



Eixo Temático: Transparência, Corrupção e Prestação de Contas

Título do Trabalho:

VALE O QUANTO CUSTA? A RELAÇÃO ENTRE A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS BRASILEIROS E A QUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Autor:

Thiago Augusto de Oliveira Marinho Ferreira / correio eletrônico: thiago.aomf@hotmail.com

Co-autores:

André Valente do Couto / correio eletrônico: andre.valente@cba.ifmt.edu.br

José Vinicius da Costa Filho / correio eletrônico: jose.filho@cba.ifmt.edu.br

Instituição a que pertencem:

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (BRASIL)

“Trabalho preparado para sua apresentação no X Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP), organizado conjuntamente pela Associação Latinoamericana de Ciência Política, a Associação Mexicana de Ciência Política e o Tecnológico de Monterrey, 31 de julho, 1, 2 e 3 de agosto 2019”.

VALE O QUANTO CUSTA? A RELAÇÃO ENTRE A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SUBNACIONAIS BRASILEIROS E A QUALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO: Um Estado forte e, portanto, com maior capacidade institucional, é capaz de obter um melhor desempenho na oferta de serviços públicos aos seus cidadãos. Com efeito, uma maior capacidade institucional, pressupõe mecanismos de governança pública igualmente fortalecidos. A literatura sobre governança pública, por sua vez, classifica o controle dos gastos públicos como um de seus principais instrumentos. Notadamente, pelo papel que o controle pode desempenhar não somente no combate a malversação dos recursos públicos, como também na redução de desperdícios e na fiscalização da qualidade das políticas públicas. Por certo, os instrumentos de controle da Administração Pública desenvolvidos pelo Brasil pós-1988 envolvem desde o controle parlamentar, exercido pelo Legislativo sobre o Executivo, os controles judiciais, os controles administrativos e financeiros e diferentes formas de controle social. Os controles administrativos e financeiros estão a cargo dos Tribunais de Contas, que possuem a função precípua de fiscalizar as contas da Administração Pública. Tratam-se de instituições históricas, cujas atribuições constitucionais foram marcadas por inúmeras transformações, tendo o seu ápice com a promulgação da Constituição de 1988. Contudo, embora sejam instituições de longa data e que passaram por importantes avanços pós-1988, carecem de visibilidade e tem sofrido críticas severas quanto ao não desempenho de seu papel como guardiões-mor dos recursos públicos. Diante disso, cabe indagar: o fortalecimento do controle dos gastos públicos – a partir de uma maior capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros – é capaz de contribuir com a qualidade das políticas públicas oferecidas aos cidadãos? O presente artigo se propõe a investigar esta relação, em busca de evidências empíricas que sinalizem nessa direção. Metodologicamente, o desenho de pesquisa combina estatística descritiva e multivariada para analisar um banco de dados original elaborado com informações obtidas dos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos da Administração Pública (Tribunais de Contas, IBGE, STN), referentes ao ano de 2010. Os resultados preliminares apontam uma verificação empírica de que a qualidade da gestão das políticas de saúde e educação está positivamente correlacionada com a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunais de Contas. Capacidade Institucional. Políticas Públicas.

ABSTRACT: A strong State and, therefore, with greater institutional capacity, is able to obtain a better performance in the provision of public services to its citizens. In fact, greater institutional capacity presupposes equally strengthened public governance mechanisms. The literature on public governance, in turn, classifies the control of public spending as one of its main instruments. Notably, for the role that control can play not only in combating the embezzlement of public resources, but also in reducing waste and in monitoring the quality of public policies. Certainly, the instruments of control of the Public Administration developed by Brazil after 1988 include from the parliamentary control exercised by the Legislative over the Executive, judicial controls, administrative and financial controls and different forms of social control. The administrative and financial controls are in charge of the Audit Courts, which have the primary function of overseeing the accounts of the Public Administration. These are historical institutions, whose constitutional attributions have been marked by

numerous transformations, and their culmination with the promulgation of the 1988 Constitution. However, although they are longstanding institutions and have undergone important post-1988 advances, they lack visibility and has been severely criticized for failing to fulfill its role as guardians of public resources. In view of this, it should be asked: is strengthening the control of public expenditures – based on greater institutional capacity of the Brazilian subnational Audit Courts – capable of contributing to the quality of public policies offered to citizens? The present article proposes to investigate this relation, in search of empirical evidences that signal in this direction. Methodologically, the research design combines descriptive and multivariate statistics to analyze an original database prepared with information obtained from the official websites of the Public Administration bodies (Courts of Accounts, IBGE, STN) for the year 2010. Preliminary results point to an empirical verification that the quality of health and education policy management is positively correlated with the institutional capacity of the Brazilian subnational Accounts Courts.

KEYWORDS: Courts of Accounts. Institutional Capacity. Public Policy.

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre instituições de controle tornou-se mais presente nas últimas décadas, principalmente, em razão da consolidação das democracias. Afinal, o controle sobre a Administração Pública é dimensão crucial de uma ordem democrática (ARANTES *et al*, 2011).

No Brasil, a população é confrontada quase que diariamente com temas relacionados ao controle dos gastos públicos que tem ocupado grande espaço na mídia e no debate público ao longo dos últimos anos. De um lado, há denúncias de escândalos envolvendo agentes públicos e do poder privado – é cotidiano aparecerem casos de grandes “esquemas” que desviaram sistematicamente recursos milionários dos cofres públicos. De outro, a preocupação com o bom uso dos recursos públicos também é oriunda da inquietação do poder público com o tema – o esgotamento fiscal do Estado brasileiro forçou os governos a redirecionarem os seus esforços de desenvolvimento para o horizonte da eficiência, da eficácia e da efetividade, de modo a compeli-los a fazer melhor aquilo que fazem com os recursos já existentes, ou até com menos do que isso.

E é nesse contexto em que se observa a grande razão para este crescente interesse pelo estudo das instituições de controle. Notadamente pelo papel que podem desempenhar não só no combate à corrupção, mas também na redução de desperdícios e na melhoria da responsabilização dos governos, que são objetivos-chave da governança democrática (MELO, PEREIRA & FIGUEIREDO, 2009).

Com efeito, os instrumentos de controle da Administração Pública desenvolvidos pelo Brasil pós-1988 envolvem desde o controle parlamentar, exercido pelo Legislativo sobre o

Executivo, os controles judiciais, os controles administrativos e financeiros e diferentes formas de controle social. Dentre estes, importa destacar os controles administrativos e financeiros exercidos pelos Tribunais de Contas, que possuem a função de verificar se o poder público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo orçamento e pelas normas legais mais gerais (tais como: os limites para endividamento, a vinculação orçamentária a determinadas áreas, etc). O ponto central dessa fiscalização é a probidade, tendo como finalidade não permitir o mau uso dos recursos públicos (ARANTES *et al*, 2011).

Os Tribunais de Contas surgiram historicamente com a República, sendo concebidos como órgãos de assessoria técnica do Legislativo em sua atividade de controle das contas públicas – hoje, existem 33 Tribunais de Contas em funcionamento no país. A Constituição de 1988 assegurou a eles uma série de avanços institucionais, ao passo que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) ampliou suas funções fiscalizatórias, materializando a preocupação do legislador com a qualidade da gestão fiscal dos recursos públicos (ARANTES, ABRUCIO & TEIXEIRA, 2005; ROCHA *et al*, 2014) e, mais recentemente, a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010) conferiu um peso maior às suas decisões.

Contudo, embora se tratem de instituições de longa data e que passaram por importantes avanços pós-1988, carecem de visibilidade e tem sofrido críticas severas quanto ao não-desempenho de seu papel como guardiões-mor dos recursos públicos (SPECK, 2000; ARANTES, ABRUCIO & TEIXEIRA, 2005). Diante disso, cabe indagar: os Tribunais de Contas são capazes de reduzir as irregularidades na execução orçamentária, na celebração de contratos com entidades privadas, na contratação e aposentadoria de pessoal e nos demais atos da Administração Pública? Ademais, após dez anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, é possível estabelecer algum tipo de relação entre essa capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros e a qualidade das políticas públicas de saúde e educação de seus respectivos Estados? O presente artigo se propõe a investigar esta relação, em busca de evidências empíricas que sinalizem nesta direção.

O controle constitui importante instrumento de governança pública, encarado como mecanismo que possibilita à sociedade acompanhar e fiscalizar os atos públicos, atendendo aos princípios da Administração Pública e da gestão voltada para os cidadãos. Pode, além da essência fiscalizadora, permitir o uso de suas ferramentas para o aprimoramento da gestão e dos serviços públicos (FARACO, NIWA E VICENTIN, 2016). Ao fornecer suporte à gestão e segurança aos cidadãos quanto aos resultados das políticas públicas, o controle pode aumentar a transparência e a *accountability*, que são pilares da governança (CAVALCANTE, PETER &

MACHADO, 2012; OLIVEIRA, 2015).

A formulação e a implementação de políticas públicas, em qualquer esfera de governo, requer o entendimento da realidade, a identificação das causas críticas e as formulações sobre produtos e resultados que permitam a otimização do uso dos recursos públicos escassos disponíveis. Nesse sentido, a governança está relacionada com a capacidade e as condições internas às instituições, para exercício de suas competências e alcance de seus objetivos. Diz respeito aos recursos técnicos, tecnológicos, de infraestrutura, de pessoal, entre outros de que dispõem as estruturas governamentais para formular, planejar e implantar as políticas públicas, assim como acompanhar, avaliar e fiscalizar a sua execução e resultados obtidos (MPOG, 2014).

Razão pela qual, analisar a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros se apresenta como um caminho viável para a compreensão de sua relação com a qualidade das políticas públicas. Para tanto, o argumento desenvolvido no presente artigo é o de que: sim, existe uma relação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros e a qualidade das políticas públicas de saúde e educação de seus respectivos Estados.

Nesse sentido, adota-se a abordagem da *accountability* horizontal, identificando-se como objetivo dos Tribunais de Contas dispor de capacidade para realizar ações efetivas de controle da Administração Pública – que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado, que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998).

Para tanto, operacionaliza-se a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros a partir das seguintes variáveis: orçamento, pessoal e contas julgadas irregulares. Não obstante, utiliza-se a análise fatorial para definir os indicadores relativos à qualidade das políticas públicas de saúde e educação de seus respectivos Estados.

É importante destacar que a pesquisa se concentra em instituições de controle externo localizadas dentro de um mesmo país. Metodologicamente, o desenho de pesquisa combina estatística descritiva e multivariada para analisar um banco de dados original elaborado com informações obtidas de diferentes fontes para analisar, por meio de um modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários, o efeito desta capacidade institucional sobre cada um dos indicadores de qualidade das políticas públicas.

O período analisado corresponde ao ano de 2010, o qual tem por base a disponibilidade dos dados que serão analisados. Trata-se, também, do ano em que a Lei de Responsabilidade Fiscal completa a sua primeira década de vigência.

Bem se sabe que não basta apenas analisar a atuação dos Tribunais de Contas, de forma isolada, para que se possa avaliar, com precisão, a sua relação com a qualidade das políticas públicas. Afinal, a fiscalização dos gastos públicos demanda uma ampla rede de controle atuante – e disposta a atuar (O'DONNELL, 1998). De todo modo, o presente trabalho se constitui em esforço para demonstrar que os Tribunais de Contas figuram como importantes instituições de controle, logo, funcionam como *checks and balances* e, por conseguinte, impactam a qualidade das políticas públicas.

Por fim, estrutura-se o artigo da seguinte forma: a primeira seção resgata o debate sobre controles democráticos e como os Tribunais de Contas subnacionais brasileiros se inserem nesse contexto, sobretudo, com o fim de evidenciar a importância de sua capacidade de fiscalização em relação à qualidade das políticas públicas. A próxima seção se dedica a discutir a metodologia utilizada para responder a questão de pesquisa e testar a hipótese formulada. A seção seguinte traz a lume as análises e os resultados apurados sobre as variáveis propostas. Por fim, a última seção sumariza as considerações finais do artigo.

2. CONTROLES DEMOCRÁTICOS E TRIBUNAIS DE CONTAS

O controle se constitui em um ato ou momento político central de um ciclo mais amplo da representação democrática. Essa noção de ciclo completo de representação implica que o momento eleitoral é apenas o começo do processo democrático, que deve ter continuidade durante o mandato do governante. De sorte que, para assegurar que os representantes, uma vez a frente de seus cargos públicos, pautem sua conduta pelo melhor interesse de seus representados, é necessário haver instrumentos efetivos e continuados de controle. Por fim, o ciclo da representação se completa quando o povo, a partir dos efeitos gerados pelos atos de controle, é capaz de avaliar se os governantes agiram (ou não) como seus representantes de fato, decidindo-se por sua recondução ou destituição do cargo (ARANTES *et al*, 2011).

Mas, como os governantes são controlados? A resposta a essa questão nos remete à discussão das diferentes formas de *accountability* democrática, ou seja, a existência de um aparato institucional que garanta a responsabilização política ininterrupta do poder público diante da sociedade. O controle é, portanto, momento constitutivo do processo mais amplo de *accountability* ou responsabilização política dos governantes para garantir (ou tentar garantir) que eles atuem, de fato, como representantes do povo. A primeira forma de *accountability* diz respeito ao processo eleitoral, por meio do qual os eleitores podem recompensar ou punir seus representantes. A segunda forma de *accountability* passou a ser destacada na literatura

justamente pela insatisfação diante dos ínfimos resultados obtidos pelas eleições. Trata-se do conjunto de instituições de controle intraestatal que fornecem os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos – durante o exercício de seus mandatos – e da alta burocracia com responsabilidade decisória. Por fim, a terceira forma de *accountability* democrática se relaciona à criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião (ABRUCIO & LOUREIRO, 2004).

Essa classificação não diverge daquela construída por O'Donnell (1998), segundo a qual a responsabilidade democrática procura aliar dois mecanismos: de um lado, os relacionados à *accountability* vertical, na qual os cidadãos controlam de forma direta os governantes, por meio do voto para escolher seus representantes, em plebiscitos sobre matérias substantivas ou ainda pelo controle exercido, por exemplo, em conselhos de usuários de serviços públicos; e, de outro, os vinculados à *accountability* horizontal, que se efetivam mediante a fiscalização mútua entre os poderes ou por meio de outras agências governamentais que monitoram e fiscalizam o poder público.

Quais seriam estas instituições secundárias, capazes de realizar esse controle horizontal? A *accountability* horizontal é exercida por dois tipos de agências: (1) os Poderes clássicos – Executivo, Legislativo e Judiciário – representando o mecanismo de freios e contrapesos (*checks and balances*); e (2) agências designadas para este fim, a exemplo das ouvidorias e das Entidades Fiscalizadoras Superiores¹, tais como: as controladorias, auditorias, tribunais de contas, e similares (O'DONNELL, 1998). Estas últimas atuam no controle administrativo e financeiro dos recursos públicos. Para tanto, qual o desenho institucional destes mecanismos de controle desenvolvido pelo sistema político no plano internacional?

Não há um modelo institucional ideal de instituição secundária de controle que possa ser discutido como parâmetro universal, uma vez que há uma variabilidade nos desenhos institucionais que têm sido adotados com êxito em contextos e tradições históricas distintas. Pode-se identificar, no entanto, três modelos de atuação de instituições de controle no plano internacional que correspondem a três tipos distintos de desenho institucional (MELO, 2008).

Segundo Rick Stapenhurst e Jack Titsworth (2001), os órgãos de controle se dividem nos seguintes sistemas: Napoleônico, *Westminster* e *Board System*. No sistema Napoleônico, aplicado aos países da América Latina e Europa Continental, os órgãos de controle têm

¹ Denominação atribuída pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, em inglês) aos órgãos encarregados do controle externo das contas públicas.

autoridade judiciária e administrativa, além de serem autônomos ao legislativo. São chamados também de *cour des comptes*, termo francês que significa Cortes de Contas, ou ainda, de Tribunais de Contas. No caso do julgamento de contas de chefes do Executivo, tal atribuição fica a cargo do Legislativo, sendo que as contas individuais dos gestores ainda ficam sob a responsabilidade destes Tribunais (CRUZ JUNIOR, 2015).

No sistema *Westminster* – também conhecido como modelo de Auditor Geral – encontrado, sobretudo, nos países de origem anglo-saxã, o Auditor-geral é um corpo independente que se reporta ao parlamento e não tem atribuições judiciais, mas pode exercer certos tipos de ações legais, tais como “*a liberdade ampla de recrutar pessoal para o serviço e de organizar os trabalhos de auditoria como bem lhe aprouver*” (MELO, 2008:07). A articulação com o Parlamento se dá através das Comissões de Contas Públicas, ou *Public Accounts Comites* (STAPENHURST, 2004). Apesar da autonomia que lhe é concedida, o auditor é, em muitos casos, estatutariamente funcionário do Legislativo (MELO, 2008).

Já o *Board System* (encontrado em países asiáticos e outros dispersos, como Alemanha, Argentina e Países Baixos), ou Conselho de Contas, se assemelha ao *Westminster*, mas se diferencia por ter em sua composição um colegiado de auditores, ao invés da figura do Auditor Geral. Tal colegiado pode ser nomeado pelo Presidente ou indicado por ele e aprovado pelo Legislativo. Ainda variam muito os focos e os tipos de auditoria, não possuindo assim um padrão identificável desse sistema (Idem).

Dentre os três modelos apresentados acima, o de Tribunal de Contas é o adotado pelo sistema político brasileiro para fazer frente ao desafio de controlar suas contas públicas, os quais surgem no país durante a transição da Monarquia para a República, período em que as instituições estatais se ampliam e se reformulam para se adequarem ao novo regime político.

Organizacionalmente, os tribunais seguiram parcialmente o modelo federativo. O Tribunal de Contas da União (TCU) fiscaliza os recursos da União, incluindo os repasses a Estados, Municípios e Entidades não governamentais. Por sua vez, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) é responsável pela fiscalização dos recursos distritais e os Tribunais de Contas estaduais (TCEs) são responsáveis pela fiscalização dos recursos estaduais e municipais. Além disso, Ceará², Bahia, Pará e Goiás criaram, no âmbito estadual, Tribunais de Contas dos municípios (TCMs). Não obstante, Rio de Janeiro e São Paulo possuem Tribunais de Contas municipais autônomos, escolhidos e financiados com recursos municipais (SPECK, 2013).

Vale dizer que, em relação aos Tribunais de Contas subnacionais (TCDF, TCEs e TCMs),

² O TCM-CE foi extinto em 2017, por meio da Emenda Constitucional nº 92, de 21/08/2017.

estes reproduzem o modelo do TCU tanto em atribuições como em organização interna com algumas pequenas adequações. A organização, o funcionamento e as atribuições dos Tribunais de Contas são estabelecidos pela respectiva legislação distrital, estadual e municipal. Além disso, cada tribunal dispõe de sua própria lei orgânica ou regulamento interno específico. Outra adequação em relação ao modelo do TCU é quanto ao número de membros do seu Colegiado Superior: o colegiado do TCU é composto por 09 (nove) membros – denominados Ministros, ao passo que o colegiado dos Tribunais de Contas subnacionais é formado por 07 (sete) membros – denominados Conselheiros, ressalvando-se apenas o colegiado do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que é composto por 05 (cinco) membros (MORAES, 2006).

Ao longo da história republicana brasileira, as atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas se ampliaram. Sendo que o ápice dessas transformações veio com a promulgação da Constituição de 1988. Entre elas, cabe citar: a ampliação das funções das Cortes de Contas, abrangendo também o controle de desempenho; a indicação da maioria de seus dirigentes pelo Poder Legislativo e a atribuição à população de poder de denúncia de irregularidades.

No que tange às suas funções, destacam-se a definição e a ampliação de suas competências exclusivas como os maiores ganhos para estes órgãos dentro da estrutura de poder. Além da prerrogativa de elaborar parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo, eles também assumiram a função de realizar auditorias de desempenho das políticas públicas, superando assim a atividade de cunho estritamente legalista, que sempre os caracterizou. Isso significa verificar não apenas se o gasto foi realizado segundo as normas legais, mas também se ele produziu o resultado esperado. Inclui-se, ainda, no rol das atribuições, a apreciação da legalidade dos contratos, da admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões, além de se manifestar acerca da legalidade das licitações em caráter prévio, evitando, assim, benefícios a determinados grupos econômicos (LOUREIRO, TEIXEIRA & MORAES, 2009).

O Quadro 1 sintetiza as principais competências constitucionais dos Tribunais de Contas:

Quadro 1. Competências Constitucionais dos Tribunais de Contas

ROL DE COMPETÊNCIAS
1. Emitir parecer sobre as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo
2. Julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos
3. Apreciar a legalidade de atos relacionados à admissão e à aposentadoria de pessoal
4. Fiscalizar o uso dos recursos públicos, por meio de auditorias e inspeções de iniciativa própria ou do Legislativo

5. Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos
6. Apurar representações e denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação dos recursos públicos

Fonte: Elaboração própria, a partir de Constituição Federal (1988).

Não obstante, o Quadro 2 abaixo traça as principais características dos Tribunais de Contas no Brasil:

Quadro 2. Principais Características dos Tribunais de Contas no Brasil

FUNÇÕES	As funções básicas dos Tribunais de Contas podem ser agrupadas em oito grandes categorias: fiscalizadora (auditam/fiscalizam, apreciam atos), judicante (julgam contas), sancionadora (aplicam sanções/penalidades), consultiva (respondem consultas/emitem parecer prévio), informativa (prestam informações ao Legislativo e ao Ministério Público), corretiva (determinam, fixam prazos, sustam atos), normativa (expedem normativos, fixam coeficientes) e de ouvidoria (examinam denúncias e representações).
PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS BÁSICOS DE FISCALIZAÇÃO	Para desempenhar suas atribuições, os Tribunais empregam quatro procedimentos básicos: tomadas e prestações de contas, tomadas de contas especiais, fiscalizações e monitoramentos.
FOCO DE CONTROLE	O foco da auditoria de conformidade se concentra em examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Ao passo que o foco da auditoria de natureza operacional se destina a avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.
SUJEITOS PASSIVOS DO CONTROLE	Nos termos da Constituição, encontram-se sob jurisdição dos Tribunais – e, portanto, figuram como sujeitos passivos do controle – qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, aplique ou administre dinheiros, bens e valores públicos.
VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL	O entendimento majoritário é no sentido de que os Tribunais de Contas são órgãos de extração constitucional, independentes e autônomos, que auxiliam o Poder Legislativo no exercício do controle externo.
NATUREZA JURÍDICA DA INSTITUIÇÃO	A maior parte da doutrina e a jurisprudência quase unânime dos tribunais superiores, inclusive do próprio Supremo Tribunal Federal, têm reconhecido os Tribunais de Contas como uma Corte administrativa, autônoma, com competência para julgar contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos, e dotada de jurisdição própria, peculiar e específica, distinta da jurisdição em sentido estrito.
NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES	Para a maior parte dos estudiosos e dos juristas, as deliberações das Cortes de Contas consistem em juízos acerca da exatidão de contas e de atos submetidos a seu exame. Elas fazem coisa julgada administrativa, o que impede sua revisão e torna seu cumprimento obrigatório nessa esfera, e não podem ser questionadas senão por mandado de segurança junto aos Tribunais Superiores. Além disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a doutrina majoritária, ao reconhecerem os Tribunais de Contas como juiz natural das matérias inseridas em sua competência, têm entendido que suas deliberações restringem parcialmente a atuação do Judiciário, que somente pode examinar erros de procedimento, sem possibilidade de manifestação sobre eventual erro de julgamento.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Ferreira (2013).

Sano & Montenegro Filho (2013) afirmam que as Entidades de Fiscalização Superior, como os Tribunais de Contas, estão a ser cada vez mais demandadas para realizar trabalhos qualitativos, abrangendo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade em suas ações de controle. No mesmo sentido, Ferreira (2012) – ao analisar o papel do Tribunal de Contas da

União como órgão de avaliação de políticas públicas – afirma que a apreciação das contas anualmente prestadas pelo Presidente da República, por exemplo, exige do Tribunal um extraordinário trabalho de avaliação de políticas públicas, sendo talvez a competência onde mais amplamente o TCU esmiúça as atividades governamentais. Ademais, no exercício de sua missão fiscalizadora, o TCU observa não apenas o aspecto da legalidade, mas também o da legitimidade e economicidade, o que alarga em muito a possibilidade de conduzir avaliações de amplo alcance, especialmente no caso das fiscalizações de natureza operacional.

Levando-se em conta que estas atividades de controle possuem um custo financeiro considerável (remuneração e qualificação de servidores, manutenção de estrutura adequada, auditorias *in loco*, manutenção de sistemas, entre diversas outras questões), espera-se que o fortalecimento da capacidade institucional dos Tribunais de Contas – a partir de investimentos em sua estrutura – é determinante para o seu ativismo, contribuindo positivamente com a qualidade das políticas públicas. Para tanto, considera-se o argumento de Fukuyama (2005), segundo o qual, instituições que dispõem de recursos suficientes para o desempenho de suas atividades funcionam melhor em todos os níveis.

Mas analisar a relação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas e a qualidade das políticas públicas não se constitui em uma tarefa fácil. Muito embora o sistema Napoleônico de controle não seja restrito apenas ao Brasil – visto que o modelo de Tribunais de Contas se aplica a vários países da América Latina e Europa Continental (SPECK, 2000; STAPENHURST & TITSWORTH, 2001), pouco se sabe sobre seu desempenho e efetividade (SPECK, 2000; FIGUEIREDO, 2007; TEIXEIRA & ALVES, 2011).

Ademais, embora se tratem de instituições de longa data e que passaram por importantes avanços pós-1988, carecem de visibilidade e tem sofrido críticas severas quanto ao não-desempenho de seu papel como guardiões-mor dos recursos públicos, sobretudo, porque têm convivido com práticas tradicionais de nepotismo e corrupção (SPECK, 2000; ARANTES, ABRUCIO & TEIXEIRA, 2005; ARANTES *et al*, 2011). Diante disso, cabe indagar: os Tribunais de Contas são capazes de exercer suas funções de modo efetivo e, por via de consequência, vindo a contribuir com qualidade das políticas públicas?

Speck (2000) afirma que as sugestões para medir o desempenho dos Tribunais de Contas estão relacionadas ao cálculo da economia resultante de suas atividades, englobando três possibilidades, quais sejam: os ganhos por antecipação, por economia imediata ou a longo prazo. Contudo, segundo o autor, essa forma de avaliação dos resultados dos Tribunais de Contas é questionável. Porque ela é, ao mesmo tempo, estreita e ampla demais. Estreita porque não leva em conta os ganhos que vão além do caso individual corrigido, ao eliminar-se

erros sistêmicos. Ademais disso, a economia alcançada com o cancelamento de um contrato sem licitação em andamento somente poderá ser calculada em termos monetários, caso as ofertas realizadas nessas condições possam ser comparadas com ofertas reais, por ocasião da licitação. Não obstante, outro caso mais difícil é a economia conseguida com a correção de um regulamento de contratação, que “poderá” atingir todos os contratos a serem estimados no futuro. Esses efeitos a longo prazo são praticamente impossíveis de serem estimados em termos econômicos.

Nesse sentido, trabalhos sobre capacidade institucional trazem grandes contribuições e *insights* importantes para pensar a efetividade dos Tribunais de Contas. Afinal, análises sobre o fortalecimento da capacidade institucional do Estado a evidenciam como uma condição necessária para a adequada implementação de mecanismos de governança pública, com vistas a sua maior efetividade.

Tanto que a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Governo Federal percebeu que precisaria montar uma estrutura para fiscalizar o cumprimento desse novo marco regulatório. Chegou-se até a discutir sobre a contratação de auditorias independentes mas, questionou-se o porquê de gastar dinheiro com empresas privadas se já existiam estruturas públicas específicas para o controle das contas públicas governamentais. A partir de então, o Governo Federal passou a considerar os Tribunais de Contas subnacionais como uma peça imprescindível para o sucesso da LRF, confiando a esses órgãos a responsabilidade de garantir a fiel observância de todos os impositivos da Lei pelos gestores públicos (MORAES, 2006).

Todavia, observou-se que a capacidade institucional dos Tribunais de Contas precisaria ser reforçada em diversos aspectos: primeiro tecnologicamente, criando sistemas informatizados para recebimento de informações por parte dos estados e municípios. Segundo, em termos de capacitação dos funcionários que precisariam de treinamento para saber lidar com esse novo marco regulatório. E terceiro, em termos de integração técnica e política, pois era necessária uma padronização dos procedimentos e conceitos aplicados para que a Lei fosse implementada de forma uniforme. Foi a partir desse quadro de grandes deficiências na estrutura dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros que surgiu o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX) (MORAES, 2006).

O principal escopo do programa consistia em “*fortalecer o sistema de controle externo como instrumento da cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal*”. Para

tanto, em 14 de setembro de 2005 foi assinado o Contrato de Empréstimo nº 1628/OC-BR entre o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para apoiar o referido Programa (MPOG, 2015). Este contrato teve a sua execução finalizada em 14 de setembro de 2013. Dentro dos US\$ 64,4 milhões previstos em contrato, 78,88% foram utilizados, ou seja, US\$ 50,8 milhões – sendo US\$ 27,5 milhões da fonte BID (equivalente a 71,24% do montante contratado junto ao banco – US\$ 38,6 milhões) e mais US\$ 23,3 milhões em contrapartida (equivalente a 90,31% do ofertado – US\$ 25,8 milhões) (MPOG, 2013).

Assim, é possível concluir que, de fato, o fortalecimento da capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros é uma condição necessária para sua maior efetividade. Entretanto, como os trabalhos específicos sobre essas instituições de controle vem incorporando essas discussões?

Melo, Pereira e Figueiredo (2009) buscam explicar o desempenho dos Tribunais de Contas estaduais brasileiros pela rotatividade das elites políticas que controlam os governos estaduais; pela volatilidade eleitoral dos eleitores; e por seus arranjos institucionais internos (incluindo, entre outros, as regras para o recrutamento dos conselheiros). Para tanto, quatro classes de exercícios econométricos são aplicadas pelos autores: duas para estimar os determinantes do ativismo institucional de um Tribunal de Contas (ativismo geral e auto-iniciativa); uma para estimar os determinantes da escolha do governador ao nomear um conselheiro; e, finalmente, um teste para avaliar os determinantes da “propensão a rejeitar ou aprovar” um relatório de contas submetido por governadores, prefeitos ou legislaturas. As variáveis utilizadas são: (1) o número de auditorias realizadas pelo tribunal; (2) o número de unidades administrativas sob jurisdição; (3) o orçamento executado pelo tribunal em 2004; (4) o total de equipamentos; (5) o total de funcionários; (6) a idade do tribunal; (7) a presença de conselheiros oriundos das carreiras de auditor ou procurador de contas; (8) a presença do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (9) a volatilidade eleitoral no Estado; e (10) a rotatividade do governo estadual.

Os principais resultados apontados pela pesquisa são: (a) a rotatividade do governo estadual e a presença de conselheiros oriundos das carreiras de auditor ou procurador de contas melhoram o desempenho dos Tribunais de Contas subnacionais; (b) quanto maior a capacidade institucional do tribunal, mais ativo ele tende a ser; (c) a presença do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é crucial para sancionar os maus comportamentos dos políticos; e, por fim, (d) há uma correlação inversa entre os recursos disponíveis para os tribunais e sua propensão a infligir sanções aos políticos eleitos (MELO; PEREIRA e FIGUEIREDO, 2009).

É possível notar que o trabalho de Melo, Pereira e Figueiredo (2009) se concentra em avaliar o desempenho dos Tribunais de Contas estaduais sem, contudo, analisar o efeito desta performance sobre o contexto em que se inserem. Restando prejudicada, portanto, a análise de sua relação com a qualidade das políticas públicas. Com efeito, Rocha *et al* (2014) oferecem uma importante contribuição nessa direção. Para tanto, objetivando analisar a relação entre a capacidade institucional dos 27 Tribunais de Contas Estaduais brasileiros e a corrupção, eles combinam estatística descritiva e multivariada para analisar um banco de dados elaborado a partir de Melo, Pereira e Figueiredo (2009) e Ferraz e Finan (2010)³. Em particular, os autores utilizam análise de componentes principais para estimar um indicador de capacidade institucional, a partir das seguintes variáveis: (1) o percentual do orçamento estadual, (2) a transparência orçamentária e (3) a antiguidade de cada tribunal. Empregam também um modelo linear de mínimos quadrados ordinários para estimar o efeito da capacidade institucional sobre incidência de corrupção – corrupção tratada por eles como os casos de improbidade administrativa⁴ detetados nos respectivos Estados.

De acordo com o referido desenho de pesquisa, os autores constatam que: (a) comparativamente, o Estado de São Paulo apresenta o Tribunal com maior capacidade institucional, enquanto o Estado de Mato Grosso do Sul apresenta o pior desempenho; (b) em média, quanto maior o orçamento do tribunal, menor é o seu nível de transparência e (c) quanto maior a capacidade institucional do tribunal, maior é a probabilidade de detectar casos de improbidade administrativa.

O trabalho de Rocha *et al* (2014), a exemplo do trabalho de Melo, Pereira e Figueiredo (2009), reafirma a extrema relevância da capacidade institucional dos Tribunais de Contas para a efetividade de sua atuação. E é nesse contexto em que se insere esta pesquisa. Partindo-se da premissa de que a capacidade institucional de uma organização está associada à sua

³ Para detalhes da metodologia, conferir Rocha *et al* (2014).

⁴ De acordo com Rocha *et al* (2014), a previsão legal dos atos de improbidade administrativa foi consubstanciada pela Lei nº 8.429/1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Sendo que o Art. 9º estabelece que: constitui ato de improbidade administrativa importando **enriquecimento ilícito** auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da Lei nº 8.429/1992; o Art. 10 estabelece que: constitui ato de improbidade administrativa que causa **lesão ao erário** qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º da Lei nº 8.429/1992; o Art. 10-A determina que: constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para **conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário** contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003; e o Art. 11 assevera que: constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que **viola os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições**.

aptidão de viabilizar o cumprimento de suas competências, objetivos e metas (FERNANDES, 2016), este trabalho se propõe a analisar a relação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros e a qualidade das políticas de saúde e educação de seus respectivos Estados.

Para a consecução deste objetivo, as variáveis eleitas para medir a capacidade institucional dos Tribunais de Contas são: orçamento, pessoal e contas julgadas irregulares. O orçamento e o quantitativo de pessoal dos Tribunais de Contas subnacionais afeta positivamente a sua capacidade institucional (MELO, PEREIRA & FIGUEIREDO, 2009; ROCHA *et al*, 2014). Ao passo que as contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas subnacionais possuem o condão de gerar um impacto direto na boa gestão dos recursos e das políticas públicas. Na medida em que tais julgamentos além de coibirem o mau uso do dinheiro público, podem vir a configurar ato doloso de improbidade administrativa que, por sua vez, podem ser responsabilizados na esfera judicial por meio da ação civil de improbidade administrativa (ROCHA *et al*, 2014). Os referidos dados se encontram disponíveis na Tabela 1 abaixo

Tabela 1. Variáveis Selecionadas para o Cálculo da Capacidade Institucional dos Tribunais de Contas Subnacionais Brasileiros

TRIBUNAL	ORÇAMENTO (2010)	PESSOAL (2010)	CONTAS JULGADAS IRREGULARES (2010)
TCE-AC	R\$ 29.649.000,00	153	33
TCE-AL	R\$ 56.744.000,00	731	03
TCE-AM	R\$ 91.390.000,00	NA	37
TCE-AP	R\$ 78.026.000,00	85	17
TCE-BA	R\$ 127.247.000,00	NA	15
TCM-BA	R\$ 100.433.000,00	NA	39
TCE-CE	R\$ 27.025.000,00	NA	NA
TCM-CE	R\$ 41.207.000,00	NA	NA
TC-DF	R\$ 194.994.000,00	528	29
TCE-ES	R\$ 82.591.000,00	493	40
TCE-GO	R\$ 165.471.000,00	NA	01
TCM-GO	R\$ 71.968.000,00	385	12
TCE-MA	R\$ 60.106.000,00	NA	NA
TCE-MG	R\$ 295.557.000,00	1321	89
TCE-MS	R\$ 108.760.000,00	499	9
TCE-MT	R\$ 125.464.000,00	575	45
TCE-PA	R\$ 81.951.000,00	303	9
TCM-PA	R\$ 75.924.000,00	NA	NA
TCE-PB	R\$ 82.323.000,00	445	08

TCE-PE	R\$ 202.276.000,00	775	85
TCE-PI	R\$ 47.827.000,00	396	129
TCE-PR	R\$ 177.392.000,00	668	11
TCE-RJ	R\$ 423.515.000,00	1438	16
TCM-RJ	R\$ 117.662.000,00	536	15
TCE-RN	R\$ 37.395.000,00	232	08
TCE-RO	R\$ 65.607.000,00	389	04
TCE-RR	R\$ 37.295.000,00	257	04
TCE-RS	R\$ 254.694.000,00	822	52
TCE-SC	R\$ 114.416.000,00	509	02
TCE-SE	R\$ 87.685.000,00	NA	NA
TCE-SP	R\$ 455.187.000,00	2141	09
TCM-SP	R\$ 178.934.000,00	443	16
TCE-TO	R\$ 59.935.000,00	478	10

Obs. 1: Pessoal = Total de Conselheiros + Total de Conselheiros Substitutos + Total de Servidores Concursados + Total de Servidores Comissionados, cujos dados foram obtidos a partir de Tribunais de Contas subnacionais (via Lei de Acesso à Informação).

Obs. 2: NA = *Not Available* (Não Disponível).

Fonte: Elaboração própria, a partir da Lei Orçamentária Anual – LOA de cada um dos respectivos Estados / Tribunais de Contas Subnacionais (via Lei de Acesso à Informação) / Secretaria do Tesouro Nacional (STN) / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) / Tribunais Regionais Eleitorais (TREs).

Para a escolha das variáveis de qualidade das políticas públicas de saúde e educação de seus respectivos Estados, adotam-se os critérios de que se valeram Lopes & Toyoshima (2013)⁵, segundo os quais a Análise Fatorial (AF) orienta a escolha dos indicadores. É importante destacar que a escolha das políticas públicas de saúde e educação tem por justificativa o fato de que estas duas pastas figuram entre as mais cobiçadas entre os políticos, sobretudo, em função da visibilidade e do volume de recursos que recebem (PASSARINHO, 2018).

A Análise Fatorial⁶ é uma técnica estatística multivariada de redução de dados que objetiva gerar fatores/componentes não observados a partir das variáveis observadas, com base no padrão de correlação verificado entre as variáveis originais (FIGUEIREDO FILHO *et al*, 2014). Com efeito, o modelo utilizado neste estudo possui as seguintes características: (1) análise via matriz de correlação; (2) auto-valores maiores que um; (3) método de extração de Fatoração pelo Eixo Principal; (4) rotação ortogonal Varimax com normalização de Kaiser; e (5) casos ausentes substituídos pela média.

Para o emprego da AF, foram selecionados inicialmente 15 indicadores de educação e de saúde, constantes da Tabela 2 abaixo

⁵ Para detalhes da metodologia, conferir Lopes & Toyoshima (2013).

⁶ Para detalhes sobre a análise fatorial, conferir Figueiredo Filho *et al* (2014).

Tabela 2. Indicadores Utilizados na Análise Fatorial

INDICADOR	ANO
Taxa de analfabetismo – 11 a 14 anos	2010
Taxa de analfabetismo – 15 anos ou mais	2010
Taxa de analfabetismo – 18 a 24 anos	2010
% de crianças de 0 a 5 anos na escola	2010
% de crianças de 5 a 6 anos na escola	2010
% de crianças de 6 a 14 anos na escola	2010
% de adolescentes de 15 a 17 anos na escola	2010
% de jovens de 18 a 24 anos na escola	2010
% de adolescentes de 15 a 17 anos com fundamental completo	2010
% de jovens de 18 a 20 anos com médio completo	2010
Esperança de vida ao nascer	2010
Probabilidade de sobrevivência até 60 anos	2010
% da população em domicílios com banheiro e água encanada	2010
% da população em domicílios com coleta de lixo	2010
% da população em domicílios com energia elétrica	2010

Fonte: Elaboração própria, a partir de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

De sorte que, após a aplicação da Análise Fatorial, foram selecionados os quatro indicadores de maior peso pertencentes ao primeiro fator, conforme Tabela 3 abaixo

Tabela 3. Cargas Fatoriais das Variáveis Utilizadas no Modelo

INDICADOR	Cargas Fatoriais		
	1	2	3
Taxa de analfabetismo – 11 a 14 anos	-0,943	0,211	0,030
Taxa de analfabetismo – 15 anos ou mais	-0,807	0,494	-0,148
Taxa de analfabetismo – 18 a 24 anos	-0,892	0,347	-0,056
% de crianças de 0 a 5 anos na escola	0,315	0,778	-0,034
% de crianças de 5 a 6 anos na escola	0,147	0,941	0,061
% de crianças de 6 a 14 anos na escola	0,564	0,646	-0,055
% de adolescentes de 15 a 17 anos na escola	0,267	0,422	0,680
% de jovens de 18 a 24 anos na escola	-0,251	0,008	0,872
% de adolescentes de 15 a 17 anos com fundamental completo	0,857	-0,158	-0,084
% de jovens de 18 a 20 anos com médio completo	0,932	-0,074	0,049
Esperança de vida ao nascer	0,919	-0,225	0,178
Probabilidade de sobrevivência até 60 anos	-0,223	-0,308	0,284
% da população em domicílios com banheiro e água encanada	0,907	0,202	-0,045
% da população em domicílios com coleta de lixo	0,660	-0,145	0,004
% da população em domicílios com energia elétrica	0,649	0,468	-0,161

Fonte: Elaboração própria, a partir de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

Em termos práticos, estes indicadores têm o maior poder de explicação da estrutura total de variância dos dados. Assim, os quatro indicadores eleitos para figurarem como indicadores de qualidade das políticas de educação e saúde são: (a) o percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo; (b) a taxa de analfabetismo na faixa etária de 11 a 14 anos; (c) a esperança de vida ao nascer; e (d) o percentual de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada.

Os dois primeiros indicadores – “a” e “b” – podem ser entendidos como medidas de qualidade do ensino nos Estados. O indicador “a” mede a razão entre a população de 18 a 20 anos de idade que já concluiu o ensino médio em quaisquer de suas modalidades (regular seriado, não seriado, educação de jovens e adultos ou supletivo) e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por 100. Ao passo que o indicador “b” calcula a razão entre a população de 11 a 14 anos de idade que não sabe ler nem escrever um bilhete simples e o total de pessoas nesta faixa etária, multiplicada por 100.

Os dois últimos indicadores – “c” e “d”, por sua vez, podem ser entendidos como medidas de boas condições de saúde nos Estados. O indicador “c” trata do número médio de anos que as pessoas deverão viver a partir do nascimento, se permanecerem constantes ao longo da vida o nível e o padrão de mortalidade por idade, prevalentes no ano do Censo. Enquanto o indicador “d” calcula a razão entre a população que vive em domicílios particulares permanentes com água encanada em, pelo menos, um de seus cômodos e com banheiro exclusivo e a população total residente em domicílios particulares permanentes, multiplicada por 100. Os referidos dados se encontram disponíveis no Quadro 3 abaixo

Quadro 3. Indicadores de Qualidade das Políticas de Educação e Saúde Selecionados

UF	Percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo (2010)	Taxa de analfabetismo na faixa etária de 11 à 14 (2010)	Esperança de vida ao nascer (2010)	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada (2010)
AC	31,98	6,64	71,63	47,42
AL	25,86	8,96	70,32	75,64
AP	35,73	3,81	73,8	66,38
AM	28,76	6,54	73,3	62,16
BA	29,49	5,01	71,97	77,6
CE	37,39	4,65	72,6	76,28
DF	53,48	1,1	77,35	96,01
ES	44,93	1,76	75,1	96,89
GO	44,62	1,57	74,6	93,66
MA	29,6	7,59	70,4	51,79
MT	42,36	2	74,25	90,37

MS	40,43	1,55	74,96	93,76
MG	42,82	1,52	75,3	94,91
PA	24,1	6,32	72,36	57,5
PB	32,88	5,39	72	78,91
PR	48,05	1,14	74,8	96,69
PE	32,64	5,66	72,32	78,22
PI	29,44	6,5	71,62	67,12
RJ	42,93	1,76	75,1	94,73
RN	36,11	6,63	72,52	85,06
RS	43,79	1,29	75,38	96,46
RO	36,47	1,59	72,97	79,62
RR	40,53	5,13	73,51	74,04
SC	51,8	1,05	76,61	97
SP	52,33	1,49	75,69	97,12
SE	30,55	5,52	71,84	82,24
TO	40,73	2,9	72,56	80,41

Fonte: Elaboração própria, a partir de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

Registre-se que as variáveis em questão são reportadas por unidade da federação a fim de que seja possível relacioná-las aos indicadores dos Tribunais de Contas subnacionais.

3. DESENHO DE PESQUISA

Segundo Gary King (2005), o padrão de replicabilidade requer a disponibilização de informações suficientes que permitam: compreender, avaliar e replicar os resultados de um determinado trabalho sem informação adicional do autor do estudo. Em outras palavras, o componente básico do padrão de replicabilidade é que o pesquisador deixe claro o passo a passo de como os dados foram coletados e analisados. O Quadro 4 abaixo resume as características essenciais deste trabalho, a saber:

Quadro 4. Desenho de Pesquisa

População:	Tribunais de Contas subnacionais (n = 33)
Dados:	<p>O banco de dados foi construído a partir das seguintes bases de dados:</p> <ol style="list-style-type: none"> Os dados dos Tribunais de Contas aqui tratados, foram obtidos a partir de informações constantes de sítios eletrônicos oficiais (de cada tribunal e demais órgãos da Administração Pública), bem como via Lei de Acesso à Informação. Ao passo que as variáveis de qualidade das políticas públicas de saúde e educação de seus respectivos Estados, foram obtidas seguindo-se os critérios de que se valeram Lopes & Toyoshima (2013), segundo os quais a Análise Fatorial (AF) orienta a escolha dos indicadores. <p>Vale dizer que os dados avaliados se referem ao ano de 2010.</p>
Técnicas:	Análise Documental, Análise Bibliográfica, Análise Fatorial, Estatística Descritiva, Correlação de Pearson, Análise de Regressão.

Variáveis	Dependente:	Políticas Públicas (representadas pelos indicadores de qualidade das políticas de saúde e educação de cada unidade da federação)
	Independente:	Capacidade Institucional dos TC's (formada pelas seguintes variáveis: "Orçamento Anual", "Total de Pessoal" e "Contas Julgadas Irregulares")
	Controle:	Produto Interno Bruto (PIB)
Software:		Para tabulação dos dados: <i>LibreOffice Calc</i> (extensão .xls) versão 5.2.6.2 Para análise dos dados: <i>R</i> (versão 3.5.2) e <i>Rstudio</i> ⁷ (versão 1.1.463)

Fonte: Elaboração própria.

Os dados utilizados nesta pesquisa foram obtidos por meio do levantamento de informações disponíveis nos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos da Administração Pública, bem como por meio do requerimento de informações via Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011). A partir de então, construiu-se um banco de dados original composto por 21 (vinte e uma) variáveis, cujas principais informações sobre cada uma delas são sumarizadas no Quadro 5 abaixo:

Quadro 5. Especificações das Variáveis Constantes do Banco de Dados

VARIÁVEL	NOMENCLATURA NO BANCO DE DADOS	DESCRIÇÃO
Identificação	id	Variável que indica as instituições pesquisadas (os Tribunais de Contas subnacionais)
Contas Irregulares⁸	irraccounts	Variável que indica o total de contas julgadas irregulares pelas instituições pesquisadas, no ano de 2010
Recursos sob Fiscalização⁹	recfisc	Variável que indica o volume total de recursos (R\$) sob fiscalização das instituições pesquisadas, no ano de 2010
Contas Irregulares por volume Recursos sob Fiscalização	IRACREFI	Variável obtida a partir divisão entre a variável "irraccounts" e a variável "recfisc" ($IRACREFI = irraccounts / recfisc$)
Pessoal¹⁰	staff	Variável que indica o número total de pessoal de cada uma das instituições pesquisadas, no ano de 2010
Orçamento¹¹	orc	Variável que indica o valor total do orçamento (R\$) aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) para cada uma das instituições pesquisadas, no ano de 2010
Produto Interno Bruto¹²	PIB	Variável que indica o valor total do Produto Interno Bruto (PIB) da Unidade da Federação onde se situa cada uma das instituições pesquisadas, no ano de 2010

⁷ Destaque-se aqui os principais pacotes utilizados para a análise dos dados, quais sejam: *pastecs*, *lmtest*, *readxl*, *UsingR* (além dos demais pacotes básicos para utilização do *software*).

⁸ Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta ao sítio oficial dos Tribunais Regionais Eleitorais – TREs dos Estados em que se situam cada um dos Tribunais de Contas aqui pesquisados (a partir das informações fornecidas por estes últimos aos TREs).

⁹ Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta ao sítio oficial da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>).

¹⁰ Os dados relativos a esta variável foram obtidos por meio de requerimento de informação junto a cada um dos Tribunais de Contas aqui pesquisados, via Lei de Acesso à Informação.

¹¹ Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta às Leis Orçamentárias Anuais disponíveis no sítio oficial das Assembleias Legislativas dos Estados em que se situam cada um dos Tribunais de Contas aqui pesquisados (e da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro e de São Paulo).

Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Banheiro e Água Encanada¹³	DomicBanh	Variável que calcula a razão entre a população que vive em domicílios particulares permanentes com água encanada em, pelo menos, um de seus cômodos e com banheiro exclusivo e a população total residente em domicílios particulares permanentes, multiplicada por 100, no ano de 2010
Esperança de Vida ao Nascer¹⁴	EsperVida	Variável que indica o número médio de anos que as pessoas deverão viver a partir do nascimento, se permanecerem constantes ao longo da vida o nível e o padrão de mortalidade por idade, prevalecentes no ano do Censo
Taxa de Analfabetismo na Faixa Etária de 11 a 14 anos¹⁵	Analf_11_14	Variável que calcula a razão entre a população de 11 a 14 anos de idade que não sabe ler nem escrever um bilhete simples e o total de pessoas nesta faixa etária, multiplicada por 100, no ano de 2010
Percentual de Jovens de 18 a 20 Anos com Ensino Médio Completo¹⁶	MdCmpl18_20	Variável que mede a razão entre a população de 18 a 20 anos de idade que já concluiu o ensino médio em quaisquer de suas modalidades (regular seriado, não seriado, educação de jovens e adultos ou supletivo) e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por 100, no ano de 2010

Fonte: Elaboração própria.

A hipótese a ser testada, então, seria a existência (ou não) de uma relação (ou associação) entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros e a qualidade das políticas públicas de saúde e educação de seus respectivos Estados.

4. RESULTADOS

A partir de agora, reportar-se-ão os principais resultados empíricos desta pesquisa. Primeiramente, apresenta-se a estatística descritiva da qualidade das políticas com educação e saúde. As Tabelas 4 e 5 sintetizam a estatística descritiva dos indicadores de qualidade das políticas públicas apuradas, vejamos:

Tabela 4. Estatística Descritiva – Qualidade das Políticas com Educação e Saúde

Variáveis	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Banheiro e Água Encanada (2010)	47,42	97,12	81,04	14,819

¹² Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta ao sítio oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (<<https://www.ibge.gov.br/>>).

¹³ Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta ao sítio oficial do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (<<http://atlasbrasil.org.br/>>).

¹⁴ Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta ao sítio oficial do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (<<http://atlasbrasil.org.br/>>).

¹⁵ Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta ao sítio oficial do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (<<http://atlasbrasil.org.br/>>).

¹⁶ Os dados relativos a esta variável foram obtidos a partir de consulta ao sítio oficial do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (<<http://atlasbrasil.org.br/>>).

Esperança de Vida ao Nascer (2010)	70,32	77,35	73,51	1,825
Taxa de Analfabetismo na Faixa Etária de 11 a 14 anos (2010)	1,05	8,96	3,89	2,457
Percentual de Jovens de 18 a 20 Anos com Ensino Médio Completo (2010)	24,10	53,48	38,14	8,199

Fonte: Elaboração Própria, a partir de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

Tabela 5. Qualidade das Políticas com Saúde e Educação por Estado

Estado	Região	População 2010 (mil habit.)	Porcent. População	Qualidade das Políticas com Saúde		Qualidade das Políticas com Educação	
				Percent. pessoas em dom. c/ banheiro e água enc. (2010)	Esperança vida ao nascer (2010)	Tx. analfab. faixa etária 11 à 14 (2010)	Percent. Jovens 18 a 20 anos c/ ens. médio completo (2010)
DF	CO	2570,20	1,30	96,01	77,35	1,10	53,48
SC	S	6248,40	3,20	97,00	76,61	1,05	51,80
SP	SE	41262,20	21,00	97,12	75,69	1,49	52,33
RS	S	10693,90	5,40	96,46	75,38	1,29	43,79
MG	SE	19597,30	10,00	94,91	75,30	1,52	42,82
ES	SE	3515,00	1,80	96,89	75,10	1,76	44,93
RJ	SE	15989,90	8,10	94,73	75,10	1,76	42,93
MS	CO	2449,00	1,20	93,76	74,96	1,55	40,43
PR	S	10444,50	5,30	96,69	74,80	1,14	48,05
GO	CO	6003,80	3,10	93,66	74,60	1,57	44,62
MT	CO	3035,10	1,50	90,37	74,25	2,00	42,36
AP	N	669,50	0,30	66,38	73,80	3,81	35,73
RR	N	450,50	0,20	74,04	73,51	5,13	40,53
TO	N	1383,40	0,70	80,41	72,56	2,90	40,73
RO	N	1562,40	0,80	79,62	72,97	1,59	36,47
RN	NE	3168,00	1,60	85,06	72,52	6,63	36,11
SE	NE	2068,00	1,10	82,24	71,84	5,52	30,55
AM	N	3484,00	1,80	62,16	73,30	6,54	28,76
CE	NE	8452,40	4,30	76,28	72,60	4,65	37,39
PA	N	7581,10	3,90	57,50	72,36	6,32	24,10
PE	NE	8796,40	4,50	78,22	72,32	5,66	32,64
PB	NE	3766,50	1,90	78,91	72,00	5,39	32,88
BA	NE	14016,90	7,10	77,60	71,97	5,01	29,49
AC	N	733,60	0,40	47,42	71,63	6,64	31,98
PI	NE	3118,40	1,60	67,12	71,62	6,50	29,44
MA	NE	6574,80	3,30	51,79	70,40	7,59	29,60
AL	NE	8796,40	4,50	75,64	70,32	8,96	25,86

Fonte: Elaboração Própria, a partir de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) / Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).

Dos 27 Estados, 11 (40% deles) apresentaram todos os indicadores de qualidade das políticas com saúde e educação acima da média, são eles (em ordem alfabética): Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. É possível notar que neste grupo não há nenhum representante das regiões Norte e Nordeste do país. A porcentagem da população anexada por estes estados é de 61,90%, mais da metade da população total, um fato positivo.

Por outro lado, 10 dos 27 Estados, apresentaram todos os indicadores de saúde e educação abaixo da média, são eles (em ordem alfabética): Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Todos os Estados deste grupo são das regiões Norte e, principalmente, Nordeste do país. Estes estados concentram uma parcela considerável da população, 33,30%, porcentagem que não pode ser desconsiderada na formulação de políticas públicas.

Passa-se, neste momento, a analisar os indicadores de capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros. Para tanto, a Tabela 6 ilustra a estatística descritiva das variáveis

Tabela 6. Estatística Descritiva – Capacidade Institucional dos Tribunais de Contas Subnacionais

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
Orçamento (2010)	27.024.800,00	455.187.100,00	125.959.100,00	103.426.300,00
Pessoal (2010)	85,00	2.141,00	608,41	453,91
Contas Irregulares por Volume de Recursos sob Fiscalização (2010)	0,0000000001	0,0000000392	0,0000000064	0,0000000104

Fonte: Elaboração própria, a partir da Lei Orçamentária Anual – LOA de cada um dos respectivos Estados / Tribunais de Contas Subnacionais (via Lei de Acesso à Informação) / Secretaria do Tesouro Nacional (STN) / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) / Tribunais Regionais Eleitorais (TREs).

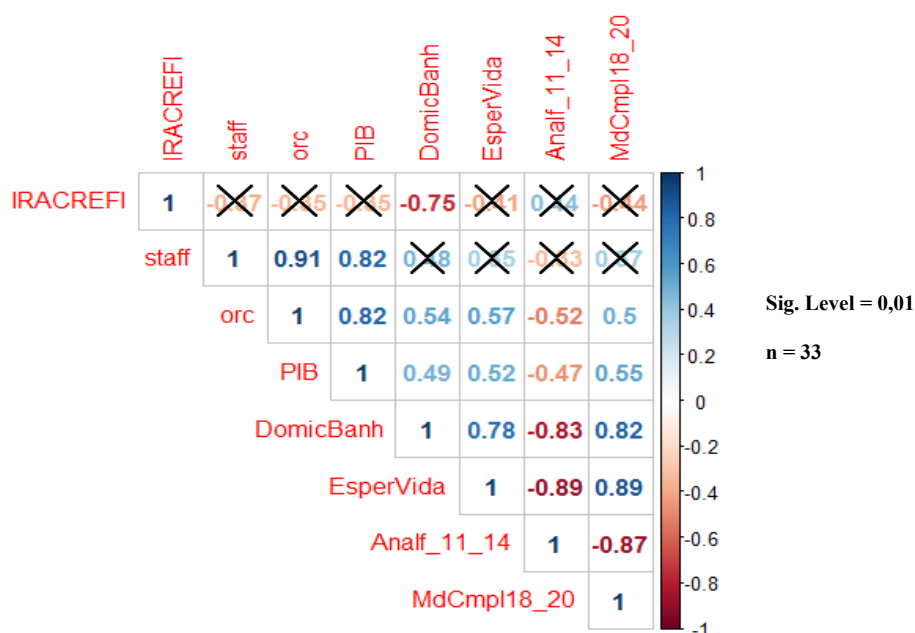
Quanto ao orçamento dos tribunais, a média é de R\$ 125.959.100,00, com um desvio padrão de 103.426.300,00. No ano de 2010, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará apresentou o menor orçamento, ao passo que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo apresentou o maior orçamento.

Com relação ao quantitativo de pessoal, a média é de 608,41, com um desvio padrão de 453,91. Comparativamente, o Tribunal de Contas do Estado do Amapá apresenta o menor quantitativo de pessoal e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por sua vez, possui o maior quantitativo.

É possível notar ainda que, no ano de 2010, a média de contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas subnacionais foi de aproximadamente 6 para cada R\$ 1.000.000.000,00 sob sua fiscalização, com desvio padrão de 0,0000000104. O Tribunal de Contas com o maior quantitativo de contas julgadas irregulares por volume de recursos sob sua fiscalização foi o TCE do Acre. Por sua vez, o menor quantitativo de contas julgadas irregulares por volume de recursos sob sua fiscalização foi apresentado pelo TCE de São Paulo.

O próximo procedimento analítico consiste em avaliar o efeito da capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros sobre cada um dos indicadores de qualidade das políticas públicas de saúde e educação de seus respectivos Estados, por meio de um modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários. Para tanto, o Gráfico 1 abaixo ilustra o padrão de correlação entre essas variáveis:

Gráfico 1. Correlação entre as Variáveis



Fonte: Elaboração Própria.

Observa-se uma forte correlação negativa ($r = -0,75$) e estatisticamente significativa ($p\text{-valor} < 0,01$) entre contas irregulares por volume de recursos sob fiscalização e percentual de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada. Verifica-se, também, uma correlação muito forte, positiva e estatisticamente significativa ($p\text{-valor} < 0,01$) entre pessoal e orçamento ($r = 0,91$) e uma forte correlação positiva e estatisticamente significativa ($p\text{-valor} < 0,01$) entre pessoal e PIB ($r = 0,82$).

Quanto à variável orçamento, é possível notar uma forte correlação positiva e

estatisticamente significativa ($p\text{-valor}<0,01$) com a variável PIB ($r = 0,82$). Verifica-se ainda uma moderada correlação positiva e estatisticamente significativa ($p\text{-valor}<0,01$) com as seguintes variáveis: percentual de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada ($r = 0,54$), esperança de vida ao nascer ($r = 0,57$) e percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo ($r = 0,50$). Por fim, verifica-se uma moderada correlação negativa e estatisticamente significativa ($p\text{-valor}<0,01$) com a variável taxa de analfabetismo na faixa etária de 11 a 14 anos ($r = -0,52$).

A variável PIB possui uma moderada correlação positiva e estatisticamente significativa ($p\text{-valor}<0,01$) com as seguintes variáveis: esperança de vida ao nascer ($r = 0,52$) e percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo ($r = 0,55$). Verifica-se ainda uma fraca correlação positiva e estatisticamente significativa ($p\text{-valor}<0,01$) com a variável percentual de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada ($r = 0,49$). Observar-se, também, uma fraca correlação negativa e estatisticamente significativa ($p\text{-valor}<0,01$) com a variável taxa de analfabetismo na faixa etária de 11 a 14 anos ($r = -0,47$).

Com relação à variável percentual de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada, é possível observar que ela possui uma forte correlação positiva e estatisticamente significativa ($p\text{-valor}<0,01$) com as seguintes variáveis: esperança de vida ao nascer ($r = 0,78$) e percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo ($r = 0,82$). Verifica-se ainda uma forte correlação negativa e estatisticamente significativa ($p\text{-valor}<0,01$) com a variável taxa de analfabetismo na faixa etária de 11 a 14 anos ($r = -0,83$).

A variável esperança de vida ao nascer, por sua vez, possui uma forte correlação positiva e estatisticamente significativa ($p\text{-valor}<0,01$) com a variável percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo ($r = 0,89$) e uma forte correlação negativa e estatisticamente significativa ($p\text{-valor}<0,01$) com a variável taxa de analfabetismo na faixa etária de 11 a 14 anos ($r = -0,89$). Ao passo que a variável taxa de analfabetismo na faixa etária de 11 a 14 anos possui uma forte correlação negativa e estatisticamente significativa ($p\text{-valor}<0,01$) com a variável percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo ($r = -0,87$).

As demais correlações constantes do Gráfico 1 não apresentaram significância estatística ($p\text{-valor}>0,01$) e, portanto, figuram com um “X” sobre os seus valores.

O Quadro 6 a seguir resume as estimativas do modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários tendo cada um dos indicadores de qualidade das políticas públicas de saúde e educação como variáveis dependentes, a Capacidade Institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros como variáveis independentes e o Produto Interno Bruto – PIB (2010) como variável de controle, a saber:

Quadro 6. Resultado da Estimação

VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	VARIÁVEL DEPENDENTE:			
	Percentual de Pessoas que Vivem em Domicílios com Banheiro e Água Encanada (2010)	Esperança de Vida ao Nascer (2010)	Taxa de Analfabetismo na Faixa Etária de 11 a 14 anos (2010)	Percentual de Jovens de 18 a 20 Anos com Ensino Médio Completo (2010)
Contas Irregulares por Volume de Recursos sob Fiscalização (2010)	-877.065.993,000*** (148.546.251,000)	-55.209.079,000** (25.820.471,000)	82.675.002,000* (39.701.561,000)	-267.438.141,000** (101.826.737,000)
Pessoal (2010)	-0,013 (0,008)	-0,005*** (0,001)	0,005** (0,002)	-0,019*** (0,006)
Orçamento (2010)	0,00000 (0,00000)	0,00000*** (0,000)	-0,00000** (0,000)	0,00000* (0,00000)
PIB (2010)	0,000 (0,000)	0,000* (0,000)	-0,000 (0,000)	0,000*** (0,000)
Constante	89.336*** (3.173)	74.280*** (0.552)	2.813*** (0.848)	43.104*** (2.175)
População (n)	33	33	33	33
Observações	23	23	23	23
R2	0,770	0,620	0,491	0,676
R2 Ajustado	0,719	0,535	0,378	0,604
Erro Padrão (df = 18)	7,003	1,217	1,872	4,801
Estatística F (df = 4; 18)	15,090***	7,335***	4,341**	9,391***

Obs.: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com os resultados constantes do Quadro 6, é possível notar um coeficiente de determinação (r^2) oscilando entre 49,1% a 77,0% na explicação da variância. Não obstante, avalia-se também que, controlando-se pelo PIB (2010), o sinal do coeficiente da variável contas irregulares por volume de recursos sob fiscalização é negativo e significativo a 1% em relação a variável: percentual de pessoas que vivem em domicílios com banheiro e água encanada; é negativo e significativo a 5% em relação as variáveis: esperança de vida ao nascer e percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo; e é positivo e significativo a 10% em relação a variável taxa de analfabetismo na faixa etária de 11 a 14 anos.

O sinal do coeficiente da variável pessoal é negativo e significativo a 1% em relação as variáveis: esperança de vida ao nascer e percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo; e é positivo e significativo a 5% em relação a variável taxa de analfabetismo na faixa etária de 11 a 14 anos. Ao passo que o sinal do coeficiente da variável orçamento é positivo e significativo a 1% em relação a variável esperança de vida ao nascer; é positivo e

significativo a 10% em relação a variável percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo; e é negativo e significativo a 5% em relação a variável taxa de analfabetismo na faixa etária de 11 a 14 anos. Não obstante, o sinal do coeficiente da variável PIB é positivo e significativo a 1% em relação a variável percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo; e é positivo e significativo a 10% em relação a variável esperança de vida ao nascer.

Em outras palavras, os resultados aqui reportados sugerem que: o fortalecimento do controle dos gastos públicos está positivamente correlacionado com a qualidade das políticas públicas oferecidas aos cidadãos. Tais resultados sinalizam haver apoio empírico para a hipótese testada neste estudo, isto é, existe sim uma associação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros e a qualidade das políticas públicas de saúde e educação de seus respectivos Estados, como destaca Melo, Pereira & Figueiredo (2009) e Rocha *et al* (2014). O que reforça a necessidade de um aprofundamento de estudos nessa direção, a fim de ressaltar a importância da atuação dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros em prol da qualidade das políticas públicas.

Contudo, embora esta constatação atenda aos fins a que se destinou o presente artigo, qual seja: encontrar evidências empíricas que sinalizassem na direção da hipótese testada, é importante ressaltar que ela não esgota o assunto. Pelo contrário, ela apenas abre o caminho para novas e aprofundadas discussões sobre o tema, nas quais sejam incluídas análises inferenciais mais robustas e com novas variáveis.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo deste artigo foi analisar a relação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros e a qualidade das políticas públicas de seus respectivos Estados.

Metodologicamente, o desenho de pesquisa combinou estatística descritiva e multivariada para analisar um banco de dados original elaborado com informações obtidas de diferentes fontes. Em particular, operacionalizou-se a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros a partir das seguintes variáveis: orçamento, pessoal e contas julgadas irregulares. Não obstante, utilizou-se a análise fatorial para definir os indicadores relativos à qualidade das políticas públicas de saúde e educação de seus respectivos Estados, no ano de 2010. Por fim, utilizou-se um modelo de regressão de mínimos quadrados ordinários para estimar o efeito desta capacidade institucional sobre cada um dos indicadores de qualidade

das políticas públicas.

Os resultados preliminares sinalizam haver apoio empírico para a hipótese testada neste estudo: existe sim uma associação entre a capacidade institucional dos Tribunais de Contas subnacionais brasileiros e a qualidade das políticas públicas de saúde e educação de seus respectivos Estados. Sobretudo porque, analisando os resultados desagregados por variáveis empregadas, observa-se que essa relação é estatisticamente significativa em relação a todas as variáveis empregadas, corroborando a necessidade de novos trabalhos nesta direção, que incluam mais variáveis às bases dos indicadores de capacidade institucional dos Tribunais de Contas, permitindo-se assim pesquisas mais robustas e abrangentes.

Em relação às limitações, a principal é a disponibilidade de informações referentes ao tema estudado. Além disso, a análise *cross-section* diminui a robustez dos resultados em relação a um modelo de dados em painel (por exemplo), que controlaria por variâncias temporais e tornaria a análise menos suscetível a dados fora da média de cada Estado. Por fim, apesar das limitações, o presente trabalho se constitui em esforço para demonstrar que os Tribunais de Contas figuram como importantes instituições de controle, logo, funcionam como *checks and balances* e, por conseguinte, impactam a qualidade das políticas públicas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R (2004). **Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro**. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, p. 75-102.

ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (2005). **A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais**. In.: Revista do Serviço Público, 56 (1) jan-mar: p. 57-83.

ARANTES, Rogério; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antonio (2011). **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público**. In.: Loureiro, Maria Rita; Abrucio, Fernando; Pacheco, Regina. *Burocracia e Política no Brasil Contemporâneo*, Ed. FGV.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18.03.2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública (2014). **Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão Pública**, Brasília; MP, SEGEP.

_____ (2013). **Contrato de Empréstimo 1628/OC-BR_PROMOEX; Relatório Final**.

Brasília; MPOG, SEGEP.

_____(2015). **Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEEX**. Brasília; MPOG, SEGEP.

CAVALCANTE, Mônica Clark Nunes; PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras (2012). **Controle como Dimensão da Governança Pública: Princípios e Melhores Práticas definidos pelos Órgãos Internacionais**. In: VI Congresso de Costos Del MERCOSUR, 2012, Uruguai. Disponível em: <<http://website.acep.org.br/2011/wp-content/uploads/2014/10/teste1.pdf>>. Acesso em: 18.08.2018.

CRUZ JUNIOR, Brauner Geraldo (2015). **A Efetividade dos Tribunais de Contas na Fiscalização de Recursos Estaduais e Municipais: Uma Análise dos Tribunais de Contas com base nas irregularidades relatadas em gestões municipais auditadas pela CGU**. 2015. 91 Páginas. Relatório Final projeto de Iniciação Científica – PIBIC Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas – FGV, São Paulo.

FARACO, Bruno Pereira; NIWA, Tiago Hideki; VICENTIN, Ivan Carlos (2016). **Controle na Administração Pública**. In: OLIVEIRA, Antonio Gonçalves; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sonia Maria (Org.). *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*. Curitiba: Ed. UTFPR.

FERNANDES, Fabiana Silva (2016). **Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública**. In: Cad. EBAPÉ.BR, v.14, n.3, Artigo 2, Rio de Janeiro, Jul./Set.

FERREIRA, Thiago Augusto de O. M (2012). **O papel do Tribunal de Contas da União como órgão de avaliação de políticas públicas**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3136, 1 fev. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/20989>>. Acesso em: 18.03.2018.

FERREIRA, Thiago Augusto de O. M (2013). **Arranjos institucionais dos tribunais de contas da União e de Portugal**. 2013. 83 Páginas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício Cabral (2007). **Prestação de contas e responsabilização: uma oportunidade de interação entre os tribunais de contas e o cidadão**. In: V CONFERÊNCIA EUROSAL-OLACEFS, Lisboa.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Brito et al (2014). **Análise fatorial garantida ou o seu dinheiro de volta: uma introdução à redução de dados**. In: Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 5, n. 2.

FUKUYAMA, Francis (2005). **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco.

GIL, Antônio Carlos (1999). **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas.

KING, Gary (1995). **Replication, Replication**. Political Science and Politics, Cambridge,

UK, n. 28, p. 443-499, set.

LOPES, Luckas Sabioni; TOYOSHIMA, Silvia Harumi (2013). **Evidências do Impacto da Corrupção sobre a Eficiência das Políticas de Saúde e Educação nos Estados Brasileiros**. In.: Planejamento e políticas públicas, 41 jul-dez: p. 209-238.

LOUREIRO, Maria Rita, TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho, MORAES, Tiago Cacique (2009). **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente**. In: Revista de Administração Pública, 43 (4) jul-ago: p. 739-772.

MELO, Marcus André (2008). **O controle externo na América Latina**. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso; Santiago do Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), 56 p. Contribuição ao projeto: “Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina”. Disponível em: <<http://www.ifhc.org.br/>>. Acesso em: 18.03.2018.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral (2009). **Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions**. In: Comparative Political Studies, v. 42, n. 9, Michigan, Set.

MORAES, Tiago Cacique (2006). **O Processo de Modernização dos Tribunais de Contas no Contexto da Reforma do Estado no Brasil**. 113 páginas. Mestrado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

O'DONNELL, Guillermo (1998). **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18.03.2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>.

OLIVEIRA, Alden Manguiera de (2015). **Governança no Setor Público sob o Prisma do Controle Externo: a experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) na avaliação das políticas públicas e na indução do seu aperfeiçoamento como alavanca ao Desenvolvimento Nacional**. 2015. 178 páginas. Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia. Departamento de Estudos, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro.

PASSARINHO, Nathalia (2018). **Os ministérios mais cobiçados pelos políticos do Brasil, segundo pesquisa inédita de Oxford**. BBC Brasil. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-43218087>>. Acesso em 18.03.2018.

ROCHA, Enivaldo Carvalho da et al (2014). **Capacidade institucional e corrupção: Tribunais de Contas Estaduais em perspectiva comparada**. In: Revista Debates, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 181-204, set.-dez.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França (2013). **As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas**. Desenvolvimento em Questão, Editora Unijuí, ano 11, n. 22, jan./abr.

SPECK, Bruno Wilhelm (2000). **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o**

papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Função Konrad Adenauer.

_____ (2013). **Tribunais de Contas.** In: Revista Gestão e Controle, v. 1, p. 211-219.

STAPENHURST, Rick; TITSWORTH (2001). **Features and functions of supreme audit institutions: Supreme audit institutions can curb corruption by reinforcing legal, financial, and institutional frameworks and by reducing the arbitrary application of rules and laws.** Notes Public Sector, n. 59, World Bank.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; ALVES, Márcio Aquino (2011). **Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional.** In: Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, Ano 12, n. 3, p. 75-109.