

FUCAPE PESQUISA E ENSINO S/A – FUCAPE ES

LUIZ FERNANDO DALMONECH

**GOVERNANÇA, CORRUPÇÃO, ORÇAMENTO E GESTOR COMO ELEMENTOS -
CHAVE DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL**

**VITÓRIA
2025**

LUIZ FERNANDO DALMONECH

**GOVERNANÇA, CORRUPÇÃO, ORÇAMENTO E GESTOR COMO ELEMENTOS -
CHAVE DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis e Administração, da Fucape Pesquisa e Ensino S/A, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis e Administração – Nível Profissionalizante.

Orientador: Prof. Dr. Danilo Soares Monte-Mor.

**VITÓRIA
2025**

LUIZ FERNANDO DALMONECH

**GOVERNANÇA, CORRUPÇÃO, ORÇAMENTO E GESTOR COMO ELEMENTOS -
CHAVE DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis e Administração da Fucape Pesquisa e Ensino S/A, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis e Administração – Nível Profissionalizante.

Aprovada em 16 de julho de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Danilo Soares Monte-Mor
Fucape Pesquisa e Ensino S/A

Prof. Dr. Octávio Locatelli
Fucape Pesquisa e Ensino S/A

Prof. Dr. Fernando Nascimento Zatta
S/vínculo acadêmico

Prof. Dr. José Mário Bispo Sant'anna
Secretaria de Controle e Transparência do Governo do Espírito Santo

Prof. Dr. Marco Aurélio dos Santos Sanfins
Universidade Federal Fluminense

**VITÓRIA
2025**

AGRADECIMENTOS

Esta tese foi realizada por muitas mãos. Por isso, preciso expressar minha gratidão a todos que me ajudaram nessa caminhada. Agradeço, primeiramente, a Deus por ter me dado forças para toda essa jornada, pois sem ele não chegaria neste momento importante para mim e meus familiares.

Agradeço à minha esposa, Rita, e aos meus filhos, Renan, Raquel, Rayssa e Anderson Fabres Dalmonech (*in memoriam*); aos meus pais, Nilza e José Dalmonech; aos meus irmãos, Marcelo e Renato Dalmonech (*in memoriam*); à minha tia, Lurdes Dalmonich; à minha avó, Ana Virgínia Pompeu Dalmonech (*in memoriam*). Sem a compreensão e o apoio incondicional de minha família, não teria superado os obstáculos que foram surgindo durante a construção desta tese.

Ao Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes) por ter me incentivado e proporcionado a oportunidade de realizar este doutorado. Agradeço especialmente aos professores e colegas que me apoiaram ao longo desta jornada.

Ao meu orientador, professor Dr. Danilo Soares Monte-Mor, expresso minha gratidão pelo total apoio, disponibilidade, sabedoria, orientações assertivas e pelo estímulo permanente, contribuindo para elevar os desafios e melhorar a profundidade e clareza da investigação, possibilitando a superação de desafios complexos.

Aos meus professores de doutorado da Fucape, pelos conhecimentos e experiências compartilhadas e, aos demais colaboradores que sempre me atenderam com presteza e paciência. Em especial, agradeço aos professores coordenadores Dr. Valcemiro Nossa e Dr. Talles Vianna Brugni, sempre dispostos e prestativos em todos os momentos requeridos.

Aos professores que participaram da banca de qualificação da tese, formada pelos professores Dr. Diego Boente Rodriques, Dr. Edvan Soares de Oliveira e Dra. Marcia Juliana D'angelo. Em especial, agradeço ao meu amigo José Mário Bispo Sant'Anna, cuja amizade iniciada no mestrado. Em seu nome, agradeço a todos os demais colegas pela parceria e companheirismo.

Obrigado a todos!

“Os que se encantam com a prática sem a ciência são como os timoneiros que entram no navio sem timão nem bússola, nunca tendo certeza do seu destino”.

(Leonardo di ser Piero da Vinci)

RESUMO¹

Esta tese é composta por quatro artigos: dois científicos, um técnico e um artigo extra que oferece um *insight*. São focados em gestão pública, governança, desempenho, regime de competência e corrupção na administração pública federal, com objetivo fornecer *insights* para o desenvolvimento de um modelo holístico. O primeiro artigo verifica o nível de aplicação do regime de competência nas unidades gestoras estaduais de saúde. Em um contexto atual onde transparência, responsabilização e prestação de contas são imperativos, este artigo revela o cenário atual e aponta caminhos para o aprimoramento nas perspectivas gerenciais e de supervisão. O segundo artigo analisa os fatores que influenciam a qualidade da governança, uma vez que a governança impacta no desenvolvimento socioeconômico, reduzindo pobreza e corrupção, oferecendo *insights* para fortalecer as instituições públicas e promover um ambiente mais propício ao progresso. O terceiro artigo aborda os fatores que influenciam a probabilidade de ocorrência de fraudes, lançando luz sobre a ameaça de corrupção, deslocando o foco para uma gestão de riscos. Ao analisar os fatores que influenciam a probabilidade de ocorrência de fraudes, a pesquisa oferece subsídios para a implementação de mecanismos proativos de prevenção e detecção de falhas. O quarto artigo é *insights* de um modelo holístico, com potencial para a formulação e avaliação de políticas públicas com foco no bem-estar social e econômico. Isso significa impulsionar o crescimento econômico, elevar a taxa de empregos, qualificar a força de trabalho e otimizar programas de transferência de renda. Os resultados obtidos demonstram falta de alinhamento e coordenação, o que impacta negativamente no desempenho governamental. Com o modelo proposto, será

¹ Partes dos resultados deste estudo foram publicados em:

Dalmonech, L. F. (2023, Novembro 29 a Dezembro 1). *Modelo para avaliação nível de aplicação do regime de competência nos registros contábeis: Processo decisório e prestação de contas* [Trabalho apresentado]. XVII Congresso ANPCONT, São Paulo, SP, Brasil.

Dalmonech, L. F. (2023, Novembro 22-25). *Verificação da aplicação do accrual basis accounting nas unidades hospitalares públicas: Proposta de modelo focado na gestão de custos* [Trabalho apresentado]. Business Technology Congress - III Congresso de Pesquisas Tecnológicas em Negócios, Vitória, ES, Brasil.

possível promover o alinhamento de forma coordenada, tanto na perspectiva gerencial quanto na de supervisão. Dessa forma, os gestores públicos poderão tomar decisões alinhadas com o bem-estar social e econômico da população, enquanto os órgãos de controle e os cidadãos terão melhores condições para monitorar e avaliar a gestão pública em relação aos objetivos propostos.

Palavras-chave: Brasil; governança e gestão pública; corrupção e fraude; regime contábil de competência; *accountability*.

ABSTRACT

This thesis consists of four articles: two scientific, one technical, and an extra article that provides an insight. These are focused on public management, governance, performance, the merit system, and corruption within the federal public administration, with the objective of providing insights for the development of a holistic model. The first article examines the level of application of the merit system in state-level health management units. In a current context where transparency, accountability, and reporting are imperative, this article reveals the current scenario and points out pathways for improvement in managerial and supervisory perspectives. The second article analyzes the factors that influence the quality of governance, given that governance impacts socioeconomic development by reducing poverty and corruption, offering insights to strengthen public institutions and promote a more conducive environment for progress. The third article addresses the factors that influence the probability of fraud occurrence, shedding light on the threat of corruption and shifting the focus to risk management. By analyzing the factors that influence the probability of fraud occurrence, the research offers subsidies for the implementation of proactive mechanisms for the prevention and detection of failures. The fourth article presents insights from a holistic model, the core of the dissertation, which integrates the dimensions mentioned initially. This model has the potential for the formulation and evaluation of public policies focused on social and economic well-being. This signifies boosting economic growth, raising the employment rate, qualifying the workforce, and optimizing income transfer programs. The results obtained demonstrate a lack of alignment and coordination, which negatively impacts governmental performance. With the proposed holistic model, it will be possible to promote alignment in a coordinated manner, from both managerial and supervisory perspectives. In this way, public managers will be able to make decisions aligned with the social and economic well-being of the population, while oversight bodies and citizens will have better conditions to monitor and evaluate public management in relation to the proposed objectives.

Keywords: Brazil; public governance and management; corruption and fraud; accrual accounting basis; accountability.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Governança pública: variáveis endógenas e exógenas	70
Quadro 2 - Orçamento Público: variáveis endógenas e exógenas.....	70
Quadro 3 - Grupo de Interesse.....	71
Quadro 4 - Outras variáveis	71
Quadro 5 - Outras variáveis do modelo.....	72
Quadro 6 - Outras variáveis do modelo.....	73
Quadro 7 - Resumo dos resultados da figura 9.....	75
Quadro 8 - Resumo dos resultados da figura 10.....	77
Quadro 9 - Hipóteses e resultados da pesquisa.....	86
Quadro 1 - Índices de Governança e Variáveis Construídas	148
Quadro 2 - Variáveis independentes dos modelos estatísticos	149
Quadro 3 - variáveis independentes dos modelos estatísticos.	151

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo didático da tese	22
Figura 2 - Diagrama da variável Gestor Público.....	60
Figura 3 - Diagrama da variável latente WGI	61
Figura 4 - Diagrama da Variável latente Governança pública TCU.....	61
Figura 5 - Diagrama variável latente Resultados.....	65
Figura 6 - Diagrama variável latente Orçamento.....	67
Figura 7 - Governança pública: modelo teórico.....	68
Figura 8 - Governança pública: modelo teórico integrado.....	69
Figura 9 - Modelo reduzido.....	75
Figura 10 - Modelo reduzido.....	77
Figura 1 - Estatística descritiva de variáveis binárias / ordinais politômicas	213
Figura 2 - Estatística descritiva de variáveis binárias / ordinais politômicas	214

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultados do modelo completo por frequência de termos	79
Tabela 2 - Variâncias SEM /MEE modelo completo	82
Tabela 3 – Covariâncias SEM /MEE modelo completo	82
Tabela 1 - Regressão VAR.....	154
Tabela 2 - Regressão Quantílica e Linear	157
Tabela 1 - Resultados obtidos nas regressões	214
Tabela 2 - Resultado do Linktest.....	224
Tabela 3 - Curva ROC	225
Tabela 1 - Regime de competência FES:despesa com pessoal	254
Tabela 2 - Teste t por ano da variável regime entre 2021 e 2022 – despesa com pessoal.....	254
Tabela 3 - Análise de Variância – ANOVA	255
Tabela 4 - Resultado do regime de competência: outras despesas.....	255
Tabela 5 - Resultado do regime de competência por ano de todas as UHPS: despesas com pessoal	256
Tabela 6 - Resultado do regime de competência e nº de especialidades	256
Tabela 7 - Resultado do regime de competência e número de leitos.....	257
Tabela 8 - Resultado do regime de competência geral das UHPS	257

LISTA DE SIGLAS

BACEN/BCB - Banco Central do Brasil

BM – Banco Mundial ou *World Bank*

CEIS - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas

CEIS - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas.

CFC - Conselho Federal de Contabilidade

CIG - Comitê Interministerial de Governança

CNEP - Cadastro Nacional das Empresas Punidas.

CRC-ES - Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Espírito Santo

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

FES - Fundo Estadual de Saúde e FNS - Fundo Nacional de Saúde

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEADATA - Base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

KOF - Indicador de Globalização. *KOF Globalisation Index*.

MPC - Ministério Público de Contas

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NGP/NPM - Nova Gestão Pública

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

SEM / MEE - Modelagem de Equações Estruturais

SIDRA - Sistema IBGE de Recuperação Automática

SIGA/SENADO - Sistema de Informações sobre Orçamento Público.

SIGEF – Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUS - Sistema Único de Saúde

TCE - Tribunal de Contas do Estado

TCU - Tribunal de Contas da União

TI - Transparência Internacional

UG – Unidade Gestora

UHPS: Unidades Hospitalares Públicas de Saúde

WGI - *World Governance Indicators*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL	17
MODELO HOLÍSTICO DE GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL SOB PERSPECTIVAS GERENCIAL E DE SUPERVISÃO	23
1 INTRODUÇÃO	24
2 ABORDAGENS TEÓRICAS E HIPÓTESES	27
2.1 LACUNAS NA LITERATURA E A PROPOSTA DO ESTUDO	32
2.2 GOVERNANÇA GOVERNAMENTAL (PÚBLICA).....	33
2.3 O PAPEL DOS GESTORES PÚBLICOS.....	36
2.4 ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO.....	37
2.5 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA.....	39
2.6 PODER POLÍTICO E PROCESSO DECISÓRIO.....	41
2.7 GRUPOS DE INTERESSE NA GESTÃO PÚBLICA.....	42
3 METODOLOGIA (PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS).....	42
3.1 INDICADORES DE GOVERNANÇA WGI.....	46
3.2 FONTES DE DADOS DE SÉRIES TEMPORAIS.....	51
3.3 OBTENÇÃO DE ACÓRDÃOS.....	52
3.4 FONTES DE DADOS DE ACÓRDÃOS.....	56
3.5 MODELAGEM DE EQUAÇÕES ESTRUTURAIS (SEM).....	57
3.6 MODELO TEÓRICO DESTE ARTIGO.....	59
3.6.1 Governança pública: variáveis latentes do modelo.....	59
3.6.2 Variáveis latentes de modelo: Resultado.....	62
3.6.3 Orçamento: variáveis latentes de modelo.....	65
3.6.4 Modelos econométricos.....	67
4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E RESULTADOS.....	74
4.1 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DO MODELO COMPLETO	79
4.1.1 Validação do modelo completo.....	83
4.1.2 Hipóteses testadas	84
5 DISCUSSÃO DIANTE DOS RESULTADOS OBTIDOS	87
5.1 GOVERNANÇA PÚBLICA E ORÇAMENTO	87
5.2 GOVERNANÇA PÚBLICA E AÇÕES DOS GESTORES (GESTOR).....	90
5.3 GOVERNANÇA PÚBLICA E DESEMPENHO	92

5.4 GESTOR PÚBLICO: RELAÇÃO COM ORÇAMENTO E DESEMPENHO	95
5.5 PARTICIPAÇÃO SOCIAL: RELAÇÃO COM ORÇAMENTO GESTORES PÚBLICOS	98
5.6 PODER POLÍTICO: RELAÇÃO COM ORÇAMENTO E GESTOR PÚBLICO.....	101
5.7 GRUPOS DE INTERESSE INFLUENCIAM NO ORÇAMENTO PÚBLICO	103
5.8 INDICADORES DE DESEMPENHO	108
5.9 OUTRAS VARIÁVEIS CONTEXTUAIS NO ORÇAMENTO, NA GESTÃO E NO DESEMPENHO	111
6 CONCLUSÃO	115
REFERÊNCIAS.....	118
ANEXO A – CAPTURA DE TELA DE RESULTADOS DAS BUSCAS NO TCU ...	130
DETERMINANTES DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL.....	131
1 INTRODUÇÃO	132
2 GOVERNANÇA PÚBLICA (GP, <i>PUBLIC GOVERNANCE</i>)	136
2.1 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA (GP).....	138
2.2 TRABALHOS SOBRE DETERMINANTES DA GOVERNANÇA PÚBLICA	139
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	143
3.1 CONSTRUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA	143
3.2 DADOS E FONTES.....	144
3.3 ESPECIFICAÇÃO DO MODELO E TÉCNICA.....	146
3.4 VARIÁVEIS DOS MODELOS ECONÔMICOS.....	148
3.5 MODELO REGRESSÃO QUANTÍLICA.....	151
3.6 ROBUSTEZ E VALIDAÇÃO DOS MODELOS	152
4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	153
4.1 RESULTADOS COM FREQUÊNCIA RELATIVA	157
5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	160
5.1 RESULTADOS PARA O ÍNDICE DE GOVERNANÇA (FREQUÊNCIA ABSOLUTA).....	160
5.2 RESULTADOS PARA O ÍNDICE DE GOVERNANÇA (FREQUÊNCIA RELATIVA).....	164

6 CONCLUSÃO	166
REFERÊNCIAS.....	169
APÊNDICE A - REGRESSÕES LOGIT, PROBIT, TOBIT	177
APÊNDICE B - REGRESSÕES QUANTÍLICA E PRAIS-WINSTEN	179
APÊNDICE C - REGRESSÕES QUANTÍLICA	180
ANÁLISE DOS DETERMINANTES DA CORRUPÇÃO NO BRASIL.....	181
1 INTRODUÇÃO	182
2 REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE CORRUPÇÃO E FRAUDES	187
3 DESENVOLVIMENTO DE HIPÓTESES	190
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	199
4.1 DADOS AMOSTRAIS.....	199
4.2 VARIÁVEIS DEPENDENTES DO MODELO ECONOMETRICO.....	200
4.3 VARIÁVEIS INDEPENDENTES DO MODELO ECONOMETRICO.....	201
4.4 MODELO ECONOMETRICO	207
5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	212
6 DISCUSSÃO DIANTE DOS RESULTADOS OBTIDOS	218
6.1 VALIDAÇÃO DO MODELO ECONOMETRICO	223
7 CONCLUSÃO	226
REFERÊNCIAS.....	227
APÊNDICE A - ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS BINÁRIAS E POLITÔMICAS	237
APÊNDICE B - ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS ARTIGO CORRUPÇÃO.....	238
APÊNDICE C - ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS ARTIGO CORRUPÇÃO	239
A IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME DE COMPETÊNCIA NAS UHPS: DIAGNÓSTICO SITUACIONAL E PROPOSTAS PARA SUA PLENA EFETIVAÇÃO	241
1 INTRODUÇÃO	243
2 REGIME DE COMPETÊNCIA E GESTOR PÚBLICO	247
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	251
3.1 JUSTIFICATIVA DA AMOSTRA E CONTEXTO DO ESTUDO	251
3.2 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS	252

3.3 PREPARAÇÃO DO BANCO DE DADOS E VARIÁVEIS.....	253
4 ANÁLISE TÉCNICA DA APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS	253
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO COM DIAGNÓSTICOS	258
6 PROGNÓSTICO PARA A SITUAÇÃO EVIDENCIADA.....	261
7 CONCLUSÃO	263
REFERÊNCIAS.....	266
6 CONCLUSÃO GERAL	2799

INTRODUÇÃO GERAL

Esta tese investiga a complexa intersecção entre governança pública, corrupção, orçamento e o papel do gestor no contexto da administração pública brasileira. Reconhecendo a relevância crescente do tema em economias emergentes, o trabalho propõe um modelo holístico para aprimorar a gestão pública sob as perspectivas gerencial e de supervisão, contribuindo para o avanço teórico e empírico da área. A originalidade desta tese reside tanto na abordagem metodológica quanto na construção de um modelo analítico aplicável à realidade brasileira.

O estudo é estruturado em quatro artigos interligados, cada um abordando uma faceta crucial:

- **Artigo 1: Modelo Holístico de Governança Pública no Brasil sob Perspectivas Gerencial e de Supervisão.** É Integração dos temas dos artigos – governança, orçamento, corrupção e gestor – em um modelo sistêmico (*insights*), que analisa suas interconexões e impacto no desempenho governamental. A Modelagem de Equações Estruturais (MEE) é a principal técnica quantitativa empregada para essa análise. Para o modelo funcionar é preciso ter governança forte, combate à corrupção e sistemas e capacitação de gestores públicos.
- **Artigo 2: Fatores que Influenciam a Qualidade da Governança Pública no Brasil.** Explora as lacunas conceituais e práticas da governança, desenvolvendo um **indicador de governança inovador** que combina

percepções, opiniões e a vasta experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) a partir da análise de seus acórdãos.

- **Artigo 3: Determinantes da Ocorrência de Corrupção no Brasil.** Investiga os fatores que influenciam a propensão à corrupção, um fenômeno que drena recursos e compromete a eficiência da máquina pública.
- **Artigo técnico 4: Implementação do Regime de Competência em Unidades Hospitalares Públicas de Saúde.** Analisa o nível de adoção do regime de competência, fundamental para a transparência e responsabilização, elementos que impactam diretamente a governança e a detecção de atos de corrupção.

A fundamentação teórica parte da Teoria da Agência (Jensen & Meckling, 1976), ampliando-se com a Teoria do Triângulo da Fraude, Teoria da Contingência, Teoria Geral dos Sistemas, Nova Gestão Pública, Teoria Institucional, Teoria dos Custos de Transação e Teoria da Escolha Pública. Essa abordagem multidisciplinar permite compreender os elementos que compõem a máquina pública e suas interações.

Desta forma, a literatura acadêmica sobre governança pública revela um campo de estudo dinâmico e multifacetado, com abordagens que variam do desenvolvimento conceitual à análise empírica de seus impactos. Embora haja um consenso de que a governança de qualidade é um fator fundamental para o desenvolvimento econômico e social, as pesquisas demonstram que seus efeitos são condicionados por múltiplos fatores, e que a própria definição e mensuração do conceito são alvos de debate (Koeswayo et al., 2024; Bilan et al., 2019; Al-Marhubi, 2004).

A literatura nacional e internacional tem avançado na normatização e institucionalização da governança pública, mas ainda carece de modelos teóricos abrangentes que articulem, de forma integrada, os principais elementos que influenciam o desempenho do setor público. Persistem lacunas conceituais, metodológicas e empíricas, especialmente no que se refere à avaliação da governança em nível microeconômico, à compreensão dos determinantes da corrupção e à aplicação do regime de competência como instrumento de transparência e responsabilização.

Especialmente no que se refere à avaliação da governança em nível microeconômico, à compreensão dos determinantes da corrupção e à aplicação do regime de competência como instrumento de transparência e responsabilização. Essa lacuna é particularmente evidente no contexto brasileiro, como demonstrado por Dalmonech (2023) ao analisar o baixo nível de adoção do regime de competência em unidades hospitalares, um elemento fundamental para a governança e a detecção de atos de corrupção.

Nesse contexto, a tese propõe a construção de um indicador de governança pública, baseado na análise empírica de acórdãos do TCU. Diferentemente de indicadores baseados exclusivamente em percepções ou *surveys*, o indicador aqui desenvolvido incorpora a experiência institucional acumulada da Corte de Contas, permitindo uma avaliação mais objetiva e contextualizada da governança no setor público brasileiro.

A análise empírica é fundamentada em um conjunto amplo e diversificado de dados, com destaque para os acórdãos do TCU, que abrangem fatos geradores entre

1987 e 2024, complementados por bases como IPEADATA, Banco Central do Brasil, *World Bank* (WGI), KOF Swiss Economic Institute, Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE/Sidra, Ministério do Planejamento e Orçamento, Tribunal Superior Eleitoral e dados abertos do governo federal (Brasil, 2016). A combinação de técnicas estatísticas permite uma análise empírica robusta e detalhada da governança pública, superando limitações de estudos anteriores.

A tese ancora-se na metáfora da “máquina pública”, composta por cinco engrenagens interdependentes:

- Orçamento público – mecanismo que canaliza os recursos financeiros para a ação governamental;
- Gestores públicos – agentes responsáveis pela tomada de decisão e implementação de políticas;
- Governança – conjunto de regras, diretrizes e mecanismos de controle que orientam o funcionamento da máquina;
- Corrupção – falha sistêmica que compromete a integridade e a eficiência do sistema;
- Resultados – indicadores de desempenho que permitem avaliar a eficácia da gestão pública.

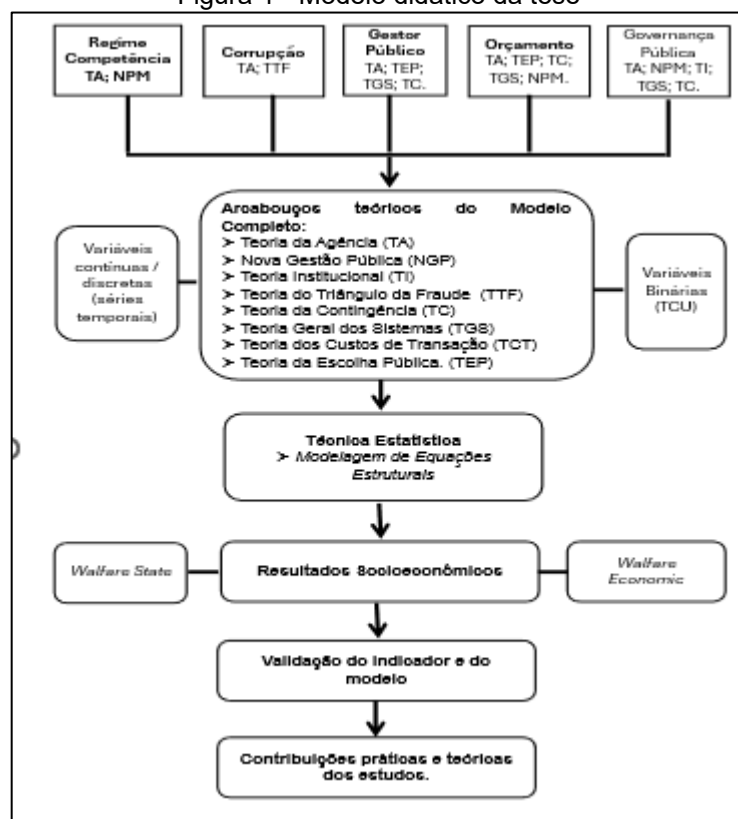
Essa visão sistêmica permite compreender como falhas em uma engrenagem afetam o funcionamento do todo, e como o alinhamento entre elas pode potencializar a geração de valor público. Os resultados desta pesquisa oferecem implicações práticas relevantes para gestores públicos, órgãos de controle, formuladores de políticas e a comunidade acadêmica. O modelo proposto pode subsidiar a formulação

e avaliação de políticas públicas mais eficazes, promover maior alinhamento entre decisões gerenciais e objetivos sociais, e fortalecer os mecanismos de transparência e responsabilização.

A tese abre caminhos para futuras investigações, como: (i) análise da governança em diferentes esferas e órgãos públicos; (ii) avaliação do impacto de mecanismos de governança sobre indicadores de desempenho; (iii) estudo da corrupção em diferentes entes federativos e poderes; e (iv) aprofundamento da adoção e uso do regime de competência em outras áreas da administração pública.

Ao acompanhar a evolução da governança no contexto da adesão do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), esta tese contribui para o debate sobre a geração de valor público e o fortalecimento institucional, oferecendo uma base teórica e empírica para a construção de uma administração pública mais eficiente, ética e orientada a resultados.

Figura 1 - Modelo didático da tese



Fonte: o autor (2025).

MODELO HOLÍSTICO DE GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL SOB PERSPECTIVAS GERENCIAL E DE SUPERVISÃO

RESUMO

Este artigo investiga as interações entre governança pública, atuação dos gestores, processo orçamentário, corrupção e desempenho do setor público, com base na Teoria do Crescimento Endógeno. A análise enfatiza a alocação eficiente de recursos e a eficácia das políticas públicas como elementos centrais para o fortalecimento institucional. A governança é abordada como mecanismo essencial para assegurar transparência, responsabilização e efetividade, enquanto a corrupção atua como força desestabilizadora, comprometendo os resultados governamentais independentemente da dimensão estatal. Os fatores analisados operam de forma interdependente, exigindo coordenação estratégica, monitoramento contínuo e avaliação sistemática. No contexto brasileiro, observa-se uma deficiência estrutural de alinhamento no governo federal, que limita a capacidade de transformar choques econômicos em ganhos de produtividade. Como consequência, o país enfrenta impactos persistentes em indicadores socioeconômicos como emprego, renda, alfabetização, PIB e IDH. Para aprofundar a análise, está sendo desenvolvido um indicador de governança que combina percepções internacionais (*World Governance Indicators* – WGI) com experiências nacionais (Tribunal de Contas da União – TCU). Esse indicador será integrado a um modelo holístico, capaz de capturar nuances institucionais e operacionais da gestão pública. A proposta visa oferecer uma ferramenta analítica robusta para avaliar o desempenho governamental e orientar políticas públicas mais eficazes, contribuindo para o avanço da governança e da qualidade institucional no Brasil.

Palavras-chave: governança pública; Brasil; orçamento e desempenho do setor público; indicador de governança; corruption and *accountability*.

ABSTRACT

This article investigates the interactions between public governance, the role of managers, the budgetary process, corruption, and public sector performance, based on Endogenous Growth Theory. The analysis emphasizes the efficient allocation of resources and the effectiveness of public policies as central elements for institutional strengthening. Governance is approached as an essential mechanism to ensure transparency, accountability, and effectiveness, while corruption acts as a destabilizing force, compromising government results regardless of the state's size. The analyzed factors operate interdependently, requiring strategic coordination, continuous monitoring, and systematic evaluation. In the Brazilian context, a structural deficiency in alignment is observed within the federal government, which limits the capacity to transform economic shocks into productivity gains. As a consequence, the country faces persistent impacts on key socioeconomic indicators such as employment, income, literacy, GDP, and HDI. To deepen the analysis, a governance indicator is being developed that combines international perceptions (World Governance Indicators - WGI) with national experiences (Federal Court of Accounts - TCU). This indicator will be integrated into a holistic model, capable of capturing the institutional and operational nuances of public management. The proposal aims to offer a robust analytical tool to evaluate government performance and guide more effective public policies, contributing to the advancement of governance and institutional quality in Brazil.

Keywords: public governance; Brazil; public budgeting and performance; governance indicator; corruption and Accountability.

1 INTRODUÇÃO

As complexas relações entre governança pública, a atuação dos gestores, o processo orçamentário, a corrupção e o desempenho do setor público, são estudadas por meio de um modelo holístico. O estudo parte da premissa de que a governança representa o sistema de direção estratégica, enquanto o gestor público opera a gestão

estatal, o orçamento fornece os recursos e os indicadores de desempenho servem como instrumentos de avaliação do valor público entregue.

Há uma clara convergência na identificação de diferentes paradigmas de governança que se sucedem historicamente. O modelo de Administração Pública Tradicional (TPA), focado na hierarquia e no controle, dá lugar à Nova Gestão Pública (NPM), que se orienta pela eficiência e pela lógica de mercado. O modelo mais recente, a Nova Governança Pública (NPG), emerge com um foco na colaboração, na criação de valor público em redes e na responsabilidade horizontal. Autores como Krogh e Triantafillou (2024) e Eckersley et al. (2024) utilizam abordagens dedutivas para desenvolver e refinar a NPG como um modelo de reforma e para analisar as relações de poder e de responsabilidade (*accountability*) inerentes a cada paradigma.

A relevância deste estudo reside na crescente demanda por práticas de governança capazes de assegurar transparência, responsabilização e efetividade na gestão pública, especialmente em países emergentes como o Brasil. A escassez de recursos e a complexidade institucional exigem modelos analíticos que integrem planejamento, execução e controle de forma coesa. O governo brasileiro tem reiterado a importância da governança como instrumento estratégico para a entrega de valor público, alinhando-se às exigências da OCDE por meio de decretos recentes (Brasil, 2005; 2020; 2023).

Apesar da rica literatura sobre gestão e desempenho público, persistem lacunas significativas. Uma das lacunas é a ausência de uma teoria micro orçamentária capaz de explicar os efeitos políticos e sociais sobre os gestores na elaboração e execução do orçamento. Diversos autores (Sudirman et al., 2019;

Alsharari, 2019; Cohen & Karatzimas, 2018; Srithongrung, 2018; Chen et al., 2017; Ríos et al., 2017; Harrison & Sayogo, 2014; Covalleski et al. 2013; Neshkova & Guo, 2012; Thurmaier, 1995) convergem nessa carência, reforçando a necessidade de a administração pública atualizar seu conhecimento e desenvolver novas políticas (Chen et al., 2014).

Em uma dimensão empírica, a literatura demonstra uma limitação geográfica, com escassez de estudos em países em desenvolvimento (O'Toole & Meier, 2015). A lacuna mais proeminente, no entanto, é a ausência de um modelo holístico que trate a administração pública como um sistema integrado.

Diante do exposto o objetivo deste artigo é “Desenvolver e testar um modelo holístico para analisar as relações entre governança, processo orçamentário, corrupção e desempenho público, no contexto do governo federal brasileiro.” O problema de pesquisa é: “Como integrar, em um modelo holístico fundamentado nas perspectivas gerencial e de supervisão, os elementos de orçamento público, regime de competência, atuação do gestor público e mecanismos de combate à corrupção, sob a lente da governança, para otimizar a entrega de valor público em um país emergente?”

A pesquisa propõe a criação de um indicador híbrido de governança, combinando percepções internacionais (*World Governance Indicators* - WGI) com evidências nacionais (TCU), aplicando a Modelagem de Equações Estruturais (SEM) para capturar a interdependência dessas variáveis. Essa abordagem visa oferecer uma ferramenta robusta para a avaliação do desempenho e a construção de políticas públicas mais eficazes.

Para atingir esse objetivo, o artigo está estruturado da seguinte forma: primeiramente, apresenta-se a fundamentação teórica que dá suporte ao modelo holístico; em seguida, detalha-se a metodologia, o processo de construção do indicador híbrido e a aplicação da SEM; na sequência, são apresentados e discutidos os resultados; por fim, são expostas as conclusões, as implicações do estudo e as sugestões para pesquisas futuras.

2 ABORDAGENS TEÓRICAS E HIPÓTESES

Este estudo estabelece um arcabouço teórico robusto para investigar as relações interdependentes entre governança pública, atuação dos gestores, orçamento, corrupção e desempenho no setor público brasileiro. A pesquisa é fundamentada em cinco correntes teóricas principais que, juntas, oferecem uma compreensão abrangente da gestão pública: a Nova Gestão Pública (NGP), a Teoria da Agência, a Teoria da Escolha Pública, a Teoria Geral de Sistemas, Teoria da Contingência e a Teoria do Contexto Organizacional, bem como a Teoria do Crescimento Econômico.

A Nova Gestão Pública (NGP), em sua base teórica, engloba conceitos como a Teoria da Agência (Jensen & Meckling, 1976) e a Teoria da Escolha Pública, dando ênfase a temas como auditoria, responsabilidade, eficiência, eficácia, economicidade e orientação para resultados (Laegreid et al., 2007; Anessi-Pessina et al., 2016; Sandström et al., 2018). Desde a década de 1980, a NGP forjou um novo consenso sobre o modelo de governança, motivado pelo desejo de tornar o setor público mais empresarial (Liu et al., 2022; Jensen, 2008). Essa abordagem promoveu a transição do conceito de “governo” para “governança”, visualizando o setor público como um

coordenador de redes de atores em vez de um mero executor de políticas, o que justifica a adoção de um modelo holístico alinhado a essa lógica.

Há uma clara convergência na identificação de diferentes paradigmas de governança que se sucedem historicamente. O modelo de Administração Pública Tradicional (TPA), focado na hierarquia e no controle, dá lugar à Nova Gestão Pública (NPM), que se orienta pela eficiência e pela lógica de mercado. O modelo mais recente, a Nova Governança Pública (NPG), emerge com um foco na colaboração, na criação de valor público em redes e na responsabilidade horizontal. Autores como Krogh e Triantafillou (2024) e Eckersley et al. (2024) utilizam abordagens dedutivas para desenvolver e refinar a NPG como um modelo de reforma e para analisar as relações de poder e de responsabilidade (*accountability*) inerentes a cada paradigma.

Neste contexto, o conceito de gestão de desempenho passou a ser central. De acordo com Jacobsen e Saultz (2016) e Moynihan (2008), o desempenho é um sistema que gera informações a partir de planejamento e medição, conectando-as aos pontos de decisão para influenciar ações. Essa conexão é fundamental para o sucesso das reformas de gestão que buscaram melhorar a eficiência e a eficácia. A NPG também promoveu uma perspectiva mais ampla da medição de desempenho, não se limitando a indicadores financeiros, e incentivou um foco maior em metas como a geração de emprego e renda, consideradas políticas sociais essenciais para reduzir a desigualdade e a pobreza.

A Teoria da Agência tem como fundamento a assimetria informacional para explicar a relação entre agentes (gestores públicos) e principais (cidadãos) (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021, 2022). O objetivo da governança pública,

portanto, é diminuir essa assimetria, alinhando objetivos e reduzindo conflitos entre as partes.

A Teoria da Escolha Pública, cujos principais autores são Gordon Tullock e James McGill Buchanan Jr. (1962), aprofunda essa análise ao destacar o comportamento oportunista dos agentes no mercado político, que buscam maximizar seus próprios interesses (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2020; Oudenampsen & Mellink; 2022; Thurmaier, 1995). Esse oportunismo é visível, por exemplo, na preferência de políticos por objetivos de curto prazo com propensão à irresponsabilidade fiscal (Brenton & Pierre, 2017).

Complementando essas teorias, a Teoria Geral de Sistemas permite a análise da administração pública como um sistema dinâmico e interdependente, no qual governança, gestão e orçamento operam de forma integrada. O conceito de gestão como uma “máquina pública” que interage com diversas partes é central a essa abordagem, onde o orçamento é o “combustível essencial” (Wang & Niu, 2020), o gestor público é a “figura condutora” e a governança é o “sistema de direção”. A Teoria do Contexto Organizacional, proposta por O’Toole e Meier (2015), reforça que o desempenho institucional é influenciado por variáveis contextuais e incentiva a construção de uma teoria geral da gestão pública adaptada a diferentes realidades. Essa teoria é particularmente relevante para o estudo de países em desenvolvimento, onde a literatura é escassa (O’Toole & Meier, 2015).

Apesar do uso comum dos *Worldwide Governance Indicators* (WGI), os resultados empíricos frequentemente se contradizem, evidenciando o quão sensível a governança é ao contexto. O impacto de indicadores específicos, como o Controle

da Corrupção e a Estabilidade Política, varia significativamente. Enquanto Koeswayo et al. (2024) e Marino et al. (2016) encontram uma relação positiva e significativa entre a qualidade da governança e a redução da corrupção ou o aumento do IDH. Bilan et al. (2019) apontam que esses mesmos indicadores podem ter um efeito negativo no crescimento econômico em certos contextos regionais. Essa discrepância reforça a ideia de que políticas universais são ineficazes e irrelevantes, dada a importância das tradições socioculturais e políticas (Al-Marhubi, 2004; Buta & Teixeira, 2020).

Outra divergência reside no papel da participação cidadã e da responsabilidade. Embora a literatura conceitual reconheça a importância da Voz e Responsabilização para a governança democrática (Santos & Rover, 2019; Filgueiras, 2018; Oliveira & Pisa, 2015, Marino et al., 2016) encontram evidências empíricas que desafiam essa ideia. Eles demonstram que, em países do BRICS e em municípios brasileiros, a participação pode se correlacionar negativamente com o crescimento do PIB ou com a eficiência na alocação de recursos públicos. Esta tensão entre a legitimidade democrática e a eficiência técnica reflete o risco de déficits democráticos quando os indicadores são impostos sem a participação popular.

A literatura também revela uma crítica significativa à validade e à utilidade dos modelos de governança. Buta e Teixeira (2020) apontam uma “dissonância entre os conceitos e os indicadores de governança”, notando que categorias conceituais importantes, como a “coordenação de stakeholders”, são pouco mensuradas, enquanto a “capacidade governamental” é um indicador ubíquo. Da mesma forma, Aguilera et al. (2024) sugerem uma reconceitualização do sucesso para além da eficiência financeira, valorizando o alcance de metas multifacetadas.

Esta crítica é corroborada por Goldfinch et al. (2012), que, por meio de uma revisão sistemática, encontram uma conexão fraca ou inexistente entre as agendas de boa governança, sua implementação e os resultados de desenvolvimento em países de baixa renda. A conclusão cética de que a agenda de boa governança não é uma condição necessária ou suficiente para a melhoria na prestação de serviços é reforçada pela evidência da falta de dados confiáveis em muitos desses contextos. Estes desafios demonstram que a governança é mais do que um conjunto de indicadores; é um processo complexo, contextual e sujeito a dinâmicas de poder e capacidade de implementação.

Neste cenário, o gestor público assume um papel estratégico na mediação de interesses e na implementação de políticas. Sua atuação transparente e responsável é essencial para reduzir a assimetria informacional e fortalecer os mecanismos de controle (Zweni et al., 2022; Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021, 2022; Bovens, 2007).

A gestão de finanças públicas, especialmente sob as normas IPSAS, é vista como um instrumento de governança que promove transparência e responsabilização (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2020; Anessi-Pessina et al., 2016). Nesse sentido, a adoção das IPSAS não apenas reforça a transparência, mas também se relaciona com as fontes de financiamento governamental, como investigado por Tawiah e Soobaroyen (2024), evidenciando o impacto da modernização contábil na estrutura fiscal do Estado. No entanto, o processo orçamentário é complexo e influenciado por diversas forças (Thurmaier, 1995), o que evidencia a necessidade de mais pesquisas (Anessi-Pessina et al., 2016).

2.1 LACUNAS NA LITERATURA E A PROPOSTA DO ESTUDO

Apesar da rica literatura sobre gestão e desempenho público, persistem lacunas significativas que a presente pesquisa busca endereçar. Uma das deficiências teóricas mais evidentes reside na ausência de uma teoria micro orçamentária que consiga explicar os efeitos políticos e sociais sobre os gestores na elaboração e execução do orçamento. Diversos autores (Sudirman et al., 2019; Alsharari, 2019; Cohen & Karatzimas, 2018; Chen et al., 2017) convergem nessa carência, reforçando a necessidade de a administração pública atualizar seu conhecimento para solucionar problemas sociais e desenvolver novas políticas (Chen et al., 2014).

Em uma dimensão empírica, a literatura demonstra uma limitação geográfica, com uma notável escassez de estudos em países em desenvolvimento, como o Brasil. O'Toole e Meier (2015), em sua revisão de artigos sobre gestão e desempenho, constataram que a grande maioria dos trabalhos utilizava dados de cenários norte-americanos ou europeus, com apenas três estudos fora desses cenários. Essa limitação restringe a capacidade de generalização e impede o desenvolvimento de uma teoria de gestão pública mais abrangente, validando a proposição de O'Toole e Meier (2015) de que o contexto tem um potencial explicativo crucial para o desempenho.

A lacuna mais proeminente, e que justifica a abordagem deste estudo, reside na ausência de modelos empíricos que capturem a administração pública como um sistema integrado. A literatura, embora rica em análises isoladas de variáveis como governança, orçamento, gestão, corrupção e desempenho, falha em capturar a interdependência e a dinâmica complexa desses elementos (Anessi-Pessina et al.,

2016; Neshkova & Guo, 2012). A fragmentação das análises impede a compreensão completa dos mecanismos que moldam as decisões de alocação de recursos e seus impactos socioeconômicos.

2.2 GOVERNANÇA GOVERNAMENTAL (PÚBLICA)

Não há consenso sobre a definição e os critérios de medição de governança, dada a variedade de abordagens na literatura (Stanica & Aristigueta, 2019). No entanto, o conceito é frequentemente associado a um processo que engloba a seleção de governos, o controle e monitoramento, a capacidade de formular e implementar políticas públicas, a responsabilização, e a transparência na tomada de decisões (IFAC, 2008, 2014, 2018; Kaufmann et al., 2010; 2011; Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021; 2022). A discussão sobre governança tem se expandido para além do setor público, estabelecendo conexões com outras esferas, como a governança corporativa e os princípios de ESG, como apontado por Kuzey et al. (2023), reforçando a natureza multifacetada do conceito."

Os princípios de governança pública determinam que as decisões sejam tomadas de forma aberta, com o envolvimento ativo dos cidadãos, para otimizar a alocação de recursos (Ríos et al., 2017). Isso exige o desenvolvimento de sistemas orçamentários transparentes, abertos à participação popular e respaldados por instituições e mecanismos de supervisão robustos. Contudo, Kaufmann et al. (2010) ressaltam que existem lacunas significativas entre as normas jurídicas e sua implementação, especialmente em países de economias emergentes.

A governança pública é um pilar para o desenvolvimento econômico, criando um ambiente propício para o setor privado e investindo em capital humano (Thompson & Rizova, 2015; Bayar, 2016).). A boa governança, ao fortalecer o estado de direito e a estabilidade política, impulsiona a eficiência governamental. Indicadores como “voz e responsabilidade”, que mede a capacidade dos cidadãos de escolherem seus representantes, são utilizados para avaliar essa relação e podem levar a gastos públicos mais cautelosos e, conseqüentemente, maior eficiência (Chang & Karim, 2012). No entanto, em economias emergentes, a sensibilidade excessiva do governo à opinião pública pode dificultar reformas necessárias, tornando a relação entre governança e eficiência complexa e contextual (Chang & Karim, 2012; Chang, 2014).

A relação entre governança e eficiência também é evidente em estudos setoriais. Chang (2014) investigou a influência da governança na indústria de energia elétrica na China e em Taiwan e concluiu que o “controle da corrupção” está associado ao aumento da eficiência na China, onde regulamentações extensas falham na implementação. Em contraste, a “eficácia do governo” não demonstrou impacto significativo, e em Taiwan, onde a aplicação das normas é rigorosa, ambos os indicadores não apresentaram efeitos relevantes. O estudo sugere que a qualidade da governança é um fator determinante para o desenvolvimento eficiente de setores econômicos. De forma semelhante, Baciú e Botezat (2014) analisaram a eficiência do setor público em países da União Europeia e concluíram que a eficiência não está diretamente relacionada ao volume de gastos, mas sim à gestão eficiente dos recursos.

No Brasil, a implementação efetiva da governança enfrenta desafios, apesar da preocupação demonstrada na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e em

decretos como o Decreto nº 9.203/2017, que estabelece mecanismos de liderança, estratégia e controle para a gestão pública. Por meio desse decreto criou-se o Comitê Interministerial de Governança (CIG) para propor diretrizes que visam aumentar a eficiência e a eficácia do setor público com base em princípios como responsabilidade, transparência e integridade. É relevante evitar o cenário relatado por Chang (2014), no qual regulamentações extensas não são acompanhadas de uma implementação eficaz.

Embora governança e gestão sejam conceitos distintos, eles possuem uma área de convergência na direção, planejamento, monitoramento e controle. A governança tem como área exclusiva a avaliação da gestão, enquanto a gestão se concentra na execução e na responsabilização pelos resultados. Assim, governança e gestão caminham juntas e alinhadas para entregar maior valor para a sociedade.

Com base na relação direta entre governança e resultados, as seguintes hipóteses são propostas:

H₁: Quanto maior a pontuação nos indicadores globais de governança, mais eficaz será a elaboração e execução do orçamento público.

H₂: Quanto maior a pontuação nos indicadores globais de governança, melhores serão as práticas de gestão aplicadas pelo gestor público.

H₃: Quanto maior a pontuação nos indicadores globais de governança, melhores serão os indicadores de desempenho do setor público.

2.3 O PAPEL DOS GESTORES PÚBLICOS

A partir dos fundamentos da Nova Gestão Pública (NGP), os governos têm aproximado a gestão pública da gestão privada para melhorar a eficiência, a eficácia e a prestação de contas (Sudirman et al., 2019; Ríos et al., 2017; Christiaens et al., 2010; Laegreid et al., 2007). Espera-se que gestores qualificados, com conhecimento técnico e aderência às leis, exerçam uma influência positiva no desempenho organizacional, alavancando recursos e estabelecendo metas claras (Neshkova & Guo, 2012; Johansen & Hawes, 2016; Sudirman et al., 2019).

As organizações públicas, por serem geralmente maiores e com cadeias de comando mais longas do que as privadas, são mais suscetíveis à assimetria informacional. Nesse contexto, o papel do gestor é ser participativo e proativo, aplicando boas práticas de gestão para garantir que as informações sejam adequadas e precisas para a formulação e implementação de políticas públicas (Alsharari, 2019; Johansen & Hawes, 2016; Chen et al., 2014). Para Thurmaier (1995), o gestor deve adotar uma abordagem abrangente nas decisões orçamentárias. No entanto, a ambiguidade de objetivos nas organizações públicas, decorrente de múltiplos atores com interesses divergentes (O'Toole & Meier), representa um desafio para a tomada de decisões.

A gestão eficiente de recursos públicos é fundamental para otimizar o desempenho do setor público (Baciu & Botezat, 2014). Avelleñada (2009) destaca que o papel do gestor é fundamental na alocação de recursos e na liderança, contribuindo diretamente para a melhoria dos resultados. Contudo, em alguns contextos, a

capacidade de um gestor de obter recursos extras depende de sua habilidade de negociação e de seu apoio político (Avelleñada, 2009; O'Toole & Meier, 2015).

Com base no papel estratégico dos gestores, as seguintes hipóteses são propostas:

H4: A atuação do gestor público influencia positivamente a elaboração e execução do orçamento.

H5: A atuação do gestor público tem influência positiva nos indicadores de desempenho.

2.4 ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

O orçamento público é, por essência, uma ferramenta multifuncional. Ele se destina ao cumprimento de obrigações, à mensuração de desempenho e ao avanço de mecanismos de controle (Wang & Niu, 2020). Contudo, essa função técnica coexiste com uma dimensão intrinsecamente política, onde o processo orçamentário é marcado pela disputa por recursos escassos entre diversas partes interessadas (Alsharari, 2019; Covalski et al., 2013; Neshkova, 2014; Smith & Jensen, 2017; Thurmaier, 1995).

A eficiência dos gastos públicos é uma preocupação global, pois tem um impacto direto sobre o crescimento econômico e o bem-estar social (Chan & Karim, 2012). Embora a literatura sobre a relação entre o tamanho do governo e o crescimento econômico seja ambígua, apontando para efeitos tanto positivos quanto negativos (Bergh & Henrekson, 2011; Colombier, 2015), a otimização dos recursos é fundamental. A eficácia orçamentária, portanto, exige uma fase de estratégia formal

com prioridades claras, que traduzam objetivos políticos em planos concretos para o futuro (Pallot, 2001; Zarei et al., 2022).

A análise dos estudos desse tópico revela uma base conceitual comum que enxerga o orçamento como uma ferramenta estratégica central para a eficiência administrativa e a geração de valor público. Há um consenso sobre a importância de enfrentar os desafios da previsão e execução orçamentária, que incluem a busca por maior precisão e o controle de desvios (Anessi-Pessina, 2016; Khudhair et al., 2025). As pesquisas também concordam que fatores situacionais são fundamentais para o sucesso das práticas orçamentárias, alinhando-se à Teoria da Contingência. Essa abordagem explica que a segurança razoável dos mecanismos de controle e a eficácia dos estilos de liderança é determinada por variáveis ambientais e comportamentais (Anessi-Pessina, 2016; Brenton, 2017).

Há uma convergência no reconhecimento do fator humano como elemento-chave. As decisões orçamentárias são influenciadas por vieses cognitivos (Alsharari, 2019), conflitos de metas entre gestores (Anessi-Pessina, 2016) e estilos de liderança (Brenton, 2017). A participação social, especialmente o engajamento dos cidadãos em processos participativos, emerge como um elemento essencial para a legitimidade e a efetividade das políticas públicas (Santolamazza et al., 2023; Brasil, 2019; 2023a).

Apesar desses pontos em comum, as pesquisas divergem significativamente em seus focos analíticos e conclusões específicas, o que enriquece a compreensão da complexidade do tema. As conclusões refletem essa diversidade. Anessi-Pessina (2016) aponta que a rigidez de controles orçamentários pode ser eficaz apenas em cenários de alta turbulência. Brenton (2017) e Saliterer et al. (2019) ressaltam que a

liderança equilibrada é fundamental para a implementação de práticas inovadoras, como o orçamento baseado em desempenho. Por fim, Santolamazza et al. (2023) trazem uma crítica relevante ao uso de ferramentas digitais em Roma, mostrando que elas priorizaram a eficiência administrativa (“e-governo”) em detrimento do diálogo e da cocriação de valor público (“governança digital”). Essas nuances evidenciam a necessidade de uma abordagem que integre a eficiência técnica com a participação democrática para maximizar o impacto do orçamento público.

Com base na sua função como instrumento de gestão, a seguinte hipótese é proposta:

H₆: O orçamento público influencia positivamente as ações dos gestores públicos.

2.5 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

A participação social é a expectativa de que os cidadãos tenham voz nas decisões orçamentárias (Ríos et al., 2017; Harrison & Sayogo, 2014; Brasil, 2019; 2023a). O capital social, entendido como as redes de confiança e relacionamento, pode tanto facilitar quanto dificultar a implementação de políticas públicas, dependendo de seu alinhamento com os objetivos do programa (O’Toole & Meier, 2015). A literatura sugere que a democracia direta e a participação cidadã induzem maior competição política e atenuam problemas de agência, resultando em maior eficiência na prestação de bens e serviços públicos (Asatryan & Witte, 2015).

Esta participação orienta as políticas públicas para processos e resultados, melhorando a alocação de recursos e promovendo a estabilidade fiscal (Ríos et al.,

2017; Neshkova, 2014; Neshkova & Guo, 2012). A transparência é um facilitador essencial desse processo, pois reduz a assimetria informacional entre agentes e principais, permitindo o controle e monitoramento das ações dos políticos (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021; 2022; Neshkova, 2014; Alt & Lassen, 2006). Contudo, a relação entre transparência, participação e resultados desejados ainda é ambígua e limitada na literatura (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021; 2022). A transparência é fundamental para a responsabilização, que vai além da simples prestação de contas, possuindo um forte senso de justiça (Bovens, 2007).

O monitoramento e controle por parte do Legislativo, dos tribunais de contas e do Ministério Público são relevantes para a eficiência da execução orçamentária, pois permitem que as demandas sociais sejam consideradas e evitam excessos por parte do Executivo (Zarei et al., 2022). Em um contexto em que a gestão de recursos públicos exige diligência e responsabilização, a conformidade legal é essencial. Entretanto, Zweni et al. (2022) argumentam que países como Brasil e Hungria, com forte tolerância à incerteza, podem ser menos inclinados a seguir regras.

Com base na importância da participação social, as seguintes hipóteses são propostas:

H₇: Há uma relação positiva entre o nível de participação social e a qualidade do processo de elaboração e execução orçamentária.

H₈: A participação social está positivamente associada à qualidade das práticas e ações dos gestores públicos.

2.6 PODER POLÍTICO E PROCESSO DECISÓRIO

Poder é a capacidade de grupos e indivíduos de fazer com que outros ajam de acordo com seus interesses (World Bank, 2017). Shokri (2017) diferencia o “poder sobre”, que se refere à dominação, do “poder para” e do “poder de”, que estão ligados aos direitos e à capacidade de reivindicá-los. Essa dinâmica é fundamental para a gestão pública, especialmente na alocação de gastos. A NGP busca fortalecer a capacidade dos governantes de monitorar e melhorar a gestão, mas a efetividade dessas reformas depende de fatores contextuais e da vontade política (Avelleñada, 2009; O'Toole & Meier, 2015).

A fragmentação do poder político exige que gestores públicos negociem com múltiplos atores e construam coalizões, o que é especialmente complexo em sistemas como o dos Estados Unidos (O'Toole & Meier, 2015). Embora o apoio partidário seja frequentemente esperado para impulsionar o desempenho, estudos mostram resultados contraditórios. Avelleñada (2009) descobriu que, em alguns casos, maior apoio eleitoral não se traduz em melhor desempenho, sugerindo que gestores podem recorrer a negociações e benefícios para garantir apoio político, levantando questionamentos sobre a responsividade dos governos ao eleitorado.

Com base na influência do poder político, as seguintes hipóteses são propostas:

H₉: O poder político tem relação positiva com a elaboração e execução do orçamento.

H₁₀: O poder político tem relação positiva nas ações dos gestores públicos.

2.7 GRUPOS DE INTERESSE NA GESTÃO PÚBLICA

Bergh e Henrekson (2011) argumentam que a presença de grupos de interesse organizados pode distorcer a economia, especialmente em países com grandes setores públicos. Esses grupos se envolvem em atividades para influenciar os resultados das políticas, mas não são partidos políticos (Berkhout et al., 2021). Embora os partidos políticos busquem o poder para implementar suas agendas (Congleton, 2015), eles possuem legitimidade democrática e uma base mais ampla, enquanto os grupos de pressão são mais homogêneos e menos abrangentes. Contudo, em alguns contextos, partidos políticos podem atuar como grupos de interesse, buscando benefícios seletivos para seus membros, como cargos públicos e favores políticos (Congleton, 2015).

Com base na influência desses grupos, a seguinte hipótese é proposta:

H₁₁: Grupos de interesse e de pressão influenciam a elaboração e a execução do orçamento público.

3 METODOLOGIA (PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS)

Com uma abordagem quantitativa e positivista, esta pesquisa emprega a Análise de Modelagem de Equações Estruturais (MEE) ou *Structural Equation Modeling (SEM)*, para investigar as interconexões entre orçamento, governança pública, gestor público e o desempenho da gestão pública federal. A variável "governança" é operacionalizada a partir da análise dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), enquanto dados socioeconômicos complementares serão coletados de fontes diversas. Adotando o acórdão do TCU

referente à Administração Pública Federal no uso de recursos públicos para a otimização do desempenho como unidade de análise, o estudo busca desvendar as relações causais e a intensidade das influências mútuas entre os construtos investigados no contexto da gestão federal brasileira.

O incrementalismo, segundo Anessi-Pessina et al. (2016), sugere que, devido à complexidade e incerteza envolvidas nas decisões políticas, os tomadores de decisão preferem fazer mudanças graduais e baseadas em experiências anteriores. Isso permite maior flexibilidade e adaptação às circunstâncias em constante mudança. Ao tratar a gestão pública como uma máquina (máquina pública) que interage com diversas partes, é possível uma análise mais sistemática e integrada dos diferentes elementos que compõem a gestão pública.

A mineração de texto, conforme definido por Gaikwad et al. (2014) e Costa et. al. (2024), é uma tecnologia que extrai informações úteis de bancos de dados textuais, transformando dados não estruturados em conhecimento aplicável. Ela se distingue da mineração tradicional de dados ao focar em padrões e conhecimentos não triviais presentes em documentos de texto, sendo também conhecida como descoberta de conhecimento em bancos de dados textuais. Uma das técnicas fundamentais na mineração de texto é a identificação de palavras-chave consolidadas na literatura.

Essa abordagem permite aos pesquisadores focarem em tópicos relevantes, filtrando grandes volumes de texto e extraíndo informações básicas sobre a frequência e distribuição de termos específicos. No entanto, a mineração de texto vai além da simples procura por palavras-chave. Ela busca descobrir padrões e relações complexas que podem não ser evidentes em uma análise superficial.

Neste contexto, os acórdãos do TCU podem ser vistos como os “raios-X” da máquina pública, revelando o funcionamento interno, os problemas, as soluções encontradas e os resultados obtidos. As abordagens teóricas incluem: Teoria da Agência (*Agency Theory*), Teoria da Escolha Pública (*Public Choice Theory*), Teoria Geral de Sistemas (*General Systems Theory*) e *New Public Management* (NPM). Essas teorias são integradas para fornecer informações relevantes para a prática e pesquisas futuras.

A escolha do governo federal justifica-se pelas competências exclusivas atribuídas à União, previstas nos artigos 21 e 22 da CRFB/88, que conferem ao governo federal um papel essencial na implementação de políticas públicas e nas transferências de recursos para os demais entes da federação por meio de diversos instrumentos legais definidos no ambiente legal.

A obtenção de dados nos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) é justificada por ser uma fonte oficial para a análise da gestão pública federal, permitindo avaliar as conformidades e os resultados dessas políticas, conforme o artigo 71 da CRFB/88. Os acórdãos do TCU são documentos oficiais que registram decisões e deliberações baseadas em auditorias, fiscalizações e análises de conformidade. As informações do TCU são “dados reais”, baseados em fatos e evidências, coletadas durante os processos de auditoria e fiscalização.

O Brasil, como República Federativa, tem como fundamento ou características, a divisão do poder entre um governo central (União), estados e municípios que compartilham o poder, estabelecido na CRFB/88. Os estados brasileiros não têm tanta autonomia como os dos Estados Unidos, o que significa que há entre os entes da

federação uma maior coordenação entre os níveis de governo para implementar políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal (Brasil, 1988).

A administração pública federal pode vincular fundos federais a estratégias de gestão de desempenho, fazendo com que todos os entes adotem essas políticas. A dimensão programática da governança orçamentária vincula-se aos seguintes princípios da OCDE: (i) orçamentos alinhados às prioridades estratégicas de médio prazo do governo; (ii) orçamento de capital para o desenvolvimento nacional, organizado de forma efetiva e coerente; e (iii) avaliações de desempenho como parte integrante do processo orçamentário. (Moraes et. al. 2024).

No modelo holístico desenvolvido, relaciona-se, no diagrama, dados do governo federal com indicadores nacionais, uma vez que os investimentos do governo federal, diante de sua capacidade fiscal, impactam nos indicadores nacionais. (Vieira, 2020). Peres e Santos (2020) afirmam que a receita da União equivale a 55%, Estados (25%) e municípios (20) %.

Além disso, D'Albuquerque e Palotti (2021, p. 2) citam que:

Essa capacidade de normatização e coordenação da União sobre as políticas executadas pelos governos subnacionais está ancorada na própria Constituição Federal, que constrange o comportamento dos governos subnacionais, ou por meio dos recursos fiscais empregados como instrumento de indução das escolhas dos governos subnacionais, de modo a fazê-los convergir em direção aos objetivos do governo central. Isso tudo a fim de promover regras homogêneas de operação no território nacional visando à implementação das políticas, desenhadas sob o formato de sistemas de políticas públicas.

Assim, o campo de estudo é a administração pública federal brasileira, considerada de forma agregada. Unidade de Análise: A intensidade de governança

pública nos acórdãos do TCU, operacionalizada como a razão entre a frequência de palavras-chave relacionadas à governança e o número total de frases em cada acórdão. A análise baseia-se nos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) relacionados à governança pública, a partir dos quais são extraídos termos e elementos que subsidiam a construção de uma variável composta de “governança”. Essa variável é integrada (combinada) aos *Worldwide Governance Indicators* (WGI), com o objetivo de desenvolver um modelo holístico da governança pública. A modelagem é operacionalizada por meio da Modelagem de Equações Estruturais (SEM), utilizando o *software Stata*, permitindo a análise simultânea de múltiplas relações causais entre os constructos teóricos e empíricos.

3.1 INDICADORES DE GOVERNANÇA WGI

Para a governança, foram utilizados os indicadores *Worldwide Governance Indicators* (WGI), cujos valores variam entre -2,5 e +2,5. Para Mitra (2013) as medidas que definem a governança de forma mais ampla estão os Indicadores de Governança Mundial (WGI) do Banco Mundial.

Os WGI abrangem seis dimensões de governança: (1) Voz e Responsabilidade (*Voice and Accountability*); (2) Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo (*Political Stability and Absence of Violence/Terrorism*); (3) Efetividade do Governo (*Government Effectiveness*); (4) Qualidade Regulatória (*Regulatory Quality*); (5) Estado de Direito (*Rule of Law*); e (6) Controle da Corrupção (*Control of Corruption*). (Kaufmann & Kraay, 2023; Handoyo, 2023).).

No campo empírico, a maioria dos estudos demonstra uma dependência significativa dos *Worldwide Governance Indicators* (WGI), como principal ferramenta de mensuração. Essa dependência ressalta a ampla aceitação dos WGI como uma medida comparativa global, apesar das críticas conceituais sobre sua capacidade de capturar a totalidade do fenômeno (Buta & Teixeira, 2020). Autores como Al-Marhubi (2004), Marino et al. (2016), Mehmood et al. (2022) e Koeswayo et al. (2024) utilizam os WGI para investigar a relação entre a governança e diversas variáveis de resultado, como crescimento econômico, desenvolvimento humano, estabilidade macroeconômica e corrupção.

O IGOV é outro indicador criado para governança, formado por termos obtidos nos acórdãos do TCU. São eles: indicadores de conformidade (*compliance*), controle, responsabilidade, *accountability* e transparência, com valores entre 0 e 1 (*dummies*). Agregou-se, ainda, o Índice de Percepção de Corrupção (IPC) publicado pela Transparência Internacional. Essas variáveis formarão o indicador de governança desta tese, utilizando a técnica de análise de componentes principais (PCA - *Principal Component Analysis*), ou soma, após os devidos ajustes, bem como a normalização e a padronização.

A construção de um indicador composto que combina o Índice de Governança Mundial (WGI) com um índice derivado da análise de termos relacionados à governança nos acórdãos do TCU permite uma análise mais robusta e abrangente do nível de governança do Brasil. Os WGI, embora abrangentes, podem ser influenciados por vieses de percepção, enquanto os dados do TCU, apesar de objetivos, podem não capturar todas as dimensões da governança. A combinação de ambos permite obter uma visão mais completa e precisa da realidade da governança em um determinado

país. Deste modo, a justificativa para união do WGI (baseado em percepções e opiniões) com os acórdãos do TCU (empíricos), proporciona uma visão mais abrangente e equilibrada, integrando percepções subjetivas com evidências objetivas.

Para construir um indicador de governança global, foram realizadas várias etapas.

- I. **Análise de Conteúdo e Extração de Dados:** foram analisados 1927 acórdãos do TCU, obtidos por meio de buscas específicas na ferramenta de pesquisa integrada, utilizando as palavras-chave “orçamento orçamentário plurianual. SUMARIO” e “gestão orçamentária” no período de 01/01/1994 a 31/05/2024. A extração de texto (frases) dos acórdãos foi realizada utilizando o Python com as bibliotecas `PyPDF2`, `re` e `nltk` (ou similar).
- II. **Identificação e Contagem de Palavras-Chave:** as palavras-chave relacionadas à governança foram identificadas e classificadas, atribuindo-se valor 0 ou 1 e posteriormente a frequência de ocorrência em cada acórdão foi calculada utilizando o *software* Stata®. Inicialmente, os dados extraídos do Python® foram formatados em arquivos Excel®, tendo como unidades as frases, para facilitar a importação para o Stata®.
- III. **Depois de codificada as variáveis,** o banco de dados obtidos foi dividido em dois bancos de dados. Um banco de dados com as variáveis binárias e outro com as variáveis discretas / contínuas para facilitar as convergências. Para unir posteriormente os dois bancos de dados a chave usada foi o número e ano do acórdão e o fato gerador.

- IV. Para cada acórdão individualmente foi feito a soma da frequência da palavra-chave: contou-se o número de frases dentro daquele acórdão onde a palavra-chave aparece, ou seja, soma-se os valores “1” obtidos para a palavra em cada frase do acórdão. Assim foi feita para as demais palavras-chave.
- V. Análise de Componentes Principais (PCA) para Governança do TCU: obtida e corrigida a direção das variáveis, se for o caso, após entendimento do contexto em que a palavra-chave aparece. Isso pode envolver refinar a definição, inverter a variável, por exemplo. Após os ajustes será aplicada a Análise de Componentes Principais (PCA) às variáveis binárias que indicam a presença das palavras-chave de governança nos acórdãos, ou, ainda, a soma simples. O objetivo é identificar componente(s) principal(is) que representasse(m) a dimensão de governança capturada nos dados do TCU denominada Gov. A escala de qual componente principal resultante usar será por meio do critério do autovalor (*Eigenvalue*).
- VI. Depois de obtido o indicador de governança dos acórdãos do TCU serão juntados os indicadores do TCU com WGI, sendo este último o peso. Para isso é preciso que estejam na mesma escala para ser aplicado a pca, portanto, aplicar-se-á a técnica de normalização ou padronização. Antes, é preciso somar ou aplicar a Análise de Componentes Principais (PCA) para os WGI, formando o WGI juntado ou global. Depois é que será feita a normalização ou padronização e a junção com o indicador obtido no TCU, aplicando, posteriormente a soma ou o PCA para juntar

com o *Worldwide Governance Indicators* (WGI) para criar um indicador de governança global. A utilização de um ou de outro método será em função dos resultados apresentados no modelo.

VII. Correlação e Ajuste: Será certificada a direção da variável obtida no TCU para ver necessidade de ajuste antes da junção. Por exemplo, se um valor mais alto no WGI indica melhor governança, um valor mais alto na variável do TCU representa “governança ruim ou fraca”, será preciso inverter antes de ser combinado. Depois de verificada a correlação será feita a normalização, redimensionada para assumir valores entre 0 e 100, sendo 0 o pior e 100 o melhor, ou mantendo os valores entre 0 e 1, em todo caso, seguindo os passos de Mitra (2013).

A construção de qualquer indicador composto levanta uma série de questões, como a seleção de dimensões e indicadores, pesos, o processo de normalização e o tratamento de variáveis ordinais, entre outras coisas (OECD, 2008; Handoyo, 2023). Mas, os *Worldwide Governance Indicators* (WGI) do *World Bank Group* são uma compilação global de dados que capturam as percepções de cidadãos, empresas e especialistas sobre a qualidade da governança, oferecendo uma visão geral da qualidade da governança. O indicador derivado dos acórdãos do TCU aprofunda a análise da dimensão institucional, especialmente no que diz respeito à efetividade dos mecanismos de controle e à qualidade da regulação.

A combinação destes indicadores, que complementam dados objetivos e subjetivos, resulta em um indicador híbrido capaz de superar as limitações de cada indicador individual. Ao incorporar tanto as percepções dos atores quanto os dados concretos sobre o cumprimento das normas e a qualidade da gestão pública, esse

indicador híbrido oferece uma visão mais precisa e confiável da realidade da governança em um determinado país, que nesta tese é o Brasil.

Esta combinação permite não apenas identificar os pontos fortes e fracos da governança de um país, mas também monitorar as mudanças ao longo do tempo e comparar o desempenho entre diferentes países. Ao construir um indicador mais robusto e confiável, é possível subsidiar a formulação de políticas públicas mais eficazes e transparentes, fortalecendo a *accountability* dos governantes. Adicionalmente, essa abordagem contribui para o desenvolvimento de um marco conceitual mais sólido para a análise da governança, incentivando novas pesquisas e debates sobre o tema.

3.2 FONTES DE DADOS DE SÉRIES TEMPORAIS

As séries temporais foram obtidas das seguintes fontes: IBGE/Sidra, Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ipeadata, Banco Central do Brasil (BCB), *World Bank Group*, *KOF Swiss Economic Institute*, Ministério do Planejamento e Gestão (MPOG), Transparência Internacional, dados abertos do governo federal (Brasil, 2016) e Siga/Senado Federal. As demais variáveis foram extraídas de 1927 acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU). As variáveis estão adiante nos Quadros de 1 a 6. Nos EUA os autores Jacobsen e Saultz (2016) afirmam que os dados são coletados e divulgados regularmente, uma sugestão que deveria ser seguida no Brasil.

3.3 OBTENÇÃO DE ACÓRDÃOS

Flick (2013) afirma que o primeiro passo é identificar os documentos relevantes para a pesquisa, verificar se estão armazenados e acessíveis e que atendam aos propósitos da pesquisa. Flick (2013) argumenta, ainda, que os métodos quantitativos visam abranger os fenômenos em suas frequências ou distribuições.

Seguindo esses passos identificou-se os acórdãos do TCU. Cabe ao TCU, dentre outras atribuições, de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88 (Brasil, 1988), avaliar e julgar as contas anuais do presidente da República, julgar contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O foco da pesquisa é na administração pública federal, administração direta e indireta, como autarquias, ministérios e empresas públicas, abrangendo o uso de recursos públicos federais.

Costa et al. (2024) afirmam que os formuladores de políticas públicas precisam tomar decisões com base em dados incompletos devido ao atraso usual na publicação de estatísticas oficiais, sendo apresentado como alternativa para este fato a utilização do *Google Trends*, que tem se apresentado como uma alternativa válida. Dados do *Google Trends* como preditores de desemprego serviram para prever a crise de 2008 e a pandemia da Covid-19 (Agência Senado, 2022; Brasil, 2020; Congresso Nacional, 2021; Senado Federal, 2021). A justificativa para usar palavras-chave e termos de acórdãos do TCU é motivado também por Choi e Varian (2012) e Costa et al. (2024), que obtiveram índice de séries temporais do volume de consultas por usuários usando

o *Google Trends* para estatísticas macroeconômicas. Para isso utilizaram termos de busca durante determinado período em determinada região geográfica.

Askitas e Zimmermann (2009) exploraram dados de atividade na *internet* para previsão de desemprego, afirmando haver forte correlações entre pesquisas por palavras-chave e taxas de desemprego na Alemanha, em níveis simples e parcimonioso. Para Gunter et al. (2019) é possível melhorar modelos de previsões de demanda turística com informações complementares de *likes* do Facebook e palavras-chave do *Google Trends*, ambas utilizadas como preditores no modelo.

Qin et al. (2023), desenvolveram modelos para previsão do preço do petróleo, utilizando informações adicionais do *Google Trends* e afirmaram que os resultados de métodos que utilizam essas informações foram melhores, justificado pelo fato de que ele pode fornecer informações mais úteis. Já He et al. (2022) utilizaram como preditores as palavras-chave no *Google Trends* para prever preços no mercado de madeiras, afirmando que os modelos de aprendizado profundo podem capturar melhor as tendências e fornecer previsões mais precisas.

Diante do exposto, o *Google Trends* (GT) fornece acesso a informações (volume de consultas por palavras-chave) agregadas, ao longo do tempo. Com isso é possível capturar informações relevantes para a pesquisa sem custo. Portanto, para Choi e Varian (2012), He et al. (2022) e Costa et al. (2024), o índice *Google Trends* é usado para prever indicadores econômicos e socioeconômicos. Para Coupé (2018) o uso da metodologia deve permitir coletar dados para pesquisas futuras, pois pequenos desvios não afetam materialmente as contribuições do artigo e o artigo torna-se replicável.

Portanto, o GT é uma ferramenta que identifica tendências e interesses da sociedade, mas, não se aprofunda nas causas e consequências. Por outro lado, os acórdãos do TCU fornecem informações sobre casos concretos e em um contexto político, econômico e social específico. Desta forma, por meio destes acórdãos é possível avaliar os impactos das decisões tomadas pelos gestores públicos e avaliar os resultados destas decisões.

Assim, para obtenção das variáveis necessárias para o desenvolvimento deste trabalho foi necessário, primeiramente, obter os acórdãos. Para isso foram utilizados as palavras-chave e o período dos acórdãos. A pesquisa integrada é feita no *link* <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>>. Neste *link* foi realizada a pesquisa com as palavras-chave: “orçamento orçamentário plurianual. SUMARIO”, abrangendo o período de 01/01/1994 a 31/05/2024. Foram obtidos 1808 acórdãos. Outra busca foi feita usando “gestão orçamentária”. assunto, no mesmo período, obtendo 976 acórdãos, totalizando 2784 acórdãos. A busca para obter esses resultados deve ser exatamente como digitado e na pesquisa integrada. Por exemplo, a busca sem aspas, retornou com um número maior de acórdãos, incluindo resultados que continham as palavras “gestão” e “orçamentária” em diferentes ordens e contextos.

Os acórdãos obtidos foram juntados e as duplicidades eliminadas, restando 1927. Destes acórdãos foram retiradas frases que continham as seguintes expressões: Processo, Ano, data, Exercício, Transporte, Político, Educação, Saúde, Segurança, Saneamento, compliance, Social, Privado, Público, Direito, Mecanismo, Controle, Ministério, Contas, sociedade, Ilegal, conformidade, Análise, irregular, Recurso, Receita, Despesa, Resultado, Meta, superposição, conflito,

Despesas/Receita, Dívida/PIB, boa-fé, má-fé, Sustentabilidade, Crédito, Resto, Multa, Punição, determinação, recomendação, Governança, Tecnologia, Sistema, Infraestrutura, Covid, gestor, ganho, indicador, Desempenho, PIB, População, IDH, Estratégia, Planejamento, Financia, Coordenação, Aspecto, Financeiro, Econômico, Caixa, Regime, Corrupção, Orçamento, Ambiente, Fortes, Força, Fracos, Fraqueza, Oportunidade, Ameaça, risco, Vulnerabilidade, Alavancagem, Determinação, LOA, Diretrizes, LDO, Plurianual, PPA, critérios, decisão, Estruturação, alinhamento, instrumento, lacuna, mapeamento, governo, objetivo, responsabilidade, riscos, Decreto, interessado, responsável. Desta forma, o banco de dados formado passou a ter 153.721 observações e 174 variáveis.

Posteriormente, esse banco de dados foi dividido em duas partes. Uma parte formada por variáveis contínuas / discretas e outra parte por variáveis binárias. O banco de dados de variáveis binárias foi formado somando as palavras-chave por acórdão. Portanto, passou-se a ter a frequência de palavras-chave por acórdão, não mais por frases dos acórdãos. Desta forma, formou-se um banco de dados com 1764 observações. A chave primária (*foreign key*) usada para relacionar (vincular) dados entre os bancos de dados com variáveis binárias e contínuas / discretas foi o número e ano dos acórdãos e o ano do fato gerador. Com essa chave foi possível combinar os dois conjuntos de dados em um único banco de dados por frequência. Desta forma, foram obtidos dois bancos de dados: o primeiro com 153.721 e o modificado por frequência (combinado) com 1764 observações.

3.4 FONTES DE DADOS DE ACÓRDÃOS

Seguindo o tópico anterior, as palavras-chave obtidas foram transformadas em variáveis binárias. Essa transformação ocorreu da seguinte forma: se na frase constar a palavra-chave, é dado o valor um (1); e, caso contrário, zero (0). Esse mesmo procedimento foi aplicado nas demais variáveis que são as palavras-chave. No caso de gestor público, essa variável foi formada por termos. Assim, a variável gestor público (gestorp, gestor) recebe valor 1 (um) se na frase houver funções do gestor público, como planejar, organizar, dirigir, controlar, coordenar e zero caso contrário. Portanto, a variável gestor público é formada por um termo ou conjunto de palavras-chave que representam os conceitos de interesse.

A variável Governança (governança) foi obtida da forma já explicitada, aplicando valor 1 (um) se houver a palavra governança na frase e valor zero (0) caso contrário. Mas, também foi obtida por meio de componentes principais (PCA) conforme explicitado. Já o Orçamento foi obtido por meio de séries históricas do orçamento e variáveis como poder político, participação social, grupos de interesse e ideologia, usando modelo reflexivo e formativo na técnica de modelagem de equações estruturais (MEE / SEM).

Combinou-se, assim, técnicas de análise de texto com análise de séries temporais. As palavras-chave foram definidas de acordo com as abordagens teóricas aplicadas. Para identificação e extração de palavras-chave utilizou-se do *prompt do Python*, usando bibliotecas *PyPDF2* para extração de textos, *regex* e tokenização para buscar padrões em textos, com análise semântica parcial, identificando termos específicos no texto. A biblioteca Pandas é usada para criar um *dataframe*,

armazenando os resultados da extração é usado o `xlswriter` para salvar o(s) arquivo(s).

Além disso, houve o alinhamento temporal das variáveis binárias criadas de acordo com número e ano do acórdão e do fato gerador (ID), de forma a poder relacionar as variáveis binárias obtidas com as séries temporais necessárias para o desenvolvimento deste artigo da tese, conforme já explicado no tópico anterior. Ao transformar o texto dos acórdãos em dados quantitativos, é possível identificar padrões, tendências e relações que seriam difíceis de detectar de outra forma. Como os acórdãos são formais e técnicos, não houve exigência de técnicas de desambiguação.

Relevante destacar que ao ampliar o número de observações, houve aumento da granularidade dos dados. Todavia, foi mantida a consistência, pela agregação dos dados por frequência e ano do fato gerador, que constam no banco de dados combinado. Para juntar os dados dos acórdãos com os WGI usou-se o PCA (*Principal Component Analysis*), logo após usar a normalização de dados.

3.5 MODELAGEM DE EQUAÇÕES ESTRUTURAIS (SEM)

A relação entre orçamento, governança pública, gestor público e desempenho será analisada utilizando a Modelagem de Equações Estruturais (SEM) no *software Stata*®. O modelo SEM irá testar as relações diretas e indiretas entre esses construtos e variáveis, incluindo a influência do orçamento e da governança pública no desempenho, o papel do gestor público na governança e no desempenho, e a relação entre as variáveis de governança e o processo orçamentário.

Para Kaufmann e Kraay (2008; 2011; 2023) os indicadores baseados em regras têm a virtude da clareza: ou uma determinada regra existe ou não existe. Com o SEM é possível examinar as relações das variáveis ou *constructos*, permitindo regressão, análise de caminho e análise fatorial, com foco em estruturas teóricas representadas por fatores latentes. (Zweni et al. 2022).

A SEM pode ser vista como uma combinação de análise fatorial e regressão (ou a ampliação dessas para a análise de trajetórias ou caminhos). (Stata, 2005). Essa técnica permite desenvolver *constructos* latentes, utilizada para analisar relações complexas entre variáveis, tanto observadas quanto latentes e, ainda, analisar dados de diferentes naturezas. (Hair et al., 2021).

Os modelos reflexivos e formativos foram desenvolvidos de acordo com as abordagens teóricas e validados segundo estatísticas de qualidade de ajustamento de modelo. As variáveis foram padronizadas, dadas as diferenças de escalas e magnitude. Desta forma, no banco de dados com 153.721 observações, as variáveis binárias permaneceram sem padronização e as contínuas foram padronizadas. No banco de dados formado por frequência, 1764 observações, todas as variáveis foram padronizadas. Com isso é esperado melhorar a estabilidade numérica dos *algoritmos* de estimação, aumentando as chances de convergência do modelo, dada a sua complexidade.

Para otimização foram utilizadas as técnicas presentes no software utilizado que são: nr (*Newton-Raphson*), bhhh (*Berndt, Hall, Hall, Hausman*), dfp (*Davidon-Fletcher-Powell*), e bfgs (*Broyden-Fletcher-Goldfarb-Shanno*), todos são algoritmos de otimização. Usou-se, ainda, a opção *difficult*, usada dada a possibilidade para reduzir

o número de iterações e levar à convergência em um ponto bom (isto é, côncavo). (STATA, 2005).

3.6 MODELO TEÓRICO DESTE ARTIGO

O modelo teórico tem como variáveis latentes “ORÇAMENTO” e “RESULTADO”. A construção do modelo, destacando as partes relevantes estão nas figuras 1 a 5.

3.6.1 Governança pública: variáveis latentes do modelo

A variável Governança tem como fatores obtidos nos acórdãos, em um modelo reflexivo e/ou formativo (Hair et al., 2021), formado pelas variáveis transparência, controle, controle institucional, responsabilização, conformidade (*compliance*) e *accountability*. Transparência é obtido nos acórdãos e é formada também por expressão como publicações em diários e jornais. Responsabilização também está relacionada com punições.

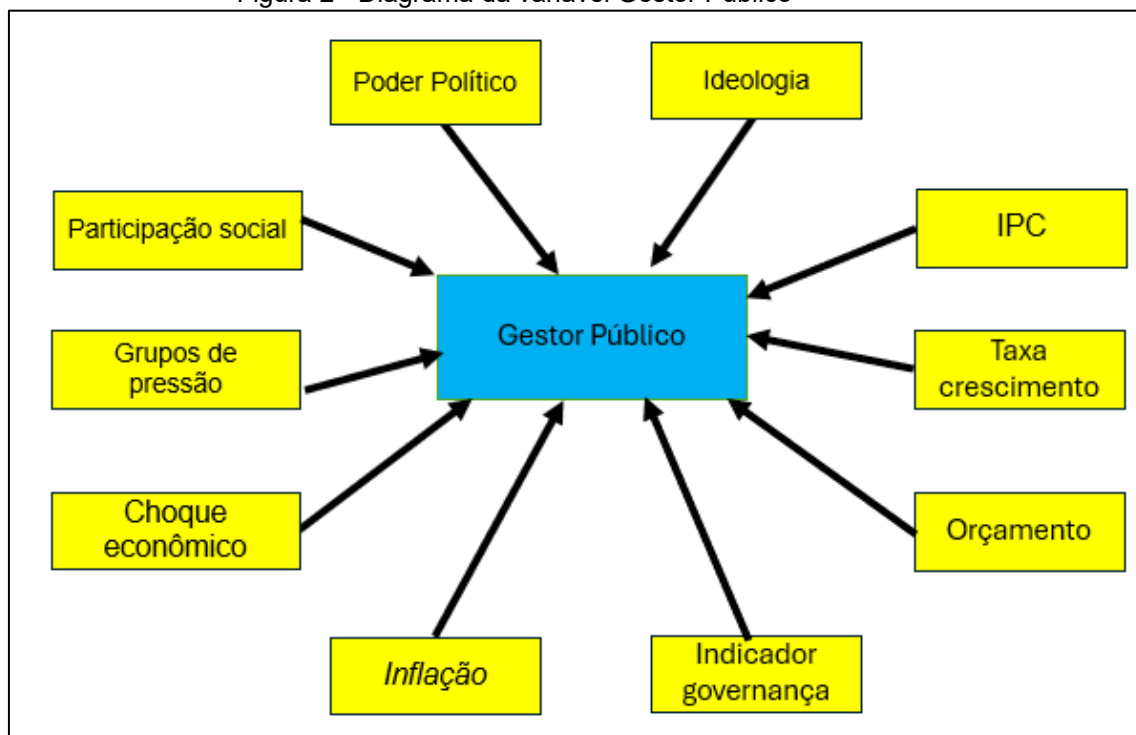
Justifica-se os fatores controle interno, controle externo, conformidade, transparência, responsabilização e prestação de contas uma vez que as boas práticas de governança pública estabelecem um ambiente que promove uma segurança razoável. Desta forma, a governança estabelece diretrizes e estratégias, procedimentos que fortalecem os controles internos e externos, de forma que as políticas públicas possam entregar maior valor para a sociedade.

Além do mais, a governança define as normas e os padrões que a organização deve seguir, promovendo a conformidade com leis e regulamentos. Isso inclui a

implementação de sistemas de monitoramento e relatórios que assegurem que a organização está em conformidade com os requisitos normativos. A transparência é um princípio fundamental da governança, que exige a divulgação clara e precisa das informações relevantes para todos os interessados.

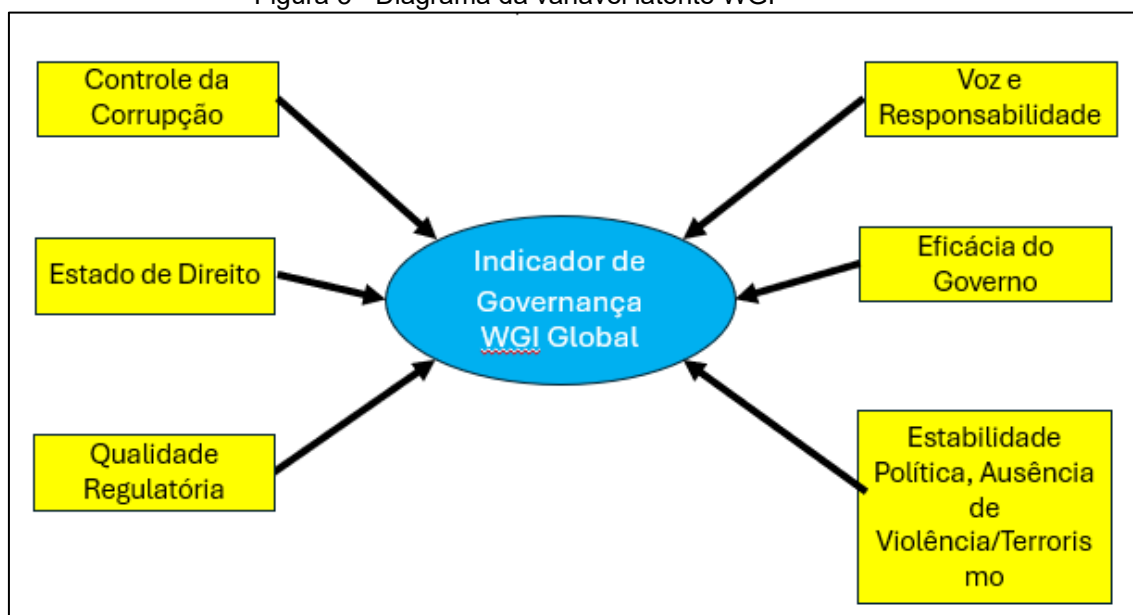
A boa governança promove a transparência ao estabelecer políticas de comunicação e relatórios que garantam que as informações sejam acessíveis e compreensíveis. No que se refere à responsabilização, a governança cria um sistema de responsabilização onde os gestores são responsáveis por suas ações e decisões. Isso é alcançado através de mecanismos de supervisão e avaliação de desempenho que assegurem que os gestores atuem no melhor interesse da administração pública, entregando maior valor para a sociedade. As figuras 2 a 4, abaixo, permitem melhor entendimento da forma como estão as relações entre as variáveis e como as variáveis latentes foram formadas. (Baker & Rennie, 2006).

Figura 2 - Diagrama da variável Gestor Público



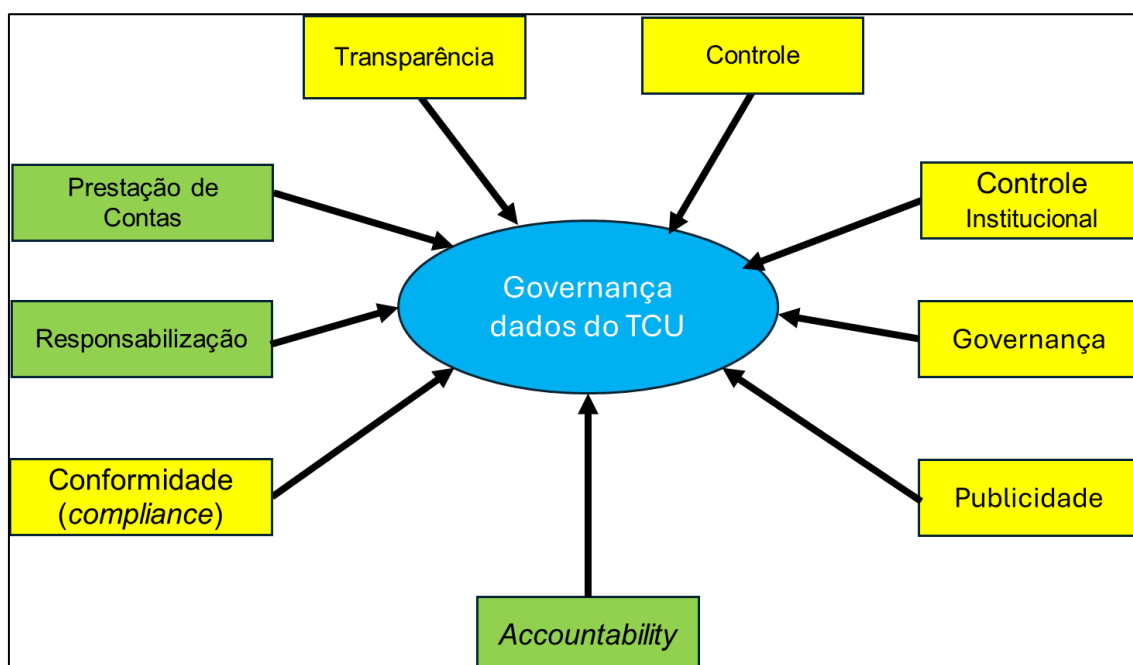
Fonte: elaborada pelo autor (2025). Nota: Estas figuras fazem parte do modelo holístico.

Figura 3 - Diagrama da variável latente WGI



Fonte: elaborada pelo autor (2025) de acordo com Kaufmann e Kraay (2023). Nota: A WGI global também poderá ser obtida por média simples, soma ou pela análise de componentes principais (*pca*). Estas figuras fazem parte do modelo holístico.

Figura 4 - Diagrama da Variável latente Governança pública TCU



Fonte: elaborada pelo autor (2025). Variáveis binárias obtidas nos acórdãos do TCU. Nota: essa variável poderá ser obtida pela análise de componentes principais (*pca*) após obtida a frequência delas. Estas figuras fazem parte do modelo holístico. Posteriormente poderá ser obtido a intensidade da governança nos acórdãos utilizando a divisão da frequência absoluta obtida para essa variável dividida pelo número de frases dos acórdãos.

3.6.2 Variáveis latentes de modelo: Resultado

Uma das variáveis latentes do modelo é ‘Resultados’, que podem ser melhor entendidos nas figuras 1 e 9. A construção deste modelo tem como fundamento que os países com maior desenvolvimento humano (IDH), tendem a exigir e implementar políticas de estado de bem-estar social mais robustas, pois há maior pressão social por redistribuição e infraestrutura pública. Assim como o IDH, maior PIB significa que existe maior capacidade fiscal de financiar programas sociais e ampliar o *Welfare State* e Economic. Já altos níveis de inflação podem gerar pressão política e social para incrementar o *Welfare State*, protegendo a população contra perda de poder de compra. O resultado primário superavitário oferece oportunidade para gastos públicos em políticas sociais facilitando a expansão do *Welfare State e Economic*.

Para Pulkka e Simanainen (2022) o emprego assume dois cenários, um pessimista e um otimista, onde dada a tecnologia, poderá haver elevação no desemprego ou haverá queda acentuada no desemprego. O combate ao desemprego não erradica a pobreza ou a desigualdade social em países que apresentam fracos indicadores sociais, pois a distribuição de renda, o acesso a serviços básicos e as políticas sociais também exercem um papel fundamental.

Por outro lado, o *Welfare State* (bem-estar social) se relaciona com o IDH, já que políticas públicas em saúde, educação, segurança, dentre outras, tendem a aumentar o IDH ao melhorar as condições de vida e o acesso a serviços básicos. Em relação ao *PIB per capita*, o *Welfare State* tem relação com o PIB ao melhorar a produtividade da força de trabalho, via educação, saúde, por exemplo, mas, pode limitar esse crescimento, dependendo do peso do gasto público. A intervenção do

Welfare State em preços ou estímulos à demanda agregada pode influenciar a inflação. O resultado primário é influenciado pelo gasto público em políticas sociais do *Welfare State*.

A interação entre os indicadores pode ocorrer em relação ao *PIB per capita* e IDH, uma vez que economias mais ricas podem investir em educação, saúde, saneamento, melhorando a qualidade de vida, aumentando o IDH. A inflação também pode interagir com resultado primário, pois inflação elevada prejudica o resultado primário por meio de aumento de custos, enquanto déficits podem gerar inflação futura. Em relação ao *PIB per capita*, a inflação baixa cria ambiente favorável ao crescimento do *PIB per capita*. Para Torezani (2021) a taxa de emprego está associada a *renda per capita* e que a *renda per capita* está sincronizada ao *PIB per capita*. E, ainda, que a taxa de emprego contribui para o *crescimento da renda per capita*.

Argumentos incluem recursos limitados de sistemas socioeconômicos. O crescimento econômico está conectado ao desenvolvimento do empreendedorismo comercial. Isso prevê a atração de investimentos de risco para a economia, redução da carga tributária para empresas para a criação de clima favorável de negócios e investimentos, implementação de projetos governamentais de apoio ao empreendedorismo doméstico e desenvolvimento do mercado de trabalho para a criação de empregos eficientes e bem pagos. (Bogoviz et al., 2021).

O crescimento econômico prevê o esgotamento dos recursos naturais e o aumento da produção agregada e do desperdício de consumo na economia. É mais lucrativo usar recursos naturais não renováveis. Os recursos humanos são

considerados um fator de produção; eles são atraídos se necessário, e quando o lucro deles ou a necessidade deles são reduzidos – eles são dispensados ou movidos para a forma de uso irregular sem quaisquer obrigações sociais. (Bogoviz et al. 2021).

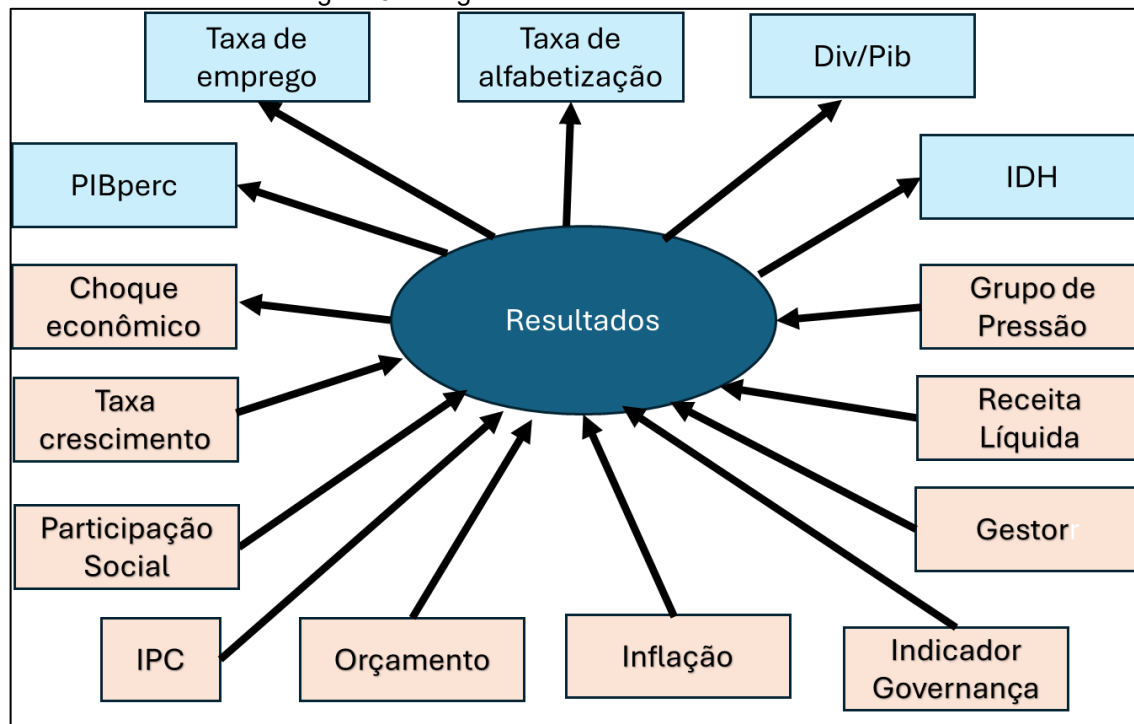
Ao contrário disso, o desenvolvimento social prevê a preservação e restauração dos recursos naturais e a transição e fundação em recursos naturais alternativos (renováveis). Também, é necessário implementar práticas de redução de resíduos de produção e consumo para fins de proteção ambiental. O desenvolvimento humano e o desenvolvimento do potencial humano são mais importantes do que os interesses dos negócios. É necessário observar todas as garantias sociais e recusar-se a demitir funcionários, mesmo em caso de necessidade. (Bogoviz et al., 2021).

Apesar da separação entre desenvolvimentos social e desenvolvimento econômico (crescimento econômico), Bogoviz et al., (2021) argumentam que quanto maior o nível de desenvolvimento socioeconômico, mais fraca é a contradição entre o desenvolvimento social e o crescimento econômico, justificado pelo aumento da correlação dos indicadores correspondentes nos países desenvolvidos. Desta forma, o *Welfare Economic* (alto nível de bem-estar econômico) permite implementar políticas públicas e o alto nível de desenvolvimento social está conectado à educação e habilidades empresariais, elevando o empreendedorismo e contribuindo para o crescimento econômico. Desta forma, para esses autores, existe uma interconexão entre desenvolvimento social e crescimento econômico.

Contudo, Bogoviz et al., (2021) informam que a contribuição do desenvolvimento social para o crescimento econômico é de 0,64 na China e o mais

baixo no Brasil (0,31), na Rússia, 0,43 e, nos países em desenvolvimento é de 0,53 e nos em desenvolvimento 0,48.

Figura 5 - Diagrama variável latente Resultados



Fonte: elaborada pelo autor (2025). Nota: Variáveis padronizadas. Os indicadores de desempenho além da padronização também foram avançados em cinco anos. Todas as figuras fazem parte do modelo holístico.

3.6.3 Orçamento: variáveis latentes de modelo

Outra variável latente é a variável Orçamento. Segundo Moraes et al. (2024), os impostos influenciam as decisões de indivíduos e empresas, afetando os níveis de emprego, investimentos e poupança. E, afirmam que governos maiores reduzem mais a desigualdade e que, quando a carga tributária incide principalmente sobre consumo e produção, o efeito redistributivo do governo é menor ou inexistente. E, ainda, que os gastos produtivos do governo tendem a aumentar o produto, embora esses efeitos diminuam com o aumento do endividamento público. A alocação de recursos em infraestrutura e educação contribui para a expansão do produto no longo prazo.

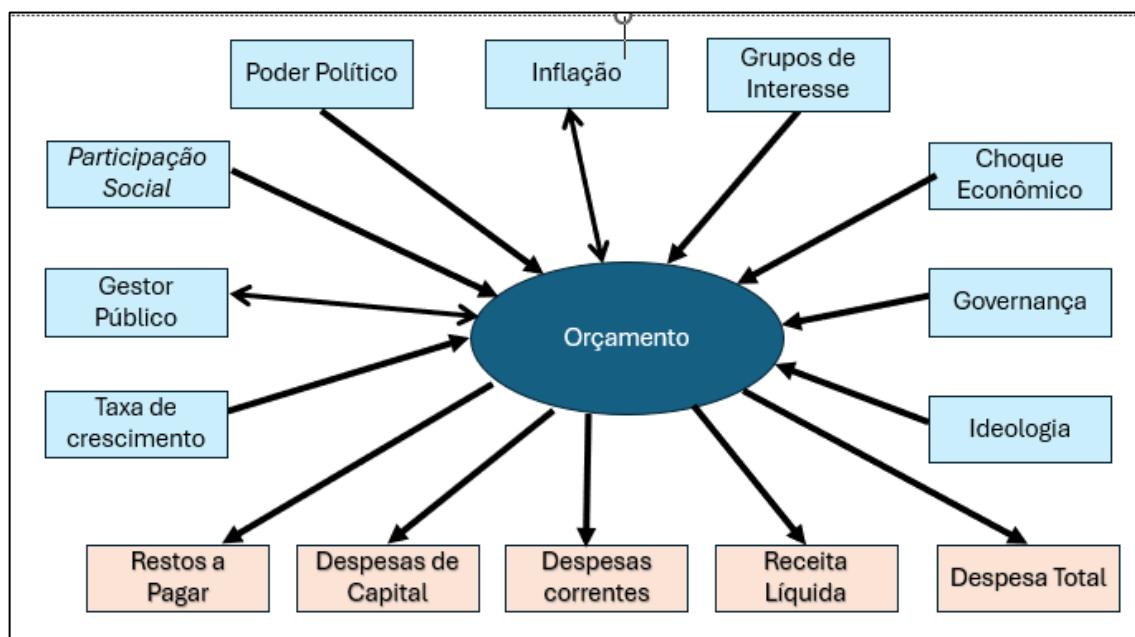
O arranjo do pensamento político como posições ideológicas esquerda-direita fornece outra explicação para entender o programa e o desempenho organizacional e tem sido usado para testar hipóteses, como as de que os partidos de esquerda gastam ou não mais dinheiro do que os partidos de direita e esses maiores gastos sociais podem ter relação com o desempenho. (Avelleñada, 2009). Porém, Avelleñada (2009) não obteve resultado com significância estatística entre melhor desempenho entre esquerda e direita, bem como as agências de supervisão (reguladoras).

Assim, o orçamento é uma área onde estão grupos de interesse, poder político, ou seja, a alocação de recursos é influenciada por grupos de interesse que buscam maximizar suas cestas de utilidades, portanto, elemento da Teoria da Escolha Pública. Isso tem potencial para gerar conflitos entre agentes (gestores públicos) e os principais (cidadãos).

Desta forma, grupos de interesse podem direcionar recursos para áreas que os beneficiam, aumentando as despesas em determinadas áreas, o que pode aumentar restos a pagar em determinados projetos, caso estes não tenham execução eficiente. Aumento da população também pode aumentar as despesas dado o aumento na demanda por serviços públicos. E, ainda, governos com maior preocupação com o bem-estar social tendem a alocar mais recursos para educação e saúde.

A variável latente é Orçamento, influenciada por grupos de interesse, poder político, participação social e pelos gestores públicos e a influência nos indicadores como fontes de receitas, despesas, restos a pagar, por exemplo.

Figura 6 - Diagrama variável latente Orçamento



Fonte: elaborada pelo autor (2025). Nota: Variáveis padronizadas. Os indicadores de desempenho além da padronização também foram avançados em cinco anos. Todas as figuras formam o modelo holístico.

3.6.4 Modelos econométricos

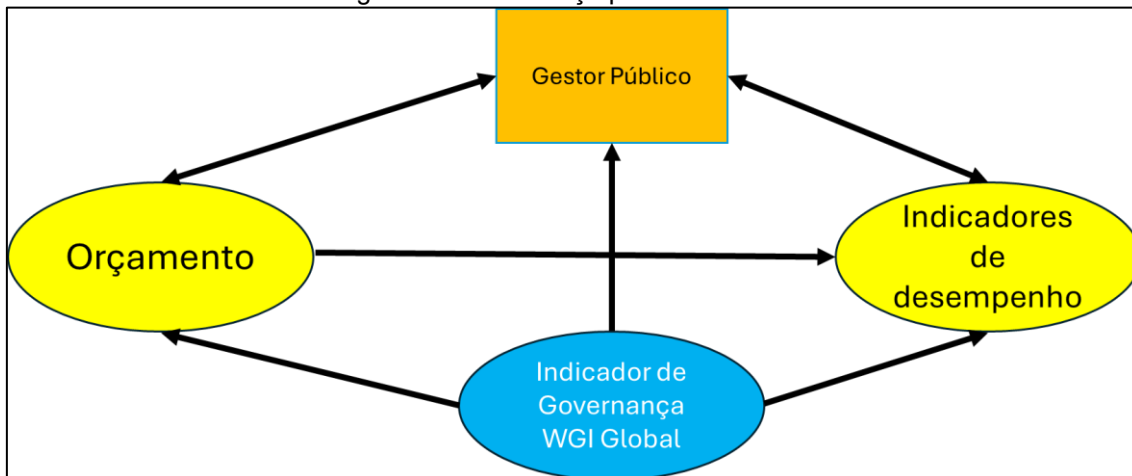
Os modelos econométricos são:

$$Y = YB + TX + \alpha + \zeta \quad (1)$$

Onde $B = [\beta_{ij}]$ é a matriz de coeficientes de variáveis endógenas prevendo outras variáveis endógenas, $T = [\gamma_{ij}]$ é a matriz de coeficientes de variáveis exógenas, $\alpha = [\alpha_i]$ é o vetor de interceptos para as variáveis endógenas, e ζ , vetor dos termos de erros para as variáveis endógenas, assume-se que tem média 0 e $\text{Cov}(X, \zeta) = 0$.

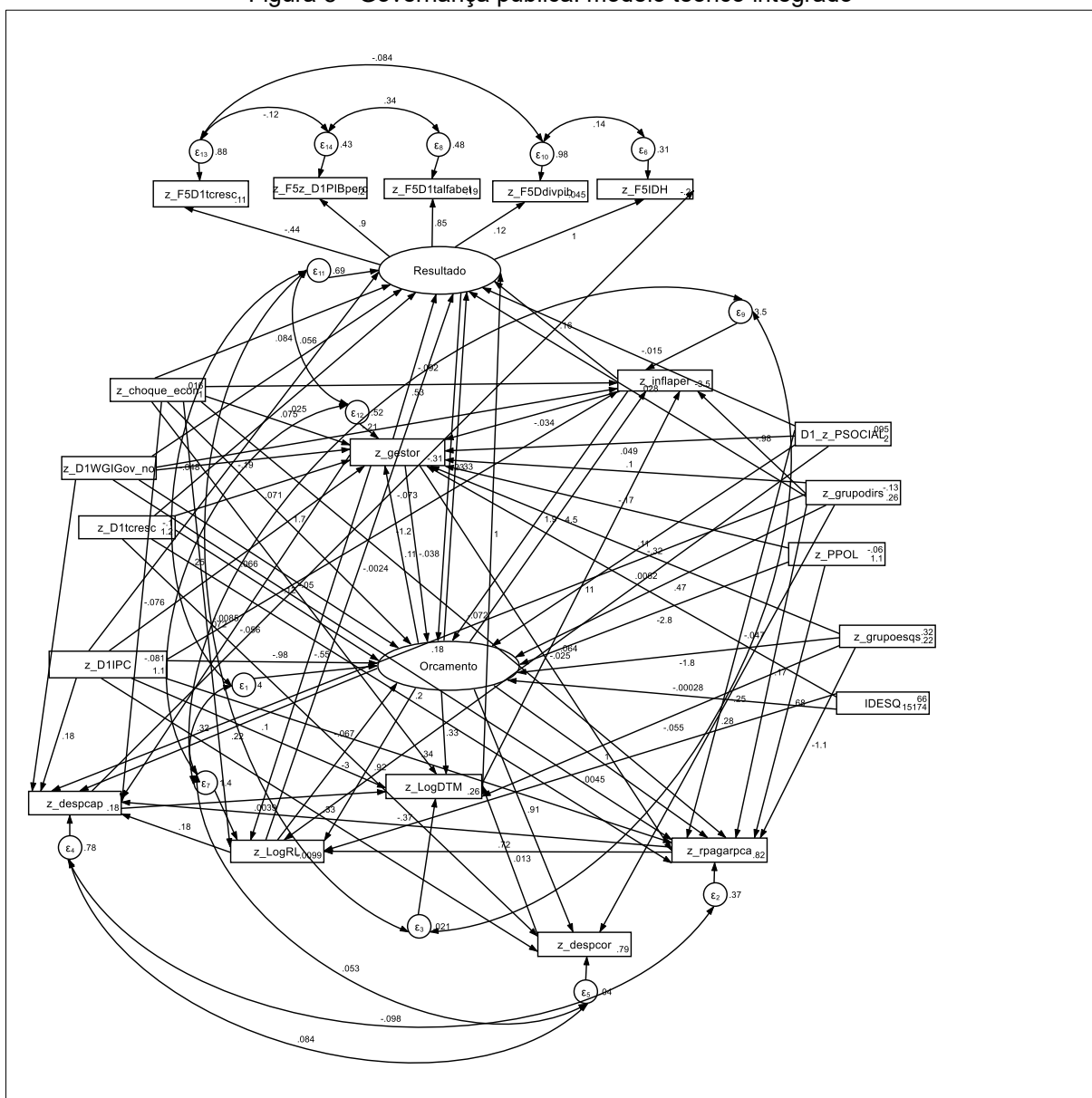
O modelo teórico consta na figura 7 com resultados na tabela 14. Nas figuras 1 a 6 estão as partes do diagrama que formam a figura 7, que é o diagrama completo.

Figura 7 - Governança pública: modelo teórico



Fonte: elaborada pelo autor (2025). Nota: Todas as figuras ao serem unidas formam o modelo holístico.

Figura 8 - Governança pública: modelo teórico integrado



Fonte: elaborada pelo autor (2025) com base nas variáveis e nas teorias aplicadas ao estudo. Os indicadores socioeconômicos tiveram avanços no tempo. Variáveis binárias por frequência. As variáveis com inicial “z” foram padronizadas. Quando presente na variável D1, significa que está variável é de primeira ordem. A letra “F” na variável significa que a ela foi avançada “n” vezes. As variáveis binárias foram obtidas nas frases dos acórdãos conforme metodologia já descrita. Os resultados do modelo teórico constam na tabela 15. Este modelo holístico é formado pela integração das figuras anteriores.

O conjunto de variáveis utilizadas para obtenção de governança pública são as que constam nos Quadros de 1 a 6.

Quadro 1 - Governança pública: variáveis endógenas e exógenas

Variável	Sigla	Conceito	Fonte	Autores que utilizaram
Atuação do Gestor	GEST_PUB	Gestor público: variável binária obtida nos acórdãos do TCU.	TCU	Proposta pelo autor
Governança Pública	GOV_PUB	governança governamental: variável binária obtida nos acórdãos.	TCU	Proposta pelo autor
Controle	CONTROL	Binária. Controle (mecanismos de monitoração e controle).	TCU	Proposta pelo autor
Controle Institucional	CONT_INST	Binária. Refere-se ao controle exercido pelo Congresso e Ministério Público	TCU	Proposta pelo autor
Conformidade	CONFORM	<i>Binária. Compliance</i> obtida nos acórdãos.	TCU	Proposta pelo autor
Transparência	TRANS	Binária obtida nos acórdãos.	TCU	Proposta pelo autor
Responsabilidade	RESP	Binária obtida nos acórdãos do TCU.	TCU	Proposta pelo autor

Fonte: elaborado pelo autor (2025) com dados da pesquisa. Nota: Se a palavra-chave estiver presente na frase, atribui-se valor "1" à variável correspondente ou "0" caso contrário.

Quadro 2 - Orçamento Público: variáveis endógenas e exógenas

Variável	Sigla	Conceito	Fonte	Autores que utilizaram
Orçamento (latente)	ORÇAMENTO	Orçamento: Refere-se ao orçamento e sua execução	Latente	Mediaty et al. (2024); Johansson e Siverbo (2014); Khudhair et al. (2025); Santolamazza et al. (2023). Proposta pelo autor
Despesa Orçamentária_total	DES_ORÇ	Despesa Orçamentária Total	Dados abertos e MPO	Alsharari (2019); Anessi-Pessina (2016); Brenton (2017).
Despesa Orçamentárias	DESP_ORÇ_pca	Despesa orçamentária obtida por PCA entre despesas correntes (DESP_COR e de capital DESP_CAP EM (R\$)	Dados abertos e MPO	Alsharari (2019); Anessi-Pessina (2016); Brenton (2017). Mediaty et al. (2024); Johansson e Siverbo (2014); Khudhair et al. (2025); Santolamazza et al. (2023).
População alfabetizada	POP_ALF	POP_ALF = População x taxa de alfabetização.	Dados abertos; IBGE	Alsharari (2019); Anessi-Pessina (2016); Brenton (2017).
Restos a pagar	REST_PAG	Restos a pagar obtida PCA entre restos a pagar de despesas correntes e de capital (R\$)	Dados abertos e MPO	Alsharari (2019); Anessi-Pessina (2016); Brenton (2017).

Variável	Sigla	Conceito	Fonte	Autores que utilizaram
Receita Líquida	REC_LIQ	Receita Líquida (R\$)	Dados abertos e MPOG	Alsharari (2019); Anessi-Pessina (2016); Brenton (2017). Mediaty et al. (2024); Johansson e Siverbo (2014); Khudhair et al. (2025); Santolamazza et al. (2023).

Fonte: elaborado pelo autor (2025) com dados da pesquisa.

Quadro 3 - Grupo de Interesse

Variáveis Latentes	Variáveis observadas	Descrição	Obtida em
Grupolnter	Latente	Variável latente formada por partidos políticos de esquerda, direita, centro	Latente: formada pelos fatores abaixo.
Grupo de Esquerda	GRUP_ESQ	Partidos políticos de ideologia de esquerda.	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)
Grupo de Direita	GRUP_DIR	Partidos políticos de ideologia de direita.	
Grupo Centro Esquerda	GRUP_CESQ	Partidos políticos de centro-esquerda.	
Grupo Centro Direita	GRUP_CDIRE	Partidos políticos de centro-direita.	

Fonte: elaborado pelo autor (2025) com dados da pesquisa. Nota: Grupos obtidos por soma simples do número de deputados eleitos por partido e de acordo com a ideologia política.

Quadro 4 - Outras variáveis

Variável	Sigla	Conceito	Fonte	Autores
WGI Agregado	WGI_AGG	Indicador agregado da qualidade de governança (WGI) – formado pelas 6 dimensões do WGI por PCA ou Soma.	<i>World Bank</i>	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021); Al-Marhubi (2004); Bisogno & Cuadrado-Ballesteros (2022)
WGI Controle da Corrupção	WGI_CC	Controle da Corrupção (WGI).	<i>World Bank</i>	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
WGI Eficácia do Governo	WGI_EG	Eficácia do Governo (WGI).	<i>World Bank</i>	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
WGI Estabilidade Política	WGI_EP	Estabilidade Política e Ausência de Violência (WGI).	<i>World Bank</i>	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
WGI Qualidade Regulatória	WGI_QR	Qualidade Regulatória (WGI).	<i>World Bank</i>	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)

Variável	Sigla	Conceito	Fonte	Autores
WGI Estado de Direito	WGI_ED	Estado de Direito (WGI).	World Bank	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
WGI Voz e Responsabilização	WGI_VR	Voz e Responsabilização (WGI).	World Bank	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
Governança Documental	GOV_FREQ	Governança baseada na frequência absoluta ou relativa de palavras-chave em documentos.	Acórdãos TCU	Proposta do pelo autor
Governança Composta (IGOC)	IGOC	Índice de governança composto (PCA / Soma dos WGI e GOV).	TCU; World Bank (Construída pelo Autor)	Proposta pelo Autor
Governança Composta Binária (IGO)	IGOV_BIN	Índice de governança composto binário (PCA / Soma dos WGI e GOV).	TCU; World Bank (Construída pelo Autor)	Proposta pelo Autor
Governança Composta Contínua (IGO)	IGOV_CONT	Índice de governança composto contínuo (PCA / Soma dos WGI e GOV).	TCU; World Bank (Construída pelo Autor)	Proposta pelo Autor

Fonte: elaborado pelo autor (2025) com dados da pesquisa.

Quadro 5 - Outras variáveis do modelo

Variável	Sigla	Conceito	Fonte	Autores que utilizaram
populacao_total	POP	Tamanho total da população	IBGE	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021); Al-Marhubi (2004); Bisogno & Cuadrado-Ballesteros (2022)
pib_per_capita	PIB_PC	Renda média por indivíduo em uma economia	IPEADATA; Banco Central do Brasil	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021); Al-Marhubi (2004); Bisogno & Cuadrado-Ballesteros (2022)
indice_kof_globalizacao	KOF	Nível de integração econômica, social e política de um país com o resto do mundo.	KOF Globalisation Index	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021); Bisogno
divida_pib	DIV_PIB	Nível de endividamento do setor público em	Banco Central do Brasil	Oliveira & Pisa (2015)

Variável	Sigla	Conceito	Fonte	Autores que utilizaram
		relação ao Produto Interno Bruto.		
regime_competencia	REG_COMP	Adoção do regime contábil de competência no setor público.	STN	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
adoção_ipsas	IPSAS	Adoção das IPSAS / NBC TSP no Setor Público.	STN	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
anos_estudo	ANOS_EST	Média de anos de estudo da população acima de 25 anos	IGE	Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021); Tawiah (2022); Al-Marhubi (2004)
ideologia_esquerda	IDEO_ESQ	Orientação política de esquerda do governo.	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2020; 2021); Asatryan e Witte (2015)
ideologia_direita	IDEO_DIR	Orientação política de direita do governo.	TSE	Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2020; 2021); Asatryan e Witte (2015)
taxa_alfabetizacao	T_ALF	Percentual da população adulta alfabetizada.	IBGE/SIDRA; IPEADATA	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2020); Santos & Rover (2019)
taxa_desemprego	T_DES	Percentual da população economicamente ativa desocupada.	IBGE/SIDRA; IPEADATA	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021); Santos & Rover (2019)
taxa_crescimento_pib	T_CRESC	Variação percentual anual do Produto Interno Bruto.	IBGE/SIDRA; IPEADATA	Santos & Rover (2019)

Fonte: elaborado pelo autor (2025) com dados da pesquisa.

Quadro 6 - Outras variáveis do modelo

Variável	Sigla	Métrica	Fonte	Autores que utilizaram
poder_político	POD_POL	Razão entre parlamentares da coligação do governo e total de parlamentares	TSE	Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2020; 2021); Asatryan e Witte (2015)
participacao_social	PART_SOC	Razão entre votos válidos e eleitores aptos	TSE	Santos & Rover (2019)
tempo_processamento	T_PROC	Diferença entre ano do acórdão e ano do fato gerador	TCU	Proposta pelo Autor
tempo_experiencia	T_EXP	Diferença entre ano do fato gerador (Acórdão TCU) e 2009 (Portaria STN 184/2009))	TCU	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)

Variável	Sigla	Métrica	Fonte	Autores que utilizaram
período_crisis	CRISES	Variável dummy (1 = período de crise política, econômica ou financeira; 0 = outro)	IPEADATA. BACEN	Proposta pelo Autor
Taxa de Cobertura das Importações pelas Exportações	ABER_COM	Razão anual entre exportações e importações	BACEN	Proposta pelo Autor
Indicador de Eficiência Contábil	EFIC_CONT	Razão entre tempo de experiência e tempo de processamento	Dados STN e acórdão TCU	Proposta pelo Autor
Índice de Eficiência Econômica de Emprego	EFIC_EMP	Razão entre a taxa de desemprego e a T_CRESC	BACEN e IBGE	Proposta pelo Autor
Índice de Resposta Econômica à Educação	RESP_EDU	Razão entre a taxa de alfabetização e a taxa de crescimento econômico	BACEN e IBGE	Proposta pelo Autor

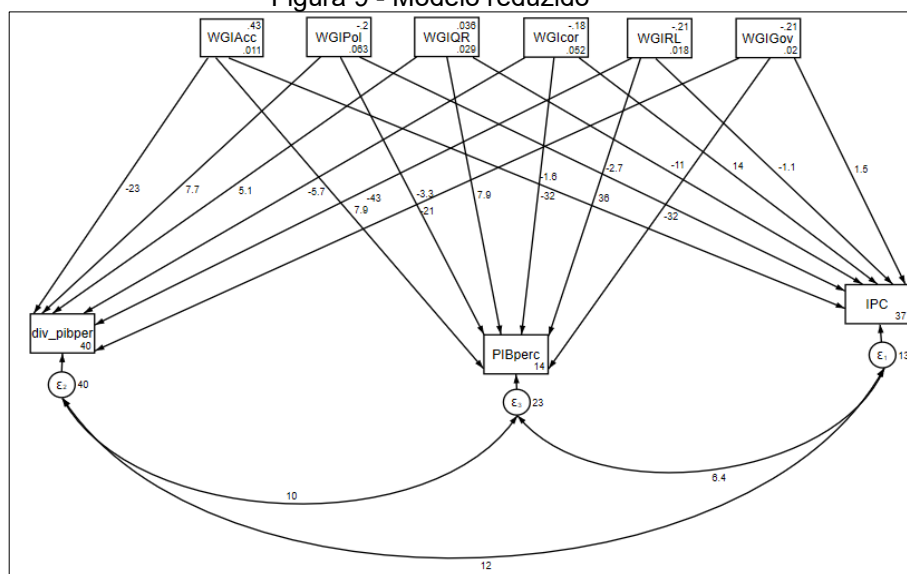
Fonte: elaborado pelo autor (2025) com dados da pesquisa.

4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E RESULTADOS

O Brasil apresenta problemas nos indicadores de desempenho disponibilizados pelo *World Bank Group*, principalmente WGI_{Pol} (*Political Stability and Absence of Violence/Terrorism*), WGI_{cor} (*Control of Corruption*) e WGI_{RL} (*Rule of Law*), que apresentam médias negativas, portanto, esses indicadores corroboram com a afirmação de Zweni et al., (2022) de que o Brasil, têm uma forte tolerância à ambiguidade e à incerteza, vivem vidas menos estruturadas e estão menos preocupados em seguir regras. Apresentaram médias positivas os indicadores de *Voice and Accountability* (WGI_{ACC}) e *Regulatory Quality* (WGI_{QR}), embora esses valores, representem 17% e 14% dos valores positivos destes indicadores. Portanto, por esses indicadores o Brasil precisa melhorar muito sua governança pública.

Utilizando esses indicadores desenvolvidos por Kaufmann et al., (2010), criou-se o modelo reduzido abaixo.

Figura 9 - Modelo reduzido



Fonte: elaborada pelo autor (2025). A representação gráfica, baseada no diagrama de caminhos, permite estabelecer graficamente as relações entre variáveis observadas e latentes, e ainda, entre as variáveis latentes. Banco de dados com variáveis sem padronização e com 153.721 observações.

Os indicadores WGIACC, WGIQR e WGIRL apresentaram relação positiva com PIB *per capita* e WGIPOL, WGICOR, WGIGOV relação negativa. Todos os coeficientes de caminhos significantes, diferentes de zero a um nível de significância de 1%. Assim, os resultados da mensuração dos indicadores de desempenho mostram cargas fatoriais adequadas e estatisticamente significantes a 1%. Para Hair et al. (2021) a exclusão de um indicador deverá ocorrer se as cargas externas forem inferiores a 0.40, o que não é o caso deste modelo. O coeficiente de determinação do modelo é de 0,932.

Quadro 7 - Resumo dos resultados da Figura 9

	WGIACC	WGIPOL	WGIQR	WGICOR	WGIRL	WGIGOV
talfabet	+	-	+	-	+	-
div/pib	-	+	+	-	-	-
PIB <i>per capita</i>	+	-	+	-	+	-

Fonte: elaborado pelo autor (2025). Resultados do diagrama da Figura 9. Taxa de alfabetização (talfabet); dívida/PIB (div_pib); e PIB *per capita*. Dados não padronizados e com 153.721 observações.

Os indicadores de governança da figura 9, com resumo no quadro 7, evidenciam uma relação negativa com os indicadores de desempenho analisado de forma global. Individualmente o indicador WGIGOV, que é a dimensão “Efetividade do Governo” (*Government Effectiveness*), que mede a qualidade dos serviços públicos, a capacidade do serviço civil e sua independência das pressões políticas, a qualidade da formulação e implementação de políticas, e a credibilidade do compromisso do governo com essas políticas, o resultado foi negativo em todos os indicadores de desempenho.

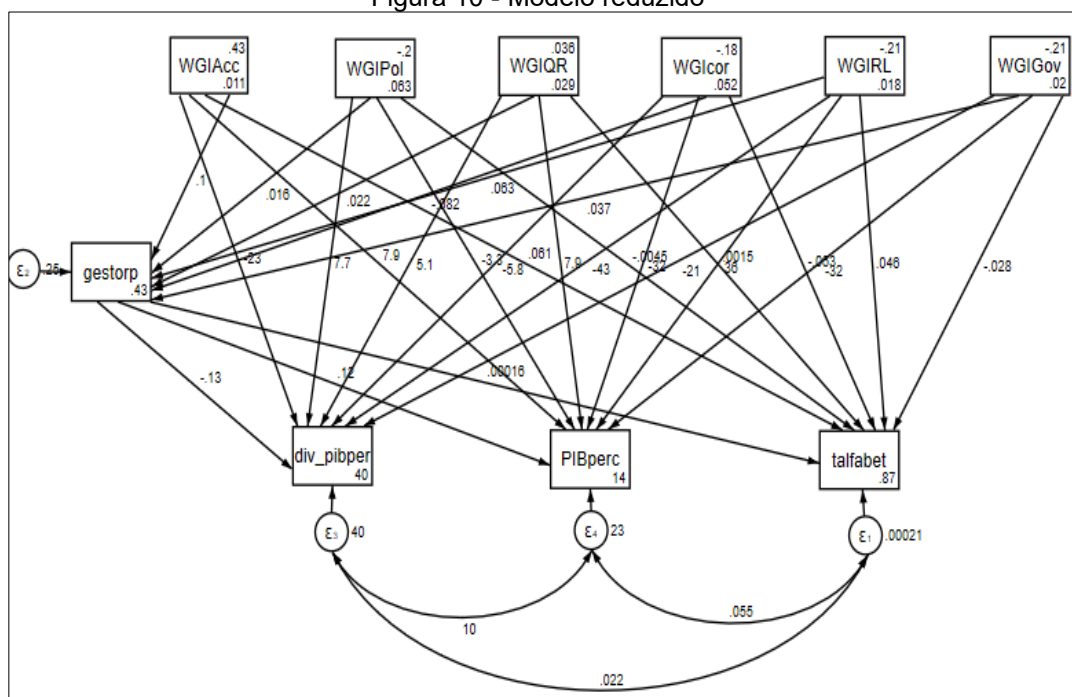
O indicador WGICOR - indicador de Controle da Corrupção (*Control of Corruption*), evidencia uma alta percepção de corrupção no país. Essa relação negativa pode ser explicada devido ao nível de corrupção alto, proporcionando desempenho econômico fraco, resultado em menor PIB *per capita*, menor investimento estrangeiro e menor crescimento econômico. Esse resultado está relacionando ainda a uma menor eficiência governamental, menor qualidade dos serviços públicos e maior instabilidade política, cuja tendência é o enfraquecimento das instituições públicas.

Quanto ao ajuste do modelo, usa-se indicadores indicados na literatura Hu e Bentler (1999) uma vez que para amostras grandes o *chi-square test* (testes *qui-quadrado* – X^2) sempre apresenta problema de significância. Quanto aos ajustes do modelo, os resultados obtidos são de que o modelo está bem ajustado, com RMSEA (erro quadrático médio) com *pvalue* < 0,05. Para a raiz média quadrática residual padronizada (*standardized root mean square residual*- SRMR), o resultado do ajuste do modelo foi de “0.0000”, inferior ao limite aceitável que é de 0,08, ou seja, o modelo está bem ajustado. As medidas de ajustes CFI (*Comparative Fit Index*), TLI (*Tucker-*

Lewis Index) – todas com valor igual a 1,0, sendo aceitável valor mínimo de 0,9, sendo recomendado valores acima de 0,95. (ver Hu & Bentler, 1999). O coeficiente de determinação é de 0.932.

Utilizou-se no segundo modelo a variável “gestor público” como mediadora, complementando as informações da Figura 9.

Figura 10 - Modelo reduzido



Fonte: elaborado pelo autor (2025). Dados não padronizados e com 153.721 observações.

Quadro 8 - Resumo dos resultados da figura 10

Variáveis	gestor	WGIAcc	WGIpol	WGIQR	WGIcor	WGIRL	WGIgov
talfab	+	+	-	+	-	+	-
Div_pib	-	-	+	+	-	-	-
PIB per capita	+	+	-	+	-	+	-
gestor público		+	+	NS	-	+	+

Fonte: o autor (2025). Resultados do diagrama da figura 17. Taxa de alfabetização (talfabet); dívida/PIB (div_pib); e PIB per capita. Dados não padronizados e com 153.721 observações.

No diagrama, Figura 10 e resumo no quadro 8, a variável gestor público foi incluída no modelo. Todos os indicadores WGI apresentaram sinais positivos e

significativos em relação ao gestor público, exceto os indicadores WGICOR (controle da corrupção), que apresentou sinal negativo e WGIQR (*regulatory quality*) que não foi significativa. Diante dos resultados, a corrupção é um entrave para uma gestão eficiente e voltada para entregar maior valor para a sociedade.

O Esperado era uma relação positiva entre WGICOR, que mede a percepção da população em relação à corrupção. Quanto mais alto este índice, menor a percepção de corrupção. Portanto, o esperado era que um baixo nível de corrupção (WGICOR alto) tivesse relação positiva com ações do gestor público e com indicadores de desempenho (resultados).

A relação entre os indicadores de desempenho e os indicadores de governança (as seis dimensões do WGI) apresentaram direções diferentes em relação ao *PIB per capita*, dívida/PIB e taxa de alfabetização. Os resultados relacionados com DIV_PIB foram todos significantes, sendo que sinais positivos apresentaram WGIPol, WGIQR; negativos foram WGIACC, WGICORr e WGIRL e WGIGOV, assim como o gestor público. Quanto a *taxa de alfabetização* os resultados são significantes, com sinais positivos as variáveis WGIACC, WGIRL, WGIQR e gestor público; sinais negativos foram das variáveis WGIGOV, WGIPOL, WGICOR. Novamente se confirmou que a governança efetiva e a corrupção ainda são entraves para o desempenho no Brasil utilizando os indicadores WGI.

Ao analisar os indicadores de qualidade do ajuste do modelo, o coeficiente de determinação aumentou para 0,955. A variância e covariância significativas sugerem que há correlações substanciais entre as variáveis endógenas. O teste de razão de

verossimilhança (LR) indica que o modelo ajustado não é significativamente diferente do modelo saturado, sugerindo também um bom ajuste deste modelo.

4.1 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS DO MODELO COMPLETO

Nas tabelas 1 a 3 estão os resultados do modelo completo – Figura 8. O método é o ML (*Maximum likelihood*) e a técnica é a Modelagem de Equações Estruturais – SEM (*Structural Equation Modeling*). Seguindo a especificação do modelo, alguns caminhos foram fixados em 1 para fins de identificação ou para representar relações teóricas específicas, como Orçamento e restos a pagar e Resultado e IDH. Foram utilizadas no modelo 1170 de um total de 1764 observações devido ao avanço e defasagens de variáveis. Para obter o resultado foram necessárias 215 iterações.

Tabela 1 - Resultados do modelo completo por frequência de termos

Structural / Variável Dependente	Variável Independente	Coefficiente	Erro Padrão (std. err.)	Valor z	Valor p	IC 95%	Sig.
REST_PAG							
	GESTOR_P	-.0251385	.0264654	-0.95	0.342	-.0770098 .0267327	NS
	ORÇAMENTO	1	(constrained)				
	CRISES	-.0719934	.0262849	-2.74	0.006	-.1235107 -.020476	***
	POP_POL	.6789693	.0451263	15.05	0.000	.5905234 .7674152	***
	PART_SOC	-.046578	.0176456	-2.64	0.008	-.0811628 -.0119931	***
	GRUP_ESQ	-1.131.855	.0523234	-21.63	0.000	-1.234.407 -1.029.303	***
	D1IPC	.33691	.0561846	6.00	0.000	.2267902 .4470298	***
	D1T_CRESC	.1973925	.0251484	7.85	0.000	.1481026 .2466825	***
	GRUP_DIR	.1746573	.0644347	2.71	0.007	.0483677 .300947	***
	z_D1WGIGov_norm	.039671	.0200559	1.98	0.048	.0003621 .0789798	**
	_cons	.8196233	.3716576	2.21	0.027	.0911878 1.548.059	**
LogDESP_ORÇ							
	DESP_CAP	.0038579	.0036468	1.06	0.290	-.0032896 .0110053	NS
	DES_COR	.0125576	.0285918	0.44	0.661	-.0434813 .0685966	NS
	ORÇAMENTO	.3297549	.0358467	9.20	0.000	.2594967 .4000131	***
	CRISES	-.0499133	.0052737	-9.46	0.000	-.0602496 -.0395771	***

Structural / Variável Dependente	Variável Independente	Coefficiente	Erro Padrão (std. err.)	Valor z	Valor p	IC 95%		Sig.
	GRUP_ESQ	-.0545408	.0130888	-4.17	0.000	-.0801944	-.0288872	***
	D1IPC	.1024688	.0174234	5.88	0.000	.0683195	.136618	***
	_cons	.2644121	.1183689	2.23	0.025	.0324132	.4964109	**
DESP_CAP								
	REST_PAG	-.3725957	.0512904	-7.26	0.000	-.473123	-.2720684	***
	LogREC_LIQ	.184117	.0318681	5.78	0.000	.1216567	.2465773	***
	GESTOR_P	-.0559344	.0255414	-2.19	0.029	-.1059946	-.0058741	***
	ORÇAMENTO	.2225258	.0518165	4.29	0.000	.1209674	.3240842	***
	CRISES	-.0755139	.0274041	-2.76	0.006	-.1292249	-.0218028	**
	D1IPC	.1756139	.0353511	4.97	0.000	.1063271	.2449008	***
	GRUP_DIR	.1756061	.0740781	2.37	0.018	.0304156	.3207966	**
	z_D1WGI Gov_norm	.0696602	.022195	3.14	0.002	.0261589	.1131615	***
	_cons	.1821967	.0889297	2.05	0.040	.0078977	.3564957	**
DESP_COR								
	ORÇAMENTO	.9071707	.0498431	18.20	0.000	.8094801	1.004.861	***
	D1IPC	.3266678	.0438629	7.45	0.000	.2406982	.4126375	***
	D1T_CRESC	-.0666413	.0126358	-5.27	0.000	-.091407	-.0418757	***
	GRUP_DIR	.2761799	.0381771	7.23	0.000	.2013541	.3510057	***
	_cons	.7913118	.3285121	2.41	0.016	.1474398	1.435.184	**
LogREC_LIQ								
	REST_PAG	.7241469	.0707969	10.23	0.000	.5853875	.8629063	***
	GESTOR_P	-.5506054	.147202	-3.74	0.000	-.8391159	-.2620948	***
	ORÇAMENTO	.9213608	.1100697	8.37	0.000	.7056282	1.137.093	***
	IDESQ	.0045481	.0010745	4.23	0.000	.002442	.0066541	***
	CRISES	.0724116	.0382937	1.89	0.059	-.0026427	.1474659	*
	D1PART_SOC	.0637587	.0340559	1.87	0.061	-.0029896	.130507	*
	_cons	-.0099289	.3370888	-0.03	0.977	-.6706108	.650753	NS
z_inflaper	LogDESP_ORÇ	1.139.774	3.051.477	3.74	0.000	5.416.957	1.737.853	***
	ORÇAMENTO	-4.497.866	1.109.104	-4.06	0.000	-6.671.671	-2.324.062	***
	CRISES	.5266978	.1770804	2.97	0.003	.1796266	.873769	***
	D1IPC	-1.210.837	.3950978	-3.06	0.002	-1.985.214	-.4364596	***
	GRUP_DIR	-.9801901	.1096058	-8.94	0.000	-1.195.014	-.7653668	***
	z_D1WGI Gov_norm	.071569	.0181071	3.95	0.000	.0360796	.1070583	***
	_cons	-3.480.545	190.311	-1.83	0.067	-7.210.571	.2494812	*
GESTOR_P	inflaper	-.0343434	.0805028	-0.43	0.670	-.1921261	.1234392	NS
	ORÇAMENTO	.1128091	.138213	0.82	0.414	-.1580834	.3837016	NS
	IDEO_ESQ	.0062185	.0002185	28.45	0.000	.0057901	.0066468	***

Structural / Variável Dependente	Variável Independente	Coefficiente	Erro Padrão (std. err.)	Valor z	Valor p	IC 95%		Sig.
	CRISES	.0745782	.0551522	1.35	0.176	-.033518	.1826745	NS
	POP_POL	-.1723236	.125642	-1.37	0.170	-.4185775	.0739303	NS
	PART_SOC	.0494326	.0222861	2.22	0.027	.0057526	.0931127	**
	GRUP_ESQ	.108836	.0711361	1.53	0.126	-.0305883	.2482602	NS
	D1IPC	.0655857	.0484054	1.35	0.175	-.0292872	.1604585	NS
	T_CRESC	.0708085	.0266115	2.66	0.008	.018651	.1229661	***
	GRUP_DIR	.1007435	.0677737	1.49	0.137	-.0320904	.2335775	NS
	z_D1WGI Gov_norm	.213913	.0207139	10.33	0.000	.1733145	.2545115	***
	_cons	-.3050505	.0734601	-4.15	0.000	-.4490297	-.1610713	***
z_F5IDH								
	DESP_CAP	-.0725441	.0228771	-3.17	0.002	-.1173825	-.0277058	***
	Resultado	1	(constrained)			-.4646888		
	_cons	-.1967981	.1366815	-1.44	0.150	.0710927	.0710927	NS
Orcamento								
	LogREC_LIQ	-3.012.887	1.163.977	-2.59	0.010	-529.424	-.7315335	**
	Inflação	1.919.965	.5381036	3.57	0.000	.8653014	2.974.629	***
	GESTOR_P	-.038262	.1756017	-0.22	0.828	-.382435	.3059111	NS
	Resultado	.2340075	1.087.375	0.22	0.830	-1.897.208	2.365.223	NS
	IDEO_ESQ	-.0002782	.0012639	-0.22	0.826	-.0027553	.002199	NS
	CRISES	1.709.701	.5410536	3.16	0.002	.6492558	2.770.147	***
	POD_POL	-2.797.711	.7550533	-3.71	0.000	-4.277.588	-1.317.833	***
	PART_SOC	-.317762	.1193667	-2.66	0.008	-.5517164	-.0838076	***
	GRUP_ESQ	-1.835.403	.9341974	-1.96	0.049	-3.666.396	-.0044094	**
	D1IPC	-.9797638	.316117	-3.10	0.002	-1.599.342	-.360186	***
	D1t_CRESC	-.1168808	.0748483	-1.56	0.118	-.2635807	.0298191	NS
	GRUP_DIR	.4710223	.2629395	1.79	0.073	-.0443297	.9863743	*
	z_D1WGI Gov_norm	.1645451	.0809316	2.03	0.042	.0059221	.3231681	**
Resultado								
	LogDESP_ORÇ	1.023.483	.3292038	3.11	0.002	.3782549	1.66871	***
	LogREC_LIQ	-.0024435	.0463658	-0.05	0.958	-.0933187	.0884317	NS
	Inflação	.1565977	.1096077	1.43	0.153	-.0582295	.3714249	NS
	GESTOR_P	-.0922213	.0415666	-2.22	0.027	-.1736903	-.0107522	**
	ORÇAMENTO	-.3302076	.1025388	-3.22	0.001	-.5311799	-.1292352	***
	CRISES	.083649	.0410497	2.04	0.042	.003193	.164105	**
	D1PART_SOCIAL	-.0152043	.0281588	-0.54	0.589	-.0703945	.0399859	NS
	z_D1IPC	-.1929861	.0581345	-3.32	0.001	-.3069276	-.0790446	***
	D1T_CRESC	.0245391	.0330894	0.74	0.458	-.0403149	.089393	NS

Structural / Variável Dependente	Variável Independente	Coefficiente	Erro Padrão (std. err.)	Valor z	Valor p	IC 95%	Sig.
	GRUP_DIR	.0283774	.093174	0.30	0.761	-.1542404 .2109951	NS
	z_D1WGI Gov_norm	-.0186847	.0302689	-0.62	0.537	-.0780107 .0406413	NS

Fonte: elaborada pelo autor (2025). As variáveis foram padronizadas. Número de observações: 1,175 observações, com exclusão de 589, portanto, banco de dados com 1764 obs, pós obtenção da frequência absoluta conforme metodologia. Todos os indicadores de ajuste de modelo evidenciam que o modelo está bem ajustado. Nível de Significância: *: Significância ao nível de 10% ($p < 0.10$). **: Significância ao nível de 5% ($p < 0.05$). ***: Significância ao nível de 1% ($p < 0.01$). NS: Não significativa ($p \geq 0.10$).

Tabela 2 - Variâncias SEM /MEE modelo completo

Variâncias	Coefficient	Erro Padrão	Valor z	Valor p	[95% conf. interval]
var(e.REST_PAG)	.3701911	.0199002			.3331718 .4113237
var(e.LogDESP_ORÇ)	.0213495	.0014414			.0187034 .02437
var(e.DESP_CAP)	.7788083	.0337439			.7154018 .8478346
var(e.DESP_COR)	.0399005	.007724			.0273024 .0583116
var(e.LogREC_LIQ)	1.423.931	.1786772			1.113.471 1.820.954
var(e.Inflação)	3.471.128	1.531.407			1.461.955 8.241.519
var(e.GESTOR_P)	.5212883	.0227332			.4785832 .5678042
var(e.F5IDH)	.3138332	.0602989			.2153535 .4573471
var(e.F5D1T_ALF)	.482989	.0471714			.398845 .5848847
var(e.F5D1DIV_PIB)	.9826855	.0408925			.905719 1.066.192
var(e.F5D1T_CRESC)	.8807568	.0381712			.809032 .9588403
var(e.F5D1PIB_PC)	.4297407	.0465096			.3476028 .5312875
var(e.ORÇAMENTO)	3.997.287	2.634.653			1.098.322 1.454.793
var(e.Resultado)	.6927805	.0753362			.5597989 .8573523

Fonte: elaborada pelo autor (2025). Complementação da Tabela 19.

Tabela 3 – Covariâncias SEM /MEE modelo completo

Covariâncias	Coefficient	Erro Padrão	Valor z	Valor p	[95% conf. interval]
cov(e.z_REST_PAG,e.DESP_CAP)	-.0975695	.0261985	-3.72	0.000	-.1489176 -.0462214
cov(e.LogDESP_ORÇ,e.z_Inflação)	-.2502027	.0659512	-3.79	0.000	-.3794647 -.1209407
cov(e.LogDESP_ORÇ,e.Resultado)	-.0085302	.0049157	-1.74	0.083	-.0181648 .0011044
cov(e.DESP_CAP,e.DESP_COR)	.0842602	.0118557	7.11	0.000	.0610235 .107497
cov(e.DESP_COR,e.LogREC_LIQ)	.0526011	.0187341	2.81	0.005	.0158831 .0893192
cov(e.LogREC_LIQ,e.z_Inflação)	-.2126842	.0459571	-4.63	0.000	-.3027585 -.1226099
cov(e.LogREC_LIQ,e.GESTOR_P)	.2539938	.111794	2.27	0.023	.0348815 .4731061
cov(e.LogREC_LIQ,e.ORÇAMENTO)	.3207929	.3615701	0.89	0.375	-.3878714 1.029.457
cov(e.GESTOR_P,e.Resultado)	.0563791	.0310231	1.82	0.069	-.0044251 .1171832

cov(e.F5IDH,e.F5D1DIV_PIB)	.1431056	.0270946	5.28	0.000	.0900012	.19621
cov(e.F5D1T_ALF,e.F5D1PIB_PC)	.3420177	.0449633	7.61	0.000	.2538913	.4301442
cov(e.F5DDIV_PIB,e.F5D1T_CRESC)	-.0836181	.0260215	-3.21	0.001	-.1346193	-.032617
cov(e.F5D1T_CRESC,e.F5D1PIB_PC)	-.1216797	.0142525	-8.54	0.000	-.149614	-.0937453
cov(e.ORÇAMENTO,e.Resultado)	-.0482927	.7327603	-0.07	0.947	-1.484477	1.387.891

Fonte: elaborada pelo autor (2025). Complementação da Tabela 19. F5: significa avanço em anos.

Nos resultados anteriores (figuras 9 e 10), o indicador de corrupção (WGICor) e WGIGov (eficiência governamental) apresentaram resultados negativos em relação aos indicadores de desempenho, o que evidencia que a corrupção influencia na gestão e nos indicadores de desempenho. E, que o indicador de eficiência governamental (WGIGov) só apresentou resultado positivo com o gestor, significando que uma maior WGIGov (*government effectiveness*) está associada a uma melhor qualidade da gestão pública.

4.1.1 Validação do modelo completo

Em relação aos ajustes do modelo completo, figura 8, tem-se um coeficiente de determinação de 0,824, CFI de 1,0; TLI de 1,0; SRMR de 0,011 e RMSEA (*Root mean squared error*) de 0,000 com probabilidade RMSEA < 5%. *Akaike's information criterion* (AIC) = 64146.202 e *Bayesian information criterion* (BIC) = 64748.909. Todos os indicadores de ajuste evidenciam que o modelo está bem ajustado.

O método de estimação é o de Máxima Verossimilhança (*Maximum Likelihood* - ML), com um banco de dados de 1.764 observações, sendo utilizadas 1.175 no modelo. O modelo ajustado é significativamente melhor do que o modelo de linha de base, conforme indicado pelos valores de *chi-quadrado* e pelos critérios de informação (AIC e BIC). E, ainda, o resultado *LR test* $\chi^2(79) = 56.51$, Prob > $\chi^2 = 0.9738$

sugere o aplicado tem um bom ajuste aos dados, pois não há evidências estatísticas para concluir que ele se ajusta significativamente pior do que um modelo saturado, que tem um ajuste perfeito.

Ao usar a opção *vce(robust)* no *Stata*®, SRMR (*Standardized Root Mean Squared Residual*) = 0.011, sendo aceitáveis valores até 0,08, indicando um bom ajuste, ou seja, o modelo está reproduzindo a matriz de covariância observada de forma excelente, com resíduos padronizados muito pequenos. E, o CD (*Coefficient of Determination*) = 0.824, que significa que o modelo explica 82.4% da variância observada, o que é considerado um poder explicativo muito bom. Assim, o modelo estimado com erros padrão robustos, para lidar com potenciais violações das suposições do ML, as estatísticas de ajuste válidas sob essa condição (SRMR e CD) indicam um bom ajuste aos dados.

4.1.2 Hipóteses testadas

Os resultados da pesquisa, obtidos por meio da Modelagem de Equações Estruturais (SEM), revelam nuances importantes sobre os fatores que influenciam a governança pública. A seguir, apresenta-se uma síntese interpretativa das hipóteses testadas:

- Proposições H_1 e H_2 foram confirmadas, indicando que maiores pontuações nos indicadores globais de governança estão positivamente associadas à eficácia na elaboração e execução do orçamento público, bem como à qualidade das práticas de gestão dos gestores públicos.

Esses achados reforçam a importância da governança como pilar estruturante da administração pública.

- Proposições H₃, H₄, H₅ e H₆ não foram confirmadas. A ausência de significância estatística ou a presença de sinais contrários ao esperado sugerem que nem a atuação do gestor público, nem o orçamento público, por si só, são determinantes diretos dos indicadores de desempenho. Esses resultados indicam que fatores contextuais e institucionais podem exercer influência mais relevante sobre o desempenho no setor público.
- Proposição H₇ apresentou uma relação negativa entre participação social e qualidade do processo orçamentário, contrariando a expectativa inicial. Esse resultado pode estar relacionado a problemas de captura institucional, baixa qualidade da participação ou conflitos entre grupos sociais, e merece atenção especial na discussão.
- Proposição H₈ foi confirmada, indicando que a participação social está positivamente associada à qualidade das práticas e ações dos gestores públicos, o que reforça o papel da sociedade civil na melhoria da gestão pública.
- Proposições H₉ e H₁₀ foram rejeitadas, sugerindo que o poder político, conforme medido pelos indicadores utilizados, não exerce influência positiva significativa sobre o orçamento público nem sobre as ações dos gestores. Isso pode indicar limitações na forma como o poder político é operacionalizado ou capturado pelos indicadores.

- Proposição H₁₁ foi confirmada parcialmente. Os resultados indicam que grupos de interesse exercem influências distintas sobre o orçamento público: grupos de esquerda estão associados à redução do orçamento, enquanto grupos de direita estão associados ao seu aumento. No entanto, o índice de ideologia de esquerda (IDESQ) e a taxa de crescimento não apresentaram significância estatística, sugerindo que a ideologia, isoladamente, não é suficiente para explicar variações no orçamento público.

Quadro 9 - Hipóteses e resultados da pesquisa

Hipóteses do artigo sobre modelo holístico de governança		Resultado Esperado	Sinal esperado	Sinal obtido	Resultado Obtido
H ₁	H ₁ : Quanto maior a pontuação nos indicadores globais de governança, mais eficaz será a elaboração e execução do orçamento público.	Não se rejeita	+	+	Não se rejeita H ₁
H ₂	H ₂ : Quanto maior a pontuação nos indicadores globais de governança, melhores serão as práticas de gestão aplicadas pelo gestor público.	Não se rejeita	+	+	Não se rejeita H ₂
H ₃	H ₃ : Quanto maior a pontuação nos indicadores globais de governança, melhores serão os indicadores de desempenho.	Não se rejeita	+	NS	Se rejeita H ₃
H ₄	H ₄ : A atuação do gestor público tem influência positiva nos indicadores de desempenho.	Não se rejeita	+	NS	Se rejeita H ₄
H ₅	H ₅ : A atuação do gestor público tem influência positiva nos indicadores de desempenho.	Não se rejeita	+	-	Se rejeita H ₅
H ₆	H ₆ : O orçamento público influencia positivamente as ações dos gestores públicos.	Não se rejeita	+	NS	Se rejeita H ₆
H ₇	H ₇ : Há uma relação positiva entre o nível de participação social e a qualidade do processo de elaboração e execução orçamentária.	Não se rejeita	+	-	Se rejeita H ₇
H ₈	H ₈ : A participação social está positivamente associada à qualidade das práticas e ações dos gestores públicos.	Não se rejeita	+	+	Não se rejeita H ₈
H ₉	H ₉ : O poder político tem relação positiva com a elaboração e execução do orçamento.	Não se rejeita	+	-	Se rejeita H ₉
H ₁₀	H ₁₀ : O poder político tem relação positiva nas ações dos gestores públicos.	Não se rejeita	+	NS	Se rejeita H ₁₀
H ₁₁	H ₁₁ : Grupos de interesse e/ou grupos de pressão influenciam o orçamento público.	Não se rejeita		(+) (-)	Não se rejeita H ₁₁

Fonte: elaborado pelos autores (2025) de acordo com os dados da pesquisa.

5 DISCUSSÃO DIANTE DOS RESULTADOS OBTIDOS

Neste tópico se discute a qualidade de governança, relacionada com gestor (ações), desempenho e variáveis contextuais. Inicia-se a análise pelo orçamento, de acordo com a estrutura do modelo apresentado. Uma gestão orçamentária esperada é que seja eficiente e eficaz, com potencial para gerar maiores investimentos em infraestrutura e em produtos e serviços públicos de qualidade, resultando em maior entrega de valor para a sociedade.

5.1 GOVERNANÇA PÚBLICA E ORÇAMENTO

A hipótese H₁: Quanto maior a pontuação nos indicadores globais de governança, mais eficaz será a elaboração e execução do orçamento público. O resultado obtido foi de uma relação positiva e com significância estatística (*p-value* <0.05). Esta hipótese se confirmou, portanto, não se rejeita esta hipótese.

Considerando a relação entre o processo orçamentário e a Governança, o que se tem, hipótese H₁, de que melhoria na governança impacta positivamente no processo orçamentário. Esse resultado pode ser entendido pela explicação de Kaufmann et al. (2010), bem como Cuadrado-Ballesteros e Bisogno (2021) que afirmam que melhorias na governança criam um ambiente mais favorável para o investimento, a inovação e o crescimento econômico.

Nesta linha, o crescimento, por sua vez, pode levar a um aumento da arrecadação de impostos e, conseqüentemente, a um orçamento maior. Além do mais, a melhora na governança sinaliza um ambiente mais seguro e previsível para

investidores estrangeiros, o que gera aumento do investimento estrangeiro direto, impulsionando a economia e gerando mais recursos para o orçamento.

Pode, ainda, reduzir a percepção de riscos, podendo diminuir os custos de empréstimos. Por outro lado, os processos de planejamento e execução orçamentária estão se tornando mais eficientes e transparentes, levando a uma melhor alocação dos recursos, com menos desperdícios e maior impacto das políticas públicas, justificando um orçamento maior para atender a demandas crescentes ou projetos de desenvolvimento com exigência de maior capital.

A governança melhora a alocação de recursos públicos, desde que as leis estejam implementadas e os mecanismos de supervisão sejam robustos. (Ríos et al., 2017). Para Chang e Karim (2012), em países de economias emergentes, a sensibilidade excessiva do governo à opinião pública pode dificultar a implementação de reformas. Mas, para Baciú e Botezat (2014) a eficiência não está diretamente relacionada ao gasto, mas sim à gestão eficiente dos recursos. Chang (2014) defende que a qualidade da governança pública é um pilar fundamental para o desenvolvimento econômico sustentável, impactando positivamente a eficiência e o desempenho de diversos setores e da economia como um todo.

Thompson e Rizón (2015) afirmam que a governança atua como facilitadora ao criar um ambiente propício para o setor privado, com segurança jurídica e concorrência leal. Promove, ainda, controle da inflação, estimula a demanda em períodos de crise, estabiliza a economia por meio de políticas macroeconômicas e, ainda, investe no desenvolvimento do capital humano e na redução das desigualdades sociais.

Em relação ao Índice de Percepção da Corrupção, que tem como interpretação de que quanto maior o IPC, menor corrupção percebida. A corrupção, de acordo com os resultados, apresentou significância estatística e sinal negativo. Se analisado em conjunto governança e IPC o que se tem como justificativa é que com o melhor nível de governança e menor corrupção percebida (maior IPC), há uma tendência de redução de desvios de recursos, fraudes e gastos ineficientes. Isso libera recursos orçamentários que podem ser direcionados para áreas prioritárias, otimizando o uso do orçamento. Desta forma, há uma maior sensação de segurança, de monitoramento e controle, com maior transparência e responsabilização. (Chang & Karim, 2012; Chang, 2014; Baciú & Botezat, 2014; Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021, 2022). Essa confiança pode se traduzir em maior apoio político, investimentos e até mesmo melhores condições de crédito, impactando positivamente a disponibilidade e a gestão do orçamento.

Todavia, maior IPC pode significar que existem formas sofisticadas e ocultas de desvio de recursos, que não são facilmente percebidas, afinal, o IPC mede a percepção e não a corrupção em si. Um aumento no IPC pode ser resultado de esforços de comunicação do governo, por exemplo, sem necessariamente indicar uma melhora substancial na gestão orçamentária ou na redução da corrupção real.

Assim, nesta primeira análise o que se tem e que melhora na governança (variação positiva) tende a estar associada a uma menor percepção de corrupção (aumento do IPC), o que geralmente leva a uma melhor gestão e alocação do orçamento. Menor Percepção de Corrupção, maior o IPC, tende a ter instituições mais sólidas, maior transparência e mecanismos de controle com segurança razoável. Portanto, a menor corrupção implica em menos recursos públicos sendo desviados

por meio de fraudes / corrupção. Isso pode levar a uma necessidade de um orçamento relativamente menor para financiar os mesmos bens e serviços, uma vez que tendem a ser mais realistas, sem as sobretaxas associadas à corrupção.

5.2 GOVERNANÇA PÚBLICA E AÇÕES DOS GESTORES (GESTOR)

A relação entre governança pública e as ações dos gestores é complexa e multifacetada. Mas, o sinal positivo e a significância estatística evidenciam uma relação positiva. A hipótese H₂: Quanto maior a pontuação nos indicadores globais de governança, melhores serão as práticas de gestão aplicadas pelo gestor público se confirmou. Portanto, não se rejeita esta hipótese.

A recente implementação de normas jurídicas relacionadas à governança, como o Decreto nº 9.203/2017, ainda não se traduziu em impactos significativos na prática, mas, já começa a dar os seus efeitos positivos. A natureza da administração pública também contribui, uma vez que, diferentemente das organizações privadas, as instituições públicas possuem objetivos mais amplos e múltiplos *stakeholders*, o que dificulta a tomada de decisões e a implementação de políticas públicas. A burocracia e a hierarquia presentes nas organizações públicas podem gerar assimetrias informacionais e dificultar a agilidade na tomada de decisões (Alsharari, 2019; Johansen & Hawes, 2016; Chen et al., 2014; Berman & Wang, 2014).

Mas, os resultados evidenciam, partindo da discussão de Kaufmann et al. (2010), revelou uma relação positiva e estatisticamente significativa entre a variação na governança pública (medida na primeira diferença) e a variável binária representando o gestor público no período subsequente. Este achado sugere que

melhoras na efetividade da governança de um período para o outro estão associadas a uma melhoria nas práticas dos gestores públicos.

Rios et al. (2017) associam a boa governança à melhoria da gestão pública. Os resultados obtidos avançam essa compreensão, indicando que a dinâmica da governança – ou seja, a direção e a magnitude de sua mudança – pode influenciar o cenário da gestão pública. A instabilidade normativa observada na participação social no Brasil (Brasil, 2014; 2019; 2023) ilustra flutuações na governança que, podem ter repercussões nas decisões do gestor público em períodos futuros. A consolidação da governança através de marcos regulatórios recentes (Decreto nº 9.203/2017) pode, ao longo do tempo, fortalecer essa relação positiva ao criar um ambiente institucional em aprimoramento que favoreça a atuação de gestores eficazes.

A busca por maior eficiência por meio da aproximação com a gestão privada (Sudirman et al., 2019) pode ser mais bem-sucedida em contextos em que a governança está em trajetória de melhoria, facilitando a redução de assimetrias informacionais (Alsharari, 2019; Johansen & Hawes, 2016) e permitindo que o gestor público implemente práticas de gestão mais eficazes. A complexidade da administração pública (Cavalcante & Pires, 2018) exige um gestor público adaptável, e um ambiente de governança em evolução pode estimular ou atrair gestores com maior capacidade de resposta.

Ademais, a aderência às leis (Thurmaier, 1995) para o gestor público pode ser reforçada em um cenário de governança que demonstra progresso em sua efetividade e aplicação normativa. A mitigação da ambiguidade de objetivos, um desafio

persistente, pode ser mais eficazmente abordada por um gestor público em um contexto em que a governança está se tornando mais clara e transparente.

A profissionalização da gestão pública (O'Toole & Meier, 2015) pode ser um fator que se beneficia ou é estimulado por uma governança em aprimoramento. Gestores mais qualificados podem ser mais propensos a atuar ou serem selecionados em ambientes onde a governança está evoluindo positivamente. A dinâmica do poder político (O'Toole Jr. & Meier, 2015) também pode influenciar essa relação temporal, com mudanças na governança criando oportunidades ou desafios para a atuação do gestor.

5.3 GOVERNANÇA PÚBLICA E DESEMPENHO

A Hipótese H₃, que propunha que: Quanto maior a pontuação nos indicadores globais de governança, melhores serão os resultados das políticas públicas, não foi confirmada, ou seja, rejeita-se a H₃. Essa descoberta contraintuitiva sugere que a implementação de práticas de governança não se traduziu automaticamente em melhorias no desempenho da gestão federal.

Chang (2014) ressalta que a relação entre governança e desempenho econômico não se limita a setores específicos, se manifestando em nível macroeconômico. Esse autor, Chang (2014), não encontrou relação entre a dimensão do indicador de governança – WGI e eficiência da indústria de energia elétrica e atribuiu essa falta de relação a falhas na implementação de normas jurídicas. Também não se confirmou as afirmativas de Thompson e Rizona (2015) de que a governança promove o bem-estar social e econômico.

Considerando que um dos objetivos da governança é a alocação eficiente de recursos públicos (Ríos et al., 2017), a ausência de uma relação positiva entre governança pública e desempenho pode ser explicada por diversos fatores. Entre eles, destacam-se a recente implementação de práticas de governança no Brasil, as lacunas nas normas jurídicas e as características específicas da administração pública. Além do mais, como apontam Cavalcante e Pires (2018), a administração pública é complexa e dinâmica, e a implementação de políticas públicas varia conforme o setor, a realidade socioeconômica, os atores envolvidos, os incentivos e as restrições presentes em um cenário democrático. Essa complexidade, somada à ambiguidade de objetivos e à necessidade de conciliar diferentes perspectivas e valores, contribui para a dificuldade em estabelecer uma relação clara e positiva entre governança e desempenho.

O Projeto de Lei nº 9.163/2017 (Câmara dos Deputados, 2017), que busca estabelecer uma política de governança nacional, é um indicativo de que o tema ainda está em discussão e, com isso, existem lacunas no ambiente normativo sobre a governança. Porém, é preciso ficar alerta e evitar o fato relatado por Chang (2014) na China: a China possui regulamentações extensas, mas, falha na implementação. Outras possíveis causas que podem contribuir para a ausência de uma relação significativa e clara e positiva entre governança e desempenho incluem a cultura organizacional, o contexto político (alta rotatividade de gestores e interesses partidários), o contexto econômico (crises econômicas e escassez de recursos financeiros), o contexto social, a capacidade institucional, a falta de recursos humanos qualificados e a fraqueza das instituições.

A falta de coordenação entre diferentes níveis de governo e a cultura organizacional também são fatores relevantes. Kaufmann et al. (2010) apontam existência de lacunas no ambiente normativo em países emergentes. Para superar essas lacunas é necessário ter instituições fortes e mecanismos de supervisão robustos, como afirmam Ríos et al. (2017) e, ainda, que se tenha gestão permanente para minimizar riscos e fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.

A eficiência dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), é essencial para a boa governança. Todavia, se esses órgãos atuam predominantemente de maneira pedagógica, com menor foco na fiscalização rigorosa, isso pode gerar uma supervisão insuficiente. O Acórdão nº 1147/2011-TCU-Plenário (TCU, 2011) ilustra essa fragilidade no contexto brasileiro, apontando a falta de rigor na punição de irregularidades. Essa atuação limitada compromete a eficácia da governança e evidencia a necessidade de fortalecer as instituições de controle.

A cultura organizacional pode ter um impacto profundo na eficácia das práticas de governança. Em contextos em que há uma alta tolerância à ambiguidade e à incerteza, como mencionado por Zarei et al. (2022) e Zweni et al. (2022), as práticas de governança podem ser menos eficazes, contribuindo para os resultados negativos observados, fato que os autores citaram em relação ao Brasil e Hungria.

Os autores Chang e Karim (2012) citam que em países de economias emergentes a sensibilidade excessiva do governo à opinião pública pode dificultar a implementação de reformas. Essa afirmação de Chang e Karim (2012) está de acordo com Baciú e Botezat (2014) de que a alocação de recursos para cumprir as funções

Musgrave do Estado, em detrimento de investimentos de longo prazo em capital humano, pode impactar o desempenho socioeconômico. (Baciu & Botezat, 2014).

Assim, essas justificativas não são excludentes entre si e podem influenciar na relação entre governança e orçamento público. Além do mais, pode existir uma relação mais dinâmica e complexa do que a prevista nas teorias. Assim, a ineficiência dos órgãos de controle, a influência da cultura organizacional e os desafios estruturais específicos dos países em desenvolvimento contribuem para essa complexidade. A implementação de novas políticas de governança, como as previstas pelo Decreto nº 9.203/2017, pode demandar mais tempo para gerar impactos significativos.

5.4 GESTOR PÚBLICO: RELAÇÃO COM ORÇAMENTO E DESEMPENHO

As Hipóteses H₄ e H₅, que previam uma relação positiva entre o gestor público e, respectivamente, a elaboração e execução do orçamento e os indicadores de desempenho, não foram corroboradas pelos resultados da pesquisa. O resultado foi não significância com o orçamento (H₄) e uma relação negativa com o desempenho (H₅). Essa descoberta contraria as expectativas teóricas e empíricas, que sugerem que gestores qualificados e com autonomia podem influenciar positivamente os resultados organizacionais.

De acordo com Neshkova e Guo (2012), Johansen e Hawes (2016) e Sudirman et al. (2019), gestores públicos devidamente qualificados e que seguem boas práticas de gestão devem influenciar o desempenho organizacional, alavancar recursos, amortecer choques, estabelecer metas claras e se comunicar eficazmente com

subordinados e partes interessadas. Portanto, para esses autores a relação é positiva, fato que não se confirmou.

A complexidade da gestão pública, caracterizada por muita interdependência entre diversos fatores e por um ambiente em constante mudança, pode explicar essa aparente contradição. A margem de manobra limitada dos gestores públicos, imposta por um arcabouço legal rígido e por uma cultura organizacional muitas vezes burocrática, restringe a capacidade de implementar mudanças significativas e de adaptar-se as novas demandas.

Mas, era esperado que os gestores públicos, com conhecimento técnico em suas áreas de especialização e aplicando boas práticas de gestão, exercessem influências positivas no orçamento e no desempenho, conforme afirmam Johansen e Hawes (2016), Sudirman et al. (2019) e Neshkova e Guo (2012).

Contudo, as organizações públicas diferem significativamente das organizações privadas, conforme apontam Alsharari (2019), Johansen e Hawes (2016), Chen et al. (2014) e Berman e Wang (2014). Uma das principais diferenças é a margem de manobra reduzida na administração pública. O gestor público tem menor flexibilidade e liberdade para agir em determinadas situações, pois deve aderir estritamente às leis (*compliance*), conforme relatam Sudirman et al. (2019), Neshkova e Guo (2012) e Neshkova (2014) e Thurmaier (1995).

A ambiguidade de objetivos nas organizações públicas é um desafio comum para o gestor público, dificultando a tomada de decisões e podendo levar a resultados subótimos. (O'Toole & Meier, 2015). Outro ponto a ser considerado é o descrito por Avelleda (2009), que destaca que, se o gestor necessitar de recursos extras,

precisa de grande diligência e negociação com superiores hierárquicos, podendo ser favorecidos aqueles que desfrutarem de apoio político e tiverem correspondência na filiação partidária.

Portanto, a falta de uma relação significativa entre o gestor público e a elaboração e execução do orçamento, e negativa em relação aos indicadores de desempenho, pode ser atribuída a uma série de fatores. Entre eles, a rigidez das normas jurídicas, a complexidade e a natureza dinâmica da administração pública, a ambiguidade de objetivos organizacionais, a influência de interesse políticos e a necessidade de conciliar diferentes perspectivas e valores. Esses fatores contribuem para a complexidade da gestão pública e podem explicar a ausência de uma relação clara e positiva entre o gestor público e os resultados esperados, pois dificultam a tomada de decisões e podem gerar conflitos de interesse, comprometendo a eficiência da gestão.

A relação negativa entre o gestor e desempenho pode ser explicada por Smith e Jensen (2017), que os gestores passam a ter ações voltadas para o aumento do capital político e essas ações podem influenciar negativamente na entrega de valor público, refletindo em problemas de eficiência (econômica e técnica) ou de eficácia (social, política e jurídica). Avelleñada (2009) também concorda com esses autores citados afirmando que a competitividade eleitoral força gastos em projetos de curto prazo, deixando de lado projetos estratégicos, mas, que não trarão resultados políticos em curto prazo. Nestes casos falta a orientação para resultados, para o futuro, o que segundo Zarei et al. (2022), abre espaços para ações oportunistas.

5.5 PARTICIPAÇÃO SOCIAL: RELAÇÃO COM ORÇAMENTO GESTORES PÚBLICOS

As hipóteses H₇ e H₈ foram testadas. As proposições são essas: H₇: Há uma relação positiva entre o nível de participação social e a qualidade do processo de elaboração e execução orçamentária. E, H₈: A participação social está positivamente associada à qualidade das práticas e ações dos gestores públicos.

A Hipótese H₇ não se confirmou, portanto, se rejeita esta hipótese, uma vez que o resultado foi um sinal negativo, embora significativo. Esse resultado da H₇ é contraintuitivo diverge das expectativas teóricas que associam a participação social a uma maior transparência, eficácia, eficiência, legitimidade, *accountability* e legitimidade nas decisões públicas. Já a hipótese H₈ o resultado está de acordo com o esperado, ou seja, significativo e com sinal positivo, portanto, não se rejeita esta hipótese.

Os cidadãos ao terem vozes nas decisões melhoram a alocação de recursos públicos e focam em resultados, melhorando a alocação de recursos e a eficiência gerencial. Mas, diante do resultado, embora não seja intuitivo, ocorre porque o apoderamento dos cidadãos no Brasil ainda precisa evoluir e, ainda, acrescenta-se o fato de que a situação financeira não é favorável. (Ríos et al., 2017; Harrison & Sayogo, 2014; Neshkova & Guo, 2012; Neshkova, 2014).

Mas, é preciso considerar que a transparência reduz a assimetria informacional, tornando a relação entre orçamento e participação social estável, melhorando, inclusive, a supervisão. (Ríos et al., 2017; Neshkova, 2014; Wang & Niu, 2020; Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2022; Wang & Niu, 2020; Neshkova & Guo, 2012).

Desta forma, pode ser reduzido comportamentos oportunistas, o que pode levar a um orçamento menos inflado, no entanto, atendendo aos objetivos do planejamento estratégico. Para Zarei et al., (2022), com apoio social as instituições impõem restrições ao orçamento público reduzindo imprevisibilidade de eventos futuros (incertezas), protegendo contra *déficit* e dívidas, o que justifica o sinal negativo.

A literatura aponta que o impacto da participação social depende de diversos fatores contextuais, como o nível de desenvolvimento institucional, o grau de confiança entre os atores envolvidos e a existência de mecanismos efetivos de coordenação. A participação social pode gerar conflitos de interesse e atrasar o processo decisório, especialmente em contextos de alta complexidade e incerteza. Entretanto, a mera existência de mecanismos de participação não garante resultados positivos. É necessário que esses mecanismos sejam efetivamente utilizados e que os participantes sejam devidamente capacitados para exercer seu papel. A falta de recursos, a ausência de uma cultura participativa e a fragilidade das instituições podem limitar o potencial da participação social.

Essas afirmativas são corroboradas por O'Toole e Meier (2015, p. 123), que destacam que o “capital social pode tanto facilitar quanto dificultar a implementação de políticas públicas e, ainda, por Ríos et al. (2017), Neshkova (2014) e Wang e Niu (2020), para os quais a relação entre orçamento e participação social é instável. Zweni et al. (2022), afirmam que Hungria e Brasil têm uma forte tolerância à ambiguidade e à incerteza, vivem vidas menos estruturadas e estão menos preocupados em seguir regras.

Para além do que foi exposto, a Política Nacional de Participação Social (PNPS), Decreto nº 8.243/2014, estabeleceu diretrizes, fortaleceu e promoveu a articulação de mecanismos de participação social. Entretanto, esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.759/2019, que, ao contrário do primeiro, reduziu a incipiente capacidade institucional de incorporar a participação social nos processos orçamentários. Esse último decreto foi revogado em 2023 pelo Decreto n.º 11.371/2023.

Entretanto, para Cavalcante e Peres (2018), existe um *trade-off* entre a participação social e a tomada de decisões céleres, especialmente para questões complexas que exigem decisões de longo prazo. A ênfase excessiva na transparência e na ampliação da participação social pode gerar dificuldades na agilidade na tomada de decisões. Em relação a variável resultados a participação social não apresentou significância estatística, o que pode estar de acordo com Cavalcante e Peres (2018) e, ainda, com O'Toole e Meier (2015), Ríos et al. (2017), Neshkova (2014) e Wang e Niu (2020).

Em conclusão, os resultados desta pesquisa sugerem que a relação entre participação social e os resultados da gestão pública é mais complexa do que se supunha. Embora a participação social seja um valor fundamental para a democracia, sua implementação exige um planejamento cuidadoso e a consideração de diversos fatores contextuais.

5.6 PODER POLÍTICO: RELAÇÃO COM ORÇAMENTO E GESTOR PÚBLICO

As hipóteses postulavam assim: H₉: O poder político tem relação positiva com a elaboração e execução do orçamento. A hipótese H₁₀: O poder político tem relação positiva nas ações dos gestores públicos. A relação obtida entre o poder político (PPOL) e o orçamento é negativa e significativa. Em relação à hipótese H₁₀, o resultado não foi significativo. Portanto, rejeita-se essas duas hipóteses.

A relação negativa encontrada entre poder político e orçamento, embora contraintuitiva à primeira vista, pode ser explicada por diversos fatores. A existência de mecanismos de controle e fiscalização mais robustos, a pressão da sociedade civil por uma distribuição mais equitativa dos recursos e a complexidade das negociações políticas podem limitar a capacidade dos políticos de direcionar recursos para seus interesses particulares.

Considerando as afirmações de O'Toole Jr. e Meier (2015) o aumento do poder político, tem potencial para elevar a eficiência e o equilíbrio fiscal, pois podem negociar e construir consensos mais bem desenvolvidos, sem ter que recorrer a concessão de benefícios para garantir apoio político. (Avelleda, 2009).

A fragmentação do poder político, característica de muitos sistemas democráticos contemporâneos, exige que os gestores públicos negociem com múltiplos atores, resultando em uma alocação de recursos mais equilibrada, também em uma maior complexidade na gestão pública. No entanto, a análise comparativa com outros estudos sugere que a intensidade dessa relação varia de acordo com o contexto institucional e político de cada país. Para aprofundar a compreensão desse fenômeno, futuras pesquisas devem explorar os mecanismos causais subjacentes,

considerando a influência de variáveis como a capacidade institucional, a cultura política e a opinião pública.

Em relação aos gestores públicos, a fragmentação do poder político, seja por meio de estruturas formais ou processos informais, exige que gestores públicos negociem com múltiplos atores e construam coalizões. Em sistemas altamente fragmentados, os gestores públicos precisam lidar com uma maior complexidade política, o que exige habilidades de negociação e construção de consenso mais desenvolvidas (O'Toole & Meier, 2015). Para Avelleda (2009), os gestores públicos eleitos podem recorrer a outras estratégias, como negociações e benefícios, para garantir o apoio político, impactando no desempenho e no processo orçamentário.

Assim, a relação não significativa entre poder político e gestor público pode ser explicada pela predominância da racionalidade política no processo orçamentário, especialmente nos limites dos mandatos dos gestores públicos. Segundo Smith e Jensen (2017), essa racionalidade política leva a um aumento nos gastos em programas e projetos de curto prazo, o que pode resultar em problemas de eficiência econômica e técnica, e, ainda, problemas de eficácia social, política e jurídica.

O'Toole Jr. e Meier (2015) oferecem uma visão contemporânea sobre o poder na administração pública, destacando que o poder político pode ser concentrado ou fragmentado, influenciando significativamente a atuação dos gestores públicos. Em contextos de poder concentrado, há maior alinhamento entre os atores políticos, facilitando a implementação de políticas. No entanto, em cenários fragmentados, a necessidade de negociação e construção de coalizões pode dificultar a gestão eficiente.

O conceito de poder é multifacetado e pode envolver diferentes tipos, como poder coercitivo, de recompensa e simbólico. A distribuição de poder é dinâmica e influenciada por fatores como cultura organizacional, estrutura institucional e contexto político. Essas variáveis podem criar um ambiente desafiador para os gestores públicos, que precisam desenvolver habilidades de negociação, comunicação e construção de redes de relacionamento para atuar eficazmente em contextos complexos e fragmentados (O'Toole Jr. & Meier, 2015).

Portanto, a relação negativa entre poder político e gestor público pode ser atribuída à interferência política, pressões para adotar estratégias de curto prazo e a complexidade da distribuição de poder, que juntos podem comprometer a eficiência e eficácia da gestão pública. Futuras pesquisas devem explorar os mecanismos causais subjacentes, considerando a influência de variáveis como a capacidade institucional, a cultura política e a opinião pública, estando de acordo com Avelleda (2009) e Brenton e Pierre (2017).

5.7 GRUPOS DE INTERESSE INFLUENCIAM NO ORÇAMENTO PÚBLICO

A hipótese H₁₁ apresentada neste estudo é que grupos de interesse ou pressão influenciam o orçamento público, com abordagem nos grupos de direita e esquerda. As evidências mostram que os grupos de esquerda impactam negativamente os orçamentos, enquanto os de direita exercem influência positiva.

Amaral (2013) caracteriza os partidos políticos como "*catch-all*" (profissionais-eleitorais), definidos por eleitoralismo, laços organizacionais verticais fracos, financiamento misto (grupos de interesse e fundos públicos) e ênfase em pautas de

amplo apelo eleitoral. Nessa perspectiva, Congleton (2015) argumenta que as estruturas partidárias tendem a se desenvolver em função de benefícios privados, em detrimento do interesse público, uma complexidade acentuada por coligações e correntes internas. (Belkheir, 2024; Røed et al., 2024; Mancuso, 2010).

Nessa dinâmica, a relação observada entre grupos de interesse e o orçamento – negativa para a esquerda e positiva para a direita – pode ser compreendida à luz de suas prioridades ideológicas e estratégias de pressão. Grupos de direita, ao priorizarem o mercado livre, a eficiência estatal e investimentos estratégicos (como defesa e infraestrutura), tendem a exercer pressão para que o orçamento reflita essas áreas como prioritárias. Sua influência pode se manifestar no apoio a políticas de desregulamentação e incentivos fiscais, que, embora visem impulsionar a economia, podem resultar em um aumento da alocação de recursos para setores específicos e, potencialmente, em uma redução da receita disponível para outras áreas.

Por outro lado, a relação negativa entre grupos de esquerda e o orçamento, pode ser paradoxal à sua defesa de maiores gastos sociais. Essa relação pode ser explicada pela forma como a pressão desses grupos se manifesta e pelas barreiras que enfrentam. A pressão da esquerda frequentemente se concentra na expansão de programas sociais, saúde e educação, o que, em um cenário de recursos limitados ou de maior influência de grupos com outras prioridades (como a direita), pode resultar em menor sucesso na incorporação integral de suas demandas no orçamento. A defesa de impostos mais altos para financiar essas políticas pode gerar resistência de outros grupos de interesse com maior poder de influência no processo orçamentário, levando a uma correlação negativa entre a pressão da esquerda e a efetiva alocação orçamentária em suas áreas de interesse.

Ademais, fatores contextuais como crises fiscais e a competição acirrada com outros grupos de interesse, conforme afirmado por Røed et al. (2024) e van Elsas e van Der Brug (2015) podem impactar de forma distinta a capacidade de cada grupo de traduzir sua pressão em resultados orçamentários. A maior influência da direita na formulação orçamentária, conforme apontado por van Elsas e van der Brug (2015), pode facilitar a concretização de suas prioridades, enquanto a esquerda pode enfrentar maiores obstáculos em um ambiente político e econômico onde outras visões predominam.

Nesse contexto, observa-se que grupos de direita geralmente priorizam o mercado e a iniciativa privada, defendendo investimentos estratégicos em defesa, segurança e infraestrutura, o que pode inflacionar o orçamento nessas áreas. Suas políticas frequentemente incluem desregulamentação e redução de impostos como mecanismos para impulsionar a economia.

Em contrapartida, grupos de esquerda tendem a favorecer maiores gastos em saúde, educação e programas sociais, promovendo, ainda, a solidariedade internacional e políticas ambientais. O financiamento dessas políticas é frequentemente atrelado à defesa de impostos mais elevados para as camadas mais ricas e grandes empresas, uma visão que contrasta com a da direita. Contudo, essas tendências ideológicas estão sujeitas a variações conforme as condições políticas e econômicas, como crises fiscais, restrições orçamentárias e pressões de outros grupos de interesse (van Elsas & van der Brug, 2015).

Van Elsas e van der Brug (2015) também apontam para uma maior influência da direita na formulação orçamentária, com foco no livre mercado, eficiência estatal e

investimentos estratégicos. Já a esquerda tende a priorizar a redistribuição de renda e o aumento do gasto social. Em ambos os espectros, a dinâmica de financiamento de campanhas, negociações e ofertas pode gerar distorções econômicas e favorecimento de atores com maior poder de influência.

Entretanto, Avelleda (2009) relativiza o impacto da competitividade eleitoral e da ideologia partidária no desempenho de políticas públicas específicas, atribuindo essa limitação à fragmentação partidária e à falta de clareza ideológica. No caso brasileiro, Teixeira e Gomes (2019) destacam a pressão por aumento de despesas sem o correspondente crescimento de receitas, resultando em desequilíbrios fiscais.

A análise de Avelleda (2009) sobre a educação local reforça essa perspectiva, concluindo que competitividade eleitoral, ideologia partidária e tipo de sistema partidário não impactam significativamente os resultados. A autora novamente enfatiza a fragmentação e a ausência de ideologia clara como fatores explicativos. Essa fluidez ideológica pode levar indivíduos com opiniões contraditórias a priorizarem valores distintos dependendo do contexto e do momento.

Ademais, a falta de regulamentação clara sobre o *lobbying* no Brasil compromete a transparência, enquanto a fragmentação política intensifica os desafios para os gestores públicos. Essa fragmentação, aliada à racionalidade limitada no processo orçamentário, eleva a complexidade da gestão, demandando habilidades estratégicas de negociação e, potencialmente, comprometendo a alocação eficiente de recursos e o equilíbrio fiscal. No entanto, essa relação é multifacetada, influenciada por crises fiscais, competição de interesses e restrições orçamentárias.

Røed et al. (2024) evidenciam a influência de grupos de interesse sobre a legislação, que buscam aprovar normas em seu benefício por meio de negociações com parlamentares, ofertas de vantagens e financiamento de campanhas. Essas táticas podem prejudicar o controle eleitoral, dado o custo de monitoramento, e distorcer o processo legislativo, favorecendo empresas com maior poder de influência em detrimento da competição equitativa.

A capacidade dos grupos de esquerda de influenciar as decisões orçamentárias é significativamente afetada por fatores como crises econômicas e a competição com outros grupos de interesse. Esses elementos contextuais, incluindo a eficiência na alocação de recursos e as restrições orçamentárias, moldam o cenário em que a demanda por políticas de redistribuição e investimentos sociais (saúde e educação) se manifesta, em consonância com os pressupostos da Teoria da Escolha Pública.

No contexto brasileiro, Teixeira e Gomes (2019) reiteram a pressão constante por aumento de gastos sem o devido incremento de receitas, gerando desafios consideráveis para a gestão pública. O aumento da demanda por serviços, as despesas com pessoal e a crescente dívida pública restringem o espaço para novas despesas, frequentemente resultando em cortes sociais, aumento de impostos ou endividamento, impactando a qualidade dos serviços e a satisfação da população, como sugerido pela correlação negativa entre receita líquida (LogRL) e a variável latente "Orçamento".

Em suma, a atuação de grupos de interesse também distorce a alocação de recursos públicos, priorizando áreas específicas e dificultando decisões eficientes. Essas distorções podem levar ao desequilíbrio fiscal, forçando medidas como cortes,

aumento de impostos ou endividamento, e prejudicando a transparência e o controle social. A fragilidade institucional agrava o desequilíbrio das contas públicas. Concorde-se com O'Toole Jr. e Meier (2015) que o contexto organizacional é relevante na gestão pública, onde a fragmentação política e a racionalidade limitada no processo orçamentário exigem negociação estratégica, mas podem comprometer a eficiência e o equilíbrio fiscal.

5.8 INDICADORES DE DESEMPENHO

A relação esperada era uma relação positiva e significativa entre resultados e indicadores de desempenho, todavia, a relação obtida foi de sinal negativo. Essa expectativa de uma relação positiva se baseia no fato de que o governo federal tem papel essencial na implantação de políticas públicas definidas na Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), e, ainda, os investimentos do governo federal, diante de sua capacidade fiscal, impactam nos indicadores nacionais conforme afirmam Vieira (2020) e D'Albuquerque e Palotti (2021), de modo a fazê-los convergir em direção aos objetivos do governo central (federal). No entanto, a efetividade dessas políticas enfrenta desafios importantes, especialmente devido à diversidade regional e às discrepâncias nas capacidades administrativas dos entes federados.

Entretanto, as limitações na gestão federal, influenciadas por fatores institucionais e burocráticos, dificultam respostas rápidas e eficazes a problemas socioeconômicos complexos. Assim, barreiras estruturais frequentemente limitam a capacidade de melhorar os resultados, mesmo quando há boas práticas de gestão. Também é preciso considerar que algumas políticas públicas produzem efeitos apenas no longo prazo. Ramey (2011) afirma que não há consenso sobre os

mecanismos pelos quais os gastos do governo aumentam o PIB e, ainda, que em alguns artigos a conclusão é que há um efeito negativo e em outros estudos há um efeito positivo.

Outro aspecto relevante é o impacto das políticas macroeconômicas, como o controle da inflação e a gestão da dívida pública. Estas políticas geram efeitos adversos sobre os indicadores socioeconômicos e não podem beneficiar estados e municípios de maneira equitativa, principalmente diante da desigualdade regional que torna evidente que políticas uniformes raramente são igualmente eficazes em todo o território nacional.

Assim, a relação entre os indicadores nacionais de desempenho e a variável latente “Resultados” pode ser explicada pela complexidade e diversidade do país, onde fatores locais e regionais exercem um impacto significativo nos indicadores nacionais, mesmo diante de políticas e ações do governo federal. Choques econômicos e crises sociais, por exemplo, tendem a afetar diferentes regiões de forma desigual, dificultando a obtenção de resultados positivos em nível nacional. Esta dinâmica demonstra que a heterogeneidade do território e a dificuldade de coordenar políticas em diversas escalas podem limitar o alcance das ações governamentais.

As limitações na capacidade de gestão do governo federal podem ser limitadas a fatores institucionais e burocráticos, dificultando resposta eficaz a variáveis nacionais diversas. Assim, apesar das boas práticas de gestão, existem barreiras estruturais que impedem a melhoria dos indicadores socioeconômicos (resultados).

Acrescenta-se as influências de políticas macroeconômicas, como controle da inflação e gestão da dívida pública, que podem ter efeitos complexos e, por vezes,

adversos sobre os indicadores socioeconômicos. Essas políticas podem não beneficiar todos os estados e municípios. Desta forma, em função de desigualdades existentes entre entes e regiões, fica evidenciado que as respostas podem variar às políticas do governo federal, evidenciando que políticas uniformes não são igualmente eficazes.

A capacidade institucional das diferentes esferas de governo também é um fator determinante, uma vez que ela afeta diretamente a implementação e os resultados das políticas públicas. A cooperação intergovernamental, essencial para a efetividade dessas políticas, frequentemente enfrenta desafios devido à fragmentação administrativa e às pressões por medidas de curto prazo. Essas pressões, muitas vezes motivadas por interesses específicos, podem levar à adoção de políticas que não são as mais eficazes a longo prazo, comprometendo os resultados.

Assim, a complexidade de implementar estratégias de desenvolvimento, como destacado por Rodríguez-Pose (2013) e Grindle (2004), reside na necessidade de considerar tanto os fatores contextuais e institucionais locais quanto a definição de prioridades claras e realistas. Enquanto Rodríguez-Pose (2013) alerta para os riscos de transferir estratégias sem adaptações, Grindle (2004) enfatiza a dificuldade de estabelecer uma hierarquia de ações, dada a diversidade de fatores a serem considerados, como o tempo, a sequência das reformas e os impactos políticos e econômicos. A falta de alinhamento entre as estratégias e o contexto local, ou a ausência de uma priorização clara, pode comprometer a eficácia das políticas públicas, demonstrando a importância de uma análise cuidadosa e holística ao se implementar mudanças em um determinado território.

5.9 OUTRAS VARIÁVEIS CONTEXTUAIS NO ORÇAMENTO, NA GESTÃO E NO DESEMPENHO

Este estudo investigou o impacto de choques econômicos em diversas variáveis relacionadas à gestão pública, como restos a pagar, despesa total, orçamento e desempenho de gestores. A discussão sobre o desempenho da governança em períodos de crise é aprofundada por estudos recentes, como o de Squalli (2024), que analisou a complexa relação entre corrupção, mortalidade e a capacidade dos sistemas de saúde durante a pandemia de COVID-19 (Agência Senado, 2022; Senado Federal, 2021; Congresso Nacional, 2020; Brasil, 2020).

Em outras palavras, os resultados sugerem que eventos econômicos inesperados tendem a aumentar as obrigações financeiras e os gastos governamentais. Isso indica que, em períodos de instabilidade econômica, os governos podem enfrentar dificuldades em controlar seus gastos e honrar seus compromissos financeiros.

Obteve-se uma relação positiva e significativa entre choques econômicos e o orçamento geral, corroborando com a literatura que aponta para o aumento dos gastos públicos como uma resposta comum a crises econômicas. A relação do choque econômico com o orçamento é justificada van Elsas e van der Brug (2015), para os quais, em época de crises, os governos frequentemente aumentam os gastos públicos para estimular a economia.

Em relação aos gestores, em períodos de instabilidade econômica, gestores qualificados e com boas práticas de gestão, associados ao nível de autonomia financeira e administrativa das instituições, conforme os fundamentos da Nova Gestão

Pública, de acordo com Neshkova e Guo (2012), Johansen e Hawes (2016), Sudirman et al. (2019), para os quais são capazes de alavancar recursos, amortecer choques e melhorar o desempenho organizacional.

As evidências em relação aos gestores, choque econômico não foi significativa, porém, significativa e com sinal positivo em relação à variável 'Resultados'. Isso pode ser explicado pelo contexto organizacional, que envolve o ambiente interno e externo, e o institucional, como normas jurídicas e convenções sociais que moldam o comportamento das organizações.

Se a cultura organizacional for marcada por uma maior ênfase em procedimentos burocráticos e menor autonomia dos gestores, pode limitar a capacidade de resposta a choques externos. O arcabouço legal e regulatório, que pode ser rígido e pouco adaptável, pode restringir a margem de manobra dos gestores para implementar medidas inovadoras. Entretanto, políticas que promovem a transparência, a eficiência e a *accountability* deveriam fortalecer a resiliência das instituições públicas, permitindo uma melhor adaptação a choques econômicos.

A inflação, por sua vez, pode exacerbar esses problemas, ao gerar incerteza e aumentar os custos de operação das organizações. A inflação se for elevada prejudica o resultado por meio de aumento de custos, enquanto *déficits* podem gerar inflação futura. Desta forma, a inflação positiva com o orçamento está associada aos ajustes automáticos de valores, justamente para compensar a inflação, ou seja, é um aumento para manter o poder de compra. Para van Elsas e van der Brug (2015) os governos frequentemente aumentam os gastos públicos para estimular a economia, o que justifica o resultado positivo.

A variável inflação em relação aos resultados não apresentou relação significativa e significativa em relação aos gestores. Segundo Mihaljek (2023), a relação entre a inflação e o orçamento público é complexa. Inicialmente, a inflação pode beneficiar o orçamento, aumentando as receitas mais rapidamente do que as despesas; entretanto, esse efeito pode não se sustentar a médio e longo prazo, pois níveis altos de inflação fazem com que a receita tributária diminua. Entretanto, a inflação ao aumentar as receitas mais do que as despesas podem propiciar melhorias nas ações dos gestores públicos, elevando seu capital político.

A ausência de relação significativa entre a variável inflação e resultados, bem como a percepção dos gestores públicos. Essa dinâmica pode ser compreendida à luz da complexa relação entre inflação e finanças públicas, conforme destacado por Mihaljek (2023). No curto prazo, a inflação tende a impulsionar as receitas nominais do governo, potencialmente em um ritmo superior ao das despesas, gerando essa correlação positiva com a variável orçamentária. Contudo, essa influência imediata da inflação no orçamento não se traduz necessariamente em alterações significativas nos indicadores de desempenho, nos resultados, que frequentemente avaliam aspectos de eficiência e resultados de políticas em horizontes mais amplos, nem na percepção dos gestores, cuja visão pode ser moldada por um leque mais vasto de fatores econômicos e políticos.

Ademais, a não significância da relação entre inflação e indicadores de desempenho e gestores públicos pode residir na natureza das variáveis analisadas e no horizonte temporal considerado. Os indicadores de desempenho podem não ser sensíveis às flutuações inflacionárias de curto prazo, focando em resultados estruturais ou na qualidade dos serviços. Similarmente, a percepção dos gestores

pode ser influenciada por expectativas de longo prazo e pela complexidade do ambiente macroeconômico, onde a inflação é apenas um dos elementos a serem considerados. Dessa forma, enquanto o orçamento pode apresentar uma resposta imediata ao aumento nominal dos preços, os impactos da inflação no desempenho e na visão dos gestores podem ser mais indiretos, defasados ou mediados por outras variáveis não diretamente capturadas como relações significativas no presente modelo.

A taxa de crescimento econômico apresentou uma relação positiva e significativa com a variável gestores públicos, porém não se mostrou significante em relação ao orçamento e aos indicadores de desempenho (resultados). Um cenário de crescimento geralmente implica um aumento na atividade econômica, elevando a produção de bens e serviços e, conseqüentemente, o potencial de arrecadação tributária sobre essas atividades, bem como sobre a renda e as contribuições previdenciárias. Embora essa expansão da arrecadação possa, em teoria, permitir um aumento dos gastos públicos em áreas como infraestrutura e programas sociais, com o objetivo de fomentar ainda mais o crescimento e o bem-estar social, essa tradução para o orçamento e para os indicadores de desempenho pode não ser imediata ou linear, dependendo de fatores como a alocação específica dos recursos, a defasagem entre o crescimento e seus efeitos orçamentários e a sensibilidade dos indicadores de desempenho às variações de curto prazo no crescimento econômico.

Quanto à ideologia de esquerda, Cuadrado-Ballesteros e Bisogno (2021) encontraram relação negativa entre governança global (WGI) e ideologia de esquerda. Neste capítulo a relação é entre a ideologia de esquerda (IDESQ) e gestor público (gestor). Essa relação positiva está associada ao fato de que governos de esquerda

tem tendências em promover a distribuição de renda e a proteção do estado de bem-estar social. Em tempos de crises, frequentemente aumentam os gastos públicos para estimular a economia, investindo em infraestrutura, programas de assistência social e fornecendo subsídios emergenciais. (van Elsas & van der Brug, 2015). Entretanto, IDESQ não foi significativa com o orçamento, ou seja, em termos de orçamento não tem diferenças significantes com ideologia de direita, diferenciando-se na destinação de recursos.

6 CONCLUSÃO

Este estudo investigou a complexa relação entre governança, gestão, orçamento e desempenho no setor público brasileiro, empregando a modelagem de equações estruturais. A análise combinou dados provenientes do Tribunal de Contas da União (TCU), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Banco Mundial, Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e fontes abertas, integrados aos Indicadores de Governança Mundial (WGI). O foco no governo federal justifica-se pelas competências exclusivas da União e pelo papel central do TCU na avaliação da gestão pública federal. A capacidade fiscal da União e seu poder de normatização e coordenação influenciam os indicadores nacionais e condicionam a adoção de estratégias de gestão de desempenho pelos entes federativos e suas autarquias.

A análise foi fundamentada em um arcabouço teórico abrangente, que incluiu, dentre outras, a Teoria da Agência, Teoria da Escolha Pública, Teoria Geral de Sistemas e a Nova Gestão Pública (NPM). A integração dessas teorias permitiu uma compreensão aprofundada da prática de gestão em organizações públicas e forneceu subsídios para pesquisas futuras. A coleta de dados, detalhada em seção específica,

destacou o uso inovador de dados de acórdãos do TCU, inspirada em metodologias que utilizam palavras-chave do *Google Trends* para prever indicadores econômicos e socioeconômicos, por exemplo, He et al. (2022), Coupé (2018), Choi e Varian (2012) e Costa et al. (2024).

Os resultados desta pesquisa revelaram um desalinhamento crítico entre governança, orçamento, gestão e resultados no setor público brasileiro, evidenciando a ausência de coordenação efetiva entre planejamento e execução. Tal desconexão compromete a entrega de valor à sociedade, corroborando evidências de estudos anteriores que apontam para a influência de grupos de interesse em avaliações e monitoramentos. A necessidade de alinhamento entre planejamento e execução emerge como fator preponderante para que o Brasil alcance os objetivos de adesão à OCDE e maximize o valor público. Adicionalmente, os órgãos de controle necessitam exercer, de fato e de direito, a avaliação, monitoramento e controle de resultados da gestão, focando não apenas na legitimidade, mas também na efetividade, o que demanda a implementação de uma governança pública nacional abrangente.

Um conjunto de fatores obstaculiza a coordenação e o alinhamento necessários para a entrega de valor público, incluindo a implementação incipiente da governança no Brasil, a influência de grupos de interesse nas avaliações institucionais, a propensão de políticos por programas de curto prazo com riscos de irresponsabilidade fiscal, e a ambiguidade de objetivos nas organizações públicas.

A existência de lacunas entre normas e implementação, a tolerância à incerteza, a complexidade na aquisição de recursos influenciada por fatores políticos, o uso limitado de informações de desempenho, a assimetria informacional, o

oportunismo, a influência de laços estreitos entre partidos políticos e grupos de interesse, e a preferência por desempenho na perspectiva do cidadão em detrimento do cliente dos serviços públicos, conforme apontado por Jansen (2008), também contribuem para a ineficiência da gestão pública. A necessidade de aprimoramento da governança e das práticas de gestão na esfera federal e nos demais entes da federação e poderes, com ênfase em compliance, risco, orientação para o futuro e transparência, é fundamental para superar tais obstáculos e garantir a entrega de valor à sociedade.

Este estudo preencheu uma lacuna significativa na literatura ao integrar a análise do orçamento público, atuação dos gestores, desempenho governamental, governança, influências políticas e de grupos de interesse, participação social e corrupção. A ausência de modelos empíricos que capturam a interdependência desses elementos limitava a compreensão dos mecanismos que moldam a alocação de recursos públicos, decisões de alocação, distribuição e estabilização, e a entrega de valor público. Assim, a principal contribuição deste artigo reside na introdução de um modelo holístico, como *insight*, conectando os componentes da administração pública para uma avaliação de desempenho mais abrangente. A vantagem do modelo híbrido proposto é sua capacidade de capturar as relações entre orçamento, gestão, corrupção, governança e desempenho, de forma integrada, em consonância com recomendações de estudos anteriores.

A pesquisa também reconheceu limitações, como problemas de acesso a dados públicos, erros de medição e a impossibilidade de generalização dos resultados para outros contextos. A natureza dos dados, provenientes de acórdãos do TCU e outras fontes, impôs desafios metodológicos, porém, permitindo a construção de

modelos estatísticos robustos e validados. Entretanto, há que se destacar que embora o TCU seja um órgão de controle, que esteja inserido no custo de agência (monitoramento e controle), tem definido que este órgão tem se apresentado como um órgão político e pedagógico.

Para futuras investigações, recomenda-se a replicação deste estudo em outros contextos, abrangendo diferentes entes federativos, poderes e regiões, a fim de ampliar a generalização dos resultados. A análise do uso de informações de desempenho para valor preditivo e confirmatório, em relação aos objetivos e metas estabelecidos, é essencial para aprimorar a tomada de decisões. A avaliação do risco político, econômico e social, com ênfase em seu impacto no desempenho de gestores públicos, também se apresenta como uma área de pesquisa relevante. Adicionalmente, a análise dos processos de formulação do planejamento estratégico, tático e operacional, bem como a integração de todos os processos da gestão pública, são abordagens promissoras. A utilização de observação não participante /participante pode fornecer *insights* adicionais sobre o uso de informações de desempenho por atores políticos e administrativos, complementando as análises quantitativas e qualitativas.

REFERÊNCIAS

- Aguilera, R. V., De Massis, A., Fini, R., & Vismara, S. (2024). Organizational goals, outcomes, and the assessment of performance: Reconceptualizing success in management studies. *Journal of Management Studies*, 61(1), 1–36. <https://doi.org/10.1111/joms.12994>
- Al-Marhubi, F. (2004). The determinants of governance: A cross-country analysis. *Contemporary Economic Policy*, 22(3), 394–406. <https://doi.org/10.1093/cep/byh029>

- Alsharari, N. M. (2019). Accounting changes and beyond budgeting principles (BBP) in the public sector: Institutional isomorphism. *International Journal of Public Sector Management*, 33(2/3), 165–189. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-10-2018-0217>
- Alt, J. E., & Lassen, D. D. (2006). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50(6), 1403–1439. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2005.04.001>
- Amaral, O. (2013). O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: Uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, 7(2), 11–32. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.38429>
- Anessi-Pessina, E., Barbera, C., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). Public sector budgeting: A European review of accounting and public management journals. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(3), 491–519. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2013-1532>
- Avelleñada, C. N. (2009). Municipal performance: Does mayoral quality matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 285–312. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun001>
- Baciu, L., & Botezat, A. (2014). A comparative analysis of the public spending efficiency of the new EU member states: A DEA approach. *Emerging Markets Finance and Trade*, 50(sup4), 31–46. <https://doi.org/10.2753/REE1540-496X5004S402>
- Baker, R. O. N., & Rennie, M. D. (2006). Forces leading to the adoption of accrual accounting by the Canadian federal government: An institutional perspective. *Canadian Accounting Perspectives*, 5(1), 83–112. <https://doi.org/10.1506/206K-RV7L-2JMN-W3D3>
- Bayar, Y. (2016). Public governance and economic growth in the transitional economies of the European Union. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 12(48), 5–18. <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/480/469>
- Belkheir, D. (2024). Pressure groups and their impact on government decision-making processes. *Russian Law Journal*, 12(1). <https://www.russianlawjournal.org/index.php/journal/article/view/3954>
- Bergh, A., & Henrekson, M. (2011). Government size and growth: A survey and interpretation of the evidence. *Journal of Economic Surveys*, 25(5), 872–897. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2011.00697.x>
- Berkhout, J., van den Bogaardt, C. H. H., van den Broek, J., & van der Vleuten, C. S. A. J. (2021). Lobbying, political connections, and corporate governance: A

review of the literature. *Journal of Business Ethics*, 174, 1–19. <https://doi.org/10.1007/s10551-020-04663-9>

- Bilan, Y., Raišienė, A. G., Vasilyeva, T., Lyulyov, O., & Pimonenko, T. (2019). Public governance efficiency and macroeconomic stability: Examining convergence of social and political determinants. *Public Policy and Administration*, 18(2), 241–255. <https://doi.org/10.13165/VPA-19-18-2-05>
- Bogoviz, A. V., Lobova, S. V., & Alekseev, A. N. (2021). Social development versus economic growth: current contradictions and perspectives of convergence. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 41(1/2), 3–14. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-03-2020-0061>
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2020). *Decreto nº 10.382 de 28 de maio de 2020*. Institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, altera o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, e remaneja, em caráter temporário, Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE para o Ministério da Economia. Casa Civil. Diário Oficial da União, Seção 1, de 29/05/2020. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10382.htm
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)*. Casa Civil. Diário Oficial da União, Seção 1, de 05/10/1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2014). *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Casa Civil. Diário Oficial da União, Seção 1, 26/05/2014, 6. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2023a). *Decreto nº 11.371 de 1º de janeiro de 2023*. Revoga o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Casa Civil. Diário Oficial da União, Seção 1, de 02/01/2023, 4. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11371.htm#art1

- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto nº 11.671, de 30 de agosto de 2023*. (2023b). Institui o Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. Casa Civil. Diário Oficial da União, Seção 1, de 31/08/2025. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11671.htm
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2017). *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Casa Civil. Diário Oficial da União, Seção 1, de 23/11/2017, 3-4. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2019). *Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Casa Civil. Diário Oficial da União, Seção 1, de 11/04/2019, 5. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm
- Brenton, S., & Pierre, J. (2017). Budget surplus goal experiments in Australia and Sweden. *New Political Economy*, 22(5), 557–572. <https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1270924>
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press.
- Buta, B. O., & Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões: Conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, 27(94), 370–395. <https://doi.org/10.1590/1984-9270941>
- Câmara dos Deputados. (2017). *Projeto de Lei nº 9.163, de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Câmara dos Deputados. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>
- Cavalcante, P. L. C., & Pires, R. R. C. (2018). Governança pública: Construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. IPEA, Nota Técnica nº 24. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8581/1/NT_24_Diest_Governan%c3%a7a.pdf
- Chang, M.-C. (2014). Efficiency and governance of power corporations: A China and Taiwan analysis. *Polish Journal of Environmental Studies*, 23(5), 1515–1525. <https://www.pjoes.com/Efficiency-and-Governance-of-Power-r-nCorporations-A-China-and-Taiwan-Analysis,89344,0,2.html>

- Chen, C. A., Berman, E. M., & Wang, C. Y. (2014). Middle managers' upward roles in the public sector. *Administration & Society*, 49(5), 700–729. <https://doi.org/10.1177/0095399714546326>
- Chen, C. A., Berman, E. M., & Wang, C.-Y. (2017). Middle managers' upward roles in the public sector. *Administration & Society*, 49(5), 700–729. <https://doi.org/10.1177/0095399714546326>
- Choi, H., & Varian, H. (2012). Predicting the present with Google Trends. *Economic Record*, 88(1), 2–9. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.2012.00809.x>
- Christiaens, J., Reyniers, B., & Rollé, C. (2010). Impact of IPSAS on reforming governmental financial information systems: A comparative study. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 537–554. <https://doi.org/10.1177/0020852310372449>
- Cohen, S., & Karatzimas, S. (2018). The role of the Troika on the Greek central government accounting reforms: The reprioritization riddle. *International Journal of Public Sector Management*, 31(3), 316–330. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2016-0101>
- Colombier, C. (2015). Government size and growth: A survey and interpretation of the evidence—a comment. *Journal of Economic Surveys*, 29(5), 887–895. <https://doi.org/10.1111/joes.12080>
- Congleton, R. D. (2015). The logic of collective action and beyond. *Public Choice*, 164(3–4), 217–234. <https://doi.org/10.1007/s11127-015-0266-7>
- Costa, E. A., Silva, M. E., & Galvão, A. B. (2024). Real-time nowcasting the monthly unemployment rates with daily Google Trends data. *Socio-Economic Planning Sciences*, 96, 101963. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2024.101963>
- Coupé, T. (2018). Replicating "Predicting the present with Google trends" by Hyunyoung Choi and Hal Varian (The Economic Record, 2012). *Economics: The Open Access, Open-Assessment E-Journal*, 12 (34), 1–8. <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2018-34>
- Covaleski, M. A., Dirsmith, M. W., & Weiss, J. M. (2013). The social construction, challenge and transformation of a budgetary regime: The endogenization of welfare regulation by institutional entrepreneurs. *Accounting, Organizations and Society*, 38(5), 333–364. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2013.08.002>
- Cuadrado-Ballesteros, B., & Bisogno, M. (2021). Public sector accounting reforms and the quality of governance. *Public Money & Management*, 41(2), 107–117. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1724665>

- Cuadrado-Ballesteros, B., & Bisogno, M. (2022). Budget transparency and governance quality: A cross-country analysis. *Public Management Review*, 24(10), 1610–1631. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1916064>
- Cuadrado-Ballesteros, B., Citro, F., & Bisogno, M. (2020). The role of public-sector accounting in controlling corruption: An assessment of Organisation for Economic Co-operation and Development countries. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 729–748. <https://doi.org/10.1177/0020852318819756>
- D’Albuquerque, R. W., & Palotti, P. L. D. M. (2021). Federalismo e execução dos serviços públicos de atendimento do governo federal: A experiência brasileira nas políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 35, e232504. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.232504>
- Dalmonech, L. F. (2023, Novembro 29 – Dezembro 1). *Modelo para avaliação nível de aplicação do regime de competência nos registros contábeis: Processo decisório e prestação de contas* [Artigo apresentado]. Anais do XVII Congresso ANPCONT, São Paulo, SP, Brasil.
- Dalmonech, L. F. (2023, Novembro 22–25). *Verificação da aplicação do accrual basis accounting nas unidades hospitalares públicas: proposta de modelo focado na gestão de custos* [Artigo apresentado]. III Business Technology Congress, Vitória, Espírito Santo, Brasil. <https://btechcongress.com/wp-content/uploads/2025/08/ID100.pdf>
- Eckersley, P., Lakoma, K., Murphy, P., Caygill, T., & Pell, C. (2024). Accountability as a function of power relationships in public governance networks. *Public Administration*, 103(3), 906–922. <https://doi.org/10.1111/padm.13032>
- Filgueiras, F. B. (2018). Indo além do gerencial: A agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 71–88. <https://doi.org/10.1590/0034-7612161430>
- Flick, U. (2013). *Introdução à metodologia de pesquisa: Um guia para iniciantes*. Penso.
- Gaikwad, S. M., Thorat, M. A., & Bhole, D. B. (2014). A survey on data mining techniques and its applications. *International Journal of Computer Science and Information Technology Research*, 2(2), 273–277.
- Goldfinch, S., DeRouen Jr., K., & Pospieszna, P. (2013). Flying blind? Evidence for good governance, public management reform agendas, implementation and outcomes in low income countries. *Public Administration and Development*, 33(1), 50–61. <https://doi.org/10.1002/pad.1614>

- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525–548. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>
- Gunter, U., Önder, I., & Gindl, S. (2019). Exploring the predictive ability of LIKES of posts on the Facebook pages of four major city DMOs in Austria. *Tourism Economics*, 25(3), 375–401. <https://doi.org/10.1177/1354816618793765>
- Hair, J. F. Jr., Hult, G. T. M., Ringle, C. M., Sarstedt, M., Danks, N. P., & Ray, S. (2021). *Partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM) using R: A workbook*. Springer.
- Handoyo, S. (2023). Worldwide governance indicators: Cross country data set 2012–2022. *Data in Brief*, 51, 109814. <https://doi.org/10.1016/j.dib.2023.109814>
- Harrison, T. M., & Sayogo, D. S. (2014). Transparency, participation, and accountability practices in open government: *A comparative study*. *Government Information Quarterly*, 31(4), 513–525. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.08.002>
- He, M., Li, W., Via, B. K., & Zhang, Y. (2022). Nowcasting of lumber futures price with google trends index using machine learning and deep learning models. *Forest Products Journal*, 72(1), 11–20. <https://doi.org/10.13073/FPJ-D-21-00061>
- Hu, L. T., & Bentler, P. M. (1999). Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives. *Structural Equation Modeling: A Multidisciplinary Journal*, 6(1), 1–55. <https://doi.org/10.1080/10705519909540118>
- International Federation of Accountants (IFAC). (2008). *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*. IFAC. https://www.ifac.org/system/files/meetings/files/5327_0.pdf
- International Federation of Accountants (IFAC). (2014). *International framework: Good governance in the public sector*. <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/professional-accountants-business-paib/publications/international-framework-good-governance-public-sector>
- International Federation of Accountants (IFAC). (2018). *About IPSASB*. <https://www.ifac.org/about-ifac/speak-out-global-voice/points-view/about-ipsasb>
- Jacobsen, R., & Saultz, A. (2016). Will performance management restore citizens' faith in public education? *Public Performance & Management Review*, 39(2), 476–497. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1108790>

- Jansen, E. P. (2008). New public management: Perspectives on performance and the use of performance information. *Financial Accountability & Management*, 24(2), 169–191. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00447.x>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (2008). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 48(2), 87–125. <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/36604>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Johansen, M., & Hawes, D. P. (2016). The effect of the tasks middle managers perform on organizational performance. *Public Administration Quarterly*, 40(3), 589–616. <https://doi.org/10.1177/073491491604000307>
- Johansson, T., & Siverbo, S. (2014). The appropriateness of tight budget control in public sector organizations facing budget turbulence. *Management Accounting Research*, 25(4), 271–283. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2014.04.001>
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2008). Governance indicators: Where are we, where should we be going? *The World Bank Research Observer*, 23(1), 1–30. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkm012>
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. World Bank *Policy Research Working*, 5430. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220–246. <https://doi.org/10.1017/S1876404511200046>
- Khudhair, A. H., Daud, Z. M., Mustafa, H. A. R., & Al-Zubaidi, A. N. J. (2025). Facilitators and leadership styles: Theoretical drivers for performance budgeting adoption in Iraq's higher education sector. *Cogent Business & Management*, 12(1), 2437140. <https://doi.org/10.1080/23311975.2024.2437140>
- Koeswayo, P. S., Handoyo, S., & Hasyir, D. A. (2024). Investigating the relationship between public governance and the corruption perception index. *Cogent Social Sciences*, 10(1), 2342513. <https://doi.org/10.1080/23311886.2024.2342513>
- Krogh, A. H., & Triantafillou, P. (2024). Developing new public governance as a public management reform model. *Public Management Review*, 26(10), 3040–3056. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2313539>
- Kuzey, C., Al-Shaer, H., Karaman, A. S., & Uyar, A. (2023). Public governance, corporate governance and excessive ESG. *Corporate Governance: The*

- International Journal of Business in Society*, 23(7), 1748–1777. <https://doi.org/10.1108/CG-01-2023-0028>
- Laegreid, P., Roness, P. G., & Rubecksen, K. (2007). Modern management tools in state agencies: The case of Norway. *International Public Management Journal*, 10(4), 387–413. <https://doi.org/10.1080/10967490701683586>
- Liu, W., James, T. S., & Man, C. (2022). Governance and public administration in China. *Policy Studies*, 43(3), 387–402. <https://doi.org/10.1080/01442872.2022.2054091>
- Mancuso, W. P. (2010). Lobby: *O que é, como se faz*. *Novos Estudos-CEBRAP*, 86, 185–197. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000100010>
- Marino, P. de B. L. P., Soares, R. A., De Luca, M. M. M., & Vasconcelos, A. C. de. (2016). Indicadores de governança mundial e sua relação com os indicadores socioeconômicos dos países do BRICS. *Revista de Administração Pública*, 50(5), 745–767. <https://doi.org/10.1590/0034-7612144359>
- Mediaty, M., Habbe, A. H., Sundari, S., Mas'ud, A. A., & Arifin, A. H. (2024). Budgeting behavior: Indonesian local government budget predictions. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, 18(9), 1–24. <https://doi.org/10.24857/rgsa.v18n9-081>
- Mitra, S. (2013). Towards a multidimensional measure of governance. *Social Indicators Research*, 112(2), 477–496. <https://doi.org/10.1007/s11205-013-0256-4>
- Moraes, R. F. de, Peci, A., Pompermayer, F. M., Couto, L. F., Rech, L. T., & Marinho, S. (2024). Introdução: Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil: Governança pública. In F. M. Pompermayer, L. T. Rech, R. F. de Moraes, L. F. Couto, & S. Marinho (Eds.), *Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil: Governança pública* (Vol. 3, pp. 11–18). Ipea. <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350790>
- Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Georgetown University Press.
- Neshkova, M. I. (2014). Does agency autonomy foster public participation? *Public Administration Review*, 74(1), 64–74. <https://doi.org/10.1111/puar.12180>
- Neshkova, M. I., & Guo, H. (2012). Public participation and organizational performance: Evidence from state agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 267–288. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur038>
- O'Toole, L. J. Jr., & Meier, K. J. (2015). Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 237–256. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu011>

- Oliveira, A. G. de, & Pisa, B. J. (2015). IGovP: Índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263–1290. <https://doi.org/10.1590/0034-7612136179>
- Oudenampsen, M., & Mellink, B. (2022). The roots of Dutch frugality: The role of public choice theory in Dutch budgetary policy. *Journal of European Public Policy*, 29(8), 1206–1224. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1936130>
- Pallot, J. (2001). A decade in review: New Zealand's experience with resource accounting and budgeting. *Financial Accountability & Management*, 17(4), 383–400. <https://doi.org/10.1111/1468-0408.00140>
- Peres, U. D., & Santos, F. P. dos. (2020). Gasto público e desigualdade social: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(103), e3510307. <https://doi.org/10.1590/3510307/2020>
- Pulkka, V.-V., & Simanainen, M. (2022). Socio-economic performance of European welfare states in technology-induced employment scenarios. *Journal of Social Policy*, 51(4), 920–944. <https://doi.org/10.1017/S0047279421000295>
- Qin, Q., Huang, Z., Zhou, Z., Chen, C., & Liu, R. (2023). Crude oil price forecasting with machine learning and Google search data: An accuracy comparison of single-model versus multiple-model. *Engineering Applications of Artificial Intelligence*, 123, 106266. <https://doi.org/10.1016/j.engappai.2023.106266>
- Ramey, V. A. (2011). Can government purchases stimulate the economy? *Journal of Economic Literature*, 49(3), 673–685. <https://doi.org/10.1257/jel.49.3.673>
- Ríos, A. M., Benito, B., & Bastida, F. (2017). Factors explaining public participation in the central government budget process. *Australian Journal of Public Administration*, 76(1), 48–64. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12197>
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development? *Regional Studies*, 47(7), 1034–1047. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>
- Røed, M., Allern, E. H., & Hansen, V. W. (2024). Party–interest group ties and patterns of political influence. *Political Studies*, 72(4), 1534–1554. <https://doi.org/10.1177/00323217231202596>
- Saliterer, I., Korac, S., Moser, B., & Rondo-Brovetto, P. (2019). How politicians use performance information in a budgetary context: New insights from the central government level. *Public Administration*, 97(4), 829–844. <https://doi.org/10.1111/padm.12604>
- Sandström, C., Wennberg, K., Wallin, M. W., & Zherlygina, Y. (2018). Public policy for academic entrepreneurship initiatives: A review and critical discussion. *The*

Journal of Technology Transfer, 43(5), 1232–1256. <https://doi.org/10.1007/s10961-016-9536-x>

- Santolamazza, V., Mattei, G., & Grandis, F. G. (2023). Citizens' role and digitalisation in the participatory budgeting to create public value: The case of Rome. *International Journal of Public Sector Management*, 36(6), 614–628. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2023-0165>
- Shokri, P. (2017). Power over, power to, and power from: A new conceptual framework for studying social power. In P. Joyce (Ed.), *Rethinking Power: A Political Sociology of Power* (pp. 50–68). Routledge.
- Smith, A. C., & Jensen, J. L. (2017). An assessment of factors important to legislators in budget decisions: How much impact can agencies have? *Public Budgeting & Finance*, 37(3), 112–133. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12159>
- Squalli, J. (2024). Deciphering the link between healthcare expenditure, corruption, and COVID-19 mortality. *Scientific Reports*, 14(1), 12702. <https://doi.org/10.1038/s41598-024-63766-6>
- Srithongrung, A. (2018). Capital budgeting and management practices: Smoothing out rough spots in government outlays. *Public Budgeting & Finance*, 38(1), 47–71. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12167>
- Stanica, C. M., & Aristigueta, M. (2019). Progress toward new public governance in Romania. *International Journal of Public Leadership*, 15(3), 189–206. <https://doi.org/10.1108/IJPL-01-2019-0004>
- Stata Corporation. (2005). *Stata Base Reference Manual: Release 9* (Vol. 3). Stata Press.
- Sudirman, I., Siswanto, J., Monang, J., & Aisha, A. N. (2019). Competencies for effective public middle managers. *Journal of Management Development*, 38(5), 421–439. <https://doi.org/10.1108/JMD-12-2018-0369>
- Tawiah, V., & Soobaroyen, T. (2024). The relationship between the adoption of international public sector accounting standards and sources of government financing: evidence from developing countries. *Accounting Forum*, 48(2), 307–330. <https://doi.org/10.1080/01559982.2022.2151073>
- Teixeira, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: Um panorama dos conceitos a partir de 36 anos de produção acadêmica no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 70(4), 535–568. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3218>
- Thompson, F., & Rizova, P. (2015). Understanding and creating public value: Business is the engine, government the flywheel (and also the regulator). *Public*

Management Review, 17(4), 565–586.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841982>

- Thurmaier, K. (1995). Decisive decision making in the executive budget process: Analyzing the political and economic propensities of central budget bureau analysts. *Public Administration Review*, 55(5), 448–460.
<https://doi.org/10.2307/976769>
- Torezani, T. A. (2021). Crescimento econômico e mudança estrutural no Brasil: Um conto de ganhos e perdas. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 51(4), 783–820.
<https://doi.org/10.1590/1980-53575146tat>
- van Elsas, E., & van der Brug, W. (2015). The changing relationship between left–right ideology and euroscepticism, 1973–2010. *European Union Politics*, 16(2), 194–215. <https://doi.org/10.1177/1465116514562918>
- Vieira, F. S. (2020). Gasto federal com políticas sociais e os determinantes sociais da saúde: Para onde caminhamos? *Saúde em Debate*, 44(127), 947–961.
<https://doi.org/10.1590/0103-1104202012701>
- Wang, Q., & Niu, M. (2020). Exploring the relationship between government budget information and citizens' perceptions of public service performance in China. *Public Management Review*, 22(3), 317–340.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1584234>
- World Bank. (2017). *World development report 2017: Governance and the law*.
<https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>
- Zarei, H., Yazdifar, H., Ghaleno, M. D., & Namazi, N. (2022). National culture and public-sector budgeting: The mediating role of country-level institutions using a structural equation modeling approach. *Journal of Applied Accounting Research*, 23(3), 686–714. <https://doi.org/10.1108/JAAR-05-2020-0102>
- Zweni, A. G., Yan, B., & Uys, C. (2022). Modelling budget management for public service in South African municipalities: A structural equation modelling approach. *Journal of Local Government Research and Innovation*, 3(0), a73.
<https://doi.org/10.4102/jolgri.v3i0.73>

ANEXO A – CAPTURA DE TELA DE RESULTADOS DAS BUSCAS NO TCU

The image displays two screenshots of the TCU Pesquisa Integrada web application, showing the search results interface. The interface is divided into a main search area and a sidebar for search history.

Top Screenshot:

- Search Term:** "regime de caixa".assunto
- Filters:** ACÓRDÃO (Número, Ano, Colegiado), PROCESSO (Número, Ano, Tipo), Relator, Nome do órgão ou da entidade, DATA DA SESSÃO (A partir de: 1/1/1964, Até: 31/12/2024).
- Search Results:** 207 results.
- Search History:**
 - Termo: "regime de caixa".assunto, Campos: [19640101 to 20241231], DTRELEVANCIA, Resultados: 207
 - Termo: regime de caixa, Campos: [19640101 to 20241231], DTRELEVANCIA, Resultados: 6138
 - Termo: "regime de competência", Campos: [19640101 to 20241231], DTRELEVANCIA, Resultados: 315
 - Termo: regime competência, Campos: [19640101 to 20241231], DTRELEVANCIA, Resultados: 18723
 - Termo: regime competência.ASSUNTO, Campos: [19640101 to 20241231], DTRELEVANCIA, Resultados: 15
 - Termo: regime competência.ASSUNTO, Campos: [19900101 to 20241231], DTRELEVANCIA, Resultados: 15

Bottom Screenshot:

- Search Term:** orçamento orçamentário plurianual. sumário
- Filters:** ACÓRDÃO (Número, Ano, Colegiado), PROCESSO (Número, Ano, Tipo), Relator, Nome do órgão ou da entidade, DATA DA SESSÃO (A partir de: 1/1/1994, Até: 31/5/2024).
- Search Results:** 1808 results.
- Search History:**
 - Termo: orçamento orçamentário plurianual. sumário, Campos: [19940101 to 20240531], DTRELEVANCIA, Resultados: 1808
 - Termo: "gestão orçamentária". Assunto, Campos: [19640101 to 20241231], DTRELEVANCIA, Resultados: 976
 - Termo: gestão orçamentária Assunto, Campos: [19640101 to 20241231], DTRELEVANCIA, Resultados: 0
 - Termo: gestão orçament Assunto, Campos: [19640101 to 20241231], DTRELEVANCIA, Resultados: 0
 - Termo: "gestão orçament". Assunto, Campos: [19640101 to 20241231], DTRELEVANCIA, Resultados: 0
 - Termo: "gestão orçamento" Assunto, Campos: [19640101 to 20241231], DTRELEVANCIA, Resultados: 9

DETERMINANTES DA QUALIDADE DA GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL

RESUMO

A qualidade da governança pública é essencial para o desenvolvimento socioeconômico e a redução da pobreza, influenciando diretamente a vida dos cidadãos. No Brasil, o tema ganha relevância diante da aspiração do país em ingressar na OCDE, que exige padrões elevados de governança, onde a eficácia da governança está associada à transparência, responsabilização e prestação de contas. Contudo, a maioria dos estudos concentra-se em economias desenvolvidas, havendo lacunas quanto aos fatores que influenciam a governança em países de economias emergentes, bem como no que se refere aos indicadores. Este artigo busca preencher essas lacunas ao analisar os determinantes da qualidade da governança pública no âmbito da administração pública federal brasileira, utilizando um indicador de governança contextualizado. Para isso, utiliza-se a técnica de Regressão Quantílica e a construção de um índice de governança baseado em experiências e percepções. As variáveis explicativas são discretas e revelam relações de causalidade reversa, bidirecional ou dinâmica, cujos efeitos variam conforme o nível de governança. Os resultados indicam que essas interações não são lineares nem constantes no decorrer do período analisado, e que o impacto combinado das variáveis sobre a governança não é linear. Esses achados contribuem para o avanço das pesquisas sobre governança pública e oferecem subsídios relevantes para gestores e órgãos de controle, nas perspectivas gerencial e de supervisão, ao apoiar decisões que maximizem impactos positivos e minimizem os negativos. O estudo reforça a importância de compreender a governança como um fenômeno complexo, dinâmico e sensível ao contexto institucional.

Palavras-chave: Brasil; administração pública; índice de governança pública; gestão pública; políticas públicas.

ABSTRACT

Public governance quality is essential for socioeconomic development and poverty reduction, directly influencing citizens' lives. In Brazil, this topic gains relevance given the country's aspiration to join the OECD, which demands high governance standards, where governance effectiveness is associated with transparency, accountability, and reporting. However, most studies focus on developed economies, leaving gaps regarding the factors influencing governance in emerging economies, as well as related to indicators. This article aims to fill these gaps by analyzing the determinants of public governance quality within the Brazilian federal public administration and by developing a governance indicator. To achieve this, quantile regression technique is employed, along with the construction of a governance index based on experiences and perceptions. The explanatory variables are discrete and reveal inverse, bidirectional, or dynamic causal relationships, whose effects vary according to the level of governance. The results indicate that these interactions are neither linear nor constant throughout the analyzed period, and that the combined impact of the variables on governance is exponential. These findings contribute to the advancement of research on public governance and offer relevant insights for managers and oversight bodies, from both managerial and supervisory perspectives, by supporting decisions that maximize positive impacts and minimize negative ones. The study reinforces the importance of understanding governance as a complex, dynamic, and institutionally sensitive phenomenon.

Keywords: public governance index; Brazil; public administration; public management; public policies.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo geral analisar os fatores que influenciam a qualidade da governança pública federal no Brasil, entendida como a gestão ou qualidade da administração do Estado. O segundo objetivo é a criação de um indicador de governança que contemple opiniões, percepções e experiências. A

governança pública é um tema atual cuja definição e quantificação são complexas, com muitas variáveis a serem testadas, sendo influenciada por contextos econômicos, culturais, sociais e políticos. O surgimento da governança no setor público é relativamente recente, embora as preocupações que ela abrange sejam antigas. (Tawiah, 2022; Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021; 2022; Bayar, 2016; Ronconi, 2011).

No Brasil, o governo federal tem reforçado a importância da governança mediante marcos legais como o Decreto nº 10.382/2020 (Brasil, 2020), Portaria SEGES/MGI nº 7.383/2023 (SEGES, 2023), alinhando-se aos padrões do IFAC (2014; 2018) para otimizar recursos e valor público. A busca do país por adesão à OCDE, formalizada em 2017 e impulsionada desde o convite em 2022, tem intensificado os esforços para alinhar as políticas públicas aos padrões internacionais, com o apoio do Grupo de Trabalho Interministerial. (Brasil, 2020; 2023a; 2023b; 2023c; SEGES, 2023).

A literatura destaca a relevância da boa governança para o desenvolvimento socioeconômico e a redução da pobreza (World Bank, 2000; Al-Marhubi, 2004; IFAC, 2014; 2018; Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021; Tawiah, 2022). Contudo, há lacunas significativas: a maioria dos estudos é internacional e macroeconômico, negligenciando contextos locais e particularidades de países de economias emergentes, carecendo de aprofundamento para evolução de teorias microeconômicas. (Al-Marhubi, 2004; Buta & Teixeira, 2020; Tawiah, 2022). Existe uma carência de instrumentos adequados para avaliar a governança, que considerem a realidade local e evitem distorções de *surveys* baseados em percepções, sugerindo o uso de "experiências". (Moraes et al., 2024, Oliveira & Pisa, 2015; Teixeira & Gomes,

2019). Em relação ao contexto, Tawiah (2022) afirmou que a separação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento resulta em conclusões distintas. Bresser-Pereira (2007) destaca as limitações das tentativas de exportação de modelos gerenciais por organizações internacionais, que frequentemente ignoram as especificidades de cada país. Goldfinch et al. (2013), corroboram, destacando relevância de modelos específicos para avaliação contínua das práticas de gestão.

Diante disso, a pesquisa busca responder: De que maneira diferentes fatores econômicos, políticos, sociais e institucionais interagem e impactam a qualidade da governança pública federal no Brasil, mensurada por um índice combinado?

A contribuição do estudo reside em preencher as lacunas mencionadas, auxiliando gestores públicos, órgãos de controle/cidadãos a monitorar a gestão e exigir maior valor para a sociedade, evitando o oportunismo e falhas. Na prática, com melhores informações disponíveis, é possível aos gestores públicos identificar gargalos, alocar recursos de forma mais eficiente e tomar decisões estratégicas que promovam o bem-estar social e econômico. Por outro lado, órgãos de controle e cidadãos podem utilizar esses indicadores para monitorar a gestão pública, garantir a transparência e a *accountability*, e exigir dos governantes maior entrega de valor. Sem essas informações aumentam-se as chances de oportunismos e falhas.

As implicações teóricas deste estudo são significativas, principalmente por seu foco em contextos locais e economias emergentes. Ao contrário de abordagens macroeconômicas ou centradas em países desenvolvidos, que muitas vezes não se aplicam a realidades distintas, esta pesquisa contribui para a evolução das teorias microeconômicas da governança. O estudo avança a discussão sobre a mensuração

da governança ao propor e utilizar instrumentos de avaliação baseados em "experiências", em vez de percepções de surveys. Essa abordagem oferece uma alternativa mais robusta e menos distorcida para avaliar as práticas de gestão, ecoando as sugestões de Moraes et al. (2024), Oliveira e Pisa (2015) e Teixeira & Gomes (2019). E, ao reconhecer as especificidades de cada país e evitar a exportação acrítica de modelos gerenciais (Bresser-Pereira, 2007; Goldfinch et al., 2013), a pesquisa reforça a necessidade de modelos de avaliação de governança adaptados e contínuos. Isso solidifica a base teórica para o desenvolvimento de arcabouços que realmente reflitam as nuances institucionais e operacionais das nações, afastando soluções universais que podem se mostrar ineficazes.

Para alcançar este objetivo, o estudo emprega uma abordagem quantitativa abrangendo o período de 1987 a 2024. A análise é enriquecida pela aplicação de diversas técnicas estatísticas, para capturar a complexidade das interações estudadas. A utilização dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) representa a concretização da experiência da Corte de Contas em fiscalizar, julgar e orientar a gestão pública no Brasil, sendo o resultado de um processo contínuo de análise, aprendizado e aplicação de conhecimento ao longo do tempo.

Para realizar os objetivos propostos o artigo está estruturado em cinco seções: a primeira aborda os objetivos e lacunas da pesquisa; a segunda apresenta os conceitos de governança pública e regime de competência; a terceira descreve os procedimentos metodológicos; a quarta expõe os resultados; a quinta seção é de discussões; e a última traz a conclusão, limitações do estudo e sugestões para futuras pesquisas.

2 GOVERNANÇA PÚBLICA (GP, *PUBLIC GOVERNANCE*)

A governança pública é um conceito multifacetado que abrange os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os recursos públicos são dirigidos, monitorados e avaliados. Envolve a aplicação de leis, regulamentos, códigos de conduta e práticas que orientam a atuação dos gestores públicos, impondo-lhes *accountability* e exigência de desempenho. (Bayar, 2016; Ronconi, 2011).

No campo da economia do setor público é discutido se o aumento dos gastos governamentais resulta em melhorias proporcionais no bem-estar social e econômico. Embora modelos de crescimento endógeno apontem que distorções fiscais podem comprometer o crescimento de longo prazo, investimentos públicos produtivos — como em educação e saúde - podem compensar tais efeitos (Bergh & Henrekson, 2011; Colombier, 2015). Assim, a boa governança complementa o debate sobre o tamanho do governo, assegurando transparência e responsabilização e eficácia na gestão dos recursos, independentemente da dimensão estatal.

A teoria da agência, proposta por Jensen e Meckling (1976) e o Relatório Cadbury (1992) são marcos relevantes para a compreensão da governança moderna. Para Buta e Teixeira (2020), a governança envolve a gestão de relações entre partes interessadas, nas quais a assimetria informacional pode gerar conflitos e comportamentos oportunistas. Essa dinâmica é aprofundada pela Teoria da Escolha Pública, que, segundo autores como Congleton (2015), analisa como grupos de interesse se organizam para influenciar políticas em benefício próprio, muitas vezes em detrimento do bem-estar coletivo. Isso demanda mecanismos eficazes, como conselhos independentes e auditorias. No entanto, o conceito de governança é

polissêmico, multidimensional e ambíguo. (Buta & Teixeira, 2020; Tawiah, 2022), o que dificulta sua mensuração em um único índice. Essa discussão tem se expandido para além do setor público, estabelecendo conexões com a governança corporativa e os princípios de ESG, reforçando a natureza multifacetada do conceito (Kuzey et al., 2023).

Transparência, responsabilização e controle são considerados elementos críticos para a eficiência da gestão pública e a redução da pobreza, especialmente em países em desenvolvimento. (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021; Tawiah, 2022; *World Bank*, 2000). Outros fatores, como desenvolvimento econômico, abertura comercial e abundância de recursos naturais, também influenciam a qualidade da governança. Al-Marhubi (2004) argumenta que países mais ricos tendem a apresentar melhor governança, pois o crescimento econômico induz transformações sociais e culturais que elevam a demanda por instituições mais eficazes.

No Brasil, a governança pública tem evoluído mediante marcos legais como a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Acesso à Informação (LAI), Decreto nº 10.382/2020 e a Portaria SEGES/MGI nº 7.383/2023 (Brasil, 1988, 2000, 2011, 2020; SEGES/MGI, 2023). Estes instrumentos visam fortalecer a gestão estratégica, o monitoramento de resultados e a entrega de valor público. Alinhando-se às exigências de organismos internacionais conforme requerido pela OCDE, no entendimento de Teixeira e Gomes (2019).

2.1 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA (GP)

A avaliação da governança pública globalmente emprega diversos indicadores, como os *Worldwide Governance Indicators* (WGI) (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021; Kaufmann & Kraay, 2023; Handoyo, 2023). Contudo, os WGI enfrentam críticas significativas quanto à sua construção, agregação e transparência, podendo reforçar visões dominantes. (Buta & Teixeira, 2020). No Brasil, embora o Tribunal de Contas da União (TCU) utilize seus próprios instrumentos, como o Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (iGG) (2014-2021) e, mais recentemente, o Índice de Eficiência e Sustentabilidade da Governança (iESGo), indicadores baseados em autoavaliações ou com percepção de viés pedagógico e interferência política podem comprometer sua aceitação e sublinham a necessidade de maior transparência e independência institucional.

A complexidade da governança, um conceito polissêmico e multidimensional (Buta & Teixeira, 2020; Tawiah, 2022), impede sua captura precisa por um único índice. Fatores como desenvolvimento econômico, abertura comercial e abundância de recursos naturais também influenciam sua qualidade. (Al-Marhubi, 2004). A adoção do regime de competência e das *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) surge como uma oportunidade para aprimorar a prestação de contas e a transparência. (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021; IFAC, 2014, 2018), apesar dos desafios de implementação.

Diante das limitações dos indicadores existentes e da intrínseca complexidade da governança, este estudo destaca a necessidade de um novo arcabouço para a

mensuração da GP, buscando superar as críticas e oferecer uma perspectiva mais contextualizada e robusta para a análise da administração pública.

2.2 TRABALHOS SOBRE DETERMINANTES DA GOVERNANÇA PÚBLICA

A literatura sobre os determinantes da governança pública (GP) é vasta e complexa, refletindo a natureza multidimensional do fenômeno. Esta revisão explora estudos empíricos relevantes, sem esgotar o tema.

Al-Marhubi (2004) investigou empiricamente os determinantes da GP em países desenvolvidos e em desenvolvimento. O autor argumentou que o Produto Interno Bruto (PIB) pode exercer influência positiva sobre a governança, exceto em contextos de abundância de recursos naturais, devido à *dutch disease*, a governança tende a ser mais frágil. Essa fragilidade ocorre porque a disponibilidade de recursos pode reduzir a dependência dos governos em relação aos cidadãos, diminuindo a pressão por transparência e *accountability*. Al-Marhubi (2004) também concluiu que variáveis como globalização, abundância de recursos naturais e nível de desenvolvimento econômico impactam significativamente a governança, ressaltando a necessidade de instituições nacionais robustas para lidar com os desafios do comércio internacional.

Essa ênfase na importância do contexto é central para a teoria da gestão pública moderna. O'Toole Jr. e Meier (2015) argumentam que o desempenho institucional é profundamente influenciado por variáveis contextuais e criticam a escassez de estudos em países em desenvolvimento, reforçando a necessidade de teorias mais gerais e adaptadas a diferentes realidades.

Oliveira e Pisa (2015) desenvolveram um indicador de governança utilizando variáveis como taxa de analfabetismo, taxa de desemprego, transparência, *accountability* e renda média. Seus resultados para entes federativos brasileiros divergiram significativamente do WGI e do Índice de Percepção de Corrupção (IPC) da Transparência Internacional. Santos e Rover (2019) investigaram a eficiência na aplicação dos recursos públicos, utilizando Regressão Quantílica e *Logit*. Empregando a eficiência como variável dependente e indicadores de governança como independentes, observaram que a taxa de desemprego e a renda apresentaram sinais negativos, enquanto o Índice de Renda Familiar e as Normas Internacionais de Relatórios Financeiros (IFRS) exibiram sinais positivos. Variáveis como taxa de analfabetismo e população não foram estatisticamente significativas.

Cuadrado-Ballesteros e Bisogno (2021) investigaram a relação entre o WGI, encontrando uma associação positiva e estatisticamente significativa com renda (PIB per capita), globalização (índice KOF) e a adoção das IPSAS baseada no regime de competência. A ideologia política de esquerda, por sua vez, mostrou associação negativa. A adoção das IPSAS e do regime de competência foi associada a uma governança de maior qualidade, sendo essa relação mais robusta em países com PIB elevado e economias mais globalizadas. A transparência foi apontada como um fator fundamental para aprimorar a qualidade da governança, minimizando a assimetria informacional.

Tawiah (2022) analisou os determinantes da governança com uma abordagem segmentada para países desenvolvidos e em desenvolvimento, revelando diferenças substanciais. Em contraste com alguns achados de Cuadrado-Ballesteros e Bisogno (2021), a relação entre a adoção das IPSAS e a governança foi negativa em países

desenvolvidos, mas positiva em países em desenvolvimento. Essa divergência foi atribuída à maior relevância das IPSAS nestes últimos. Além disso, a educação mostrou-se significativa apenas nos países da OCDE, enquanto a globalização teve efeito negativo e o sistema eleitoral, positivo. As descobertas de Tawiah (2022) reforçam a hipótese de um efeito diferencial das IPSAS na governança, condicionado pelo nível de desenvolvimento do país.

Expandindo essa análise, Tawiah e Soobaroyen (2024) investigaram a relação entre a adoção das IPSAS e as fontes de financiamento governamental, demonstrando que a modernização contábil também possui implicações na estrutura fiscal dos países em desenvolvimento. No contexto brasileiro, a aplicação do regime de competência, um pilar para a transparência na governança, ainda enfrenta desafios significativos, como demonstrado por Dalmonech (2023a; 2023b) ao analisar sua baixa implementação em unidades hospitalares públicas.

Apesar das abordagens distintas e das diferenças amostrais, os estudos revisados convergem na análise da influência de padrões contábeis e variáveis econômicas sobre a qualidade da governança, ao mesmo tempo em que revelam importantes divergências, conforme segue:

- **Padrões Contábeis (IPSAS/IFRS):** Tanto Tawiah (2022) quanto Cuadrado-Ballesteros e Bisogno (2021) destacam o impacto das IPSAS na governança. No entanto, Tawiah (2022) enfatiza um efeito diferenciado entre países desenvolvidos (negativo) e em desenvolvimento (positivo), enquanto Cuadrado-Ballesteros e Bisogno (2021) ressaltam a importância da adoção das IPSAS e do regime de

competência de forma geral, com robustez variando em diferentes contextos.

- **Fatores Econômicos:** Al-Marhubi (2004) e Cuadrado-Ballesteros e Bisogno (2021) apontam uma influência positiva do PIB per capita, com exceções em contextos de abundância de recursos. Santos e Rover (2019) observaram sinais negativos para desemprego e renda.
- **Fatores Sociopolíticos e Contextuais:** A globalização apresenta resultados mistos: positiva para Cuadrado-Ballesteros e Bisogno (2021), mas negativa para Tawiah (2022) em países em desenvolvimento, e significativa para Al-Marhubi (2004). A educação teve resultados inconsistentes. Oliveira e Pisa (2015) evidenciam a complexidade de mensurar a governança por meio de indicadores puramente econômicos e sociais, com resultados que divergem de índices de percepção consolidados como o WGI e o IPC.

Em síntese, os trabalhos analisados demonstram que a governança é um fenômeno multidimensional, moldado por uma complexa interação de fatores contábeis, financeiros, socioeconômicos e políticos. Essa interdependência aprimora a compreensão dos desafios e oportunidades para o avanço da governança, particularmente em contextos de países em desenvolvimento. Seguindo, percepções consolidadas podem não se alinhar a avaliações baseadas em dados mais objetivos ou contextualizados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 CONSTRUÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA

Este estudo propõe, como segundo objetivo, a construção de um indicador composto de governança, combinando abordagens baseadas em percepções institucionais — representadas pelo *Worldwide Governance Indicators* (WGI) — e em evidências documentais — extraídas de acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) – IGOV_FREQ. A metodologia para agregação do WGI fundamenta-se em práticas consolidadas na literatura. As seis dimensões dos indicadores de Kaufmann e Kraay (2018) foram empregadas para a criação de uma variável agregada (WGI_AGG) utilizando-se soma ou Análise de Componentes Principais (PCA), uma técnica multivariada amplamente recomendada por Tawiah (2022) para sintetizar informações de forma estatisticamente robusta. Alternativamente, a soma simples, utilizada por Cuadrado-Ballesteros e Bisogno (2021) e Al-Marhubi (2004), também foi considerada. Al-Marhubi (2004) já havia notado a alta correlação entre as dimensões do WGI, justificando seu agrupamento.

Para operacionalizar a governança baseada em evidências documentais, construiu-se um Índice de Intensidade da Governança (denominado IGOV_FREQ), seguindo a metodologia proposta por Moraes et al. (2024). Este índice é a unidade de análise do artigo, calculado pela razão entre a frequência absoluta de termos-chave relacionados à governança (transparência, controle, governança, responsabilização, conformidade e *accountability*) e o número total de frases nos acórdãos do TCU, considerando o ano do fato gerador. Para cada acórdão analisado, calculou-se a média de frequência desses seis termos, que foi então dividida pelo número total de

frases para obter uma medida relativa da intensidade temática. O valor resultante foi padronizado e utilizado como variável contínua.

A justificativa para o uso de palavras-chave em documentos públicos baseia-se em estudos que demonstram sua utilidade como preditores em modelos de previsão. Pesquisas como as de Choi e Varian (2012), Gunter et al. (2019), Coupé (2018), Qin et al. (2023), He et al. (2022) e Costa et al. (2024) reforçam essa abordagem ao empregar termos-chave para prever indicadores econômicos, alcançando desempenho superior aos modelos tradicionais.

Finalmente, a variável IGOV_FREQ foi combinada com o índice global do WGI (WGI_AGG), por soma ou PCA, sendo que a segunda atua como ponderadora na construção do indicador combinado de governança ((IGOV_BIN ou IGOV_CONT), conferindo maior robustez à variável dependente. Para fins analíticos, as variáveis foram padronizadas e utilizadas tanto em sua forma contínua, para análises de regressão e modelagem estatística, quanto em forma binária (com transformações baseadas na mediana ou média). Essa estratégia metodológica permite aumentar a frequência das observações e utilizar modelos mais robustos, capazes de capturar variações sutis, identificar padrões e explorar relações causais com maior precisão ao longo do período analisado.

3.2 DADOS E FONTES

Os acórdãos foram obtidos diretamente do portal de pesquisa do TCU, acessível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. A busca foi realizada utilizando os termos exatos “regime de competência”. Assunto e “regime

de caixa”.Assunto. A precisão das aspas e o uso do “.Assunto” foram determinantes para filtrar os resultados, evitando, por exemplo, a inclusão de documentos com as palavras "gestão" e "orçamentária" em contextos distintos, o que geraria um número excessivo de acórdãos irrelevantes. Após a coleta, as palavras-chave relacionadas à governança foram extraídas e convertidas em variáveis binárias, onde "1" indica a menção do termo e "0" sua ausência.

A base de dados para este estudo foi cuidadosamente compilada a partir de diversas fontes de dados secundários, renomadas e de acesso público, visando à robustez da análise. As principais fontes incluem: Tribunal de Contas da União (TCU) (para acórdãos e dados relacionados à gestão pública); Tribunal Superior Eleitoral (TSE); IPEADATA; Banco Central do Brasil (BCB); *World Bank Group* (WGI); *KOF Swiss Economic Institute*; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e, plataformas de dados abertos do governo federal (Brasil, 2016).

Os acórdãos do TCU analisados foram publicados entre 2001 e 2024, enquanto os fatos geradores a eles subjacentes abrangem o período de 1987 a 2024. Para o tratamento de potenciais *outliers* nos dados, a técnica de *winsorização* será aplicada (Fávero & Belfiore, 2017).

O banco de dados foi estruturado em duas partes: variáveis binárias (soma das palavras-chave por acórdão) e contínuas (média anual). O banco de dados com frequência absoluta tem 48.826 observações. A frequência de palavras-chave por acórdão resultou em 401 observações. A combinação desses conjuntos de dados, utilizando como chave primária (*foreign key*) o número e ano dos acórdãos e o ano do

fato gerador, gerou um banco de dados unificado por frequência. A intensidade de governança nos acórdãos foi operacionalizada pela frequência relativa de termos específicos (dividida pelo número de frases de cada decisão), ponderada pelo WGI_AGG padronizado. Formou-se uma nova variável IGOV_CONT ou IGOV_BIN.

3.3 ESPECIFICAÇÃO DO MODELO E TÉCNICA

Diferentemente de estudos que empregam dados em painel com múltiplas unidades de observação (Tawiah, 2022; Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021), este trabalho se concentra exclusivamente na governança pública federal brasileira. Essa característica do dado temporal, aliada à natureza das variáveis envolvidas, direcionou a seleção de modelos estatísticos robustos e mais adequados a uma análise de série temporal única.

A análise principal emprega a Regressão Quantílica (RQ), aplicada à variável de governança construída. A RQ foi selecionada por sua capacidade de proporcionar uma visão mais granular das relações entre as variáveis, estimando seus efeitos em diferentes quantis da distribuição condicional da variável dependente. Introduzida por Koenker e Bassett (1978), a Regressão Quantílica é robusta à presença de outliers e apropriada para contextos com heterogeneidade nos efeitos, não pressupondo normalidade dos resíduos e minimizando a soma ponderada dos resíduos absolutos. Essa abordagem supera limitações dos modelos baseados na média, como os Mínimos Quadrados Ordinários (MQO/OLS), sendo amplamente reconhecida na literatura. (Wooldridge, 2016; Gujarati & Porter, 2011; Pindyck & Rubinfeld, 2004; Fávero & Belfiore, 2017; Santos & Rover, 2019).

A inclusão da variável “ano” e “períodos de crises” como explicativas permite capturar tendências temporais e identificar choques conjunturais, facilitando comparações com estudos baseados em dados em painel. A importância de analisar a governança em cenários de crise foi reforçada por estudos recentes, como o de Squalli (2024), que investigou a relação entre corrupção e a capacidade de resposta dos sistemas de saúde durante a pandemia de COVID-19. Adicionalmente, no contexto do índice baseado em frequência relativa, a análise considerou especificamente períodos de crises para avaliar seus efeitos na governança. As demais variáveis, detalhadas nas Figuras 1, 2 e 3, foram selecionadas com base em critérios teóricos e empíricos, alinhados à literatura especializada.

Para reforçar a robustez dos achados e garantir a replicabilidade, foram conduzidas análises complementares utilizando os modelos de Regressão Linear Múltipla, *Logit*, *Probit*, *Tobit* e *Prais-Winsten*, cujos resultados estão detalhados nos anexos. O modelo *Tobit*, em particular, é empregado por sua capacidade de estimar tanto a probabilidade de ocorrência quanto a intensidade do fenômeno, útil em contextos com censura nas observações. Adicionalmente, aplicou-se a regressão *stepwise* (com abordagens *forward*, *backward* ou bidirecional) para identificar subconjuntos de variáveis estatisticamente significativas, com base em testes de hipóteses como o teste de *Wald* e um nível de significância predefinido (geralmente 5%), reconhecendo-se o caráter exploratório dessa abordagem na seleção final do modelo.

3.4 VARIÁVEIS DOS MODELOS ECONOMETRÍCOS

As variáveis de governança construídas, a partir da - IGOV_FREQ - baseada em frequência com dados obtidos nos acórdãos do TCU, seguindo Moraes et al. (2024) foram padronizadas e combinadas com o índice global do WGI (WGI_AGG), que atuou como ponderador. Essa composição resulta no indicador final de governança, o qual será utilizado tanto em sua forma discreta para modelagem estatística, quanto em forma binária (transformações baseadas na mediana ou média) para facilitar a segmentação e análise de efeitos marginais. Tal estratégia metodológica visa aumentar a frequência das observações no decorrer do período analisado, permitindo o uso de modelos mais robustos capazes de identificar padrões e relações causais. As variáveis foram padronizadas e/ou defasadas, com Lag (1/6), sendo excluídas de modelos as defasagens que apresentarem multicolinearidade.

Quadro 1 - Índices de Governança e Variáveis Construídas

Variável	Sigla	Conceito	Fonte	Autores
WGI Agregado	WGI_AGG	Indicador agregado da qualidade de governança (WGI).	World Bank	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021); Al-Marhubi (2004); Bisogno & Cuadrado-Ballesteros (2022)
WGI Controle da Corrupção	WGI_CC	Controle da Corrupção (WGI).	World Bank	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
WGI Eficácia do Governo	WGI_EG	Eficácia do Governo (WGI).	World Bank	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
WGI Estabilidade Política	WGI_EP	Estabilidade Política e Ausência de Violência (WGI).	World Bank	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
WGI Qualidade Regulatória	WGI_QR	Qualidade Regulatória (WGI).	World Bank	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
WGI Estado de Direito	WGI_ED	Estado de Direito (WGI).	World Bank	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)

Variável	Sigla	Conceito	Fonte	Autores
WGI Voz e Responsabilização	WGI_VR	Voz e Responsabilização (WGI).	World Bank	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
Governança Documental	GOV_FREQ	Governança baseada na frequência absoluta ou relativa de palavras-chave em documentos.	Acórdãos TCU	Oliveira & Pisa (2015); Santos & Rover (2019)
Governança Composta (IGOC)	IGOC	Índice de governança composto (PCA / Soma dos WGI e GOV).	TCU; World Bank (Construída pelo Autor)	Proposta pelo Autor
Governança Composta Binária (IGO)	IGOV_BIN	Índice de governança composto binário (PCA / Soma dos WGI e GOV).	TCU; World Bank (Construída pelo Autor)	Proposta pelo Autor
Governança Composta Contínua (IGO)	IGOV_CONT	Índice de governança composto contínuo (PCA / Soma dos WGI e GOV).	TCU; World Bank (Construída pelo Autor)	Proposta pelo Autor

Fonte: o autor (2025). Variáveis obtidas nas fontes já citadas. Par as variáveis binárias, se a palavra-chave estiver presente na frase, é atribuído valor "1" e "0" caso contrário.

Quadro 2 - Variáveis independentes dos modelos estatísticos

Variável	Sigla	Conceito	Fonte	Autores que utilizaram
população total	POP	Tamanho total da população	IBGE	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021); Al-Marhubi (2004); Bisogno & Cuadrado-Ballesteros (2022)
pib_per_capita	PIB_PC	Renda média por indivíduo em uma economia	IPEADATA; Banco Central do Brasil	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021); Al-Marhubi (2004); Bisogno & Cuadrado-Ballesteros (2022)
indice_kof_globalizacao	KOF	Nível de integração econômica, social e política de um país com o resto do mundo.	KOF Globalisation Index	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021); Bisogno
divida_pib	DIV_PIB	Nível de endividamento do setor público em relação ao Produto Interno Bruto.	Banco Central do Brasil	Oliveira & Pisa (2015)

Variável	Sigla	Conceito	Fonte	Autores que utilizaram
regime_competencia	REG_COMP	Adoção do regime contábil de competência no setor público.	STN	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
adoção_ipsas	IPSAS	Adoção das IPSAS / NBC TSP no Setor Público.	STN	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
anos_estudo	ANOS_EST	Média de anos de estudo da população acima de 25 anos	IGE	Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021); Tawiah (2022); Al-Marhubi (2004)
ideologia_esquerda	IDEO_ESQ	Orientação política de esquerda do governo.	Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
ideologia_direita	IDEO_DIR	Orientação política de direita do governo.	TSE	Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
taxa_alfabetizacao	T_ALF	Percentual da população adulta alfabetizada.	IBGE/SIDRA; IPEADATA	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021); Santos & Rover (2019)
taxa_desemprego	T_DES	Percentual da população economicamente ativa desocupada.	IBGE/SIDRA; IPEADATA	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021); Santos & Rover (2019)
taxa_crescimento_pib	T_CRESC	Variação percentual anual do Produto Interno Bruto.	IBGE/SIDRA; IPEADATA	Santos & Rover (2019)

Fonte: o autor (2025). Obtidas séries históricas das fontes indicadas. Modificações nas variáveis podem ocorrer por logaritmo, defasagens (Lag(x) e padronização (z).

Quadro 3 - Variáveis independentes dos modelos estatísticos.

Variável	Sigla	Métrica	Fonte	Autores que utilizaram
poder_político	POD_POL	Razão entre parlamentares da coligação do governo e total de parlamentares	TSE	Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
participacao_social	PART_SOC	Razão entre votos válidos e eleitores aptos	TSE	Santos & Rover (2019)
tempo_processamento	T_PROC	Diferença entre ano do acórdão e ano do fato gerador	TCU	Proposta pelo Autor
tempo_experiencia	T_EXP	Diferença entre ano do fato gerador (Acórdão TCU) e 2009 (Portaria STN 184/2009))	TCU	Tawiah (2022); Cuadrado-Ballesteros & Bisogno (2021)
período_crisis	CRISES	Variável dummy (1 = período de crise política, econômica ou financeira; 0 = outro)	IPEADATA. BACEN	Proposta pelo Autor
Taxa de Cobertura das Importações pelas Exportações	ABER_COM	Razão anual entre exportações e importações	BACEN	Proposta pelo Autor
Indicador de Eficiência Contábil	EFIC_CONT	Razão entre tempo de experiência e tempo de processamento	Dados STN e acórdão TCU	Proposta pelo Autor
Índice de Eficiência Econômica de Emprego	EFIC_EMP	Razão entre a taxa de desemprego e a taxa de crescimento econômico	BACEN e IBGE	Proposta pelo Autor
Índice de Resposta Econômica à Educação	RESP_EDU	Razão entre a taxa de alfabetização e a taxa de crescimento econômico	BACEN e IBGE	Proposta pelo Autor

Fonte: o autor (2025). Cálculos realizados com dados obtidos nas fontes indicadas.

3.5 MODELO REGRESSÃO QUANTÍLICA

$$\begin{aligned}
 Q_y(\tau \vee X) = & \beta_0 + \beta_1(\tau) * PIB_{PC} + \beta_2(\tau) * DIV_{PIB} + \beta_3(\tau) * POP + \beta_4(\tau) * IDEO_{ESQ} + \beta_5(\tau) \\
 & * POD_{POL} + \beta_6(\tau) * EFI_{EMP} + \beta_7(\tau) * tal\text{fabet}\text{dt}\text{cresc}_{\square} + \beta_8(\tau) * ABER_{COM} \\
 & + \beta_9(\tau) * KOF + \beta_{10}(\tau) * EFI_{CONT} + \beta_{11}(\tau) * PART_{SOC} + \beta_{12}(\tau) * IDO_{DIR} \\
 & + \beta_{13}(\tau) * T_{CRESC} + \beta_{14}(\tau) * CRISES + \beta_{15}(\tau) * T_{ALF} + \beta_{16}(\tau) * T_{DES} \\
 & + \beta_{17}(\tau) * ANOS_{EST} + \beta_{18}(\tau) * REG_{COMP} + \gamma(\tau) * (Y^{\wedge})^2 \\
 & + \sum_{1993}^{2024} \delta_t(\tau) D_t
 \end{aligned} \quad (1)$$

Onde:

- $\sum_{1993}^{2024} \delta_t D_t$: dummies para capturar os efeitos fixos de cada ano da séries ou períodos de crises. .
- $\gamma^{\wedge}$: termo quadrático, que se refere a uma combinação linear dos preditores ao quadrado, ponderados por seus respectivos coeficientes. Em um modelo de regressão *logit*, esse termo é utilizado para capturar relações não lineares entre as variáveis explicativas e a variável dependente. Ao incluir componentes quadráticos, o modelo permite que o efeito combinado das variáveis independentes sobre a probabilidade do evento de interesse seja modelado de forma mais flexível, indo além da suposição de linearidade. Assim, o termo quadrático resume a influência conjunta e potencialmente não linear dos preditores, enriquecendo a capacidade explicativa do modelo.
- *Essas variáveis são as variáveis utilizadas nos demais modelos econométricos, mudando, apenas, o termo quadrático aqui citado que é obtido após rodar as regressões, portanto, são valores de cada uma das regressões, obtidas por predict.*

3.6 ROBUSTEZ E VALIDAÇÃO DOS MODELOS

Para assegurar a robustez e confiabilidade dos modelos estatísticos, serão aplicadas diversas análises e testes diagnósticos. A multicolinearidade será avaliada pelo Fator de Inflação da Variância (VIF), com valores inferiores a 5 como referência para evitar distorções nos coeficientes. (Wooldridge, 2016). Para heterocedasticidade, utilizar-se-á o estimador robusto de Erros-Padrão de *White*, garantindo precisão nas inferências. A autocorrelação dos resíduos será verificada pelo teste de *Durbin-Watson*, com valores próximos a 2 indicando ausência do problema.

A adequação funcional do modelo *Tobit* será testada pelo *Ramsey RESET test*, enquanto a qualidade do ajuste do modelo *Logit* será avaliada pelo *Hosmer-Lemeshow test* (p-valores > 0,05 indicam bom ajuste, Wooldridge, 2016). A escolha do modelo principal será guiada pelo Teste de Razão de Verossimilhança (*LR Test*), comparando o modelo completo com aquele obtido via procedimento *stepwise* (seleção de variáveis por teste de *Wald* com 5% de significância, reconhecendo-se o

caráter exploratório e risco de *overfitting*). A eficiência dos modelos logísticos será avaliada por métricas como acurácia global, sensibilidade e especificidade.

A estacionariedade das séries temporais será testada pelos procedimentos *Augmented Dickey-Fuller* (ADF), *Dickey-Fuller GLS* e *Phillips-Perron*, com o número ótimo de defasagens determinado pelo Critério de Informação de *Akaike* (AIC) (Fávero & Belfiore, 2017; Wooldridge, 2016; Pindyck & Rubinfeld, 2004). Para mitigar simultaneidade ou causalidade reversa, serão aplicadas defasagens e diferenciações, com o número de defasagens identificado pelo comando ``varsoc``, capturando relações dinâmicas e controlando efeitos simultâneos. Com essas técnicas ficou definido seis o número ótimo de defasagens a serem inseridas no modelo, que podem variar, devido a problemas de multicolinearidade e endogeneidade.

Para avaliar a capacidade de generalização e reduzir o risco de superajuste, empregaremos validação cruzada (*k-folds*). Adicionalmente, técnicas de regularização como *Lasso* e *Ridge* poderão ser utilizadas como estratégias complementares de controle do *overfitting*. Esses procedimentos visam garantir que os modelos estejam corretamente especificados, estatisticamente válidos e robustos para inferência estatística.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção estão os resultados das regressões *Logit*, *Probit*, *Tobit*, VAR, Regressão Quantílica e *Prais-Winsten*. Estas técnicas são relevantes por fornecer informações que permitam melhor entendimento entre a qualidade da governança (dependente) e as variáveis preditoras (regressoras).

Tabela 1 - Regressão VAR

Equation	Parms	RMSE	R-sq	chi2	P>chi2
WGI_IGG	27	.677011	0.5986	72825.7	0.0000
PIB_PC	27	.047072	0.9862	3478006	0.0000
DIV_PIB	27	.682888	0.9932	7091434	0.0000
POP	27	112.888	0.9854	3294619	0.0000
EFIC_EMP	27	.225659	0.9928	6759619	0.0000
RESP_EDU	27	116.522	0.9867	3629860	0.0000
T_DES^2	27	.355463	0.9975	1.94e+07	0.0000
ABER_COM	27	.185634	0.9523	974668.6	0.0000
KOF	27	.397479	0.9894	4546376	0.0000
EFIC_CONT	27	.046647	0.9939	7982680	0.0000
POD_POL	27	.004646	0.9814	2571342	0.0000
IDEO_ESQ	27	.034967	0.9929	6863730	0.0000
PART_SOC	27	.027894	0.9900	4825040	0.0000
Observações (N) = 48,826 Sample: 1992 thru 5.2e+04, but with gaps					
Log likelihood = 376803.6		AIC = -1.542.017			
FPE = 1.91e-23		HQIC = -1.540.034			
Det (Sigma_ml) = 1.88e-23		SBIC = -1.535.694			

Fonte: o autor. Modelo vetor autorregressivo. PIB per capita foi defasado.

Inicialmente, a análise de séries temporais confirmou a estacionariedade das séries pelos testes *Augmented Dickey-Fuller* (ADF) e *Phillips-Perron*. O modelo Vetor Autorregressivo (VAR) demonstrou alta capacidade explicativa (*p-valores* próximos de zero nos testes qui-quadrado e R-quadrados significativos) e precisão nas previsões (baixos RMSE). A causalidade de *Granger* (Pindyck & Rubinfeld, 2004) revelou o Índice de Governança (WGI) como preditor potencial para as demais variáveis, confirmando a bidirecionalidade entre desenvolvimento econômico e governança (Al-Marhubi, 2004) e a interdependência do modelo.

As regressões complementares – *Logit*, *Probit*, *Tobit*, Regressão Quantílica e *Prais-Winsten* - Apêndices A, B e C – foram aplicadas com variáveis dependentes construídas a partir do WGI_AGG (via PCA de suas dimensões e da variável GOV_FREQ), em formato binário (IGOV_BIN) ou contínuo (IGOV_CONT). Modelos

com estimador robusto à heterocedasticidade (erros-padrão de *White*) e o método *Prais-Winsten* (para autocorrelação) garantiram inferências confiáveis. Os resultados são:

- **PIB per capita:** Coeficientes negativos e significativos em diversas especificações do modelo *Tobit* e múltiplos quantis da Regressão Quantílica (para WGI_AGG e IGOV_CONT ou IGOV_BIN). Nos modelos *Logit*, *Probit* e em alguns quantis, sinais e significância variaram, indicando que o impacto da renda sobre a governança não é linear ou homogêneo. Isso sugere que o crescimento econômico, se acelerado ou mal gerido, pode fragilizar a governança, incentivando desvios e decisões parciais.
- **DIV_PIB:** Excluída dos modelos *Logit* e *Probit*, porém significativa no *Tobit* (sinais variados). Na Regressão Quantílica, a maioria dos quantis indicou relação negativa com WGI_AGG e IGOV_CONT ou IGOV_BIN. O *Prais-Winsten* também apontou associação negativa e significativa, sugerindo relação inversa entre endividamento público e qualidade da governança.
- **População (Lag (1/6)):** Resultados significativos, com sinais alternados no *Logit*. No *Tobit* e Regressão Quantílica (WGI_AGG), predominantemente negativos. Para IGOV_BIN e IGOV_CONT, resultados inconsistentes, significante somente no quantil 5 e não significante no *Prais-Winsten*.
- **EFIC_EMP:** Associação positiva e estatisticamente significativa com o índice de governança na maioria dos modelos (incluindo Regressão Quantílica e *Prais-Winsten*). Isso sugere que contextos de alto desemprego relativo ao crescimento pode pressionar por maior *accountability* e eficiência institucional. O termo quadrático do desemprego

também foi significativo, com sinais alternados, indicando uma relação não linear, não sendo significativo no quantil 10.

- **RESP_EDU:** Resultados positivos em *Logit* e *Probit* e no *Tobit*, significativo e negativo. Na Regressão Quantílica predominantemente negativa em todos os quantis, exceto no quantil 75 (não significante). Não significativa no *Prais-Winsten*. O termo quadrático da alfabetização (T_ALF^2) apresentou significância somente no quantil 50, negativo para WGI_AGG e positivo para IGOV_CONT, evidenciando inconsistência.
- **KOF:** Significativo e negativo nos modelos *Logit* e *Probit*, positivo no *Tobit*. Na Regressão Quantílica e *Prais-Winsten*, padrão misto (termo linear predominantemente negativo e quadrático positivo, ou *vice-versa*), indicando efeitos não lineares e dependentes da abordagem estatística e defasagens. A ABER_COM não foi significativa no *Logit*; entretanto, negativa nos modelos *Probit* e *Tobit*, e variou nos quantis da Regressão Quantílica, sendo negativa e significativa no *Prais-Winsten*.
- **EFIC_CON:** Positivamente associada ao índice de governança nos modelos *Logit*, *Probit* e *Tobit*. Na Regressão Quantílica, apenas os quantis 50 (WGI_AGG) e 10 (IGOV_CONT) foram significativos e positivos. Não significativa no *Prais-Winsten*.
- **IDEO_ESQ:** Excluída dos modelos *Logit* e *Probit*, porém significativa e positiva no *Tobit*. Na Regressão Quantílica, sinais variaram, e no *Prais-Winsten* (IGOV_CONT), o efeito foi positivo. Esses resultados não corroboram estudos anteriores que associam governos de esquerda a pior

desempenho em governança (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021; 2022; Tawiah, 2022).

- **PART_SOC e POD_POL:** Frequentemente excluídas pelo *stepwise*. Quando significativas, participação social apresentou sinal negativo na Regressão Quantílica e *Prais-Winsten*, enquanto poder político exibiu sinais variados, sem padrão consistente.

4.1 RESULTADOS COM FREQUÊNCIA RELATIVA

Os resultados obtidos estão na Tabela abaixo.

Tabela 2 - Regressão Quantílica e Linear

Variáveis Independentes	Regressões				
	Quantil10	Quantil25	Quantil50	Quantil75	Reg OLS
std_PIBperc	-0.700082 (0.358938)	-1.159877** (0.447456)	-1.185033*** (0.129117)	-0.987024* (0.400777)	-1.026427*** (0.227663)
std_div_piper	-0.330832* (0.137922)	-0.372705*** (0.106757)	-0.285739*** (0.074843)	-0.218751* (0.085499)	-0.191735*** (0.055253)
std_IPC	0.287888*** (0.079924)	0.295964*** (0.067830)	0.250396*** (0.053220)	0.223667** (0.070725)	0.186999** (0.063673)
std_tcresc	0.038737 (0.078462)	0.127496** (0.041696)	0.109625*** (0.020967)	0.086493 (0.059117)	0.050300 (0.042674)
std_l2_tdesemptcresc	0.003172 (0.006986)	-0.005266 (0.019448)	-0.031146 (0.022328)	-0.066084 (0.074160)	-0.141435* (0.055228)
std_KOFGlq	0.066831 (0.120018)	0.326879*** (0.083346)	0.388236*** (0.084168)	0.293453 (0.185929)	0.277542*** (0.073570)
std_l2_Exp_import	-0.013116 (0.013085)	-0.017409 (0.021827)	-0.022091 (0.018134)	-0.018153 (0.018630)	-0.032999** (0.011825)
std_talfabet_	0.208272 (0.325381)	0.405499 (0.434598)	0.374775* (0.158482)	0.284648 (0.365241)	0.374680* (0.189452)
std_l2_LPIBpc1	-0.001524 (0.004705)	0.004435 (0.014667)	0.021356 (0.014231)	0.030468 (0.034663)	0.078427** (0.030222)
std_talfabetcresc	-0.250717* (0.113177)	-0.249953** (0.084781)	-0.140983*** (0.041126)	-0.107665 (0.089695)	-0.085081* (0.034145)
std_LogImport	-0.152809 (0.216985)	-0.205005* (0.086670)	-0.165408*** (0.035842)	-0.126699* (0.062969)	-0.100803** (0.034808)

Variáveis Independentes	Regressões				
	Quantil10	Quantil25	Quantil50	Quantil75	Reg OLS
std_LogRL	0.006021 (0.038248)	-0.052560 (0.062226)	-0.093675 (0.107434)	-0.155050 (0.177026)	-0.107265* (0.044379)
std_l3_tdesemptcresc	0.004788 (0.014088)	0.007929 (0.010251)	0.032768 (0.027702)	0.044822 (0.072222)	0.118580* (0.045794)
std_l3_div_pibper	-0.006602 (0.014712)	-0.010921 (0.009149)	-0.028623 (0.022026)	0.002323 (0.059599)	-0.087952** (0.031086)
crise_global_0809	0.032146 (0.017742)	0.029495 (0.016075)	-0.022203 (0.040708)	-0.058274 (0.241873)	0.014284 (0.071211)
pandemia_covid	0.005339 (0.047571)	0.011610 (0.053751)	0.090977 (0.061474)	0.018631 (0.122651)	0.042468 (0.116012)
y_hat2	0.364124 (0.263004)	0.005584 (0.282304)	0.049625 (0.261174)	0.030914 (0.722204)	
y_hat3	-0.673939 (0.505801)	-0.651406 (0.413582)	-0.407854 (0.296198)	-0.313595 (0.651863)	
crise_eco_política_1416		-0.004802 (0.013092)	-0.024178 (0.023078)	-0.000000 (0.067314)	-0.065297 (0.057324)
ols2					0.123381 (0.234233)
ols33					-0.211827 (0.177187)
_cons	-0.584941*** (0.142172)	-0.364487* (0.155266)	-0.261665 (0.136871)	-0.083524 (0.342983)	-0.112363 (0.069805)
Simultaneous quantile regression / V. dependente: índice de governança modificado					
Número de Observações	371	371	371	371	371
Pseudo R2	.4978	0.5420	0.6198	0.6525	0.7668
Regressão Linear Múltipla					
<i>R-squared</i>					0.7668
<i>F-statistic</i>					186.07
Prob > F					0.0000
Root MSE					0.35052

Fonte: o autor. (2025). Variável anos de 1996 a 2024 não inclusos nos resultados. Variável dependente é a WGI (IGOV_CONT) e variáveis regressoras defasadas em um *lag*(1/6). Todas as variáveis padronizadas. Nível de significância (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01). Erro padrão entre parênteses. Variável predita é y_hat2 e y_hat3.

Este modelo utilizou o procedimento de seleção *stepwise* com base no teste de Wald (nível de significância de 5%) e no Fator de Inflação da Variância (VIF), garantindo a inclusão apenas de variáveis com contribuição estatística robusta. Nos

modelos *Logit*, *Probit* e *Tobit*, a estrutura temporal foi representada por variáveis indicadoras de anos específicos, e a variável dependente foi analisada com base em frequências absolutas. Esta abordagem permitiu maior granularidade na identificação de efeitos pontuais ao longo do tempo.

No entanto, diferentemente do modelo principal, esses modelos não incorporaram diretamente os períodos de crises econômicas, sociais e políticas como variáveis explicativas. Ainda que tais crises tenham influenciado todo o período analisado, sua ocorrência ou seus efeitos, de forma praticamente contínua e sobreposta reduziu a variabilidade temporal necessária para que seus efeitos fossem isoladamente captados com significância estatística. Assim, as diferenças nos resultados entre os modelos podem ser atribuídas tanto à forma de codificação temporal (anos vs. períodos de crise), quanto à natureza da variável dependente (frequência absoluta vs. relativa) e ao tamanho amostral disponível em cada especificação.

Os resultados desta regressão, confirmam ou complementam os achados de trabalhos anteriores. A taxa de cobertura das importações pelas exportações (razão entre Exportação e Importação) não se mostrou significativa. Já o termo quadrático da globalização (KOF^2), embora significativa, apresentou sinais contrários, indicando uma relação em "U". Isso difere das análises anteriores, onde a relação era em "U" invertido. Essa variação pode ser atribuída à manutenção do termo linear dessa variável (cujo resultado foi positivo), além dos efeitos dos anos (períodos).

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) que foi excluído das regressões anteriores devido à multicolinearidade e nesta regressão foi mantido e apresentou

sinal positivo, conforme o esperado. O Índice de Resposta Econômica à Educação, cujo resultado obtido foi de sinal negativo e significativo apenas nos quantis 10 e 25, ou seja, somente em cenários de níveis mais baixos de governança.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção apresenta e discute os principais achados das análises de regressão, diferenciando os resultados para os índices de governança construídos com base na frequência absoluta e na frequência relativa de termos-chave extraídos dos acórdãos do TCU. As análises foram conduzidas principalmente por meio de regressão quantílica, complementadas por outros modelos para robustez.

5.1 RESULTADOS PARA O ÍNDICE DE GOVERNANÇA (FREQUÊNCIA ABSOLUTA)

Os resultados para o índice de governança baseado na frequência absoluta revelam dinâmicas complexas entre as variáveis explicativas e a qualidade da governança. Ao contrário de alguns estudos anteriores (Tawiah, 2022; Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021; Al-Marhubi, 2004), que sugerem uma relação positiva e linear entre PIB per capita e qualidade da governança, os achados deste estudo indicam uma dinâmica mais complexa e não-linear no contexto brasileiro. A literatura amplamente reconhece que a governança influencia o crescimento mediante investimentos em capital humano, tecnologia e infraestrutura (Bayar, 2016; Poniatowicz et al., 2020; CGU, 2022).

Especificamente, a Regressão Quantílica revelou que o impacto do PIB per capita defasado (Lag(1)) sobre o WGI_AGG é significativo, positivo apenas no quantil

mediano, tornando-se negativo nos demais quantis. Esta heterogeneidade sugere uma relação em forma de “U invertido” ($\cap$), onde o aumento do PIB per capita está associado a uma diminuição no WGI_AGG nos quantis extremos e a um aumento no quantil mediano. Essa complexidade reflete que o crescimento econômico, por si só, não garante automaticamente a melhoria da governança. Pode sobrecarregar mecanismos de fiscalização, amplificar incentivos a desvios e, se não for inclusivo, acentuar desigualdades, corroendo a confiança institucional. Ademais, um crescimento rápido pode reduzir a pressão por reformas estruturais e aumentar a complexidade regulatória, favorecendo a discricionariedade. A literatura (Al-Marhubi, 2004) alerta para o risco da “doença holandesa”, onde a abundância de recursos e a menor dependência do governo em relação aos cidadãos podem reduzir a demanda por transparência e responsabilização, contribuindo para a má governança.

A DIV_PIB revelou uma relação linear e negativa com a qualidade da governança. Embora o endividamento possa, em tese, financiar investimentos estratégicos, os resultados obtidos corroboram Al-Marhubi (2004), indicando que o consumo do governo em relação ao PIB não é um determinante significativo da variação da qualidade da governança entre países.

Enquanto Cuadrado-Ballesteros e Bisogno (2021; 2022) identificaram uma relação positiva da educação com a governança, e Tawiah (2022) obteve resultados inconsistentes, este estudo também não encontrou uniformidade na relação ao usar a razão da taxa de alfabetização e o crescimento econômico, termo linear ou quadrático, sugerindo uma interação multidisciplinar. Apesar do potencial da educação para fomentar cidadãos mais conscientes, a influência de interesses políticos pode limitar os efeitos positivos dos investimentos educacionais (Santos & Rover, 2019).

A relação entre o Índice de Globalização KOF e a governança apresentou resultados variados na literatura (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021, positiva; Tawiah, 2022, negativa). Neste estudo, observou-se uma relação positiva no termo linear e negativa no termo quadrático nas regressões quantílicas e no modelo Prais-Winsten. Na Regressão Quantílica, a relação assume um formato de “U invertido”, sendo negativa nos quantis 10, 25 e 50, e positiva nos quantis 75 e 90, todos significativos. Isso sugere que, embora a globalização possa estimular melhorias institucionais, ela também pode aumentar vulnerabilidades que prejudicam a governança em economias emergentes, possivelmente relacionada à “doença holandesa” e à capacidade de gestão institucional (Al-Marhubi, 2004).

O termo linear da Eficiência de Emprego a razão entre a taxa de desemprego e o crescimento econômico apresentou resultados significantes e, predominantemente, positivos nos modelos Logit, Probit, Tobit, Regressão Quantílica e Prais-Winsten. No entanto, o termo quadrático dessa variável demonstrou significância e sinais alternados (inconsistente). A alta taxa de desemprego em relação ao crescimento pode gerar descontentamento social, pressionando a governança e exigindo revisão ou implementação de políticas públicas que promovam emprego e renda para legitimar e fortalecer a confiança pública. A não consistência observada pode estar ligada à proporção de empregos de baixa qualidade ou temporários.

A variável de eficiência contábil e maturidade de práticas de governança apresentou significância estatística e sinal positivo em todas as regressões Logit, Probit e Tobit. Embora as regressões quantílicas tenham mostrado significância positiva apenas em quantis específicos (Q50 para WGI_AGG; Q10 para IGOV_CONT,

que se refere ao índice de governança com frequência absoluta) e o *Prais-Winsten* não tenha sido significativo, os achados gerais corroboram com Cuadrado-Ballesteros e Bisogno (2021) e Tawiah (2022) sobre uma relação significativa e positiva da adoção de práticas como o Regime de Competência e IPSAS com o fortalecimento da governança pública. A justificativa reside na maior relevância e confiabilidade das informações financeiras, que melhoram o monitoramento e a tomada de decisões governamentais. A narrativa de que a continuidade na aplicação dessas práticas levaria a melhorias na governança ainda não foi confirmada pelos dados analisados para o ano de 2009 no contexto brasileiro.

A variável POP apresentou resultados ambíguos e sem uniformidade, alternando o sinal no Logit e mostrando uma relação linear negativa significativa nos quantis 25, 50 e 90 da Regressão Quantílica para WGI_AGG. Essa inconsistência reflete a complexidade do impacto da variação populacional (densidade, etnia, fragmentação) na formulação de políticas públicas e alocação de recursos, onde falhas podem minar a estabilidade institucional e favorecer a corrupção (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021).

Os resultados para a ideologia política de esquerda foram ambíguos e não corroboram estudos anteriores que sugerem que partidos de direita têm maior probabilidade de melhorar a qualidade da governança (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021, 2022; Tawiah, 2022). Essa ambiguidade também foi observada em trabalhos citados.

Ambas as variáveis (Participação Social e Poder Político) frequentemente não se mantiveram nos modelos via seleção stepwise e/ou VIF. Quando significantes, a

Participação Social exibiu sinais negativos na Regressão Quantílica e Prais-Winsten, enquanto o Poder Político teve sinais inconsistentes, indicando que seus efeitos na qualidade da governança não são uniformes ao longo da distribuição. A inconsistência da participação social pode estar relacionada à falta de informação, manipulação por grupos de interesse e processos participativos ineficientes.

5.2 RESULTADOS PARA O ÍNDICE DE GOVERNANÇA (FREQUÊNCIA RELATIVA)

A análise para o índice de governança baseado na frequência relativa revelou padrões distintos e complementares aos achados com frequência absoluta, destacando a heterogeneidade nos efeitos das variáveis explicativas sobre a qualidade da governança.

O PIB per capita, tanto contemporâneo quanto defasado, mostrou uma relação complexa. O aumento do PIB per capita associou-se à redução da governança, com coeficientes negativos e significativos. Isso sugere que o crescimento econômico, se não acompanhado por mecanismos robustos de governança ou se não for inclusivo, pode sobrecarregar sistemas de fiscalização e acentuar desigualdades. Já o PIB per capita defasado exibiu um efeito positivo e significativo apenas no modelo MQO/OLS indicando uma influência mais perceptível na média geral.

A dívida/PIB apresentou uma relação negativa e significativa em todos os quantis e no modelo OLS, com coeficiente de maior magnitude nos quantis inferiores da distribuição da governança. Isso indica que endividamento público elevado compromete a qualidade da governança, especialmente em contextos de menor

maturidade institucional. Por outro lado, o IPC revelou uma relação positiva e altamente significativa em todos os quantis, convergindo para a literatura.

Em relação aos fatores macroeconômicos, a taxa de crescimento econômico foi significativa apenas no quantil 25 e 50 da Regressão Quantílica, sugerindo um efeito positivo moderado e mais evidente em níveis medianos de governança. O impacto do desemprego e DIV_PIB, defasados em 3 períodos, foi negativo e significativo apenas no modelo OLS, indicando sua relevância na média geral, mas, inconsistentes entre modelos.

A abertura econômica, medida pelo Índice de Globalização KOF, termo quadrático, apresentou uma relação positiva e significativa com a governança nos quantis 25, 50 e no modelo OLS. Esse achado sugere que a globalização se associa a uma melhor governança em níveis medianos ou médios, possivelmente ao promover padrões internacionais, aumentar a transparência e gerar pressões por maior eficiência e accountability institucional. Em contraste, o Índice de Cobertura das Importações revelou uma relação negativa e significativa apenas no modelo OLS, apontando uma conexão fraca e pouco robusta entre o comércio exterior e a governança, possivelmente refletindo os desafios da "doença holandesa" (Al-Marhubi, 2004). O Log das Importações reforça essa afirmativa, revelando uma relação negativa e significativa nos quantis 25, 50 e 75, indicando que maior dependência de importações pode estar associada a fragilidades institucionais e menor governança.

Adicionalmente, o Índice de Resposta Econômica à Educação apresentou um efeito negativo significativo na OLS e em todos os quantis, exceto no 75. Já a taxa de alfabetização só apresentou significância marginal, com sinal positivo, tanto na

mediana como média, caracterizando inconsistência. Embora a educação tenha potencial positivo para gerar riqueza e, conseqüentemente, impactar a governança (ao prover recursos para melhorias institucionais e distribuição de renda e emprego), seu impacto observado não é uniforme, sendo que, em contextos de governança menos desenvolvida, o simples aumento da alfabetização pode não se traduzir em melhorias institucionais imediatas. O Log da Receita Líquida, por sua vez, apresentou uma relação negativa e significativa apenas no modelo OLS, sugerindo uma relação fraca.

As variáveis *dummy* para crises globais, econômico-políticas e da pandemia de COVID-19 (Agência Senado, 2022) não foram significativas em nenhum dos modelos. Isso pode indicar que seus efeitos foram capturados por outras variáveis ou diluídos ao longo do tempo. A abordagem da regressão quantílica, ao revelar essa heterogeneidade e nuances que a análise OLS (focada apenas na média condicional) não capturaria, provou ser essencial para uma compreensão mais completa da qualidade da governança e suas complexas dinâmicas.

6 CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo central analisar os fatores que influenciam a qualidade da governança pública no Brasil, empregando uma abordagem metodológica multifacetada e robusta. Utilizando uma amostra extensa de 53.330 observações de 1987 a 2024, a pesquisa combinou o Worldwide Governance Indicators (WGI_AGG), um indicador de percepção consolidado, com um Índice de Intensidade da Governança construído a partir da análise documental de acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU). A aplicação de um diversificado conjunto de

técnicas estatísticas – incluindo Vetor Autorregressivo (VAR), regressões Logit, Probit, Tobit, Prais-Winsten e, notadamente, a Regressão Quantílica – permitiu uma compreensão mais detalhada das complexas relações entre as variáveis, oferecendo resultados robustos que preenchem lacunas na literatura sobre governança.

Os resultados obtidos revelam que a relação entre as variáveis explicativas e a qualidade da governança pública varia significativamente ao longo dos diferentes quantis da distribuição, destacando a não-linearidade de muitos impactos. Por exemplo, o Produto Interno Bruto - PIB) per capita (defasado em 1 período) exibiu uma relação em forma de “U invertido” com o WGI_AGG, sugerindo que o impacto da renda sobre a governança pode ser positivo na mediana da distribuição, porém negativo nos quantis mais extremos. Essa heterogeneidade nos achados, contrastando com algumas literaturas que apontam relações lineares, reforça a necessidade de considerar a complexidade dos mecanismos subjacentes, como a potencial sobrecarga dos mecanismos de fiscalização em fases de crescimento econômico acelerado ou as vulnerabilidades associadas à concentração de renda.

Por outro lado, a o endividamento (DIV_PIB) demonstrou uma relação linear negativa consistente. Adicionalmente, a análise de causalidade de Granger, inserida na modelagem VAR, confirmou a bidirecionalidade entre a qualidade da governança e outras variáveis, como o desenvolvimento econômico, justificando a flexibilidade na utilização dos indicadores de governança tanto como variáveis dependentes quanto independentes.

As evidências desta pesquisa têm implicações práticas significativas para formuladores de políticas públicas, ao demonstrar que a eficácia das intervenções

pode depender do nível da qualidade da governança já existente. A compreensão de que os fatores econômicos e sociais influenciam a governança de maneiras distintas em diferentes contextos exige a concepção de políticas mais direcionadas e específicas, que promovam o monitoramento, controle e avaliação com segurança razoável, além de investimentos contínuos em instituições e reformas políticas para elevar o valor público. Teoricamente, este artigo contribui ao fornecer uma análise detalhada e robusta dos fatores da governança pública (GP), empregando técnicas avançadas que podem explicar discrepâncias em estudos anteriores e validando a pertinência de refinar indicadores amplamente aceitos, como o WGI, com dados factuais para torná-los mais contextualmente específicos e confiáveis.

Apesar das contribuições, o estudo reconhece limitações inerentes à pesquisa empírica em governança. A principal delas reside na escassez e na complexidade do acesso a dados públicos estruturados, especialmente do TCU, o que pode introduzir vieses de interpretação e medição. A descontinuidade de séries relevantes e as barreiras à obtenção de dados representam uma deficiência que transcende a mera publicidade, exigindo que a informação seja acessível e utilizável. Uma segunda limitação refere-se à validade e confiabilidade dos indicadores empregados, influenciadas pela qualidade dos dados de origem, e uma terceira advém da necessidade de reconhecer a diversidade de modelos e fatores de governança, o que justifica a adaptação e modificação de indicadores para contextos específicos. Por fim, a generalização dos resultados é restrita ao contexto brasileiro e à esfera federal, dadas as diferenças observadas em estudos internacionais.

Como sugestões para pesquisas futuras, propõe-se explorar a qualidade da governança nos níveis estadual e municipal brasileiros, nos poderes legislativo e

executivo, e em modelos de governança em rede (multinível). Adicionalmente, sugere-se aprofundar a análise de variáveis que ainda apresentam resultados ambíguos, como participação social, poder político e ideologias.

REFERÊNCIAS

- Al-Marhubi, F. (2004). The determinants of governance: A cross-country analysis. *Contemporary Economic Policy*, 22(3), 394–406. <https://doi.org/10.1093/cep/byh029>
- Agência Senado. (2022). *CPI da pandemia: principais pontos do relatório*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/20/cpi-da-pandemia-principais-pontos-do-relatorio>
- Bayar, Y. (2016). Public governance and economic growth in the transitional economies of the European Union. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 12(48), 5–18. <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/480/469>
- Bergh, A., & Henrekson, M. (2011). Government size and growth: A survey and interpretation of the evidence. *Journal of Economic Surveys*, 25(5), 872–897. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2011.00697.x>
- Brasil. (2012). Portal Brasileiro de Dados Abertos. <http://dados.gov.br/>
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2017a). *Projeto de Lei n.º 9.163 de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2017/pl-9163.htm
- Brasil. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. (2023a). *Sobre o Modelo de Governança e Gestão Pública - Gestaopublicagov.br*. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/modelo/sobre>
- Brasil. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. (2023b). *Guia do instrumento de maturidade de governança e gestão IMGG 100 pontos*. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/manuais/gestao/gestao/guia-do-imgg-100-pontos.pdf>
- Brasil. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. (2023d). *Portaria Seges/MGI nº 7.383, de 21 de novembro*

de 2023. Institui o Modelo de Governança e Gestão Pública - Gestaopublicagov.br, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública que operacionalizam transferências de recursos da União no Transferegov.br. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-seges-mgi-no-7-383-de-21-de-novembro-de-2023>

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)*. Casa Civil. Diário Oficial da União, Seção 1, de 05/10/1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Casa Civil. Diário Oficial da União, de 05/05/2000. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2005). *Decreto n.º 5.378 de 23 de fevereiro de 2005*. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 9.094, de 2017. Casa Civil. Diário Oficial da União, de 24/02/2005, 2. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2011). *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. Casa Civil. Diário Oficial da União, Edição Extra, de 18/11/2011. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2014). *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/legislacao/arquivos/decretos/decreto-8423-2014.pdf/view>

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto nº 11.671, de 30 de agosto de 2023*. (2023f). Institui o Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. Casa Civil. Diário Oficial da União, Seção 1, de 31/08/2023. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11671.htm

- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2016c). *Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016*. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Casa Civil. Diário Oficial da União, Seção 1, de 12/05/2016, 21-22. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm.
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2019a). *Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019*. Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Casa Civil. Diário Oficial União, Seção 1, de 09/07/2019, 6. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9901.htm
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2020). Decreto nº 10.382 de 28 de maio de 2020. Institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, altera o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, e remaneja, em caráter temporário, Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE para o Ministério da Economia. Casa Civil. Diário Oficial União, Seção 1, de 29/05/2020, 3 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10382.htm
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2017). *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Casa Civil. Diário Oficial União, Seção 1, de 23/1/2017, 3-4. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2019b). *Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Casa Civil. Diário Oficial União, Seção 1 – Edição Extra, de 11/04/2019. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2023g). *Decreto nº 11.371 de 1º de janeiro de 2023*. Revoga o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Casa Civil. Diário Oficial União, Seção 1 – Edição Extra, de 02/01/2023. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11371.htm#art1
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). O modelo estrutural de governança pública. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, 10, 2–19.

- Buta, B. O., & Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões: Conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, 27(94), 370–395. <https://doi.org/10.1590/1984-9270941>
- Choi, H., & Varian, H. (2012). Predicting the present with Google Trends. *Economic Record*, 88(1), 2–9. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4932.2012.00809.x>
- Colombier, C. (2015). Government size and growth: A survey and interpretation of the evidence—a comment. *Journal of Economic Surveys*, 29(5), 887–895. <https://doi.org/10.1111/joes.12080>
- Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance – Relatório Cadbury. (1992). *Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*. Gee & Co. Ltd. <https://www.ecgi.global/sites/default/files/codes/documents/cadbury.pdf>
- Congleton, R. D. (2015). The logic of collective action and beyond. *Public Choice*, 164(3–4), 217–234. <https://doi.org/10.1007/s11127-015-0266-7>
- Congresso Nacional. Senado Federal. (2020). *Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020*. (2020). Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Diário Oficial União, Edição Extra C, de 20/03/2020, 1. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm
- Controladoria Geral da União (CGU). (2022). *Plano diretor de Tecnologia da informação 2022-2023*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/planejamento-estrategico/arquivosti/pdti-2022-2023.pdf>
- Costa, E. A., Silva, M. E., & Galvão, A. B. (2024). Real-time nowcasting the monthly unemployment rates with daily Google Trends data. *Socio-Economic Planning Sciences*, 96, 101963. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2024.101963>
- Coupé, T. (2018). Replicating "Predicting the present with Google trends" by Hyunyoung Choi and Hal Varian (The Economic Record, 2012). *Economics: The Open Access, Open-Assessment E-Journal*, 12 (34), 1–8. <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2018-34>
- Cuadrado-Ballesteros, B., & Bisogno, M. (2021). Public sector accounting reforms and the quality of governance. *Public Money & Management*, 41(2), 107–117. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1724665>

- Cuadrado-Ballesteros, B., & Bisogno, M. (2022). Budget transparency and governance quality: A cross-country analysis. *Public Management Review*, 24(10), 1610–1631. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1916064>
- Fávero, L. P., & Belfiore, P. (2017). *Manual de análise de dados: estatística e modelagem multivariada com Excel, SPSS e Stata*. Elsevier Brasil.
- Goldfinch, S., DeRouen Jr., K., & Pospieszna, P. (2013). Flying blind? Evidence for good governance, public management reform agendas, implementation and outcomes in low income countries. *Public Administration and Development*, 33(1), 1–13. <https://doi.org/10.1002/pad.1614>
- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2011). *Econometria básica (5ª ed.)*. AMGH Editora.
- Gunter, U., Önder, I., & Gindl, S. (2019). Exploring the predictive ability of LIKES of posts on the Facebook pages of four major city DMOs in Austria. *Tourism Economics*, 25(3), 375–401. <https://doi.org/10.1177/1354816618793765>
- Gygli, S., Haelg, F., Potrafke, N., & Sturm, J. E. (2019). The KOF globalisation index—revisited. *The Review of International Organizations*, 14, 543–574. <https://doi.org/10.1007/s11558-019-09344-2>
- Handoyo, S. (2023). Worldwide governance indicators: Cross country data set 2012–2022. *Data in Brief*, 51, 109814. <https://doi.org/10.1016/j.dib.2023.109814>
- He, M., Li, W., Via, B. K., & Zhang, Y. (2022). Nowcasting of lumber futures price with google trends index using machine learning and deep learning models. *Forest Products Journal*, 72(1), 11–20. <https://fpj.kglmeridian.com/view/journals/fpro/72/1/article-p11.xml>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (2024). *Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA*. <https://sidra.ibge.gov.br/>
- International Federation of Accountants, & Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. (2014). *International framework: Good governance in the public sector*. International Federation of Accountants. <https://forum.ibgp.net.br/wp-content/uploads/2018/01/IFAC-International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-2014.pdf>
- International Federation of Accountants. (2018). *About IPSASB*. <https://www.ifac.org/about-ifac/speak-out-global-voice/points-view/about-ipsasb>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)

- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2018). *The Worldwide Governance Indicators*. The World Bank. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2023). *Worldwide Governance Indicators, Update*. <https://www.govindicators.org>
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220–246. <https://doi.org/10.1017/S1876404511200046>
- Koenker, R., & Bassett, G., Jr. (1978). *Regression quantiles*. *Econometrica*, 46(1), 33–50. <https://doi.org/10.2307/1913643>
- KOF Swiss Economic Institute. (n.d.). *KOF Globalisation index*. <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>
- Levine, D. M., Berenson, M. L., & Stephan, D. (2000). *Estatística: teoria e aplicações*. LTC.
- Moraes, R. F. D., Peci, A., Pompermayer, F. M., Couto, L. F., Rech, L. T., & Marinho, S. (2024). Introdução: Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil: governança pública. In F. M. Pompermayer, L. T. Rech, R. F. D. Moraes, L. F. Couto, & S. Marinho (Eds.), *Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil: governança pública* (pp. 11–18). Ipea.
- O'Toole, L. J. Jr., & Meier, K. J. (2015). Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of public administration research and theory*, 25(1), 237–256. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu011>
- OECD. (2012a). *Recommendation of the council on regulatory policy and governance*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2012b). *Better governance for inclusive growth, 2012 OECD global forum on public governance*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). *Trust in government, policy effectiveness and the governance Agenda. In Government at a glance*. Paris: OECD Publishing.
- Oliveira, A. G. de, & Pisa, B. J. (2015). IGovP: Índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1263–1290. <https://doi.org/10.1590/0034-7612136179>
- Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): Uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, 32(141), 419–442. <https://doi.org/10.31447/AS00032573.1997141.06>

- Pindyck, R.S., Rubinfeld, D.L. (2004). *Econometria: modelos e previsões* (4ª ed.). Elsevier.
- Poniatowicz, M., Dziemianowicz, R., & Kargol-Wasiluk, A. (2020). Good governance and institutional quality of public sector: Theoretical and empirical implications. *European Research Studies Journal*, 23(2), 529–556. <https://doi.org/10.35808/ersj/1608>
- Qin, Q., Huang, Z., Zhou, Z., Chen, C., & Liu, R. (2023). Crude oil price forecasting with machine learning and Google search data: An accuracy comparison of single-model versus multiple-model. *Engineering Applications of Artificial Intelligence*, 123, 106266. <https://doi.org/10.1016/j.engappai.2023.106266>
- Ronconi, L. (2011). Governança pública: Um desafio à democracia. *Emancipação*, 11(1), 127–141. <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/1696>
- Santos, R. R. dos, & Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 732–752. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180084>
- Secretaria de Gestão e Inovação em Serviços Públicos (SEGES). (2023). *Portaria Seges/MGI nº 7.383, de 21 de novembro de 2023*. Institui o Modelo de Governança e Gestão Pública - Gestaopublicagov.br, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública que operacionalizam transferências de recursos da União no Transferegov.br. <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-seges-mgi-no-7-383-de-21-de-novembro-de-2023#>
- Secretaria do Tesouro Nacional. (n.d.). *Séries Temporais do Tesouro Nacional*. Tesouro Nacional. <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/series-temporais-do-tesouro-nacional>
- Senado Federal. (2021). *Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia (Instituída pelos Requerimentos nos 1.371 e 1.372, de 2021)*. <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2441>
- Senado Federal. (2024). *Siga Brasil* [Plataforma]. Senado Federal. <https://www8.senado.leg.br/BOE/BI/logon/start.do?ivsLogonToken=WWW8B.senado.gov.br%3A6400%405393780J3c2lv53OZhCRxE0kOvJrnucAdwhn3vp35393778JzJLg8ppuzte4bnTbi9B02O9gB816J6ki>
- Stata Corporation. (2005). *Stata Base Reference Manual: Release 9* (Vol. 3). Stata Corporation. <https://www.stata.com/bookstore/base-reference-manual/>
- Stata. Linktest — *Specification link test for single-equation models*. <https://www.stata.com/manuals/rlinktest.pdf>

- Tawiah, V. (2022). The effect of IPSAS adoption on governance quality: evidence from developing and developed countries. *Public Organization Review*, 23, 305-324. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00625-w>
- Tawiah, V., & Soobaroyen, T. (2024). The relationship between the adoption of international public sector accounting standards and sources of government financing: evidence from developing countries. *Accounting Forum*, 48(2), 307–330. <https://doi.org/10.1080/01559982.2022.2151073>
- Teixeira, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: Um panorama dos conceitos a partir de 36 anos de produção acadêmica no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 70(4), 535–568. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3218>
- Transparência Internacional. (2023). *Índice de Percepção de Corrupção*. Transparência Internacional. <https://transparenciainternacional.org.br/ipc>
- Tribunal de Contas da União. (2018). *Auditoria operacional exposição da administração pública federal a fraude e corrupção*. Tribunal de Contas da União. https://portal.tcu.gov.br/data/files/D6/55/61/40/5D0476101270AF66E18818A8/Ficha%20-%20Exposicao%20fraude%20e%20corrupcao-3_WEB.PDF
- Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU* (3ª ed.). Tribunal de Contas da União. https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf
- Tribunal de Contas da União. (2021). *Política pública em dez passos*. Tribunal de Contas da União. <https://portal.tcu.gov.br/data/files/249B4B7484B7746101851084D99B710A/2021-tcu-politica-publica-em-dez-passos.pdf>
- Wooldridge, J. M. (2016). *Introdução à econometria: Uma abordagem moderna*. Cengage Learning.
- World Bank. (2000). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/230351468332946759/pdf/World-development-report-2000-2001-attacking-poverty.pdf>
- World Bank. (2024). *The worldwide governance indicators (WGI) project Documentation*. <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>

APÊNDICE A - REGRESSÕES LOGIT, PROBIT, TOBIT

Variáveis	Logit	Probit	Tobit(a)	Tobit(b)
L3.LPIB_PC	-6.2363** (2.2446)			
L6.LPIB_PC	6.4001** (2.0995)			
L.LPIB_PC			-1.0033*** (0.1506)	-0.5508*** (0.0890)
L.POP	0.3153** (0.1070)		-0.1323*** (0.0051)	-0.0115* (0.0049)
L3.POP	0.2117* (0.0925)			
L6.POP	-0.2326** (0.0809)			-0.0097* (0.0042)
L5.POP				0.0102* (0.0047)
L. EFIC_EMP	1.0222*** (0.1476)	0.2602*** (0.0137)		
L3.tdesemdt cres			-0.0418* (0.0182)	
L2.EFIC_EMP				-0.0389** (0.0149)
L4.RESP_EDU				0.0449** (0.0146)
EFIC_CONT	5.3555*** (0.4080)	0.7399*** (0.0763)	0.2853*** (0.0758)	0.1560*** (0.0243)
xb3	0.0430*** (0.0055)			0.0006*** (0.0002)
L2. RESP_EDU	0.0061** (0.0023)	0.0015* (0.0007)		
L3. RESP_EDU	-0.0057*** (0.0016)	-0.0019* (0.0008)		-0.0004*** (0.0001)
L. RESP_EDU c			-0.0012*** (0.0001)	
L. EFIC_EMP	-0.5629*** (0.1307)	-0.2912*** (0.0160)	-0.2258*** (0.0161)	-0.0860*** (0.0081)
L4. EFIC_EMP	-0.2170** (0.0660)	-0.1029*** (0.0189)		
L6. EFIC_EMP	0.2168** (0.0714)	0.1058*** (0.0131)		0.0417** (0.0130)
L5. EFIC_EMP				-0.0514*** (0.0149)
L.KOF	-0.7239**		0.2179***	0.0231***

Variáveis	Logit	Probit	Tobit(a)	Tobit(b)
	(0.2652)		(0.0153)	(0.0032)
L4.KOF		-0.0271* (0.0118)		
xb2	0.2621*** (0.0546)		0.0636*** (0.0034)	0.0142*** (0.0010)
L.ABER_COM		-0.0961** (0.0297)	-0.1675*** (0.0120)	-0.0632*** (0.0110)
xbp2		-0.0105*** (0.0008)		
PART_SOC			0.9697*** (0.0681)	
			(0.1138)	(0.0328)
L.DIV_PIB			0.0317*** (0.0047)	-0.0139*** (0.0023)
IDEO_ESQ			2.8240*** (0.1317)	0.3122*** (0.0482)
POD_POL			-11.9473*** (0.7403)	-2.2042*** (0.3371)
_cons	-8.0526 (5.2722)	5.1238*** (0.7553)	26.5891*** (0.8357)	8.8710*** (0.3487)
/ var(IGOV_BIN)			0.3338*** (0.0182)	
var(IGOV_CONT)				0.7321*** (0.0072)
N. Observações (N)	47289	47289	47289	47289
Pseudo R-Quadrado	0.6183	0.6182	0.7949	0.3642
Wald chi2(27)	762.6974	2160.39	-	
Prob > chi2	0.0000	0.0000	-	
Uncensored	-	-	11,11	17,294
Left-censored	-	-	36,179	29,995
Right-censored	-	-	0	0
Limits: Lower	-	-	0	
Upper = +inf	-	-		
F(32, 47257)	-	-	18146.39	1180.69
Prob > F	-	-	0.0000	0.0000
Log pseudolikelihood	-12.479.605	-12.482.271	-10.191.675	-31.821.616

Fonte: o autor. Erro padrão entre parênteses. Variável dependente: WGI_AGG. Variáveis com defasagens (lags). Nível de significância (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01). Erro padrão entre parênteses.

APÊNDICE B - REGRESSÕES QUANTÍLICA E PRAIS-WINSTEN

Regressão Quantílica e Prais-Winsten					
Variáveis	Quantil 10	Quantil 25	Quantil 50	Quantil 75	Modelo Prais-Winsten
logPIB_PC	-0.655935*** (0.149481)	-1.109473*** (0.127060)	-1.398757*** (0.140863)	-1.263941*** (0.169784)	-1.160051*** (0.115154)
DIV_PIB	-0.031782*** (0.005679)	-0.009043** (0.002834)	-0.013765*** (0.001242)	-0.015386*** (0.004651)	-0.016986*** (0.002486)
LPOP	-1.596786 (1.628974)	0.488642 (1.549754)	3.783630** (1.332220)	2.431354 (1.389520)	0.977670 (1.037411)
EFIC_EmP	0.063041*** (0.016952)	0.033200*** (0.009358)	0.036752*** (0.006877)	0.042291*** (0.005812)	0.035589*** (0.004996)
RESP_EDU	0.000044 (0.000177)	0.000231 (0.000180)	0.000051 (0.000126)	-0.000297 (0.000196)	-0.000259 (0.000139)
T_ALF^2	0.006448 (0.036219)	0.035799 (0.018348)	0.023176** (0.007981)	0.012816 (0.009084)	-0.003666 (0.009951)
T_DES^2	-0.014688 (0.009791)	-0.043049*** (0.005892)	-0.061481*** (0.003690)	-0.080219*** (0.003596)	-0.051137*** (0.004281)
ABER_COM	-0.057521* (0.027367)	-0.053439*** (0.014721)	-0.019373 (0.016119)	-0.082609* (0.035624)	-0.048472*** (0.013338)
KOF^2	-0.000308** (0.000106)	-0.000481*** (0.000065)	-0.000513*** (0.000048)	-0.000436*** (0.000085)	-0.000517*** (0.000062)
KOF	0.445619*** (0.080672)	0.531481*** (0.040109)	0.510549*** (0.037241)	0.407867*** (0.055363)	0.491816*** (0.040526)
EFIC_CON	0.158838* (0.078897)	0.022353 (0.041856)	0.003090 (0.032578)	-0.017563 (0.030371)	0.059469 (0.033339)
PART_SOCI	-0.329693*** (0.086547)	-0.348973*** (0.038361)	-0.352410*** (0.047947)	-0.357829*** (0.054639)	-0.335567*** (0.034336)
IDEO_ESQ	0.459806 (0.250296)	0.839240*** (0.114917)	0.735271*** (0.057955)	0.526144*** (0.117958)	0.458457*** (0.071450)
POD_POL	4.164577** (1.545247)	0.775967 (0.868441)	-0.316176 (0.534935)	-1.339329 (0.718853)	0.817761 (0.485233)
y_hat2	0.031209* (0.012473)	0.035523*** (0.009249)	0.033465*** (0.005164)	0.022819*** (0.006018)	0.014074* (0.006250)
_cons	14.980346* (7.555523)	10.498117 (6.983955)	-2.336167 (5.632815)	4.489009 (5.892522)	9.866234* (4.441164)
Número de Obs. (N)	47294	47294	47294	47294	47262
Pseudo R-Quadrado	0.2436	0.2831	0.3563	0.4651	.5764318

Fonte: o autor. Variável anos de 1996 a 2024 não inclusos nos resultados. Variável dependente é a IGOV_CONT e variáveis regressoras defasadas em um lag. Nível de significância (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01). Erro padrão entre parênteses. y_hat2 é variável predita.

APÊNDICE C - REGRESSÕES QUANTÍLICA

Regressão Quantílica Simultânea (Simultaneous Quantile Regression)					
Variáveis	Quartil 10	Quartil 25	Quartil 50	Quartil 75	Quartil 90
LogPIB_PC	-0.746123*** (0.126736)	-0.895430* (0.439952)	6.687821*** (0.042753)	-1.306347 (1.953100)	-1.306347*** (0.000000)
DIV_PIB	-0.039996 (0.022886)	-0.050035 (0.034318)	-0.124405*** (0.000818)	-0.086505*** (0.005805)	-0.086505*** (0.000000)
POP	-0.896687 (1.648468)	-2.21e+01* (8.725728)	-8.53e+01*** (0.408585)	-2.35e+01 (18.320552)	-2.35e+01*** (0.000000)
EFIC_EMP	0.175100*** (0.050950)	0.168739*** (0.046511)	0.413797*** (0.005261)	0.223425*** (0.006679)	0.223425*** (0.000000)
RESP_EDU	-0.000512*** (0.000098)	-0.001450*** (0.000322)	0.003879*** (0.000013)	0.005389*** (0.000776)	0.005389*** (0.000000)
T_ALF^2	0.151053 (0.088826)	-0.027244 (0.130380)	-0.225957*** (0.003839)	0.016239 (0.022901)	0.016239*** (0.000000)
T_DES^2	-0.056517** (0.018271)	-0.014768 (0.023850)	0.005182*** (0.000330)	-0.055473** (0.019579)	-0.055473*** (0.000000)
ABER_COM	-0.291569*** (0.018587)	-0.497306** (0.187067)	-0.111815*** (0.009214)	0.193557*** (0.050234)	0.193557*** (0.000000)
KOF^2	-0.001119*** (0.000043)	-0.001818*** (0.000205)	0.001153*** (0.000037)	-0.000265*** (0.000073)	-0.000265*** (0.000000)
KOF	0.962347*** (0.066836)	1.616518*** (0.196774)	-0.191914*** (0.028461)	0.857629*** (0.070582)	0.857629*** (0.000000)
RC09tpcd	0.194376 (0.179860)	0.254615 (0.185926)	0.923795*** (0.005210)	0.000000 (0.216544)	-0.000000 (0.000000)
PART_SOC	-0.825610** (0.318924)	-1.610881** (0.504919)	-1.893637*** (0.018830)	-1.412893*** (0.070563)	-1.412893*** (0.000000)
IDEO_ESQ	2.844332*** (0.793835)	1.064440 (1.240198)	-1.486467*** (0.011190)	1.020499** (0.383811)	1.020499*** (0.000000)
POD_POL	6.002223 (4.886816)	5.525434 (5.468896)	39.697069*** (0.264103)	19.270596*** (1.618913)	19.270596*** (0.000000)
y_hat2	0.113124*** (0.011150)	0.044982 (0.025416)	0.114302*** (0.000355)	0.169830*** (0.021068)	0.169830*** (0.000000)
_cons	13.621349* (6.480191)	1.34e+02** (43.394845)	3.67e+02*** (1.946638)	1.34e+02 (76.854405)	1.34e+02*** (0.000000)
Número de observações (N)	47294	47294	47294	47294	47294
Pseudo R-Quadrado	0.8007	0.7831	0.8513	0.9333	0.9538

Fonte: o autor. Variável dependente: WGI_AGG. Nível de significância (* 0.10 ** 0.05 *** 0.01). Erro padrão entre parênteses.

ANÁLISE DOS DETERMINANTES DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

RESUMO

Este artigo investiga os determinantes da corrupção no setor de saúde brasileiro sob a ótica da gestão de riscos. Utilizando modelos de regressão logística (*logit* e *probit*), estimamos a probabilidade de ocorrência de fraudes em função de fatores explicativos diversos. Reconhecida como um problema global que consome cerca de 5% do PIB mundial e afeta especialmente populações vulneráveis. A corrupção compromete significativamente o desenvolvimento socioeconômico. No Brasil, a escassez de dados robustos sobre fraudes e fraudadores torna os modelos probabilísticos ferramentas valiosas para a compreensão e mitigação desses riscos. As evidências empíricas indicam que conluio, oportunidade, racionalização, autoridade e assimetria informacional elevam significativamente a probabilidade de fraude, configurando-se como potenciais fatores de risco. Em contrapartida, contratos bem estruturados, mecanismos de controle com segurança razoável e instituições independentes atuam como mitigadores ao aumentar a probabilidade de detecção e reduzir danos ao erário. O regime de competência e o tempo de experiência não apresentaram relação consistente com a ocorrência de corrupção. Já o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) mostrou efeito negativo sobre as probabilidades de fraude, sugerindo que ambientes com menor percepção de corrupção estão associados a menores riscos. Por fim, as estimativas revelam que, em comparação com a Região Sudeste, as demais regiões brasileiras apresentam maior probabilidade de ocorrência de fraude, indicando um risco regional diferenciado e demandando atenção específica. Esses achados oferecem insights valiosos para o desenvolvimento de políticas e estratégias antifraude com segurança razoável no contexto da saúde brasileira, com implicações para outros sistemas de saúde globais.

Palavras-chave: corrupção; fraude; Brasil; saúde pública; gestão de riscos.

ABSTRACT

This article investigates the determinants of corruption in the Brazilian healthcare sector from a risk management perspective. Using logistic regression models (logit and probit), we estimate the probability of fraud occurrence as a function of various explanatory factors. Recognized as a global problem that consumes about 5% of global GDP and especially affects vulnerable populations, corruption significantly compromises socioeconomic development. In Brazil, the scarcity of robust data on fraud and fraudsters makes probabilistic models valuable tools for understanding and mitigating these risks. Empirical evidence indicates that collusion, opportunity, rationalization, authority, and informational asymmetry significantly increase the probability of fraud, configuring themselves as potential risk factors. In contrast, well-structured contracts, effective control mechanisms, and independent institutions act as effective mitigators by increasing the probability of detection and reducing harm to public coffers. Accrual accounting and time of experience did not show a consistent relationship with the occurrence of corruption. However, the Corruption Perception Index (CPI) showed a negative effect on fraud probabilities, suggesting that environments with lower corruption perception are associated with lower risks. Finally, estimates reveal that, compared to the Southeast Region, other Brazilian regions show a higher probability of fraud occurrence, indicating a differentiated regional risk and demanding specific attention. These findings offer valuable insights for developing more effective anti-fraud policies and strategies in the Brazilian healthcare context, with implications for other global health systems.

Keywords: corruption; fraud; Brazil; public health; risk management.

1 INTRODUÇÃO

A corrupção e a fraude representam ameaças sistêmicas à estabilidade econômica e à confiança institucional em escala global (Basna & Gugushvili, 2025; TCU, 2018; Morales et al., 2014; Brei, 1996). Esses conceitos interligados têm

ganhado destaque internacional devido aos seus impactos negativos sobre a economia e a sociedade (Lagunes, 2012; Blackburn et al., 2010; TCU, 2018).

As publicações da OCDE (2012a, 2012b, 2013) convergem para a ideia de que a boa governança é condição indispensável ao combate à corrupção e ao desenvolvimento sustentável. A Recommendation on Regulatory Policy and Governance (OCDE, 2012a) alerta que regulações frágeis aumentam a discricionariedade e, com isso, as oportunidades de corrupção, exigindo políticas transparentes e consistentes. O relatório Better Governance for Inclusive Growth (OCDE, 2012b) relaciona a governança robusta ao crescimento inclusivo, ao passo que a corrupção é vista como barreira à equidade e à eficiência econômica. Já Trust in Government, Policy Effectiveness and the Governance Agenda (OCDE, 2013) mostra que a corrupção mina a confiança pública, comprometendo a eficácia das políticas. Em conjunto, os documentos indicam que enfrentar a corrupção requer regulação clara, governança inclusiva e restauração da confiança cidadã.

Nesse cenário, o enfrentamento desses crimes tornou-se uma prioridade, levando organizações como a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo Global a lançarem, em 2019, a Aliança para o Combate à Corrupção (Wierzyńska et al., 2020).

Essa urgência é justificada pelo elevado custo da corrupção, estimado entre 2% e 5% do PIB mundial (Mackey & Liang, 2012; Frimpong, 2015; Jetter & Parmeter, 2018; Correa et al., 2016); Mackey et al., 2016). No Brasil, o Instituto Ética Saúde (2021) estima que a corrupção na área da saúde gera um prejuízo anual mínimo de R\$ 14,5 bilhões, o que representa pelo menos 2,3% do total investido no setor.

Segundo Schuchter e Levi (2015), Vian (2020), Wierzynska et al. (2020), Mackey e Liang (2012) e Jain (2001), a corrupção pode ser definida como a violação criminal da confiança financeira. Essa definição, adotada como base teórica deste estudo, é corroborada pelo *Statement on Auditing Standard (SAS)* nº 99 (AICPA, 2002), que aponta que tal violação pode resultar em relatórios financeiros fraudulentos ou na apropriação indevida de ativos.

Apesar da relevância do tema, a literatura ainda carece de uma análise teórica formal que proporcione maior rigor e precisão aos argumentos (Blackburn et al., 2010; Jetter & Parmeter, 2018). Além da escassez de dados — já que casos de fraude raramente são reportados voluntariamente —, não há consenso sobre os determinantes da corrupção. Fatores econômicos e outros aspectos relevantes têm recebido atenção limitada (Elbahnasawy & Revier, 2012; Correa et al., 2016). Autores como Vian (2020) e Mackey et al. (2016) reforçam que a corrupção representa uma séria ameaça aos resultados econômicos globais.

Grande parte das pesquisas concentra-se em fatores macroeconômicos, enquanto os estudos com abordagem microeconômica são escassos (Vian, 2020; Andersson & Bergman, 2009; Morales et al., 2014). As teorias macro abordam fatores históricos, políticos e econômicos amplos. Em contrapartida, as teorias micro analisam a interação entre indivíduos e o ambiente organizacional. Há ainda as teorias individualistas, que atribuem a causa do crime ao próprio indivíduo, e não ao contexto social (Morales et al., 2014).

Diante dessas lacunas, este estudo propõe quatro contribuições principais. A primeira é o foco em um país de economia emergente, o Brasil, cuja economia é

marcada por instituições e regulamentos frequentemente mais frágeis (Tawaih, 2021; Houqe & Monem, 2016; Galang, 2012; Cuadrado-Ballesteros et al., 2020). Essa fragilidade institucional aumenta a probabilidade de ocorrência de corrupção, devido à ausência de mecanismos eficazes de prestação de contas. A escolha do Brasil é relevante, pois a produção científica nacional sobre o tema ainda é limitada (Gonçalves & Andrade, 2019; Marani et al., 2018), apesar da recorrência de escândalos e da complexidade do sistema público de saúde.

A segunda contribuição é a inclusão da contabilidade por competência na discussão sobre fraude, considerando que a literatura que relaciona práticas contábeis à corrupção é escassa (Houqe & Monem, 2016). Conforme Vian (2020), a corrupção é um fenômeno heterogêneo, e múltiplas podem contribuir para sua melhor compreensão, principalmente nos aspectos de supervisão e gerencial.

A terceira contribuição é a utilização de dados reais, por meio dos Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), que permitem a análise de casos concretos com indícios de fraude. Essa abordagem contrasta com o uso de índices de percepção de corrupção (IPC), comuns em outras pesquisas, que nem sempre refletem experiências individuais de corrupção (Andersson & Bergman, 2009). O uso de dados reais fortalece a validade externa dos achados e aproxima a pesquisa da realidade institucional brasileira.

Por fim, a quarta contribuição é de natureza prática. O estudo associa diferentes teorias para compreender os determinantes da fraude e corrupção no Brasil, propondo ainda um modelo de banco de dados para futuras pesquisas. Ao fornecer ferramentas que elevam as chances de identificação de atos de corrupção,

promove melhorias nas perspectivas gerencial e de supervisão, elevando-se os custos para aqueles que cometem atos corruptíveis.

A partir dessas lacunas e contribuições, este artigo busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: quais são os determinantes que influenciam a probabilidade de ocorrência de fraudes no Brasil? Para isso, são utilizados os Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), que contêm indícios de corrupção em casos reais. Como diferencial metodológico, o estudo propõe a construção de um indicador composto, que combina o Índice de Percepção de Corrupção (IPC) com um índice derivado dos próprios dados empíricos da pesquisa. Esse indicador visa capturar, de forma mais precisa, a presença e intensidade de práticas fraudulentas, superando limitações associadas ao uso exclusivo de medidas perceptivas. A integração entre dados reais e medidas agregadas permite uma análise mais robusta dos fatores que influenciam a ocorrência de fraudes no contexto brasileiro.

A estrutura do artigo está organizada da seguinte forma: a Seção 2 apresenta uma visão geral sobre fraude; a Seção 3 apresenta as hipóteses e os prováveis determinantes da fraude; a Seção 4 descreve a metodologia, o modelo econométrico e as variáveis utilizadas; a Seção 5 apresenta os dados, analisa os resultados e discute a robustez dos testes; e a Seção 6 traz a conclusão, com um resumo dos principais achados, limitações da pesquisa e sugestões para estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO SOBRE CORRUPÇÃO E FRAUDES

O combate à corrupção é essencial para otimizar o uso de recursos escassos. No entanto, mecanismos de controle tradicionais, centrados na conformidade, podem gerar uma falsa sensação de segurança, já que fraudadores se esforçam para ocultar seus atos. Isso cria a percepção de que, se todas as regras foram seguidas e os documentos estão em ordem, não há fraude.

Diante desse cenário, Wierzyńska et al. (2020) propõem a substituição da abordagem de tolerância zero pela avaliação de riscos. Com base em pesquisa realizada em 2019 com auditores e especialistas, os autores defendem um modelo sustentável e contextualizado para a prevenção da corrupção, em contraste com o modelo tradicional de conformidade. Contudo, alertam que mais da metade das agências que exigem avaliações de risco não oferecem diretrizes claras sobre como implementá-las.

A complexidade da corrupção se intensifica em contextos de crise, como a pandemia de COVID-19, reconhecida no Brasil de acordo com a Agência Senado (2022), Senado Federal (2021), Congresso Nacional (2020) e Brasil (2020).

Squalli (2024) apresenta duas hipóteses sobre a relação entre corrupção e mortalidade. A primeira sugere uma associação negativa, indicando que países mais corruptos podem manipular ou subnotificar dados sobre mortes, motivados por interesses políticos, econômicos ou reputacionais. A segunda hipótese propõe uma associação positiva, em que altos níveis de corrupção comprometem o sistema de saúde, desviando recursos e dificultando o diagnóstico, os testes, o tratamento e a contenção do vírus, o que eleva a mortalidade. Normalmente fica prejudicado o bem-

estar social, afetando os mais vulneráveis conforme afirmado por Basna e Gugushvili (2025).

Para compreender a natureza multifacetada da corrupção, este estudo fundamenta-se em três teorias principais: Teoria da Agência, Teoria da Fraude (incluindo as variações do Triângulo e do Diamante) e Teoria da Contingência e/ou Teoria Geral dos Sistemas.

A Teoria da Fraude, desenvolvida por Cressey (1953), é amplamente utilizada para entender e gerenciar riscos de fraude (Avortri & Agbanyo, 2021; Wolfe & Hermanson, 2004). Segundo Cressey (1953), três elementos levam um indivíduo a cometer fraude: pressão percebida (problema financeiro pessoal não compartilhável), oportunidade percebida (possibilidade de resolver o problema secretamente, violando uma posição de confiança) e racionalização (justificativa moral do ato fraudulento). Essa estrutura, conhecida como Triângulo da Fraude, foi posteriormente expandida por Wolfe e Hermanson (2004), que propuseram o Diamante da Fraude, e por Marks (2010), que introduziu o Pentágono da Fraude, acrescentando os elementos de capacidade e arrogância como fatores adicionais (Hidayah & Saptarini, 2019).

A Teoria da Agência, predominante nas pesquisas sobre responsabilização no setor público (Schillemans & Busuioc, 2015), parte dos pressupostos de que os indivíduos têm objetivos próprios e nem sempre agem conforme o esperado, e de que há assimetria de informação entre o principal (cidadãos) e o agente (gestor público) (Wiseman et al., 2012).

Para mitigar esses problemas, Andersson e Bergman (2009) identificam quatro mecanismos de controle: desenho de contrato, mecanismos de seleção, monitoramento e relatórios e, verificações institucionais. Essa teoria ajuda a explicar por que indivíduos optam ou não por comportamentos corruptos, ao assumir que os seres humanos são suscetíveis a lapsos éticos e morais e, portanto, devem ser monitorados. Jain (2001) complementa essa visão ao afirmar que a corrupção depende de três elementos: poder discricionário, rendas econômicas associadas a esse poder e um sistema legal com baixa probabilidade de detecção e punição. Os dois primeiros atuam como incentivos, enquanto o terceiro deveria funcionar como restrição.

Neste artigo, corrupção e fraude são tratados como conceitos interligados, definidos como o uso de uma função pública para ganho privado, representando uma violação da confiança (Vian, 2020; Schuchter & Levi, 2015; Morales et al., 2014; Mackey & Liang, 2012; Jain, 2001). A corrupção é vista como um ato racional, intencional e consciente, que impõe custos tanto aos fraudadores (pela necessidade de ocultação) quanto à sociedade (pela detecção e responsabilização), afetando negativamente o desenvolvimento econômico e social (Wierzyńska et al., 2020; Blackburn et al., 2010; Billger & Goel, 2009).

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo no Brasil, a responsabilização por danos ao erário exige a comprovação de conduta dolosa ou culposa, ato ilícito e nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano (TCU, 2011; 2012). O TCU pode aplicar sanções como multas, inabilitação para cargos públicos e declaração de inidoneidade, com base em indícios que, conforme o Código de Processo Penal, são “circunstâncias conhecidas e provadas

que, tendo relação com o fato, autorizem, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias”. (TCU, 2006).

Embora fraudes e atos de corrupção sejam cometidos por indivíduos, suas consequências afetam diretamente as entidades públicas. Medidas de ocultação, como relatórios e documentos falsos, geram a falsa percepção de conformidade. No entanto, ações corruptas, como o abuso de poder para benefício privado, são sempre de responsabilidade individual, conforme estabelece a Teoria da Agência (Andersson & Bergman, 2009).

3 DESENVOLVIMENTO DE HIPÓTESES

A Teoria da Fraude, proposta por Cressey (1953), fundamenta-se em três elementos: pressão, oportunidade e racionalização. A pressão, inicialmente definida como um problema financeiro não compartilhável, foi ampliada por Albrecht et al. (1984), também citados por Tickner e Button (2021), para incluir pressões compartilháveis ou não. Boyle et al., (2015) aprofundam o conceito ao incluir fatores financeiros e não financeiros, como ideologia, coerção e ego. Vian (2020) exemplifica essas pressões com situações concretas, como ofertas de emprego, subornos, presentes, baixos salários e ausência de incentivo à conduta ética.

No setor público, a segregação de funções, prevista na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021, art. 5º), é um mecanismo de prevenção de fraudes. Contudo, o conluio — combinação entre duas ou mais pessoas para prejudicar terceiros — é apontado como a forma mais recorrente de fraude nesse contexto (Tawiah, 2022; 2023). Assim, formula-se a seguinte hipótese:

H₁: Quanto maior a pressão (conluio) maiores as chances de ocorrência de fraudes.

O segundo elemento da teoria é a oportunidade, entendida como uma condição percebida pelo infrator, ainda que não necessariamente real. Está associada à fragilidade dos sistemas de controle, regulamentações deficientes, ausência de punições e má governança (Vian, 2020; Avortri & Agbanyo, 2021; Schuchter & Levi, 2015; Harrison & Sayogo, 2014), sendo debate global sobre governo aberto, elevando a discussão para além do caso específico. Pequenos atos não corrigidos podem evoluir para esquemas complexos de corrupção, ampliando os prejuízos institucionais.

A Teoria da Agência reforça que sistemas de monitoramento e controle com segurança razoável aumentam o custo de desvios de conduta, enquanto sanções funcionam como mecanismos de dissuasão (Andersson & Bergman, 2009). No entanto, a assimetria de informação entre principal e o agente torna os problemas de agência recorrentes. O Acórdão 786/2016 (TCU, 2016) ilustra essa fragilidade ao apontar falhas no controle de repasses do Fundo Nacional de Saúde (TCU, 2016). Com base nisso, propõe-se:

H₂: Sistemas de controle mais eficientes reduzem a probabilidade de ocorrência de fraudes e aumentam a capacidade de detecção.

Os convênios, regidos pelo Decreto nº 11.531/2023 (Brasil, 2023a), são instrumentos concebidos para aprimorar o monitoramento e a prestação de contas de repasses públicos. Seu desenho institucional busca reduzir a assimetria de informação e os problemas de agência, alinhando a conduta dos agentes às

expectativas dos principais, alinhado com a Teoria da Agência (Vian, 2020; Schillemans & Busuioc, 2015; Andersson & Bergman, 2009). Com maior controle técnico, financeiro e operacional, espera-se que a capacidade de detecção de irregularidades aumente, diminuindo a incidência de corrupção e fraude. Essa perspectiva é reforçada por Elbahnasawy e Revier (2012), que associam estados com instituições mais fortes e prestação de contas efetiva a níveis mais baixos de corrupção.

Na prática, no entanto, persistem desafios significativos. O Acórdão nº 1147/2011-TCU-Plenário (TCU, 2011) revela que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem adotado uma postura predominantemente pedagógica diante de falhas recorrentes na gestão de convênios. O caso do Fundo Nacional de Saúde (FNS) é emblemático: mesmo com irregularidades graves, houve tolerância na aprovação das contas. Esse cenário evidencia um problema de agência crítico, conforme apontado por Busuioc e Ludge (2016), ao destacar que os próprios responsáveis pela fiscalização podem ser pouco diligentes, comprometendo a eficácia dos controles.

Essa tensão entre o potencial teórico dos convênios e sua aplicação prática fundamenta as seguintes hipóteses de pesquisa:

H3: Quanto maior a assimetria de informação entre agentes e órgãos de controle, maior a probabilidade de ocorrência de fraudes.

H4: Convênios apresentam maior probabilidade de detecção de corrupção em comparação a outros instrumentos de repasse, devido ao seu desenho institucional e à presença de mecanismos de monitoramento e controle com segurança razoável.

A racionalização é o terceiro pilar da teoria da fraude, funcionando como a justificativa interna que permite ao indivíduo cometer um ato ilegal sem comprometer sua identidade como pessoa honesta (Morales et al., 2014; Avortri & Agbanyo, 2021). Cressey (1953) argumentou que esse processo ocorre antes do ato fraudulento, tornando-o moralmente aceitável na mente do infrator. No entanto, é importante notar que as entrevistas de Cressey com presidiários foram realizadas após o fato, o que pode influenciar a forma como a racionalização é relatada (Morales et al., 2014).

Em uma evolução do conceito, Peltier-Rivest (2018) sugere que a racionalização, sendo inobservável, pode ser substituída pela integridade pessoal (Albrecht et al., 1984), que se manifesta em decisões éticas e cria uma barreira contra a corrupção e a fraude. Essa visão se alinha à ênfase de Gebel (2012) no comportamento, e não apenas na convicção. No contexto do TCU, a distinção entre comportamento de boa-fé e má-fé é feita com base na adesão às normas, mesmo que danos ocorram (TCU, 2018; TCU, 2019).

Schuchter e Levi (2015) destacam que quanto mais tempo as fraudes permanecem ocultas, menor a consciência de culpa dos infratores, sendo, portanto, o fator tempo relevante. Em suas entrevistas, muitos fraudadores nem sequer percebiam que estavam agindo ilegalmente. A racionalização, portanto, pode ser complementada pela consciência do indivíduo sobre seu ato. Essa discussão sobre a relação entre o tempo de ocultação e a percepção de culpa fundamenta a seguinte hipótese:

H₅: Quanto maior o tempo de processo, mais tempo as fraudes permanecem ocultas, resultando em menor consciência de culpa sobre o comportamento e maiores as chances de ocorrência de fraude.

A Teoria do Triângulo da Fraude, de Cressey (1953), foi ampliada com novos elementos que a tornaram mais robusta. Wolfe e Hermanson (2004) introduziram o conceito de capacidade, definido como as habilidades pessoais que permitem a execução de um ato fraudulento. Eles argumentam que, mesmo com pressão e oportunidade, a fraude pode não ocorrer se o agente não tiver a competência necessária. Essa ideia é reforçada por Schuchter e Levi (2015), que, em entrevistas com fraudadores, constataram que o conhecimento detalhado dos sistemas é um fator decisivo para o sucesso do crime.

Fathmaningrum e Anggarani (2021) afirmam que expandiu-se o modelo para a Teoria do Pentágono da Fraude, incorporando a competência (sinônimo de capacidade) e a arrogância. Esta última é a percepção de que as regras e os controles internos não se aplicam ao indivíduo, o que justifica a irregularidade em sua própria mente.

A posição hierárquica é um facilitador crucial para a fraude. Schuchter e Levi (2015) observaram que o abuso de autoridade e o acesso privilegiado a sistemas de segurança possibilitam a alienação de ativos. Um exemplo prático disso é o Acórdão 1.483/2017 do TCU (2017), que detalha como um prefeito utilizou seu poder hierárquico para direcionar licitações e validar processos em favor de fornecedores fictícios. Com base nessas evidências, formulou-se a seguinte hipótese:

H₆: A participação de autoridades públicas aumenta a probabilidade de ocorrência de fraudes, dada a sua capacidade de neutralizar mecanismos de controle, o que reduz a chance de detecção.

E, a partir do conceito de capacidade, a seguinte hipótese é proposta:

H₇: Quanto maior a capacidade (competência) de um indivíduo, maior sua facilidade para burlar o sistema de monitoramento e controle e, conseqüentemente, maiores as chances de ocorrência de fraude.

Embora a Teoria do Triângulo da Fraude seja amplamente usada, sua aplicação é questionada em casos de fraudadores reincidentes. Nesses cenários, Dorminey et al. (2012) propõem que os elementos de pressão financeira e racionalização são substituídos por uma mentalidade criminosa e arrogância. Essa visão é corroborada por Schuchter e Levi (2015), que afirmam que, para indivíduos com perfil predatório (*“predators”*), nem todos os elementos originais do triângulo são necessários.

A literatura que conecta corrupção e práticas contábeis ainda é limitada (Houqe & Monem, 2016). No entanto, o regime de competência (RC) é frequentemente visto como um fator restritivo, promovendo transparência, comparabilidade e confiança nas informações financeiras governamentais (Tawiah, 2021; Houqe & Monem, 2016; Schmidhuber et al., 2022).

Alsharari (2019) utiliza a Teoria Institucional, mais especificamente o conceito de isomorfismo de DiMaggio e Powell (1983), para explicar por que e como as organizações públicas adotam novas práticas. Na Jordânia, mudou-se as práticas não apenas por razões técnicas de eficiência, mas para se conformar a mandatos

governamentais e ganhar legitimidade em resposta a pressões externas, como as do Banco Mundial e FMI. Entretanto, princípios, especialmente transparência, confiança e *accountability*, enfrentaram resistência e não foram totalmente adotados.

Arnaboldi e Lapsley (2009), em estudo no Reino Unido, afirmam que houve implementação simbólica, adotada formalmente para cumprir regras e com pouco efeito para a tomada de decisão. A reforma apresentou custos maiores que os benefícios, com pouco ou nenhum interesse dos usuários externos (cidadãos).

Azhar et al. (2022) em uma revisão sistemática da literatura, entre os anos de 1997 a 2020 sobre a adoção do regime de competência e IPSAS, concluíram que houve um processo longo e custoso, benefícios não comprovados, falta de evidências empíricas e combate à corrupção questionável, com literatura mostrando resultados com sucesso limitado, relatando, ainda, esquemas de suborno e manipulação de dados após a implementação do regime de competência.

Cuadrado-Ballesteros et al. (2020), Cuadrado-Ballesteros e Bisogno (2021; 2022) constataram que a adoção das IPSAS e do RC tem o potencial de reduzir a corrupção em países da OCDE ao mitigar conflitos de agência, embora os autores destaquem a necessidade de testar empiricamente o impacto direto dessa modernização.

Por outro lado, o RC também pode facilitar práticas corruptas, especialmente em países em desenvolvimento. A acumulação de registros e a medição arbitrária de ativos e passivos podem permitir a manipulação de resultados e a distorção das contas públicas, criando oportunidades para o uso indevido de recursos (Barton, 2011; Carlin, 2005; Tawiah, 2022; Houqe & Monem, 2016).

A experiência na aplicação do RC é um fator relevante. Houqe e Monem (2016) encontraram uma correlação negativa entre a percepção de corrupção e o tempo de uso das IFRS, sugerindo que os benefícios do RC — como maior eficiência e eficácia (Torres, 2004) — se consolidam com o tempo. Contudo, há o risco de que servidores públicos aprendam a manipular o sistema para ocultar irregularidades, o que reforça a importância da educação contínua, do controle e do monitoramento com segurança razoável (Tawiah, 2021, 2022; 2023; Houqe & Monem, 2016; Bruno & Lapsley, 2018; Brusca et al., 2013, 2016; Brusca et al., 2013). Com base nessa discussão, propõem-se as seguintes hipóteses:

H₈: A adoção do regime de competência contábil reduz a probabilidade de ocorrência de fraudes ao promover maior transparência e controle.

H₉: A experiência acumulada na aplicação do regime de competência reduz a probabilidade de ocorrência de fraudes à medida que os benefícios do sistema se consolidam ao longo do tempo.

A Teoria da Contingência e Geral dos Sistemas considera a organização como um sistema aberto, influenciado por variáveis macroeconômicas, socioculturais e ambientais. Essa abordagem é aplicada para analisar a corrupção e a fraude, incorporando fatores como democracia, investimentos estrangeiros, PIB *per capita*, sistema legal e liberdade de imprensa (Andersson & Bergman, 2009; Elbahnasawy & Revier, 2012; Correa et al., 2016; Jetter & Parmeter, 2018). Em uma análise abrangente, Jetter & Parmeter (2018) utilizaram a técnica *Bayesian Model Averaging* (BMA) e identificaram 36 determinantes potenciais da corrupção em 123 países.

O tamanho do governo apresenta efeitos ambíguos. Por um lado, estruturas maiores podem dispor de mais recursos e supervisão para combater a corrupção. Por outro, podem ser ineficientes ou suscetíveis a servidores corruptos, comprometendo a fiscalização (Gebel, 2012; Billger & Goel, 2009). De modo geral, há uma correlação negativa entre corrupção e desenvolvimento econômico, com níveis mais elevados em países de baixa renda (Blackburn et al., 2010). No entanto, a variação na corrupção é mais acentuada entre países de renda média, sugerindo uma maior complexidade nesses contextos.

Donchev e Ujhelyi (2009) constataram que fatores como desenvolvimento econômico (PIB), instituições democráticas e tradições protestantes enviesam sistematicamente os índices de percepção para baixo. Isso significa que países ricos e democráticos parecem menos corruptos nos índices de percepção do que seus níveis de experiência de corrupção sugeririam. Os índices de percepção exibem sensibilidade decrescente, sendo mais eficazes para diferenciar países com baixa corrupção do que aqueles com alta corrupção. Além disso, são influenciados pelo nível absoluto de corrupção (número de atos), o que tende a penalizar países maiores

A concentração populacional em áreas urbanas também exerce uma influência dual. Embora possa ampliar as oportunidades para práticas corruptas devido à maior interação, essa mesma concentração pode fortalecer o controle social e a responsabilização, inibindo a corrupção (Billger & Goel, 2009). Com base nessa análise, propõe-se a seguinte hipótese:

H10: Em estados e regiões com maior nível de desenvolvimento socioeconômico, a probabilidade de ocorrência de fraudes é menor.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 DADOS AMOSTRAIS

Este estudo pode ser classificado como uma pesquisa básica ou uma pesquisa aplicada devido ao desenvolvimento ou testagem de teorias em campos práticos (Flick, 2013). É inspirado no trabalho de Sargiacomo et al. 2024). Os dados foram obtidos nos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) por meio da aba “acórdãos” e usando o seguinte termo de busca: “*SUS MESMO fraude. ASSUNTO*”, seguindo os operadores indicados no sistema de busca do TCU. O período utilizado para a busca foi o de 01/01/2008 a 28/02/2022, sendo obtidos 1452 acórdãos. A unidade de análise são os indivíduos, pessoas físicas, jurídicas, servidores que são indiciados.

Nestes acórdãos os fatos geradores abrangem o período de 1989 a 2022. O tamanho da amostra homogênea calculado é de 211 para um erro amostral de 5% e nível de confiança de 95% ($Z=1,96$); e amostra de 304 indivíduos com os mesmos parâmetros descritos e considerando a população heterogênea (80/20). (Levine et al., 2000). Analisou-se 315 acórdãos, com 1901 observações ($n = 1901$) e a amostra é classificada como amostra aleatória simples. A seleção dos indivíduos da amostra probabilística sistemática foi por meio de um intervalo (k) assim obtido: Intervalo (k) = tamanho da população (N)/tamanho da amostra (n).

Os dados foram obtidos para a pesquisa, de acordo com a teoria do triângulo da fraude e atualizações, teoria da agência e teoria da contingência. Jetter e Parmeter (2018), Correa et al. (2016) e Elbahnasawy e Revier (2012) afirmam que para avaliar os determinantes são enfrentados três problemas econométricos que são: (i) disponibilidade limitada de dados de alta qualidade; (ii) incerteza do modelo; e (iii) endogeneidade. A falta de dados está no fato de que ninguém relata fraude voluntariamente, dificultando a sua identificação e mensuração.

4.2 VARIÁVEIS DEPENDENTES DO MODELO ECONOMÉTRICO

Os índices de fraudes utilizados para os estudos sobre corrupção são os da Transparência Internacional (TI) ou do Banco Mundial (*World Bank*) e a teoria predominante para estudos sobre corrupção é a Teoria da Agência e do Triângulo da Fraude. A fraude é contemplada na teoria e no artigo 8º da Lei nº 8.443/92 (Brasil, 1992), que estabelece a tomada de contas especial (TCE) em diversas situações, dentre elas a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos. Assim, definiu-se como variável dependente a ser aplicada neste estudo a variável “Dano”. Se for constatado indícios de fraude, a variável “Dano” tem atribuído valor “1” e “0” caso contrário.

A variável chances de fraude “CFraude”, é formada pela variável “Dano” com adição da variável obtida por meio do Índice de Percepção de Corrupção (IPC) (*Corruption Perception Index da TI*) invertido. Subtraiu-se os valores do IPC da média amostral. Em seguida atribuiu-se valor “1” se negativo e “0” se positivo. Obteve-se, assim, uma variável mais próxima da realidade, combinando dados da pesquisa empírica com percepções.

Na seção seguinte é apresentada a definição e mensuração das variáveis independentes utilizadas neste estudo. Cada variável independente é descrita separadamente, mas as variáveis de controle são apresentadas como um único grupo.

4.3 VARIÁVEIS INDEPENDENTES DO MODELO ECONOMETRICO

As variáveis foram desenvolvidas de acordo com as Teorias da agência, Teoria da Fraude, Teoria da Contingência e Teoria Geral dos sistemas. As três variáveis iniciais da teoria do triângulo são “pressão”, “oportunidade” e “racionalização”. (Tickner & Button, 2021; Avortri & Agbanyo, 2021; Boyle et al. 2015). Conluio é uma *proxy* para pressão de acordo com Boyle et al. (2015). A variável conluio, binária, representa o elemento pressão na teoria da fraude, mas também está presente na Teoria da Agência. A essa variável foi atribuída valor “1” na constatação de indícios de conluio e valor “0” caso contrário. Também está associada à pressão, ao superfaturamento e à fraude à concorrência, cujo objetivo é obter rendas (Jain, 2001).

O departamento de compras (licitações), de acordo com Morales et al. (2014), é um dos departamentos onde se encontraram indícios de fraudes e cujas informações estavam disponíveis nos acórdãos. Outros departamentos citados pelos autores são: contabilidade, operações, vendas, executivos/gerência superior, atendimento ao cliente e juntos representaram 77% de todos os casos de fraude relatados pelos autores. Assim, havendo indícios de fraudes em licitações foi atribuído valor “1” e valor “0” caso contrário.

A variável racionalização, também da teoria da fraude, tem como *proxy* a integridade pessoal que segundo Peltier-Rivest (2018), introduzida por Albrecht et al. (1984), tendo como justificativa que racionalização é inobservável e “integridade pessoal” pode ser observada na prática pelas decisões éticas tomadas. Entretanto, neste estudo, dada a dificuldade na obtenção dessa informação acerca dos acórdãos, foi aplicada como *proxy* de racionalização a variável tempo de processo (Schuchter & Levi, 2015), que está objetivamente definida nos acórdãos. A métrica utilizada é: tempo de processo é a diferença entre o ano do acórdão e o ano de ocorrência do fato que deu origem ao processo no TCU ou entre o ano inicial do processo e o ano do fato gerador de fraude.

Entretanto, não se descartou a métrica utilizada no próprio conceito de racionalização da teoria da fraude. Para essa segunda opção, utilizou-se os seguintes parâmetros / termos dos acórdãos: (i) “ausência de elementos probatórios que autorizem juízo de boa-fé nas condutas dos responsáveis”; e, (ii) “não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis”. Assim, na presença de má-fé ou não comprovação de boa-fé ou, ainda, se as justificativas não forem condizentes com os fatos, atribuiu-se valor “1” e “0” caso contrário.

Para a variável “oportunidade”, da teoria da fraude, utilizou-se como *proxy* ‘Controle’. O Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) é responsável pela auditoria do SUS, portanto, refere-se ao controle e monitoramento de recursos do SUS. Desta forma, se o Denasus identificou indícios de fraude, atribuiu-se valor “1” e caso contrário, valor “0”.

Outra variável referente à oportunidade é a do instrumento convênio, utilizado como *proxy* também como elemento oportunidade. Conforme o próprio TCU o instrumento (contrato ou acordo) é o que representa melhor desenho contratual e o que tem melhor monitoramento e controle, portanto, abrangendo tanto a teoria da agência como a teoria da fraude. A variável convênio é uma variável binária a qual foi atribuído valor “1” se o repasse foi realizado por meio de convênio e “0” caso contrário.

Outra *proxy* para o elemento “oportunidade” são as punições. Morales et al. (2014) e Jain (2001) afirmam que os fraudadores são encorajados a persistirem com comportamentos fraudulentos se receberem apenas punições leves, sendo recomendadas medidas enérgicas. Ainda, de acordo com os autores, a punição é uma variável que tem relação negativa com os índices de fraude, ou seja, os índices ou taxas de fraudes variam inversamente com a intensidade e gravidade da aplicação das regras.

As punições aplicadas pelo TCU podem ser monetárias ou não monetárias. As punições não monetárias são: (i) inidoneidade, ou seja, a empresa não poderá negociar com o setor público por determinado tempo; (ii) perda da personalidade jurídica, o que significa que os sócios passarão a responder solidariamente pela dívida. No caso dos servidores: (iii) não poderão ocupar cargos de comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de até 8 anos. As penalidades financeiras são: (iv) as multas e débitos (dívidas) para com o ente. Assim, criou-se a variável binária *Npunir* (número de punições), sendo atribuído valor “1” se aplicada punição e valor “0” caso contrário.

Estudo de Schuchter e Levi (2015) contém a afirmativa de que o comportamento ilícito de fraudadores condenados pelo abuso de autoridade para alienar ativos corporativos, sendo que alguns fraudadores destacaram a importância da posição hierárquica para abrir caminho para a fraude e, ainda, sendo de desativar medidas sistemas de segurança ou medidas de segurança.

Chen et al. (2020) examinaram o impacto da cultura da corrupção regional na qualidade contábil das empresas listadas na China. Melhora na Qualidade Contábil: O principal achado é que a qualidade contábil das empresas melhora significativamente após a prisão de funcionários corruptos em sua região. Isso sugere que uma redução na cultura da corrupção leva a uma melhor contabilidade, no que se refere à transparência e relatórios de maior qualidade. Com isso, são melhorados os controles internos e são divulgadas mais previsões gerenciais.

No acórdão nº 1.483/2017 (TCU, 2017), em relação a autoridade consta que “[...] o então prefeito utilizou-se de seu poder hierárquico para direcionar a licitação em favor de falsos fornecedores e agiu franca e ativamente como autoridade na validação dos processos licitatórios e no ordenamento das despesas.” Dessa forma, quando se tinha um indivíduo com autoridade atribui-se valor “1” e “0” caso contrário. O resultado esperado é que, com a presença de “autoridade”, a probabilidade de ocorrência de fraude seja aumentada. Entretanto, pode ocorrer um resultado negativo uma vez que o poder hierárquico pode ocultar a participação em atos fraudulentos.

A capacidade ou competência introduzida na teoria da fraude por Wolfe e Hermanson (2004) refere-se a características e habilidades pessoais. Em entrevista

com fraudadores suecos, Schuchter e Levi (2015) tiveram como respostas que o conhecimento detalhado para cometer um crime é um fator potencial porque se sabe exatamente como o sistema funciona. Dessa forma, foi criada a variável “competência”, sendo atribuído valor “1” na presença de competência e valor “0” caso contrário. Outras duas variáveis foram introduzidas que são: a “mentalidade criminosa” e “arrogância” de Dorminey et al. (2012).

O vetor de variáveis “X” está relacionado às Regiões e Estados. Nessas duas variáveis estão contidos o *PIB per capita* do ente da federação, concentração populacional (densidade demográfica), população e o índice de desenvolvimento humano (IDH). A utilização no modelo dessas variáveis está baseada no trabalho de Elbahnasawy e Revier (2012), os quais afirmam que o tamanho do governo exerce influência nos índices de corrupção uma vez que uma proporção significativa de bens e serviços é comprada, significando mais processos licitatórios e contratos governamentais para os quais subornos podem ser oferecidos surgindo as oportunidades de busca de renda (*rent-seeking*), ou seja, a busca por ganhos econômicos através da manipulação do ambiente político ou regulatório, em vez da criação de riqueza por meio da produção ou inovação.

E em Billger e Goel (2009), os quais utilizaram variáveis de controle como o nível de prosperidade de um país, democracia, liberdade econômica, tamanho do governo e grau de urbanização. Afirmam que a prosperidade econômica e a democracia são determinantes “padrões” usados em quase todos os estudos dedicados às causas da corrupção. Prosperidade econômica é vista como menor corrupção, com resultado robusto em várias amostras e especificações de modelos.

Assim, países mais ricos são menos propensos a práticas corruptas. Adaptamos isso aos Estados e Regiões.

Desta forma, em resumo, as variáveis utilizadas de acordo com as referidas teorias são essas do quadro 1, abaixo:

Quadro 1 - Variáveis do modelo com descrições

Variáveis	Descrição	Conceito / Resultado esperado
CFraude (dependente)	Indica danos ao erário (1) ou não (0), conforme acórdãos do TCU. Foi combinada com o IPC invertido por PCA ou soma.	Variável explicada no modelo.
Pressão	Superfaturamento, conluio ou fraude à concorrência (1 se presente) ou não (0).	Espera-se associação positiva com danos ao erário.
Oportunidade: Monitoramento e Controle (Control) – (Dependente)	Se o controle interno está presente (1). Caso contrário (0). A referência é o Denasus (órgão de auditoria do SUS). A mesma métrica para as Punições.	Associado negativamente com Danos ao Erário
Oportunidade: Débito constatado em função de indícios de fraude (Debit) – (Dependente)	Se houver dívida (devolução de dinheiro) (1). Sem devolução (0).	Associado positivamente com Danos ao Erário
Oportunidade. Multa aplicada em função de indícios de fraude (Multa) – (Dependente)	Se houver multa (1). Sem Multa (0)	Associado positivamente com Danos ao Erário
Oportunidade: Convênio: Desenho do contrato de transferência de recursos. (Cconv) – (Dependente)	Se o instrumento for Convênio (1). Caso contrário (0).	Associado negativamente com Danos ao Erário
Racionalidade (tempo de experiência): Tempo de processo (Tprocfg e Tproc) (Dependente)	Foi construído como a diferença entre o ano do fato gerador e o ano do evento de interesse, fixado em 2009. Valores negativos indicam que o fato ocorreu antes do marco temporal, enquanto valores positivos indicam que o fato ocorreu após esse marco.	Associado positivamente com Danos ao Erário. Essa abordagem permite avaliar o efeito da experiência institucional acumulada em diferentes períodos, especialmente em relação à adoção do regime de competência.

Variáveis	Descrição	Conceito / Resultado esperado
Cargo de alto escalão: Autoridade ou Competência (AutorF ou CompF) – (Dependente)	Se for autoridade (1). Caso contrário (0). Idem para Competência ou Capacidade.	Envolvimento de autoridades / competência aumenta a chance de ocorrência de fraudes
Assimetria Informacional (Dependente)	Desvio de finalidade/desvio de recursos / Falta e/ou falha na documentação comprobatória. Inconsistências em registros; Boletins de Produção Ambulatorial (BPA).	Associado positivamente com Danos ao Erário
Ente da Federação ou Pertencente a uma determinada Região. (Dependente)	Se a fraude ocorreu no Estado (1). Em outro Estado (0). Mesma métrica para as regiões.	Estados ou regiões com maior densidade demográfica, maior PIB e/ou maior desenvolvimento são associados negativamente com fraude.
Feminino ou Masculino (Dependente)	Se sexo do específico (1). Caso contrário (0).	Sem resultados esperados
Entidade (Dependente)	Se for Entidade (1). Caso contrário (0)	Sem resultados esperados
Regime de Competência (Dependente)	Contabilidade por Competência. Se o ano do fator gerador for > 2009 (1); se menor (0).	Associado negativamente com Danos ao Erário

Fonte: o autor de acordo com os dados de pesquisa. A variável Cfraude é a variável dependente/explicada e todas as outras são independentes, explicativas ou regressores.

4.4 MODELO ECONOMETRICO

Existe uma gama enorme de possíveis determinantes a serem testados; por outro lado uma disponibilidade pequena de dados e com possíveis erros de medição. (Jetter & Parmeter, 2018; Correa et al., 2016). Ainda não se tem um arcabouço teórico capaz de reunir fatores econômicos, institucionais e socioculturais para explicar determinantes de fraudes e corrupção.

Gebel (2012) destaca que a equação utilizada nos índices de corrupção pela Transparency International (TI), que é uma organização não-governamental, é a adaptada de Klitgaard (1988), ficando assim: Corrupção = Monopólio + Discrição –

(Responsabilidade + Transparência + Integridade). Os fatores positivos nesta equação são: monopólio -> indica que menos competição pode haver mais chances de abusos de poder; discricão -> se refere ao grau de liberdade para tomada de decisão, que pode elevar as chances de corrupção, havendo ineficiência em mecanismos de controles e avaliação e instituições fracas.

Como a variável dependente é binária (*dummy*, dicotômica) os modelos utilizados normalmente são *logit* e/ou *probit*, pertencentes à classe dos modelos lineares generalizados (GLM). O objetivo é estimar a probabilidade ou chance (*odds ratio*) de ocorrência de evento e, ainda, classificar em categorias; por isso, são conhecidos também como modelos de probabilidade. (Fávero & Belfiore, 2017; Gurajati & Porter, 2011; Corrar et al., 2014; Hair et al., 2009).

De acordo com Pindyck e Rubinfeld (2004) o modelo *logit* se baseia na função de probabilidade logística acumulada e a *probit* na normal acumulada, sendo essa uma das diferenças entre *logit* e *probit*. A regressão *logit* tem caudas mais largas e é usada como substituta do *probit*. Para Fávero e Belfiore (2017), a escolha entre os modelos *logit* e *probit* pode ser por meio dos seguintes critérios: (i) modelo com mais alto valor do logaritmo da função de verossimilhança; (ii) modelo com maior *pseudo R²* de McFadden; (iii) modelo com mais alto nível de significância do teste de Hosmer-Lemeshow; (iv) modelo com maior área abaixo da curva ROC. Optou-se pelo modelo *logit* porque o Stata® fornece os *odds ratio* ao usar a “regressão *logistic*” ou o comando “*logit, or*” após o *logit*. Porém, para se obter uma aproximação entre os coeficientes *probit* e *logit* veja Amemiya (1981).

Entretanto, Gurajati e Porter (2011) afirmam que é possível utilizar *logit* nos casos em que as variáveis dependentes sejam policotômicas ou de múltiplas categorias, vendo a preferência pela regressão logística ocorrer porque tem uma matemática mais simples.

Assim, não existem razões convincentes para a escolha de um em substituição ao outro. Outro ponto destacado pelos autores, Gurajati e Porter (2011) é que não se pode comparar diretamente os coeficientes de *logit* e *probit* sem a realização de ajustes. Explicam que, embora a distribuição logística padrão (*basis logit*) e a normal padrão (*basis probit*) tenham base zero, as variâncias são diferentes. Desta forma, para comparar o autor sugere que os coeficientes obtidos na *logit* sejam multiplicados por 0,625 para obter coeficiente *probit* ou multiplicar os coeficientes de *probit* por $1/0,625 = 1,6$ para comparações. (Amemiya, 1981).

As razões de chances são obtidas por meio da regressão logística no Stata®. Assim, a regressão logística binária tem como objetivo principal estudar a probabilidade de ocorrência de um evento (razão de chances ou *odds ratio*), avaliando as chances de ocorrência de um indivíduo ($Y=1$) comparado com outro indivíduo ($Y=0$), ou seja, compara as chances do resultado em dois níveis diferentes da preditora. A diferença entre a regressão *logit* e a *logistic* é a apresentação dos *odds ratio* para cada variável explicativa, mantendo-se todas as estatísticas e seus respectivos valores iguais. (Fávaro & Belfiore, 2017).

A interpretação dos coeficientes das variáveis independentes em relação a variável dependente não é a mesma do modelo linear. Para que a interpretação seja feita de modo semelhante é preciso calcular a razão de chance utilizando a seguinte

expressão: Impacto na Razão de Chance $\cong e^x$, onde $e = 2,7182$ e “ x ” = coeficiente da regressão logística. Do resultado subtrai “1” e 100, interpretando esse resultado como a chance no aumento na ocorrência do fato ou fenômeno que se quer medir, ou seja, obtém-se a variação percentual das chances em favor de um aumento de uma unidade no j -ésimo regressor. (Gurajati & Porter, 2011; Corrar et al., 2014). No Stata® a regressão logística apresenta as estimativas em razões de probabilidade (*odds ratio*) em vez de coeficientes, onde os *odds ratio* são razões de probabilidade para uma mudança de uma unidade na variável.

Apesar da *logit* ser mais flexível do que a mínimos quadrados lineares, a *logit* é sensível a problemas de multicolinearidade. Uma forma de correção é ter amostras grandes e esse é o caso deste artigo, pois os efeitos tendem a ser estatisticamente significativos ao contrário de amostras pequenas que tendem a produzir estimativas inconsistentes. (Wooldridge, 2016; Gurajati & Porter, 2011; Pindyck & Rubinfeld, 2004). O tamanho da amostra, tem-se a técnica de componentes principais, resultando em síntese de variáveis com alta correlação. A simples exclusão do modelo poderá causar problemas estruturais.

Assim, se forem introduzidas todas as variáveis de uma determinada categoria é preciso fugir da armadilha da colinearidade ou multicolinearidade perfeita. (Gurajati & Porter, 2011). Entretanto, o *software* utilizado corrige esse problema. Outro ponto é que os modelos *logit* e *probit* não tendem a gerar um R-quadrado próximo de “1”, por isso o melhor indicador é o índice de verossimilhança. (Wooldridge, 2016; Pindyck & Rubinfeld, 2004). Para Gurajati e Porter (2011), o R-Quadrado calculado na maioria das aplicações práticas, situa-se entre 0,2 e 0,6 e somente será alto quando os dados

observados se aglomeraram, proporcionando um Y_i previsto muito próximo de 0 ou de 1, motivo pelo qual deve ser utilizado com cautela.

Para Wooldridge (2016), o maior problema está na interpretação dos coeficientes uma vez que as estimativas dos coeficientes, erros padrão e valor da função *log-verossimilhança* estão em todos os *softwares* estatísticos. Wooldridge (2016) também afirma que para a leitura dos coeficientes é preciso obter os efeitos marginais após o *logit*, pois os coeficientes angulares não fornecem a taxa variação da probabilidade para uma unidade de variação no regressor. Em concordância, Gurajati e Porter (2011) relatam que ler diretamente os coeficientes angulares obtidos no modelo *logit* e *probit* promove uma leitura equivocada, fato também relatado por Corrar et al., (2014).

Entretanto, no software utilizado, a regressão logística, de acordo com Fávero e Belfiore (2017) estima não os valores previstos da variável dependente, mas, sim, a probabilidade de ocorrência do evento em estudo para cada observação. A derivação dy/dx representa a variação discreta da variável *dummy* de 0 para 1 (Gurajati & Porter, 2011). O modelo e as variáveis utilizadas são as descritas na equação 1 de acordo com as teorias apresentadas, conforme segue:

$$P(Y_i = 1) = \frac{1}{1 + e^{-g(x)}} \quad (1)$$

Onde “X” é assim obtido:

$$X = \alpha + \beta_1 * \text{Pressão} + \beta_2 * \text{Oportunidade} + \beta_3 * \text{Racionalização} \\ + \beta_4 * \text{Competência} + \beta_5 * \text{Autoridade} + \beta_6 * \text{Mente Criminosa} + \beta_7 * \\ \text{Arrogância} + \beta_8 * \text{Regime de Competência} + \beta_9 * X + \varepsilon$$

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção estão as estatísticas descritivas e os resultados das regressões realizadas, incluindo as chances (*odds ratio*). Nos Apêndices A, B e C estão as estatísticas descritivas das variáveis binárias e politômicas, representadas nas figuras 1 e 2. As variáveis que apresentam desvio padrão superior a 3 (três) desvios são: tempo de processo obtido a partir do fato gerador, tempo de experiência e o índice de percepção de corrupção (IPC). O desvio padrão maior do que 3 (três) demonstra que o sistema de controle é inconsistente, condizente com afirmações do próprio TCU que tem agido mais como pedagógico do que como órgão de controle. Reforça essa afirmação os desvios padrões relacionados com o tempo de processo e tempo de experiência na aplicação do regime de competência e o índice de percepção de corrupção.

No que se refere a assimetria (*skewness*) as variáveis Conluio (3,95), Controle (1,399), RC (1,94) e regiões apresentaram assimetria à direita e o IPC (-2.0208) assimetria à esquerda. No caso da assimetria à direita é recomendado o emprego de logaritmo e à esquerda empregar raiz quadrada. No caso de curtose, empregar o inverso da variável ($1/x$ ou $1/y$). (Corrar et al., 2014).

Para Cuadrado-Ballesteros et al., (2020) e Wooldridge (2016), variáveis *proxy*, representando conceitos não observáveis ou difíceis de quantificar, por exemplo, corrupção, IPSAS e *accruals*, podem conduzir a erros de medição, levando à endogeneidade. Além dos testes estruturais, ainda se adicionou a variável de crescimento econômico (PIB), variável de controle, como forma de mitigar a endogeneidade.

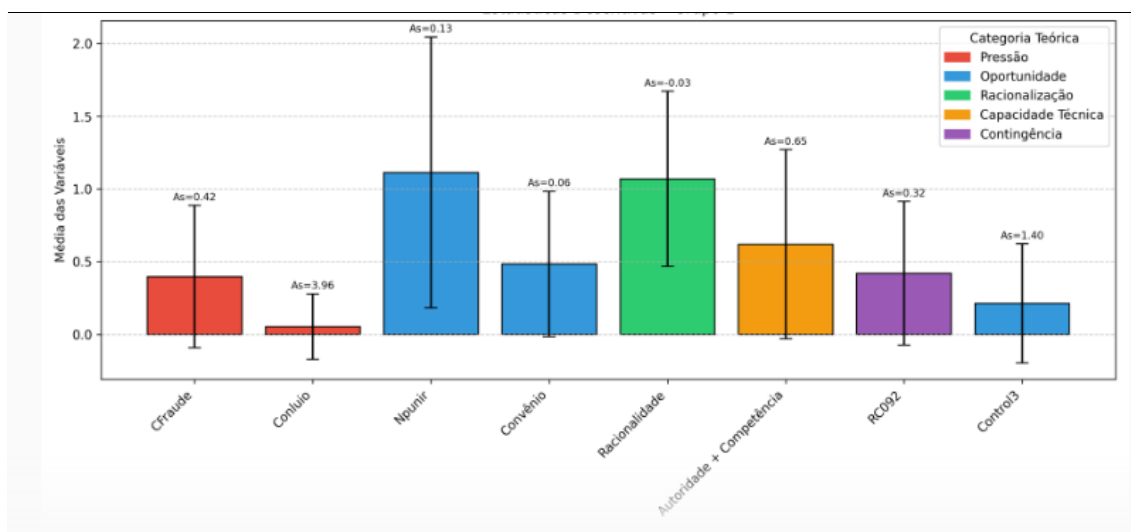
A variável Npunir foi construída como uma escala ordinal de 0 a 4, refletindo o grau de punição aplicada nos casos analisados. Os dados indicam que a maioria dos registros se concentra nos níveis intermediários (1 e 2), com média de 1,11 e leve assimetria positiva. Essa distribuição sugere que, embora existam mecanismos de responsabilização, a aplicação de sanções mais severas é pouco frequente.

A variável Racionalidade, também ordinal, varia de 0 a 2 e avalia a coerência das justificativas apresentadas pelos agentes públicos. A média de 1,07 e a predominância do nível 1 indicam que, na maior parte dos casos, as justificativas são pouco consistentes, o que pode refletir tentativas de racionalização de condutas irregulares.

Por fim, a variável Autoridade somada à Competência mede o grau de envolvimento de agentes com poder hierárquico ou técnico nos processos analisados. Com valores entre 0 e 3, a média de 0,62 e a assimetria positiva indicam que a maioria dos casos envolve níveis baixos de autoridade, embora os níveis mais altos estejam associados a maior capacidade de ocultação e sofisticação das fraudes.

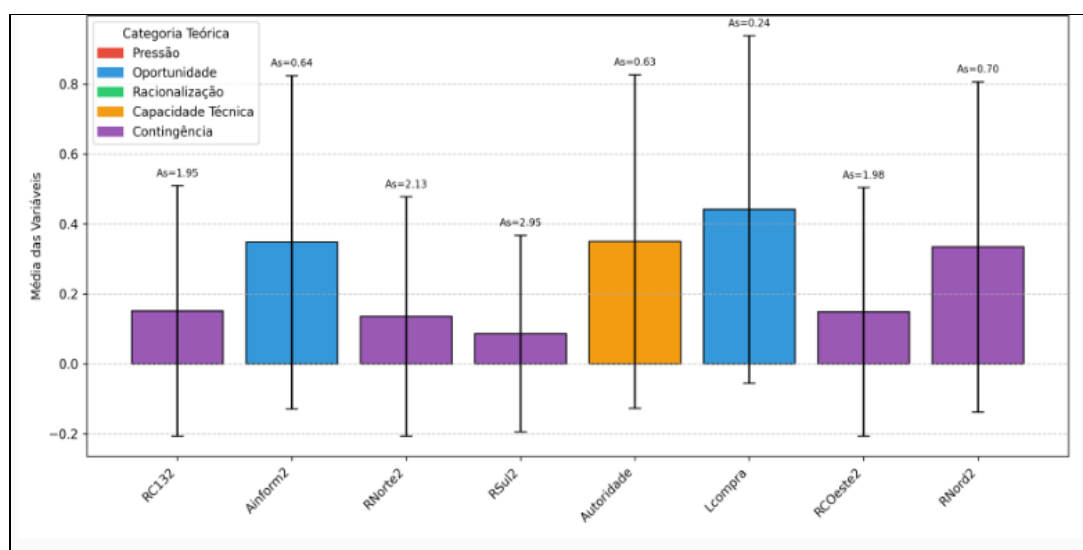
Essas variáveis contribuem para a compreensão dos fatores que influenciam a ocorrência e a detecção de práticas fraudulentas, especialmente no contexto de falhas institucionais e comportamentos oportunistas.

Figura 1 - Estatística descritiva de variáveis binárias / ordinais politômicas



Fonte: o autor conforme dados da pesquisa. Embora as variáveis de região e Conluio tenham apresentado assimetria, com distribuição concentrada em um dos polos, elas apresentaram significância estatística e não influenciaram em testes de robustez.

Figura 2 - Estatística descritiva de variáveis binárias / ordinais politômicas



Fonte: o autor conforme dados da pesquisa.

Constam na Tabela 1 os resultados das regressões, sendo o *odds ratio* obtidos e analisados em relação à regressão *logit*.

Tabela 1 - Resultados obtidos nas regressões

Variáveis	Regressões					<i>odds ratio</i>
	Probit	GLM	Tobit	Logistic	Logit	
Conluio	1.1248***	0.4251***	0.4251***	1.9174***	1.9174***	6.8035***

Variáveis	Regressões					odds ratio
	Probit	GLM	Tobit	Logistic	Logit	
	(0.2125)	(0.0651)	(0.0651)	(0.3916)	(0.3916)	(2.6642)
Npunir2	-0.0591	-0.0147	-0.0147	-0.1038	-0.1038	.90140
	(0.0460)	(0.0128)	(0.0128)	(0.0829)	(0.0829)	(0.0747)
Convênio (Cconv2)	0.1514*	0.0386*	0.0386*	0.2492*	0.2492*	1.2830*
	(0.0788)	(0.0221)	(0.0221)	(0.1421)	(0.1421)	(0.1823)
Racionalida de	0.4793***	0.1374***	0.1374***	0.8249***	0.8249***	2.2816***
	(0.0722)	(0.0191)	(0.0191)	(0.1323)	(0.1323)	(0.3018)
Autoridade e Competênci a	-0.3698***	-0.0672***	-0.0672***	-0.6211***	-0.6211***	.53733***
	(0.0795)	(0.0206)	(0.0206)	(0.1430)	(0.1430)	(0.0769)
Autoridade	0.4236***	0.0810***	0.0810***	0.7293***	0.7293***	2.0736***
	(0.1098)	(0.0298)	(0.0298)	(0.1964)	(0.1964)	(0.4072)
Lcompra2	0.4026***	0.1380***	0.1380***	0.7456***	0.7456***	2.1078***
	(0.0859)	(0.0245)	(0.0245)	(0.1584)	(0.1584)	(0.3338)
RC092	0.1380	-0.0473	-0.0473	0.2182	0.2182	12.438
	(0.1516)	(0.0450)	(0.0450)	(0.2703)	(0.2703)	(0.3363)
Controle (Denasus)	0.5632***	0.1846***	0.1846***	0.9201***	0.9201***	2.5095***
	(0.0991)	(0.0280)	(0.0280)	(0.1790)	(0.1790)	(0.4493)
RC132	-0.2230*	-0.0753*	-0.0753*	-0.4073*	-0.4073*	.66543*
	(0.1344)	(0.0394)	(0.0394)	(0.2401)	(0.2401)	(0.1598)
Tproc2R	-0.0095	-0.0020	-0.0020	-0.0300	-0.0300	0.9705
	(0.0507)	(0.0144)	(0.0144)	(0.0873)	(0.0873)	(0.0847)
Tprocfg2	0.0562***	0.0166***	0.0166***	0.0961***	0.0961***	1.1009***
	(0.0104)	(0.0032)	(0.0032)	(0.0185)	(0.0185)	(0.02041)
Assimetria Informacion al (Ainform2)	0.5964***	0.1859***	0.1859***	1.0601***	1.0601***	2.8868***
	(0.0838)	(0.0247)	(0.0247)	(0.1530)	(0.1530)	(0.4417)
Tempo de experiência (Texp092)	-0.0073	0.0076*	0.0076*	-0.0099	-0.0099	0.9901
	(0.0145)	(0.0043)	(0.0043)	(0.0255)	(0.0255)	(0.0252)

Variáveis	Regressões					odds ratio
	Probit	GLM	Tobit	Logistic	Logit	
RNorte2	1.3295*** (0.1464)	0.3806*** (0.0460)	0.3806*** (0.0460)	2.1982*** (0.2634)	2.1982*** (0.2634)	9.0085*** -23.732
RSul2	1.4131*** (0.1470)	0.4596*** (0.0477)	0.4596*** (0.0477)	2.4208*** (0.2775)	2.4208*** (0.2775)	11.255*** -31.236
RCOeste2	0.5642*** (0.1184)	0.1803*** (0.0324)	0.1803*** (0.0324)	0.9233*** (0.2129)	0.9233*** (0.2129)	2.5177*** (0.5359)
RNord2	0.6952*** (0.0982)	0.2477*** (0.0272)	0.2477*** (0.0272)	1.1424*** (0.1767)	1.1424*** (0.1767)	3.1344*** (0.5538)
PIBM3	0.1841*** (0.0325)	0.0522*** (0.0105)	0.0522*** (0.0105)	0.3198*** (0.0595)	0.3198*** (0.0595)	1.3769*** (0.0819)
IPC2	-0.0902*** (0.0052)	-0.0343*** (0.0016)	-0.0343*** (0.0016)	-0.1549*** (0.0098)	-0.1549*** (0.0098)	0.85648*** (0.0084)
_cons	1.9630*** (0.3602)	1.5480*** (0.1255)	1.5480*** (0.1255)	3.4276*** (0.6398)	3.4276*** (0.6398)	30.0802*** -197.074
/						
var..CF~2)			0.1696*** (0.0053)			
Nº observações	1899	1899	1899	1899	1899	1899
Pseudo R2	0,3405	-	.3450	.3395	.3395	.3395
Log pseudolikeli hood	- 84.158.275	- 10.096.766	- 10.096.766	-8.429.556	-8.429.556	-8.429.556
Teste F (20, 1879)	-	-	87,82	-	-	-
Prob > F =	-	-	0.0000	-	-	-
Walt chi2(20)	682,03	-	-	572.27	572.27	572.27
Prob > chi2 =	0.0000	-	-	0.0000	0.0000	0.0000
AIC	17.251.655	20.613.531	20.633.531	17.279.112	17.279.112	17.279.112

Fonte: o autor (2025). Notas: Erro padrão robusto entre parênteses (*Standard errors in parentheses*) e *p-value*: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$. O *odds ratio* foi calculado no próprio

Variáveis	Regressões					<i>odds ratio</i>
	Probit	GLM	Tobit	Logistic	Logit	

software após a regressão logística. Obs. Standard erros robust (responsável pela heteroscedasticidade na distribuição residual).

Constam na Tabela 1, acima, os resultados das regressões, sendo o *odds ratio* obtidos em relação a regressão *logit*. Pelos resultados apresentados em relação às variáveis das teorias da agência e da fraude não foram significantes as variáveis tempo de processo (Tproc), número de punições (Npunir) e o regime de competência (RC) quando usado o ano de 2009 como referência. As demais variáveis do modelo apresentaram resultados significantes estatisticamente em uma das regressões realizadas. Das variáveis com significância estatística apresentaram resultados contrários aos esperados as variáveis “convênio” e “controle”. As demais apresentaram os resultados esperados de acordo com as abordagens teóricas.

De forma geral, o modelo evidencia que é possível obter a chance de ocorrência de fraude utilizando os dados disponíveis nos acórdãos e que as variáveis da teoria da agência e da fraude podem ser mensuradas por meio destes acórdãos. Em relação ao índice de percepção da corrupção (IPC) desenvolvida pela Transparência Internacional a variável utilizada nesse trabalho apresentou resultado condizente com o esperado, ou seja, se o IPC aumentar diante de uma melhor governança, então, as chances de ocorrência de fraude tendem a diminuir.

6 DISCUSSÃO DIANTE DOS RESULTADOS OBTIDOS

A análise dos resultados, apresentados na Tabela 16, permitiu a validação das hipóteses de pesquisa. A seguir, discutem-se as variáveis que demonstraram significância estatística.

O conluio, utilizado como *proxy* de pressão, apresentou significância estatística, aumentando a razão de chances de fraude em 6,87 vezes (ou 587,35%) e a probabilidade de ocorrência para 87,18%. Esse achado confirma a hipótese H1 e está alinhado à literatura que associa pressão a uma maior propensão à fraude (Vian, 2020; Boyle et al., 2015). De forma semelhante, a pressão em licitações elevou a razão de chances para 2,11, com probabilidade de 67,85%, corroborando as teorias da fraude e da agência (Vian, 2020; Jetter & Parmeter, 2018).

A análise indica que a inclusão de controles *ex-ante* e *ex-post* nos convênios é um fator relevante na prevenção de fraudes, elevando a razão de chances de detecção em 1,28 vezes (ou 28%), com uma probabilidade de sucesso de 56,14%. Contudo, esse achado, embora positivo, reflete uma eficácia que pode ser ambígua. Ele tanto aponta para a solidez do desenho institucional (Elbahnasawy & Revier, 2012) quanto para possíveis deficiências na fiscalização, como a baixa diligência dos auditores (Busuioc & Ludge, 2016). Tal fragilidade, inclusive, já havia sido destacada pelo TCU (2011) ao identificar a omissão do Fundo Nacional de Saúde (FNS) diante de irregularidades graves.

Para além da simples falta de diligência, este cenário pode ser explicado pela “deferência institucional”, um fenômeno em que, segundo Edelman et al. (2011), os órgãos de controle aceitam a lógica e as práticas internas de uma organização como

legítimas, mesmo que sejam falhas. Consequentemente, a tolerância a falhas deixa de ser um mero problema de execução e se manifesta como um fenômeno institucional que impede a imposição de sanções rigorosas. Essa deferência, ao validar práticas existentes em detrimento da aplicação estrita de normas, estabelece uma ponte conceitual com a dificuldade de implementação de novos regulamentos.

O controle exercido pelo Denasus apresentou uma razão de chances de 2,5, com probabilidade de 71,43%, sustentando a hipótese H₂. Esse resultado reforça a importância de instituições fortes e independentes. No entanto, fragilidades nos mecanismos de controle preventivo e detectivo, já identificadas pelo TCU (2018), indicam que, em alguns casos, o sistema pode ser percebido como oportunidade, e não como barreira à fraude (Vian, 2020; Avortri & Agbanyo, 2021).

O tempo de tramitação dos processos, utilizado como *proxy* de racionalização, foi significativo. Cada aumento no intervalo entre o fato gerador e o acórdão eleva a razão de chances de fraude em 1,10 vezes (10%), com probabilidade de 52,38%. Embora o efeito seja moderado, ele sustenta a hipótese H₅ e reforça a ideia de que a celeridade processual pode reduzir a ocorrência de fraudes (Schuchter & Levi, 2015).

A presença de autoridades aumentou a razão de chances de fraude para 2,073 (67,46% de probabilidade). No entanto, a interação com competência e superfaturamento apresentou um sinal negativo. Esse paradoxo pode ser explicado pela capacidade de autoridades de ocultar rastros ou desativar controles, dificultando a detecção (Jetter & Parmeter, 2018), 2018; Schuchter & Levi, 2015). Os achados sustentam as hipóteses H₆ e H₇, que associam autoridade e

competência a uma maior probabilidade de fraude e menor probabilidade de detecção. Está de acordo com Eckersley et al. (2024) que argumentam que a responsabilização (accountability) não é apenas um mecanismo formal de regras, mas um processo dinâmico moldado por relações de poder dentro das redes de governança. Atores com mais poder podem neutralizar os controles.

A assimetria de informação, elemento central das teorias da fraude e da agência, também foi significativa. A razão de chances foi de 2,89, com probabilidade de 74,29%, confirmando a hipótese H₃ e reforçando que a assimetria aumenta a vulnerabilidade a fraudes (Andersson & Bergman, 2009).

O regime de competência (RC) apresentou significância a 10% apenas a partir de 2013, com sinal negativo. A razão de chances de não ocorrência foi de 0,66, sugerindo um efeito redutor da fraude. No entanto, a instabilidade dos resultados pode estar relacionada à aplicação parcial do RC. A variável de experiência na adoção do regime não foi significativa. Ainda assim, os achados não rejeitam as hipóteses H₈ e H₉, alinhando-se à literatura que reconhece o RC como potencial limitador da corrupção (Tawiah, 2022; Cuadrado-Ballesteros et al., 2020), embora ele também possa ser explorado para fins ilícitos (Barton, 2005, 2011; Carlin, 2005).

O Índice de Percepção de Corrupção (IPC) apresentou uma relação negativa: a cada ponto adicional no IPC, a razão de chances de fraude foi 0,85 vezes menor (uma redução de 15%), o que confirma a expectativa de que uma maior percepção de controle está associada a uma menor incidência de fraudes.

A análise regional revelou que, em comparação com a Região Sudeste, todas as demais apresentaram maior propensão à fraude. A Região Sul, por exemplo, teve

uma razão de chances 11,25 vezes maior. Esse resultado, em consonância com François e Méon (2021), sugere que maior densidade populacional e desenvolvimento socioeconômico reduzem a probabilidade de fraude, sustentando a hipótese H_{10} . Por outro lado, o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou uma razão de chances de 1,37, contrariando a literatura que associa maior prosperidade a menor corrupção (Elbahnasawy & Revier, 2012; Billger & Goel, 2009). Esse resultado, também observado por Jetter & Parmeter (2018), pode refletir a baixa variabilidade anual do PIB, limitando sua capacidade explicativa.

O resultado contraintuitivo do PIB, contraria a literatura que associa maior prosperidade a menor corrupção. Entretanto, Bogoviz et al. (2021) argumentam que, especialmente em países em desenvolvimento, o crescimento econômico pode ocorrer sem o correspondente desenvolvimento social, esgotando recursos e focando no lucro em detrimento de garantias sociais. Isso cria um ambiente onde as oportunidades de corrupção podem aumentar, mesmo com o crescimento do PIB.

Como argumentam Easterly e Levine (2001), o crescimento sustentável decorre sobretudo da qualidade institucional e da Produtividade Total dos Fatores, e não apenas da acumulação de capital. Assim, o aumento do PIB sem avanços em governança e accountability pode ampliar as oportunidades de fraude, conforme sugere a Teoria do Pentágono da Fraude.

Quadro 2 - Hipóteses da pesquisa sobre corrupção

Hipóteses do artigo sobre corrupção		Resultado esperado	Sinal esperado	Sinal obtido	Resultado Obtido
H ₁	H1: Quanto maior a pressão (conluio) maiores as chances de ocorrência de fraude.	Não se rejeita	+	+	Não se rejeita H ₁

Hipóteses do artigo sobre corrupção		Resultado esperado	Sinal esperado	Sinal obtido	Resultado Obtido
H ₂	H2: Sistemas de controle mais eficientes reduzem a probabilidade de ocorrência de fraudes e aumentam a capacidade de detecção.	Não se rejeita	+	+	Não se rejeita H ₂
H ₃	H3: Quanto maior a assimetria de informação entre agentes e órgãos de controle, maior a probabilidade de ocorrência de fraudes.	Não se rejeita	+	+	Não se rejeita H ₃
H ₄	H4: Convênios apresentam maior probabilidade de detecção de corrupção em comparação a outros instrumentos de repasse, devido ao seu desenho institucional e à presença de mecanismos de monitoramento e controle com segurança razoável.	Não se rejeita	+	+	Não se rejeita H ₄
H ₅	H5: Quanto maior o tempo de processo, mais tempo as fraudes permanecem ocultas, resultando em menor consciência de culpa sobre o comportamento e maiores as chances de ocorrência de fraude.	Não se rejeita	+	+	Não se rejeita H ₅
H ₆	H6: A participação de autoridades públicas aumenta a probabilidade de ocorrência de fraudes, dada a sua capacidade de neutralizar mecanismos de controle, o que reduz a chance de detecção.	Não se rejeita	+	+	Não se rejeita H ₆
H ₇	H7: Quanto maior a capacidade (competência) de um indivíduo, maior sua facilidade para burlar o sistema de monitoramento e controle e, conseqüentemente, maiores as chances de ocorrência de fraude.	Não se rejeita	+	+	Não se rejeita H ₇
H ₈	H8: A adoção do regime de competência contábil reduz a probabilidade de ocorrência de fraudes ao promover maior transparência e controle.	Não se rejeita	+	+	Não se rejeita H ₈
H ₉	H9: A experiência acumulada na aplicação do regime de competência reduz a probabilidade de ocorrência de fraudes à medida que os benefícios do sistema se consolidam ao longo do tempo.	Não se rejeita	-	NS	Se rejeita H ₉
H ₁₀	H10: Em estados e regiões com maior nível de desenvolvimento socioeconômico, a probabilidade de ocorrência de fraudes é menor.	Não se rejeita	+	+	Não se rejeita H ₁₀

Fonte: o autor com dados da pesquisa.

6.1 VALIDAÇÃO DO MODELO ECONOMETRICO

Para validar o modelo logístico, foram aplicados três testes estatísticos principais. O primeiro, o teste de *Wald*, avalia a significância dos coeficientes do modelo. Segundo Pindyck e Rubinfeld (2004), esse teste compara estimativas de modelos restrito e irrestrito. O resultado obtido ($\chi^2(37) = 572.27$, $p < 0.0000$) permite rejeitar a hipótese nula, indicando que a inclusão das variáveis explicativas melhora significativamente o ajuste do modelo.

O teste de *Hosmer e Lemeshow* foi utilizado para avaliar a qualidade do ajuste. Este teste qui-quadrado compara as frequências observadas e previstas, agrupando as observações em classes (Corrar et al., 2014). Com um resultado de Pearson $\chi^2(8) = 11.52$ ($p = 0.1741$), o teste sugere um bom ajuste do modelo, pois os valores preditos não diferem significativamente dos observados.

A especificação do modelo é um aspecto crítico. Wooldridge (2016) aponta que a omissão de variáveis explicativas pode gerar estimadores inconsistentes, resultando em um modelo mal especificado. Tais violações geralmente decorrem de erros na forma funcional ou da exclusão de variáveis relevantes (Fávelo & Belfiore, 2017).

Para detectar problemas de especificação, foi utilizado o *linktest*, um método que insere duas variáveis no modelo: *hat* (valores ajustados) e *hatsq* (quadrado dos valores ajustados). A adequação do modelo é confirmada quando o *hat* é significativo e o *hatsq* não, indicando a correta especificação (Stata®, 2023). Os resultados, apresentados na Tabela 2, confirmam a adequação do modelo.

Tabela 2 - Resultado do Linktest

CFraude2	Coefficient	Std. err.	z	P>z	[95% conf. interval]	
_hat	.9962278	.0455689	21.86	0.000	.9069144	1.085541
_hatsq	-.01434	.0254592	-0.56	0.573	-.0642391	.0355592
_cons	.0267506	.0797432	0.34	0.737	-.1295433	.1830446

Fonte: o autor com dados da pesquisa. Teste *linktest*, *nolog*. Logistic regression. Log likelihood = -842.79874. Number of obs = 1,899. LR chi2(2) = 866.72. Prob > chi2 = 0.0000. Pseudo R2 = 0.3396

A análise de sensibilidade do modelo foi realizada por meio da curva ROC (*Receiver Operating Characteristic*), também conhecida como matriz de classificação ou confusão. Essa curva expressa graficamente a relação entre sensibilidade (verdadeiros positivos) e especificidade (verdadeiros negativos), sendo a área sob a curva (AUC) o principal indicador de desempenho: quanto maior a AUC, maior a capacidade discriminatória do modelo (Fávero & Belfiore, 2017).

O teste é aplicado após a regressão, comparando a variável dependente original com a probabilidade estimada (prob) gerada pelo modelo. A curva ROC avalia a precisão da classificação das observações com base nas seguintes categorias:

- Verdadeiros Positivos (VP): casos corretamente classificados como positivos.
- Falsos Negativos (FN): casos positivos classificados incorretamente como negativos.
- Falsos Positivos (FP): casos negativos classificados incorretamente como positivos.
- Verdadeiros Negativos (VN): casos corretamente classificados como negativos.

A partir dessas métricas, são calculadas as medidas de sensibilidade e especificidade, que indicam a capacidade do modelo de distinguir corretamente entre os grupos. Os resultados obtidos estão apresentados na Tabela 3.

$$\text{Sensibilidade} = \frac{VP}{VP+FN} \text{ e } \text{Especificidade} = \frac{VN}{VN+FP} \quad (2)$$

Os resultados da curva ROC estão na tabela 3.

Tabela 3 - Curva ROC			
Classified	D	~D	Total
	502	155	657
	253	989	1242
Total	755	1144	1899
Classified + if predicted Pr(D) >= .5			
True D defined as CFraude2!= 0			
Sensitivity	Pr(+ D)		66.49%
Specificity	Pr(~D)		86.45%
Positive predictive value	Pr(D +)		76.41%
Negative predictive value	Pr (~D -)		79.63%
False + rate for true ~D	Pr(+~D)		13.55%
False - rate for true D	Pr(- D)		33.51%
False + rate for classified	+	Pr (~D +)	23.59%
False - rate for classified	-	Pr(D -)	20.37%
Correctly classified			78.52%

Fonte: o autor de acordo com os dados do trabalho. Comando no Stata® = estat class, cutoff (.50) após regressão logit.

As evidências são de que 78.52% das observações foram classificadas corretamente (*correctly classified*) para um *cutoff* de 0.5 que é o padrão deste teste. A área sob a curva ROC é de 86.40. Para Fávero e Belfiori esse resultado é bom para efeitos de precisão. (Braga, 2000; Davis & Goadrich, 2006; Fávero & Belfiori, 2017; García-Balboa et al., 2018). Diante dos testes realizados, pode-se afirmar que o modelo está bem especificado.

7 CONCLUSÃO

Este estudo investigou os determinantes da corrupção e da fraude no setor de saúde brasileiro, com foco nos repasses de verbas federais. Diante da escassez de dados microeconômicos sobre o tema, uma das principais contribuições foi a construção de um banco de dados original, a partir de acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU). A integração das teorias da Agência, do Triângulo da Fraude e da Contingência permitiu o desenvolvimento de um modelo econométrico capaz de oferecer novos insights sobre os fatores que influenciam a ocorrência de atos ilícitos.

Os resultados revelam falhas estruturais e comportamentais nas instituições públicas, que dificultam a identificação e a punição de práticas corruptas. Evidenciou-se que o longo tempo de tramitação dos processos e a aplicação de sanções brandas reduzem o custo da fraude para os infratores, incentivando a sofisticação dos esquemas ilícitos e o aumento dos desvios de recursos. Um achado particularmente relevante é a presença de conluio, especialmente quando envolve autoridades com poder para neutralizar mecanismos de controle, em consonância com a literatura (Jetter & Parmeter, 2018; Gebel, 2012; Billger & Goel, 2009). Esses resultados desafiam a suposição de uma relação negativa automática entre desenvolvimento econômico e corrupção, conforme discutido por Blackburn et al. (2010), ao demonstrar que a vulnerabilidade institucional permanece crítica mesmo em contextos mais desenvolvidos.

O estudo reforça a importância de dados microeconômicos, como defendido por Correa et al. (2016), para uma compreensão mais precisa dos determinantes da

corrupção. Espera-se que os achados contribuam para o aprimoramento de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da gestão de riscos e dos sistemas de controle.

A principal limitação deste estudo refere-se ao viés de detecção: o banco de dados contempla apenas casos de fraude identificados e reportados pelo TCU, o que pode subestimar a real magnitude do problema e inviabiliza a análise de casos bem-sucedidos de prevenção, uma vez que fraudes não são voluntariamente reportadas (Blackburn et al., 2010). A dificuldade de mensuração da corrupção em nível microeconômico (Jain, 2001) e o tamanho da amostra representam desafios metodológicos relevantes.

Para pesquisas futuras, recomenda-se a ampliação do banco de dados com informações de Tribunais de Contas estaduais e municipais, bem como de cadastros públicos como o CEIS (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas) e o CNEP (Cadastro Nacional de Empresas Punidas). Sugere-se também investigar a relação entre a adoção do regime de competência e a qualidade da informação contábil nas diferentes esferas de governo. Por fim, aprofundar a análise de fatores como cultura organizacional, percepção dos servidores e uso de tecnologias pode gerar novos insights para a prevenção de fraudes, contribuindo para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes no combate à corrupção.

REFERÊNCIAS

- Agência Senado. (2022). *CPI da pandemia: Principais pontos do relatório*. Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/20/cpi-da-pandemia-principais-pontos-do-relatorio>
- Albrecht, W. S., Howe, K. R., & Romney, M. B. (1984). *Deterring fraud: The internal auditor's perspective*. The Institute of Internal Auditors Research Foundation.

- Alsharari, N. M. (2019). Accounting changes and beyond budgeting principles (BBP) in the public sector: Institutional isomorphism, *International Journal of Public Sector Management*, 33(2/3), 165–189. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-10-2018-0217>
- Amemiya, T. (1981). Qualitative response models: A survey. *Journal of Economic Literature*, 19(4), 1483–1536. <http://www.jstor.org/stable/2724565>
- American Institute of Certified Public Accountants. (2002). *Statement on Auditing Standards No. 99: Consideration of fraud in a financial statement audit*. American Institute of Certified Public Accountants. https://www.iaa.si/Dokumenti/IIA_mesecni_sestanki/2012/120919/sas_no_99.pdf
- Andersson, S., & Bergman, T. (2009). Controlling corruption in the public sector. *Scandinavian Political Studies*, 32(1), 45–70. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2008.00222.x>
- Arnaboldi, M., & Lapsley, I. (2009). On the implementation of accrual accounting: A study of conflict and ambiguity. *European Accounting Review*, 18(4), 809–836. <https://doi.org/10.1080/09638180903136225>
- Avortri, C., & Agbanyo, R. (2021). Determinants of management fraud in the banking sector of Ghana: The perspective of the diamond fraud theory. *Journal of Financial Crime*, 28(1), 142–155. <https://doi.org/10.1108/JFC-06-2020-0102>
- Azhar, Z., Alfian, E., Kishan, K., & Assanah, N. H. (2022). Accrual accounting at different levels of the public sector: A systematic literature review. *Australian Accounting Review*, 32(1), 36–62. <https://doi.org/10.1111/auar.12357>
- Barton, A. (2005). Professional accounting standards and the public sector mismatch. *Abacus*, 41(2), 138–158. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6281.2005.00173.x>
- Barton, A. (2011). Why governments should use the government finance statistics accounting system. *Abacus*, 47(4), 411–445. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6281.2011.00347.x>
- Basna, K., & Gugushvili, D. (2025). Corruption and the social legitimacy of the welfare state: A comparative cross-national analysis. *Global Social Policy*, 25(2), 273–301. <https://doi.org/10.1177/14680181241308409>
- Billger, S. M., & Goel, R. K. (2009). Do existing corruption levels matter in controlling corruption? Cross-country quantile regression estimates. *Journal of Development Economics*, 90(2), 299–305. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2008.07.006>

- Blackburn, K., Bose, N., & Haque, M. E. (2010). Endogenous corruption in economic development. *Journal of Economic Studies*, 37(1), 4–25. <https://doi.org/10.1108/01443581011012234>
- Bogoviz, A. V., Lobova, S. V., & Alekseev, A. N. (2021). Social development versus economic growth: Current contradictions and perspectives of convergence. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 41(1/2), 3–14. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-03-2020-0061>
- Boyle, Douglas M., Dezoort, F. T., & Hermanson, D. R. (2015). The effect of alternative fraud model use on auditors' fraud risk judgments. *Journal of Accounting and Public Policy*, 34(6), 578–596. <https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2015.05.006>
- Braga, A. C. da S. (2000). *Curvas ROC: Aspectos funcionais e aplicações*. [Tese de doutorado, Universidade do Minho]. Repositório UM. <https://repositorium.uminho.pt/entities/publication/9de708dc-d960-4da4-9c98-888197d67993>
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2023a). *Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023*. Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11531.htm#art30
- Brasil. Presidência da República. Secretaria-Geral. (2021). *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (1992). *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm
- Brei, Z. A. (1996). Corrupção: Dificuldades para definição e para um consenso. *Revista de Administração Pública*, 30(1), 64–77. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8128>
- Bruno, A., & Lapsley, I. (2018). The emergence of an accounting practice: The fabrication of a government accrual accounting system. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 31(4), 1045–1066. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-01-2016-2400>
- Brusca, I., Gómez-villegas, M., & Montesinos, V. (2016). Public financial management reforms: The role of IPSAS in Latin-America. *Public Administration and Development*, 36(1), 51–64. <https://doi.org/10.1002/pad.1747>

- Brusca, I., Montesinos, V., & Chow, D. S. L. (2013). Legitimizing international public sector accounting standards (IPSAS): The case of Spain. *Public Money & Management*, 33(6), 437–444. <https://doi.org/10.1080/09540962.2013.836006>
- Busuioc, E. M., & Lodge, M. (2016). The reputational basis of public accountability. *Governance*, 29(2), 247–263. <https://doi.org/10.1111/gove.12161>
- Carlin, T. M. (2005). Debating the impact of accrual accounting and reporting in the public sector. *Financial Accounting & Management*, 21(3), 309–336. <https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2005.00223.x>
- Chen, Y., Che, L., Zheng, D., & You, H. (2020). Corruption culture and accounting quality. *Journal of Accounting and Public Policy*, 39(2), 106698. <https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2019.106698>
- Corrar, L. J., Paulo, E., Dias, J. M. F., & Rodrigues, A. (2014). *Análise multivariada para os cursos de administração, ciências contábeis e economia* (2ª ed.). Atlas.
- Correa, E. A., Jetter, M., & Agudelo, A. M. (2016). Corruption: Transcending borders. *Kyklos*, 69(2), 183–207. <https://doi.org/10.1111/kykl.12108>
- Cressey, D. R. (1953). *Other people's money: A study in the social psychology of embezzlement*. Free Press.
- Cuadrado-Ballesteros, B & Bisogno, M. (2022). Budget transparency and governance quality: a cross-country analysis. *Public Management Review*, 24(10), 1610–1631. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1916064>
- Cuadrado-Ballesteros, B., & Bisogno, M. (2021). Public sector accounting reforms and the quality of governance. *Public Money & Management*, 41(2), 107–117. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1724665>
- Cuadrado-Ballesteros, B., Citro, F., & Bisogno, M. (2020). The role of public-sector accounting in controlling corruption: an assessment of Organisation for Economic Co-operation and Development countries. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 729–748. <https://doi.org/10.1177/0020852318819756>
- Davis, J., & Goadrich, M. (2006, June 25-29). *The relationship between Precision-Recall and ROC curves*. In Proceedings of the 23rd International Conference on Machine Learning (pp. 233–240). Nova York, NY, Estados Unidos. <https://doi.org/10.1145/1143844.1143874>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>

- Donchev, D., & Ujhelyi, G. (2014). What do corruption indices measure? *Economics & Politics*, 26(2), 309–331. <https://doi.org/10.1111/ecpo.12037>
- Dorminey, J., Fleming, A.S., Kranacher, M.-J. and Riley, R.A. Jr. (2012), The evolution of fraud theory. *Issues in Accounting Education*, 27(2), 555–579. <https://doi.org/10.2308/iace-50131>
- Easterly, W., & Levine, R. (2001). It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models. *World Bank Economic Review*, 15(2), 177–219. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/430741468330877586/pdf/773550JRN0200100Factor0Accumulation.pdf>
- Eckersley, P., Lakoma, K., Murphy, P., Caygill, T., & Pell, C. (2024). Accountability as a function of power relationships in public governance networks. *Public Administration*, 103(3), 906–922. <https://doi.org/10.1111/padm.13032>
- Edelman, L. B., Krieger, L. H., Eliason, S. R., Albiston, C. R., Mellema, V. (2011). When organizations rule: Judicial deference to institutionalized employment structures. *American Journal of Sociology*, 117(3), 888–954. <https://doi.org/10.1086/661984>
- Elbahnasawy, N. G., & Revier, C. F. (2012). The determinants of corruption: Cross-country-panel-data analysis. *The Developing Economies*, 50(4), 311–333. <https://doi.org/10.1111/j.1746-1049.2012.00177.x>
- Fathmaningrum, R., & Anggarani, A. (2021). The use of the Fraud Pentagon model in assessing the risk of fraudulent financial reporting. *Risks*, 13(6), 247. <https://doi.org/10.3390/risks13060247>
- Fávero, L. P., & Belfiore, P. (2017). *Manual de análise de dados: Estatística e modelagem multivariada com Excel, SPSS e Stata*. Elsevier Brasil.
- Flick, U. (2013). *Introdução à metodologia de pesquisa: Um guia para iniciantes*. Penso.
- François, A., & Méon, P. G. (2021). Politicians at higher levels of government are perceived as more corrupt. *European Journal of Political Economy*, 67, 101962. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2020.101962>
- Frimpong, K. (2015). Back to basics: Fighting fraud and austerity. *Journal of Financial Crime*, 22(2), 219–227. <https://doi.org/10.1108/JFC-11-2013-0065>
- Galang, R. M. N. (2012). Victim or victimizer: Firm responses to government corruption. *Journal of Management Studies*, 49(2), 429–462. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2010.00989.x>

- García-Balboa, J. L., Alba-Fernández, M. V., Ariza-López, F. J., & Rodríguez-Avi, J. (2018). Analysis of thematic similarity using confusion matrices. *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 7(6), 233. <https://doi.org/10.3390/ijgi7060233>
- Gebel, A. C. (2012). Human nature and morality in the anti-corruption discourse of transparency international. *Public Administration and Development*, 32(1), 109–128. <https://doi.org/10.1002/pad.1604>
- Gonçalves, V. B., & Andrade, D. M. (2019). A corrupção na perspectiva durkheimiana: um estudo de caso da Operação Lava Jato. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 271–290. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180192>
- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2011). *Econometria básica* (5ªed.). AMGH.
- Hair, J. F., Jr., Black, W. C., Babin, B. J., Anderson, R. E., & Tatham, R. L. (2009). *Análise multivariada de dados* (6ª ed.). Bookman.
- Harrison, T. M., & Sayogo, D. S. (2014). Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. *Government Information Quarterly*, 31(4), 513–525. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.08.002>
- Hidayah, E., & Saptarini, G. D. (2019). Pentagon fraud analysis in detecting potential financial statement fraud of banking companies in Indonesia. *Proceeding UII-ICABE*, 1(1), 89–102. <https://journal.uui.ac.id/icabe/article/view/14697>
- Houqe, M. N., & Monem, R. M. (2016). IFRS adoption, extent of disclosure, and perceived corruption: A cross-country study. *The International Journal of Accounting*, 51(3), 363–378. <https://doi.org/10.1016/j.intacc.2016.07.002>
- IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa. <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>
- Instituto Ética Saúde - IES (2021). Fraudes na Saúde podem ter alcançado prejuízo de mais de R\$ 22,54 bilhões, em 2020, no Brasil, estima Instituto Ética Saúde. <https://eticasaude.org.br/Noticias/NoticiaDetalhe/455>
- Irwin, T. C. (2020). Accrual accounting and the government's intertemporal budget constraint. *Public Budgeting & Finance*, 40(4), 128–141. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12270>
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1), 71–121. <https://doi.org/10.1111/1467-6419.00133>

- Jansen, E. P. (2008). New public management: Perspectives on performance and the use of performance information. *Financial Accountability & Management*, 24(2), 169–191. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2008.00447.x>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Jetter, M., & Parmeter, C. F. (2018). Sorting through global corruption determinants: Institutions and education matter—Not culture. *World Development*, 109, 279–294. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.05.013>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520911185>
- Lagunes, P. F. (2012). Corruption's challenge to democracy: A review of the issues. *Politics & Policy*, 40(5), 802–826. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2012.00384.x>
- Levine, D. M., Berenson, M. L., & Stephan, D. (2000). *Estatística: teoria e aplicações*. LTC.
- Mackey, T. K., & Liang, B. A. (2012). Combating healthcare corruption and fraud with improved global health governance. *BMC International Health and Human Rights*, 12(23), 1–7. <https://doi.org/10.1186/1472-698X-12-23>
- Mackey, T. K., Kohler, J. C., Savedoff, W. D., Vogl, F., Lewis, M., Sale, J., Michaud, J., & Vian, T. (2016). The disease of corruption: Views on how to fight corruption to advance 21st century global health goals. *BMC Medicine*, 14(149). <https://doi.org/10.1186/s12916-016-0696-1>
- Marani, S. C. Z., Brito, M. J. de, Souza, G. C. de, & Brito, V. da G. P. (2018). Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 712–730. <https://doi.org/10.1590/0034-7612175197>
- Marks, J. T. (2010). *The mind behind the fraudsters' crime: Key behavioral and environmental elements*. Association of Certified Fraud Examiners (ACFE).
- Morales, J., Gendron, Y., & Guénin-Paracini, H. (2014). The construction of the risky individual and vigilant organization: A genealogy of the fraud triangle. *Accounting, Organizations and Society*, 39(3), 170–194. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2014.01.006>
- O'Toole, L. J. Jr., & Meier, K. J. (2015). Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 237–256. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu011>

- OECD. (2012a). *Recommendation of the council on regulatory policy and governance*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2012b). *Better governance for inclusive growth, 2012 OECD global forum on public governance*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). Trust in government, policy effectiveness and the governance Agenda. *In Government at a glance*. Paris: OECD Publishing.
- Peltier-Rivest, D. (2018). The battle against fraud: Do reporting mechanisms work? *Journal of Financial Crime*, 25(3), 784–794. <https://doi.org/10.1108/jfc-05-2017-0048>
- Pindyck, R. S., & Rubinfeld, D. L. (2004). *Econometria: modelos e previsões* (4^a ed.). Elsevier.
- Sargiacomo, M., Everett, J., Ianni, L., & D'Andreamatteo, A. (2024). Auditing for fraud and corruption: A public-interest-based definition and analysis. *The British Accounting Review*, 56(2), 101355. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2024.101355>
- Schillemans, T., & Busuioc, M. (2015). Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 191–215. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu024>
- Schmidthuber, L., Hilgers, D., & Hofmann, S. (2022). International Public Sector Accounting Standards (IPSASs): A systematic literature review and future research agenda. *Financial Accountability & Management*, 38(1), 119–142.
- Schuchter, A., & Levi, M. (2015). Beyond the fraud triangle: Swiss and Austrian elite fraudsters. *Accounting Forum*, 39(3), 176–187. <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2014.12.001>
- Secretaria do Tesouro Nacional. (n.d.). *Séries Temporais do Tesouro Nacional*. Tesouro Nacional. <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/series-temporais-do-tesouro-nacional>
- Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito. (2021). *Comissão Parlamentar de Inquérito da pandemia: Relatório final*. Senado Federal. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/607974>
- Squalli, J. (2024). Deciphering the link between healthcare expenditure, corruption, and COVID-19 mortality. *Scientific Reports*, 14(1), 12702. <https://doi.org/10.1038/s41598-024-63766-6>
- Stata Corporation. (2005). *Stata Base Reference Manual: Release 9 (3)*. Stata Corporation. <https://www.stata.com/bookstore/base-reference-manual/>

- Tawiah, V. (2022). The effect of IPSAS adoption on governance quality: evidence from developing and developed countries. *Public Organization Review*, 23, 305–324. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00625-w>
- Tawiah, V. (2023). The impact of IPSAS adoption on corruption in developing countries. *Financial Accountability & Management*, 39(1), 103–124. <https://doi.org/10.1111/faam.12288>
- Tickner, P., & Button, M. (2021). Deconstructing the origins of Cressey's Fraud Triangle. *Journal of Financial Crime*, 28(3), 722–731. <https://doi.org/10.1108/JFC-10-2020-0204>
- Torres, L. (2004). Accounting and accountability: Recent developments in government financial information systems. *Public Administration and Development*, 24(5), 447–456. <https://doi.org/10.1002/pad.332>
- Transparency International. (2023). *Relatório Índice de Percepção de Corrupção (IPC)*. <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>
- Tribunal de Contas da União. (2011, Maio 4). *Acórdão 1147/2011 – PLENÁRIO*. Relator: Raimundo Carreiro. Processo 018.701/2004-9. TCU. https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1147%2520ANOACORDAO%253A2011%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0
- Tribunal de Contas da União. (2016). *Acórdão 786/2016 - Plenário. Prestação de Contas (PC)*. Relator: Raimundo Carreiro. Processo 009.808/2004-6. TCU. https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A786%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0
- Tribunal de Contas da União. (2017). *Acórdão 1.483/2017 - Plenário*. Tomada de Contas Especial (TCE). Relatora: Ana Arraes. Processo 010.151/2013-3. TCU. https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/key:acordao-completo-2268206/numacordao-int%20asc/0
- Tribunal de Contas da União. (2018b). *Referencial de combate à fraude e corrupção: Aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União* (2ª ed.). TCU. https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf
- Vian, T. (2020). Anti-corruption, transparency and accountability in health: Concepts, frameworks, and approaches. *Global Health Action*, 13(sup1), <https://doi.org/10.1080/16549716.2019.1694744>

- Wierzynska, A., Steingrüber, S., Oroxom, R., & Bauhoff, S. (2020). Recalibrating the anti-corruption, transparency, and accountability formula to advance public health. *Global Health Action*, 13(sup1). <https://doi.org/10.1080/16549716.2019.1701327>
- Wiseman, R. M., Cuevas-Rodríguez, G., & Gomez-Mejia, L. R. (2012). Towards a social theory of agency. *Journal of Management Studies*, 49(1), 202–222. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2011.01016.x>
- Wolfe, D. T., & Hermanson, D. R. (2004). The fraud diamond: Considering the four elements of fraud. *CPA Journal*, 74(12), 38–42.
- Wooldridge, J. M. (2016). *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. Cengage Learning.
- World Bank. (2000). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/230351468332946759/pdf/World-development-report-2000-2001-attacking-poverty.pdf>
- Zweni, A., Yan, B., & Uys, C. (2022). Modelling budget management for public service in South African Municipalities: A structural equation modelling approach. *Journal of Local Government Research and Innovation*, 3(1). https://hdl.handle.net/10520/ejc-jolgri_v3_i1_a73

APÊNDICE A - ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS BINÁRIAS E POLITÔMICAS

Stats	Cfraude	Conluio	Npunir	Convênio	Racionalidade	Autoridade + Competência
N	1899	1899	1899	1899	1899	1899
Min	0	0	0	0	0	0
Max	1	1	4	1	2	3
Mean	0.3978947	0.0537125	1.113217	0.4839389	1.068984	0.6203265
SD	0.4895924	0.2255088	0.9314373	0.4998736	0.6020527	0.6497367
CV	1.230457	4.198444	0.8367074	1.032927	0.563201	1.047411
Skewness	0.417213	3.959092	0.1258369	0.0642775	-0.0289752	0.6486085

Stats	RC092	Control3	RC132	Ainform2	RNorte2	RSul2
N	1899	1899	1899	1899	1899	1899
Min	0	0	0	0	0	0
Max	1	1	1	1	1	1
Mean	0.4207478	0.2132701	0.1511322	0.3475513	0.1353344	0.0863612
SD	0.4938092	0.4097248	0.358272	0.476318	0.3421705	0.2809707
CV	1.173647	1.921154	2.370587	1.370497	2.528334	3.253435
Skewness	0.3210678	1.39999	1.948016	0.6402815	2.132046	2.94513

Stats	Autoridade	Lcompra	RCOeste2	RNord2
N	1899	1899	1899	1899
Min	0	0	0	0
Max	1	1	1	1
Mean	0.3496577	0.4412849	0.1484992	0.3343865
SD	0.4769874	0.4966714	0.3556878	0.4718998
CV	1.364155	1.125512	2.395217	1.411241
Skewness	0.6305486	0.2364967	1.976977	0.7020859

Fonte: o autor conforme dados da pesquisa. *Skewness* (assimetria) é a propriedade que indica tendência de concentração dos dados em relação ao ponto central. (Corrar, Paulo e Dias Filho, 2014).

APÊNDICE B - ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS ARTIGO CORRUPÇÃO

Stats	Tempo Processo Raiz (Tproc2R)	Tempo Processo (Tprocfg2)	Tempo experiência	PIB em milhares R\$	IPC
N	1899	1899	1899	1899	1899
Min	0	0	-20	.5721349	24
Max	4.24264	28	14	8.788999	62.1
Mean	2.029656 0.710475	10.8673	-2.870458	2.952881	56.21564
SD	1 0.350047	4.567868	5.633434	1.623082 0.549660	7.875872
CV	1	0.4203315	-1.962556	5	0.1401011
Skewness	0.251254 5	0.5116923	-0.0998617	0.754798 1	-2.020844
p25	1.414214	8	-6	1.71795	55.6
p50	2	10	-4	2.170584	59.6
p75	2.44949	14	1	3.885847	60.6
p90	3	17	4	5.331619	62.1

Fonte: o autor conforme dados de pesquisa.

APÊNDICE C - ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS ARTIGO CORRUPÇÃO

CFraude	Freq.	Percent	Cum.	Conluio	Freq.	Percent	Cum.
0	1,144	60.21	60.21	0	1,797	94.58	94.58
1	756	39.79	100.00	1	102	5.37	99.95
				.	1	0.05	100.00
Total	1,900	100.00		Total	1,900	100	

Npunir2	Freq.	Percent	Cum.	AutorCompet	Freq.	Percent	Cum.
0	643	33.84	33.84	0	891	46.89	46.89
1	478	25.16	59.00	1	845	44.47	91.37
2	703	37.00	96.00	2	156	8.21	99.58
3	70	3.68	99.68	3	7	0.37	99.95
4	5	0.26	99.95	.	1	0.05	100.00
.	1	0.05	100.00				
Total	1,900	100.00		Total	1,900	100.00	

Cconv	Freq.	Percent	Cum.	Racionalidade	Freq.	Percent	Cum.
0	980	51.58	51.58	0	283	14.89	14.89
1	919	48.37	99.95	1	1,202	63.26	78.16
.	1	0.05	100.00	2	414	21.79	99.95
				.	1	0.05	100.00
Total	1,900	100.00		Total	1,900	100.00	

Autoridade	Freq.	Percent	Cum.	Lcompra2	Freq.	Percent	Cum.
0	1,235	65.00	65.00	0	1,061	55.84	55.84
1	664	34.95	99.95	1	838	44.11	99.95
.	1	0.05	100.00	.	1	0.05	100.00
Total	1,900	100.00		Total	1,900	100.00	

RC092	Freq.	Percent	Cum.	Controle	Freq.	Percent	Cum.
0	1,100	57.89	57.89	0	1,494	78.63	78.63
1	799	42.05	99.95	1	405	21.32	99.95
.	1	0.05	100.00	.	1	0.05	100.00
Total	1,900	100.00		Total	1,900	100.00	

RC132	Freq.	Percent	Cum.	Ainformacional	Freq.	Percent	Cum.
--------------	-------	---------	------	-----------------------	-------	---------	------

0	1,612	84.84	84.84	0	1,239	65.21	65.21
1	287	15.11	99.95	1	660	34.74	99.95
.	1	0.05	100.00	.	1	0.05	100.00
Total	1,900	100.00		Total	1,900	100.00	

Fonte: o autor com base nos dados de pesquisa.

A IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME DE COMPETÊNCIA NAS UHPS: DIAGNÓSTICO SITUACIONAL E PROPOSTAS PARA SUA PLENA EFETIVAÇÃO

RESUMO²

O objetivo desta pesquisa é analisar a implementação do regime de competência nas Unidades de Hospitais Públicos de Saúde (UHPS), diagnosticando os desafios e formulando um prognóstico de estratégias para a sua plena aplicação, de forma a poder contribuir para as perspectivas gerencial e de supervisão. Diferentemente de outras pesquisas, nesta foi utilizado o livro razão para obtenção dos registros contábeis (unidade de análise). O banco de dados contém 20.731 observações de 18 UHPS das 20 que constavam no sistema, no período de 2017 a 2022 e foi obtido mediante autorização. As evidências são: (i) o regime de competência é aplicado parcialmente; (ii) a cultura orçamentária ainda predomina nos registros contábeis; (iii) conflito de normas e de interpretações que atrapalham a implantação efetiva; (iv) houve adaptação do regime de competência aos próprios interesses; (v) falta de segurança jurídica dada a divergências de leis e interpretações; (vi) falta de capacitação dos profissionais em todos os poderes; (vii) Ministério Público e Tribunal de Contas estão com cunho pedagógico. Diante desses resultados, é preciso: (i) investimentos para atualização e melhorias nos sistemas contábeis e tecnologia da informação; (ii) capacitação dos profissionais contábeis; (ii) inclusão de inteligência artificial (IA) e Power BI e com operatividade, focado nas perspectivas gerencial e de supervisão; (iii) alinhamento de normas jurídicas e interpretações, exigindo esforços

² 2 Partes dos resultados deste estudo foram publicados em:

Dalmonech, L. F. (2023, Novembro 29 a Dezembro 1). *Modelo para avaliação nível de aplicação do regime de competência nos registros contábeis: Processo decisório e prestação de contas* [Trabalho apresentado]. Anais do XVII Congresso ANPCONT, São Paulo, SP, Brasil.

Dalmonech, L. F. (2023, Novembro 22-25). *Verificação da aplicação do accrual basis accounting nas unidades hospitalares públicas: Proposta de modelo focado na gestão de custos* [Trabalho apresentado]. Business Technology Congress - III Congresso de Pesquisas Tecnológicas em Negócios, Vitória, ES, Brasil.

do legislativo; (iv) capacitação dos profissionais do TCU e MPU sobre o tema; (vii) melhorias nas estruturas do setor contábil, incluindo pessoal.

Palavras-chave: regime de competência e IPSAS; hospitais públicos; contabilidade pública; Brasil; desafios contábeis.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the implementation of the accrual basis of accounting in Public Healthcare Units (PHCUs), diagnosing the challenges and formulating a prognosis of strategies for its full application. This aims to contribute to greater transparency, positively impacting managerial and supervisory perspectives. Current observations indicate a predominance of rhetoric over practical application, consequently hindering the realization of benefits expected from the implementation of the accrual basis and IPSAS in the public sector. This raises questions, given the inherent differences between the public and private sectors, regarding the viability of the accrual basis. However, existing studies in this area often utilize information from financial statements, specifically declarations from accountants and directors. This research employed the general ledger of healthcare management units, which will enable the analysis of the implementation level of the accrual basis and may serve as a foundation for future research, considering the existence of the National Public Sector Balance Sheet that consolidates information from federal entities. The database comprises 20,731 observations from 18 out of the 20 PHCUs listed in the system, covering the period from 2017 to 2022. The evidence suggests: (i) the accrual basis is partially applied in PHCUs; (ii) budgetary accounting principles, grounded in Law No. 4,320/64, still prevail in accounting records; (iii) conflicts in current regulations impede implementation; (iv) adaptation of the accrual basis to specific interests; (v) lack of legal certainty; (vi) insufficient training of accounting professionals; (vii) the Public Prosecutor's Office and the Court of Accounts are adopting a pedagogical approach. In light of these findings, it is necessary to: (i) update systems and improve accounting systems and information technology; (ii) provide training for accounting professionals; (iii) incorporate artificial intelligence (AI) and Power BI (or similar reporting tools) with

a focus on managerial and supervisory perspectives; (iv) necessitate alignment among legal norms, requiring efforts from the National Congress; (v) provide training for professionals in the TCU and MPU on the subject; (vi) address the structure of the accounting sector within the units, as the application of the accrual basis is reduced in management units with greater complexity and a higher number of beds.

Keywords: accrual basis of accounting; IPSAS; public hospitals; public accounting; Brazil; accounting challenges.

1 INTRODUÇÃO

O setor público global tem demonstrado um crescente empenho em adotar a contabilidade de exercício (*accrual accounting*) em substituição à contabilidade de caixa (cash accounting) (Pollanen & Loiselle-Lapointe, 2012). Essa transição, iniciada no final da década de 1980 (Carlin, 2005), é corroborada por diversos autores (Irwin, 2020; Sasso & Varela, 2020; Connolly & Hyndman, 2006; Van Der Hoek, 2005).

No Brasil, a convergência da contabilidade pública às normas internacionais (NBC TSP/IPSASB) foi iniciada pela Portaria MF nº 184/2008 e consolidada por instrumentos como as Portarias STN nº 634/2013 e 548/2015, além do Decreto nº 6.976/2009. Essa iniciativa busca a adoção do regime de competência, padronizado pelo International Accounting Standards Board (IASB) e pelo International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), que são padrões, de acordo com Sasso e Varela (2020) baseados no regime de competência.

O objetivo é registrar receitas e despesas no momento do fato gerador, superando a histórica dificuldade de implementar um sistema eficaz de custos no setor público, conforme detalhado na Norma Brasileira de Contabilidade Técnica Aplicada

ao Setor Público (NBC TSP 34) do Conselho Federal de Contabilidade (CFC, 2021). Essa mudança reforça a necessidade de maior transparência e promove uma melhor tomada de decisões pelos gestores públicos, com segurança razoável.

A adoção dessas normas foi impulsionada por crises econômicas e políticas, escândalos de corrupção e a crescente demanda por transparência. Fatores como a coerção externa, via organizações como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), e a coerção interna, por meio de exigências normativas de consultores e órgãos de classe da contabilidade, foram determinantes. Tais pressões resultaram de baixas taxas de crescimento, aumento da dívida pública e maior tributação, consolidando a necessidade de transparência, prestação de contas e melhores práticas gerenciais no setor público (Azhar et al., 2022; Neves & Gómez-Villegas, 2020; Sousa et al., 2013).

As principais teorias que embasam a adoção da contabilidade de exercício são a Teoria Institucional (Institutional Theory) de DiMaggio e Powell (1983) – que considera pressões coercitivas (legisladores), normativas (institutos e agências profissionais) e miméticas (outros governos) como respostas a mudanças externas (Pollanen & Loiselle-Lapointe, 2012) – e a Teoria da Escolha Pública Racional (Rational Public Choice Theory). (Pereira, 1997) Esta última parte do pressuposto de que políticos e administradores agem racionalmente em seu próprio interesse, e que as práticas do New Public Management (NPM) podem controlar tais tendências (Pollanen & Loiselle-Lapointe, 2012; Sasso & Varela, 2020; Dalmonech, 2023a, 2023b).

O regime de competência é o pressuposto central das normas internacionais de contabilidade, aplicáveis aos setores público e privado. Autores como Sasso e Varela (2020), Chan (2010), Kartiko et al. (2018), Bruno e Lapsley (2018), Naughton e Spamann (2015), Connolly e Hyndman (2006), Alt e Lassen (2006), Baker e Rennie (2006), van der Hoek (2005) e Pallot (2001) destacam que sistemas contábeis com informações detalhadas sobre ativos e passivos, indo além de dados de caixa, proporcionam resultados melhores na gestão. Essas informações são cruciais para apuração de custos, avaliação de desempenho financeiro, patrimonial e orçamentário, e para o desenvolvimento e execução eficaz de políticas públicas.

Entretanto, Connolly e Hyndman (2006) e Arnaboldi e Lapsley (2009) observam que o regime de competência no Reino Unido trouxe poucos benefícios até o momento, necessitando de mais de 10 anos para uma implementação efetiva e resultando em impacto limitado. Esses estudos revelam lacunas sobre o tema: Azhar et al. (2022), Kartiko et al. (2018), Brusca et al. (2013, 2016) e Carlin (2005) apontam que, apesar da retórica, a prática ainda carece de evidências que apoiem as afirmações sobre os benefícios. Mesmo na Austrália, Azhar et al. (2022) mencionam críticas à falta de revisão por pares em relatórios contábeis, concluindo que a adoção do regime de competência varia em níveis e comprometimento governamental.

A não aplicação plena do regime de competência deve-se a diversos obstáculos, como: (i) o orçamento como instrumento de controle parlamentar; (ii) conflitos no ambiente normativo; e (iii) a cultura organizacional (Polzer & Reichard, 2019; Neves & Gómez-Villegas, 2020; Wines & Scarborough, 2015; Ezzamel et al., 2014; Jones, 2012; Jones et al., 2013; Pigatto et al., 2010; Arnaboldi & Lapsley, 2009; Jorge et al., 2008; e Baker & Rennie, 2006). No Brasil, a aplicação do regime de

competência foi prevista para iniciar em 2015, com prazos diferenciados para União, estados e municípios, conforme o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), anexo da Portaria STN nº 548/2015.

De acordo com Sasso e Varela (2020) há uma oportunidade para o desenvolvimento de pesquisas quantitativas que utilizem dados de livros contábeis (como base empírica) para investigar e mensurar o nível de aplicação do regime de competência no setor público brasileiro. Isso permitiria aprofundar a análise dos critérios de mensuração e operacionalizar conceitos como relevância e conservadorismo nesse contexto, aproximando a abordagem às metodologias já consolidadas no setor privado e contribuindo para o avanço da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP).

Este artigo tem como objetivo analisar a implementação do regime de competência nas Unidades de Hospitais Públicos de Saúde (UHPS), diagnosticando os desafios e formulando estratégias para sua plena aplicação. O estudo busca fornecer um diagnóstico preciso dos obstáculos que impedem a efetivação desse regime, contribuindo para a compreensão de lacunas e oportunidades na gestão financeira das UHPS. A partir desse diagnóstico, a pesquisa proporá estratégias alinhadas aos pronunciamentos do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), visando a conformidade dos registros contábeis com as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), emitidas pelo CFC e convergentes com as International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Adicionalmente, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) complementa essas normas por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP,), um guia

de uso obrigatório para todos os entes da federação, que detalha os procedimentos contábeis e incorpora as diretrizes das NBC TSP e IPSAS.

A metodologia empregada é a pesquisa empírica. A unidade de análise são os registros contábeis obtidos nos livros razão das UHPS, especificamente o elemento de variações patrimoniais diminutivas (VPD, despesas). As VPDs foram divididas em duas classes: (i) despesas com pessoal; e (ii) outras despesas. Com essas informações, construiu-se um banco de dados e criou-se a variável “regime de competência” (regime) para análise, considerando, o número de leitos (tamanho) e de complexidades (especialidades).

O artigo está estruturado da seguinte forma: primeiramente, uma seção descreve os padrões internacionais de adoção da contabilidade por regime de competência no setor público, a revisão da literatura e o ambiente normativo no Brasil, fornecendo a base para o desenvolvimento do estudo. Em seguida, o desenho da pesquisa define o cenário do estudo (hospitais públicos, obrigados a usar as práticas contábeis por competência), as fontes de dados e a abordagem para a análise. Em terceiro lugar, a apresentação dos resultados, utilizando estatística descritiva, com as conclusões das descobertas, limitações da pesquisa e sugestões para futuras investigações. Por fim, as referências utilizadas.

2 REGIME DE COMPETÊNCIA E GESTOR PÚBLICO

No setor público brasileiro, a cultura contábil e de órgãos de controle historicamente favorece a aplicação da Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964), com um regime misto: contabilidade de caixa para receitas e competência orçamentária para

despesas. Essa competência orçamentária, que se refere à reserva de dotação, difere do regime de competência das normas contábeis (NBC TSP/IPSAS), que registra despesas e receitas no momento do fato gerador, reconhecendo-as nas demonstrações contábeis nos períodos a que se referem (Brasil, STN, 2018; 2021; Sasso & Varela, 2020). Há no Senado Federal o projeto PLS nº 229/2009 para substituição da referida lei.

Países que implementaram o regime de competência o fizeram com objetivos de: avaliar o desempenho, melhorar a gestão financeira e a compreensão dos custos de programas, expandir informações para alocação de recursos, aprimorar relatórios financeiros e facilitar a gestão de ativos (Gårseth-Nesbakk, 2010; Christiaens et al., 2010, 2015; Van Der Hoek, 2005).

Entretanto, a adoção do regime de competência no Brasil e em outros contextos globais enfrenta desafios. No Brasil, destacam-se a carência de orientação profissional e a falta de investimentos em tecnologia da informação (Magalhães et al., 2013). Na Europa, Polzer e Reichard (2019) e Christiaens et al. (2010) relatam práticas divergentes devido a tradições contábeis e regulamentações distintas, com governos adaptando o regime às próprias necessidades, o que impede a formulação de políticas fiscais coordenadas e transparentes.

A efetiva implantação do regime de competência no setor público exige observação da capacidade de financiamento, intelectual e tecnológica, afora de ambientes político, econômico e sociocultural favoráveis à transição (Neves & Gómez-Villegas, 2020; Sasso & Varela, 2020; Ismail et al., 2018; Sousa et al., 2014; Caneca & Niyama, 2013; Arnaboldi & Lapsley, 2009). Houve resistência à introdução das

IPSAS por desconsiderarem a questão orçamentária, evidenciando a necessidade de mudanças profundas na cultura contábil e nas legislações vigentes. Em sistemas onde o orçamento é primariamente um instrumento de controle legislativo e responsabilidade fiscal, a transição é mais difícil, pois o regime de caixa se alinha melhor a esse objetivo, gerando desconfiança nas informações por competência (Neves & Gómez-Villegas, 2020; Wines & Scarborough, 2015; Jorge et al., 2008; Baker & Rennie, 2006; Ezzamel et al., 2014).

Apesar dos benefícios potenciais, a utilidade das demonstrações contábeis por competência ainda é questionada em alguns países. Nos Estados Unidos, elas recebem pouca atenção e são vistas como complemento, não substituição, ao regime de caixa (Irwin, 2020). No Canadá, Pollanen e Loiselle-Lapointe (2012) apontam pouco progresso na última década, com a persistência de sistemas antigos e controvérsias sobre demonstrações e orçamentos por competência. Contudo, estudos como o de Andriani et al. (2010) na Austrália mostram que informações por competência são mais úteis para accountability, avaliação de desempenho e eficácia na provisão de bens/serviços, diminuindo a assimetria informacional. Exemplos de corrupção e perdas financeiras em regimes de caixa reforçam a necessidade do regime de competência (Vian, 2020).

Bergmann e Fuchs (2017) descrevem a diferença entre os regimes de competência e caixa no reconhecimento e mensuração de ativos e passivos, ressaltando que, embora as demonstrações possam parecer semelhantes, o regime de caixa não apresenta as informações de maneira verdadeira e justa. A literatura é vasta ao afirmar que sistemas contábeis com informações sobre ativos e passivos, além do caixa, proporcionam melhores resultados na gestão, sendo relevantes para

apuração de custos, avaliação de desempenho, gestão financeira, patrimonial e orçamentária, e, ainda, para o planejamento e execução de políticas públicas (Irwin, 2020; Kartiko et al., 2018; Sasso & Varela, 2020; Bruno & Lapsley, 2018; Chan, 2010; Christiaens et al., 2010, 2015; Connolly & Hyndman, 2006; Alt & Lassen, 2006; van Der Hoek, 2005; Pallot, 2001; Bergmann & Fuchs, 2017; Gårseth-Nesbakk, 2010).

No Brasil, a não aplicação plena do regime de competência por um ou mais entes e poderes prejudica a consolidação do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), conforme o art. 51 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Isso compromete a relevância e a representação fidedigna das informações contábeis consolidadas de todos os poderes e esferas governamentais.

Para monitorar os registros contábeis e impulsionar a gestão pública (Brasil, 2005), a evolução da tecnologia da informação é fundamental, aproximando as práticas do setor público às do privado, com foco em gestão estratégica. Um governo inteligente, segundo a Controladoria-Geral da União (CGU, 2022, p. 14), requer políticas baseadas em dados e evidências, serviços públicos futuros com tecnologias emergentes e serviços preditivos/personalizados ao cidadão, exigindo otimização da infraestrutura de TI, uso do digital como fonte de recursos e equipes com competências digitais. Essa mudança de paradigma nas reformas do setor público moveu o foco da conformidade fiscal para a avaliação de desempenho, exigindo que órgãos e gestores sejam responsáveis pela eficiência, eficácia, custo dos serviços, controle de recursos e conformidade com a autorização de gastos (Andriani et al., 2010).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 JUSTIFICATIVA DA AMOSTRA E CONTEXTO DO ESTUDO

A escolha do setor de saúde pública para este estudo justifica-se por sua complexidade de gestão, relevância social e expressivo volume orçamentário, sendo esta última uma característica relevante destacada por Pollanen e Loisel-Lapointe (2012), pois amplia a relevância do regime de competência. No Brasil, a saúde é um direito social fundamental, administrado pelo Sistema Único de Saúde (SUS), conforme a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 8.080/1990 (Brasil, 1990). Para 2025, o Orçamento Federal estima um valor de R\$ 245,1 bilhões para a saúde, correspondendo a aproximadamente 8,00% das despesas primárias totais. Em contraste, a Previdência Social representa cerca de 36,77% das despesas primárias. Os cinco maiores orçamentos são da Previdência Social, Saúde, Educação, Trabalho e Assistência Social.

Esta pesquisa concentra-se especificamente nas Unidades de Hospitais Públicos de Saúde (UHPS) localizadas no Estado do Espírito Santo, Brasil. A restrição geográfica ao Espírito Santo é imposta pela complexidade e burocracia inerentes ao acesso a informações financeiras públicas detalhadas de outros estados brasileiros, um desafio também identificado internacionalmente (Abdulkarim et al., 2020, no Qatar). O Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) do Espírito Santo prevê R\$ 4,7 bilhões para a área da Saúde, que representa a maior fatia do orçamento estadual, com 18,1% do total. Adicionalmente, o estado destaca-se como um dos maiores produtores brasileiros de petróleo e gás, com relevante atividade de extração mineral metálica.

3.2 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

Para analisar os registros contábeis das UHPS, o estudo utiliza dados do livro razão do Fundo Estadual de Saúde (FES). Informações sobre folha de pagamento foram obtidas diretamente do FES, enquanto as despesas, exceto pessoal, foram coletadas individualmente no sistema financeiro e contábil da Secretaria de Estado da Saúde (SESA). Os dados foram extraídos do sistema, abrangendo o período de 2017 a 2022. A unidade de análise primária foi o registro contábil, especificamente as variações patrimoniais diminutivas (VPD), que englobam despesas com pessoal e outras despesas. Destaca-se que as despesas com pessoal são agregadas. O corte em 2017 é devido à Portaria STN nº 548/2015 definiu que os registros patrimoniais pelo regime de competência seriam obrigatórios, definindo prazos e que foram confirmados pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), por meio da Instrução Normativa TC nº 036/2016 e atualizações, ficando a aplicação do regime de competência a partir de 2016/2017.

Um aspecto distintivo desta pesquisa é a reclassificação dos dados para o regime de competência, baseada nos históricos de cada registro. Este processo envolveu a exclusão de “notas de sistema” (que incluem anulações automáticas e registros de abertura/encerramento do exercício). Para despesas de exercícios anteriores sem identificação precisa do período de competência, foi atribuída a categoria “DEA”. Os ajustes foram realizados conforme as informações detalhadas nos históricos dos lançamentos. Quando o histórico não fornecia dados suficientes para a reclassificação, o registro original foi mantido. Essa abordagem se diferencia de estudos que se baseiam relatórios e/ou declarações de contadores e gestores,

focando na evidência primária dos lançamentos. Os dados não são de acesso público, sendo obtidos mediante autorização governamental. O estudo incluiu 7.672 observações de despesas com pessoal e 20.731 observações de “outras despesas”, de 18 das 20 UHPS disponíveis no período. Foram excluídas as “anulações” e as notas de sistemas. Destaca-se que o Estado criou a Fundação Estadual de Inovação em Saúde (iNOVA Capixaba), criada pelo Decreto Nº 4585-R/2020, cuja função é gerenciar hospitais e outras unidades de saúde, mas, que ainda a SESA ainda administra algumas UHPS.

3.3 PREPARAÇÃO DO BANCO DE DADOS E VARIÁVEIS

Para a análise, foram criadas variáveis binárias (*dummies*). A variável “Regime” foi concebida para identificar a conformidade dos registros contábeis com o regime de competência. Atribuiu-se o valor “1” se o período do livro razão era igual ao período de competência determinado e “0” caso contrário, com base na leitura e interpretação dos históricos de cada lançamento. Para além da variável “Regime”, foram criadas variáveis para “número de especialidades” e “número de leitos” para as despesas, exceto pessoal. A média foi utilizada como ponto de corte para avaliar o impacto do porte e da complexidade das UHPS na aplicação do regime de competência. Todas as informações foram inseridas em uma planilha eletrônica e a análise estatística foi realizada utilizando o software Stata®.

4 ANÁLISE TÉCNICA DA APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Nas Tabelas 1 a 7 estão os resultados estatísticos e logo após a análise técnica. Nas Tabelas 9 a 11 os dados são referentes às despesas com pessoal; nas tabelas

12 a 16 os resultados são de “outras despesas”, sendo que na Tabela 14 é acrescentado o número de especialidades e Tabela 15 o número de leitos. Na Tabela 16 é uma tabela geral, relacionada com “outras despesas”.

Tabela 1 - Regime de competência FES: despesa com pessoal

Ano Registro Contábil	Regime				Total	Total %
	0	%	1	%		
2021	1.531	43,78%	1.966	56,22%	3.497	100,00%
2022	1.182	32,03%	2.508	67,97%	3.690	100,00%
Total	2.713	37,75%	4.474	62,25%	7.187	100,00%

Fonte: os autores. Regime = “0”: diferença entre lançamento contábil no livro razão e o regime de competência. Regime = “1” se não houver diferença entre eles. Das 7672 observações do banco de dados ficaram 7.187 – foram excluídas as “anulações” e as notas de sistemas.

Na Tabela 2, abaixo está o *teste t*. O teste *t* é um teste de hipótese que permite comparar médias, resumindo os dados amostrais em um número que é o *valor t*.

Tabela 2 - Teste *t* por ano da variável regime entre 2021 e 2022 – despesa com pessoal

Grupos	Obs.	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	Intervalo de Confiança 95%	
2021	3497	0,5621962	0,0083907	0,4961875	0,545745	0,5786473
2022	3690	0,6796748	0,0076823	0,4666647	0,6646128	.6947368
Combinada	7187	0,6225129	0,0057185	0,484792	0,6113029	0,6337228
diff		0,1174786	0,0113577		-0,139743	0,0952143
diff = média (2021) - média (2022)					t = -10,3436	
H ₀ : diff = 0				Graus de Liberdade		7.185
H ₀ : diff < 0		H ₀ : diff != 0		H ₀ : diff > 0		
Pr(T < t) = 0,0000		Pr(T < t) = 0,0000		Pr(T > t) 1,0000		

Fonte: o autor de acordo com os dados da pesquisa.

O resultado do *teste t* na Tabela 2, acima, permite comparar as médias da variável regime nos anos de 2021 e 2022. A hipótese nula (H₀) é de que as médias são iguais a zero. O resultado obtido é que a diferença de médias é significativamente diferente de zero “0”, com *valor p* = 0.0000, em uma avaliação bicaudal. Dessa forma, rejeita-se a hipótese nula (H₀). As evidências são de maior aplicação do regime de

competência no ano de 2022 em relação ao ano de 2021, provavelmente devido aos pareceres do TCEES e do MPC (2021; 2022).

Na Tabela 3 está o teste ANOVA (*Analysis of Variance*) aplicada para determinar se existem diferenças entre as médias aritméticas ou medianas entre grupos / momentos.

Tabela 3 - Análise de Variância – ANOVA

Source	SS	df	MS	F	Prob > F
Between groups	63,1388911	2	31,5694456	139,50	0,0000
Within groups	1625,73853	7184	0,22629906		
Total	1688,87742	7186	0,2350233		
Bartlett's equal-variances test:	chi2(1)=	12,2398	Prob>chi2=	0,0000	

Fonte: dados da pesquisa (2025). Nota: Teste de Bartlett realizado em células com variância positiva: 1 células de observação múltipla não usadas.

A hipótese nula (H_0) é de que “não há diferença entre as médias aritméticas entre dois ou mais grupos” (ou momentos). A “estatística F” somente é afetada se: (i) houver um distanciamento significativo da distribuição normal; (ii) o tamanho das amostras for igual em cada grupo dos grupos (Levine et al., 2000). De acordo com os resultados na tabela 3, as evidências são para que seja rejeitada a hipótese (H_0), portanto, existem diferenças estatisticamente significativas nos registros contábeis entre os anos (momentos) analisados, confirmando os resultados da tabela 2.

Nas Tabelas 4, 5 e 6 estão os resultados referentes às “outras despesas”. Primeiramente realizou-se um teste piloto com 4(quatro) unidades gestoras com dados do Sigef com dados de 2017 a 2020, Tabela 4, os resultados com todas as unidades estão nas Tabelas 5 e 6.

Tabela 4 - Resultado do regime de competência: outras despesas

Regime	ALFA	BETA	GAMA	DELTA	Total
Outros	359	2,136	2,858	2,170	7,523
Competência	1,802	3,274	2,657	4,209	11,942

Total	2,161	5,410	5,515	6,379	19,465
Outros	16.61%	39.48%	51.82%	34.02%	38.65%
Competência	83.39%	60.52%	48.18%	65.98%	61.35%
Média				38.14%	61.86%

Fonte: base de dados do autor (2025). Variáveis: valor registrado no livro razão e valor por competência. Variável regime: Um "1" se mês do registro igual ao mês de competência e Zero (0) se diferentes. Veja na metodologia. São todas as despesas, exceto as despesas com pessoal (folha de pagamento).

Tabela 5 - Resultado do regime de competência por ano de todas as UHPS: despesas com pessoal

Ano de Lançamento	regime		Observações Total	regime %	
	0	1		Outros	Competência
2017	1,407	2,727	4,134	34.03%	65.97%
2018	2,391	3,137	5,528	43.25%	56.75%
2019	2,250	2,964	5,214	43.15%	56.85%
2020	1,473	3,114	4,587	32.11%	67.89%
Total	7,523	11,942	19,465		
Média				38.14%	61.86%

Fonte: base de dados do autor (2025). Variáveis: valor registrado no Livro Razão e valor por competência. Variável regime: Um "1" se o mês do registro for igual ao mês de competência e Zero (0) se diferentes.

Nas Tabelas 5 e 6 a média é de 61,86% como estando sendo aplicado o regime de competência nas UHPS. Esse percentual é afetado se retirada a unidade de reabilitação, caindo para 58,23%. O percentual de 61,86% é o maior percentual em que se pode afirmar que está sendo aplicado o regime de competência.

Os resultados com todas as unidades gestoras da saúde, por especialidades, estão na tabela 6. Na Tabela 7 os resultados são referentes ao número de leitos.

Tabela 6 - Resultado do regime de competência e nº de especialidades

Two-sample t test with equal variances / Variáveis Número de Especialidades						
Group	Obs	Mean	Std.err.	Std. dev.	[95% conf. Interval]	
0	4,161	0,5964912	0,0076064	0,4906601	89,76679	92,57869
1	10,521	0,4313278	0,0048287	0,4952852	68,4394	71,62362
Combined	14,682	0,4781365	0,0041227	0,4995388	0,4700556	0,4862174
Diff		0,1651634	0,0090464		0,1474314	0,1828954
diff = mean (0) - mean (1)					t=	18,2575
H ₀ : diff = 0						
			Degrees of freedom =		14680	
Ha: diff = < 0			Ha: diff != 0		Ha: diff > 0	
Pr(T < t) = 1.0000			Pr(T > t) = 0.0000		Pr(T > t) = 0.0000	

Fonte: o autor de acordo com os dados da pesquisa.

Tabela 7 - Resultado do regime de competência e número de leitos

Ano	Regime		Total
	0	1	
2017	3,77	3,759	7,529
	50,07%	49,93%	100%
2022	4,292	3,86	8,152
	52,65%	47,35%	100%
Total	8,064	7,619	15,683
	51,42%	48,58%	100.00

Fonte: o autor de acordo com os dados da pesquisa. O valor de p bicaudal é 0,0000, menor do que 1%, portanto, pode-se inferir que existe diferença entre as médias.

Para analisar o impacto do tamanho (número de leitos) e da complexidade (especialidades) na aplicação do regime de competência, utilizou-se o *teste t de Student*. Este teste comparou o escore da variável “Regime” entre dois grupos, definidos com base nas médias das variáveis “número de leitos” e “número de especialidades”. Essas variáveis atuam como *proxies* para o porte e o nível de complexidade das unidades gestoras. Pelos resultados rejeita-se a hipótese H_0 em relação ao número de leitos e número de especialidades. Existe uma diferença significativa nas médias de aplicação do regime de competência em função do porte e da complexidade das unidades.

Na Tabela 8 estão os resultados do regime de competência com todas as unidades com dados em todas as variáveis (especialidades e número de leitos).

Tabela 8 - Resultado do regime de competência geral das UHPS

Ano	Regime		Total
	0	1	
2017	3,77	3,759	7,529
	50,07%	49,93%	100%
2022	4,292	3,86	8,152
	52,65%	47,35%	100%
Total	8,064	7,619	15,683
	51,42%	48,58%	100.00

Fonte: base de dados do autor. Variáveis: valor registrado no livro razão e valor por competência. Variável regime: Um “1” se o mês do registro for igual ao mês de competência e Zero (0) se diferentes. Nesta tabela estão todas as unidades gestoras da saúde com dados no Sigefes até a data da pesquisa. Número de observações de 15.683 dos anos de 2017 e 2022.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO COM DIAGNÓSTICOS

As evidências empíricas obtidas nos registros contábeis das Unidades de Hospitais Públicos de Saúde (UHPS) do Espírito Santo revelam uma aplicação parcial e inconsistente do regime de competência, destoando das normas brasileiras aplicadas ao setor público (NBC TSP) e das IPSAS. A análise empírica, baseada na correspondência entre o mês do lançamento contábil e o mês de competência (variável “regime”), demonstrou que, em média, apenas 48,58% dos registros analisados entre 2017 e 2022 estavam em conformidade com o regime de competência, quando deveriam ser 100% conforme determinação legal. Isso é uma evidência da predominância persistente da lógica orçamentária sobre a patrimonial.

A pesquisa identificou lacunas significativas na aplicação do regime de competência, especialmente na folha de pagamento. Constatou-se a ausência de lançamentos de férias, abono de férias, 13º salário e seus respectivos impostos, bem como a falta de registros da contribuição patronal para o fundo de aposentadoria. Tais omissões foram corroboradas por auditorias internas e pelos pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES, 2022) referentes ao Balanço Geral do Estado de 2021 (BGE).

A ausência desses registros patrimoniais essenciais prejudica a apuração de custos, introduzindo retrabalho, aumentando a margem de erro e reduzindo a acurácia das informações. Como explicitado no parecer do TCE-ES (2022, p.77), há uma “inexistência de contas representando as contribuições do ente, diante da ausência

de contribuição patronal para o referido fundo”, com implicações financeiras significativas para o tesouro estadual, especialmente no que tange a benefícios como os militares (TCE-ES, 2022a, p. 157). Da mesma forma, a auditoria do TCE-ES (2022a, p. 157) apontou que “a apropriação mensal de Férias a Pagar não foi reconhecida nas unidades gestoras do Poder Executivo, o que não só representa desconformidade com os dispositivos normativos [...] como também causa distorção em valor não estimado no passivo”.

A evolução temporal da aplicação do regime de competência na folha de pagamento mostrou um avanço positivo entre 2021 e 2022, com a conformidade aumentando de 56,22% para 67,97% dos registros. Um teste t de Student confirmou uma melhora estatisticamente significativa ($p < 0,01$), possivelmente atribuível à influência dos pareceres técnicos emitidos pelo TCE-ES e pelo Ministério Público de Contas (MPC).

No que se refere às despesas, exceto pessoal, a média geral de conformidade foi de 61,86%. Contudo, a exclusão de uma unidade atípica da amostra reduziu esse percentual para 58,23%, indicando a sensibilidade da média à composição da amostra. A análise por complexidade das unidades, utilizando o número de especialidades e de leitos como proxies de tamanho e complexidade, revelou que unidades maiores e mais complexas apresentaram menor aderência ao regime de competência. Testes t adicionais confirmaram essas diferenças estatisticamente significativas entre os grupos ($p < 0,01$), sugerindo que a complexidade operacional e a estrutura das unidades constituem um fator limitante para a correta aplicação do regime de competência. Em contraste, o teste t não rejeitou a hipótese nula de igualdade para o valor dos registros contábeis entre os grupos.

Esses achados reforçam a tese de que, apesar da obrigatoriedade normativa e da emissão de pronunciamentos pelo CFC e Instruções Normativas (como a TC 036/2016 do TCE-ES), a aplicação plena do regime de competência permanece subordinada a uma cultura contábil ainda fortemente influenciada pela Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964). A persistência da lógica orçamentária sobre a patrimonial, aliada à percepção de que a falta de punição (exceto em casos de danos ao erário) minimiza a prioridade da patrimonial, corrobora estudos que indicam a adaptação do regime de competência às necessidades e culturas locais, estando de acordo com as afirmações de Edelman et al. (2011); Azhar et al. (2022); Becker et al. (2014); Lande e Rocher (2011); Christiaens et al. (2010, 2015) e Polzer e Reichard (2019).

Apesar da ocorrência da pandemia de COVID-19, reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6/2020 (Congresso Nacional, 2020) e regulamentada pela Lei nº 13.979 (Brasil, 2020), Agência Senado (2022) não se observou uma diferença significativa nos registros contábeis das UHPS. O padrão de aplicação do regime de competência, com sua adesão parcial e desafios já diagnosticados, manteve-se consistente durante este período extraordinário (Senado Federal, 2021).

Nesse contexto, a implementação do regime de competência enfrenta obstáculos multifacetados: a necessidade de alterações legislativas, a adaptação dos sistemas de informação, a capacitação de profissionais e a superação de barreiras comportamentais e culturais. A priorização do orçamento como instrumento de controle e avaliação da gestão também dificulta a transição. Para superar esses desafios e garantir a transparência, responsabilidade e qualidade das informações contábeis, é indispensável promover mudanças culturais, investir em capacitação e tecnologia, e fortalecer os mecanismos de controle interno e externo, além de analisar

a necessidade de contratação de pessoal para o setor contábil. A aplicação plena do regime de competência é essencial para uma tomada de decisões informada e para a entrega de maior valor público.

6 PROGNÓSTICO PARA A SITUAÇÃO EVIDENCIADA

Com base nos desafios identificados na implementação do regime de competência no setor público, este estudo aponta para um prognóstico que exige intervenções estratégicas para aprimorar a transparência e a eficácia da gestão contábil. A persistência da cultura orçamentária e a inconsistência normativa sinalizam a necessidade de uma transformação sistêmica. Para superar esses obstáculos e alcançar a plena aplicação do regime de competência é preciso:

(i). Alinhamento Normativo e Institucional: é necessário promover uma articulação entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como os órgãos de controle (Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas). O objetivo é alinhar interpretações e promover uma nova compreensão da contabilidade pública que priorize os moldes das NBC TSP/ IPSAS em detrimento de uma visão puramente orçamentária. O Congresso Nacional e Assembleias Legislativas tem um papel fundamental nessa liderança, revisando a Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964) e incentivando a conformidade com as normas internacionais. A ausência de punições significativas em casos de não conformidade sem danos ao erário reforça a necessidade de uma mudança na postura dos órgãos de controle, que devem ir além do papel pedagógico para exigir a adesão plena às diretrizes patrimoniais.

(ii). Investimento em Tecnologia e Inovação: a modernização da infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI) é essencial. A implementação de softwares atualizados que garantam a rastreabilidade dos registros contábeis, com a devida indicação do fato gerador, é um passo fundamental. A integração dessas soluções com ferramentas de Business Intelligence (BI), Inteligência Artificial (AI) e Power BI configura-se como um diferencial estratégico. Essas tecnologias possibilitam o monitoramento contínuo, a apuração precisa de custos, a visualização clara de dados financeiros e a geração de relatórios tempestivos e relevantes, fornecendo subsídios robustos para a tomada de decisões gerenciais e de supervisão. Isso impulsiona a responsabilização, a precisão das demonstrações contábeis e a otimização dos recursos.

(iii). Transformação Cultural e Capacitação Profissional: a efetiva implementação do regime de competência exige uma transformação cultural profunda, que vá para além dos profissionais de contabilidade e inclua todos os poderes. Contadores e gestores precisam adotar uma visão mais alinhada às IPSAS, superando a tradicional abordagem orçamentária. Para tanto, é fundamental o investimento contínuo em capacitação, proporcionando segurança jurídica e técnica. Os órgãos de controle interno e externo (Auditoria Interna, Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas) devem exercer um papel proativo na fiscalização, orientação técnica e disseminação de boas práticas, incentivando essa transição. A superação da resistência à introdução das IPSAS, que muitas vezes desconsidera a questão orçamentária, depende dessa abordagem abrangente e coordenada. Além disso é preciso analisar o redimensionamento do pessoal do setor contábil, dado o maior número de registros contábeis.

Em síntese, o prognóstico para a contabilidade pública brasileira indica que a plena aplicação do regime de competência e das IPSAS não é apenas uma questão técnica, mas uma exigência estratégica para a modernização da gestão pública. Garante maior transparência, acurácia das informações financeiras e, conseqüentemente, uma melhor alocação de recursos e entrega de valor público à sociedade.

7 CONCLUSÃO

Esta pesquisa investigou a implementação do regime de competência nas Unidades de Hospitais Públicos de Saúde (UHPS), diagnosticando os desafios e formulando um prognóstico estratégico para sua plena aplicação. As evidências revelam que o regime de competência ainda é aplicado de forma parcial, com aproximadamente 48,58% dos registros em conformidade, demonstrando a persistência da lógica orçamentária sobre a patrimonial.

Apesar da ocorrência da pandemia de COVID-19 (Agência Senado, 2022; Congresso Nacional, 2020; Senado Federal, 2021; Brasil, 2020), o padrão de aplicação do regime de competência, com sua adesão parcial e desafios já diagnosticados, manteve-se consistente durante este período extraordinário. Observou-se um cenário complexo para a plena implementação do regime de competência e das IPSAS no setor público brasileiro. Isso se deve, principalmente, a:

(i) Conflitos Normativos: A Lei nº 4.320/64 ainda prioriza o orçamento, gerando interpretações divergentes e insegurança jurídica, apesar das normas mais recentes;

(ii) Cultura e Resistência à Mudança: Uma cultura arraigada no controle orçamentário e a resistência de contadores, auditores e parlamentares;

(iii) Lacunas na Capacitação e Tecnologia: Carência de orientação profissional e de investimentos em tecnologia da informação.

A atuação pedagógica dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado (TCE-ES) e o Ministério Público de Contas (MPC), embora importante, sugere a necessidade de uma mudança de cultura e capacitação para que exijam a conformidade plena. Evidências empíricas e pareceres do TCE-ES confirmam a prevalência de práticas desatualizadas, comprometendo a apuração de custos e a fidedignidade das demonstrações contábeis.

Apesar dos desafios persistentes, os resultados devem ser vistos de forma positiva, pois a transição de uma cultura contábil consolidada desde 1964 é um processo gradual. A literatura indica que problemas iniciais são comuns em novos sistemas, e a aceitação e mudança ocorrem com a rotinização das práticas. Contudo, a prolongada fase de implantação em diversos países aponta para uma urgência na superação das barreiras.

O prognóstico para a plena adoção do regime de competência e das IPSAS exige um esforço conjunto e coordenado entre órgãos de controle, legislativo, executivo e judiciário. É fundamental focar na atualização normativa, capacitação profissional e uma profunda mudança de paradigma na gestão pública. Somente assim será possível garantir a transparência, precisão e comparabilidade das informações financeiras, resultando em uma melhor alocação de recursos e maior valor público.

Este estudo apresenta limitações inerentes ao período analisado (2017-2022) e à natureza dos dados, onde muitos registros contábeis não continham o período de competência da despesa, podendo superestimar a aplicação do regime de competência. Outra limitação reside na obtenção consolidada de informações de despesas com pessoal, o que impediu a análise por unidade hospitalar individualmente.

Analisar a implementação do regime de competência, com foco na convergência às IPSAS, em outros estados e municípios brasileiros, visando um panorama nacional mais preciso. Investigar a percepção e o uso das informações contábeis por diferentes usuários (gestores, parlamentares, conselheiros, sociedade), através de estudos transversais e estratificados. Explorar o impacto de longo prazo do regime de competência e das reformas de gestão financeira, com comparações entre entes federativos. Analisar o comprometimento de diferentes atores (contadores, órgãos de controle) com a mudança cultural necessária para a adoção das IPSAS. Realizar pesquisas sobre qualidade de governança em redes (*network* ou multinível) em todas as esferas e poderes, abordando também a influência de fatores como participação social, poder político, ideologias, renda e desenvolvimento econômico. Incentivar o acesso a dados públicos relevantes, incluindo séries históricas contínuas e bancos de dados do TCU, para facilitar pesquisas sobre corrupção e governança, garantindo que a transparência vá além da publicidade, sendo acessível, compreensível e utilizável. Aprofundar a validação e confiabilidade dos indicadores empregados, reconhecendo a diversidade de modelos de governança e seus vieses, como os do *Worldwide Governance Indicators* (WGI), para evitar generalizações inadequadas (Cuadrado-Ballesteros & Bisogno, 2021, 2022; Tawiah, 2022, 2023).

REFERÊNCIAS

- Abdulkarim, M. E., Umlai, M. I., & Al-Saudi, L. F. (2020). Exploring the role of innovation in the level of readiness to adopt IPSAS. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 16(3), 469–495. <https://doi.org/10.1108/JAOC-12-2019-0119>
- Agência Senado. (2022). *CPI da pandemia: Principais pontos do relatório*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/20/cpi-da-pandemia-principais-pontos-do-relatorio>
- Alt, J. E., & Lassen, D. D. (2006). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50(6), 1403–1439. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2005.04.001>
- Andriani, Y., Kober, R., & Ng, J. (2010). Decision usefulness of cash and accrual information: Public sector managers' perceptions. *Australian Accounting Review*, 20(2), 144–153. <https://doi.org/10.1111/j.1835-2561.2010.00087.x>
- Arnaboldi, M., & Lapsley, I. (2009). On the implementation of accrual accounting: A study of conflict and ambiguity. *European Accounting Review*, 18(4), 809–836. <https://doi.org/10.1080/09638180903136225>
- Azhar, Z., Alfian, E., Kishan, K., & Assanah, N. H. (2022). Accrual accounting at different levels of the public sector: A systematic literature review. *Australian Accounting Review*, 32(1), 36–62. <https://doi.org/10.1111/auar.12357>
- Baker, R. O. N., & Rennie, M. D. (2006). Forces leading to the adoption of accrual accounting by the Canadian federal government: An institutional perspective. *Canadian Accounting Perspectives*, 5(1), 83–112. <https://doi.org/10.1506/206K-RV7L-2JMN-W3D3>
- Barton, A. (2005). Professional accounting standards and the public sector mismatch. *Abacus*, 41(2), 138–158. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6281.2005.00173.x>
- Barton, A. (2011). Why governments should use the government finance statistics accounting system. *Abacus*, 47(4), 411–445. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6281.2011.00347.x>
- Becker, S. D., Jagalla, T., & Skærbæk, P. (2014). The translation of accrual accounting and budgeting and the reconfiguration of public sector accountants' identities. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(4–5), 324–338. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2013.05.004>
- Bergmann, N., & Fuchs, S. (2017). The Impact of Accrual Accounting on Performance Measurement in the Public Sector: Evidence from German Municipalities. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 29(2), 254–279. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-01-2017-0010>

- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2009). *Decreto n.º 6.976, de 7 de outubro de 2009*. Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências. Casa Civil. Diário Oficial da União, de 08/10/2009. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6976.htm, em 15/07/2020.
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. (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. Casa Civil. Diário Oficial da União, Seção 1, de 18/11/2011. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2012). *Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012*. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Casa Civil. *Diário Oficial da União, Seção 1, 1-4*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm
- Brasil. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. (2018). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* (8ª ed.). Ministério da Fazenda. https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2020). *Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*. (2020). Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Casa Civil. Diário Oficial da União, Seção 1, de 07/02/2020, 1. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm
- Brasil. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. (2021). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)* (9ª ed.). Ministério da Economia. https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2023). *Decreto nº 11.671, de 30 de agosto de 2023*. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. Casa Civil.

Diário Oficial da União, Seção 1, de 31/08/2023, 5.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11671.htm#art8

Conselho Nacional de Secretários de Saúde. (2015). *Alternativas de Gerência de Unidades Públicas de Saúde*. CONASS.
<https://www.conass.org.br/biblioteca/alternativas-de-gerencia-de-unidades-publicas-de-saude/>

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. (2021). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)* (9. ed.).
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. (2021). *Portaria nº 975 de 6 de agosto de 2021*. Aprova o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público a ser adotado obrigatoriamente para o exercício de 2022 (PCASP 2022) e o PCASP estendido, de adoção facultativa válido para o exercício de 2022 (PCASP estendido 2022). Ministério da Economia.
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41346 em 17/03/2023.

Brasil. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. (2019). *Relatório de Grupo de Trabalho*. Capes.
<https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/10062019-producao-tecnica-pdf>

Brasil. Ministério da Fazenda. (2013, Novembro 19). *Portaria MF nº 634, de 19 de novembro de 2013*. Dispõe sobre regras gerais cerca das diretrizes, normas e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a mesma base conceitual. Diário Oficial da União, Seção 1, de 21/11/2013, 20. <https://goias.gov.br/economia/wp-content/uploads/sites/45/2013/12/portaria-de-2013-no.-634-da-stn-mf-procedimentos-contabeis-393.pdf>

Brasil. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. (2015). *Portaria nº 548, de 24 de setembro de 2015*. Dispõe sobre prazos-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sob a mesma base conceitual. Diário Oficial da União, Seção 1, de 29/09/2015, 24.
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/09/2015&jornal=1&pagina=24&totalArquivos=120>

- Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. (2018). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* (8. ed.). Ministério da Fazenda. https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484
- Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. (2018). *Política Nacional de Promoção da Saúde: PNPS: Anexo I da Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017, que consolida as normas sobre as políticas nacionais de saúde do SUS/ Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde*. Ministério da Saúde. https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_promocao_saude.pdf
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2000). *Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Casa Civil. Diário Oficial da União, Seção 1, de 05/05/2000. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (1990). *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, de 20/09/1990, 18055. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2024). *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. (1964). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Casa Civil. Diário Oficial da União, Seção 1, de 23/03/1964. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm.
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Seção 1, de 05/10/1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Bruno, A., & Lapsley, I. (2018). The emergence of an accounting practice: The fabrication of a government accrual accounting system. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 31(4), 1045–1066. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-01-2016-2400>
- Brusca, I., Gómez-villegas, M., & Montesinos, V. (2016). Public financial management reforms: The role of IPSAS in Latin-America. *Public Administration and Development*, 36(1), 51–64. <https://doi.org/10.1002/pad.1747>

- Brusca, I., Montesinos, V., & Chow, D. S. L. (2013). Legitimizing international public sector accounting standards (IPSAS): The case of Spain. *Public Money & Management*, 33(6), 437–444. <https://doi.org/10.1080/09540962.2013.836006>
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Carlin, T. M. (2005). Debating the impact of accrual accounting and reporting in the public sector. *Financial Accounting & Management*, 21(3), 309–336. <https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2005.00223.x>
- Chan, J. L. (2010). As NICSPS e a contabilidade governamental de países em desenvolvimento. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)*, 4(1), 1–17. <https://doi.org/10.17524/repec.v4i1.145>
- Christiaens, J., Reyniers, B., & Rollé, C. (2010). Impact of IPSAS on reforming governmental financial information systems: A comparative study. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 537–554. <https://doi.org/10.1177/0020852310372449>
- Christiaens, J., Vanhee, C., Manes-Rossi, F., Aversano, N., & Van Cauwenberge, P. (2015). The effect of IPSAS on reforming governmental financial reporting: An international comparison. *International Review of Administrative Sciences*, 81(1), 158–177. <https://doi.org/10.1177/0020852314546580>
- Connolly, C., & Hyndman, N. (2006). The actual implementation of accruals accounting: Caveats from a case within the UK public sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 19(2), 272–290. <https://doi.org/10.1108/09513570610656123>
- Conselho Federal de Contabilidade. (2021). *Norma brasileira de Contabilidade, NBC TSP 34, de 18 de novembro de 2021*. CFC. https://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2021/NBCTSP34&arquivo=NBCTSP34.doc&_ga=2.255877901.700482855.1688762667-967075427.1678791802
- Conselho Federal de Contabilidade. (2016). *Norma brasileira de Contabilidade, NBC TSP estrutura conceitual, de 23 de setembro de 2016*. CFC. <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSPEC.pdf>
- Conselho Federal de Contabilidade. (2018). *Norma brasileira de Contabilidade, NBC TSP 14, de 18 de outubro de 2018*. CFC. <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSP14.pdf>
- Controladoria Geral da União. (2022). *Plano diretor de Tecnologia da informação: 2022-2023*. CGU. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a->

informacao/governanca/planejamento-estrategico/arquivosti/pdti-2022-2023.pdf

- Cuadrado-Ballesteros, B & Bisogno, M. (2022). Budget transparency and governance quality: a cross-country analysis. *Public Management Review*, 24(10), 1610–1631. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1916064>
- Cuadrado-Ballesteros, B., & Bisogno, M. (2021). Public sector accounting reforms and the quality of governance. *Public Money & Management*, 41(2), 107–117. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1724665>
- Cuadrado-Ballesteros, B., Citro, F., & Bisogno, M. (2020). The role of public-sector accounting in controlling corruption: an assessment of Organisation for Economic Co-operation and Development countries. *International Review of Administrative Sciences*, 86(4), 729–748. <https://doi.org/10.1177/0020852318819756>
- Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020. (2020). Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. D.O.U de 20/03/2020, pág. nº 1
- Decreto nº 4588-R, de 10 de março de 2020. Altera a estrutura organizacional e transforma cargos de provimento em comissão e funções gratificadas da Secretaria de Estado da Saúde - SESA, sem elevação da despesa fixada. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória (ES), Quarta-feira, 11 de março de 2020 PODER EXECUTIVO Edição N°25187
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Edelman, L. B., Krieger, L. H., Eliason, S. R., Albiston, C. R., Mellema, V. (2011). When organizations rule: Judicial deference to institutionalized employment structures. *American Journal of Sociology*, 117(3), 888–954. <https://doi.org/10.1086/661984>
- Espírito Santo. (2020). *Lei nº 11.096 de 2020*. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2020. Diário Oficial dos Poderes do Estado, de 09/01/2020. <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lei110962020.html>
- Espírito Santo. (2023). *Lei nº 11.767, de 10 de fevereiro de 2023*. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2023. Diário Oficial dos Poderes do Estado, de 10/02/2023.

[https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Or%C3%A7amento/Or%C3%A7amentos/Or%C3%A7amento_Anuar_2023/LOA/LEI%20N%C2%BA%2011.767%20-%20LOA%202023%20\(1\).pdf](https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Or%C3%A7amento/Or%C3%A7amentos/Or%C3%A7amento_Anuar_2023/LOA/LEI%20N%C2%BA%2011.767%20-%20LOA%202023%20(1).pdf)

Espírito Santo. (2023). *Portaria nº 001-R, de 05 de janeiro de 2023*. Institui os procedimentos e critérios para o reconhecimento, mensuração, evidênciação, depreciação, reavaliação e redução a valor recuperável dos bens de infraestrutura. Diário Oficial dos Poderes, de 05/01/2023. <https://sefaz.es.gov.br/Media/Sefaz/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Tesouro/POR-TARIA%20CONJUNTA%20SEFAZ-SEGER-DER-ES%20N%C2%BA%2001-R,%2002-01-23.pdf>

Espírito Santo. (2022). *Lei nº 11.509, de 12 de janeiro de 2022*. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2022. Diário Oficial dos Poderes, de 12/01/2022. <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Or%C3%A7amento/Or%C3%A7amentos/Or%C3%A7amento%20Anual%202022/LOA/LEI%20N%C2%BA%2011.509%20-%20LOA%202022.pdf>

Ezzamel, M., Hyndman, N., Johnsen, A., & Lapsley, I. (2014). Reforming central government: An evaluation of an accounting innovation. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(4–5), 409–422. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2013.05.006>

Governo do Estado do Espírito Santo. (2021). *Prestação de contas anual: Relatório de gestão – Anexo II – item 02 - IN TCEES Nº 68, DE 08/12/2020*. <https://sefaz.es.gov.br/Media/Sefaz/Tesouro%20Estadual/Presta%C3%A7%C3%A3o%20de%20contas%20do%20governador/2020/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%20-%202020.pdf>

Governo do Estado do Espírito Santo. (2023). *Portal da Transparência: Despesas previstas por área de atuação do governo para o ano de 2023*. Portal da Transparência do Poder Executivo do Espírito Santo. <https://transparencia.es.gov.br/comum/principal/areasatuacaotodas>

Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2011). *Econometria básica*. Amgh Editora.

Instituto Ética Saúde (2021). Fraudes na Saúde podem ter alcançado prejuízo de mais de R\$ 22,54 bilhões, em 2020, no Brasil, estima Instituto Ética Saúde. <https://eticasaude.org.br/Noticias/NoticiaDetalhe/455>

International Federation of Accountants. (2018, August 20). About IPSASB. IFAC. <https://www.IFAC.org/IPSASb/about-IPSASb>

Irwin, T. C. (2020). Accrual accounting and the government's intertemporal budget constraint. *Public Budgeting & Finance*, 40(4), 128–141. <https://doi.org/10.1111/pbaf.12270>

- Ismail, S., Siraj, S. A., & Baharim, S. (2018). Implementation of accrual accounting by Malaysian federal government. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 14(2), 234–247. <https://doi.org/10.1108/JAOC-03-2017-0020>
- Jones, R. (2012). Budgetary accounting in national governments: Anglo versus American accounting. *Financial Accountability & Management*, 28(3), 286–305. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2012.00546.x>
- Jones, R., Lande, É., Lüder, K., & Portal, M. (2013). A comparison of budgeting and accounting reforms in the national governments of France, Germany, the UK, and the US. *Financial Accountability & Management*, 29(4), 419–441. <https://doi.org/10.1111/faam.12022>
- Jorge, S. M., Carvalho, J. B. da C., & Fernandes, M. J. (2008). From cash to accruals in portuguese local government accounting: What has truly changed. *Tékhné - Revista de Estudos Politécnicos*, 6(10), 239–261. [n10a14.pdf](https://doi.org/10.1101/n10a14)
- Jovanović, T., & Vašiček, V. (2020). The role and application of accounting and budgeting information in government financial management process—a qualitative study in Slovenia. *Public Money & Management*, 41(2), 1–8. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1724405>
- Joyce, P. G., & Pattison, S. (2010). Public budgeting in 2020: Return to equilibrium, or continued mismatch between demands and resources? *Public Administration Review*, 70, s24–s32. <https://www.jstor.org/stable/40984095>
- Kartiko, S. W., Rossieta, H., Martani, D., & Wahyuni, T. (2018). Measuring accrual-based IPSAS implementation and its relationship to central government fiscal transparency. *BAR- Brazilian Administration Review*, 15(4). <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2018170119>
- Laegreid, P., Roness, P. G., & Rubecksen, K. (2007). Modern management tools in state agencies: The case of Norway. *International Public Management Journal*, 10(4), 387–413. <https://doi.org/10.1080/10967490701683586>
- Lande, E., & Rocher, S. (2011). Prerequisites for applying accrual accounting in the public sector. *Public Money & Management*, 31(3), 219–222. <https://doi.org/10.1080/09540962.2011.573241>
- Levine, D. M., Berenson, M. L., & Stephan, D. (2000). *Estatística: teoria e aplicações*. LTC, 811.
- Magalhães, F. R., Ferreira, A. da C. S., Santos, C. A. L. dos, & Reis, J. C.H. B. (2013). NBCASP e IPSAS: Uma análise do processo de convergência brasileira sob a ótica do accrual basis accounting. *Revista Brasileira de Contabilidade*, 201, 56–67.

- Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. (2013). *Portaria nº 634, de 19 de novembro de 2013*. Dispõe sobre regras gerais acerca das diretrizes, normas e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a mesma base conceitual. Diário Oficial da União, Seção 1, de 21/11/2013, 20. <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/portal/wp-content/uploads/2013/10/Portaria-STN-n%C2%BA-634-de-19-de-novembro-de-2013.pdf>
- Ministério da Fazenda. (2008). *Portaria MF nº 184, de 25 de agosto de 2008*. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Diário Oficial da União, Seção 1, de 26/08/2008, 24. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/08/2008&jornal=1&pagina=24&totalArquivos=100>
- Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. (2015). *Portaria nº 548, de 24 de setembro de 2015*. Dispõe sobre prazos-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sob a mesma base conceitual. Diário Oficial da União, Seção 1, de 29/09/2015, 24. <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/09/2015&jornal=1&pagina=24&totalArquivos=120>
- Ministério da Saúde. (n.d.). *Sistema Único de Saúde*. <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/sus>
- Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. (2023). *Manual Técnico de Orçamento: MTO 2023 (9ª vers.)*. Ministério do Planejamento e Orçamento. <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2023:mto2023-atual.pdf>
- Ministério Público de Contas. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. (2022). *Processo TC-4137/2022*. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. <https://transparencia.es.gov.br/Comum/PrestacaoContas>
- Naughton, J. P., & Spamann, H. (2015). Fixing public sector finances: The accounting and reporting lever. *UCLA Law Review*, 62(3), 574–620. <http://ssrn.com/abstract=2574308>
- Neves, F. R., & Gómez-Villegas, M. (2020). Reforma contábil do setor público na América Latina e comunidades epistêmicas: Uma abordagem

- institucional. *Revista de Administração Pública*, 54(1), 11–31. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180157>
- Pallot, J. (2001). A decade in review: New Zealand's experience with resource accounting and budgeting. *Financial Accountability & Management*, 17(4), 383–400. <https://doi.org/10.1111/1468-0408.00140>
- Pereira, P. T. (1997). A teoria da escolha pública (public choice): Uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, 32(141), 419–442. <https://www.jstor.org/stable/41011271>
- Pigatto, J. A., Holanda, V. B. de, Moreira, C. R., & Carvalho, F. A. (2010). A importância da contabilidade de competência para a informação de custos governamental. *Revista de Administração Pública*, 44(4), 821–837. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000400004>
- Pindick, R.S., & Rubinfeld, D.L. (2004). *Econometria: Modelos e previsões* (4ª ed.). Elsevier.
- Pollanen, R., & Loiselle-Lapointe, K. (2012). Accounting reform in the government of Canada: Exploratory evidence on accrual accounting adoption and impact. *Financial Accountability & Management*, 28(4), 359–377. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2012.00551.x>
- Polzer, T. & Reichard, C. (2019). IPSAS for European Union member states as starting points for EPSAS: Analysis of the discourses among countries and stakeholders. *International Journal of Public Sector Management*, 33(2/3), 247–264. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2018-0276>
- Sasso, M., & Varela, P. S. (2020). Doze anos de convergência das normas brasileiras às IPSAS: avanços e limites das pesquisas. *Revista Fipecafi de Contabilidade, Controladoria e Finanças*, 1(1), 78–102. <https://ojs.fipecafi.org/index.php/RevFipecafiCCF/article/view/10>
- Secretaria da Fazenda (Sefaz) do Governo do Estado do Espírito Santo. (2021). Notas explicativas demonstrações contábeis 2021. <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/Temp/202104281846464585.pdf>
- Secretaria de Estado de Controle e Transparência. (2022). *Relatório e parecer conclusivo do órgão central do sistema de controle interno – RELOCI*. Portal da Transparência do Poder Executivo do Espírito. <https://transparencia.es.gov.br/Comum/PrestacaoContas>
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2021). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)* (9ª ed.). Ministério da Economia. <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/41943>

- Senado Federal. (2016). *Projeto de lei do Senado nº 229, de 2009*. Estabelece normas sobre finanças públicas (planejamento, orçamento, execução orçamentária e controle), tendo por base o princípio da responsabilidade. Altera dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Revoga a Lei nº 4.320/64. Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3931750&ts=1630412589110&disposition=inline>
- Senado Federal. (2021). *Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia (Instituída pelos Requerimentos nos 1.371 e 1.372, de 2021): Relatório*. Senado Federal. <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2441/>
- Senado Notícias. (2025, Abril 14). Orçamento 2025: quase R\$ 1 trilhão para Previdência e R\$ 245 bilhões para saúde. Agência Senado. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/04/14/orcamento-2025-quase-r-1-trilhao-para-previdencia-e-r-245-bilhoes-para-saude>
- Sousa, R. G. de, Vasconcelos, A. F. de, Caneca, R. L., & Niyama, J. K. (2013). O regime de competência no setor público brasileiro: uma pesquisa empírica sobre a utilidade da informação contábil. *Revista Contabilidade & Finanças*, 24(63), 219–230. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772013000300005>
- Tawiah, V. (2022). The effect of IPSAS adoption on governance quality: evidence from developing and developed countries. *Public Organization Review*, 23, 305-324. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00625-w>
- Tawiah, V. (2023). The impact of IPSAS adoption on corruption in developing countries. *Financial Accountability & Management*, 39(1), 103-124. <https://doi.org/10.1111/faam.12288>
- Tawiah, V., & Soobaroyen, T. (2024). The relationship between the adoption of international public sector accounting standards and sources of government financing: evidence from developing countries. *Accounting Forum* 48(2), 307-330). <https://doi.org/10.1080/01559982.2022.2151073>
- Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. (2020). *Acórdão TC-751/2020-8 – 1ª Câmara*. TCEES. <https://www.ipaci.es.gov.br/site-ipaci/wp-content/uploads/2020/11/Acordao-PCA-2017.pdf>
- Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. (2022b). *Instrução Técnica Conclusiva 02152/2022-6: Produzido em fase anterior ao julgamento*. TCEES. <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/145/InstrucaoTecnicaConclusiva2152-2022-6-1.pdf>
- Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. (2022a). *Relatório Técnico: Contas do Governador do Estado do Espírito Santo (Relatório Técnico 00155/2022-6)*.

TCEES. <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/145/RelatorioTecnico155-2022-6-1.pdf>

Teixeira, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: Uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, 70(4). <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>

Tribunal de Contas da União. (2011). *Acórdão 1147/2011 – PLENÁRIO*. Relatório de auditoria. Relator: Raimundo Carreiro. Processo 018.701/2004-9. TCU. https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1147%2520ANOACORDAO%253A2011%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0

Tribunal de Contas da União. (2012). Acórdão de relação 1517/2012 - Plenário. Representação (REPR). Relatora: Ana Arraes. Processo 003.306/2011-9. TCU. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1517%252F2012/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2>

Tribunal de Contas da União. (2016). Acórdão 786/2016 - Plenário. Prestação de Contas (PC). Relator: Raimundo Carreiro. Processo 009.808/2004-6. TCU. https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1651537/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse

Tribunal de Contas da União. (2017). Acórdão 1483/2017 - Plenário. Tomada de Contas Especial (TCE). Relatora: Ana Arraes. Processo 010.151/2013-3. TCU. https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1483%2520ANOACORDAO%253A2022%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0

Tribunal de Contas da União. (2011). Acórdão nº 11471/2011 – Segunda Câmara. Tipo de processo: Tomada de Contas Especial (TCE). Relator: Marcos Bemquerer. TCU. https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A11471%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. (2016). *Instrução Normativa nº 36, de 23 de fevereiro de 2016*. Dispõe sobre os novos prazos-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis ao Estado e aos municípios, em decorrência da Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015, revoga as Resoluções TC 221/2010, 242/2012, 258/2013 e 280/2014, e dá outras providências. TCEES. <https://essencialgestaopublica.com.br/wp->

content/uploads/in-036-2016-tcees-prazos-para-adocao-de-procedimentos-contabeis-port-stn-548-15.pdf

- Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. (2020). *Instrução Normativa Nº 65, de 3 de novembro de 2020*. TCEES. <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/065-2020-Altera-IN-36-2016.pdf>
- Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. (2016). *Instrução Normativa TC nº 036, de 23 de fevereiro de 2016*. Dispõe sobre os novos prazos-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis ao Estado e aos municípios, em decorrência da Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015, revoga as Resoluções TC 221/2010, 242/2012, 258/2013 e 280/2014, e dá outras providências. Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, de 24/02/2016, 1. <https://essencialgestaopublica.com.br/wp-content/uploads/in-036-2016-tcees-prazos-para-adocao-de-procedimentos-contabeis-port-stn-548-15.pdf>
- Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. (2019). *Acórdão TC- 180/2019 – SEGUNDA CÂMARA*. Processo: 04241/2009-2. Relator: Sérgio Manoel Nader Borges. TCEES. <https://www.tcees.tc.br/jurisprudencia-nova-pesquisa/>
- Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. (2022a). *Relatório Técnico: Contas do Governador do Estado do Espírito Santo* [Relatório Técnico 00155/2022-6]. TCESS. <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/145/RelatorioTecnico155-2022-6-1.pdf>
- Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. (2020a). *Acórdão TC-751/2020-8 – 1ª Câmara*. Processo: 07354/2018-7. Relator: Marco Antônio da Silva. TCEES. <https://www.ipaci.es.gov.br/site-ipaci/wp-content/uploads/2020/11/Acordao-PCA-2017.pdf>
- Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. (2022b). *Instrução Técnica Conclusiva 02152/2022-6*. Processos: 04137/2022-1, 03619/2021-6, 03528/2021-2. Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. TCEES. <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/145/InstrucaoTecnicaConclusiva2152-2022-6-1.pdf>
- Van der Hoek, M. P. (2005). From cash to accrual budgeting and accounting in the public sector: The Dutch experience. *Public Budgeting & Finance*, 25(1), 32–45.
- Vian, T. (2020). Anti-corruption, transparency and accountability in health: concepts, frameworks, and approaches. *Global health action*, 13(sup1), 1694744.
- Wines, G. & Scarborough, H. (2015). Australian government budget balance numbers: The hybrid nature of public sector accrual accounting. *Accounting Research Journal*, 28(2), 120–142. <https://doi.org/10.1108/ARJ-01-2014-0001>

6 CONCLUSÃO GERAL

Esta tese teve como propósito propor um modelo holístico (*insights*) de governança pública, capaz de integrar sistemicamente os principais elementos da administração pública brasileira: orçamento, gestão, desempenho e corrupção. A proposta parte da premissa de que a governança pública deve ser orientada à geração de valor público, conforme preconiza a *International Federation of Accountants* (IFAC, 2014), e que a compreensão das interações entre esses elementos é essencial para o aprimoramento da gestão no setor público.

A escolha por uma abordagem holística decorre da constatação de que modelos tradicionais, frequentemente centrados na conformidade (*compliance*) normativa, mostram-se insuficientes para os desafios contemporâneos da administração pública, especialmente em economias emergentes como o Brasil. A baixa pontuação do país no Índice de Percepção da Corrupção (IPC) e nos indicadores de governança do Banco Mundial (WGI) evidencia a urgência de modelos com capacidade preditiva e confirmatória, que incorporem a corrupção e governança, portanto, nas perspectivas gerencial e de supervisão.

A construção deste modelo exigiu o enfrentamento de desafios metodológicos relevantes, como a complexidade conceitual dos temas e a escassez de dados públicos. Para superá-los, a pesquisa adotou uma abordagem teórica plural, combinando a Teoria da Agência, a Teoria da Escolha Pública (Pereira, 1997), o Novo Institucionalismo, a Teoria do Triângulo da Fraude e a Teoria Geral dos Sistemas. Essa combinação permitiu uma análise abrangente da máquina pública, tanto sob a

ótica gerencial quanto de supervisão. Adicionalmente, a tese se alinha a esforços institucionais recentes, como os Decretos nº 9.203/2017, 10.382/2020 e 11.671/2023, e à tramitação do Projeto de Lei nº 9.163/2017 (Brasil, 2005; 2020; 2023), que visam consolidar uma política nacional de governança pública, reforçando a urgência imposta também pela adesão do Brasil à OCDE.

A pesquisa concentrou-se na Administração Pública Federal, dada sua centralidade na formulação, coordenação e implementação de políticas públicas no país e sua influência sobre entes subnacionais. Essa delimitação garante maior consistência na análise das interações entre governança, orçamento, gestão e corrupção.

Para a construção do modelo holístico, foram utilizados dados empíricos extraídos dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), fonte oficial de fiscalização da gestão pública. A coleta foi realizada por meio de buscas estratégicas na base digital do TCU, utilizando palavras-chave específicas para cada artigo da tese, inspiradas em metodologias de previsão econômica como as de He et al. (2022), Coupé (2018) e Choi & Varian (2012). Cada um dos quatro artigos da tese utilizou um banco de dados próprio, com acórdãos distintos, processados conforme seus objetivos e abordagens teóricas. A análise documental foi estruturada por meio da separação de frases e trechos relevantes, permitindo a extração de variáveis empíricas diretamente relacionadas aos temas investigados, abrangendo fatos geradores entre 1987 e 2024.

A metodologia estatística adotada combinou técnicas avançadas, incluindo:

- Modelagem de Equações Estruturais (MEE);

- Análise de Componentes Principais (PCA);
- Regressão Quantílica;
- Modelos Logit, Probit e Tobit;
- Prais-Winsten para séries temporais.

Essa abordagem robusta permitiu a construção de um indicador de governança pública inovador, que transcende as limitações dos indicadores baseados exclusivamente em percepções. Ao incorporar a experiência institucional acumulada nos acórdãos do TCU, o indicador combina dados objetivos com interpretações qualitativas, oferecendo uma métrica mais contextualizada e aplicável à realidade brasileira.

Os quatro artigos que compõem esta tese oferecem evidências empíricas relevantes sobre os desafios e oportunidades da governança pública no Brasil:

- **Artigo 1:** Evidenciou um desalinhamento crítico entre governança, orçamento, gestão, corrupção e resultados no setor público federal. A desconexão entre essas dimensões compromete o desempenho institucional e afeta especialmente os grupos vulneráveis. Foram identificados entraves como a influência de grupos de interesse, a priorização de programas de curto prazo, a ambiguidade nos objetivos e a limitada participação social.
- **Artigo 2:** Revelou relações não lineares entre variáveis socioeconômicas e governança. A análise por quantis mostrou que o impacto das variáveis depende do nível de governança, exigindo

políticas públicas adaptadas aos diferentes contextos e o uso de técnicas estatísticas sensíveis à heterogeneidade dos dados.

- **Artigo 3:** Identificou o conluio como principal fator associado à ocorrência de fraudes. Instrumentos como convênios e supervisão aumentam a probabilidade de detecção, enquanto o envolvimento de autoridades dificulta a responsabilização. O modelo desenvolvido contribui para a construção de sistemas de gestão de risco ex-ante, com foco em ações proativas.
- **Artigo técnico 4:** Demonstrou que o regime de competência é aplicado de forma parcial em unidades hospitalares públicas, comprometendo seu potencial de transparência, responsabilização e prevenção de fraudes. Isso afeta a qualidade das informações consolidadas no Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) e limita a atuação de gestores e órgãos de controle.

Implicações Práticas: O modelo híbrido proposto oferece subsídios para:

- Identificação e correção de falhas gerenciais e de supervisão;
- Fortalecimento dos sistemas de apoio à decisão;
- Formulação de políticas públicas mais eficazes e transparentes;
- Mitigação de riscos operacionais, desvios de conduta e ineficiências institucionais.
- A transparência, viabilizada pela disponibilização de dados públicos, é destacada como elemento fundamental para ampliar a compreensão sobre

o funcionamento da máquina pública e para elevar os padrões de governança.

Do ponto de vista teórico, esta tese contribui para o avanço da literatura ao integrar, em uma abordagem holística, dimensões tradicionalmente analisadas de forma isolada. Ao capturar as interações complexas entre orçamento, gestão, desempenho, governança e corrupção, o modelo proposto fortalece a construção de uma teoria microeconômica aplicada à administração pública.

Contudo, limitações inerentes à pesquisa são reconhecidas, tais como:

- Possíveis erros de medição e omissão de variáveis relevantes;
- Restrição ao contexto brasileiro e, majoritariamente, ao nível federal, o que limita a generalização dos resultados para outros entes e realidades institucionais;
- A complexidade da corrupção, que frequentemente permanece oculta e impune, impõe desafios à sua completa mensuração.

Esta tese abre diversas possibilidades para investigações futuras, entre elas:

- Expansão do escopo para estados e municípios, abrangendo diferentes áreas de políticas públicas e poderes da República;
- Incorporação de variáveis como participação social, ideologias políticas e governança em rede;
- Adoção de metodologias comparativas entre esferas de governo;
- Estudo do papel de outros atores institucionais na prevenção e combate à corrupção;

- Análise do impacto da tecnologia na implementação de normas contábeis e mitigação de riscos;
- Desenvolvimento de métricas e indicadores de desempenho mais precisos e validados;
- Investigação da correlação entre corrupção, desigualdade social e desenvolvimento econômico;
- Aplicação do modelo holístico em diferentes contextos federativos;
- Avaliação sistemática dos riscos políticos, econômicos e sociais e seus impactos no desempenho dos gestores públicos;
- Estudo dos processos de planejamento estratégico, tático e operacional, com foco na integração dos subsistemas da administração pública;
- Utilização de técnicas de observação participante e não participante para enriquecer a compreensão qualitativa sobre o comportamento de agentes políticos e administrativos.