, à boa gestão, à democratização (ALMEIDA, 2005; ARDANAZ; LEIRAS; TOMMASI, 2012; LEITE, 2010). Espera-se dos governos locais a capacidade de gerir as políticas públicas de acordo com as particularidades de cada realidade. Uma tomada de decisão mais realista da localidade, por isto mais ágil e efetiva. Apesar de a Constituição conferir competência concorrente¹¹ entre os entes federados na gestão de políticas (ARRETCHE, 2004), as políticas públicas dos anos subsequentes receberam forte influência do modelo de gestão descentralizada. O SUS, o SUAS, os fundos para educação, os programas de transferência de renda, são alguns exemplos de políticas sociais que refletem o modelo de gestão descentralizada. Mais adequada, em tese, porque mais próxima da população.

Apesar da descentralização no Brasil ter se tornado sinônimo de democratização, e portanto de prática a ser seguida, a experiência revelou alguns efeitos problemáticos¹². Da

¹¹ Nenhum ente tem primazia sobre o outro no que concerne às políticas públicas.

¹² A literatura cunha o termo “efeitos perversos” (LEITE, 2010).

literatura (LEITE, 2010) pode-se citar o problema da autogestão, principalmente a financeira dos municípios, resultando em uma grande dependência de recursos da União (muitos municípios não possuem capacidade de arrecadação suficiente e sobrevivem do FPM); irresponsabilidade fiscal e administrativa dos entes subnacionais na gestão pública (muitos municípios não possuem gestões técnicas ou burocracias qualificadas para a adequada gestão pública); limitação nos mecanismos de participação e controle social das políticas públicas (instrumentos frágeis ou inexistentes de participação política). A conclusão a que se chega é a de que os efeitos da descentralização são ambíguos (LEITE, 2010).

Um raciocínio possível é que, apesar do ganho de autoridade, a descentralização não foi acompanhada de maior capacitação para a execução de ações municipais nas áreas sociais. Para além da obrigatoriedade de investimentos mínimos dos recursos em saúde e educação, a maior parte das políticas públicas são elaboradas e difundidas pelo governo central: “Ocorre que a Constituição Federal de 1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar”(ARRETCHE, 2004, p. 22).

Tem-se uma situação em que a responsabilidade é dividida, mas a maior capacidade de execução se encontra no ente central (ARRETCHE, 2004). Assim, o ente local, que é autônomo, necessita da provisão do governo central, pois ele (município), na maioria das vezes, não tem recursos ou estrutura suficiente para a execução das políticas sociais. É neste ponto que fica claro o papel da União como coordenadora e financiadora das políticas públicas (ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2004).

Assim, o federalismo brasileiro complexifica as dinâmicas do controle político. Tem-se uma situação em que a União (principal) delega aos municípios (agente) a execução de políticas públicas. No entanto, o governo central (União), coordenador e financiador das políticas públicas, não possui poderes de delegação efetivos, já que não existe hierarquia entre os entes federados (os agentes locais são empoderados pelo voto da população local). Considerando isso, é suficiente supor que os agentes locais considerem os seus interesses antes dos da União. Da mesma maneira, governos centrais e locais podem possuir interações eleitorais, como acordos para apoio mútuo nas campanhas eleitorais, o que prejudica, muitas vezes, um controle ativo (LEITE, 2010).

2.2 Avanços das Instituições

Passadas mais de duas décadas e meia após a vigência da Constituição, pode-se afirmar que o Brasil experimentou avanços no seu sistema de *accountability*. O primeiro passo foi a

própria redemocratização, já que os valores democráticos não guardam o mínimo de tolerância com práticas corruptas; ou seja, o trato com a corrupção é diferente: “a democracia tornou a corrupção no Brasil mais transparente à opinião pública (...)” (FILGUEIRAS et al., 2010, p. 332). Conforme abordagem de Fernando Filgueiras (2011), os sucessivos escândalos de corrupção contribuíram para evidenciar para o público a necessidade de maior transparência, abertura governamental e moralização da política. “A mudança política no Brasil tem implicado um processo de desenvolvimento incremental das instituições” (FILGUEIRAS, 2015, p. 13). Esta afirmação se torna mais clara, a partir das mudanças ocorridas. A criação de novas instituições de controle (CNJ, CNMP, CGU), reforçou a gama de instituições de monitoramento e a necessidade dos agentes públicos em prestar contas sobre suas ações. Concorre para estes efeitos também, o aparelhamento das instituições já existentes (MP, TCU, PF) (FILGUEIRAS, 2015; LEITE, 2010).

Outra mudança para o cenário foi a promulgação da lei de iniciativa popular da "ficha limpa" (BRASIL, 2010). A lei enumera condições para a inelegibilidade de candidatos visando ao combate à corrupção eleitoral.

Neste sentido, outra mudança realizada são os avanços na política de transparência com a sanção da lei de acesso à informação (BRASIL, 2011). A referida lei regula o direito constitucional de acesso à informação, instrumentalizando o pedido de acesso. Dentre os dispositivos, destaca-se o inciso V do artigo 3º:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

(...)

V - Desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011)

Fica clara a preocupação em gerar transparência. A lei, por si só, não aumenta a *accountability*. A lei possibilita o exercício do controle societal, tal como prescrito por Peruzzotti e Smulovitz (2002), ou pela *accountability* vertical de O'Donnell (1998), uma vez que instrumentaliza ferramentas para o exercício desta forma de controle pela sociedade.

Apesar da grande impunidade presente no país, existem alguns momentos da história brasileira recente que contrariam a cultura de que “tudo acaba em pizza”, tal qual descrita por Taylor e Buranelli (2007). Os autores selecionaram cinco estudos de caso (o mais recente do ano 2000) em que as maiores sanções recebidas pelos infratores foram moral ou reputacional. A verdade é que houveram grandes avanços também no *enforcement* ou na responsabilização

de agentes públicos. Como exemplos, pode-se mencionar a condenação à prisão de políticos pelo esquema do Mensalão¹³, em 2012, e mais recentemente (2015) a prisão preventiva do líder do governo no Senado¹⁴ para não atrapalhar investigações no esquema deflagrado pela operação Lava-Jato.

Esses fatos representam avanços, entretanto, muito mais ainda precisa ser feito. As conclusões de Taylor e Buranelli (2007), para os casos ocorridos na década de 1990, a respeito da debilidade do trabalho conjunto das instituições ainda é um problema do qual ainda se encontram evidências (FILGUEIRAS, 2015; LEITE, 2010):

A mudança institucional não foi acompanhada de uma mudança ecológica do sistema de instituições de *accountability*, em que a interação entre estas instituições não é capaz de produzir ações coordenadas e cooperativas, assegurando um sequenciamento racional de atividades destinadas ao aprimoramento da (FILGUEIRAS, 2015, p. 19)

Tal como prescrito por O'Donnell (1998), a efetividade da *accountability* horizontal brasileira depende de uma rede de agências capaz de trabalhar cooperativamente, gerando economia processual e institucional: "a *accountability* horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas mas de redes de agências (..)" (Odonnell, 1998,43).

É neste ponto que reside o objetivo do trabalho: aferir se houve avanços da rede institucional de controle no país.

¹³ Os condenados mais conhecidos foram José Genuíno, Presidente do Partido dos Trabalhadores à época, José Dirceu Ministro-Chefe da Casa Civil à época e Delúbio Soares, Tesoureiro do PT à época.

¹⁴ O Senador da República Delcídio do Amaral foi preso em exercício do mandato.

3 CONTROLE INTERNO NO PODER EXECUTIVO NACIONAL

Esta seção explicita o exercício do controle interno do poder executivo nacional. Dessa maneira a primeira seção trata do órgão responsável pelo controle interno e a segunda seção trata do procedimento específico objeto do trabalho: a Tomada de Contas Especial.

3.1 A Controladoria-Geral da União (CGU)

A Controladoria-Geral da União foi criada pela Medida Provisória nº 2.143-31 de 2001 sob o nome de Corregedoria-Geral da União¹⁵, tendo como principal objetivo investigar casos relativos à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público (BRASIL, 2001, art. 14).

Em 2003, através da lei nº 10.683 de 2003, é criada a Controladoria-Geral da União, incorporando as competências da corregedoria e ampliando seu escopo de atuação. A redação atual prevê competências não só a respeito da defesa do patrimônio público, mas também ao controle interno; auditoria pública; correição, prevenção e combate à corrupção; ouvidoria; e incremento da transparência pública (BRASIL, 2003, art. 17).

Atualmente, a CGU exerce quatro ações principais¹⁶: i) Transparência e prevenção da corrupção; ii) Controle interno; iii) Corregedoria-Geral da União e iv) Ouvidoria-Geral da União. O foco desta análise recairá sobre o exercício das ações de controle interno.

As formas de controle político estão previstas no ordenamento jurídico brasileiro de duas maneiras a partir do referencial do poder executivo: controle interno e externo (BRASIL, 1988). A principal diferença reside na posição da entidade que está exercendo o controle. Se a instituição estiver dentro do poder executivo, configura controle interno; caso contrário, configura-se controle externo:

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

(...)

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

(...)

¹⁵ Wikipédia, 2016.

¹⁶ Informações retiradas da página eletrônica institucional da CGU. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/competencias>> Acesso em: 14 jan. 2016.

Art. 74: Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno (BRASIL, 1988)

O exercício do controle interno do poder executivo está a cargo da CGU, que é o órgão central. O controle interno é também conhecido como “controle administrativo” e tem por função “acompanhar a execução dos seus atos, indicando, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, ações a serem desempenhadas com vista ao atendimento da legislação”(SPECK, 2002, p. 12).

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

A CGU, então, realiza o monitoramento de ações que envolvam recursos da União. A sua atenção recai principalmente em contratos e convênios realizados pelos Ministérios do Poder Executivo com os entes federativos (estados e municípios). Conforme já relatado, o desenho institucional brasileiro pressupõe a ação em parceria dos entes(já que não existe hierarquia), o que se traduz na execução coordenada das políticas públicas (ARRETCHE, 2004).

3.2 Tomada de Contas Especial - TCE

Esta pesquisa utilizará os dados do instrumento administrativo que traduz este monitoramento da CGU: a Tomada de Contas Especial (TCE), que é um procedimento utilizado para a apuração da responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal:

Tomada de Contas Especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento. (CGU, 2013).

A TCE deve ser instaurada, uma vez cumpridos os pressupostos de: i) comprovação da ocorrência do dano, e ii) a identificação dos responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas que concorreram ou deram causa à ocorrência do dano. A instauração da TCE é bem específica, o que requer a comprovação efetiva de dano, descartando suspeitas ou indícios. Além disto, a TCE deve ser instaurada quando todas as medidas administrativas para regularizar a situação ou sanar o dano forem esgotadas (CGU, 2013).

A TCE é o instrumento da administração pública para apurar irregularidades ocorridas com recursos da união em transferências voluntárias, ou seja, transferências não obrigatórias que são realizadas por meio de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de prestação de serviços. Isto significa que existe discricionariedade dos atores políticos para utilizarem os recursos, uma vez que não está no âmbito de fiscalização de TCE os recursos provenientes de transferências constitucionais, transferências automáticas ou fundo a fundo:

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

Existem vários motivos que ensejam a sua instauração, os principais são os seguintes:

- 1) Omissão no dever de prestar contas: ocorre quando os responsáveis pelos recursos não enviam a prestação de contas no prazo estabelecido;
- 2) Irregularidades na documentação exigida para prestação de contas: ocorre quando existe ausência de documentos complementares necessários à comprovação da utilização regular dos recursos;
- 3) Não execução total ou parcial do objeto pactuado: é realizada através de visitas nos locais de execução;
- 4) Desvio de finalidade na aplicação dos recursos: uso dos recursos para fins diferentes dos previamente acordado;
- 5) Não consecução dos objetivos pactuados: ocorre quando os objetivos pactuados não são alcançados, apesar da execução do objeto;
- 6) Impugnação de despesas: irregularidades na comprovação da execução das despesas;
- 7) Não devolução de saldo do convênio;
- 8) Ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiros, bens ou valores públicos;
- 9) Outros motivos.

Os motivos elencados acima deixam claro que a instauração da TCE não pressupõe corrupção. Não é que não exista corrupção, mas é preciso ressaltar que muitas falhas captadas

pela TCE se devem também à má gestão e má administração do erário público, o que significa que nem sempre as falhas de *accountability* são de natureza delituosa.

Ainda é preciso destacar que o procedimento da TCE não condena nem julga os responsáveis pelos danos. O papel da CGU é apurar as irregularidades, na esfera de controle interno. Uma vez instaurados os procedimentos, a CGU os encaminha para o Tribunal de Contas da União (TCU), que é o responsável pelo julgamento e aplicação das sanções cabíveis.

Portanto, o objetivo da pesquisa é medir o controle entre instituições. Dessa forma, o presente trabalho busca medir o controle entre as instituições. Tem-se uma situação de *accountability* horizontal tal como a descrita por O'Donnell, visto que existe uma instituição (CGU) que possui meios e disposição para controlar outras instituições (Governos Municipais). Além disso, outra forma de enxergar a pesquisa é a partir da *answerability* descrita por Schedler, já que existe uma instituição que busca suprir as lacunas informacionais.

4 METODOLOGIA

Esta seção trata da metodologia empregada na pesquisa. O trabalho foi construído a partir da introdução à literatura de metodologia de coleta de dados, bem como da discussão da literatura clássica internacional e brasileira sobre democracia, controle, instituições políticas e formação de agenda de políticas públicas. Em seguida, foram realizadas coleta de dados das condições econômicas, políticas e sociais dos municípios brasileiros. Esta coleta permitiu aprimoramento de banco de dados da pesquisa¹⁷. A partir da administração do banco de dados, procedeu-se a uma análise dos processos de mudança nos sistemas políticos, com a finalidade de estudar o comportamento e os condicionantes das falhas de *accountability*.

Desta forma, a primeira seção tratará da descrição do modelo estatístico utilizado na pesquisa: Análise da História do Evento (*Event History Analysis* - EHA). Na sequência, serão explicitadas as hipóteses da pesquisa. Por fim, a terceira seção tratará dos objetivos e organização das variáveis da pesquisa.

4.1 Análise da História do Evento - EHA¹⁸

A temporalidade é fundamental para as análises de difusão. Isto explica por que a academia fez uso da modelagem estatística chamada Análise da História do Evento, mais conhecida como análise de sobrevivência. Muito comum nas áreas da medicina e da bioestatística, frequentemente tem sido utilizada nas ciências sociais e na engenharia de produção e confiabilidade (MARTINS; WERNER, 2010).

O modelo de análise de sobrevivência é utilizado para incluir o tempo na análise da ocorrência de um certo evento. “Em todos os casos define-se falha e consideram-se os tempos entre falhas” (CÉSAR, 2005). Esta análise funciona através da comparação em relação à exposição de um ou mais fatores de interesse entre dois grupos: controle (não participam do evento de interesse) e casos (participam do evento de interesse). (COLOSIMO; GIOLO, 2006).

Outro diferencial deste modelo é a presença de dados censurados. A censura é caracterizada quando não é possível observar os casos durante todo o tempo de falha (FÁVERO, 2014). A vantagem do modelo é que ao invés de excluir as observações

¹⁷ Como membro do Grupo de Pesquisa Teorias de Difusão e Análise de Políticas Públicas IPOL/UNB, tive acesso a banco de dados, a partir do qual realizei aprimoramentos para a consecução desta monografia.

¹⁸ Do inglês: *Event History Analysis*

incompletas, o modelo considera os casos em que não é possível observar as unidades de análise durante o tempo do experimento, evitando o enviesamento. Isto é importante por que o grupo de controle pode apresentar falhas no futuro, por isto a função é chamada de sobrevivência.

Nas áreas da saúde, geralmente, o evento de interesse é a morte dos pacientes, o que é muito utilizado para testar a eficácia de diferentes tratamentos. Usa-se também para estudar o espalhamento de epidemias. Nos estudos de difusão, o evento de interesse é o espalhamento de uma epidemia que pode ser traduzida como a adoção de uma determinada política pública pelas unidades de análise. O modelo vem sendo amplamente utilizado nesses estudos porque foca nos dados que representam o processo de mudança temporal, substituindo os modelos que focam em processos temporais estáticos (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016). Desta maneira, a principal vantagem é que o modelo é capaz de analisar as características temporais da mudança a partir de um evento de interesse (BOX-STEFFENSMEIER; JONES, 2011).

Para o caso em questão, o evento de interesse é a existência de violação à regra. Em outras palavras, é a possibilidade da unidade política (município) falhar, cometer alguma irregularidade que enseje a instauração do processo de Tomada de Contas Especial (TCE) pela instância de controle interno (CGU). A censura ocorre para os casos onde não ocorreu falha. Isto significa que estes municípios ainda podem falhar a qualquer momento, já que o tempo observado foi até 2014.

As pesquisas de difusão, que utilizam o modelo de sobrevivência, compõem um campo de estudos que precisa ser explorado no Brasil. É oportuno mencionar também que não há uso desta metodologia (EHA) para os estudos de *accountability* ou controle.

4.2 Hipóteses

O propósito central da pesquisa é compreender se houve mudança no sistema político brasileiro a partir da transmissão da ideia de controle, e, em caso positivo, quais os fatores que influenciaram esta mudança. Os estudos recentes que aplicam as teorias de difusão utilizam uma abordagem que considera tanto os fatores internos quanto os externos (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016). Dessa forma, a partir da literatura, foram elaboradas as seguintes hipóteses para a pesquisa:

I. Municípios com maior capacidade institucional e dinamismo econômico (dispõe de melhores capacidades financeira e fiscal e menor dependência econômica do estado) têm menor propensão a violar as regras:

A literatura aponta que municípios com maior capacidade de investimento e maior disponibilidade de recursos possuem maior primazia na adoção de inovações (MINTROM, 1997; WALKER, 1969; WAMPLER, 2008). No caso do controle, é plausível esperar que isto ocorreria devido ao favorecimento que estas condições provocariam para o controle informacional dos cidadãos (Alfabetização e escolaridade, maiores rendas, urbanização e acesso a serviços) (Bardhan e Mookherjee¹⁹ *apud* Leite, 2010). Da mesma maneira, também é plausível esperar que municípios com menores recursos são os que necessitam de alto grau de investimento público, o que favoreceria a corrupção e falhas de controle (com mais recursos investidos maiores as chances de falha, já que menos concentrado é o controle) (Tanzi e Davoodi²⁰ *apud* Leite, 2010).

Além disto, quanto maior o tamanho do setor público na economia local, maior tende a ser o nível de intensidade das perdas de agência, refletindo o baixo dinamismo econômico, elevação do grau de dependência da sociedade em relação ao governo local e a reduzida capacidade de gestão (LEITE, 2010). Em municípios com atividades que não envolvem o poder monopolista do Estado, seriam executadas por organizações da sociedade civil, que constituiriam um setor não-estatal em que ocorreria uma competição administrada, controlada pela sociedade²¹.

II. Quanto maior a competição política, maior a propensão do município de quebrar as regras:

A ideia expressa aqui é a de que governos com menores votações tendem a buscar maior provisão de políticas visando aumentar seu capital político (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016; LEITE, 2010). A elevação da margem de vitória dos governantes, então, reduziria a sua necessidade de atender interesses da população. Assim, a diminuição da margem implicaria em mais falhas. Com mais recursos investidos, maiores as chances das falhas (perdas de agência).

¹⁹BARDHAN, P. MOOKHERJEE, D. “Decentralization, Corruption and Government Accountability: An overview”. 2005.

²⁰ TANZI, V. DAVOODI, H. “Corrupcion, Inversión Pública y crecimiento”. GAPP, 21. 2001.

²¹ Ibidem.

III. Municípios governados pela esquerda têm menor propensão a quebrar as regras:

Na esfera intrapartidária, a variável de ideologia visa mensurar o impacto que o partido político pode ter nas falhas. A ideia é testar se existe interferência ideológica no uso dos gastos públicos. A premissa é que governos de esquerda, em geral, realizam um esforço maior em direção à provisão de políticas sociais (COÊLHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016; LEITE, 2010), e, em razão de demandarem maior provisão social, estes governos tenderiam a apresentar comportamentos que incrementem as políticas públicas ao invés de comportamentos clientelistas. Neste sentido, apresentaria maior abertura a *accountability*. Ou seja, os partidos de esquerda provavelmente cumprem mais as regras porque almejam aumentar a provisão social.

IV. Municípios das Regiões Sul e Sudeste apresentam menores chances de falha:

É importante considerar se existem efeitos geográficos sobre a difusão do controle. Uma das vertentes da literatura destaca que a influência comportamental pode influenciar as escolhas políticas dos atores entre os pares (BERRY; BERRY, 1990). Assim, unidades mais próximas geograficamente tenderiam a apresentar comportamentos similares em termos de políticas públicas. o pressuposto é que tais regiões são similares em termos de capacidades institucionais e experiência em adotar e administrar inovações. Historicamente, as regiões Sul e Sudeste apresentam maiores padrões em termos de desenvolvimento e redes de políticas. Portanto, espera-se que apresentem maiores resistências a falhas.

4.3 Objetivos e organização das Variáveis

A pesquisa visa observar atuação da Controladoria-Geral da União no que tange à fiscalização do uso dos recursos da união para os municípios através do processo de Tomada de Contas Especial (TCE), a partir do início da sua atuação, em 2002, e vai até o ano de 2014. Outros dados utilizados objetivaram a construção de banco de dados das características políticas, sociais, econômicas, fiscais, demográficas, etc. de todos os municípios brasileiros, e foram obtidos junto a diversas instituições (Ministério do Trabalho e Emprego, TSE, IBGE, IPEA, ONU, entre outras). A pesquisa contou com um banco específico para a regressão,

contendo informações de 5.197 municípios. Essa especificidade é devida para o teste da variável política *ideologia*.

Objetivo principal

- Investigar se o paradigma do controle foi efetivamente adotado nas esferas municipais de governo que compõem o sistema político nacional.

Objetivos específicos

- Mensurar a difusão de *accountability* nos municípios brasileiros.
- Mensurar comportamento político de atores públicos no que tange a Controle Interno do poder Executivo Federal.
- Verificar a influência dos determinantes internos e externos nas falhas de *accountability*.
- Verificar a probabilidade de um dado município falhar no tempo.

VARIÁVEL DEPENDENTE

- *Tempo de falha de accountability* - O tempo de início do monitoramento tem como marco temporal a criação da CGU em 2001, que passa a fiscalizar o uso dos recursos da União transferidos a Estados e Municípios em 2002. O recorte temporal da pesquisa vai até o ano de 2014, configurando, desta forma, 13 anos de análise. A escala de medida é a Tomada de Contas Especial, procedimento realizado anualmente. O evento de interesse é o tempo de falha, que vai do tempo inicial (2002) até o acontecimento ou não do evento de interesse. Neste caso, o evento de interesse é ocorrência da falha, irregularidade no uso dos repasses da União pelos municípios. Atribui-se valor 1 para os municípios que falharam e valor 0 para os municípios que não falharam.

VARIÁVEIS EXPLICATIVAS (OU INDEPENDENTES)

1. *Variáveis Políticas* - Essas variáveis visam descobrir como o funcionamento intrínseco do sistema político e eleitoral influencia na ocorrência das falhas. Fonte dos dados: Tribunal Superior Eleitoral – TSE, Instituto de pesquisa Econômica e Aplicada – Ipeadata

1.1. *Competição Política (Percentual de votos do prefeito)*- Variável para medir a influência da competição política na adoção da política. Considera-se o município competitivo quando o prefeito foi eleito com menos de 45% dos votos válidos. Todos os municípios com segundo turno foram considerados competitivos. A variável foi construída a partir da média dos votos válidos das eleições municipais de 2000, 2004, 2008 e 2012.

1.2. *Competição Política (Número efetivo de partidos)* – Variável para medir a influência da competição política. Tem como base o cálculo de Grigori Golosov (2010). A variável foi construída com base nas eleições para as câmaras municipais (2000, 2004, 2008 e 2012), visando aferir a votação partidária. Considera-se um município competitivo quando a fragmentação partidária é alta. O cálculo é o seguinte:

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

Onde,

N_p : indicador de competição político-partidária por ano eleitoral;

S_1 : é a maior componente, ou seja, a maior proporção na divisão de votos partidários;

S_i : é a outra ou outras componentes de proporção na divisão de votos partidários;

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

1.3. *Ideologia*–Variável construída a partir do estudo de ideologia de Power e Zucco (2008). Visa perceber as diferenças do espectro ideológico na ocorrência das falhas. A escala varia de 0 (extrema esquerda) a 10 (extrema direita). Incorpora valores referentes ao período 2000, 2004, 2008 e 2012. A escala foi feita com base em partidos com representação no Congresso Nacional. Desta forma, 367 municípios foram excluídos do teste estatístico.

2. *Variáveis estruturais* -Essas variáveis visam descobrir em que medida as características internas dos municípios afetam as possibilidades de adoção da política. A literatura de difusão considera que municípios com características similares tendem a apresentar as mesmas decisões políticas. As variáveis visam estimar a influência do perfil dos municípios. Fonte dos dados: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipeadata

2.1. *IDH Municipal* - Variável que estima o nível de desenvolvimento municipal com base em indicadores de educação, saúde e renda. Calculada com base nos anos 2000 e 2010.

- 2.2. *Tamanho do setor público* - Variável que mede a atividade econômica dos municípios em termos do setor público. Foi construída com base na razão do PIB do setor público sobre o PIB do município para os anos 2000 a 2012. Os anos de 2011 e 2012 foram feitos a partir das médias móveis dos anos 2000 a 2010.
- 2.3. *Arrecadação própria per capita* – Variável construída a partir da razão do total de receita tributária municipal sobre o total de habitantes no município para os anos 2000 a 2012.
3. *Variáveis geográficas* - Essas variáveis visam verificar se a distribuição geográfica dos municípios influenciou na ocorrência das falhas.
- 3.1. *Influência regional* - Verificar a ocorrência das falhas de acordo com as regiões brasileiras. A variável é uma dummy que assume o valor 1 para os municípios que pertencem às regiões Sul e Sudeste, e valor 0 para os demais municípios.
4. *Variáveis controle* - Essas variáveis visam diminuir a influencia de capacidade nível municipal, consideradas as heterogeneidades dos municípios brasileiros. Fonte dos dados: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipeadata
- 4.1. *PIB percapita* – Variável que visa diminuir a influência do tamanho da produção interna dos municípios em termos da população.
- 4.2. *Log populacional* – Variável que visa diminuir a influência do porte populacional.

Dessa forma, a análise será feita a partir de quatro recortes temporais, realizados com base nos governos municipais. O período 1 corresponde ao governo de 2001-2004; O período 2 corresponde ao governo de 2005-2008; O período 3 corresponde ao governo de 2009-2012; e o período 4 corresponde ao período 2013-2016.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

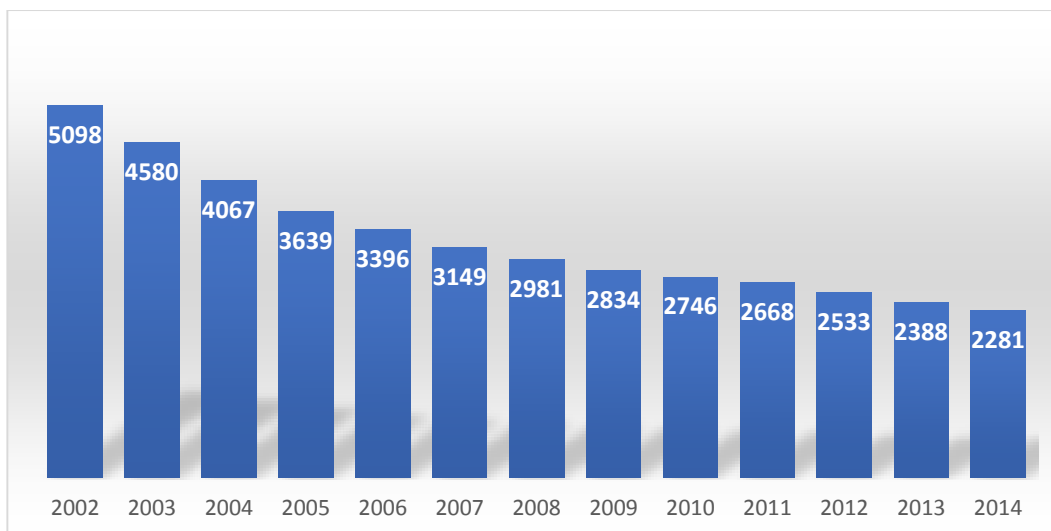
Nesta seção serão apresentados os resultados da análise bem como a sua discussão. Inicialmente, será feita a descrição das falhas de *accountability* nos municípios, com base no banco geral da pesquisa. Na sequência, será feita a apresentação dos resultados da pesquisa e a discussão à luz do modelo estatístico de análise de sobrevivência (EHA), com base no banco.

5.1 Descrição das falhas de *accountability* nos municípios

A *accountability* pressupõe uma relação principal e agente. Para esta análise, a União é o principal por ser a detentora dos recursos. Já os municípios são os agentes, que recebem a delegação e a autoridade de executar ações com os recursos. O exercício do controle ocorre a partir da informação que a União possui sobre o uso dos recursos pelos municípios. Dessa maneira, as falhas ou déficits de *accountability* representam a ação do principal no sentido de apurar e quantificar a má gestão e má utilização dos recursos públicos. Mais uma vez é preciso destacar que a atuação da CGU representa a *accountability* horizontal a nível informacional descrita por O'Donnell (controle entre iguais) ou a *anewrability* descrita por Schedler, já que o *enforcement* ou a aplicação de sanções é feito pelo TCU neste caso.

Desta forma, o banco geral analisado (5.197 municípios) aproximadamente 41% sobreviveu ao longo do período de 13 anos (2002-2014). Mais precisamente, 2.281 municípios não falharam. O objetivo da figura 1 é ilustrar os eventos de falha até o ponto de saturação. No presente estudo, a sobrevivência dos municípios se dá em relação a falhas de *accountability*. O número de unidades sobreviventes em um ano, considerando as falhas dos anos anteriores (resultado acumulado). Logo no primeiro ano (2002), 466 municípios falharam ou 5098 não falharam.

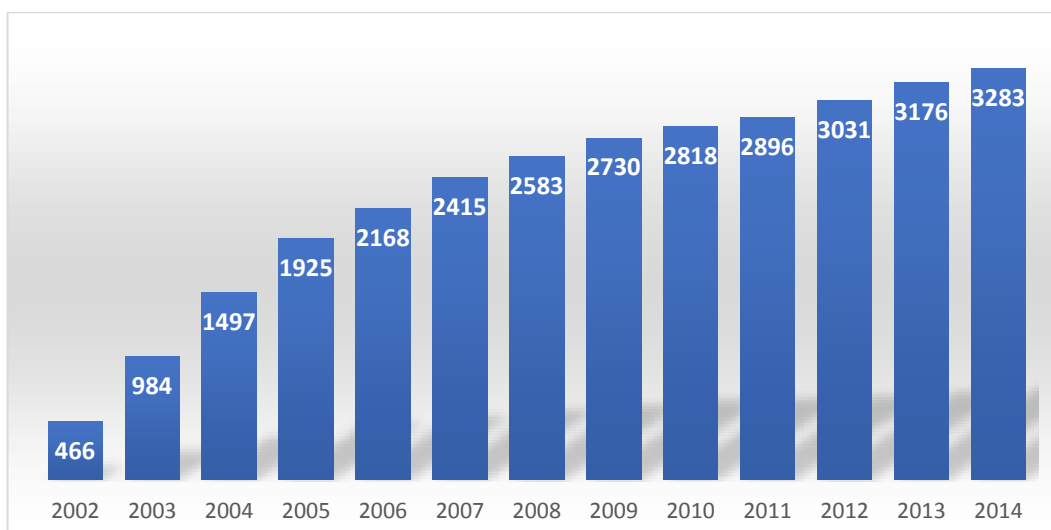
Figura 1- Resistência a falhas de *accountability* dos Municípios Brasileiros, 2002-2014.



Fonte: Produzido a partir dos dados da CGU, 2002-2014.

A figura 2 apresenta a mesma informação, mas, desta vez, em relação aos municípios que apresentaram falhas. A frequência das falhas se deu, inicialmente, com um crescimento rápido, atingindo mais de 1.900 municípios (58% dos municípios que falharam) nos primeiros 4 anos.

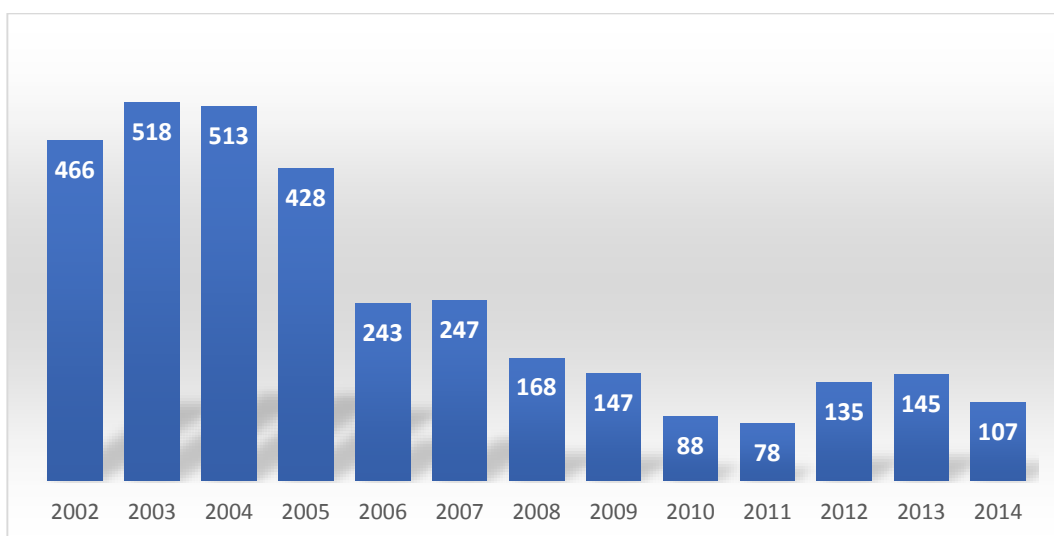
Figura 2- Curva S – Evolução acumulada das Falhas de *accountability* nos Municípios Brasileiros, 2002-2014.



Fonte: Produzido a partir dos dados da Tomada de Contas Especial, CGU, 2002-2014.

A figura 3 é bem representativa no que tange aos efeitos do monitoramento da CGU sobre os contratos de transferências de recursos da União para os municípios. É evidente a redução no número de falhas de *accountability* por ano, e, pode-se afirmar que ocorre queda consistente nos anos seguintes ao início do monitoramento. A queda pode ser observada a partir do quarto ano de monitoramento (a partir de 2005):

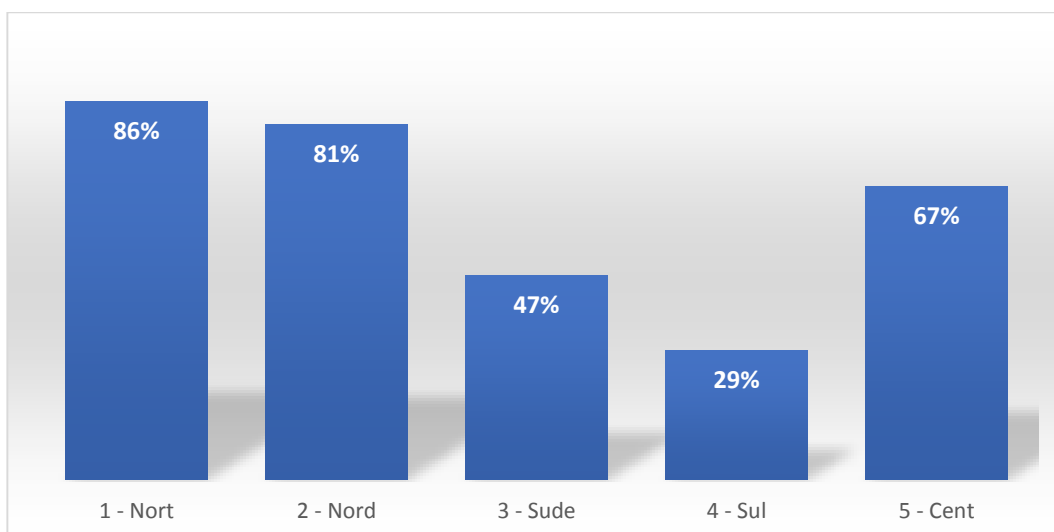
Figura 3 - Falhas de *accountability* nos Municípios Brasileiros por ano (não acumulados), 2002-2014.



Fonte: Produzido a partir dos dados da Tomada de Contas Especial, CGU, 2002-2014.

O recorte regional demonstra que as regiões sul, principalmente, e sudeste, em menor escala, foram as que mais apresentaram resistência as falhas de *accountability*.

Figura 4 - Falhas de *accountability* nos municípios brasileiros por grandes regiões.



Fonte: Produzido a partir dos dados da Tomada de Contas Especial, CGU, 2002-2014.

O recorte por Unidade da Federação confirma a resistência da Região Sul, uma vez que o maior índice de falha na região foi de 40%. Conforme a tabela abaixo, a ocorrência de falhas se deu de maneira homogênea nas regiões, à exceção da Região Sudeste:

Tabela 1 - Distribuição das falhas de *accountability* dos municípios brasileiros por Unidades da Federação.

Região Norte	86%
Amapá	100%
Roraima	100%
Amazonas	97%
Acre	95%
Pará	94%
Tocantins	76%
Rondônia	71%

Região Nordeste	81%
Maranhão	92%
Alagoas	83%
Pernambuco	83%
Ceará	82%
Paraíba	81%
Rio Grande do Norte	79%
Piauí	78%
Bahia	78%
Sergipe	69%

Região Sudeste	47%
Rio de Janeiro	75%
Espírito Santo	56%
Minas Gerais	53%
São Paulo	33%

Região Sul	29%
Paraná	40%

Santa Catarina	29%
Rio Grande do Sul	21%

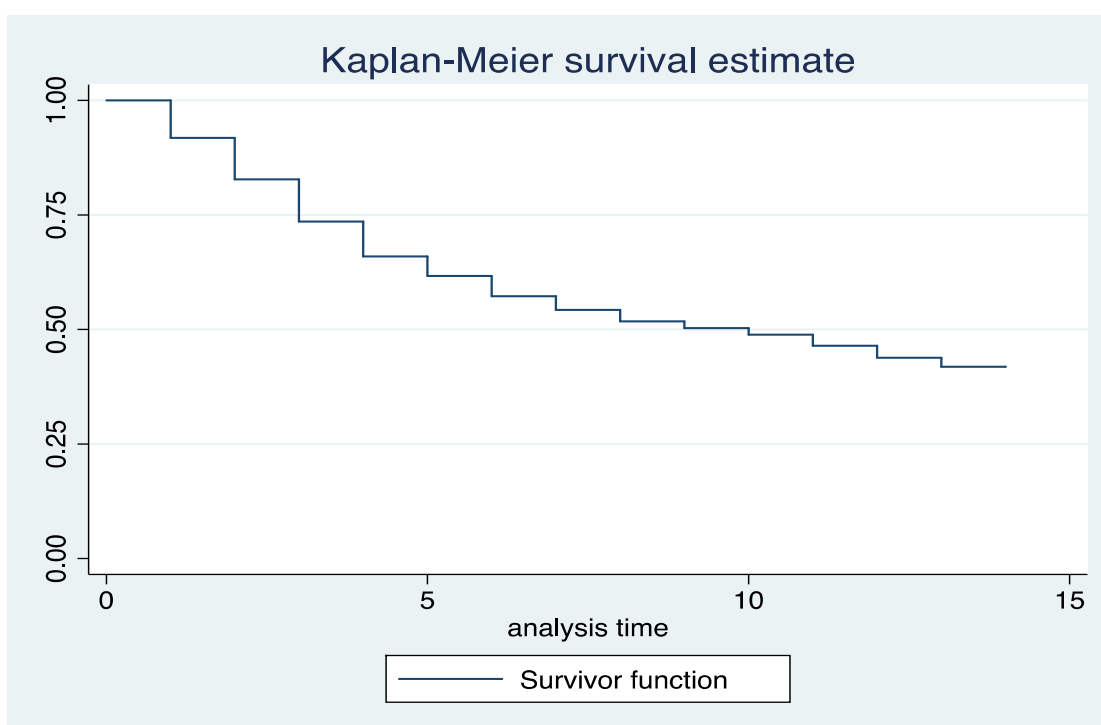
Região Centro-Oeste	67%
Mato Grosso	79%
Mato Grosso do Sul	62%
Goiás	62%

Fonte: Produzido a partir dos dados da Tomada de Contas Especial, CGU, 2002-2014.

5.2 Análise da História do Evento

A regressão estatística feita por meio do *software STATA*[®], utilizou o banco de dados da pesquisa que possuía informações a respeito de 5.197 municípios. Conforme já retratado na seção metodológica, a exclusão de 367 municípios ocorreu para o uso da variável *ideologia*. Para ilustrar a distribuição das falhas de *accountability*, utilizamos o estimador de sobrevivência Kaplan-Meier. Conforme a figura 5, as taxas de sobrevivência às falhas de *accountability* são 100% no tempo T_0 (2002). Conforme o início do monitoramento da CGU, os casos de falha vão ocorrendo, atingindo taxas cada vez menores, até estabilizarem e cessarem no tempo T_{15} (2015) com percentuais em torno de 50%.

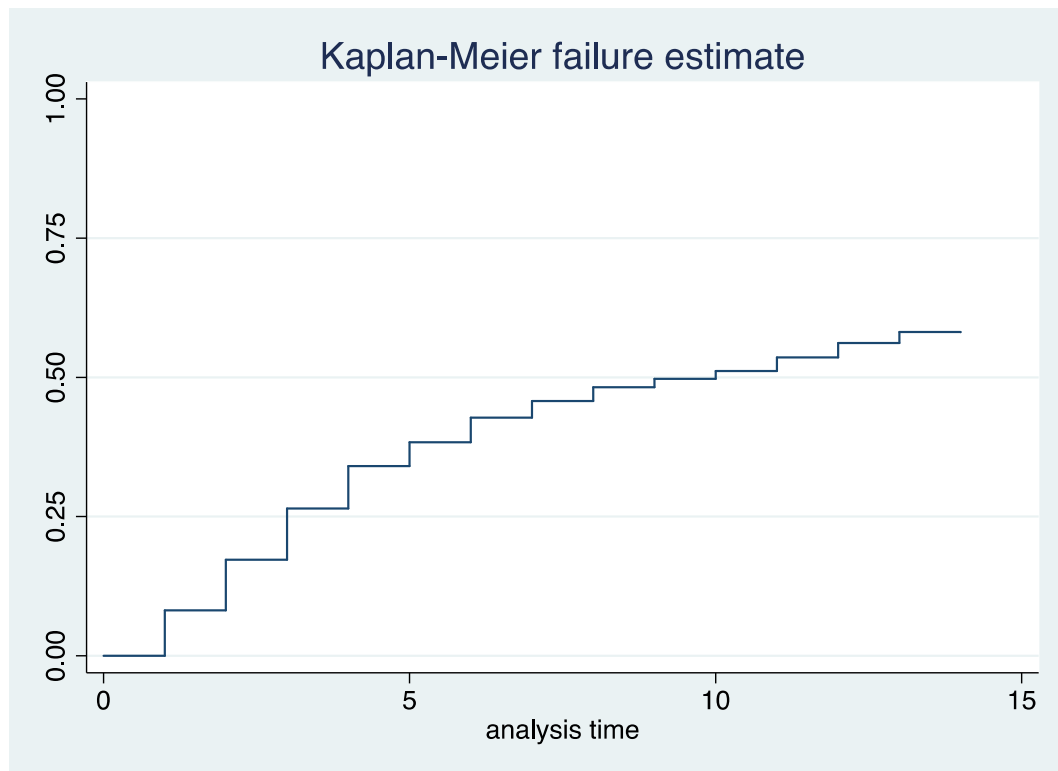
Figura 5- Estimativa de sobrevivência em Kaplan-Meier.



Fonte: Produzido a partir dos dados da Tomada de Contas Especial, CGU, 2002-2014.

A figura 6 ilustra a distribuição de falhas conforme o estimador de falha Kaplan-Meier. Esta representação é diametralmente oposta à anterior e consiste na probabilidade de um município falhar no tempo T dada a sua sobrevivência até o tempo T . Neste caso, a probabilidade de um município falhar no tempo T_5 (2006) é pouco maior que 30% e no tempo T_{13} (2014) é de pouco mais de 50%:

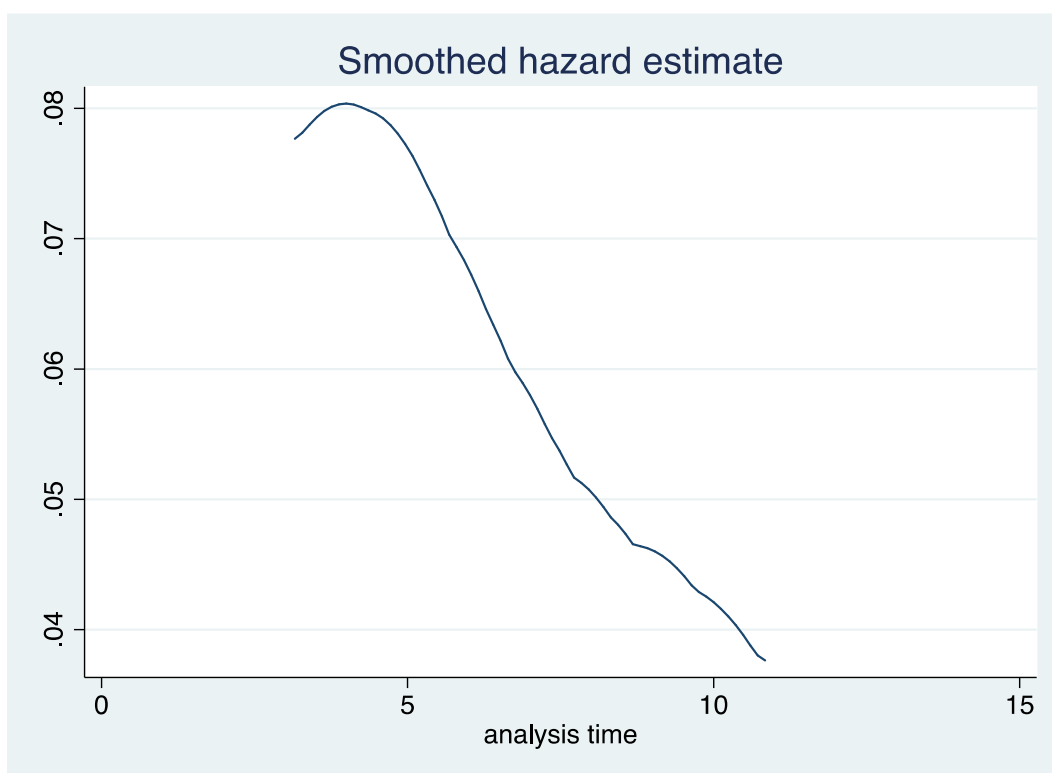
Figura 6 - Estimativa de Falhas em Kaplan-Meier.



Fonte: Produzido a partir dos dados da Tomada de Contas Especial, CGU, 2002-2014.

Já a figura 7 ilustra a função de risco das falhas de accountability. As taxas de risco estimadas para cada ano são suavizadas de modo a permitir a ilustração de uma função de risco contínua no tempo. A figura mostra que o risco de falha atingiu seu valor máximo no tempo T_4 (2005), quando 1.770 unidades, equivalente a 58% dos municípios que falharam.

Figura 7 - Função de Risco.



Fonte: Produzido a partir dos dados da Tomada de Contas Especial, CGU, 2002-2014.

Para avaliar a influência das variáveis, as tabelas seguintes apresentam os coeficientes estimados bem como o erro padrão das variáveis dos quatro períodos propostos. É importante destacar a especificidade do modelo econométrico a respeito da função de risco. As razões de risco informam a mudança na chance de ocorrência do evento (falha) quando se altera uma unidade desta mesma variável, mantendo-se as demais condições. Isso significa que coeficientes maiores do que 1 representam aumento da influência da variável nas chances de ocorrência do evento. Já os coeficientes menores do que 1 representam decréscimo nas chances de ocorrência do evento.

Tabela 2 - Determinantes das falhas de *accountability* no período 1 (2002-2004).

Variáveis	Coeficiente (e.p)
Competição Política (% de Votos do Eleito)	0.390*** (0.937)
Competição Política (Partidos Efetivos)	1.031 (0.054)
Ideologia	0.098 (0.098)
IDHM	0.901 (0.160)
Tamanho do Setor Público	2.997*** (0.569)

Arrecadação Própria	0.999 (0.002)
Região Sul	0.325*** (0.225)
Região Sudeste	0.478*** (0.254)
PIB <i>percapita</i>	0.999*** (6.52)
População (Log)	1.246*** (0.022)
N	5090
Log Likelihood	-2347
Prob>Chi2	0.0000

Nota: * p<0.1, ** p<0.05, *p<0.01. Erro-padrão entre parêntesis**

Os resultados da regressão para o primeiro período proposto revelam várias interpretações sobre o efeito das variáveis nas ocorrências de falhas de *accountability*. Dentre as variáveis políticas, *Competição Política mensurada a partir do percentual dos votos do eleito* apresenta efeito estatisticamente significativo. Intuitivamente maior competição política gera maior grau de *accountability*. Ou seja, prefeitos que atuam em ambientes políticos competitivos tendem a ser mais responsivos. Mas, pelo fato de aumentarem os investimentos em políticas públicas oneram também a ação da prestação de contas, correndo o risco de falharem em termos de *accountability*. Isso seria decorrente dos problemas de agência: muitos municípios possuem quadros burocráticos pouco qualificados e capacidade limitada para execução de políticas públicas (seleção adversa); além do problema informacional sobre o desempenho do agente, o que possivelmente ensejaria falhas (risco moral). Já a *competição política mensurada pelo número efetivo de partidos e ideologia* não apresentaram resultados estatisticamente significantes.

Quanto às variáveis estruturais, *tamanho do setor público* apresenta efeito estatístico fortemente significativo. O coeficiente continua indicando que, quanto maior a dependência do município em termos estatais, menor a capacidade de controle, refletindo o baixo dinamismo econômico, elevação do grau de dependência da sociedade em relação ao governo local e a reduzida capacidade de gestão. As outras variáveis, *índice de desenvolvimento humano municipal* e *arrecadação própria* não apresentaram resultados significantes.

O resultado das variáveis regionais apresentou significância estatística. Isso representa que tanto a Região Sul (em maior escala) quanto a Região Sudeste dispõem de governos com maiores capacidades institucionais e burocracias mais qualificadas, que assumem posturas de controle mais eficazes.

No que condiz às variáveis de controle, todas apresentaram comportamento esperado de significância sobre as falhas de *accountability*. *PIB percapita* indicou que quanto maior a capacidade produtiva do município, menor as chances de falha. Já *Log da População* demonstrou que municípios com maiores portes populacionais tendem a falhar mais, o que deve ser visto com ressalvas, já que maiores municípios tendem a contratar mais recursos.

Tabela 3 - Determinantes das falhas de *accountability* no período 2 (2005-2008).

Variáveis	Coefficiente(e.p)
Competição Política (% de Votos do Eleito)	0.602**(0.134)
Competição Política (Partidos Efetivos)	1.043 (0.444)
Ideologia	0.984 (0.095)
IDHM	0.901 (0.169)
Tamanho do Setor Público	3.344*** (0.635)
Arrecadação Própria	0.999** (0.002)
Região Sul	0.331*** (0.230)
Região Sudeste	0.488*** (0.259)
PIB <i>percapita</i>	0.999(3.59)
População (Log)	1.246*** (0.022)
N	4906
Log Likelihood	-22192
Prob>Chi2	0.0000

Nota: * p<0.1, ** p<0.05, ***p<0.01. Erro-padrão entre parênteses

Os resultados da regressão para o segundo período proposto (2005-2008) foram semelhantes aos resultados do primeiro período. Dentre as variáveis políticas, mais uma vez *Competição Política mensurada a partir do percentual dos votos do eleito* apresentou efeito estatisticamente significativo, só que desta vez menor. Dados os coeficientes, a interpretação é a mesma: Intuitivamente maior competição política gera comportamentos mais responsivos. Já a *competição política mensurada pelo número efetivo de partidos e ideologia* não apresentaram resultados estatisticamente significantes.

Quanto às variáveis estruturais, *tamanho do setor público* apresenta efeito estatisticamente significativo. Isto significa que quanto maior a dependência do município em termos estatais, menor a capacidade de controle. Dessa maneira, quanto maior o Estado, maior

tende a ser o nível de intensidade das perdas de agência, refletindo o baixo dinamismo econômico, elevação do grau de dependência da sociedade em relação ao governo local e a reduzida capacidade de gestão. A diferença deste grupo de variáveis reside na significância estatística da variável *arrecadação própria*. O coeficiente indica que o fato dos governos arrecadarem mais os obriga a apresentar uma melhor prestação de contas à sociedade, aplicando melhor o erário público. Já a variável *índice de desenvolvimento humano municipal* não apresentou resultados significantes.

O resultado das variáveis regionais foi semelhante ao do primeiro período. A significância estatística e os coeficientes continuaram semelhantes. Isso representa que tanto a Região Sul (em maior escala) quanto a Região Sudeste dispõem de governos com maiores capacidades institucionais e burocracias mais qualificadas que assumem posturas de controle mais eficazes.

As variáveis de controle apresentaram mudança de comportamento. *PIB per capita* não apresentou significância e *Log da População* manteve o nível de significância.

Tabela 4 -Determinantes das falhas de *accountability* no período 3 (2009-2012).

Variáveis	Coefficiente (e.p)
Competição Política (% de Votos do Eleito)	1.258 (0.255)
Competição Política (Partidos Efetivos)	1.134**(0.061)
Ideologia	0.990 (0.125)
IDHM	0.902 (0.168)
Tamanho do Setor Público	2.248*** (0.427)
Arrecadação Própria	0.999** (0.000)
Região Sul	0.318*** (0.222)
Região Sudeste	0.467*** (0.254)
PIB <i>per capita</i>	0.999(3.04)
População (Log)	1.270*** (0.022)
N	4947
Log Likelihood	-22513
Prob>Chi2	0.0000

Nota: * p<0.1, ** p<0.05, ***p<0.01. Erro-padrão entre parênteses

Os resultados da regressão para o terceiro período proposto (2009-2012) também foram semelhantes aos resultados anteriores. A grande mudança ocorreu dentre as variáveis políticas. *Competição Política mensurada a partir do percentual dos votos do eleito* não apresentou efeito estatisticamente significativo. Já a outra variável de competição, *competição política mensurada pelo número efetivo de partidos*, apresentou resultados neste terceiro período. A partir dos coeficientes, a interpretação é semelhante aos resultados dos períodos anteriores. Intuitivamente maior competição política gera comportamentos mais responsivos. O prefeito quer prestar contas à população para ser reeleito. Entretanto, quanto maior o número de partidos efetivos maior a necessidade de prover mais políticas e contratar mais recursos. Esse quadro pode gerar maiores problemas de agência, dificultando a prestação de contas e para ocorrência de déficits de *accountability*. Quanto a variável *ideologia* continuou não apresentando resultados estatisticamente significantes.

Das variáveis estruturais, *tamanho do setor público* manteve os resultados anteriores, apresentando efeito estatisticamente significativo. A diferença captada no segundo período, a respeito da significância estatística da variável *arrecadação própria*, continua para este terceiro período. O coeficiente indica que o fato dos governos arrecadarem mais os obriga a apresentar uma melhor prestação de contas à sociedade, aplicando melhor o erário público. Já a variável, *índice de desenvolvimento humano municipal* não apresentou resultados significantes.

O resultado das variáveis regionais foi semelhante aos períodos anteriores. A significância estatística e os coeficientes se mantiveram os mesmos níveis.

No que condiz às variáveis de controle, elas apresentaram o mesmo padrão do segundo período. *PIB per capita* não apresentou significância e *Log da População* manteve os índices.

Tabela 5 - Determinantes das falhas de *accountability* no período 4 (2013-2014).

Variáveis	Coefficiente (e.p)
Competição Política (% de Votos do Eleito)	0.896 (0.136)
Competição Política (Partidos Efetivos)	1.039*** (0.109)
Ideologia	0.983 (0.144)
IDHM	0.977 (0.257)
Tamanho do Setor Público	3.518*** (0.568)
Arrecadação Própria	0.999* (0.000)
Região Sul	0.338*** (0.236)
Região Sudeste	0.481*** (0.247)

PIB <i>percapita</i>	0.999(1.34)
População (Log)	1.241*** (0.022)
N	5194
Log Likelihood	-24197
Prob>Chi2	0.0000

Nota: * $p<0.1$, ** $p<0.05$, *** $p<0.01$. Erro-padrão entre parênteses

Os resultados da regressão para o quarto período proposto (2013-2014) foram semelhantes aos resultados do terceiro período. A mudança ocorrida dentre as variáveis de competição política se manteve. *Competição política mensurada pelo número efetivo de partidos* apresentou resultados semelhantes aos resultados do terceiro período. Dados os coeficientes, a interpretação é a mesma: quanto maior o número efetivo de partidos, maiores incentivos para o prefeito prover políticas públicas, o que remete a uma maior necessidade de recursos. A competição política, portanto, gera comportamentos mais responsivo. As variáveis *Competição Política mensurada a partir do percentual dos votos do eleito e ideologia* não apresentaram resultados estatisticamente significantes.

Das variáveis estruturais, *tamanho do setor público* manteve os resultados anteriores, apresentando efeito estatisticamente significativo. *Arrecadação própria* continua apresentando significância com a mesma interpretação. O coeficiente indica que o fato dos governos arrecadarem mais os obriga a apresentar uma melhor prestação contas à sociedade. Já a variável *índice de desenvolvimento humano municipal* não apresentou resultados significantes.

O resultado das variáveis regionais foi semelhante ao de períodos anteriores. A significância estatística e os coeficientes continuaram semelhantes.

No que condiz às variáveis de controle, elas apresentaram o mesmo padrão do terceiro período. *PIB percapita* não apresentou significância e *Log da População* manteve os índices.

A partir da retrospectiva dos quatro períodos é possível analisar as hipóteses da pesquisa:

1. *Municípios com maior capacidade institucional e dinamismo econômico (maiores recursos físicos, maior capacidade financeira e fiscal, maiores recursos humanos, menores estados comparativamente à economia como um todo) têm menor propensão a violar as regras:*

A variável utilizada para medir o desenvolvimento humano e social não apresentou relevância. Contudo, as outras variáveis institucionais apresentaram significância. Conforme os resultados, em 3 dos 4 períodos houve relevância da variável de *arrecadação própria* e em todos os períodos e com alta significância da variável *tamanho do setor público*. Desse modo, pode-se confirmar, que, em parte, municípios com maior capacidade de investimento e maior disponibilidade de recursos via de regra "controlam" melhor os governos porque dispõem de mais informações e da possibilidade de acessar mais ferramentas que possibilitem o controle.

2. *Quanto maior (menor) a competição política, maior (menor) a propensão do município de quebrar as regras:*

As variáveis de competição política apresentaram significância dividindo a sua influência no fenômeno. A ideia expressa a partir do raciocínio de que governos com menores votações tendem a buscar maior provisão de políticas visando aumentar seu capital político, o que implicaria em mais recursos investidos e, conseqüentemente, maiores falhas, foi confirmado para os dois primeiros períodos. Já a variável utilizada para mensurar o efeito da fragmentação política, a partir do número efetivo de partidos, também teve significância para os dois últimos períodos. Assim, quanto maior a competição partidária, ou seja, quanto maior o número efetivo de partidos, maiores incentivos para o prefeito prover políticas públicas, o que remete a uma maior necessidade de recursos, o que resulta, conseqüentemente, em maiores chances da ocorrência de falhas. Dessa forma, pode-se confirmar a hipótese.

3. *Municípios governados pela esquerda têm menor propensão a quebrar as regras:*

Os resultados não captaram influência da variável ideologia. Apesar dos governos de esquerda, em geral, realizarem um esforço maior em direção à provisão de políticas sociais, tendo maior abertura às práticas de *accountability*, o modelo não foi capaz de captar o impacto que o partido político pode ter nas falhas. Assim, a hipótese não foi confirmada nem rejeitada.

4. *Municípios das Regiões Sul e Sudeste apresentam menores chances de falha*

Os resultados demonstraram, em todos os períodos, que governos das regiões historicamente dotadas de maior capacidade, apresentam maiores chances de resistências às

falhas. As regressões explicitaram que os municípios da Região Sul, em maior escala, e a Região Sudeste apresentaram as menores chances de ocorrência do evento de interesse (falha). Assim, a hipótese é confirmada.

CONCLUSÃO

O objetivo geral do trabalho foi analisar a dinâmica do controle do poder político – *accountability* – com a finalidade de responder, a partir das teorias de difusão e em perspectiva comparada, se houve mudança política nos municípios brasileiros. A análise teve como base a atuação do órgão responsável pelo controle no âmbito do poder executivo federal: a Controladoria-Geral da União. O monitoramento feito pela CGU através do procedimento e Tomada de Contas Especial (TCE) possibilitou o acompanhamento dos municípios onde ocorreram falhas ou déficits na prestação de contas do uso de recursos da União.

Para a execução do estudo, foi necessário retomar as discussões da literatura nacional e internacional sobre *accountability*, destacando a importância do paradigma do principal-agente para o entendimento do funcionamento das relações de controle. Foi retomado também o debate das teorias de difusão de inovações, estabelecendo os principais fatores de análise dos fenômenos de transmissão de políticas. Além disto, explicitamos as discussões sobre o desenho institucional brasileiro, destacando os efeitos de influência para as relações de controle, bem como os avanços pós-Constituição de 1988.

A metodologia utilizada foi análise da história do evento (*event history analysis*) realizada por meio do software estatístico STATA[®]. A proposta do trabalho foi utilizar o arcabouço teórico das teorias de difusão de políticas para testar a difusão de controle como prática política nos municípios brasileiros. É importante destacar o que este trabalho inova, pois não existem trabalhos que utilizem as teorias de difusão para estudar o controle político no Brasil, a partir da utilização de teorias e métodos mistos. Além disto, cabe ressaltar que este trabalho contribui para um campo de estudos que está em desenvolvimento no país.

A análise contribui para um melhor entendimento do sistema político nacional em termos da dinâmica de controle interno entre governos. O estudo permite afirmar que houve mudanças capazes de modificar as relações de controle no país, de modo que o monitoramento executado pela CGU teve impactos positivos na redução das falhas de *accountability*, contribuindo para a melhora da gestão e do uso do erário público e da diminuição dos índices de falhas. O estudo também permite inferir os fatores que mais influenciaram esta mudança.

A regressão estatística nos permite afirmar que competição política, seja em termos da disputa do cargo do chefe do executivo local, seja em termos da disputa intrapartidária, possui influência na dinâmica de *accountability*. Conforme as regressões, quanto maior (menor) a competição política, maior (menor) a propensão do município de quebrar as regras. Portanto,

competição política influencia na tomada de recursos pelo prefeito junto à União, o que pode ensejar maiores ou menores falhas.

Além disto, as variáveis institucionais como arrecadação própria e tamanho do setor público demonstraram que municípios com maior capacidade de investimento e maior disponibilidade de recursos "controlam" melhor os governos porque dispõem de mais informações e possibilidade de acessar mais ferramentas de controle.

Constatamos também que governos das regiões historicamente dotadas de maior capacidade, apresentam maiores chances de resistências às falhas. Assim, os municípios da Região Sul, em maior escala, e a Região Sudeste apresentaram as menores chances de falhas.

Dessa maneira, no âmbito das teorias de difusão, os resultados reforçam a relevância tanto dos determinantes internos quanto dos determinantes externos, conforme o trabalho de Berry e Berry (1990). Apresentaram relevância para influenciar a difusão as variáveis competição política, arrecadação própria, tamanho do setor público (determinantes internos) e as variáveis geográficas relativas às regiões Sul e Sudeste (determinantes externos).

Por fim, admite-se que o presente trabalho não esgota a temática. Como futura agenda de pesquisa sugere-se complexificar a análise sobre *accountability*, uma vez que esta análise utilizou o desempenho da CGU, que exemplifica a *answerability*, que é a justificação e monitoramento ou parte da *accountability* horizontal. Alguns incrementos podem ser feitos a partir do controle externo, realizado a cargo do TCU, o que possibilitaria captar as influências de *enforcement*. Além disto, é preciso analisar o controle societal, realizado principalmente pela sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. DE. "Recentralizando a federação?" **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29–40, 2005.

ARATO, A. "Representação, soberania popular e *accountability*". **Revista Lua Nova**, v. n. 55/56, p. 85–103., 2002.

ARDANAZ, M.; LEIRAS, M.; TOMMASI, M. **THE POLITICS OF FEDERALISM IN ARGENTINA AND**: Inter-American Development Bank. Department of Research and Chief Economist. IDB workin paper series 327, 2012.

ARRETCHE, M. "Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia." **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.

BAYBECK, B.; BERRY, W. D.; SIEGEL, D. A. "A Strategic Theory of Policy Diffusion via Intergovernmental Competition." **The Journal of Politics**, v. 73, n. 01, p. 232–247, 2011.

BERRY, F. S.; BERRY, W. D. "State lottery adoptions as policy innovation: An event history analysis". **American Political Science Review**, v. 84, n. 2, p. 395–415, 1990.

BOX-STEFFENSMEIER, J. M.; JONES, B. S. "Time Is of the Essence : Event History Models in Political Science". **American Journal of Political Science**, v. 41, n. 4, p. 1414–1461, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.

_____.Presidencia da República.Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001.**Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências**.Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2143-31.htm>. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____.Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.**Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências**.Brasília, 2003. Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm> Acesso em: 14 jan. 2016

_____.Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.
Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.**Lei da Ficha Limpa**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____.Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.Regula o acesso a informações previsto

no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Lei de Acesso à Informação**, Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União**, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8109.htm>. Acesso em: 10 jan. 2016.

CAMARGOS, Vitor P. et. al. "Imputação múltipla e análise de casos completos em modelos de regressão logística: uma avaliação prática do impacto das perdas em covariáveis." **Cadernos de Saúde pública**, Rio de Janeiro, 27(12): p. 2.299-2.313, 2011.

CAMPOS, A. M. "Accountability: Quando poderemos traduzí-la para o português?" **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.

CÉSAR, K. A.. **Análise Estatística de Sobrevida: Um Estudo com Pacientes com Câncer de Mama**. UCB. Brasília, 2005.

COÊLHO, Denilson Bandeira. "Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil". **Brazilian Political Science Review**, v.6 (2), p. 56-87, 2012.

COÊLHO, D. B.; CAVALCANTE, P.; TURGEON, M.. "Mecanismos de Difusão de Políticas Sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família." **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 58, p. 145-165, jun. 2016

COLOSIMO, E. A.; GIOLO, S. R. **Análise de Sobrevida Aplicada**. Editora São Paulo: Edgard Blucher, 2006.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Secretaria Federal de Controle Interno. **Transferências de recursos da União**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.participa.br/articles/public/0007/8024/transferenciarecursosuniao.pdf>>

_____. **Manual de Tomada de Contas Especial**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/tomadadecontasespecial.pdf>>

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making". **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5–23, 2000.

FÁVERO, LUIZ PAULO et. al. **Métodos quantitativos com stata®: procedimentos, rotinas e análise de resultados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

FILGUEIRAS, F. et al. "Corrupção, cultura política e reformas no Brasil". **Revista de C.**

Humanas, v. 10, n. 2, p. 318–334, 2010.

FILGUEIRAS, F. "Além da transparência: *accountability* e política da publicidade". **Lua Nova**, v. 84, p. 353–364, 2011.

FILGUEIRAS, F. et al. **O fortalecimento das instituições de *accountability* no Brasil** Relatório Final Projeto: O fortalecimento das instituições de *accountability* no Brasil. p. 1–123, 2015.

KARCH, Andrew. "Emerging Issues and Future Directions in State Policy Diffusion Research." **State Politics & Policy Quarterly** v. 7:54, 2007

LEITE, A. A. B. **Descentralização, Responsabilização e (des)Controle: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros.**[s.l.] UFPE.Pernambuco, 2010.

LEVI-FAUR, D. "Jack L. Walker and the study of diffusion". **Jerusalem Papers in Regulation & Governance**, v. working pa, n. 60, 2013.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D. "Designing Bureaucratic *Accountability*". **Law and Contemporary problems**, v. 57, n. 1, p. 91–126, 1994.

MAGGETTI, M.; GILARDI, F. "Problems (and Solutions) in the Measurement of Policy Diffusion Mechanisms". **Forthcoming, Journal of Public Policy**. Agosto, 2014.

MARTINS, V. L. M.; WERNER, L. "Análise não paramétrica de falhas ao longo do calendário para alto-falantes". **Produto & produção**, v. 11, p. 7–18, 2010.

MEDEIROS, A. K. D; CRANTSCHANINOV, T. I; SILVA, F. C. "Estudos sobre *accountability* no Brasil : meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração , administração pública , ciência política e ciências sociais". **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 745–775, 2013.

MESEGUER, C. "Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovations". **Rationality and Society**, v. 18, n. 1, p. 35–66, 2006.

MIGUEL, L. F. "Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política". **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 25–38, 2005.

MINTROM, M. "The state-local nexus in policy innovation diffusion: The case of school choice". **Publius: The Journal of Federalism**, v. 27, n. 3, p. 41–59, 1997.

O'DONNELL, G. "*Accountability* horizontal e novas poliarquias". **Lua Nova**, v. 44, n. 98, p. 27–54, 1998.

_____. "Democracia Delegativa? Modes of Transition and Types of Democracy." in. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 31, p. 25–40, 1991.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. "*Accountability* Social: laotra cara delcontrol;". In PERUZZOTTI, Enrique. **Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en**

las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Editora Temas, 2002.

PRZEWORSKI, A. 1998. "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal". In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Ed. da FGV.

PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. "Accountability: já podemos traduzi-la para o português?" **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.

QUEIROZ, L. V. DE. "Instituições e *accountability* na teoria democrática contemporânea". **Teoria & Sociedade**, n. 16.1, p. 232–255, 2008.

SCHEDLER, A. "Conceptualising Accountability". In: SCHEDLER, A. DIAMOND, L. and PLATTNER, M (orgs.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New democracies**, p. 13–28, 1999.

SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. "The mechanisms of policy diffusion". **American Journal of Political Science**, v. 52, n. 4, p. 840–857, 2008.

_____, C. "Policy diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners". **Public Administration Review**, v. 72, p. 788–796, 2012.

SPADA, Paolo. **The Diffusion of Participatory Governance Innovations: A Panel Data Analysis of the Adoption and Survival of Participatory Budgeting in Brazil**. 2014

SPECK, Bruno W. **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. (Coletânea). Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

STRANG, D. Strang. "Adding Social Structure to Diffusion Models". **Sociological methods & research**, v. 19, n. 3, p. 324–353, 1991.

SUGIYAMA, Natasha (2008a) "Theories of policy diffusion: social sector reform in Brazil". **Comparative Political Studies**, 41:2, pp. 193-216.

WALKER, J. L. "The Diffusion of Innovations among the American States". **American Political Science Association**, v. 63, n. 3, p. 880–899, 1969.

WAMPLER, B. "A difusão do orçamento participativo brasileiro: 'boas práticas' devem ser promovidas?" **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 65–95, 2008.

WIKIPÉDIA. **CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (BRASIL)**. Flórida: Wikimedia Foundation, 2016. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Controladoria-Geral_da_Uni%C3%A3o_\(Brasil\)&oldid=44977559](https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Controladoria-Geral_da_Uni%C3%A3o_(Brasil)&oldid=44977559)>. Acesso em: 14 jan. 2016.