



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE E
SECRETARIADO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA

JUOCERLEE TAVARES GUADALUPE PEREIRA DE LIMA

UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR
DA ÁFRICA SUBSAARIANA: SUAS CAUSAS E SEUS EFEITOS

FORTALEZA

2013

JUOCERLEE TAVARES GUADALUPE PEREIRA DE LIMA

UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR
DA ÁFRICA SUBSAARIANA: SUAS CAUSAS E SEUS EFEITOS

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração e Controladoria. Orientador: Prof. Dr. Vicente Lima Crisóstomo.

FORTALEZA

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade

-
- L698a Lima, Juocerlee Tavares Guadalupe Pereira de.
Uma análise da efetividade das entidades de fiscalização superior da África subsaariana: suas causas e seus efeitos / Juocerlee Tavares Guadalupe Pereira de Lima – 2013.
163 f.; il., enc.; 30 cm.
- Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2013.
Área de Concentração: Gestão Organizacional.
Orientação: Prof. Dr. Vicente Lima Crisóstomo.
1. Auditoria 2. Tribunais de contas 3. Desenvolvimento econômico 4. Corrupção - África Subsaariana I. Título.

JUOCERLEE TAVARES GUADALUPE PEREIRA DE LIMA

UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR
DA ÁFRICA SUBSAARIANA: SUAS CAUSAS E SEUS EFEITOS

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração e Controladoria. Orientador: Prof. Dr. Vicente Lima Crisóstomo.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Vicente Lima Crisóstomo (Orientador)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Prof.^a Dr.^a Alessandra Carvalho de Vasconcelos
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Prof. Dr. Samuel Façanha Câmara
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

Dedico este trabalho, bem como esta etapa da minha vida pessoal e profissional aos meus pais, Domingos Lima (*IN MEMORIUN*) e Otília Lima, bem como a minha esposa Carliza e a minha filha Aisha, à todos os meus irmãos, especialmente à Eugênia Lima, Danilo Lima e Nilza Lima, que estiveram sempre presentes e cujos incentivos foram essenciais ao longo da minha vida. Dedico também ao meu querido avô, Eugênio Guadalupe (*IN MEMORIUN*).

AGRADECIMENTOS

Ao longo desta minha jornada eu devo agradecimentos à muitas entidades, pessoas e instituições. Agradecimentos estes que não caberiam nesta página e muito menos nesta dissertação de mestrado, pois foram muitos os trajetos em minha vida que enfatizaram a realização desta etapa. Por isso, resumidamente irei aqui especificar os meus sinceros agradecimentos.

Primeiramente a Deus!

À minha família, por me possibilitar este momento de realização pessoal e profissional e por estar sempre comigo, em todos os momentos de minha jornada, dando-me força e coragem para seguir com fé.

Ao Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, por ter me proporcionado experiências profissionais.

Ao Programa do Estudante Convênio de Pós Graduação (PEC-PG), por ter proporcionado aos países em via de desenvolvimento, como é o caso do meu país, São Tomé e Príncipe, a oportunidade de qualificação acadêmica na República Federativa do Brasil, não se esquecendo da Embaixada da República Federativa do Brasil em São Tomé e Príncipe, que me concedeu todo apoio necessário para participar do programa (PEC-PG).

Ao Programa de Pós Graduação em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará (UFC), nas pessoas do Professor Doutor Augusto Cabral e da Professora Doutora Mônica Abreu, por terem acreditado na minha capacidade acadêmica, me concedendo a oportunidade de frequentar o Mestrado do programa.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por ter me agraciado com uma bolsa de estudos, que possibilitou o sustento da minha permanência no mestrado.

Ao meu professor e orientador, Professor Doutor Vicente Lima Crisóstomo, que além de me proporcionar sabiamente uma orientação teórica e metodológica, sempre esteve pronto e disposto, incentivando-me desde o início, até agora no final dessa etapa.

A todos os meus professores, que sempre estiveram presentes com conselhos e sugestões no intuito de engrandecerem e estimularem o meu desenvolvimento tanto pessoal quanto acadêmico.

A todos os meus colegas de turma, que souberam ser amigos e estiveram sempre dispostos a contribuírem no sentido de me apoiar.

Ao meu amigo Adelino Vera Cruz que sempre me incentivou no sentido de ir à busca de uma maior qualificação acadêmica.

Aos meus irmãos e irmãs de raça (comunidade de estudantes universitários africanos em Fortaleza) e, em especial, Bruno Ramos Dias, bem como meus sogros Senhor Carlos Adalberto Celedônio e Dona Ariza Celedônio, bem como meus cunhados, que nunca economizaram esforços no sentido de me apoiarem sempre que necessitei.

Às Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, que me auxiliaram de forma direta e indireta na coleta e interpretação dos dados, contribuindo deste modo, para o avanço de estudos científico-acadêmicos desses tipos de instituições na região.

Enfim, a todos aqueles que estiveram presentes e contribuíram direta e/ou indiretamente para a realização deste trabalho e dessa etapa em minha vida.

Muito obrigado!!!!!!!!!!!!!!!

“A corrupção dos governantes quase sempre começa com a corrupção dos seus princípios” (Charles de Montesquieu).

RESUMO

O continente africano tem sido palco de inúmeros casos de corrupção, motivo pelo qual, estudiosos de economia política, lei e finanças têm procurado entender a persistência desses casos no continente, bem como o seu fator determinante. A literatura defende que as Entidades de Fiscalização Superior (EFS) constituem um “sistema” que tenta detectar, coibir e eliminar a corrupção. EFS são órgãos de direito público de um Estado que, qualquer que seja a sua denominação, forma de constituição e organização, exercem, por meio de lei, a função de controle externo das finanças públicas desse Estado. O estudo tem como objetivo geral identificar os fatores que contribuem para a efetividade das EFS da África Subsaariana e o seu impacto sobre o desenvolvimento econômico e a corrupção. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva quanto ao objetivo e bibliográfica e documental quanto aos meios, com uma abordagem quali-quantitativa, pois utilizou análise de conteúdo como técnica de coleta de dados, e técnicas estatísticas para análise de dados. A amostra da pesquisa é constituída por EFS de 48 países da África Subsaariana. Os resultados do estudo indicam que a efetividade das EFS da África Subsaariana é influenciada pela cultura dos países, com destaque para o legado deixado pela colonização, bem como pela qualidade institucional do governo. Por outro lado, os resultados indicam que a efetividade das EFS influencia o desenvolvimento econômico e contribui para a coibição de atos corruptos na região. O estudo também sugere que embora as EFS possuam garantias constitucionais para a sua independência *de jure*, os países carecem de reformas constitucionais que fortaleçam a relação entre o Poder Legislativo e as Entidades de Fiscalização Superior, de forma a garantir independência *de facto* dessas instituições de controle externo.

Palavras-chave: Teoria da Agência; Legado Colonial; Corrupção; Desenvolvimento Econômico.

ABSTRACT

The African continent has been the scene of numerous cases of corruption, for which reasons, scholars of Economics, law and finance have sought to understand the persistence of the corruption in the continent, as well as its determining factor. The literature argues that Supreme Audit Institution (SAI) constitute a “system” that tries to detect, curb and eliminate corruption in the continent. SAI are bodies governed by public law of a State that, whatever may be their names, form of incorporation and organization, exert, through law, the function of external control of public finances of that State. The study aims to identify the factors that contribute to the effectiveness of the SAI in Sub-Saharan Africa and their impact on economic development and corruption. Methodologically, it is a descriptive and exploratory research regarding the objective, and bibliographical and documental as to the means, which followed a quali-quantitative approach, because content analysis used as a technique of data collection, and statistical techniques for data analysis. The research sample is SAI of 48 countries in Sub-Saharan Africa. The result of the study indicates that the effectiveness of Sub-Saharan Africa SAI is influenced by the culture of the countries, with emphasis on the legacy left by colonization, and by the institutional quality of Government. On the other hand, it the result indicates that the effectiveness of the SAI affects economic development and contributes to the curb corrupt acts in the region. The study also provides evidence that although the SAI have constitutional guarantees for their *de jure* independence, the lack of constitutional reforms that strengthen the relationship between the Legislature and the SAI in order to ensure *de facto* independence of these external control institutions.

Keywords: Agency Theory; Colonial legacy; Corruption; Economic Development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Ciclo de <i>accountability</i> nos modelos <i>Westminster</i> e <i>Board</i>	30
Figura 2. Ciclo de <i>accountability</i> do governo no modelo Napoleônico.....	32
Figura 3. Mapa ilustrativo da divisão geográfica entre o Norte de África e a África Subsaariana.	95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Síntese sobre os requisitos para a qualidade de controle externo	38
Quadro 2. Síntese do efeito esperado do sistema jurídico sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior.....	52
Quadro 3. Síntese sobre o efeito esperado do modelo institucional das EFS sobre a efetividade das EFS.	54
Quadro 4. Síntese sobre o efeito esperado do legado colonial sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior.....	57
Quadro 5. Síntese dos efeitos esperados da maioria religiosa sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.....	59
Quadro 6. Síntese da associação esperada entre os indicadores de qualidade institucional do governo e a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior.	64
Quadro 7. Síntese sobre a associação esperada entre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior e o desenvolvimento econômico	72
Quadro 8. Síntese sobre a associação esperada entre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior e o índice de percepção da corrupção.	75
Quadro 9. Síntese geral das hipóteses e das relações esperadas.	79
Quadro 10. Modelo de avaliação da efetividade de Entidades de Fiscalização Superior, de acordo com Santiso (2007)	80
Quadro 11. Modelo de avaliação da independência das Entidades de Fiscalização Superior, de acordo com Santiso (2007).	82
Quadro 12. Possíveis variáveis explicativas do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana.	86
Quadro 13. Possíveis variáveis afetadas pela efetividade das EFS.....	88
Quadro 14. Amostra da pesquisa.....	96
Quadro 15. Distribuição dos modelos por países.....	98
Quadro 16. Resumo dos resultados e do falseamento das hipóteses.....	150

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Resultado sobre o indicador de independência das EFS da África Subsaariana ...	100
Tabela 2. Resultado sobre do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana.....	114
Tabela 3. Comparação de média de índice de efetividade de EFS entre os países de sistema jurídico de <i>Civil Law</i> e o sistema jurídico de <i>Common Law</i>	117
Tabela 4. Comparação de média de índice de efetividade de EFS entre o modelo <i>Westminster</i> e o modelo Napoleônico.	118
Tabela 5. Comparação de média de índice de efetividade de EFS entre ex-colônias britânicas e ex-colônias de outros países.....	120
Tabela 6. Comparação de média de índice de efetividade de EFS entre os países de maioria religiosa protestante e maioria religiosa de outras religiões.	121
Tabela 7. Estatística descritiva dos indicadores de governança mundial da África Subsaariana (2006-2011).	124
Tabela 8. Matriz de correlação entre o índice de efetividade das EFS e os indicadores de governança mundial.....	125
Tabela 9. Regressão (MQO) do efeito do indicador de <i>Government Effectiveness</i> sobre a efetividade das EFS.	129
Tabela 10. Regressão (MQO) do efeito do indicador de <i>Rule of Law</i> sobre a efetividade das EFS.	130
Tabela 11. Regressão (MQO) do efeito do indicador de <i>Voice and Accountability</i> sobre a efetividade das EFS.	131
Tabela 12. Regressão (MQO) do efeito do indicador de <i>Political Stability</i> sobre a efetividade das EFS.	133
Tabela 13. Regressão (MQO) do efeito do indicador de <i>Regulatory Quality</i> sobre a efetividade das EFS.	136
Tabela 14. Regressão (MQO) do efeito do indicador de <i>Control of Corruption</i> sobre a efetividade das EFS.	138
Tabela 15. Regressão (MQO) do efeito da qualidade institucional do governo sobre a efetividade das EFS.	140
Tabela 16. Estatística descritiva dos indicadores de desenvolvimento econômico da África Subsaariana.	142
Tabela 17. Matriz de correlação entre o índice de efetividade das EFS da África Subsaariana e os indicadores de desenvolvimento econômico.....	143

Tabela 18. Regressão (MQO) do efeito da efetividade das EFS sobre o desenvolvimento econômico.....	144
Tabela 19. Estatística descritiva do Índice de Percepção da Corrupção (2006-2012).....	145
Tabela 20 Matriz de correlação entre o índice de efetividade das EFS e indicador de percepção de corrupção	146
Tabela 21. Regressão (MQO) do efeito da efetividade das EFS sobre a percepção da corrupção.	147

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribuição das EFS da África Subsaariana por modelo	97
Gráfico 2. Nomeação dos responsáveis máximos das EFS da África Subsaariana.....	102
Gráfico 3. Autonomia financeira das EFS da África Subsaariana.....	105
Gráfico 4. Autonomia gerencial das EFS da África Subsaariana.....	109
Gráfico 5. Autonomia administrativa das EFS da África Subsaariana.....	111

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AEDB** – African Election DataBase
- AFROSAI** – *African Organization of Supreme Audit Institutions*
- AGN** – *Auditoria General de la Nación*
- ASOSAI** – *Asian Organization of Supreme Audit Institutions*
- BCSTP** – Banco Central de São Tomé e Príncipe
- CCP** – Comitê de Contas Públicas
- CEO** – *Chief Executive Officer* (Diretor executivo)
- CGR** – *Contraloría General de la República*
- CIA** – *Central Intelligence Agency*
- CPI** – Comissão Parlamentar de Inquéritos
- DFID** – *Department for International Development*
- EFS** – Entidades de Fiscalização Superior
- EUA** – Estados Unidos da América
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- HIPC** – *Heavily Indebted Poor Countries Initiative*
- IBP** – *International Budget Partnership*
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- INCOSAI** – *International Congress of Supreme Audit Institutions*
- INTOSAI** – *International Organization of Supreme Audit Institutions*
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IORC** – *Indian Ocean Rim Commission*
- ISSAI** – International Standards of Supreme Audit Institutions
- MLSTP/PSD** – Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe/Partido Social Democrata
- MQO** – Mínimos Quadrados Ordinários
- OBI** – *Open Budget Index*
- OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ONG** – Organizações Não-Governamentais
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PEFA** – *Public Expenditure Financial Accountability*
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SADC – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SAI – Supreme Audit Institution

SNI – Sistema Nacional de Integridade

TCU – Tribunal de Contas da União

UA – União Africana

UN – *United Nations*

UNDP – *United Nations Development Programme*

US\$ – *United State Dollar*

VOA – *Voice of America*

WGI – *WorldWide Governance Indicator*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
1.1	Considerações iniciais.....	18
1.2	Questão da pesquisa.....	21
1.3	Objetivos	21
1.3.1	<i>Objetivo geral.....</i>	<i>21</i>
1.3.2	<i>Objetivos específicos</i>	<i>21</i>
1.4	Justificativa.....	22
1.5	Estrutura geral do trabalho	23
2	ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR (EFS)	25
2.1	Modelos de EFS.....	26
2.2	Tipos de controle.....	33
2.3	Tipos de auditoria	35
2.4	Requisitos da qualidade do controle exercido pelas EFS	38
2.4.1	<i>Independência</i>	<i>39</i>
2.4.2	<i>Financiamento adequado e pessoal qualificado.....</i>	<i>42</i>
2.4.3	<i>Ambiente de apoio.....</i>	<i>43</i>
3	A TEORIA DA AGÊNCIA E AS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR .	46
4	DETERMINANTES DA EFETIVIDADE DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR (EFS).....	50
4.1	Fatores culturais	50
4.1.1	<i>Sistema jurídico.....</i>	<i>51</i>
4.1.2	<i>Legado colonial.....</i>	<i>55</i>
4.1.3	<i>Maioria religiosa.....</i>	<i>58</i>
4.2	Qualidade de governança pública	60
5	EFEITOS DA EFETIVIDADE DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR (EFS)	68
5.1	Efeitos sobre o desenvolvimento econômico	68
5.2	Efeitos sobre a percepção da corrupção	73
6	METODOLOGIA	76
6.1	Enquadramento metodológico.....	76
6.2	Procedimentos metodológicos	77
6.3	Operacionalização das variáveis.....	79

6.3.1	<i>Índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior</i>	80
6.3.2	<i>Variáveis explicativas do índice de efetividade das EFS</i>	84
6.3.3	<i>Variáveis influenciadas pelo índice de efetividade das EFS</i>	87
6.4	Modelos econométricos	88
6.4.1	<i>Estimador de índice de efetividade das EFS</i>	88
6.4.2	<i>Estimador de desenvolvimento econômico da África Subsaariana</i>	92
6.4.3	<i>Estimador de corrupção na África Subsaariana</i>	93
6.5	Amostra	94
7	RESULTADOS	97
7.1	Índice de efetividade das EFS da África Subsaariana	97
7.2	Determinantes da efetividade das EFS da África Subsaariana	116
7.2.1	<i>Comparação de média do índice de efetividade das EFS entre grupos de aspectos culturais</i>	117
7.2.2	<i>Correlação entre o índice de efetividade das EFS e os indicadores da qualidade institucional do governo</i>	124
7.2.3	<i>Influência de fatores culturais e de qualidade institucional do governo sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana</i>	128
7.3	Efeitos da efetividade das EFS da África Subsaariana	141
7.3.1	<i>Efeito do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana sobre o desenvolvimento econômico</i>	141
7.3.2	<i>Efeito do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana sobre a percepção da corrupção</i>	145
8	CONCLUSÃO	151
8.1	Considerações finais	151
8.2	Contribuições	153
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155

1 INTRODUÇÃO

1.1 Considerações iniciais

Em algumas democracias de longas datas, a escolha do desenho constitucional foi feita há mais de 200 anos. Em contraste, muitos países do terceiro mundo iniciaram o processo de democratização no final da década de 1980, dando lugar às novas constituições e novas legislações inerentes às reformas políticas e de gestão das finanças públicas (LIENERT, 2004).

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), preocupados principalmente com o nível de pobreza e os altos níveis de endividamento que os países do terceiro mundo apresentavam, participaram ativamente no processo de reestruturação das políticas e governança desses países. Uma das contribuições desses dois organismos internacionais foi a criação, no ano de 1996, de um projeto denominado *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC), para fazer face ao problema da dívida externa dos países pobres fortemente endividados (BUTTE; THUGGE, 1997). A iniciativa HIPC tem funcionado como um catalisador de alterações de largo alcance nos processos associados com a assistência ao desenvolvimento. Funcionou também como elemento propulsor do processo da estratégia de redução da pobreza que visa ajudar os países mais pobres a melhorar a sua gestão, transparência e responsabilização promovendo, ao mesmo tempo, o controle pelo próprio país das estratégias de redução da pobreza (SERRA, 1998).

No contexto específico da África Subsaariana¹, o resultado das reformas implantadas no começo da década de 1990 mudou o panorama político da região, com resultados significativos, muitos deles, em direção ao maior pluralismo e democracia. Além disso, nos países onde não houve guerras civis pós-independência, houve ampla tendência para um rápido crescimento econômico, a partir de 1995 (NDULU; O'CONNELL, 1999). Essas mudanças políticas fizeram com que alguns países africanos se tornassem palcos de oportunidades, com tendências econômicas positivas, resistência às crises globais, e uma melhor gestão pública, sendo vistos como a nova fronteira para os que buscam parcerias de comércio exterior (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011).

¹No presente trabalho, África, continente africano e África Subsaariana são mencionados como sinônimos, ou seja, não se insere na pesquisa os países do Norte da África. Essa abordagem sobre a África é comum na literatura, de forma a diferenciar a África Subsaariana do Norte da África, que por sua vez é classificado no mesmo grupo de países do Oriente Médio, por suas semelhanças políticas, religiosas, econômicas e étnicas, formando um mundo predominantemente islâmico (GUSTAVSON, 2012).

Apesar dessa tendência positiva, muitos países africanos ainda enfrentam enormes problemas de infraestrutura e apresentam capacidades institucionais deficientes, o que faz com que dependam de ajudas externas para o desenvolvimento (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011).

Organismos internacionais, bem como países desenvolvidos e potenciais doadores e financiadores de países mais pobres têm-se preocupado, cada vez mais, com o fracasso das reformas de alguns desses países africanos (SANTISO, 2007; EUROPEAN UNION, 2010). Um dos aspectos levados em consideração na reforma da gestão das finanças públicas é o fortalecimento dos organismos de controle externo das finanças públicas, mais precisamente as Entidades de Fiscalização Superior (EFS) (WORLD BANK, 2001). Essas entidades são órgãos do poder público, que têm a incumbência de fiscalizar a legalidade e regularidade da gestão financeira e da contabilidade pública, contribuindo assim para a boa governança pública (INTOSAI, 2005).

As Entidades de Fiscalização Superiores (EFS) de países em vias de desenvolvimento têm um papel fundamental no reforço da gestão das finanças públicas, através de aplicação de disciplina fiscal e efetivação de responsabilidade financeira, o que contribui para coibir os atos de corrupção que assolam esses países (SANTISO, 2007), pois a literatura internacional tem apontado a corrupção como um dos maiores desestabilizadores da economia do terceiro mundo.

No contexto das estratégias de redução da pobreza na África Subsaariana, a função das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) no ciclo de prestação de contas (*accountability*) do governo tem aumentado a importância e a relevância dessas instituições na região (WANG; RAKNER, 2005), uma vez que são órgãos cruciais para a avaliação do uso dos recursos públicos (LEVY, 2004; DUREVALL; ERLANDSSON, 2005). Nessa perspectiva, organismos internacionais, como o Banco Mundial e a União Europeia, têm avaliado o desempenho da gestão das finanças públicas, bem como a transparência desses países, tendo como um dos requisitos de boa gestão, a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior (BANCO MUNDIAL, 2005; IBP, 2011; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2012).

Estudos sobre o desempenho da gestão das finanças públicas levados a cabo pelo Banco Mundial e União Europeia, através da metodologia PEFA² no contexto específico da África Subsaariana, indicam pouca eficácia das EFS da região, apesar de estarem dotadas de medidas legais que garantam a sua independência institucional, fator este, considerado pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), como crucial para a efetividade das mesmas.

A fraca efetividade das entidades de controle das finanças públicas dos países africanos tem preocupado os potenciais doadores desses países, uma vez que a maior parte dos recursos é alvo de atos de corrupção burocrática. Os recursos são derivados de doações internacionais e financiamentos externos (SEIBERT, 2002), e muitas das vezes, desviados para financiar atos de corrupção política (MBAKU, 2007). Assim, desde o final da década de 1980, os potenciais doadores, por intermédio de organismos internacionais têm procurado encontrar melhores formas de alocar os recursos públicos nesses países, uma vez que chegaram à conclusão de que uma das maiores causas do desvio dos recursos doados é por ineficiência, ou inexistência de organismos de controle externo (COLLIER, 2000; FONSECA; SANCHEZ, 2001; SEIBERT, 2002; DORONTISKY; FLOYD, 2004; EL-NAFABI, 2010).

Assim, o continente africano tem sido palco de inúmeros casos de corrupção, motivos pelos quais, estudiosos de economia política, lei e finanças têm procurado entender a persistência desses casos no continente, bem como o seu fator determinante (LA PORTA, 1999; COLLIER, 2000; PERSSON, 2005; MBAKU, 1996; 2000; 2007; 2008). Entretanto, não há um consenso na literatura sobre o motivo pela qual a África Subsaariana tem sido a região mais afetada pelo índice de corrupção (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2012). A literatura defende que as Entidades de Fiscalização Superior constituem um “sistema” que tenta detectar, coibir e eliminar a corrupção que assola o continente africano.

Muitos países africanos, com ajuda de supervisão internacional, têm reforçado as suas bases legais para permitir que as EFS fiscalizassem a execução do orçamento público, de

² *Public Expenditure and Financial Accountability* (Despesa Pública e Responsabilidade Financeira) trata-se da metodologia utilizada pelo Banco Mundial e a União Europeia para avaliar a gestão das finanças públicas de países pobres ou emergentes, membros da Organização das Nações Unidas (ONU). A metodologia PEFA compreende 28 indicadores, sendo um destes indicadores diretamente relacionado com o exercício das EFS's. Trata-se do indicador PI-26 – Escopo, natureza, e acompanhamento da auditoria externa, que avalia três fatores: i) Escopo/natureza da auditoria realizada, incluindo a aderência a padrões de auditoria; ii) Oportunidade de encaminhamento de relatórios de auditoria ao Poder Legislativo; e iii) Evidência de acompanhamento em recomendações de auditoria (*follow up*) (BANCO MUNDIAL, 2005; EUROPEAN UNION, 2010).

forma independente, e divulgassem os resultados. Porém, na prática, o impacto tem sido limitado por três principais motivos. Primeiro, devido ao próprio sistema de contabilidade pública, que são muitas vezes imprecisos na prestação de contas, cobrem apenas uma parte das despesas públicas, e são disponibilizados apenas após meses, às vezes, anos de atrasos. Segundo, devido à insuficiência de recursos financeiros e humanos das próprias Entidades de Fiscalização Superior, o que limita a base de competências para fazer o seu trabalho de uma forma eficaz. Terceiro, devido à fraca capacidade do controle legislativo (LEVY, 2004).

Estudos de Wang e Rakner (2005), Gustavson (2012) e Isaksson e Bigsten (2012) corroboram com Levy (2004). Porém, esses estudos são conduzidos de forma isolada, mostrando casos específicos de cada país, objeto de estudo, fator este que não explica, no contexto geral, os fatores determinantes da efetividade das Entidades de Fiscalização Superior na África Subsaariana. O presente estudo pretende abordar de forma generalizada os aspetos que contribuem para a efetividade das EFS da África Subsaariana, bem como o impacto sobre o desenvolvimento econômico e a corrupção da região. Outrossim, pelo que se sabe, o estudo se difere ainda dos demais, por testar empiricamente a relação entre os fatores culturais da África Subsaariana e as EFS da região.

1.2 Questão da pesquisa

A pesquisa procurou responder ao seguinte questionamento: Quais os fatores que contribuem para a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, e qual o seu impacto sobre o desenvolvimento econômico e a corrupção dos países?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

O estudo teve como objetivo geral identificar os fatores que contribuem para a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana e o seu impacto sobre o desenvolvimento econômico e a percepção da corrupção.

1.3.2 Objetivos específicos

Para consecução do objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar o índice de efetividade das EFS;
- b) Identificar os fatores explicativos da efetividade das EFS; e
- c) Identificar os efeitos da efetividade das EFS.

1.4 Justificativa

A relevância do estudo deve-se à importância das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) no processo de gestão das finanças públicas e combate à corrupção. O estudo contribuirá para a literatura sobre o controle da gestão das finanças públicas no continente africano, bem como na abertura de discussões para estudos posteriores.

A importância da pesquisa, ainda, está em obter-se uma visão geral sobre o funcionamento desse tipo de instituição no continente africano, bem como as suas principais características como a independência em relação aos Poderes Executivo e Legislativo, autonomia financeira administrativa e gerencial, forma de alocação de recursos, bem como o *enforcement*³ das suas decisões. Além disso, a pesquisa se justifica pela relativa escassez de publicações referentes ao tema, tendo como foco a África Subsaariana, uma vez que a literatura que discorre sobre o assunto em pauta, em sua maioria, trata das Entidades de Fiscalização Superior africanas, mostrando casos isolados (WANG; WALKNER, 2005; GUSTAVSON, 2012; ISAKSSON; BIGSTEN, 2012), ou em conjunto com EFS de outros continentes (BLUME; VOIGT, 2011).

Outro aspecto relevante da presente pesquisa é que pouco se sabe sobre a influência de aspectos culturais sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior. A literatura mostra influência significativa desses aspectos sobre o índice de corrupção (TREISMAN, 2000; PERSSON, 2005) e a efetividade do governo (LA PORTA et al., 1999). Por outro lado, aspectos culturais do continente africano têm sido apontados pela literatura internacional como sendo as principais causas de instabilidade política, golpes de estado e guerras civis. Fatores esses que têm impactos negativos sobre a efetividade de um Estado democrático de direito (NDULU; O'CONNELL, 1999; HUMPHREYS, 2005; KIEH, 2009).

Nessa ordem de ideias, o estudo baseia-se na literatura de economia política e de lei e finanças para abordar as influências que os aspectos culturais e a qualidade institucional do governo podem exercer sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, bem como o impacto da efetividade dessas entidades sobre o desenvolvimento econômico e a corrupção na região. Outrossim, até onde se tem conhecimento, o presente trabalho pode ser o primeiro que tenta explicar, concomitante a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, através de características culturais do continente, bem como a influência que as EFS podem exercer

³ Na literatura sobre o controle externo das finanças públicas, o *enforcement*, ou o poder de *enforcement*, consiste em poderes legais de fazer cumprir as recomendações de auditoria e impor sanções (SANTISO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011).

sobre o desenvolvimento econômico e a corrupção da região. Assim, o estudo poderá contribuir para reflexões acadêmicas e políticas sobre a importância da ação das Entidades de Fiscalização Superior.

Para a condução do estudo, tendo em conta a multidisciplinaridade em que o mesmo se insere, o mesmo foi estruturado em seis capítulos, que serão apresentados na seção seguinte.

1.5 Estrutura geral do trabalho

O trabalho se inicia com a introdução, na qual se contextualiza o assunto pesquisado, justificando a elaboração do estudo. Nessa seção também se evidencia o problema da pesquisa, os objetivos geral e específicos, bem como se apresenta uma breve descrição sobre a divisão do trabalho.

No capítulo dois, apresenta-se a fundamentação teórica sobre as Entidades de Fiscalização Superior (EFS), baseada na literatura nacional e internacional, sendo o mesmo dividido em quatro seções na qual se discorre sobre o conceito e o histórico desse tipo de instituição no mundo, os seus modelos, os tipos de controle, os tipos de auditorias exercidos, bem como os requisitos da qualidade de controle exercido por essas entidades.

No terceiro capítulo, aborda-se a relação entre as Entidades de Fiscalização Superior e a sociedade, através da teoria da agência.

No capítulo quatro, fundamenta-se teoricamente o presente estudo a fim de formular as hipóteses sobre os possíveis aspectos culturais e de qualidade institucional do governo que podem influenciar a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.

No capítulo cinco, fundamenta-se teoricamente o estudo a fim de formular as hipóteses sobre as possíveis influências que a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana pode exercer sobre o desenvolvimento econômico e a corrupção na região.

O sexto capítulo comporta a metodologia do estudo, o qual está dividido em cinco seções: na primeira apresenta-se o enquadramento metodológico, na segunda os procedimentos metodológicos utilizados para consecução do objetivo geral do trabalho; na terceira detalha-se a operacionalização das variáveis que foram utilizadas no estudo; na quarta os modelos econométricos utilizados no estudo; e na quinta apresenta-se a amostra da pesquisa.

No sétimo capítulo apresenta-se os resultados do estudo. O mesmo está dividido em três seções. Na primeira, apresenta-se o resultado sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África subsaariana, na segunda o resultado sobre as causas da efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, e na terceira o resultado sobre o efeito da efetividade das Entidades de Fiscalização Superior sobre o desenvolvimento econômico e corrupção no continente.

Por fim, no oitavo capítulo são evidenciadas as conclusões e as discussão dos resultados encontrados, bem como são destacadas as principais contribuições do estudo.

2 ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR (EFS)

Entidades de Fiscalização Superior são órgãos de direito público de um Estado que, qualquer que sejam suas denominações, forma de constituição e organização, exercem, por meio de lei, a função de controle externo, ou auditoria pública desse Estado (INTOSAI, 2005).

Não existe um consenso na literatura quanto ao primeiro registro de uma entidade com esse tipo de característica (POLLIT; SUMMA, 1999; SIQUEIRA, 1999; ASOSAI, 2006). Pollit e Summa (1999) e Siqueira (1999) defendem que a primeira entidade pública com características de uma EFS começou pelo mundo no início do século XIV, mais precisamente na Inglaterra, no ano de 1314, o qual foi denominado de “*The UK National Audit Office*”, em seguida, na França em 1318 com o surgimento do “*Cour des Comptes de France*”, e na Holanda no ano de 1386 com o surgimento de “*The Dutch Algemene Rekenkamer*”.

De acordo com a Organização Asiática das Entidades de Fiscalização Superior (ASOSAI), a história desse tipo de entidade, começou no ano de 992 depois de Cristo, na era da Dinastia Song na China, quando foi criado o *Royal Audit Court* (Tribunal Real de Auditoria), o qual tinha incumbências semelhantes às de uma EFS contemporânea, sendo a primeira vez que o termo "auditoria" foi utilizado para denominar um organismo de direito Público (ASOSAI, 2006).

As Entidades de Fiscalização Superior têm um papel crucial na avaliação do uso dos gastos públicos. Geralmente as EFS são órgãos independentes dos Poderes Executivo e Legislativo, e reportam seus pareceres sobre as contas do governo, diretamente ao Poder Legislativo, promovendo a ordem econômica e financeira, bem como a melhora da prestação de contas e da transparência do governo (DUREVALL; ERLANDSSON, 2005; SANTISO, 2007; LIU; LIN, 2012).

A existência de um órgão independente de controle externo das finanças públicas reforça a capacidade do Poder Legislativo de monitorar as ações delegadas ao executivo, no que tange à gestão das finanças públicas. Portanto, as EFS avaliam a fidedignidade dos demonstrativos financeiros do governo, bem como o grau de eficiência, eficácia e a economicidade em que o orçamento público foi executado (FUNNEL, 1997).

Khan e Chowdhury (2008) corroboram com Funnel (1997) argumentando que os relatórios emitidos pelas EFS têm objetivo de emitir um parecer sobre a execução das

despesas públicas, prezando pelo custo-benefício na utilização dos recursos públicos, bem como a sua integridade. O objetivo é coibir atos de corrupção e garantir a melhor utilização possível das finanças do erário, ou seja, gastar sem o mínimo de irregularidade e desperdícios, e que tais gastos resultem em menores custos e maiores benefícios para os cofres públicos.

Kosmo (2012) apontou três principais vantagens de criação de uma Entidade de Fiscalização Superior:

a) EFS é um componente-chave da gestão das finanças públicas. EFS constitui um catalisador para a melhoria contínua em gestão das finanças públicas, reforça o desempenho do governo, bem como contribuiu para a redução de oportunidades de corrupção;

b) EFS fortalece a relação estado-eleitorado. Entidades de Fiscalização Superior eficazes, com o necessário grau de independência em relação ao Poder Executivo estão numa posição ímpar para contribuir para o fortalecimento da relação estado-eleitorado, emitindo pareceres independentes sobre a execução orçamentária, dando legitimidade e transparência na prestação de contas do governo; e

c) EFS contribuem para a gestão dos riscos fiduciários dos fundos alocados pelas comunidades internacionais doadoras. Quando os fundos são canalizados diretamente no orçamento público, os doadores dependem da efetividade das EFS para garantir que os recursos aplicados sejam utilizados para os fins que se destinam e que alcancem os resultados esperados.

Apesar de as Entidades de Fiscalização Superior terem a incumbência de controlar a execução de gastos públicos, elas se deferem em termos de arranjos institucionais, formando três modelos distintos. A seguinte subseção apresentará as abordagens da literatura quanto à diferença entre os modelos.

2.1 Modelos de EFS

De acordo com World Bank (2001) existem três modelos de EFS: *Napoleonic* (Napoleônico, ou de origem francesa), *Westminster* (origem inglesa), e *Board* (Conselhos). No modelo Napoleônico, as EFS's são chamadas de Tribunais de Contas ou Câmara de Contas, enquanto que no modelo *Westminster* são chamados de Auditoria-Geral ou Controladoria-Geral. Já no que toca ao modelo de Conselhos, a denominação das EFS's, variam, pois umas são chamadas de Conselhos de Auditoria outras de Conselhos de Contas.

As instituições que seguem o modelo Napoleônico, ou seja, os Tribunais de Contas, normalmente têm características dos Tribunais Judiciais (Poder Judiciário), e detêm

autoridade, tanto judicial, como administrativa. Em geral, os Tribunais de Contas são independentes do Executivo e do Legislativo e podem fazer julgamentos das contas públicas em conformidade com os regulamentos e as leis do país (DYE; STAPENHURST, 1998; WORLD BANK, 2001). O modelo é seguido em países latinos da Europa, como França, Itália, Espanha e Portugal, bem como na Turquia, alguns países da América Latina como o caso do Brasil⁴, e em países africanos de língua oficial francesa como Benin e Gana, e de língua oficial portuguesa, como Angola, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe.

No modelo *Westminster*, as EFS, em geral, são órgãos independentes e reportam as suas atividades ao Poder Legislativo. Compostos por auditores profissionais e técnicos com acentuado grau de *expertise*, as Auditorias-Gerais emitem relatórios periódicos sobre as atividades do governo, porém com menos ênfase em conformidade legal, comparando com os emitidos pelos Tribunais de Contas, ou seja, não atende a nenhuma função judicial. Porém, quando houver necessidade, as recomendações podem ser passadas às autoridades competentes para ações futuras (WORLD BANK, 2001). O modelo é adotado em países como Austrália, Canadá, Índia, Reino Unido, e muitos outros países do Caribe e da África Subsaariana de língua oficial inglesa, como Antilhas Holandesas e Cuba, e Namíbia e Botsuana, respectivamente.

No modelo *Board*, prevalecente em países asiáticos, como Indonésia, Japão e República da Coreia, as EFS's são independentes dos Poderes Executivo e Legislativo, e como o modelo *Westminster*, analisam as receitas e despesas do governo e reportam ao Poder Legislativo (WORLD BANK, 2001).

Ribeiro (2002), Souza (2009) e Olivieri et al. (2011) corroboram com o World Bank (2001) quanto aos diferentes modelos de EFS's, porém apenas as dividem em dois grandes modelos: os Tribunais de Contas e as Controladorias (Controladoria-geral, Auditoria-Geral e Conselho de Auditoria). Na verdade os autores consideram apenas o modelo Napoleônico e o Modelo *Westminster*, uma vez que o modelo *Board* é uma forma híbrida dos dois modelos e não possui função judicial.

De acordo com a INTOSAI (2001) não há um modelo institucional ideal de EFS que possa ser identificado como parâmetro universal pelo fato de haver uma variabilidade nos arranjos institucionais que têm sido adotados com êxito em contextos e tradições históricas

⁴ No caso específico do Tribunal de Contas da União (TCU), apesar de o mesmo apresentar características dos Tribunais Judiciais, pela forma de nomeação dos magistrados e julgamento sobre a utilização do dinheiro público, o mesmo funciona como um órgão auxiliar do Poder Legislativo, uma vez que o controle externo é da incumbência do Legislativo (BRASIL, 1988).

distintas de cada país, como o legado colonial. Entretanto, a literatura tem discutido sobre as principais características de cada um desses modelos, que podem ou não contribuir para um efetivo controle externo das finanças públicas (EVANS, 2008; SOUZA, 2009; BLUME; VOIGT, 2011).

Evans (2008) pontua que cada modelo tem o seu potencial para o efetivo controle das finanças públicas. No modelo inglês, o poder concentra-se na posição do Auditor Geral, e a capacidade da instituição de combater a corrupção depende da autoridade do seu comando, bem como a sua independência em relação a outras instituições sujeitas a sua jurisdição. No modelo francês, os agentes do governo são muitas vezes responsabilizados pessoalmente pelos pagamentos ilegais ocorridos. Colocando a responsabilidade individual sobre os agentes do governo, pode ser garantido o uso adequado dos recursos, impedindo práticas corruptas. No modelo *Board*, existe certa variação nas abordagens de auditoria no próprio colegiado ou através dos seus membros, o que pode ajudar as EFS a coibir a corrupção.

Souza (2009) argumenta que os tribunais de contas, apesar de serem tribunais administrativos, possuem prerrogativas e tradições tipicamente judiciais, o que lhes confere o poder coercitivo e jurisdicional quanto às decisões adotadas no âmbito administrativo e procedimentos de tendência judicial.

As Entidades de Fiscalização Superior do modelo *Westminster* são órgãos tipicamente administrativos de decisão monocrática sob regime de mandato e destituídos de poder jurisdicional coercitivo, o que as tornam em tese, totalmente dependentes de um poder que possa conferir-lhes grau mínimo de poder de coerção. Caracterizam-se pela predominância do controle consultivo ou opinativo, embora desempenhem funções típicas de fiscalização, consulta ou ouvidoria (SOUZA, 2009).

Blume e Voigt (2011) corroboram com Souza (2009) argumentando que o poder de *enforcement* das EFS do modelo *Westminster*, depende do Poder legislativo, uma vez que os relatórios são emitidos ao Comitê de Contas Públicas (CCP) do Poder Legislativo, que, por sua vez, analisa e toma as diligências cabíveis ao cumprimento das recomendações emitidas pelas EFS. Geralmente o presidente do CCP é um membro da oposição, e com reconhecida experiência em auditoria financeira, uma vez que o foco do modelo é sobre os aspectos financeiros, diferente de o modelo Napoleônico, cujo foco é sobre a legalidade.

O modelo *Board* se assemelha ao modelo *Westminster*. A principal diferença é que o *Westminster* é dirigido por uma única pessoa, o que lhe confere poder de decisão

unilateral, enquanto o modelo *Board* é dirigido por um colegiado, que por sua vez, pode ter um presidente do colegiado (BLUME; VOIGT, 2011). A atribuição que distingue o modelo *Board* do modelo *Westminster*, assemelha-o do modelo Napoleônico, uma vez que o mesmo também toma suas decisões em colegiado. Entretanto Melo (2007) distingue esses dois modelos em termos de composição do colegiado. No modelo Napoleônico o colegiado é formado por juízes conselheiros, o qual é presidido por um dos seus membros. Como magistrados, estes últimos gozam de estabilidade garantida por lei. A estabilidade conferida aos juízes é maior do que aquela gozada pelos auditores que constituem o colegiado do modelo *Board*, devido ao instituto de vitaliciedade dos membros do colegiado.

De acordo com Morin (2011) decisão tomada em colegiado consiste em uma disciplina intelectual no sentido de que todas as partes envolvidas no processo de efetivação de responsabilidade financeira ajam de forma imparcial. É notório que este atributo, presente em modelos Napoleônico e *Board*, serve como uma disciplina poderosa que pode salvaguardar a credibilidade do exercício de controle das finanças públicas. Quando se trata de decisões tomadas unilateralmente, a “imparcialidade” do parecer sobre a execução do orçamento público é questionada.

Blume e Voigt (2011) corroboram com Morin (2011), entretanto ressaltam que a tomada de decisão em colegiado pode ter vantagem e desvantagem: a vantagem é que o resultado do trabalho não é dependente de uma única pessoa e a desvantagem é que a estrutura do colegiado pode fazer a tomada de decisões complicada e lenta, o que pode levar a certo atraso na emissão dos relatórios bem como no poder de *enforcement*.

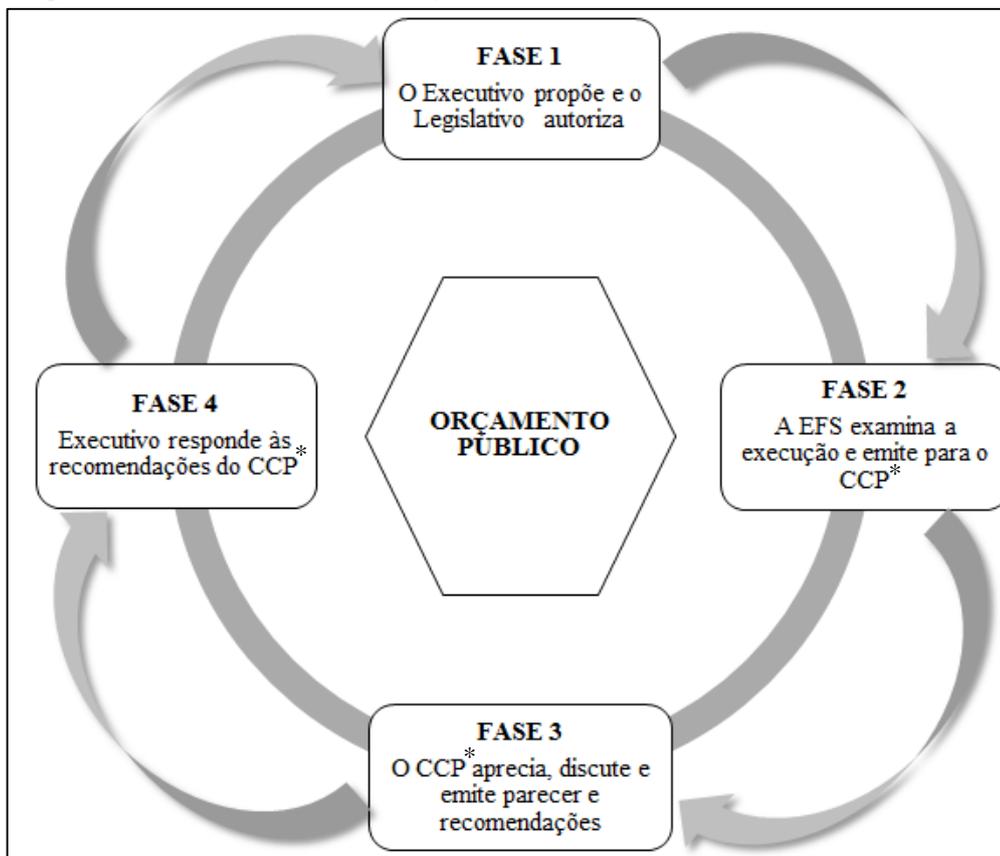
Para Olivieri et al. (2011), a principal diferença entre os modelos é o fato de que as Entidades de Fiscalização Superior que seguem o modelo *Napoleônico* têm autoridade administrativa e jurídica, e são capacitadas para decidir sobre o cumprimento das normas legais por parte do governo, enquanto que as dos demais modelos analisam os gastos públicos e reportam ao Parlamento, sendo posteriores decisões sobre punições, da competência do Poder Legislativo, mais precisamente do Comitê de Contas Públicas (CCP).

Liu e Lin (2012) corroboram com Olivieri et al. (2011) e ressaltam ainda que as EFS que seguem modelo Napoleônico têm atribuições mais extensas, pois além de detectar e relatar as irregularidades, têm incumbência de julgar as contas dos agentes públicos e impor sanções administrativas e penais sobre os que violarem as leis e regulamentos sobre finanças públicas. Essas prerrogativas, segundo Kayrak (2008) dão às EFS do modelo Napoleônico

vantagens na identificação de mais casos de corrupção, uma vez que com o julgamento de contas pode chegar a mais evidências que não foram apuradas ao longo das auditorias.

Embora as disposições constitucionais e modelos organizacionais variem de país para país, as Entidades de Fiscalização Superior (EFS) têm objetivos comuns: auxiliar o Poder legislativo na fiscalização da execução do orçamento público; e contribuir para a prestação de contas (*accountability*) do governo. A Figura 1 ilustra o ciclo de *accountability* envolvendo os modelos *Westminster* e *Board*.

Figura 1. Ciclo de *accountability* nos modelos *Westminster* e *Board*



*Comitê de Contas Públicas (CCP) do Poder Legislativo

Fonte: Adaptado de DFID (2004).

Como se pode observar na Figura 1, a fase 1 compreende o auto de aprovação da proposta do orçamento público no qual o Poder Legislativo aprecia toda a legalidade da previsão das receitas e fixação das despesas proposta pelo Poder Executivo, que posteriormente se transforma na Lei Orçamentária Anual, que deve servir de base para a execução do orçamento do exercício econômico competente.

Na fase 2, após a execução do orçamento, e a elaboração dos respectivos demonstrativos financeiros de todos departamentos governamentais, bem como o do governo

central, a EFS audita as contas e emite um parecer sobre a fidedignidade dos demonstrativos financeiros, considerando a ocorrência ou não de erros formais e a existência ou não de autorizações legais para as transações efetuadas. O parecer é emitido, junto às respectivas contas, ao Comitê de Contas Públicas (CCP) do Poder Legislativo.

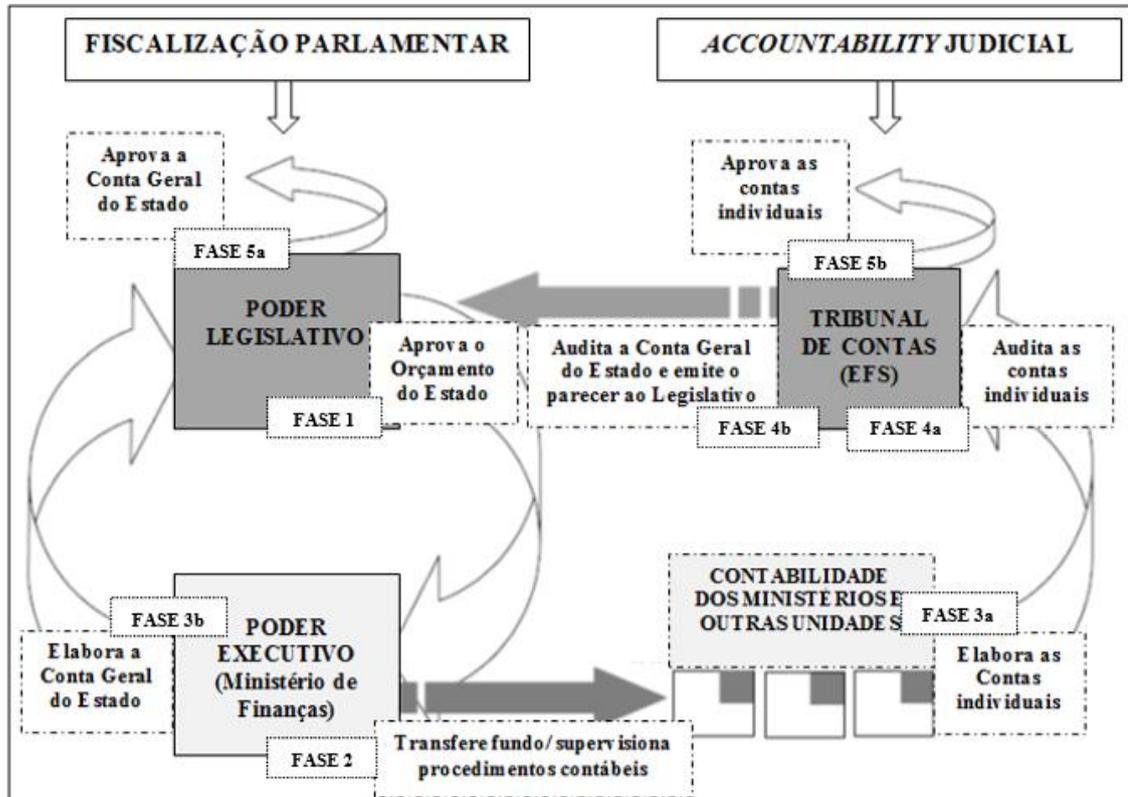
Na Fase 3, o CCP aprecia as contas do governo, bem como o parecer emitido pela EFS, discute nas sessões parlamentares e emite seu próprio relatório ao Poder Executivo contendo parecer e recomendações necessárias, a fim de mitigar eventuais danos causados ao erário. Por outro lado o CCP pode ainda investigar por conta própria, ou por intermédio da EFS algum caso específico que suscite esclarecimentos mais profundos.

Na fase 4, o Poder Executivo, por força de lei, deve responder às recomendações solicitadas pelo CCP, podendo sofrer sanções por parte do Poder Legislativo.

Como pode ser observado na figura 1, o poder de *enforcement* das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) dos modelos *Westminster* e *Board*, depende do Poder Legislativo. Entretanto, a literatura defende que o envolvimento com Poder Legislativo, torna o processo de prestação de contas mais transparente, uma vez que o mesmo é discutido no Parlamento, e é mais facilmente levado à mídia, e conseqüentemente ao clamor público, podendo surgir pressões da sociedade civil (DFID, 2005; MELO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011).

A Figura 2 ilustra como funciona o processo de *accountability* no modelo Napoleônico.

Figura 2. Ciclo de *accountability* do governo no modelo Napoleônico



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de DFID (2004).

Como pode ser observado na Figura 2, o ciclo de *accountability* do governo no modelo Napoleônico se inicia no Poder Legislativo (FASE 1), quando o mesmo autoriza o orçamento proposto pelo Poder Executivo. A seguir, na FASE 2, o Poder Executivo, mais precisamente o ministério que superintende a área de finanças, tem a incumbência de alocar os recursos às unidades de contabilidade pública de acordo com o proposto na lei orçamentária, que por sua vez, através de sistemas de controle interno, supervisiona a utilização dos mesmos.

Após a fase da execução do orçamento, os departamentos de contabilidade de cada unidade pública, sob jurisdição do Tribunal de Contas elabora os demonstrativos contábeis referentes ao exercício competente, os quais são remetidos ao Tribunal de Contas a fim de apreciação (FASE 3a). Esta fase também acontece no ministério que superintende à área de finanças, o qual tem incumbência de elaborar a Conta Geral do Estado, e submeter ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas (FASE 3b).

Na FASE 4a, o Tribunal de Contas por sua vez, audita e julga a legalidade das contas individuais dos gestores públicos, podendo aprovar, ou impor sanções (FASE 5a). Já no que toca a Conta Geral do Estado, a mesma é analisada pelo Tribunal de Contas, que por

sua vez emite um parecer técnico ao Poder Legislativo (FASE 4b), que tem a incumbência de aprovar ou não a Conta Geral do Estado (FASE 5b).

Como se pode observar, os Tribunais de Contas têm menos relação com o Poder Legislativo no ciclo de *accountability* do governo, uma vez que o Legislativo apenas se envolve na prestação da Conta Geral do Estado, sendo as contas individuais (dos administradores públicos), auditadas e julgadas pelo Tribunal de Contas. De acordo com a literatura essa relação ínfima com o Poder Legislativo, torna o ciclo de *accountability* menos transparente (BLUME; VOIGT, 2011). Entretanto, Santiso (2007) argumenta que não existe diferença de efetividade entre os modelos.

Blume e Voigt (2011) avaliaram o efeito que diferentes modelos organizacionais de EFS causam na economia. Mais especificamente os autores analisaram o efeito dos modelos de EFS sobre três grupos de características econômicas de 40 países: (1) política fiscal; (2) eficiência e corrupção do governo; e (3) produtividade. O resultado do estudo trouxe evidências que não existe diferença entre os modelos, quanto ao efeito sobre a economia. Entretanto o estudo trouxe evidências que as EFS do modelo Napoleônico estão associadas com altos índices de percepção da corrupção. De acordo com o autor, a evidência pode ser explicada pelo pouco envolvimento do Poder Legislativo no ciclo de *accountability* do Governo.

Santiso (2007) desenvolveu um modelo para medir o índice de efetividade das EFS da América Latina e Caribe. O resultado do estudo não trouxe nenhuma evidência significativa que mostrasse a diferença de efetividade entre os modelos. Apesar das divergências na literatura, o objetivo principal da criação de Entidade de Fiscalização Superior é mitigar a assimetria de informação existente entre o eleitorado, como principal e o Poder Executivo como o agente. Na subseção seguinte toma-se como base a teoria de agência para fundamentar a relação entre as EFS, como mecanismos de resolução de conflito de agência.

2.2 Tipos de controle

As competências de controle externo definem o item a ser auditado e em que momento a auditoria tem lugar, antes ou após a execução, conhecido na literatura como controle prévio (*a priori*) e controle subsequente (*a posteriori*) (INTOSAI, 2005).

O controle prévio (*ex ante*), ou *a priori* é um tipo de avaliação de atividades administrativas ou financeiras que é realizada antes da ocorrência do fato, ou seja, antes da

execução do contrato (INTOSAI, 2005). Esse tipo de controle, que foca na regularidade e legalidade assume a forma preventiva da despesa pública, mediante a aprovação da EFS da execução das despesas públicas.

De acordo com Dye e Stapenhurst (1998) o controle prévio centra-se sobre a legalidade de uma transação. Despesas não podem ser processadas sem prévia autorização das EFS, o qual examina os autos do contrato quanto à sua legitimidade, legalidade e integridade.

INTOSAI (1998), Eichenberger e Schelker (2006) e Santiso (2007) corroboram com Dye e Stapenhurst (1998) argumentando que o controle prévio verifica a legalidade sobre atos administrativos antes de serem executados, agindo como um potencial veto sobre o critério administrativo, originando em sanção imediata, que consiste na recusa de autorização. Esse tipo de controle compreende a análise da legalidade e cabimento financeiro dos atos administrativos do Estado, objetivando a garantir as condições mais favoráveis para o erário. Consiste na verificação e acompanhamento dos atos praticados pelos agentes do governo, antes do efetivo reflexo no orçamento e nas finanças da unidade, ou seja, examina toda a movimentação da execução do orçamento, seguindo os estágios da despesa.

A INTOSAI (2005) frisa as vantagens do controle prévio, dando destaque a veto de execução de um ato considerado irregular, bem como impedimento de prejuízos antes da sua ocorrência. Este tipo de controle é predominante em EFS de modelo Napoleônico, porém há casos em que são feitos de forma parcial, ou seja, não são aplicados em todos os atos administrativos, podendo variar em termos do objeto do contrato (SANTISO, 2007), ou em montante do contrato (IBRAHIM, 2010).

Enquanto o controle prévio funciona como ação preventiva sobre a ocorrência de atos ilícitos nas transações do Estado, que podem prejudicar o erário, o controle subsequente apenas serve para ação corretiva, uma vez que apenas encontra a irregularidade após o reflexo da transação ilegal nas demonstrações financeiras, o que se torna mais difícil de ser corrigida (INTOSAI, 1998).

De acordo com Fortes (2005) o controle subsequente examina os atos administrativas após a sua implementação. Consiste na entrega da prestação de contas ou tomada de contas anual pelo administrador, ou seja, consiste no exame da prestação de contas e as respectivas auditorias.

Eichenberger e Schelker (2006) corroboram com Fortes (2005) afirmando que o controle sucessivo das contas públicas é um procedimento clássico de controle externo, no

qual a instituição de controle examina a fiabilidade das contas e da sua conformidade com as normas gerais de contabilidade. No final de cada exercício económico as Entidades de Fiscalização Superior devem assegurar que a execução do orçamento ocorreu de forma legal e sem prejuízos aos cofres públicos. Dessa forma, as Entidades de Fiscalização verificam as Contas individuais dos agentes responsáveis pela execução do orçamento, bem como a Conta Geral do Estado, para garantir a fiabilidade, a integridade e a legalidade das demonstrações financeiras apresentadas pelo Executivo (IBRAHIM, 2010).

De acordo com a INTOSAI (2005) esse tipo de controle é indispensável a qualquer modelo de EFS, pois é a razão de ser das EFS, fiscalizar a legalidade e regularidade da gestão do Erário para garantir a distribuição simétrica de informação entre o Poder Legislativo, como representante do eleitorado (principal) e o Poder Executivo (agente), portanto é utilizado nos três modelos de EFS. Entretanto, Rocha (2009) dá mais crédito ao controle prévio argumentando que a questão da oportunidade no controle externo das finanças públicas é fundamental, pois após a consumação do dano ao erário, limitando-se a identificar os responsáveis, é uma disfunção em termos da atuação esperada do controle.

2.3 Tipos de auditoria

Quanto a sua natureza, existem três tipos básicos de auditoria conduzidos pelas Entidades de Fiscalização Superior: auditoria financeira; auditoria de desempenho; e auditoria de conformidade. Juntos, esses três tipos formam um quadro de auditoria abrangente que ao longo do tempo, fornece uma visão completa do controle externo exercido pelas Entidades de Fiscalização Superior (WORLD BANK, 2001). A seguir, serão abordados os três tipos de auditoria, bem como a sua oportunidade de realização, quanto ao tipo de controle, prévio ou subsequente.

a) Auditoria financeira

De acordo com a INTOSAI (2010a) a auditoria financeira consiste em expressar uma opinião sobre as demonstrações financeiras das entidades públicas. O objetivo é garantir se os demonstrativos financeiros foram elaborados de acordo com as normas de contabilidade pública em vigor.

Em auditoria financeira o auditor avalia a precisão e a imparcialidade das demonstrações financeiras de uma organização (WORLD BANK, 2001). O foco é fornecer um parecer sobre as contas anuais dos organismos públicos em geral, e as respectivas demonstrações financeiras para dar uma imagem verdadeira e apropriada dos acontecimentos

financeiros no período em análise (DFID, 2005). O procedimento pode ainda constituir auditorias adicionais, para aprofundar sobre algum caso suscitante e emissão de um relatório sobre a efetivação de responsabilidade financeira (INTOSAI, 2010a). De acordo com a literatura esse tipo de controle só é feito *a posteriori*, ou seja, após a execução do orçamento.

b) Auditoria de desempenho

De acordo com Gustavson (2012), a auditoria de desempenho, como um tipo específico de auditoria do setor público, surgiu entre a década de 1960 e 1970, como um resultado da expansão dos serviços públicos. Com a expansão, tornou-se mais difícil, para os políticos e os cidadãos terem uma visão macro sobre o resultado da implementação das políticas públicas. Assim, a auditoria de desempenho foi desenvolvida com objetivo de mensurar os resultados das atividades do governo, considerando a economia, a eficiência e a eficácia.

A auditoria de desempenho é o mais recente tipo de auditoria aplicada ao setor público (DFID, 2005; POLLIT; SUMMA, 1999; GUSTAVSON, 2012). Esse tipo de auditoria está preocupado, principalmente com o exame de economia, eficiência e eficácia. De acordo com a INTOSAI (2004) a auditoria de desempenho tem o objetivo de analisar um ou mais destes três aspectos:

i) Economia: consiste em manter os custos baixos. Minimizar o custo dos recursos utilizados para uma atividade, tendo em conta a qualidade adequada;

ii) Eficiência: consiste em atingir o máximo dos objetivos com os recursos disponíveis. Eficiência está relacionada à economia. A questão central se foca nos recursos mobilizados, se esses recursos foram satisfatórios ou se os resultados iguais ou similares em termos de qualidade e tempo poderiam ter sido alcançados com menores recursos; e

iii) Eficácia: consiste em alcançar os objetivos estipulados. O objetivo é mensurar o nível de realização das metas, e dos impactos estabelecidos, ou seja, é voltado para resultados.

De acordo com a INTOSAI (2004), na auditoria de desempenho os auditores verificam a economia das atividades do governo em conformidade com os princípios administrativos e as práticas e políticas de gestão; a eficiência na utilização dos recursos humanos financeiros, bem como outros recursos, incluindo o exame dos sistemas de informação, a avaliação de desempenho e monitoramento de procedimentos seguidos pelas entidades auditadas para sanar as deficiências identificadas; e eficácia do desempenho em

relação à realização dos objetivos almejados, bem como o seu impacto real, comparado com o impacto esperado. O objetivo da auditoria de desempenho é verificar se os recursos públicos estão sendo alocados de melhor forma ao eleitorado, e se os programas do governo têm impactos esperados.

A auditoria de desempenho não se limita apenas a uma ferreamente técnica como as tradicionais auditorias, cujo objetivo é verificar as demonstrações financeiras e dar um parecer. Pollit e Summa (1999) argumentam que esse tipo de auditoria vai muito além das tradicionais técnicas de certificação dos demonstrativos financeiros (auditoria financeira), ou cumprimentos de normas (*compliance*). Os auditores, na execução do seu trabalho buscam estabelecer se as políticas públicas, programas ou projetos ou organizações foram (ou estão sendo) conduzidos com a devida economia, eficiência e eficácia e tendo em conta a prática de boa gestão. Assim, esse tipo de auditoria reúne uma potente combinação das tradicionais técnicas de auditoria, entretanto com um foco no alcance e desempenho das metas estabelecidas pelo legislador.

O mandato de auditoria de desempenho varia entre as Entidades de Fiscalização Superior (EFS). Há casos, em que esse tipo de auditoria se limita à revisão de eficiência operacional. Em outros casos estende-se à revisão da eficácia dos programas de governo no alcance dos objetivos, bem como na economia em que o recurso foi aplicado (WORLD BANK, 2001). Esse tipo de auditoria é realizado após a ocorrência dos fatos, portanto é considerado pela literatura como uma auditoria *ex-post*, ou seja, auditoria realizada *a posteriori* (SANTISO, 2007; BARZELAY, 2010).

c) Auditoria de conformidade

Auditoria de conformidade consiste em verificar se as atividades das entidades públicas estão de acordo com as legislações e regulamentos que regem essas instituições e o objeto de contrato executado por estas. Trata-se de emissão de um parecer sobre o grau em que as entidades auditadas são responsáveis pelas suas ações e pelo exercício de boa governança pública (INTOSAI, 2010b). Mais especificamente, trata-se de verificação do seguimento de regras, legislações ordinárias, leis orçamentárias, políticas públicas etc. Esse tipo de auditoria é mais comum em Entidades de Fiscalização Superior do modelo Napoleônico, uma vez que foca o cumprimento de legislações (INTOSAI, 2005).

De acordo com a INTOSAI (2010b), a auditoria de conformidade tem o objetivo de examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis quanto ao

aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Esse tipo de auditoria pode ocorrer tanto previamente, como posteriormente (SANTISO, 2007). Um dos objetivos mais importantes que este tipo de auditoria determina às Entidades de Fiscalização Superior (EFS) é de velar, com todos os meios disponíveis, pela integridade e validade do orçamento e das contas públicas.

2.4 Requisitos da qualidade do controle exercido pelas EFS

Vários fatores são importantes para fortalecer o controle externo exercido pelas Entidades de Fiscalização Superior (EFS). Os mais enfatizados pela literatura sobre o controle externo das finanças públicas são: independência; poder jurisdicional para auditar; financiamento adequado e pessoal qualificado; ambiente de apoio; e adoção às normas internacionais de Auditoria Pública (DYE; STAPENHURST, 1998; WORLD BANK, 2001; SANTISO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011; FUNNEL, 2011; ISAKSSON; BIGSTEN, 2012).

No Quadro 1, será apresentado um resumo sobre o objetivo desses requisitos, de acordo com os estudiosos da área.

Quadro 1. Síntese sobre os requisitos para a qualidade de controle externo

REQUISITOS	DESCRIÇÃO
Independência	Trata-se da independência das EFS em relação aos Poder Executivo e Legislativo. Todas as EFS devem estar isentas de qualquer influência externas, principalmente do Poder Executivo, que comprometa o julgamento do resultado do controle externo exercido. O objetivo é garantir a imparcialidade ao emitir um parecer sobre utilização dos recursos públicos.
Poder jurisdicional para auditar	Trata-se das atribuições legais das EFS. Compreendem os tipos de controle que a mesma pode executar: prévio ou subsequente; tipos de auditoria; que entidades estão sujeitas à jurisdição das EFS, acesso às informações, etc. Esses elementos devem estar bem definidos nas legislações.
Financiamento adequado e pessoal qualificado	Para um adequado funcionamento das EFS, as mesmas precisam estar providas de recursos financeiros, materiais e humanos. Para tanto essas entidades precisam estar dotadas de autonomia financeira e gerencial. A literatura aborda sobre a relação positiva entre a remuneração dos auditores e a qualidade do trabalho de auditoria.
Ambiente de apoio	Trata-se da interação das EFS com os demais pilares do Sistema Nacional de Integridade (SNI). Os pilares do SNI são compostos pelo: Poder Legislativo, Poder Executivo; Poder Judiciário; Entidades de Fiscalização Superior; Provedor de Justiça; agências de controle (Interno ou Externo); Serviço Público; Mídia; Sociedade Civil; setor privado; e organizações internacionais. A literatura foca que as EFS devem estar em constante interação com os demais pilares do SNI, principalmente com o Poder Legislativo e a mídia, uma vez que constituem um canal importante para levar o resultado de auditoria à sociedade civil.
Adoção às normas internacionais de auditoria Pública	As auditorias são mais eficazes quando as EFS aderem às normas internacionais de auditoria pública, como as publicadas pela INTOSAI. As três normas internacionais de auditoria mais utilizadas pelas EFS são ISSAI 1000 (normas de auditoria financeira), ISSAI 3000 (normas de auditoria de desempenho) e ISSAI 4000 (normas de auditoria de conformidade).

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Dye e Stapenhurst (1998), World Bank (2001) e Santiso (2007).

Dos cinco atributos expostos no Quadro 1, a literatura internacional tem focado mais em: independência, financiamento adequado e pessoal qualificado; e o ambiente de apoio. Desse modo, o presente trabalho fará uma discussão teórica sobre esses três requisitos.

2.4.1 *Independência*

Uma EFS eficaz é uma instituição que oferece uma visão verdadeira e justa sobre a conduta financeira do Estado e que comunica o seu resultado, de forma imparcial às partes interessadas (ISAKSSON; BIGSTEN, 2012).

A INTOSAI (1977) defende que EFS só poderão cumprir suas tarefas de controle da gestão das finanças públicas de forma objetiva e eficaz, se forem independentes das entidades controladas e se estiverem fora do alcance de influências externas que possam comprometer, de alguma forma, o resultado dos seus trabalhos.

De acordo com Wang e Wakner (2005) a independência das EFS refere-se à capacidade de executar o seu trabalho sem qualquer interferência externa. Os fatores críticos que podem afetar a independência de uma instituição de controle externo das finanças públicas incluem a nomeação e a estabilidade dos responsáveis máximos, forma de alocação de recursos financeiros e acesso à informação.

A independência de um órgão de controle externo das finanças públicas é fundamental no processo de *accountability* do Governo. O valor principal dos resultados de uma auditoria no setor público é o que representa a avaliação objetiva das contas do governo, bem como o seu desempenho no processo de execução orçamentária. Tais resultados dão credibilidade às contas do governo, entretanto, para garantir a credibilidade as EFS's, bem como seus auditores, devem estar livres do comando e direção ou influência de qualquer parte interessada. Isto inclui "governo" no sentido estrito do executivo político, a entidades auditadas (parte do "governo" no sentido mais amplo) e do legislador (HOLLINGSWORTH; WHITE; HARDEN, 1998).

Funnel (2011) corrobora com Hollingsworth, White e Harden (1998) e pontua ainda que uma Entidade de Fiscalização Superior com independência garantida constitucionalmente proporciona um poderoso meio para proporcionar a prestação de contas do governo. Uma Entidade de Fiscalização Superior sem garantias de independência, não promove nenhuma garantia de responsabilização pelo mau uso do erário.

Embora as instituições do Estado não possam ser absolutamente independentes uma vez que fazem parte da estrutura Pública, as instituições superiores de controle das

finanças públicas devem poder usufruir da independência organizacional e funcional necessária ao cumprimento das suas tarefas (INTOSAI, 1977).

De acordo com Isaksson e Bigsten (2012) a independência organizacional refere-se à posição formal da EFS na estrutura organizacional do Governo e os arranjos institucionais existentes para mantê-la isolada das influências externas. Trata-se de questões garantidas pela constituição e leis ordinárias, quanto à independência em relação aos Poderes Legislativo e Executivo, quanto ao seu orçamento e a gestão dos recursos humanos.

Independência funcional trata-se de processos ligados ao trabalho de execução de auditoria. Questões-chave incluem se a EFS tem permissão para acessar as informações necessárias à condução de auditoria com qualidade, se pode livremente decidir o objeto e o âmbito da auditoria, determinar os métodos a serem utilizados, bem como liberdade para relatar as evidências de auditoria (DYE; STAPENHURST, 1998; ISAKSSON; BIGSTEN, 2012).

Power (1997) defende que ao se avaliar a independência funcional de uma entidade de fiscalização superior dos gastos públicos, deve-se fazer distinção entre independência funcional informacional e independência funcional epistêmica. A informacional trata-se de independência quanto à assimetria de informação entre o auditor público e a entidade auditada. Os auditores, em certa medida, devem confiar nas fontes de informações internas da entidade auditada, e, portanto o auditor pode ser considerado dependente quanto às fontes de informação. Quanto à epistêmica, a mesma se refere às regras claras sobre a conduta da entidade auditada, bem como às técnicas estabelecidas para determinar a sua conformidade legal, pois sem às normas e critérios claros para avaliar o desempenho da entidade auditada, é provável que haja uma negociação com a entidade auditada no que concerne à violação de conduta, o que compromete a independência epistêmica da EFS.

A literatura tem estudado o grau de independência das Entidades de Fiscalização Superior, como se pode observar nos estudos levados a cabo por INTOSAI (2001), Wang e Wakner (2005) Santiso (2007), Blume e Voigt (2011), Isaksson e Bigsten (2012) e Gustavson (2012).

INTOSAI (2001) avaliou a independência de 113 EFS membros da INTOSAI. Para tanto a instituição aplicou questionários estruturados no qual teve critério de independência os seguintes requisitos: garantias constitucional/legal da independência;

independência funcional e operacional; liberdade de informação; autonomia administrativa e financeira; situação atual da independência da EFS; potenciais e perspectivas para a melhoria da independência; e seguimento de ações recomendadas pela INTOSAI e outros organismos internacionais. O resultado do estudo trouxe evidências que maior parte das EFS, não detém o grau de independência recomendada pela INTOSAI, com destaque para falta de garantia constitucional sobre a sua independência e os seus poderes, falta de liberdade, falta de independência funcional e operacional, falta de autonomia administrativa e financeira.

Wang e Wakner (2005) argumentam que em parte o problema de falta de independência que esses tipos de instituições enfrentam, pode estar relacionada à vontade política limitada para dar a prioridade e a consolidação adequada a essas importantes instituições de controle.

A vontade política referida por Wang e Wakner (2005) corrobora com INTOSAI (1977), pois de acordo com o disposto na Declaração de Lima de 1977⁵, a criação de uma EFS bem como o respectivo grau de independência devem estar consagrados na Constituição do país, enquanto outros aspectos da sua atuação podem ser detalhados nos diplomas legais, como leis ordinárias.

Wang e Rakner (2005) compararam a capacidade institucional de três EFS's da África Subsaariana, nomeadamente a Auditoria Nacional de Malawi, a Auditoria Geral de Uganda e a Auditoria Geral da Tanzânia. Por meio de questionário, entrevistas e análise de conteúdo, os autores analisaram quesitos como: Poder jurisdicional, capacidades técnicas e financeiras, independência, bem como a interação com o Poder Legislativo, com a sociedade civil e com os potenciais doadores dos respectivos países. O resultado do estudo trouxe evidências que a falta de independência comprometem a capacidade técnicas, financeiras e institucionais das três EFS's, mais precisamente no tocante a nomeação e estabilidade do Auditor Geral, autonomia administrativa e financeira, e acesso às informações relevantes e oportunas para a condução de trabalhos de auditoria. O estudo trouxe evidências ainda que a capacidade institucional é mais eficiente na Auditoria Geral da Tanzânia do que em EFS's de demais países analisados.

⁵ Declaração de Lima de 1977 foi ratificada na cidade de Lima-Peru em outubro de 1977, no IX Congresso Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (*International Congress of Supreme Audit Institutions – INCOSAI*). O principal objetivo do documento cujo título ficou conhecido como “Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria” versa-se, principalmente sobre a independência das Entidades de Fiscalização Superior, bem como a dos seus membros.

Santiso (2007), comparou a efetividade de EFS de três países da América Latina, nomeadamente Argentina (*Auditoria General de la Nación*, AGN), Brasil (Tribunal de Contas da União, TCU) e Chile (*Contraloría General de la República*, CGR), bem como desenvolveu um índice para avaliar os respetivos índices de efetividade. Um dos critérios para calcular a efetividade das EFS' foi o seu grau de independência, que foi medido pelos seguintes critérios: independência institucional (garantias constitucionais, as disposições estatutárias, modalidades de supervisão formais, o escopo do mandato, a autonomia na definição de plano de trabalho, acesso irrestrito a informações financeiras, o escopo de autoridade), independência individual; e independência financeira.

O resultado do estudo de Santiso (2007) trouxe evidências que o TCU tem o grau de independência mais elevado do que as demais EFS's analisadas, sendo a EFS da Argentina, a AGN, com menor grau de independência. O autor evidenciou ainda que na Argentina, a AGN é prejudicada pelo "filtro político" de decisões das suas auditorias e controles, e no Brasil, enquanto o TCU é largamente independente da interferência do Poder Executivo, não está livre das influências políticas. A questão da independência em relação às entidades auditadas é importante, entretanto Power (2003) argumenta que a independência quanto a interferências políticas é crucial.

Santiso (2007) corrobora com Power (2003), e frisa que é mais importante ainda proteger a EFS, bem como todos os seus funcionários, incluindo os responsáveis máximos, de interferência partidária e captura política. Um dos processos que pode afetar a independência política das EFS's e possível consequente interferência partidária e captura política é a nomeação dos responsáveis máximos das EFS, quando os mesmos são indicados pelo Poder Executivo (SANTISO, 2007; MORIN, 2010; BLUME; VOIGT, 2011).

A independência de uma EFS perante o Poder Executivo é um dos requisitos considerados essenciais pela INTOSAI (2007) para controlar as finanças públicas devidamente. De acordo com a declaração proferida pela INTOSAI (2007) em México, cujo nome ficou consagrado na literatura como "Declaração de México", os responsáveis máximos das EFS devem ser nomeados, reconduzidos, ou removidos por um processo que garanta a sua independência em relação ao Poder Executivo.

2.4.2 *Financiamento adequado e pessoal qualificado*

De acordo com Blume e Voigth (2011) a boa política de remuneração para os auditores das EFS atrai e retém os de melhores qualificações. Por outro lado, traz-se à pauta

as evidências do estudo de Lowensohn et al. (2007). Os autores examinaram o efeito da qualificação do auditor externo na qualidade da auditoria, bem como na sua remuneração. O estudo trouxe evidências que a qualificação dos auditores está positivamente associada com a qualidade da auditoria, entretanto os autores não encontraram tal associação com os honorários dos auditores.

Fazendo uma analogia com a relação de causalidade, percebe-se que quanto maior for a qualificação do auditor (causa), melhor será a qualidade da auditoria (efeito). Portanto, a questão intrigante é que a alta remuneração *per si* não resulta na qualidade de auditoria, mas sim, na retenção dos auditores mais qualificados, porém estes por sua vez têm influência positiva sobre a qualidade de auditoria. Deste modo, a remuneração dos auditores, indiretamente contribui para a qualidade da auditoria, uma vez que atrai e retém os auditores com melhores qualificações, que por sua vez têm influência positiva sobre a qualidade da auditoria, melhorando assim a eficácia do controle externo (LOWENSOHN et al., 2007).

De acordo com Blume e Voigth (2011), um dos requisitos para a efetividade do controle externo exercido pelas EFS é um orçamento adequado, ou seja, autonomia financeira, e recursos financeiros que possam prover o funcionamento pleno da mesma.

2.4.3 Ambiente de apoio

De acordo com o World Bank (2001), um dos determinantes da qualidade se controle externo exercido pelas EFS's vem do seu ambiente de apoio.

Pope (1996) desenvolveu um *framework* para explicar que o combate à corrupção de um determinado país não se limita a uma única instituição, ou à uma única lei. De acordo com o autor tudo depende do Sistema Nacional de Integridade (SNI)⁶ do país, formado por onze pilares: Poder Legislativo, Poder Executivo; Poder Judiciário; Entidades de Fiscalização Superior; Provedor de Justiça (*ombudsman*); agências de controle; Serviço Público; Mídia; Sociedade Civil; Setor Privado; e Organizações Internacionais.

Dye e Stapenhurst (1998) argumentam que a EFS deve estar em constante interação com os demais pilares do SNI, principalmente com o Poder Legislativo e a mídia, uma vez que encaminhamento de relatórios de auditoria para ser discutidos no parlamento, e a

⁶ Sistema Nacional de Integridade consiste numa compilação de leis exemplares e melhores práticas para diferentes áreas de controle da corrupção. O sistema é composto por 11 pilares: Poder Legislativo, Poder Executivo; Poder Judiciário; Entidades de Fiscalização Superior; Provedor de Justiça (*ombudsman*); agências de controle; Serviço Público; Mídia; Sociedade Civil; Setor Privado; e Organizações Internacionais (POPE, 1996).

divulgação pública dos relatórios de atividades da EFS por meio de comunicação social, dá mais transparência a gestão dos bens públicos.

Isaksson e Bigsten (2012) corroboram com Dye e Stapenhurst (1998), afirmando que o papel principal de uma EFS é de controlar as finanças Públicas e detectar a má gestão potencial, mas também de comunicar as suas conclusões para o Poder Legislativo, para a mídia, e, finalmente, para os eleitores.

A interação com a mídia vem da necessidade de EFS tornar público os resultados das suas ações. A mídia desempenha um papel importante no reforço do papel e da reputação pública de uma EFS, bem como na divulgação de resultados do controle externo. Estabelecendo uma boa relação de trabalho com toda mídia, seja ela impressa, por meio de rádio, televisão ou via internet, os resultados do controle externo exercido pelas EFS chegariam mais facilmente aos demais pilares do SNI (DYE; STAPENHURST, 1998; GENDRON; COOPER; TOWNLEY, 2001; SANTISO, 2007; BLUME; VOIGT, 2012).

Santiso (2007) explica que a eficácia das EFS depende tanto da sua independência do governo e a eficácia de seus vínculos funcionais com o poder legislativo, público em geral, e em particular a mídia, uma vez que a mídia tem se revelado um ator particularmente eficaz para divulgar resultados de auditoria e indiretamente aplicar recomendações de auditoria. Entretanto o foco do interesse da mídia é mais direcionado a publicar escândalos de corrupção do que recomendações das EFS para melhoras a eficiência do setor público.

Apesar de que o *World Bank* (2001) defenda de que não existe um melhor modelo de EFS, Blume e Voigt (2011) encontraram uma associação positiva entre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior do modelo Napoleônico (Tribunais de Contas) e o índice de percepção de corrupção. Segundo os autores, essa relação deriva da falta de interação entre as EFS desse modelo e o Poder Legislativo nos processos de auditoria. Essa falta de interação com o Poder Legislativo torna a gestão das finanças públicas menos transparente, uma vez que o resultado do controle externo não é levado ao clamor público. A probabilidade que a sociedade civil tem para fazer juízo da tendência corrupta dos dirigentes é alta enquanto a punição no momento das eleições é baixa (BLUME; VOIGT, 2011). Nesse âmbito os autores enfatizam a participação da comunicação social nesse tipo de processo, uma vez que leva mais clareza dos trabalhos levados a cabo pelas EFS, bem como a má conduta dos gestores do erário.

Melo (2007) também enfatiza a participação da mídia no processo de responsabilização dos gestores do erário. O autor explica que mesmo se o Poder Legislativo não acionar mecanismos legais de responsabilização sobre atos de corrupção reportados pelas EFS, a mídia teria o seu papel importante na promoção dessa mobilização por meio de publicação do relatório de atividades das EFS, entrevistas, artigos de jornais, fazendo com que a sociedade civil puna os dirigentes por via eleitoral.

No caso do Brasil, cujo modelo é Tribunal de Contas, apenas quando as auditorias dos tribunais adquirem visibilidade a partir da repercussão de casos na mídia é que se observam desdobramentos da ação de controle (mobilização do Ministério Público e ou a convocação de autoridades, formação de CPI, etc.) (MELO, 2007).

Para explicar a importância da interação entre a sociedade civil e as Entidades de Fiscalização Superior, o estudo conta com os fundamentos teóricos da teoria de agência, que será abordado no próximo capítulo.

3 A TEORIA DA AGÊNCIA E AS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR

De acordo com Isaksson e Bigsten (2012) a teoria da agência é a mais adequada para explicar o papel de uma EFS, bem como considerações importantes para a sua independência. Originalmente, a teoria de agência foi baseada na teoria de contrato e se desenvolveu, em certa medida como uma alternativa para a teoria dos custos de transação, com o objetivo de explicar o modo como os contratos são desenvolvidos em situações de assimetria de informação e risco (FAMA, 1980).

A teoria de agência explica que existe um conflito entre o principal e o agente quando cada um busca seu benefício próprio num relacionamento de agência. Relacionamento de agência consiste num contrato pelo qual uma ou mais pessoas, o principal, contrata outra pessoa, o agente para desempenhar algum serviço em nome do principal, envolvendo a delegação de poder de tomada de decisão ao agente (JENSEN; MECKLING, 1976).

Jensen e Meckling (1976) explicam que a relação principal-agente é afetada pelo conflito de agência quando ambas as partes (principal e agente) procuram a maximização das suas utilidades pessoais, e nessas condições o agente não age no melhor interesse do principal, dando origem a assimetria de informação, no qual o principal é prejudicado, uma vez que o agente tem vantagens informacionais.

Streim (1994) corrobora com Jensen e Meckling (1976), argumentando que o conflito de agência, conhecido na literatura também como “problema de agência” ocorre em todas as relações “principal-agente”, sob duas hipóteses realistas. Primeira, o agente é um indivíduo que tenta maximizar seus próprios benefícios, ao invés dos benefícios do principal. Segunda diz respeito à distribuição assimétrica de informações entre as partes, que pode ser alguma ação oculta, ou informação oculta.

A literatura tem abordado sobre a existência de conflitos de agência na gestão das finanças públicas, porém em três níveis. No primeiro se refere à relação existente entre o eleitorado como principal e o Poder Legislativo como agente; no segundo nível o Poder Legislativo assume o papel de principal e o Poder Executivo de agente; e o terceiro o executivo se torna o principal e a burocracia o seu agente (STREIM, 1994; SANTISO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011; ISAKSSON; BIGSTEN, 2012).

Blume e Voigt (2011), na mesma linha de pensamento de Streim (1994) e Power (1997) argumentam que existe assimetria de informação nos três níveis da relação de agência

envolvendo o Estado, uma vez que em cada nível o principal tem desvantagens informacionais, em relação ao agente e é incapaz de monitorar o seu agente sem custo.

O problema de agência que merece maior destaque no presente trabalho, é derivado da relação principal-agente, em que o eleitorado é o principal, e o Poder Executivo o agente. Nessa relação, existem dois principais problemas. O primeiro é caracterizado como *moral hazard* (risco moral), no qual o executivo, por estar provido de informações privilegiadas pode agir em seu interesse pessoal. O segundo é caracterizado como *adverse selection* (seleção adversa), na qual o eleitorado, por incapacidade de distinguir bons e maus governantes, pode eleger dirigentes corruptos (MELO, 2007). De acordo com Jensen e Meckling (1976), os problemas de agência podem ser sanados, entretanto ocorrerá outro custo de agência.

O custo de agência encontrado na relação principal-agente é referido na literatura como perda de controle e custo de monitoramento. Entretanto, a criação de nova relação principal-agente tem seus benefícios na contribuição para a redução de assimetria de informação (SANTISO, 2007). Num estado democrático de direito, o eleitorado como principal delega autoridades ao seu agente, o Governo. Nessa relação, o eleitorado tem uma desvantagem significativa em relação à assimetria de informação e vários problemas em termos de ação coletiva, como o caso de o Governo conduzir a sua própria agenda política e gerir os recursos públicos (ISAKSSON; BIGSTEN, 2012). Assim, o eleitorado como o mais desfavorecido de informações, cria uma demanda de um novo agente para monitorar o governo (POWER, 1997).

Santiso (2007) corrobora com Power (1997) argumentando que uma estratégia para redução de assimetria de informação entre o principal e o agente na gestão das finanças públicas é a criação de outra relação principal-agente, entretanto com uma agência burocrática especializada em contabilidade e auditoria pública, para supervisionar a execução do orçamento público. Trata-se de Entidade de Fiscalização Superior (EFS), que agindo de forma independente fornece informações confiáveis e oportunas sobre o desempenho do orçamento, mitigando a assimetria de informação entre o eleitorado (principal) e o executivo (agente) em questões financeiras, reduzindo o custo de agência. Blume e Voigt (2011) corroboram com as ideias de Santiso (2007), entretanto frisa que dessa forma surgem três novas relações de agência, onde a EFS torna-se um agente de controle para cada principal: o eleitorado, o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

No caso de países em vias de desenvolvimento, como os da África Subsaariana, que dependem muito de ajudas externas, surge nova relação principal agente, da qual os doadores se tornam principal e o Governo, seu agente (ISAKSSON; BIGSTEN, 2012). Essa nova relação principal-agente, fortalece a importância das Entidades de Fiscalização Superior na mitigação da assimetria de informação entre os doadores e os governos, uma vez que incrementa o ciclo de prestação de contas do governo perante as comunidades internacionais doadoras (ZHOU, 2007).

Outro aspecto que se pode argumentar com base na cadeia de relação principal-agente que se forma em torno da gestão das finanças públicas, é que a mesma objetiva proteger os recursos públicos. Sendo o eleitorado o financiador clássico dos cofres públicos, e por outro lado, não compreende uma organização formal, cabe aos outros principais se relacionarem diretamente com as Entidades de Fiscalização Superior (EFS), como agente. Santiso (2007) argumenta que em geral as EFS agem como agentes do Poder Legislativo na fiscalização do Governo. Assim, pode-se argumentar que o Legislativo age como o representante do eleitorado no processo de fiscalização das contas públicas, tendo como o agente, a Entidade de Fiscalização Superior. Portanto é de suma importância a participação popular nos trabalhos realizados pelas Entidades de Fiscalização Superior.

Um dos exemplos de simetria informacional entre o principal e o agente na gestão das finanças públicas é a disponibilização ao público de todos os resultados de controle efetuado pelas EFS, pois só assim, a sociedade civil poderá monitorar, tanto o Poder executivo e o Legislativo (agentes gestores), como a própria Entidade de Fiscalização Superior (agente fiscalizador), uma vez que em todas essas relações incorrem os custos de agência.

Outro aspecto importante de se realçar, é que o eleitorado como representante da sociedade civil, poderá punir os dirigentes públicos por meio de sufrágio, diminuindo assim o risco de ocorrência de *adverse selection*. Pois, com os resultados de corrupção chegando ao clamor público, os eleitores têm a opção de não elegerem, os mesmos agentes para gerir os bens públicos, uma vez que o custo poderá vir a ser maior, por conta da impunidade. Entretanto, no contexto da África Subsaariana, outros aspectos poderão dificultar a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior, no cumprimento das suas atividades como agente controlador das finanças públicas. Aspectos esses que podem ser endógenos da própria estrutura da Administração Pública, mais precisamente a própria qualidade da governança pública e aspectos culturais do país.

No capítulo seguinte, fundamenta-se teoricamente os fatores que podem estar ligados as causas da efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.

4 DETERMINANTES DA EFETIVIDADE DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR (EFS)

O interesse pela avaliação da efetividade das Entidades de Fiscalização Superior tem crescido na última década (INTOSAI, 2001; SANTISO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011; GUSTAVSON, 2012; ISAKSSON; BIGSTEN, 2012). Entretanto são poucos os estudos que abordam as causas da efetividade dessas instituições (SANTISO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011).

Santiso (2007) desenvolveu um modelo para avaliar a efetividade das EFS's da América Latina e Caribe. O modelo é composto por quatro indicadores: independência; *enforcement*; credibilidade; e *timeliness*. O resultado do estudo de Santiso (2007) trouxe evidências de que a efetividade é explicada pelas práticas das instituições, mensuradas através da sua credibilidade e da sua oportunidade na emissão de relatórios de auditoria (*timeliness*). Enquanto as EFS's apresentavam níveis elevados de independência e *enforcement*, índices esses calculados através de garantias constitucionais e legais, os índices de credibilidade e o de *timeliness* apresentavam variações significativas entre os países. O autor explica que a história e a trajetória das instituições podem estar associadas às variações significativas dos indicadores de credibilidade e de *timeliness* entre os países. Este resultado pode estar ligado aos fatores culturais dos países (LA PORTA et al., 1999; TREISMAN, 2000; INTOSAI, 2001; PERSSON, 2005), bem como às qualidades de governança pública de cada país.

Nesse contexto o presente capítulo será dividido em duas seções. Na primeira seção comporta os arcabouços teóricos e empíricos que serviram de base para a formulação das hipóteses sobre as causas culturais da variação da efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, e na segunda comporta os arcabouços teóricos e empíricos que fundamentaram a formulação das hipóteses sobre as causas ligadas a qualidade institucional do governo que explicam a variação dessas entidades de controle no continente.

4.1 Fatores culturais

Os fatores culturais como herança de sistema jurídico, religião predominante e o legado colonial, explicam a efetividade institucional do governo (LA PORTA et al., 1999) e o índice de percepção da corrupção (TREISMAN 2000; PERSSON, 2005). Presume-se que esses fatores históricos e culturais podem explicar a efetividade das EFS da África Subsaariana, uma vez que de acordo com Collier (2000), uma das maiores causas da ineficiência de algumas instituições públicas africanas e a proliferação da corrupção na região, deriva das influências deixadas pelas antigas colônias, influências essas como o sistema

jurídico e religião. Assim será apresentada hipóteses para cada fator cultural abordado: sistema jurídico; legado colonial; e tradições religiosas.

4.1.1 Sistema jurídico

La Porta et al. (1998, 1999) classificaram países de acordo com quatro diferentes sistemas jurídicos: origem inglesa; origem francesa; origem alemã; e origem escandinava.

De acordo com a literatura jurídica, o sistema jurídico compreende um conjunto de normas jurídicas interdependentes, reunidas segundo um princípio unificador. Os países da África Subsaariana, objeto da presente dissertação de mestrado seguem o sistema jurídico inglês (*Common Law*) e francês (*Civil Law*) (LA PORTA et al., 1999; JOIREMAN, 2001; BECK; DEMIRGÜÇ-KUNT; LEVINE, 2003a, 2003b; PERSSON, 2005). Deste modo, o presente estudo abordará apenas esses dois sistemas, *Common Law* e *Civil Law*, respectivamente.

De acordo com a literatura de lei e finanças, o *Civil Law* enfatiza a proteção do Estado, enquanto que no *Common Law*, a ênfase é em direito da propriedade privada, o que fomenta o desenvolvimento financeiro (LA PORTA et al., 1998; BECK; DEMIRGÜÇ-KUNT; LEVINE, 2003a), restringe a corrupção (TREISMAN, 2000; PERSSON, 2005) e resulta em melhor efetividade institucional (LA PORTA, et al., 1999).

La Porta et al. (1999) encontraram evidência de que os países que adotam o sistema jurídico de *Common Law* têm instituições com melhor desempenho em relação aos de sistema jurídico de *Civil Law*. Os autores argumentam que essa diferença é explicada pela natureza do sistema jurídico de *Common Law*. De acordo com os autores, o sistema foi desenvolvido para defender o Parlamento e os proprietários contra a tentativa de a soberania regulamentar e expropriar o parlamento e os proprietários, respectivamente. Esse sistema é, portanto, muitas vezes visto como o mais eficaz para proteger os direitos de propriedade, enquanto que o sistema *Civil Law* que, por sua vez, foi desenvolvido como um instrumento usado pela soberania para construção do Estado e para controlar a vida econômica é visto pela literatura como sendo o sistema menos eficaz. Treisman (2000) corrobora com La Porta et al. (1999) quanto à influência do sistema jurídico sobre o desempenho institucional do governo, acrescentando ainda que o sistema jurídico de *Common Law* está relacionado positivamente com menores índices de corrupção.

Quanto ao contexto da África, Mbaku (1996) argumenta, que a corrupção burocrática está relacionada principalmente com o controle de governo e regulamentação das

atividades econômicas, características essas que La Porta et al. (1999) apontam como sendo de países de sistema jurídico de *Civil Law*. Enquanto as regras constitucionais são selecionadas e aprovadas, e um governo estabelecido, coalizões políticas tenta usar o governo para redistribuir renda e riqueza em seu favor. Por outro lado, os funcionários públicos desses países terão oportunidade de extorquir empresários que estão em busca de minimização de encargos com as regulamentações do estado que restringem a sua atividade no mercado econômico (MBAKU, 1996).

Collier (2000) corrobora com Mbaku (1996), ao considerar que uma das causas da corrupção no continente africano é a oportunidade que o Estado oferece a esse tipo de prática. Collier (2000) aponta quatro formas de oportunismo que resulta em corrupção na região: a) regulamentação da atividade privada; b) expansão do Emprego no setor público; c) contratação pública expandida; e d) Entidades de Fiscalização Superiores ineficientes. Esses fatores indicam a clara intervenção do Estado, característica também associada ao sistema jurídico de *Civil Law* (LA PORTA et al., 1999).

Persson (2005) corrobora com Mbaku (1996), La Porta et al. (1999), Treisman (2000) e Collier (2000), uma vez que encontrou evidências que indicam que os países africanos do sistema jurídico de *Common Law* apresentam menores índices de corrupção em relação aos do sistema jurídico de *Civil Law*.

Com a evidência sobre a influência dos sistemas jurídicos sobre a efetividade institucional do governo (LA PORTA et al., 1999) e sobre o índice de percepção da corrupção (TREISMAN, 2000; PERSSON, 2005), pressupõem-se que a diferença entre o sistema jurídico pode explicar a efetividade das EFS da África Subsaariana.

O Quadro 2 apresenta uma síntese sobre a possível associação entre os sistemas jurídicos e a efetividade das EFS da África Subsaariana.

Quadro 2. Síntese do efeito esperado do sistema jurídico sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior.

SISTEMA JURÍDICO	EFEITO ESPERADO	BASE TEÓRICA
<i>Common Law</i>	Positivo (+)	La Porta et al. (1999); Treisman (2000); Beck, Demirgüç-Kunt e Levine (2003a, 2003b); Persson (2005); Dreher, Kotsogiannis e McCorriston, (2007); Blume e Voigt (2011)
<i>Civil Law</i>	Negativo (-)	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na revisão da literatura.

O Quadro 2 indica a associação esperada entre o sistema jurídico e a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, sugerindo que os países da África Subsaariana que seguem o sistema jurídico *Common Law* têm Entidades de Fiscalização Superior mais eficazes que os demais países.

Espera-se encontrar influência significativa que demonstre a influência de sistema jurídico sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana uma vez que esses dois tipos de sistema jurídico diferem entre si em termos de intervenção do Estado na vida econômica (LA PORTA et al.,1999).

Como frisaram La Porta et al. (1999), o sistema jurídico *Civil Law* foi criado para a construção e proteção do Estado e controle da propriedade privada, enquanto o *Common Law* foi desenvolvido para a defesa do legislativo e os proprietários contra os poderes do Estado. Essa diferença torna o Estado mais intervencionista nos países do sistema jurídico *Civil Law*, e menos nos países do sistema jurídico *Common Law*.

Considerando que o sistema jurídico mais eficaz resulta em um governo mais eficaz, tendo como uma das características menores índices de corrupção (LA PORTA et al., 1999; TREISMAN, 2000), e o menor índice de corrupção por sua vez, está associado às Entidades de Fiscalização Superiores mais eficazes, presume-se que o sistema jurídico mais eficaz resulta em Entidades de Fiscalização Superior com maior índice de efetividade. Esta realidade motiva a proposição de uma hipótese de pesquisa sobre a influência do sistema jurídico sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana:

Hipótese 1: O sistema jurídico Common Law tem influência positiva sobre o índice de efetividade das EFS da África Subsaariana.

Ainda na abordagem sobre os aspectos jurídicos, resgata-se Santiso (2007) e Blume e Voigt (2011). De acordo com a literatura, as EFS do modelo Napoleônico são, na sua maioria, do sistema jurídico *Civil Law*, enquanto as que seguem o modelo *Westminster* são, na sua maioria, do sistema jurídico *Common Law*.

Santiso (2007) não encontrou evidências quanto à diferença entre os modelos de EFS. Entretanto, Blume e Voigt (2011) evidenciaram que as EFS do modelo Napoleônico são mais propensas a altos índices de corrupção, do que as do modelo *Westminster*.

Apesar de haver uma tendência em países do sistema jurídico *Civil Law* e *Common Law* adotarem o modelo de EFS Napoleônico e *Westminster*, respectivamente, pode haver diferenças em termos de efetividade desses modelos, uma vez que nem todos os países

do sistema jurídico *Civil Law*, utilizam o modelo francês de Entidades de Fiscalização Superior (SANTISO, 2007). Nessa perspectiva pode haver diferença entre o sistema jurídico e o modelo de EFS na África Subsaariana, o que faz suscitar a formulação de uma hipótese sobre o modelo institucional de EFS.

O Quadro 3 apresenta uma síntese sobre possível associação entre o modelo de EFS e o índice de efetividade das EFS, o que servirá de base para formular a hipótese sobre o efeito dos modelos sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.

Quadro 3. Síntese sobre o efeito esperado do modelo institucional das EFS sobre a efetividade das EFS.

MODELO DE EFS	EFEITO ESPERADO	BASE TEÓRICA
<i>Westminster</i>	Positivo (+)	Blume e Voigt (2011)
Napoleônico	Negativo (-)	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na revisão da literatura.

O Quadro 3 apresenta o efeito esperado dos modelos de Entidades de Fiscalização Superior sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior, sugerindo que o modelo *Westminster* tem efeito positivo sobre a efetividade das EFS.

De acordo com Blume e Voigt (2011) os países em que as Entidades de Fiscalização Superior adotam o modelo Napoleônico estão associados com maiores índices de corrupção, devido ao pouco envolvimento do Poder Legislativo no ciclo de prestação de contas do governo nesse modelo.

O envolvimento do Poder Legislativo em todo o ciclo de prestação de contas, como encontrado em países em que as Entidades de Fiscalização Superior são do modelo *Westminster*, faz com que os membros corruptos do executivo sofram punições políticas tanto do legislativo, como por parte do eleitorado, uma vez que nesse tipo de modelo de prestação de contas, o resultado dos trabalhos levados a cabo pelas Entidades de Fiscalização Superior é levado ao clamor público, pelo fato de todas as contas públicas (as contas individuais de gestores públicos e a Conta Geral do Estado) serem discutidas no parlamento, o que torna o ciclo de prestação de contas mais transparente e credível, enquanto que no modelo Napoleônico apenas a Conta Geral do Estado é discutida no parlamento (MELO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011). Assim, o trabalho segue a evidência de Blume e Voigt (2011) para formular a seguinte hipótese:

Hipótese 2: *O modelo organizacional Westminster tem influência positiva sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana.*

4.1.2 Legado colonial

O legado colonial está relacionado com a herança jurídica, uma vez que a adoção do sistema jurídico depende das influências da herança colonial deixada nas ex-colônias (LA PORTA et al., 1999; TREISMAN, 2000; BECK, DEMIRGÜÇ-KUNT; LEVINE, 2003a; PERSSON, 2005, DREHER; KOTSOGIANNIS; MCCORRISTON, 2007).

Os resultados da era colonial sobre as antigas colônias são múltiplos e excessivamente complexos. Entretanto, é suficiente para afirmar que valores, religião e normas europeias foram sistematicamente transplantados e impostos nas antigas colônias, principalmente nas colônias africanas, cujas tradições se diferenciavam em grande escala comparando-as com as tradições europeias, o que trouxe mudanças sociais drásticas (LA PORTA et al., 1999; TREISMAN, 2000; PERSSON, 2005; EDWARD; ABEL, 2012).

Apesar de que o domínio colonial tenha exercido influência sobre órgãos governamentais, culturas e sociedades africanas em geral, o impacto dessas influências pode variar de país para país, uma vez que as tradições coloniais britânicas divergem de tradições coloniais francesas, portuguesas e alemãs, o que pode constituir diferença entre as ex-colônias de mesmo sistema jurídico.

Em conformidade com Beck, Demirgüç-Kunt e Levine (2003a), os antigos colonos franceses impuseram o código Napoleônico em todos os territórios conquistados. Além disso, o código Napoleônico influenciou o sistema jurídico espanhol e português, o que fez com que as antigas colônias espanholas e portuguesas também ficassem dominadas pelo código francês. Do mesmo modo, os britânicos difundiram o sistema jurídico *Common Law* em todas as ex-colônias.

A expansão de regras coloniais fez com que, após a independência, as ex-colônias seguissem o legado deixado pelos colonos, principalmente no continente africano. Joireman (2001) aponta duas razões que motivaram as antigas colônias africanas a adotarem o legado colonial deixado pelos antigos colonos: Primeira, os povos nativos foram obrigados a viver com um determinado sistema jurídico (*Common Law* ou *Civil Law*). Segunda, as elites dos países africanos tornaram-se especialistas em trabalhar com os respectivos sistemas jurídicos, particularmente durante a luta pela independência. Era de se esperar que os líderes africanos escolhessem o sistema jurídico, o qual para eles já era familiar, ao invés de construir algo

completamente novo. Entretanto a teoria da escolha pública⁷ defende a oportunidade de escolha que os reconstrutores dos países tiveram no período pós-independência (MBAKU, 2007).

Mbaku (2007) explica por meio da teoria de escolha pública, que os atores políticos dos países africanos tiveram escolhas no processo de reconstrução e reorganização do Estado através da Constituição democrática no período pós-independência, uma vez que logo após a independência, sem o domínio europeu, as nações africanas enfrentaram duas escolhas importantes. A escolha de um sistema político e a escolha de um modelo de desenvolvimento econômico. Esse tipo de escolha deve refletir os valores, as culturas e os costumes da sociedade, bem como as suas aspirações, aspectos esses garantidos através de um processo democrático na elaboração da constituição do país, ou seja, um processo de baixo para cima, de uma forma participativa, inclusiva e orientada pelo povo (MBAKU, 2007). Os líderes de muitos destes novos países envolvidos, principalmente em reformas institucionais oportunistas, produziram leis e instituições que não foram orientadas para maximizar o interesse público, mas sim ofereceram novas oportunidades e recursos necessários para maximizar os interesses pessoais.

Fazendo uma analogia entre a teoria da escolha pública (BLACK, 1948) e teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976), pode-se afirmar mediante o contraponto colocado por Mbaku (2007), que os agentes de alguns países africanos legislaram a favor de maximização dos interesses pessoais (*moral hazard*), o que gera assimetria de informação entre o principal e o agente, que segundo Streim (1994), Santiso (2007) Blume e Voigt (2011) e Isaksson e Bigsten (2012), pode ser sanada com a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior, pois os resultados da gestão das finanças públicas poderão chegar ao clamor público, dando ao agente (eleitorado) oportunidade de conhecer dirigentes corruptos, mitigando assim, a possibilidade de ocorrência de *adverse selection*.

Assim, em consonância com as ideias de Joireman (2001) e Mbaku (2007), todas as ex-colônias africanas mantiveram maior parte das regras deixadas pelos colonizadores que poderiam nortear o seu sistema político e desenvolvimento econômico por três principais

⁷ Um dos fundadores da teoria da escolha pública foi o economista escocês Duncan Black no seu trabalho de 1948. É uma área de concentração da economia cujo objetivo é estudar o comportamento dos atores políticos. De acordo com as abordagens teóricas da teoria da escolha pública (BLACK, 1948) a democracia não deve substituir a tirania de um rei ou de uma oligarquia pela tirania da maioria, mas sim servir os interesses da coletividade e as preferências dos cidadãos em relação aos bens públicos. Na teoria da escolha pública, um político é visto como mais um agente que tem como objetivo maximizar o seu bem-estar, e não como um servidor altruísta dos interesses do público em geral.

motivos: imposição; familiaridade com as regras; e interesse pessoal. Essas diferenças de adoção de regras entre países que foram colonizados na África Subsaariana podem resultar em diferenças de efetividade das EFS, uma vez que maior parte dessa região foi colonizada pelas antigas potências Britânica, Francesa, Espanhola e Portuguesa, que apesar de terem semelhanças em termos de sistema jurídico (*Civil Law* ou *Common Law*), podem diferir em termos culturais que nortearam a escolha dos dirigentes na reconstrução e reorganização do Estado no período pós-independência.

La Porta et al. (1999) argumentam que as antigas colônias britânicas têm governos mais eficazes do que as antigas colônias de demais países da Europa Continental. Treisman (2000), por sua vez, encontrou influência direta do legado colonial sobre a percepção da corrupção, mostrando que as ex-colônias britânicas são mais propensas em reduzir o índice de corrupção do que as ex-colônias de países europeus do sistema jurídico *Civil Law*. Beck, Demirgüç-Kunt e Levine (2003a) encontraram evidência que as ex-colônias francesas têm associação negativa com o desenvolvimento econômico, enquanto que as ex-colônias britânicas a relação é positiva. Assim, pressupõem-se que o legado colonial pode ter influências significativas sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana.

O Quadro 4 apresenta uma síntese sobre o efeito esperado do legado colonial sobre a efetividade das EFS da amostra, bem como apresenta os estudos anteriores que serviram de arcabouço teórico para formular a hipótese sobre o poder explicativo do legado colonial sobre a efetividade das EFS objeto do trabalho.

Quadro 4. Síntese sobre o efeito esperado do legado colonial sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior.

LEGADO COLONIAL	EFEITOS ESPERADOS	BASE TEÓRICA
Ex-colônias britânicas	Positivo (+)	La Porta et al. (1999); Treisman (2000); Joireman (2001); Beck, Demirgüç-Kunt e Levine (2003a); Persson (2005); Mbaku (2007).
Ex-colônias de demais países da Europa Continental	Negativo (-)	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na revisão da literatura.

Pode-se observar no Quadro 4 que a literatura sobre lei e finanças e economia política enfatizam a diferença entre a qualidade institucional das ex-colônias britânicas e as ex-colônias de demais países, qualidades essas com efeitos sobre o controle da corrupção e efetividade do governo.

Considerando que governo eficaz, tem entidades de controle externo mais eficaz, bem como apresenta menor índice de corrupção, infere-se que essa relação pode ser

encontrada no continente africano. Por outro lado, não há uma distribuição perfeita em termos de sistema legal e ex-colônias. De acordo com Treisman (2000), algumas ex-colônias britânicas não têm o sistema jurídico de *Common Law*, como o caso de Jordânia, Egito (África do Norte), Iraque, Kuwait, Malta e Maurício (África Subsaariana), e por outro lado, alguns países que nunca foram colônias britânicas, no entanto, adotaram o sistema jurídico de *Common Law*, como os casos de países asiáticos como Tailândia, Samoa Ocidental e da África Subsaariana como Libéria e Namíbia. Tal variação pode ter alguma diferença no objeto do presente estudo. Desse modo, propõe-se a seguinte hipótese sobre o efeito do legado colonial sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.

Hipótese 3: O legado colonial britânico tem influência positiva sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana.

4.1.3 *Maioria religiosa*

De acordo com La Porta et al. (1999), as tradições religiosas, por muito tempo foram abordadas no sentido de hierarquia social, na qual o catolicismo, a ortodoxia e o islamismo dominavam o topo da hierarquia, o que era um desafio para os de religiões mais igualitárias ou individualistas.

A religião influencia o modo como os agentes do governo veem a sua lealdade à família, o que pode afetar o nível de nepotismo. Uma segunda via pela qual religião pode afetar os níveis de desempenho institucional do governo é através do padrão histórico de influência que se desenvolveu em diferentes configurações entre Igreja e Estado. Nas tradições religiosas, como o protestantismo, que surgiu em algumas versões como seitas dissidentes que se opuseram à religião patrocinada pelo Estado, as organizações religiosas podem desempenhar um papel importante no acompanhamento das atividades do governo e denunciar os abusos cometidos pelos agentes públicos. Em outras tradições, como o islã, das quais a hierarquia da religião e do Estado estão intimamente entrelaçadas, esse tipo de prática não acontece (LA PORTA et al., 1999).

Dreher, Kotsogiannis e McCorriston (2007) corroboram com La Porta et al. (1999), argumentando que religião pode transformar atitudes sociais em hierarquia social e valores familiares, e assim pode determinar a aceitação ou não de práticas corruptas. Nas religiões como catolicismo, ortodoxia oriental e islamismo, cuja hierarquia prevalece, os desafios do *status quo* são menos frequentes do que nas religiões mais igualitárias ou individualistas, como a protestante (LA PORTA et al., 1999).

La Porta et al. (1999) encontraram evidência de que países com tradições protestantes têm governos de qualidade superior em relação aos países de maioria católica e muçumana, fatores esses, que segundo Treisman (2000), estão associados com menores incidências de corrupção.

Treisman (2000) encontrou evidência de que a tradição protestante tem efeito negativo (embora pequeno) sobre a incidência de corrupção. Persson (2005) ao abordar sobre os aspectos culturais que podem determinar o índice de corrupção na África Subsaariana chegou à evidência que a religião protestante tem efeito sobre a redução da corrupção.

O Quadro 5 apresenta uma síntese sobre o possível efeito da religião sobre a efetividade das EFS.

Quadro 5. Síntese dos efeitos esperados da maioria religiosa sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.

MAIORIA RELIGIOSA	EFEITOS ESPERADOS	BASE TEÓRICA
Protestante	Positivo (+)	La Porta et al.(1999); Treisman (2000); Persson (2005)
Outras religiões	Negativo (-)	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na revisão da literatura.

Considerando a evidência empírica do impacto da religião sobre o desempenho institucional e corrupção (LA PORTA, 1999; TREISMAN, 2000; PERSSON, 2005), pressupõem-se que a maioria religiosa pode interferir na efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, uma vez que a literatura encontrou evidência sobre influência positiva da efetividade das EFS sobre o combate à corrupção (SANTISO, 2007). Por outro lado, Persson (2005) argumenta que a maioria religiosa é um dos fatores que moldaram a sociedade da África Subsaariana, através de transferência de valores, moral, normas e atitudes sociais, o que de certa forma influencia a estrutura do governo e instituições públicas em geral.

La Porta et al, (1999) e Treisman (2000) argumentam que países muçulmanos e católicos romanos são vistos pelos estudiosos das teorias culturais como sendo países mais intervencionistas, por um lado porque as doutrinas dessas religiões interferem na vida da sociedade, ou seja, dizem às pessoas o que devem fazer, e por outro lado porque essas duas religiões cresceram para apoiar o poder do Estado.

As características intervencionistas dos países em que a maioria religiosa é muçumana ou católica romana podem fazer com que haja condições favoráveis à corrupção (LA PORTA et al., 1999; TREISMAN, 2000), como por exemplo, a tentativa de o Poder

Executivo interferir nos trabalhos realizados pelas Entidades de Fiscalização Superior (EFS), ou a tentativa de “punir” as Entidades de Fiscalização Superior com reduzidas alocações de recursos, pondo em risco a autonomia financeira dessas entidades, fator esse fundamental para a independência institucional em relação ao Poder Executivo. Por outro lado, países com maioria religiosa protestante surgiram duma tradição que opôs ao poder do Estado, o que pode resultar em maior vigilância dos agentes públicos, e maior número de denúncias de casos de corrupção, enquanto os de maioria religiosa católica ou muçumana, a tendência é proteger o Estado e intervir na sociedade (LA PORTA et al., 1999). Essa realidade motiva a formulação de uma hipótese sobre o a influência de maioria religiosa sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana:

Hipótese 4: A maioria religiosa protestante tem influência positiva sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana.

4.2 Qualidade de governança pública

Na década de 1990, o Departamento de Pesquisa do Banco Mundial iniciou um programa de pesquisa de longo prazo sobre os indicadores de governança mundial. Naquela época, praticamente sem medidas comparáveis a nível internacional de governança pública ou de corrupção, pesquisadores do Banco Mundial, Daniel Kaufmann e Aart Kraay, com a ajuda de Pablo Zoido-Lobaton e Massimo Mastruzzi, desenvolveram seis indicadores de governança, chamados de *Worldwide Governance Indicators* (WGI – Indicadores de Governança Mundial). Os indicadores foram publicados bianualmente de 1996 a 2000 e anualmente a partir de 2002 (APAZA, 2009; KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2007; 2010).

Os indicadores de governança mundial compreendem um *cluster* de seis dimensões de governança, que abrangem o mundo todo. São eles: “[...] *Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence/Terrorism, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, and Control of Corruption* [...]”⁸ (KAUFMAN; KRAAY; MASTRUZZI, 2010, p. 2).

Em resumo, Kaufman, Kraay e Mastruzzi (2010) conceituaram esses indicadores como seguem:

⁸ O presente trabalho aborda os indicadores da forma original (a inglês), uma vez que os mesmos são abordados na literatura internacional da mesma forma, pois traduzindo à português, os indicadores poderão perder a sua originalidade de forma de abordagem. Assim, os seis indicadores serão mencionados de forma original (inglês).

- i. *Voice and Accountability* indica a medida em que os cidadãos de um país são capazes de participar na escolha de seu governo, bem como a liberdade de expressão, liberdade de associação e a liberdade de imprensa;
- ii. *Political Stability and Absence of Violence/Terrorism* é um indicador da percepção da sociedade e de agentes externos, sobre a probabilidade que o governo tem de ser desestabilizado ou derrubado por meios inconstitucionais ou violentos, incluindo a violência política e o terrorismo;
- iii. *Government Effectiveness* é uma medida que indica a qualidade dos serviços públicos, a qualidade dos servidores públicos e o grau da sua independência em relação a pressões políticas, à qualidade da formulação e implementação de políticas públicas e à credibilidade do compromisso do governo;
- iv. *Regulatory Quality* é um índice que indica a capacidade do governo para formular e implementar políticas sólidas e regras que permitam a promoção e o desenvolvimento do setor privado;
- v. *Rule of Law* é um indicador que avalia o grau de efetividade do sistema legal, mais precisamente as regras da sociedade, o respeito e execução de contratos, os direitos de propriedade, o sistema judiciário e o sistema policial; e
- vi. *Control of Corruption* é um indicador que pretende transmitir a capacidade de controle da corrupção no país. O indicador avalia a percepção pela qual o poder público é exercido para benefício privado, incluindo pequenas e grandes formas de corrupção, bem como "captura" do estado por elites e interesses privados.

Os indicadores são compilados a partir das respostas sobre a percepção da qualidade de governança pública, baseados em mais de cem variáveis obtidas através de 31 fontes de dados diferentes, indicando a percepção de governança pública, conforme reportado pelos respondentes da pesquisa, Organizações Não Governamentais (ONG), provedores de informações comerciais de empresas e organizações do setor público do mundo todo (KAUFMAN; KRAAY; MASTRUZZI, 2010). Os seis indicadores são construídos utilizando o método estatístico de análise multivariada, denominado *Unobserved Components Model*, o qual tem como *output* valores que variam de -2,5 a +2,5 dos quais, valores mais altos se relacionam com melhores resultados de governança.

Kauffmann Kraay e Mastruzzi (2010) conceituam governança, no contexto dos indicadores de governança mundial, como tradições institucionais das quais a autoridade é

exercida num país, incluindo o processo pelo qual os governos são selecionados, acompanhados e substituídos, a capacidade do governo na formulação e implementação efetiva de políticas sólidas, o respeito dos cidadãos e do Estado perante as instituições públicas, e a interação entre economia e sociedade.

Portanto, trata-se de indicadores que fazem mapeamento sobre os fatores que contribuem para a qualidade de governança de um Estado democrático de direito, uma vez que envolvem a percepção sobre o comportamento de todos os autores que, de uma maneira ou de outra, estão envolvidos na condução de um Estado. Fazendo uma analogia com a teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976), aplicada à área pública, os indicadores mensuram o comportamento, tanto dos principais, como dos agentes, a fim de mitigar a assimetria de informação entre os mesmos.

Há uma década, estudiosos de Ciências Sociais Aplicadas vêm utilizando esses indicadores como variáveis dependentes e/ou independentes para explicar fenômenos ocorridos na sociedade e na economia do mundo inteiro (ADSERÀ; BOIX; PAYNE, 2003; DEFOND; HUNG, 2004; SANTISO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011; HEARN, 2013).

Adserà Boix e Payne (2003) utilizaram três dos indicadores de governança pública como *proxy* da qualidade institucional do governo a ser explicada pelos mecanismos de *accountability* político, através de modelo de regressão múltipla. Como *proxy* de qualidade institucional do governo. Os autores utilizaram os índices de *Control of Corruption*, *Government Effectiveness* e *Rule of Law*. Quanto à *proxy* de mecanismos de *accountability* político, os autores utilizaram o índice de democracia e livre circulação dos jornais diários por pessoa. Os modelos de regressão foram controlados por características econômicas e culturais do país, como o tamanho do país medido pelo logaritmo natural de PIB, legado colonial, adoção de sistema jurídico, etc. O resultado do estudo trouxe evidências que a qualidade do governo é explicada pelos mecanismos de *accountability* político.

Defond e Hung (2004) testaram empiricamente se as características essenciais de boa governança corporativa têm impactos significativos sobre a proteção dos investidores. Os autores definiram a proteção dos investidores como a extensão das leis que protegem os direitos dos investidores e a força das instituições legais que facilitam a aplicação das mesmas leis. Para tanto, os autores utilizaram dois dos indicadores de governança pública como *proxy* de governança corporativa, para explicar a variação da proteção dos investidores. Os indicadores utilizados são: índice de *Rule of Law* e índice de *Control of Corruption*. O

resultado do estudo trouxe evidências sobre o poder explicativo desses dois índices sobre a variação da proteção dos investidores.

Hearn (2013) utilizou os indicadores de governança mundial, como *proxy* de qualidade do governo para explicar a variação da remuneração dos diretores executivos das empresas de capital aberto da África. O resultado do Estudo evidenciou que os indicadores de governança mundial estão associados com níveis mais baixos de auto recompensas e expropriação dos diretores executivos das empresas de capital aberto da África, com destaque para as seguintes evidências: o indicador de *Regulatory Quality* elevado desempenha um papel importante na redução do crescimento da expropriação atribuída à remuneração dos diretores executivos; o indicador de *Control of Corruption* mais elevado desempenha um papel fundamental na redução do comportamento de auto recompensa em forma de prêmios do salário base dos diretores executivos.

Santiso (2007), utilizou o Índice de *Rule of Law* e de *Control of Corruption* como *proxy* de qualidade de governança fiscal do governo ao testar a associação que a mesma tinha com a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da América Latina e Caribe. O resultado do estudo trouxe evidências que o índice de *Rule of Law* e o índice de *Control of Corruption* estão associados positivamente com o índice de efetividade dessas entidades de controle, o que indica que países com maiores índices de *Rule of Law* e de *Control of Corruption* têm EFS mais eficazes.

Blume e Voigt (2011) encontraram evidência que as Entidades de Fiscalização Superior do modelo *Westminster* estão associadas positivamente com o indicador de *Government Effectiveness* e o de *Control of Corruption*.

Seguindo as evidências dos estudos anteriores, o presente trabalho utiliza os indicadores de governança mundial como *proxy* de qualidade institucional do governo para explicar a variação do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.

O Quadro 6 apresenta uma síntese sobre as associações esperadas entre os indicadores de qualidade institucional do governo e a efetividade das EFS da África Subsaariana, bem como apresenta os estudos anteriores que encontraram evidência sobre a associação entre esses indicadores e a efetividade do governo (ADSERÀ; BOIX; PAYNE, 2003), o combate a corrupção (DEFOND; HUNG, 2004), a proteção de investidores (DEFOND; HUNG, 2004), a remuneração de diretores executivos (CEO) de empresas de

capital aberto da África (HEARN, 2013) e a efetividade de EFS (SANTISO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011), o que será utilizado como base para formular as hipóteses sobre a influência da qualidade institucional do governo sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana.

Quadro 6. Síntese da associação esperada entre os indicadores de qualidade institucional do governo e a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior.

INDICADORES DE QUALIDADE INSTITUCIONAL DO GOVERNO	ASSOCIAÇÃO ESPERADA	BASE TEÓRICA
<i>Voice and Accountability</i>	Positiva (+)	Adserà Boix e Payne (2003); Santiso (2007); Dreher, Kotsogiannis e McCorrison (2007); Kauffmann Kraay e Mastruzzi (2010); Hearn (2013)
<i>Political Stability</i>	Positiva (+)	
<i>Government Effectiveness</i>	Positiva (+)	
<i>Regulatory Quality</i>	Positiva (+)	
<i>Rule of Law</i>	Positiva (+)	
<i>Control of Corruption</i>	Positiva (+)	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na revisão da literatura.

Como pode ser observado no Quadro 6, estudos anteriores indicam associação positiva entre os indicadores de governança mundial e a efetividade do governo, combate a corrupção, proteção de investidores, remuneração de CEO's e a efetividade de Entidades de Fiscalização Superior. Por outro lado governança pública de qualidade pode ser fundamental para garantir o apoio político necessário que as EFS necessitam para garantir a sua efetiva independência em relação às entidades auditadas; os recursos necessários para cumprir as suas atribuições legais; liberdade e capacidade de publicar imediatamente seus relatórios; e para garantir que as suas conclusões e recomendações sejam postas em prática (ADBG – AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2010a).

No contexto específico de EFS da África Subsaariana, o estudo de Isaksson e Bigsten (2012) realizado em Ruanda trouxe evidências que as restrições de capacidade, tanto na própria EFS, como nas entidades auditadas têm impactos negativos sobre a independência *de facto* da EFS do país. Nesse contexto, presume-se que na África Subsaariana, governos com melhor qualidade de governança pública, como *proxy* de qualidade institucional, estão associados positivamente com Entidades de Fiscalização Superior mais eficazes.

Por outro lado a literatura tem enfatizado o relacionamento positivo entre Entidades de Fiscalização Superior efetivas e governos efetivos e menores índices de corrupção (BORGE, 1999; SANTISO, 2007; OLKEN, 2007; FERRAZ; FINAN, 2008; RAI, 2009; LIU; LIN, 2012; KOSMO, 2012). Assim, a partir desses argumentos, propõe-se a criação de seis hipóteses sobre a influência dos indicadores de qualidade institucional do

governo sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, como segue:

1) *Voice and Accountability*. O indicador está relacionado com a liberdade de imprensa (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2010). De acordo com a literatura, um dos requisitos da qualidade dos trabalhos das Entidades de Fiscalização Superior é a interação que a mesma mantém com a mídia, com finalidade de levar os resultados dos seus trabalhos ao clamor público, bem como para investigar possíveis denúncias difundidas pela mídia. Nesse contexto, hipotetiza-se que os países com maior liberdade de imprensa, tendem a ter Entidades de Fiscalização Superior mais eficazes. Assim é proposta a seguinte hipótese:

Hipótese 5: *O indicador de Voice and Accountability tem influência positiva sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.*

2) *Political Stability*. Como conceitua Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010), o indicador representa a estabilidade política do governo. Espera-se encontrar a relação positiva entre a estabilidade política do governo e o índice de efetividade das EFS da África Subsaariana uma vez que a instabilidade política poderá causar a estagnação do funcionamento da administração pública, gerando atrasos no processo de prestação de contas do governo, e conseqüentemente na emissão do relatório e parecer sobre as contas do governo. Assim, propõe-se a seguinte hipótese de pesquisa:

Hipótese 6: *O indicador de Political Stability tem influência positiva sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.*

3) *Government Effectiveness*. De acordo com Kaufmann Kraay e Mastruzzi (2010), o indicador representa a qualidade do serviço público, bem como a dos servidores públicos. A literatura tem enfatizado que os serviços públicos de qualidade, que por sua vez está relacionado, também, com os recursos humanos com melhores *expertises*, tendem a ter *outputs* de melhores qualidades. Assim, presume-se que os países com o índice de *Government Effectiveness* mais elevados, produzem a conta do governo em tempo oportuno, bem como as suas EFS emitem os relatórios e pareceres de auditoria com qualidade e em tempo oportuno. Nessa perspectiva, propõe-se a seguinte hipótese de pesquisa:

Hipótese 7: *O indicador de Government Effectiveness tem influência positiva sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.*

4) *Regulatory Quality*. O indicador representa a qualidade das leis e políticas públicas para promoção do setor privado dos países (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2010). Tendo em conta que a proteção do setor privado está positivamente relacionada com a qualidade do governo (DEFOND; HUNG, 2004; HEARN, 2013), e este, por sua vez está positivamente relacionado com a qualidade das EFS (SANTISO, 2007; OLKEN, 2007; BLUME. VOIGT, 2011), presume-se que no continente africano, os países com maiores índices de *Regulatory Quality* têm Entidades de Fiscalização Superior mais eficazes. Assim, a seguinte hipótese de pesquisa sobre o índice é formulada:

Hipótese 8: *O indicador de Regulatory Quality tem influência positiva sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.*

5) *Rule of Law*. O indicador representa a qualidade de cumprimento das autoridades públicas e medidas legais (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI; 2010). Considerando que o poder de *enforcement*, a independência das Entidades de Fiscalização Superiores, bem como os prazos de prestação de contas e a emissão do relatório e parecer sobre as contas do governo ao Poder Legislativo são derivados de medidas legais, presume-se que se havendo cumprimento de autoridades e medidas legais na África Subsaariana, as Entidades de Fiscalização Superior apresentarão resultados efetivos. Assim, propõe-se a formulação da seguinte hipótese de pesquisa:

Hipótese 9: *O indicador de Rule of Law tem influência positiva sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.*

6) *Control of Corruption*. O indicador representa a capacidade do governo de controlar atos de corrupção (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI; 2010). Um dos órgãos anticorrupção de um Estado é a Entidade de Fiscalização Superior (COLLIER, 2000; FONSECA; SANCHEZ, 2001; SEIBERT, 2002; DORONTISKY; FLOYD, 2004; INTOSAI, 2005; LAWSON, 2009; EL-NAFABI, 2010). Nesse contexto, presume-se que nos países da África Subsaariana, em que os mecanismos de controle de corrupção sejam altamente eficazes, as suas Entidades de Fiscalização Superior, como um dos pilares de controle de corrupção, tendem a ser mais eficazes, do que em países cujos mecanismos de controle de corrupção são fracos. Assim, propõe-se a formulação da seguinte hipótese de pesquisa:

Hipótese 10: *O indicador de Control of Corruption tem influência positiva sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.*

5 EFEITOS DA EFETIVIDADE DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO SUPERIOR (EFS)

A literatura defende que as Entidades de Fiscalização Superior efetivas são fundamentais para o bom desempenho da gestão das finanças públicas, promovendo governança fiscal (BORGE, 1999) e *accountability*, reduzindo assim índice de corrupção e a assimetria de informação entre o eleitorado e o Poder Executivo.

Blume e Voigt (2011) corroboram com Borge (1999), acrescentando que uma Entidade de Fiscalização Superior eficaz pode trazer os seguintes benefícios para a economia de um país: a) política fiscal – reduzindo as despesas do governo e aumentando as receitas, gerando *superávit*; b) eficácia do governo – monitorando o comportamento de gastos públicos pode diminuir os níveis de corrupção, bem como aumentar a eficácia do governo em um nível geral; e c) economia – aumenta a produtividade geral dos recursos utilizados na economia. Entretanto, poucos estudos analisaram essa relação empiricamente (SANTISO, 2007; LIU; LIN, 2011; BLUME; VOIGT, 2011; SCHELKER, 2012). Dessa forma, no presente capítulo se apresenta uma revisão teórica e empírica sobre a temática, a fim de fundamentar-se e formular-se as hipóteses sobre a influência da efetividade das EFS sobre o desenvolvimento econômico e a sobre a percepção da corrupção.

5.1 Efeitos sobre o desenvolvimento econômico

O conceito de desenvolvimento econômico vinha sendo utilizado por muito tempo pelos estudiosos de ciências econômicas como sendo o crescimento do Produto Interno Bruto dos países. Entretanto, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) chegou à conclusão de que não bastava o crescimento econômico de uma economia para o país ser classificado como desenvolvido. Assim, o PNUD, com ajuda de seus consultores, introduziram ao conceito de desenvolvimento econômico, outros aspectos qualitativos como a qualidade de vida da população, mensurada pelo nível de educação e saúde, além do próprio crescimento econômico (RAVALLION, 2012)

A literatura tem estudado a relação entre as EFS e indicadores ligados à macro economia de um país (SANTISO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011). Entretanto, não se encontrou na literatura algum estudo que abordasse a relação entre as EFS e o desenvolvimento econômico, no qual desse ênfase a qualidade de vida da população como uma das variáveis *proxies* do desenvolvimento econômico, apenas variáveis ligadas à *performance* econômica do governo, como PIB, PIB *per capita*, déficit orçamentário, crescimento econômico, etc. Nesse sentido, baseia-se nesses estudos, bem como em estudos

correlatos para fundamentar a formulação da hipótese sobre a relação entre a efetividade das EFS e o desenvolvimento econômico da África Subsaariana, uma vez que no conceito de desenvolvimento, também está inserido aspectos econômicos e financeiros dos países.

Santiso (2007), na sua abordagem sobre a economia política e as Entidades de Fiscalização Superior da América Latina e Caribe verificou a influência da efetividade dessas instituições de controle, sobre a qualidade do orçamento público e a qualidade da gestão fiscal dos países.

Para testar o impacto da efetividade das EFS sobre a qualidade do orçamento público, Santiso (2007) desmembrou a variável “qualidade do orçamento público” em variáveis quantitativas e variáveis qualitativas. As variáveis quantitativas compreenderam: a) a média do resultado orçamentário primário do Governo; e a média da taxa de crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB). As variáveis qualitativas compreenderam: a) déficit orçamentário; b) volatilidade do orçamento; e c) transparência do orçamento. O resultado do estudo encontraram evidência que a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior está fracamente associado com a qualidade do orçamento público em termos quantitativos, com destaque para a fraca associação negativa com o resultado orçamentário e a fraca associação positiva com a média do crescimento anual do PIB. Quanto à relação com as variáveis qualitativas da qualidade do orçamento público, o estudo encontrou evidência que os mesmos estão associados positivamente, com destaque para a forte correlação com o índice de transparência do orçamento público.

Quanto ao impacto das Entidades de Fiscalização Superior, sobre a qualidade da governança fiscal, Santiso (2007) utilizou as seguintes variáveis: *Rule of Law*, eficiência burocrática; *Control of Corruption*; e restrições sobre o poder discricionário do governo. O resultado do estudo trouxe evidências de que a efetividade dessas instituições está fortemente associada com a governança fiscal dos países, com destaque para os índices de eficiência burocrática; índice de *Control of Corruption*; e o índice de restrições sobre o poder discricionário do governo.

Embora o resultado de Santiso (2007) não evidenciasse a relação direta entre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior e o desempenho financeiro do governo de uma forma agregada, o autor baseou-se na literatura sobre o impacto da qualidade institucional do governo sobre o desenvolvimento econômico (KEEFER; KNACK, 1997; KNACK, 2002; KAUFMANN; KRAAY, 2003; KEEFER, 2004), para inferir que a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior exerce influência indireta sobre

desempenho fiscal do governo, através da forte associação com a qualidade da governança fiscal.

Blume e Voigt (2011) divergem de Santiso (2007) uma vez que não encontraram diferença do efeito da efetividade das EFS sobre o desempenho fiscal do governo. Entretanto o estudo evidenciou que as EFS com desenho institucional Napoleônico possuem governos menos eficazes. Esses resultados, de fato, podem variar de região para região. Blume e Voigt (2011) tiveram como amostra EFS de 40 países, abrangendo a Europa, o Oriente Médio, a África, as Américas do Norte e do Sul, bem como a Ásia, países que têm trajetórias de desenvolvimento econômico distintas, enquanto Santiso (2007) analisou apenas países em vias de desenvolvimento, pertencentes à mesma região, a América Latina e Caribe.

Schelker (2012) não encontrou evidência da influência do mandato dos Auditores-Gerais das EFS dos estados dos Estados Unidos da América (EUA) sobre o desempenho financeiro dos estados. Outrossim, o estudo encontrou evidência de forte associação positiva entre a recondução dos auditores-gerais e o desempenho financeiro dos estados. Auditores-gerais que têm recondução estabelecida legalmente estão associados com classificações mais elevadas de desempenho financeiro dos estados dos EUA. Esta evidência pode ser utilizada como *proxy* do impacto da efetividade das EFS sobre o desempenho financeiro, uma vez que a literatura defende que a permanência dos responsáveis máximos das EFS garante a independência funcional que, por sua vez, é um dos requisitos para a efetividade dessas instituições (SANTISO, 2007).

Feld e Voigt (2003) encontraram relação positiva entre a independência *de facto* do Poder Judiciário e o crescimento econômico. Uma vez que a literatura defende que um dos atributos indispensáveis para a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior é a sua independência em relação ao executivo (INTOSAI, 1977; SANTISO, 2007), pode-se inferir baseado nas evidências de Feld e Voigt (2003) que a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior tem relação positiva com o crescimento econômico.

Rai (2009) verificou o papel da Entidade de Fiscalização Superior da Indonésia sobre a governança pública. O resultado do estudo evidenciou que a EFS do país desempenha papel significativo na melhoria da governança pública.

A literatura tem abordado como consequências de corrupção o fraco desempenho institucional (JUDGE; MCNATT; XU, 2011), o enfraquecimento da democracia, bem como o enfraquecimento do crescimento econômico (KELLNER, 2001; HERFKENS, 2001;

BLACKBURN; POWELL, 2011). Por outro lado, Carlitz et al. (2009) encontraram evidência da relação positiva entre o nível de transparência do governo e a renda *per capita*. Assim, pode-se inferir que a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana poderá também influenciar o desenvolvimento econômico da região, uma vez que estudos empíricos têm demonstrado a eficiência das Entidades de Fiscalização Superior no combate à corrupção e na promoção de transparência do orçamento público.

Seguindo as evidências empíricas de Santiso (2007) e Feld e Voigt (2003), bem como a evidência de associação positiva entre o desempenho institucional do governo e o desempenho econômico (LA PORTA, et al., 1999; TREISMAN, 2000; KELLNER, 2001; HERFKENS, 2001; BECK; DEMIRGÜÇ-KUNT; LEVINE, 2003a; BLACKBURN; POWELL, 2011), espera-se encontrar associação positiva entre a efetividade das EFS da África Subsaariana e o desenvolvimento econômico dos respectivos países, uma vez que o desenvolvimento econômico também considera o crescimento econômico dos países .

De acordo com a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (*United Nations Economic Commission for Africa – NECA*, 2012), o desenvolvimento econômico enfatiza o bem estar da sociedade, envolvendo a produção do país, a taxa de mortalidade, a educação, bem como o crescimento econômico. Dessa forma, o trabalho adotou como variáveis *proxies* para desenvolvimento econômico os seguintes indicadores: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como *proxy* para nível de educação, expectativa de vida e a renda *per capita*⁹ da população; Produto Interno Bruto (PIB) e taxa de crescimento do PIB como *proxies* para o crescimento econômico do país; índice de distribuição de renda (índice Gini)¹⁰ como *proxies* para distribuição de renda da população.

No Quadro 7, apresenta-se uma síntese sobre o possível efeito da efetividade das EFS sobre o desenvolvimento econômico, baseado nas evidências de Keefer e Knack (1997), Knack (2002), Kaufmann e Kraay (2003), Feld e Voigt (2003), Keefer (2004), Santiso (2007), Blume e Voigt (2011) e Schelker (2012).

⁹ Renda *per capita*: o indicador é baseado no PIB *per capita*, entretanto considera a paridade do poder de compra, uma vez que o custo de vida difere de país para país (ONU, 2012).

¹⁰ Índice de Gini foi desenvolvido pelo estatístico e sociólogo italiano Corrado Gini (1884-1965) para medir o grau em que a distribuição de renda ou despesas de consumo entre os indivíduos ou famílias é desviada de uma distribuição perfeitamente igual (UNDP, 2012).

Quadro 7. Síntese sobre a associação esperada entre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior e o desenvolvimento econômico

INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	ASSOCIAÇÃO ESPERADA	BASE TEÓRICA
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Positiva (+)	Keefer e Knack (1997); Knack (2002); Kaufmann; Kraay (2003); Feld e Voigt (2003); Keefer (2004); Santiso (2007); Schelker (2012)
Produto Interno Bruto (PIB)	Positiva (+)	
Taxa de crescimento do PIB	Positiva (+)	
Índice de desigualdade de distribuição de renda (Gini)	Negativa (-)	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na revisão da literatura.

Diante das evidências sintetizadas no Quadro 7, bem como o conceito de desenvolvimento econômico proferido pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (2012), infere-se que a efetividade de Entidades de Fiscalização Superior pode ter algum efeito positivo sobre o desenvolvimento econômico da região, pelo papel que esse tipo de entidade de controle exerce sobre a disciplina fiscal e prestação de contas do governo.

De acordo com a literatura, Entidades de Fiscalização Superior eficazes trazem benefícios como controle da eficiência, eficácia e efetividade dos programas governamentais; o acompanhamento das normas voltadas à responsabilidade fiscal e à macro avaliação governamental; o controle dos processos de privatização, da concessão de serviços públicos e das parcerias público-privadas; o combate preventivo e concomitante às ocorrências de fraude e corrupção na administração pública, dentre outros benefícios. Esses fatores são fundamentais para promover o crescimento econômico e a qualidade de vida da população.

No contexto dos países pobres ou em via de desenvolvimento, os organismos internacionais têm enfatizado a importância das Entidades de Fiscalização Superior no desempenho da Gestão das Finanças Públicas, principalmente em países da África Subsaariana, que em geral são mais afetados pelo nível de pobreza (WORLD BANK, 2005; EUROPEAN UNION, 2010; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2012). Desse modo, presume-se que existe associação positiva entre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana e o desenvolvimento econômico da região. Assim, a seguinte hipótese de pesquisa é formulada:

Hipótese 11: *O índice de efetividade das EFS da África Subsaariana tem influência positiva sobre o desenvolvimento econômico.*

5.2 Efeitos sobre a percepção da corrupção

Corrupção é um grave problema que afeta o mundo todo. O Banco Mundial estima que todos os anos são pagos cerca de US\$ 1 trilhão em corrupção política e burocrática, o que fez com que organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) adotassem o tema “controle de corrupção” nas suas agendas (GOEL; NELSON, 2010).

A literatura não chegou a um consenso sobre a real definição do termo “corrupção”. Nesse âmbito, baseia-se na definição de Mbaku (2007), para destacar dois elementos-chave da corrupção: o desvio das normas que regulam as atividades dos funcionários públicos; e o fraco desempenho dos serviços públicos. Mbaku (2007) define a corrupção como sendo o desvio de conduta dos políticos e funcionários públicos para fins privados, na qual desvia as normas do serviço público e enfraquece o desempenho do serviço público.

É importante distinguir os tipos de corrupção. De acordo com Mbaku (2007) existem dois tipos de corrupção: Corrupção política e corrupção burocrática. A política consiste em coalizões políticas para capturar o aparelho do Estado ou para manter o monopólio no Poder, tendo como práticas a fraude eleitoral, o registro de eleitores não qualificados, falecidos ou inexistentes, compra e venda de votos e a falsificação dos resultados eleitorais. A burocrática consiste no esforço de funcionários públicos para se enriquecerem através de meios ilícitos. Mbaku (2007) defende ainda que na África Subsaariana, esses dois tipos de corrupção persistem em grandes escalas.

A literatura tem abordado teoricamente o papel das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) no combate à corrupção (DYE; STAPENHURST, 1998; BORGE, 1999; KAYRAK, 2008). Entretanto, poucos estudos verificaram essa relação empiricamente (OLKEN, 2007; SANTISO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011; LIU; LIN, 2012).

Embora os mandatos e atividades das EFS na prevenção e detecção da corrupção variam amplamente, a literatura defende que os auditores públicos e os resultados dos seus trabalhos são elementos significativos na redução da corrupção (DYE; STAPENHURST, 1998; BORGE, 1999; FONSECA; SANCHEZ, 2001; SEIBERT, 2002; KAYRAK, 2008; MBAKU, 2008).

Olken (2007) verificou o efeito das auditorias realizadas pela EFS da Indonésia sobre atos de corrupção em projetos de obras de rodovias públicas. O trabalho encontrou evidência que a corrupção diminui cerca de 8% quando a EFS aumenta o número de projetos a serem auditados de 4% para 100%.

Blume e Voigt (2011) não encontraram evidência do efeito das Entidades de Fiscalização Superior sobre o índice de percepção da corrupção. Entretanto o estudo trouxe evidência da associação entre o modelo organizacional das EFS e o índice de percepção da corrupção. De acordo com os autores, os países que seguem o modelo de Entidades de Fiscalização Superior Napoleônico apresentam maiores índices de percepção da corrupção. Para explicar essa evidência os autores argumentam que é devido ao pouco envolvimento que o legislativo tem nos processos de controle externo exercidos pelas EFS que seguem o modelo de corte de contas. O relativo isolamento do Poder Legislativo nos processos de auditoria torna as operações do executivo menos transparente para o público.

Santiso (2007) encontrou influência da efetividade das Entidades de Fiscalização Superior sobre o índice de transparência pública na América Latina e Caribe. Outrossim, encontrou evidência da efetividade das EFS sobre o índice do controle de corrupção. Esses resultados indicam que instituições de controle externo com maior índice de efetividade têm um papel fundamental na transparência pública e no combate à corrupção.

Liu e Lin (2012) investigaram o papel que as EFS das províncias chinesas desempenham na luta contra a corrupção. Usando uma amostra de dados provinciais da China de 1999 a 2008, os autores desenvolveram modelos de equação para examinar as interações entre a detecção de irregularidades, auditoria de seguimento (*follow-up*) e corrupção burocrática a nível local. O resultado do estudo trouxe duas evidências-chave: a detecção de irregularidades pelas EFS está positivamente associada com grau de corrupção; e a auditoria de *follow-up* está negativamente associada com o índice de corrupção. Esses resultados indicam que as instituições locais de controle externo tendem a encontrar mais irregularidades em províncias com maiores índices de corrupção, e o acompanhamento de recomendações de auditoria pode ajudar a reduzir a incidência de corrupção nas mesmas áreas. Os autores argumentam ainda que a exposição de atos de corrupção pelas Entidades de Fiscalização Superior pressionam os agentes públicos, bem como a entidade como um todo a melhorar a gestão do erário.

Ferraz e Finan (2008, 2011) evidenciaram que a publicação de relatórios de auditoria pública tem impacto negativo sobre os índices de corrupção política e burocrática nos municípios brasileiros.

A seguir, no Quadro 8, apresenta-se uma síntese sobre a associação esperada entre a efetividade das EFS e a corrupção.

Quadro 8. Síntese sobre a associação esperada entre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior e o índice de percepção da corrupção.

INDICADOR DE CORRUPÇÃO	ASSOCIAÇÃO ESPERADA	BASE TEÓRICA
Índice de percepção da corrupção (IPC)	Positiva (+)	Olken (2007); Santiso (2007); Ferraz e Finan (2008, 2011); Liu e Lin (2012)

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na revisão da literatura.

Diante da evidência de associação positiva entre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior e o indicador de corrupção encontrada pelos estudos anteriores que serviram de base teórica do Quadro 8, pressupõe-se que a efetividade das EFS da África Subsaariana terá efeito positivo sobre a percepção da corrupção, uma vez que o papel desse tipo de entidade de controle externo das finanças públicas é coibir atos de corrupção e mitigar a assimetria de informação entre o Poder Executivo e o eleitorado (representado pelo Poder Legislativo). Nessa perspectiva, propõe-se a seguinte hipótese:

Hipótese 12: *O índice de efetividade das EFS da África Subsaariana tem influência positiva sobre o índice de percepção da corrupção.*

6 METODOLOGIA

No presente capítulo se apresenta o enquadramento metodológico da pesquisa, os procedimentos utilizados, a operacionalização das variáveis, os modelos econométricos propostos, bem como a amostra do estudo. Nesse âmbito o capítulo foi desmembrado em cinco partes.

6.1 Enquadramento metodológico

A metodologia consiste num encadeamento de procedimentos e critérios sistemáticos que auxiliam na consecução dos objetivos propostos, representando um agrupamento de regras para se estudar determinado fenômeno e se obter conclusões sobre o mesmo mediante observações.

Conforme as taxonomias propostas por Collis e Hussey (2005), a presente pesquisa se caracteriza como exploratória e descritiva quanto ao objetivo. A pesquisa é exploratória devido à escassez na literatura sobre o foco do problema da pesquisa, pois a pesquisa procurou identificar os fatores determinantes da efetividade das EFS da África Subsaariana, bem como o seu impacto no desenvolvimento econômico e corrupção. Trata-se de um estudo que buscou formulação de hipóteses a partir de exploração de abordagens teóricas e empíricas multidisciplinares, envolvendo teorias econômicas, teorias étnicas e teorias ligadas a lei e finanças. A mesma ainda é descritiva, uma vez que descreve o comportamento das variáveis utilizadas no estudo.

Quanto aos meios, a pesquisa se caracteriza como bibliográfica e documental. Bibliográfica por ter tido uma vasta revisão na literatura de áreas correlatas, bem como de legislações e relatórios de organismos internacionais, com finalidade de se obter um embasamento teórico-metodológico consistente para a condução do estudo (VERGARA, 2003).

Quanto ao meio documental, Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p.1) dispõem:

Quando um pesquisador utiliza documentos objetivando extrair dele informações, ele o faz investigando, examinando, usando técnicas apropriadas para seu manuseio e análise; segue etapas e procedimentos; organiza informações a serem categorizadas e posteriormente analisadas; por fim, elabora sínteses, ou seja, na realidade, as ações dos investigadores – cujos objetos são documentos – estão impregnadas de aspectos metodológicos, técnicos e analíticos.

Seguindo os apontamentos de Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), o trabalho utilizou dados secundários qualitativos e quantitativos. Os qualitativos foram construídos baseados em informações dispostas em constituições e legislações que regem as EFS objeto

de estudo, que por sua vez foram codificadas e categorizadas de acordo com a metodologia proposta por Santiso (2007). Os quantitativos foram coletados em bibliografia sobre o tema, bem como em relatórios e dados estatísticos publicados por organismos internacionais, referentes aos países objeto do estudo.

6.2 Procedimentos metodológicos

A técnica utilizada para a coleta dos dados foi a de análise de conteúdo. A análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum. A análise de conteúdo como técnica de coleta de dados permite compreender e evidenciar indicadores não expressos explicitamente na mensagem (MORAES, 1999; ROESCH, 2009).

A opção da escolha da técnica de análise de conteúdo se deu devido à natureza da fonte dos dados da presente pesquisa, uma vez que dois indicadores da efetividade das Entidades de Fiscalização Superior são calculados baseados em informações textuais dispostas nas Constituições e leis ordinárias dos países. Com o uso da técnica de análise de conteúdo, as informações foram categorizadas de acordo com as etapas propostas por Trivinos (1987).

A primeira etapa (pré-análise) consiste na organização do material que serão utilizados para a coleta dos dados, bem como outros materiais que podem ajudar a entender melhor o fenômeno e fixar o que o autor define como *corpus* da investigação, que seria a especificação do campo que o pesquisador deve centrar a atenção (TRIVINOS, 1987). Nesta fase, procedeu-se ao mapeamento de todos os diplomas legais que regem as Entidades de Fiscalização Superior dos países que constituem a amostra, bem como os respectivos *websites*.

A segunda etapa (descrição analítica) consiste no aprofundamento do material reunido que constitui o *corpus* da pesquisa, sendo o mesmo orientado pelas hipóteses e pelo referencial teórico, surgindo desta análise quadros de referências, buscando sínteses coincidentes e divergentes de ideias (TRIVINOS, 1987). Nesta fase, o procedimento constituiu a construção de uma *checklist* baseada no referencial teórico, mais precisamente baseado no modelo de avaliação da efetividade das Entidades de Fiscalização Superior proposto por Santiso (2007).

A terceira e última etapa (interpretação referencial) é a fase de análise propriamente dita. Consiste na reflexão e na intuição, com embasamento em materiais empíricos, na qual se estabelece relação com a realidade aprofundando as conexões das ideias, chegando se possível, à proposta básica de transformações nos limites das estruturas específicas e gerais (TRIVINOS, 1987). Nesta fase, procedeu-se a codificação e categorização das informações, baseadas no modelo de Santiso (2007), a fim de se obter os indicadores quantitativos necessários para calcular o índice de efetividade das entidades objeto do estudo.

O trabalho envolveu, portanto, a categorização e codificação de informações qualitativas, com base nas observações sobre as informações coletadas e com a presença de procedimentos quantitativos, que possibilitaram a tabulação, análise e interpretação dos dados através de procedimentos estatísticos. Quanto aos dados secundários quantitativos, os mesmos também foram analisados através de procedimentos estatísticos que facilitassem a análise e interpretação.

A análise dos dados do presente estudo envolveu, tanto métodos qualitativos, como os quantitativos. Assim, seguindo a abordagem de Creswell (2009), a presente pesquisa é de abordagem quali-quantitativa, uma vez que se concentra na compreensão do problema utilizando concomitantemente, os dois métodos.

Os testes estatísticos utilizados são: estatística descritiva (média, desvio padrão, variância, coeficiente de variação), teste de comparação de médias (teste t), teste de Kruskal-Wallis, teste de correlação de Pearson e regressão.

Os testes de estatística descritiva foram utilizados no presente trabalho para se fazer inferência sobre as variáveis, a fim de se conhecer melhor a distribuição das mesmas, antes de se proceder aos testes mais complexos. A estatística descritiva ajuda nas interpretações dos testes mais complexos como os de comparação de médias (teste t), teste de correlação de Pearson e o teste de regressão.

O teste de Kruskal-Wallis foi utilizado para mostrar a robustez do teste de comparação de médias (teste t) entre duas variáveis independentes, dando suporte na interpretação do teste t (MARROCO, 2007).

O teste de correlação simples (r) serviu para identificar a associação entre variáveis quantitativas e mensurar o sentido da associação (MARROCO, 2007).

O teste de regressão (Mínimos Quadrados Ordinários - MQO) serviu para verificar a relação causal entre as variáveis, dando suporte na interpretação dos fatores

explicativos do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, bem como dos efeitos da efetividade dessas entidades sobre o desenvolvimento econômico e corrupção, o que serviu de base para o falseamento das variáveis e proposta de modelos econométricos (MARROCO, 2007).

O Quadro 9 apresenta uma síntese das hipóteses a serem testadas empiricamente, bem como as relações esperadas entre as variáveis.

Quadro 9. Síntese geral das hipóteses e das relações esperadas.

SÍNTESE GERAL DAS HIPÓTESES	RELAÇÕES ESPERADAS
H ₁ : O sistema jurídico <i>Common Law</i> tem influência positiva sobre o índice de efetividade das EFS's da África Subsaariana.	Positiva (+)
H ₂ : O modelo organizacional <i>Westminster</i> tem influência positiva sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana.	Positiva (+)
H ₃ : O legado colonial britânico tem influência positiva sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana.	Positiva (+)
H ₄ : A maioria religiosa protestante tem influência positiva sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.	Positiva (+)
H ₅ : O indicador de <i>Voice and Accountability</i> tem influência positiva sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.	Positiva (+)
H ₆ : O índice de <i>Political Stability</i> tem influência positiva sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.	Positiva (+)
H ₇ : O indicador de <i>Government Effectiveness</i> tem influência positiva sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.	Positiva (+)
H ₈ : O indicador de <i>Regulatory Quality</i> tem influência positiva sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.	Positiva (+)
H ₉ : O indicador de <i>Rule of Law</i> tem influência positiva sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.	Positiva (+)
H ₁₀ : O indicador de <i>Control of Corruption</i> tem influência positiva sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.	Positiva (+)
H ₁₁ : O índice de efetividade das EFS da África Subsaariana tem influência positiva sobre o desenvolvimento econômico.	Positiva (+)
H ₁₂ : O índice de efetividade das EFS da África Subsaariana tem influência positiva sobre o índice de percepção da corrupção.	Positiva (+)

Fonte: Elaborado pelo autor

Baseado no resumo exposto no Quadro 9, as hipóteses serão falseadas com o teste de regressão (R^2 ajustado), com nível de significância (*p-value*) dos coeficientes de determinação menor que 0,10.

6.3 Operacionalização das variáveis

As variáveis utilizadas para a condução da pesquisa empírica do presente trabalho foram divididas em três grandes grupos: Índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana; variáveis explicativas do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana; e variáveis influenciadas pelo índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana. A

operacionalização dessas variáveis são apresentadas nas subseções seguintes, respectivamente.

6.3.1 Índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior

Para se avaliar a efetividade das EFS, baseou-se na pesquisa de Santiso (2007). O autor desenvolveu um modelo para calcular o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior, através da média de quatro indicadores, sendo dois ligados ao poder formal (independência e *enforcement*) da instituição, e outros dois baseados nas práticas (*timeliness* e credibilidade) da instituição. O índice varia de 0, indicando baixa efetividade, a 1, indicando alta efetividade. O Quadro 10 ilustra os quatro indicadores.

Quadro 10. Modelo de avaliação da efetividade de Entidades de Fiscalização Superior, de acordo com Santiso (2007)

1. Independência em relação ao executivo	
i.	Independência individual
ii.	Independência financeira
iii.	Independência institucional
2. Credibilidade	
3. Tempestividade do relatório de auditoria (<i>timeliness</i>)	
4. Seguimento das recomendações de auditoria (<i>enforcement</i>)	

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Santiso (2007)

A seguir, apresenta-se o critério utilizado para operacionalizar os quatro indicadores apresentados no Quadro 10.

Independência em relação ao executivo. A independência em relação ao executivo comporta três dimensões: Independência individual; independência financeira; e independência institucional.

i. Independência individual. Consiste na independência política do responsável máximo da EFS, ou do colegiado, quando se trata de colegiado, e dos funcionários em geral da instituição. Esse tipo de independência é influenciado pelos seguintes fatores: (i) procedimentos de indicação e critérios de seleção; (ii) procedimentos de nomeação e remoção; (iii) cumprimento do seu mandato; e (iv) privilégios e imunidades individuais dos responsáveis máximos (SANTISO, 2007).

ii. Independência financeira. Santiso (2007) defende que as EFS devem ter recursos financeiros adequados para cumprir os seus poderes jurisdicionais de auditar. O autor explica que para garantir a independência financeira, as EFS

devem elaborar seus próprios orçamentos, consoante às suas necessidades, sem intervenção do Poder Executivo. O poder executivo apenas submete o processo ao legislativo, sem intermediar em termos de cortes na proposta de orçamento. De acordo com o autor, outro processo que poderá garantir a independência financeira é estabelecer um percentual do Orçamento Geral do Estado para o orçamento da EFS.

iii. Independência institucional. Santiso (2007) defende que as EFS devem ter independência sobre o escopo dos seus poderes jurisdicionais de auditar e suas capacidades para, independentemente definirem seu plano de trabalho e prioridades operacionais; ter acesso concedido completo e irrestrito à informação fiscal e financeira do âmbito das respectivas auditorias, e ter acesso sobre o conjunto do sector público, incluindo empresas estatais.

Santiso (2007) subdividiu as três dimensões de independência em doze (12) indicadores, sendo 7 (sete) correspondentes a dimensão *independência individual*, 1 (um) para *independência Financeira*, e 4 (quatro) restantes para *independência institucional*. Cada indicador foi classificado de 0 a 1, sendo 0 a menor classificação e 1 a maior. O índice de independência consiste na média dos 12 indicadores.

O Quadro 11 apresenta minuciosamente os itens analisados, bem como os critérios de classificação.

Quadro 11. Modelo de avaliação da independência das Entidades de Fiscalização Superior, de acordo com Santiso (2007).

DIMENSÕES	ATRIBUIÇÕES ANALISADAS E CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO
i. Independência individual	1. Garantias constitucionais da independência? EFS não possui classificação constitucional: 0; EFS possui classificação Constitucional: 0,5; EFS possui classificação constitucional e Lei Orgânica: 1. 2. Os poderes preveem autonomia? Não: 0; Sim, mas como auxiliar, ou instituição técnica: 0,5; Sim, como uma instituição autônoma: 1. 3. A independência do executivo é estabelecida legalmente? Não: 0; Sim, independente do executivo, mas dependente do legislativo: 0,5; Sim, independente dos poderes executivos e legislativos: 1. 4. Procedimentos de nomeação garantem a independência? Não (nomeados pelo executivo): 0; Sim, nomeação mista em que participem vários ramos do governo: 1. 5. Mandato proporciona estabilidade? Não: 0; 1 a 4 anos: 0,25; 4 a 8 anos: 0,50; acima de 8 anos: 0,75; vitalício (com limite de idade): 1. 6. Nomeação irrevogável e imunidade? Não: 0; sim, mas não especificado ou moderadamente: 0,5; Sim, especificado e forte: 1. 7. Processo de demissão proporciona garantias suficientes? Não: 0; Sim (demitido pela autoridade que nomeou): 0,25; Sim (por maioria especial ou absoluta): 0,5; Sim (através de processo de impeachment): 0,75; Sim (Pelo Poder Judiciário): 1.
ii. Independência financeira	8. Autonomia financeira é suficiente? Não: 0; Sim, elabora seu orçamento que é intermediado antes de ser submetido ao processo ordinário de orçamento: 0,33; Sim, elabora seu orçamento e submete ao processo ordinário do orçamento: 0,67; Sim, o orçamento é uma percentagem específica do orçamento geral do estado: 1.
iii. Independência institucional	9. Autonomia gerencial é suficiente? Não: 0; Sim, define o seu programa de trabalho que é intermediado antes de serem aprovados: 0,5; Sim, define o seu programa de trabalho independentemente: 1. 10. Autonomia administrativa é suficiente? Não: 0; Sim (moderada ou específica): 0,5; Sim (específica e forte). 11. <i>Esprit de corps</i> (Existe um forte <i>esprit de corps</i> consagrado nos processos de seleção, estatuto administrativo e níveis de remuneração e benefícios?) Nenhum: 0; Fraco: 0,33; moderado: 0,67; forte: 1. 12. Promove publicidade dos relatórios de auditoria? Não: 0; sim (Obrigação, mas com restrições): 0,5; Sim (Obrigação sem restrição): 1.

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Santiso (2007)

De acordo com Santiso (2007) as fontes de dados, que serviram de base para classificar os indicadores são: Constituições, Leis orgânicas, Leis orçamentárias, *websites* das EFS, etc. Todos os indicadores de independência serão baseados em medidas legais dos países.

Credibilidade. A credibilidade dos achados de auditoria depende da medida em que o responsável máximo da EFS é considerado imparcial e competente. É também determinado pelo histórico da EFS e na medida em que as suas recomendações contribuíram para o combate à corrupção, ou seja, a reputação da EFS (SANTISO, 2007).

Para o índice credibilidade, Santiso (2007) baseou-se de dados secundários do sub-índice *credibility of external auditing*, constante do *Index of Budget Transparency* de

Lavielle, Pérez e Hofbauer (2003). Tendo em conta que Lavielle, Pérez e Hofbauer (2003), apenas abordaram os países da América Latina e Caribe, o que condiz com a pesquisa de Santiso (2007), o presente trabalho utilizou dados secundários de dois relatórios emitidos por organismos internacionais. Trata-se de *Open Budget Index* (OBI), emitido pelo *International Budget Partnership* (IBP) e *Public Expenditure Financial Accountability* (PEFA), emitido pelo Banco Mundial e União Europeia. Esses relatórios avaliam o acesso do público às informações sobre o orçamento público e a gestão das finanças públicas, respectivamente.

Do relatório OBI, utilizou-se um dos indicadores que avaliam o quanto as EFS contribuem para a *accountability* e a transparência do orçamento público. Trata-se do indicador 119, o qual se assemelha ao indicador de Lavielle, Pérez e Hofbauer (2003), utilizado por Santiso (2007), uma vez que o indicador verifica se a EFS tem credibilidade perante o eleitorado. Enquanto do relatório PEFA, utilizou-se o indicador PI-26, o qual avalia a contribuição das EFS na gestão das finanças públicas.

Timeliness. Para o índice *timeliness*, Santiso (2007) também baseou-se de dados secundários do sub-índice *quality and timeliness of fiscal information*, constante do *Index of Budget Transparency* (LAVIELLE; PÉREZ; HOFBAUER, 2003). O sub-índice avalia a tempestividade das informações fiscais e de auditoria durante a fase de controle do processo orçamental. Esta variável mede com que grau tempestividade o relatório de execução do orçamento, bem como o parecer das EFS é tornado público (SANTISO, 2007). Uma vez que o relatório de Lavielle, Pérez e Hofbauer (2003) compreende apenas dados da América Latina e Caribe, os quais condiziam com o objeto de estudo de Santiso (2007), o presente trabalho utilizou dados secundários disponibilizados pelo *International Budget Partnership* (IBP) e relatórios PEFA elaborados pelo Banco Mundial e União Europeia, referentes às avaliações da Gestão das Finanças Públicas dos países objeto do estudo.

Do relatório IBP (2011), utilizou-se o indicador 111, o qual corresponde à tempestividade na emissão do relatório de auditoria/parecer sobre a Conta Geral do Estado. Enquanto que do PEFA, utilizou-se o subitem III do indicador PI-26 (*Timeliness in the presentation of auditing reports*), que precisamente avalia a tempestividade na emissão dos relatórios/pareceres das Entidades de Fiscalização Superior sobre a execução orçamentária.

Enforcement. De acordo com Santiso (2007), o seguimento (*follow-up*) de achados de auditoria e *enforcement* de recomendações de auditoria são elementos essenciais para a credibilidade da auditoria externa e prestação de contas do governo.

Se as recomendações de auditoria não forem postas em prática pelo governo, forçando agências burocráticas a cumprirem as recomendações, se as recomendações não forem devidamente acompanhadas por medidas legislativas, por exemplo, através da promulgação de legislação corretiva, ou início de comissões de inquérito *ad hoc* ou processos de cassação, se as recomendações não forem transmitidos aos tribunais em caso de processo criminal ou cível, ou se as mesmas não forem rotineiramente monitoradas pelas Entidades de Fiscalização Superior, por exemplo, no seu relatório anual para o Poder Legislativo, os achados de auditoria se tornariam irrelevantes, dando margens para impunidade e ocorrência de novos casos de corrupção (SANTISO, 2007).

Para o índice *enforcement*, Santiso (2007) baseou-se em dados secundários de United Nations Development Program (UNDP, 2004), o qual mensura o grau de *enforcement* das EFS. Os dados são baseados em medidas legais dos países, sendo as garantias constitucionais quanto ao *enforcement* das EFS. Quando se trata de modelo Napoleônico, o *enforcement* é levado a cabo pela própria instituição, uma vez que os Tribunais de Contas têm poderes para julgar as contas e impor sanções. Quanto ao caso das EFS dos modelos *Westminster* e *Board*, cabe ao Poder Legislativo, mais precisamente Comitê de Contas Públicas, seguir as recomendações e impor medidas corretivas e eventuais sanções (SANTISO, 2007).

O índice de *enforcement* reflete o caráter vinculativo das decisões dos relatórios/pareceres de auditoria e capacidade das EFS de imporem sanções. No entanto, apenas verifica se as EFS são legalmente capazes para impor o cumprimento das suas decisões, não necessariamente se as põem em prática. O índice foi codificado da seguinte forma: Nenhum: 0 (não existe); Fraco: 0,33 (decisões não vinculativas); Moderado: 0,67 (decisões vinculativas, mas sem garantias legais para impor sanções); Forte: 1 (decisões vinculativas e garantias legais para impor sanções) (SANTISO, 2007). Uma vez que o relatório da UNDP (2004) não compreende países africanos, a presente pesquisa construiu os dados através de informações coletadas nas constituições dos países objeto do estudo, bem como nas leis orgânicas das EFS. Os dados foram codificados de acordo com a metodologia proposta por Santiso (2007).

6.3.2 Variáveis explicativas do índice de efetividade das EFS

Quanto aos fatores explicativos do índice de efetividade das EFS, o estudo adotou dois grupos de variáveis independentes: Variáveis culturais, as quais compreendem a adoção do Sistema jurídico, o legado colonial, modelos das EFS, religião predominante; e Variáveis

de qualidade institucional do governo, as quais compreendem seis indicadores de governança mundial (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2010).

A escolha das variáveis culturais foi baseada na literatura de lei e finanças e economia política, que encontraram evidência da influência desses fatores sobre a efetividade do governo (LA PORTA et al., 1999) e combate à corrupção (TREISMAN, 2000; PERSSON, 2005). Outrossim, a literatura sobre o controle externo das finanças públicas encontrou evidências de que a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior é explicada pela prática da própria instituição, o que pode estar ligado a aspectos culturais dos países (SANTISO, 2007).

Quanto à escolha das variáveis de qualidade institucional do governo, o estudo baseou também na literatura de economia política e lei e finanças, as quais encontraram evidências que esses indicadores explicam a variação da qualidade institucional de instituições públicas e instituições privadas, entre países (ADSERÀ; BOIX; PAYNE, 2003; DEFOND; HUNG, 2004; HEARN, 2013) bem como em literatura específica sobre as Entidades de Fiscalização Superior, que mostram evidências da associação entre esses indicadores e a efetividade de Entidades de Fiscalização Superior (SANTISO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011).

O Quadro 12 apresenta as variáveis utilizadas como base para explicar o índice de efetividade das EFS da África Subsaariana, bem como as fontes de coleta dos dados utilizados para operacionalização dessas variáveis.

Quadro 12. Possíveis variáveis explicativas do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana.

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO	FONTE DE COLETA DOS DADOS
Sistema jurídico	Consiste no sistema legal de um país, sendo classificado no presente trabalho como <i>Civil Law</i> ou <i>Common Law</i> . Assim as variáveis terão classificações binárias no teste de comparação de média.	La Porta et al. (1999)
Modelo de EFS	Consiste no desenho organizacional das Entidades de Fiscalização Superior, sendo classificadas como <i>Westminster</i> , <i>Napoleônico</i> ou <i>Board</i> . Entretanto para o teste de comparação de média foi atribuída a classificação binária, compreendendo apenas os modelos <i>Westminster</i> e Napoleônico, uma vez que o modelo <i>Board</i> , trata-se de um modelo híbrido	Dados da pesquisa, baseado na literatura.
Religião	Representa a maioria religiosa de três maiores religiões mundiais: Mulçumana, católica romana, e a protestante. Para o teste de comparação de média procedeu-se a seguinte classificação: Maioria religiosa protestante; e maioria religiosa de outras religiões.	La Porta et al. (1999); CIA (2012)
Legado Colonial	Indica a origem da colonização dos países até o período da independência. Assim os países foram classificados binariamente no teste de comparação de média, sendo ex-colônias britânicas e ex-colônias de outros países.	La Porta et al. (1999)
Qualidade Institucional do Governo (WGI - WorldWide Governance Indicator)	Indica um <i>cluster</i> de 6 indicadores que representam a qualidade institucional do governo: <i>Voice and Accountability</i> , <i>Political Stability</i> , <i>Government Effectiveness</i> , <i>Regulatory Quality</i> , <i>Rule of Law</i> ; e <i>Control of Corruption</i> Os índices variam de -2,5 a +2,5, no qual -2,5 indica menor índice e +2,5 o maior índice. O período utilizado foi a média de cada indicador de 2006 a 2011.	World Bank (2012)

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em LA PORTA et al. (1999), CIA (2012) e World Bank (2012).

Como pode-se observar no Quadro 12, as categorias culturais foram codificadas como variáveis binárias nos testes de comparação de média. Já no teste de regressão as categorias culturais foram classificadas como variáveis *dummies*, como se seguem:

- a) *dummy Common Law*, a qual assume o valor de 1 quando os países são de origem legal *commom law* e 0 quando se trata de outra origem legal.
- b) *dummy Westminster*, a qual assume o valor 1 quando a EFS é do modelo *Westminster* e 0, quando se trata do modelo Napoleônico ou *Board*;
- c) *dummy protestante*, a qual assume o valor 1 quando o país é de maioria religiosa protestante e 0 quando a maioria é de outras religiões.

d) *dummy* colônia britânica, a qual assume o valor de 1 se o país foi colonizado por Inglaterra e 0, quando colonizado por outros países, ou não passou por processo de colonização¹¹.

6.3.3 Variáveis influenciadas pelo índice de efetividade das EFS

Quanto ao possível impacto da efetividade das Entidades de Fiscalização Superior sobre o desenvolvimento econômico e corrupção, baseou-se das evidências sobre a associação entre o modelo das EFS e o índice de corrupção e efetividade do governo (BLUME; VOIGT, 2011), e efetividade das EFS sobre a economia e corrupção (SANTISO, 2007) dentre outras evidências empíricas.

No Quadro 13, apresenta-se as variáveis que foram tomadas como base para explicar o efeito da efetividade das EFS sobre a economia e corrupção, bem como as respectivas fontes de coleta dos dados.

¹¹ A Etiópia é único país da África que não foi colonizado (LA PORTA, et al., 1999; CIA, 2013).

Quadro 13. Possíveis variáveis afetadas pela efetividade das EFS

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO	FONTE DE COLETA DOS DADOS
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	O IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O índice varia de 0 a 1, onde 1 indica alto desenvolvimento humano. Os dados compreende a média do IDH entre 2004 e 2011.	UNDP (2012)
Produto Interno Bruto (PIB)	O indicador mostra o valor final de todos os bens e serviços produzidos num país num determinado ano. O indicador é apresentado em Dólares Americanos (US\$). Para eliminar a distância entre os valores, o mesmo é apresentado em logaritmo. O valor utilizado é referente ao ano de 2012.	CIA (2012)
Taxa de crescimento do PIB	Medido em percentual, a taxa mostra o crescimento anual do PIB, ajustado com a inflação. As taxas de crescimento são anuais e não acumuladas. Os dados utilizados compreendem a média de crescimento entre 2000 a 2012.	CIA (2012)
Índice de desigualdade de distribuição de renda (Gini)	Mede a distribuição de renda dos residentes de um país. Este número, que varia entre 0 e 1 é baseado na renda líquida dos residentes, ajuda a definir a <i>gap</i> entre ricos e pobres, com 0 representando igualdade perfeita e 1 que representa a desigualdade perfeita. O trabalho utilizou o valor mais recente de cada país, uma vez que os dados não são disponibilizados anualmente em todos países.	CIA (2012); UNDP (2012)
Índice de Percepção da Corrupção (IPC)	O índice indica a percepção de corrupção onde os baixos <i>scores</i> indicam níveis elevados de corrupção, e altos <i>scores</i> indicam o oposto. O índice varia de 0 a 10, onde 0 indica um país totalmente corrupto e 10 indica um país totalmente livre de corrupção. Os valores utilizados compreendem a média entre os anos de 2006 a 2012.	<i>Transparency International</i> (2012)

Fonte: Elaborado pelo autor

6.4 Modelos econométricos

O trabalho propõe três modelos econométricos de estimação através de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) eleitos após o falseamento das hipóteses do trabalho. O critério para a escolha dos modelos foi o de melhor ajuste do coeficiente de determinação (R^2 ajustado). O primeiro modelo proposto é de estimação do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana, tendo como variáveis explicativas aspetos culturais dos países e indicador de qualidade institucional do governo. O segundo, para estimar o desenvolvimento econômico a partir do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior, controlado com aspectos ligado a cultura e demografia dos países. O terceiro, para estimar a percepção da corrupção a partir do índice de efetividade das EFS e variáveis de controle de ordem cultural e de qualidade do governo.

6.4.1 Estimador de índice de efetividade das EFS

Tomando como base os resultados dos testes de comparação entre as médias do índice de efetividade das EFS, divididos por aspetos culturais, bem como o resultado sobre a correlação entre os indicadores de governança mundial e o índice de efetividade das EFS,

foram elaborados modelos de regressão múltipla a fim de se verificar a influência dos fatores culturais e de qualidade institucional do governo sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana. Os modelos contaram com variáveis de controle, devido às críticas feitas por Apaza (2009).

Apaza (2009), na sua abordagem sobre os indicadores de governança mundial, defende que a questão conceitual e empírica desses indicadores permanecem incertas, apesar dos argumentos quantitativos propostos por Kaufmann, Kraay, e Mastruzzi (2007), uma vez que se trata de dados de percepção, e não de dados reais, ou seja, os dados não são medidos com precisão, devido à dificuldade de mensuração dos mesmos.

As limitações das medidas existentes na comparação entre países enfatiza a necessidade de complementar os indicadores de governança mundial com outra variável mais objetiva, ou seja, com variável de controle (APAZA, 2009). Assim, o presente trabalho, seguiu estudiosos como La Porta et al. (1999), Defond e Hung (2004) Blume e Voigt (2011), Hearn (2013), bem como recomendação de Apaza (2009) para utilizar o logaritmo natural do Produto Interno Bruto (PIB) do ano de 2012 como variável de controle, representando o tamanho do país. Nessa perspectiva, para a estimação do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana, procedeu-se à análise de regressão apenas com uma variável independente (qualidade institucional do governo) de cada vez, controlada pelo logaritmo natural de Produto Interno Bruto do ano de 2012 ($\ln\text{PIB}_{2012}$) e depois com as *dummies* culturais. Esse procedimento ocorreu para todos os indicadores de qualidade institucional do governo, o que serviu de base para falsear as hipóteses do estudo, respeitante as causas da efetividade das EFS da África Subsaariana.

Os modelos utilizados para verificar as causas do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana são:

- 1) Influências do indicador de *Government Effectiveness* (GE) e características culturais:

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 GE_i + \beta_2 \ln\text{PIB}_{2012} + \varepsilon_i \quad (1)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 GE_i + \beta_2 \text{dummyCommonLaw} + \beta_3 \ln\text{PIB}_{2012} + \varepsilon_i \quad (2)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 GE_i + \beta_2 \text{dummyprotestante} + \beta_3 \ln\text{PIB}_{2012} + \varepsilon_i \quad (3)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 GE_i + \beta_2 \text{dummycolônia britânica} + \beta_3 \ln\text{PIB}_{2012} + \varepsilon_i \quad (4)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 GE_i + \beta_2 \text{dummyWestminster} + \beta_3 \ln\text{PIB}_{2012} + \varepsilon_i \quad (5)$$

Nos quais:

- a) *IEEFS_i*: Índice de Efetividade da Entidade de Fiscalização Superior do país *i*;
- b) *GE_i*: Indicador de *Government Effectiveness* do país *i*;
- c) *LnPIB2012*: Logaritmo natural do Produto Interno Bruto do ano de 2012;
- d) *dummy Common Law*: adoção do sistema jurídico, na qual assume o valor de 1 quando os países são de origem legal *Common Law* e 0 quando se trata de outra origem legal;
- e) *dummy protestante*, a qual assume o valor 1 quando o país é de maioria religiosa protestante e 0 quando a maioria é de outras religiões;
- f) *dummy colônia britânica*, a qual assume o valor de 1 se o país foi colonizado por Inglaterra e 0, quando colonizado por outros países, ou não passou por processo de colonização¹²
- g) *dummy Westminster*, a qual assume o valor 1 quando a EFS é do modelo *Westminster* e 0, quando se trata do modelo *Napoleônico* ou *Board*;

2) Influências do indicador de *Rule of Law* (RL) e das características culturais

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 RL_i + \beta_2 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (6)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 RL_i + \beta_2 dummy\ Common\ Law + \beta_3 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (7)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 RL_i + \beta_2 dummy\ protestante + \beta_3 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (8)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 RL_i + \beta_2 dummy\ col\ô\tilde{n}ia\ brit\tilde{a}nica + \beta_3 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (9)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 RL_i + \beta_2 dummy\ Westminster + \beta_3 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (10)$$

3) Influências do indicador de *Voice and Accountability* (VA) e das características culturais

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 VA_i + \beta_2 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (11)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 VA_i + \beta_2 dummy\ Common\ Law + \beta_3 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (12)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 VA_i + \beta_2 dummy\ protestante + \beta_3 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (13)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 VA_i + \beta_2 dummy\ col\ô\tilde{n}ia\ brit\tilde{a}nica + \beta_3 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (14)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 VA_i + \beta_2 dummy\ Westminster + \beta_3 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (15)$$

4) Influências do indicador de *Political Stability* (PS) e das características culturais

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 PS_i + \beta_2 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (16)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 PS_i + \beta_2 dummy\ Common\ Law + \beta_3 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (17)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 PS_i + \beta_2 dummy\ protestante + \beta_3 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (18)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 PS_i + \beta_2 dummy\ col\ô\tilde{n}ia\ brit\tilde{a}nica + \beta_3 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (19)$$

¹² A Etiópia é único país da África que não foi colonizado (LA PORTA, et al., 1999; CIA, 2013).

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 PS_i + \beta_2 \text{dummy Westminster} + \beta_3 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (20)$$

5) Influências do indicador de *Regulatory Quality* (RQ) e das características culturais

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 RQ_i + \beta_2 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (21)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 RQ_i + \beta_2 \text{dummy Common Law} + \beta_3 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (22)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 RQ_i + \beta_2 \text{dummy protestante} + \beta_3 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (23)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 RQ_i + \beta_2 \text{dummy colônia britânica} + \beta_3 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (24)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 RQ_i + \beta_2 \text{dummy Westminster} + \beta_3 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (25)$$

6) Influências do indicador de *Control of Corruption* (CC) e das características culturais

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 CC_i + \beta_2 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (26)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 CC_i + \beta_2 \text{dummy Common Law} + \beta_3 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (27)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 CC_i + \beta_2 \text{dummy protestante} + \beta_3 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (28)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 CC_i + \beta_2 \text{dummy colônia britânica} + \beta_3 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (29)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 CC_i + \beta_2 \text{dummy Westminster} + \beta_3 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (30)$$

Após a aplicação dos testes de regressão, bem como do falseamento das variáveis procedeu-se a escolha do melhor modelo ajustado para a estimação do índice de efetividade das EFS. Tendo em conta a multicolinearidade entre as variáveis preditoras que representam a qualidade institucional do governo (Indicadores de Governança Mundial), seguiu-se os passos de Hearn (2013) para propor o modelo com os Indicadores de Governança Mundial agregado, ou seja, a média entre os seis indicadores. Nesse sentido, foram aplicados testes de regressão de acordo com os seguintes modelos:

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 IQIG_i + \beta_3 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (31)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 IQIG_i + \beta_2 \text{dummy Common Law} + \beta_3 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (32)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 IQIG_i + \beta_2 \text{dummy protestante} + \beta_3 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (33)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 IQIG_i + \beta_2 \text{dummy colônia britânica} + \beta_3 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (34)$$

$$IEEFS_i = \beta_0 + \beta_1 IQIG_i + \beta_2 \text{dummy Westminster} + \beta_3 \text{LnPIB2012} + \varepsilon_i \quad (35)$$

Nos quais:

$IQIG_i$ representa o índice agregado de qualidade institucional do governo do país i , obtido a partir da média dos seis indicadores de Governança Mundial.

6.4.2 Estimador de desenvolvimento econômico da África Subsaariana

Para se verificar o efeito do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana sobre o desenvolvimento econômico, bem como propor um modelo de estimação de desenvolvimento econômico, procedeu-se primeiramente ao teste de correlação de Pearson, para verificar o grau e o sentido da associação entre os indicadores de desenvolvimento econômico (variáveis dependentes) e o índice de efetividade das EFS da África Subsaariana (variável independente).

Tomando como base o resultado da correlação, baseou-se na literatura para se eleger a variável mais próxima do desenvolvimento econômico, trata-se da variável Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Nesse sentido, procedeu-se ao teste de regressão a fim de se verificar o efeito causal que o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana exerce sobre o desenvolvimento econômico com intuito de falsear a hipótese respeitante, bem como para propor um modelo de estimação do desenvolvimento econômico da África Subsaariana. Os testes compreenderam as seguintes variáveis de controle:

- a) Percentagem da população urbana (2012);
- b) *Dummy Common Law*
- c) Estimativa de crescimento médio anual da população (2010-2015).

A escolha das variáveis de controle foi baseada na literatura de economia política. De acordo com os estudiosos de economia política as variáveis ligadas ao perfil do país mostram robustez no ajuste de modelos de regressão na comparação entre países. Nesse âmbito foram escolhidas a *dummy Common Law* devido ao seu poder explicativo sobre a qualidade do governo (LA PORTA, et al., 1999) e variáveis demográficas (percentagem da população urbana e estimativa de crescimento médio da população) devido a interferência desses fatores sobre o desenvolvimento econômico (MCNICOLL, 2003). Nesse sentido foram aplicados os seguintes modelos:

$$IDE_i = \beta_0 + \beta_1 IEEFS_i + \varepsilon_i \quad (36)$$

$$IDE_i = \beta_0 + \beta_1 IEEFS_i + \beta_2 PU_i + \varepsilon_i \quad (37)$$

$$IDE_i = \beta_0 + \beta_1 IEEFS_i + \beta_2 PU_i + \beta_3 dummycommon\ law + \varepsilon_i \quad (38)$$

$$IDE_i = \beta_0 + \beta_1 IEEFS_i + \beta_2 PU_i + \beta_3 dummycommon\ law + \beta_4 CP_i + \varepsilon_i \quad (39)$$

Nos quais:

IDE_i : Corresponde ao indicador de desenvolvimento econômico (IDH) do país i ;

PU_i : Percentagem de população urbana do país i ;

CP_i : Percentagem do crescimento médio estimado da população do país i , durante 5 anos.

6.4.3 Estimador de corrupção na África Subsaariana

Para se estimar a corrupção da África Subsaariana, procedeu-se primeiramente ao teste de correlação de Pearson, para verificar o grau e o sentido da associação entre o indicador de corrupção (Índice de Percepção da Corrupção) e o índice de efetividade das EFS da África Subsaariana (variável independente). Tomando como base o resultado de correlação procedeu-se ao teste de regressão para verificar a relação causal entre as variáveis, a fim de falsear a hipótese respeitante ao efeito da efetividade das EFS sobre a corrupção.

Quanto a proposta de modelo para estimar a corrupção a partir da efetividade das EFS, o presente trabalho se baseou em estudos anteriores, a fim de encontrar variáveis de controle para o melhor ajuste dos modelos. Estudos anteriores apontaram o PIB *per capita*, a liberdade política e civil, a maioria religiosa protestante, baixo grau de fracionalização etnolinguística da população (TREISMAN, 2000; PERSSON, 2005; BLUME; VOIGT, 2011) e ausência de golpe de estado (OWOYE; BISSESSAR, 2012) como principais fatores que explicam a ausência de corrupção. Nesse contexto, baseia-se nos autores para adotar as seguintes variáveis como variáveis de controle:

- a) PIB *per capita* do ano de 2012;
- b) Média do Indicador de *Voice and Accountability* (2006-2011), como *proxy* de liberdade política e civil;
- c) Média do Indicador de *Political Stability* (2006-2011) como *proxy* de menor grau de fracionalização etnolinguística¹³, bem como de ausência de golpe de estado; e
- d) *Dummy* protestante.

Assim, para verificar o efeito do índice de efetividade das EFS sobre a corrupção, com intuito de falsear a hipótese correspondente, bem como propor um modelo para estimar a percepção da corrupção a partir do índice de efetividade das EFS e variáveis de controle de ordem cultural e de qualidade do governo, foram aplicados os seguintes modelos:

¹³ Maior fracionalização etnolinguística está positivamente relacionada com a instabilidade política e ineficiência de entidades públicas (LA PORTA et al., 1999; KIEH, 2009). Assim, utiliza-se o indicador de *Political Stability* como *proxy* de menor fracionalização etnolinguística e ausência de golpe de estado.

$$IPC_i = \beta_0 + \beta_1 \ln PIB_{2012_i} + \beta_2 PS_i + \beta_3 VA_i + \beta_4 \text{dummyprotestante} + \varepsilon_i \quad (40)$$

$$IPC_i = \beta_0 + \beta_1 IEEFS_i + \varepsilon_i \quad (41)$$

$$IPC_i = \beta_0 + \beta_1 \ln PIB_{2012_i} + \beta_2 IEEFS_i + \varepsilon_i \quad (42)$$

$$IPC_i = \beta_0 + \beta_1 \ln PIB_{2012_i} + \beta_2 IEEFS_i + \beta_3 PS_i + \varepsilon_i \quad (43)$$

$$IPC_i = \beta_0 + \beta_1 \ln PIB_{2012_i} + \beta_2 IEEFS_i + \beta_3 PS_i + \beta_4 VA_i + \varepsilon_i \quad (44)$$

$$IPC_i = \beta_0 + \beta_1 \ln PIB_{2012_i} + \beta_2 IEEFS_i + \beta_3 PS_i + \beta_4 VA_i + \beta_5 \text{dummyprotestante} + \varepsilon_i \quad (45)$$

6.5 Amostra

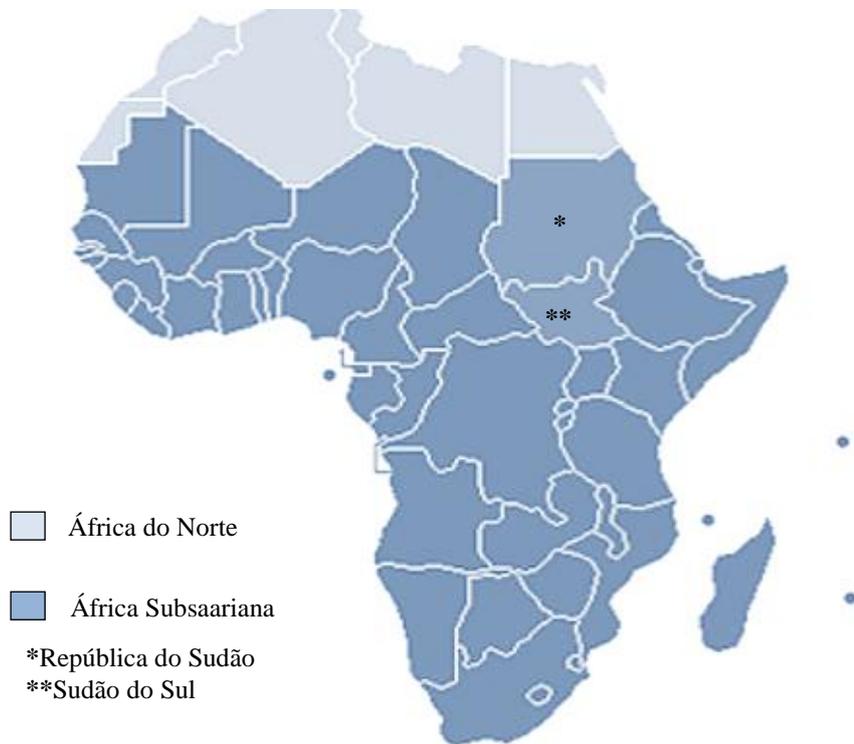
De acordo com Pádua (2007) amostra é a representação menor de um todo maior, que possibilita ao pesquisador representar o universo.

Baseado nas ideias de Pádua (2007) o universo do presente trabalho é constituído pelas Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana. A região é constituída por 49 países.

Importa ainda informar que o presente trabalho aborda a África Subsaariana, ficando excluídas as Entidades de Fiscalização Superior dos países da África do Norte, composto por: Argélia, Egito, Líbia, Marrocos e Tunísia. Esses países são classificados pelos organismos internacionais no mesmo grupo que os países do Oriente Médio, em termos de culturas e análises macroeconômicas, apesar de pertencerem ao continente africano. São classificados como “África do Norte e Oriente Médio” (UNDP, 2012).

A Figura 3 apresenta o mapa da África ilustrando a divisão geográfica entre a África do Norte e a África Subsaariana.

Figura 3. Mapa ilustrativo da divisão geográfica entre o Norte de África e a África Subsaariana.



Fonte: Elaborada pelo autor, adaptado de Wikimedia (2013)

A Figura 3 ilustra a divisão geográfica entre o Norte da África e a África Subsaariana. Tendo em conta que um dos países do universo foi constituído apenas no ano de 2010, optou-se por não o incluir no estudo pelo motivo de indisponibilidade de dados que facilitem a condução do estudo. Trata-se do Sudão do Sul, que foi desmembrado da República do Sudão. Assim, para a condução do estudo, tem-se como amostra 48 Entidades de Fiscalização Superior (EFS) que representam o Governo Central de cada país, pois alguns dos países da África, como o caso de Nigéria, a constituição do Estado é federativa, como no caso do Brasil, onde existe o Tribunal de Contas da União (do Governo Federal), os Tribunais de Contas do Estado (em cada estado) e os Tribunais de Contas dos Municípios. Portanto a amostra constituiu apenas as EFS do governo central/federal dos países.

O Quadro 14 apresenta os países e as respectivas Entidades de Fiscalização Superior, objeto do presente estudo.

Quadro 14. Amostra da pesquisa

Países	Nome das EFS
África do Sul	<i>Office of the Auditor-General</i>
Angola	<i>Tribunal de Contas</i>
Benin	<i>Chambre des Comptes</i>
Botsuana	<i>Office of the Auditor-General</i>
Burkina Faso	<i>Cour des Comptes</i>
Burundi	<i>Cour des Comptes</i>
Cabo Verde	<i>Tribunal de Contas</i>
Camarões	<i>Chambre des Comptes de la Cour suprême</i>
Chade	<i>Chambre des comptes de la Cour suprême</i>
Comores	<i>Commission de Vérification des Comptes</i>
Costa do Marfim	<i>Chambre des Comptes</i>
Djibuti	<i>Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire</i>
Eritreia	<i>Office of the Auditor General</i>
Etiópia	<i>Office of the Federal Auditor General</i>
Gabão	<i>Cour des Comptes</i>
Gâmbia	<i>National Audit Office</i>
Gana	<i>Audit Service</i>
Guiné Bissau	<i>Tribunal de Contas</i>
Guiné Conacri	<i>Cour des Comptes</i>
Guiné Equatorial	<i>Cour des Comptes</i>
Lesoto	<i>Office of the Auditor General</i>
Libéria	<i>General Auditing Commission</i>
Madagascar	<i>Cour des Comptes</i>
Malawi	<i>National Audit Office</i>
Mali	<i>Section des comptes près la Cour suprême</i>
Maurício	<i>National Audit Office</i>
Mauritânia	<i>Cour des Comptes</i>
Moçambique	<i>Tribunal Administrativo</i>
Namíbia	<i>Office of Auditor General</i>
Níger	<i>Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire</i>
Nigéria	<i>Office of the Auditor-General for the Federation</i>
Quênia	<i>National Audit Office</i>
Rep. C. Africana	<i>Cour des Comptes</i>
Rep. D. do Congo	<i>Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire</i>
Rep. do Congo	<i>Cour des Comptes</i>
República do Sudão	<i>General Auditing Chamber</i>
Ruanda	<i>Auditor General of State Finances</i>
São Tomé e Príncipe	<i>Tribunal de Contas</i>
Seicheles	<i>Office of Auditor General</i>
Senegal	<i>Cour des Comptes</i>
Serra Leoa	<i>Audit Service</i>
Somália	<i>Office of Auditor General</i>
Suazilândia	<i>National Audit Office</i>
Tanzânia	<i>National Audit Office</i>
Togo	<i>Cour des Comptes</i>
Uganda	<i>Office of the Auditor General</i>
Zâmbia	<i>Office of the Auditor General</i>
Zimbabue	<i>Comptroller and Auditor-General</i>

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em AFROSAI (2013)

Como se pode observar no Quadro 14, a amostra de fato representa o universo, uma vez que só foi excluída uma Entidade de Fiscalização Superior. No capítulo seguinte, apresenta-se os resultados da pesquisa.

7 RESULTADOS

No presente capítulo, apresenta-se os resultados do estudo, divididos em três seções.

Na seção 7.1 são apresentadas as características institucionais de cada entidade da amostra e discutidos os resultados do índice de efetividade das EFS, bem como a análise descritiva dos indicadores de efetividade das EFS, a fim de se conhecer a distribuição das variáveis e o universo investigado.

Na seção 7.2 apresenta-se os resultados dos testes empíricos utilizados para validar as hipóteses relativas aos fatores explicativos do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização da África Subsaariana.

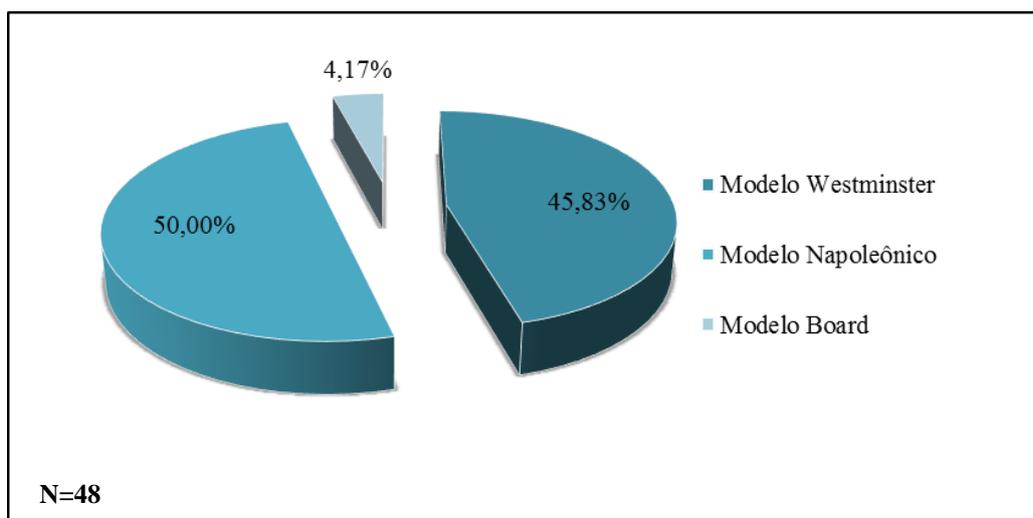
Na seção 7.3 apresenta-se os resultados do teste de hipóteses relativas ao efeito do índice de efetividade das EFS sobre o desenvolvimento econômico e a corrupção.

7.1 Índice de efetividade das EFS da África Subsaariana

Na presente seção serão apresentadas as características institucionais das entidade da amostra e discutidos os resultados do índice de efetividade, bem como a análise descritiva dos indicadores de efetividade da amostra.

No Gráfico 1, apresenta-se a distribuição das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, por modelo organizacional.

Gráfico 1. Distribuição das EFS da África Subsaariana por modelo



Fonte: Dados da pesquisa.

O resultado ilustrado no Gráfico 1 indica que a distribuição das EFS da África Subsaariana por modelo, compreende 24 Entidades de modelo Napoleônico, 22 do modelo *Westminster* e 2 do modelo *Board*, o que corresponde 50%, 45,83% e 4,17%, respectivamente. Esses resultados foram encontrados mediante a estrutura organizacional das EFS destacadas nas Constituições dos países, bem como nas Leis Orgânicas das mesmas instituições. A seguir, no Quadro 15, apresenta-se a distribuição dos modelos por países, bem como serão destacadas algumas características básicas de cada modelo.

Quadro 15. Distribuição dos modelos por países.

Modelo	Napoleônico	<i>Westminster</i>	<i>Board</i>
Países	Angola; Benin; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Camarões; Chade; Costa do Marfim; Djibuti; Gabão; Guiné Bissau; Guiné Conacri; Guiné Equatorial; Madagascar; Mali; Mauritânia; Moçambique; Níger; República Centro Africana; República D. do Congo; República do Congo; São Tomé e Príncipe; Senegal; e Togo.	África do Sul; Botsuana; Comores; Eritreia; Etiópia; Gâmbia; Lesoto; Libéria; Malauí; Maurício; Namíbia; Nigéria; Quênia; Ruanda; Seicheles; Somália; Suazilândia; República do Sudão; Tanzânia; Uganda; Zâmbia; e Zimbábwe.	Gana; e Serra Leoa.
Responsável máximo	Juiz Presidente	Auditor Geral	Auditor Geral
Poder Judiciante	Sim	Não	Não
Tomada de decisão	Colegiado	Uninominal	Colegiado
Foco no controle	Legalidade	Financeiro	Financeiro

Fonte: Elaborado pelo autor, mediante resultado da pesquisa (2013).

No Quadro 15, a Entidade de Fiscalização Superior de Comores, cuja classificação foi de modelo *Westminster*, na verdade se trata de uma entidade com características de entidades de controle interno, uma vez que foi criada por um decreto presidencial e não tem previsão constitucional. Essa entidade (*Commission de Vérification des Comptes*) foi criada para fazer face à falta de EFS no país, e recebe ordens diretas do Chefe do Estado Comorense (COMORES, 2000), ou seja, não preenche requisitos básicos de independência recomendados pela INTOSAI (1977). Entretanto, a Comissão de Verificação de Contas de Comores, consta da listagem das EFS do continente africano, representando Comores (AFROSAI, 2013). Outro aspecto importante que merece ser frisado é que a constituição de Comores de 2001 previu a criação de uma EFS com estrutura organizacional do modelo Napoleônico, e a mesma foi criada através da Lei Orgânica n.º 5-12/AU/2005 (ADBG – AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2010b), entretanto só foi institucionalizada em abril de 2012.

Em alguns países da África Subsaariana as EFS do modelo Napoleônico são vinculadas organizacionalmente ao Poder Judiciário. Trata-se do Benin (*Chambre des*

Comptes), Camarões (*Chambre des Comptes de la Cour Suprême*), Chade (*Chambre des Comptes de la Cour Suprême*), Costa do Marfim (*Chambre des Comptes*), Mali (*Section des Comptes près la Cour suprême*), cujas EFS são divisões (Secções) do Supremo Tribunal, e Moçambique (Tribunal Administrativo) cuja EFS é uma seção do Tribunal Administrativo¹⁴.

Embora essas EFS não sejam dependentes do Executivo e do Legislativo, elas acabam sendo dependentes do Judiciário, uma vez que em alguns casos a dotação orçamentária é em nome do órgão principal (Supremo Tribunal), e não em nome da própria EFS, o que pode comprometer a autonomia financeira *de facto* dessas instituições, pois cada seção tem a sua incumbência jurisdicional, fator esse que poderá resultar em conflitos de jurisdições. Por outro lado, essas instituições afetas ao Poder Judiciário podem sentir-se pressionadas pela EFS desses países, uma vez que as EFS têm incumbência de realizar auditoria nesses órgãos do Poder Judiciário, bem como esses órgãos devem prestar contas à EFS. Em alguns desses países, as EFS sugerem uma reforma em que as mesmas sejam desvinculadas do Supremo Tribunal. Entretanto a literatura defende que enquanto a reforma não prever constitucionalmente a nomeação dos responsáveis máximos por um processo independente, fortalecer a relação com o Poder Legislativo, bem como garantir a autonomia financeira *de facto* das EFS, a desvinculação do judiciário não terá impactos significativos sobre a independência das EFS (WYNNE, 2011).

Tendo em vista o *status quo* da ênfase da literatura em proteger a independência das EFS, viu-se a necessidade de aprofundar mais sobre o resultado do indicador de independência da região, a fim confrontar-se a independência *de jure* e *de fato* das EFS da região. A seguir, a Tabela 1 apresenta os resultados sobre o indicadores de independência (*de jure*) das EFS da amostra, compreendendo as 12 dimensões, conforme a legenda e o critério de pontuação apresentados no Quadro 11.

¹⁴ A EFS de Moçambique na verdade é designada legalmente como sendo a Seção de Fiscalização das Receitas e Despesas Públicas e do Visto do Tribunal Administrativo (MOÇAMBIQUE, 2004; 2009). Entretanto a literatura tem referido a EFS de Moçambique como Tribunal Administrativo (FANETTI; LOQUAI, 2011), motivo pela qual será referido do presente trabalho do mesmo modo.

Tabela 1. Resultado sobre o indicador de independência das EFS da África Subsaariana

PAÍS	IND*	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Chade	0,97	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Guiné Conacri	0,97	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Madagascar	0,97	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Mauricio	0,97	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Rep. do Congo	0,95	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Uganda	0,95	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	0,67	1,00
África do Sul	0,93	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75	1,00	0,75	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Costa do Marfim	0,93	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Gabão	0,93	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Quênia	0,93	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Moçambique	0,93	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Nigéria	0,93	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Quênia	0,93	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
São Tomé e Prínc.	0,93	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	0,50
Seicheles	0,93	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Senegal	0,93	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Burundi	0,91	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	0,75	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Etiópia	0,91	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	0,75	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Níger	0,91	1,00	1,00	1,00	1,00	0,25	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Gana	0,89	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Lesoto	0,89	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Suazilândia	0,89	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Benin	0,87	1,00	1,00	1,00	1,00	0,25	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	0,50
Djibuti	0,87	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,75	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Rep. D. do Congo	0,87	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,25	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Rep. do Sudão	0,87	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	0,25	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Namíbia	0,86	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	1,00	0,67	1,00	0,50	0,67	1,00
Serra Leoa	0,86	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,67	1,00	0,50	0,67	0,50
Zâmbia	0,86	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,67	1,00	0,50	0,67	0,50
Cabo Verde	0,85	1,00	1,00	1,00	0,00	0,50	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Guiné Bissau	0,85	1,00	1,00	1,00	0,00	0,50	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Malauí	0,85	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	0,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Tanzânia	0,85	1,00	1,00	1,00	0,00	0,50	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Mali	0,83	1,00	1,00	1,00	0,00	0,50	1,00	0,75	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Somália	0,83	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,25	0,67	1,00	1,00	1,00	0,00
Rep. Centro Afric.	0,82	1,00	1,00	1,00	0,00	0,50	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	0,67	1,00
Angola	0,81	1,00	1,00	1,00	0,00	0,50	1,00	1,00	0,67	1,00	1,00	1,00	0,50
Ruanda	0,81	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,50	0,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Togo	0,81	1,00	1,00	1,00	0,00	0,25	1,00	0,75	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Botsuana	0,80	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,75	0,67	1,00	0,50	0,67	1,00
Burkina Faso	0,80	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	0,75	0,67	1,00	0,50	0,67	0,50
Camarões	0,80	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	0,25	0,67	1,00	0,50	0,67	1,00
Libéria	0,79	1,00	1,00	1,00	1,00	0,25	0,50	0,00	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Mauritânia	0,79	1,00	1,00	1,00	0,00	0,50	1,00	0,25	0,67	1,00	1,00	1,00	1,00
Guiné Equatorial	0,70	1,00	1,00	1,00	0,00	0,50	1,00	0,25	0,67	1,00	1,00	1,00	0,00
Gâmbia	0,64	1,00	1,00	1,00	0,00	1,00	1,00	0,00	0,33	1,00	0,00	0,33	1,00
Zimbábue	0,51	1,00	0,50	1,00	0,00	1,00	0,50	0,25	0,00	1,00	0,00	0,33	0,50
Comores	0,38	0,50	0,50	0,00	0,00	0,00	0,50	0,25	0,67	0,50	0,50	0,67	0,50
Eritreia	0,38	1,00	1,00	1,00	1,00	0,50	-	-	-	-	-	-	-

*Legenda e critério de pontuação constantes do Quadro 11 (PÁGINA 82).

Fonte: Elaborado pelo autor, mediante resultado da pesquisa (2013).

Como pode ser observado na Tabela 1, não se conseguiu todas as informações necessárias para codificar o indicador de Independência da EFS de Eritreia (*Office of the Auditor General*). Nesse âmbito o trabalho dispõe apenas de informações conseguidas através

da Constituição do país, bem como do *website* da AFROSAI. Não se obteve informações necessárias devido ao processo de reconstrução nacional que vivencia o país. A Eritreia é um dos mais novos e um dos mais pobres países da África Subsaariana (CIA, 2013; UNDP, 2013). A sua independência foi oficializada em 1993, após a luta pela independência da Etiópia, que começou em 1962 e terminou em 1991, 30 anos de conflitos armados e sangrentos em que resultou em centenas de milhares de mortes e devastação do país (WOLDEMARIAM, 2011).

Os conflitos contribuíram para a desorganização da Eritreia e conseqüentemente para o enfraquecimento da qualidade institucional do governo, o que suscita a suposição que a EFS do país também foi afetada pela instabilidade política ocorrida, uma vez que não se encontra informações que leva a avaliar a efetividade dessa entidade de controle externo da África Subsaariana. Entretanto, Desta (2006) afirma que a EFS da Eritreia é um dos pontos chave da reforma do mecanismo de *Accountability* político do país, o que leva a crer que o país está envidando esforços para reestruturar a capacidade de controle externo do país. Prova disso é um projeto financiado pela Comissão Europeia, no montante de US\$ 2.669.405,00, iniciado em 2007 (SAI DEVELOPMENT, 2013), cujo nome é “*support to the Auditor General*”. O objetivo do projeto é promover a eficácia, a prestação de contas e a transparência da gestão das finanças públicas na Eritreia.

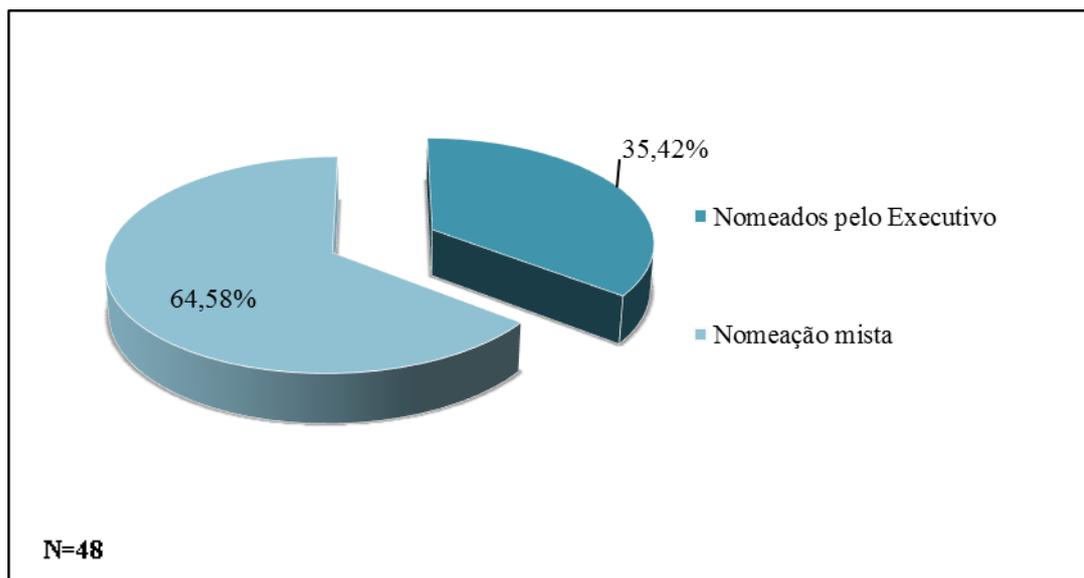
Quanto ao resultado do indicador de independência das demais EFS da amostra (Tabela 1), em parte diverge com o resultado de INTOSAI (2001), uma vez que a maior parte das EFS da África Subsaariana tem previsão constitucional, com exceção de Comores. Esse resultado se dá devido às ondas de reformas constitucionais ocorridas no continente nas últimas duas décadas, pois muitas das constituições desses países foram reformadas ou emendadas nas décadas de 2000 e de 2010, sendo a última da Guiné Equatorial, datada de 2012. Entretanto, é importante ressaltar de que os resultados expressos representam apenas a independência *de jure* das instituições, podendo variar quanto à implementação *de facto*, pois, de acordo com a literatura, embora as EFS sejam independentes do Poder Executivo legalmente, as mesmas muitas vezes são vítimas de pressões políticas e dos poderes do executivo que podem afetar significativamente a sua independência e conseqüentemente a sua efetividade.

A literatura sobre as Entidades de Fiscalização Superior tem enfatizado três dos principais pontos de independência que devem ser bem claros nas legislações que gerem as EFS e que podem comprometer a independência das EFS: Forma de nomeação dos

responsáveis máximos; autonomia financeira; autonomia gerencial; e autonomia administrativa. Esses pontos principais, relativos as Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana são apresentados graficamente a seguir.

No Gráfico 2, apresenta-se a distribuição da forma de nomeação dos responsáveis máximos das EFS na África Subsaariana.

Gráfico 2. Nomeação dos responsáveis máximos das EFS da África Subsaariana.



Fonte: Elaborado pelo autor, mediante resultado da pesquisa (2013).

O Gráfico 2 indica que a maior parte das EFS da África Subsaariana atende as recomendações da INTOSAI quanto ao processo de nomeação dos responsáveis máximos, com 64,58% contra 35,42%. A literatura defende que a nomeação dos responsáveis máximos das EFS deve atender a um processo que não comprometa a sua independência em relação ao executivo, processo esse, que pode ser evitado tendo uma nomeação por concurso público, pelo poder legislativo, ou por um processo em que participasse também o Poder Legislativo ou o Poder Judiciário, ao invés de apenas o Executivo.

Apesar de maior parte das EFS da África Subsaariana atenderem as recomendações da INTOSAI quanto ao processo de nomeação dos responsáveis máximos, em alguns países da região, o Executivo tem tentado usar o seu poder para restringir o funcionamento das EFS, principalmente no que toca as questões de maior fragilidade dessas EFS, questões financeiras e questões de recursos humanos. A seguir, traz-se à pauta três casos em que o Executivo utilizou seu poder para restringir o funcionamento das EFS, trata-se das EFS de Senegal, de Camarões, e de São Tomé e Príncipe.

Em Senegal o Presidente ameaçou reduzir o orçamento do Tribunal de Contas do país em 2/3, devido à tentativa de a EFS rever a gestão de uma empresa pública administrada pelo seu filho e de uma ONG o qual a sua esposa trabalhava. Apenas com a intervenção do FMI o fato não ocorreu (WYNNE, 2011). Importa ressaltar que em Senegal o Juiz Presidente da EFS é nomeado atendendo as recomendações da INTOSAI, pois é nomeado pelo Presidente da República por recomendação do colegiado do Tribunal de Contas de Senegal.

Em Camarões, em 1969 o então Presidente camaronês Ahmadou Ahidjo emitiu um decreto presidencial que extinguiu a Corte Federal da Câmara de Contas e Departamento de Auditoria de Camarões, órgão esse institucionalizado pelo governo colonial francês como sendo a EFS do país (BIZEME, 2010 *apud* WYNNE, 2011). O país só voltou a ter uma EFS em 2004 após a reforma constitucional de 1996 que previa uma EFS, no número 2 do seu art. 38, e a promulgação da Lei Orgânica da EFS em 2003, que criou o órgão. As finanças do país ficaram sem controle externo por mais de 30 anos. Na nova regulamentação da EFS de Camarões o Juiz Presidente da EFS é nomeado pelo Presidente do país, por recomendação do Conselho Superior da Magistratura.

Em São Tomé e Príncipe, caso que merece certo destaque devido ao apelo frequentemente feito pelos magistrados da instituição (VOICE OF AMERICA, 2009; TCSTP, 2011), embora a nomeação do Juiz Presidente não tenha interferência *de jure* do poder executivo¹⁵, a EFS tem sido alvo de pressões políticas. Em 2009 o Tribunal de Contas do país foi surpreendido com a promulgação de uma lei (Lei n.º 8/2009) proposta pelo então Primeiro Ministro, que limita os seus poderes de realizar controle prévio de atos e contratos relativos a licitações para a contratação de empreitadas de obras públicas e aquisição de bens, serviços de consultoria e concessões (SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, 2009), que era um dos seus mecanismos legais mais eficazes no combate à corrupção, uma vez que há mais de 20 anos o Governo não presta contas (TCSTP, 2011).

De acordo com uma entrevista dada à *Voice Of América* (VOA – VOZ DA AMÉRICA), o então Presidente do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, Francisco Furtunato Pires denunciou o então Primeiro Ministro do país, Joaquin Rafael Branco e os deputados do partido aliado do então governo (MLSTP/PSD), de tentativa de asfixiar o Tribunal de Contas e abrir caminhos para atos de corrupção no país, com a promulgação da

¹⁵ Os juízes do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe são recrutados por concurso público lançado pela própria instituição, sem interferência de qualquer outro Poder do Estado. O Juiz Presidente é escolhido em plenário pelos seus pares, dentre os Juízes Conselheiros (SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, 1999b; 2002).

referida lei. Francisco Furtunato Pires alegou que a medida legal surgiu devido ao veto dado a um contrato de alienação de uma casa do Estado na Dependência Agrícola Vale dos Prazeres, do qual o Tribunal de Contas constatou irregularidades graves nos autos do processo. Mesmo com a recusa de visto prévio, houve esquemas na tentativa de vender a mesma casa (VOA, 2009). De fato, a promulgação da Lei nº 8/2009 pode ter causado dois principais agravantes para o país. Primeiro a proliferação de corrupção, e o segundo a asfixia financeira da EFS.

A Lei n.º 8/2009 pode ter causado a proliferação da corrupção, uma vez que a lei permite que os agentes públicos realizem contratos financeiros sem a supervisão de um órgão de controle externo, fato este que já deu provas de ser uma oportunidade ímpar que os dirigentes públicos são-tomenses têm para cometer atos de corrupção, que chegam a ter repercussão internacional, devido à relação entre o tamanho do país (PIB) e os montantes envolvidos nos escândalos. Um dos escândalos de corrupção que teve maior repercussão internacional aconteceu em 1999 no Banco Central de São Tomé e Príncipe (BCSTP), envolvendo o então Governador, e um dos administradores. O crime consistiu na emissão de dez títulos falsos do tesouro público no valor de 500 milhões de dólares-americanos, que só foi descoberto quando foram detidos em Bruxelas três estrangeiros tentando trocar os títulos. Entretanto, com as investigações, foi descoberto que os mesmos dirigentes do BCSTP já haviam emitido em 1996 dez títulos no mesmo valor (SEIBERT, 2002).

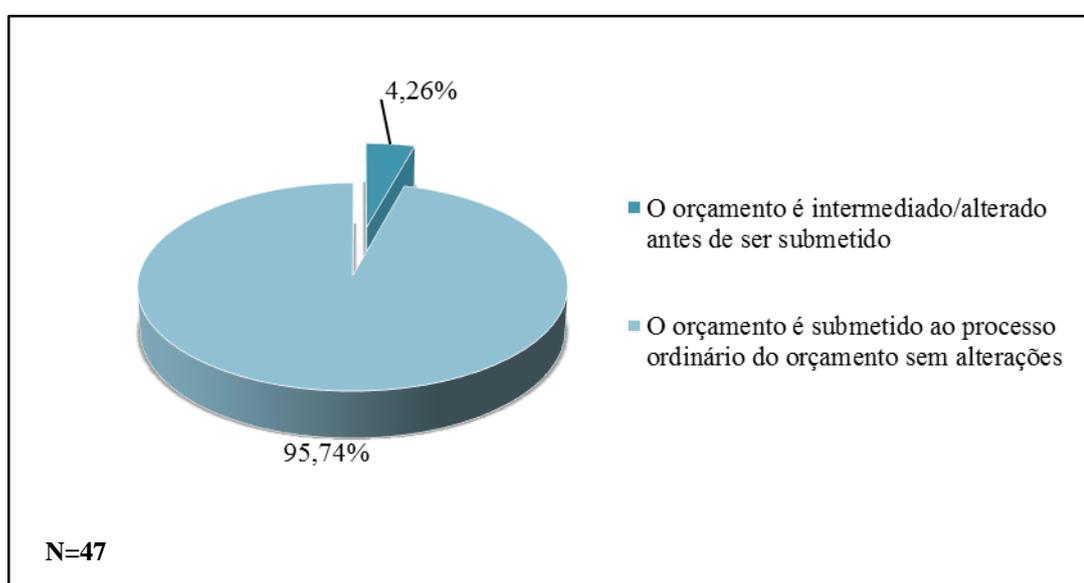
Na década de 1990, o BCSTP teve outros escândalos de corrupção, começando pelo desvio de cerca de 5 milhões de dólares-americanos provenientes do Governo Sueco para fazer face à balança de pagamentos do país, os quais foram utilizados para comprar carros usados para altos dirigentes do banco em 1994. Destaque também para o desvio de cerca de 5 milhões de Francos Franceses de uma conta do BCSTP no *Banque Nationale de Paris*, porém envolvendo o então Diretor do Departamento Estrangeiro do banco, o qual foi julgado e condenado a 18 anos de prisão em maio de 2000 pelo Tribunal de Primeira Instância de São Tomé e Príncipe, sendo o primeiro funcionário de alto escalão são-tomense a ser julgado e condenado por crime de corrupção, desde a independência do país em 1975 (SEIBERT, 2002). Importa ressaltar que esses escândalos aconteceram antes da institucionalização do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, que ocorreu em 2003.

Mesmo após a institucionalização do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, vieram à tona outros escândalos de corrupção, além da alienação da casa do Vale dos Prazeres (VOA, 2009). O Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe denunciou a existência de contratos de empreitadas de obras públicas com evidências de valores superfaturados e com

inclusão de taxas ilegais para subornar o corpo diretivo de determinadas instituições Públicas que participavam no processo de licitação, bem como várias situações de nepotismo em que patrimônio público era repassado para familiares dos dirigentes públicos sem atender os requisitos legais de alienação de bens públicos (TCSTP, 2011). Esses casos foram detectados e impedidos através do controle prévio da EFS são-tomense. Porém, com a entrada em vigor da Lei n.º 8/2009, esses casos podem passar despercebidos.

Quanto à asfixia financeira da EFS de São Tomé e Príncipe, a mesma será abordada após a ilustração do Gráfico 3, o qual mostra a situação da autonomia financeira *de jure* das EFS da amostra.

Gráfico 3. Autonomia financeira das EFS da África Subsaariana.



Fonte: Elaborado pelo autor, mediante resultado da pesquisa (2013).

Os resultados expressos no Gráfico 3 indicam que a maior parte das EFS da África Subsaariana são dotadas legalmente de autonomia financeira, representando 95,62% da amostra, uma vez que as EFS elaboram o seu orçamento e submetem ao processo ordinário do orçamento através do ministério que superintende às áreas de finanças, que por sua vez insere, sem alteração, na proposta do orçamento que é submetido ao Legislativo. Em contraste, duas (2) EFS, correspondente a 4,26% têm o seu orçamento intermediado antes de serem submetidos ao processo ordinário do orçamento. Tratam-se das EFS de Gâmbia (*National Audit Office*) e a EFS de Zimbábue (*Comptroller and Auditor General*).

A EFS de Gâmbia elabora uma previsão orçamentária anual que é analisada pelo Presidente do país, e submetida ao processo ordinário de orçamento tendo como anexo, as observações e recomendações do Presidente sobre o orçamento apresentado pela EFS. A

constituição do país não deixa claro que o orçamento é alterado, entretanto dá margens ao executivo para tal, uma vez que o executivo pode dar sua sugestão ao legislativo sobre o orçamento apresentado pela EFS. Esse fato pode interferir na integridade do orçamento da EFS uma vez que o Poder Executivo e o Legislativo, apesar de terem jurisdições distintas, o Executivo pode exercer influências e/ou pressão política que pode fazer com que o Legislativo atenda às suas recomendações, que podem ser a favor ou não do orçamento da EFS. Por isso optou-se por classificar a autonomia financeira da EFS gambiana como tal.

Quanto à EFS de Zimbábue, está claro na legislação que rege a EFS que o orçamento é aprovado pelo Ministério que superintende as áreas de finanças antes de ser submetido ao Poder Legislativo (ZIMBABWE, 2009). Esse fato tira a autonomia financeira que as EFS têm para provisionar as suas necessidades financeiras para a condução do seu trabalho de controle externo das finanças públicas, uma vez que o executivo pode deliberar a favor ou não da dotação orçamentária provisionada pela EFS.

Embora o indicador de autonomia financeira das EFS, apresenta resultados satisfatórios, é importante ressaltar que se trata de previsão legal (*de jure*) da autonomia financeira das EFS, o que não acontece *de facto* em algumas EFS da África Subsaariana, com destaque para as EFS de Chade, República Democrática de Congo, Malawi, São Tomé e Príncipe, Uganda e Tanzânia (WANG; WAKNER, 2005; IBP, 2008; 2010; TCSTP, 2011; WYNNE, 2011; ISAKSSON; BIGSTEN, 2012).

Em Chade, dois relatórios consecutivos de uma ONG internacional denominada *International Budget Partnership* (IBP) foram destacados que o nível de recursos financeiros disponíveis para a EFS não estão alinhados com a real necessidade financeira para cumprir o seu poder jurisdicional (IBP, 2008; 2010).

Na República Democrática do Congo, é frequente a EFS receber apenas 10% das suas dotações orçamentárias anuais (WYNNE, 2011).

As EFS de Malawi, Uganda e Tanzânia também têm problemas semelhantes. O Legislativo aprova o orçamento proposto pela EFS, o Executivo como órgão gestor e executor dos recursos libera menos do que o montante aprovado na Lei Orçamentária Anual, como dotação das EFS (WANG; WAKNER, 2005).

Esses tipos de prática podem ter duas explicações. Primeira pode ser derivada do déficit orçamentário do país e segunda por restrições do executivo para tentar oprimir as atividades do controle externo exercido pelas Entidades de Fiscalização Superior. Entretanto,

cabe a um estudo mais detalhado para apurar a real causa de transferências reduzidas de recursos financeiros para essas Entidades de Fiscalização Superior.

Em São Tomé e Príncipe, além de transferências reduzidas de recursos financeiros por parte do executivo (TCSTP, 2011), a promulgação da Lei n.º 8/2009 trouxe restrições financeiras à Entidade de Fiscalização Superior do país. O Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe cobra como emolumento, 3% de todos os atos e contratos sujeitos ao controle *a priori*, percentual esse calculado tendo como base de cálculo o valor total do objeto de contrato, o qual é debitado da pessoa física ou jurídica que mantém o contrato com o Estado. Essa receita própria do tribunal, constituiu, por 5 anos a alavanca financeira da EFS do país, uma vez que supria o déficit financeiro da dotação orçamentária do Tribunal de Contas inscrito no Orçamento Geral do Estado. Entretanto, a fonte de receita foi reduzida significativamente pelo disposto no n.º 1 do art. 7º da Lei n.º 8/2009, o qual reza o seguinte:

[...] os actos e contratos do Estado e dos demais entes públicos regulados nos termos do Regulamento de Licitações e Contratações Públicas aprovados pela presente Lei, estão isentos da fiscalização e do visto prévios instituídos pela Lei n.º 7/99, de 29 de Dezembro, sem que tal isenção prejudique a eficácia de tais actos e contratos. [...] (SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, 2009, p. 7)

A Lei n.º 7/99 regulamenta a fiscalização prévia da EFS de São Tomé e Príncipe. Os preceitos do n.º 1 do art.º 7º da Lei n.º 8/2009 asfixiou as finanças do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe e comprometeu a eficácia do controle externo exercido em dois grandes aspectos: a remuneração dos auditores e a autonomia financeira do Tribunal de Contas.

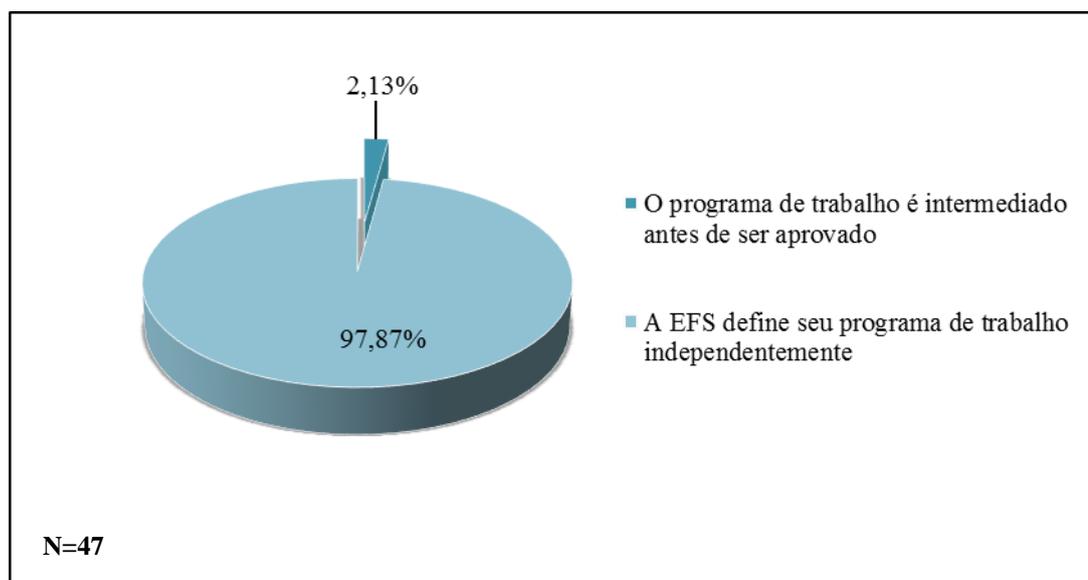
A política de remuneração dos auditores do Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe, como a dos demais funcionários da instituição é composta por participação emolumentar, além do salário proveniente da Lei Orçamentária Anual (SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, 1999a). Nesse caso, havendo uma redução da receita proveniente dos emolumentos cobrados pela instituição, conseqüentemente, reduz a participação emolumentar dos auditores, o que de certa forma não atrai nem retém os auditores com melhores qualificações, afetando a qualidade dos trabalhos realizada pela EFS. De acordo com Lowensohn et al. (2007) e Blume e Voigth (2011), a dotação orçamentária e a plena realização das receitas, têm impacto sobre a política de remuneração para a retenção de auditores qualificados que, por sua vez, está relacionada positivamente com a eficácia do controle externo.

Por outro lado, a entrada em vigor da Lei n.º 8/2009, afeta a solvência financeira da EFS, uma vez que a mesma está dotada por prerrogativas legais, de autonomia financeira, tendo em vista a gestão das receitas próprias, através do Cofre do Tribunal. Compõe receita do Cofre do Tribunal, o montante relativo aos serviços prestados nomeadamente os emolumentos relativos à fiscalização *a priori* e *a posteriori* (SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE, 1999a). Nesse âmbito a Lei n.º 8/2009, reduziu a solvência financeira do Tribunal de Contas para fazer face às despesas relacionadas com o seu próprio funcionamento, mais precisamente relacionadas com o treinamento de auditores, participação em fóruns e seminários internacionais protagonizados pela INTOSAI ou organismos afiliados ao mesmo, bem como às despesas com meios materiais indispensáveis à condução de um controle externo de qualidade. De acordo com Blume e Voigt (2011), um dos requisitos para a efetividade do controle externo exercido pelas EFS é um orçamento adequado, ou seja, autonomia financeira *de facto*, e recursos financeiros que possam prover o funcionamento pleno da autonomia. Por outro lado, as receitas provenientes dos emolumentos cobradas nos atos do controle prévio supriram, por algum tempo o déficit orçamentário do orçamento proposto pela EFS e aprovado pelo Poder Legislativo (TCSTP, 2011).

Comparando a autonomia financeira *de jure* das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana com o que de fato acontece nas Entidades de Fiscalização Superior, constatado pelos estudos anteriores e relatórios das EFS, pode argumentar que as EFS da África Subsaariana têm autonomia financeira *de facto* deficitária.

O Gráfico 4 representa a distribuição dos países por autonomia gerencial das Entidades de Fiscalização Superior.

Gráfico 4. Autonomia gerencial das EFS da África Subsaariana.



Fonte: Elaborado pelo autor, mediante resultado da pesquisa (2013)

O resultado ilustrado no Gráfico 4 indica que a maior parte das EFS da África Subsaariana (97,87%) tem autonomia gerencial forte, ou seja, define o seu programa de trabalho sem intervenção do Executivo ou do Legislativo. Entretanto, pode investigar casos específicos recomendados pelo Executivo ou Legislativo, ou até mesmo denunciados pela sociedade civil. Em contraste, uma (1) EFS, correspondente a 2,13% da amostra, tem o seu programa de trabalho intermediado antes de ser aprovado. Trata-se da EFS de Comores (*Commission de Vérification des Comptes*). O resultado obtido pela EFS de Comores, se dá devido a sua ligação com o Executivo, pois como já se havia mencionado, trata-se de uma EFS com características de um órgão de controle interno.

Apesar de maior parte das EFS da África Subsaariana apresentar resultado satisfatório quanto à autonomia gerencial *de jure*, na prática (*de facto*) algumas dessas EFS têm dependência funcional informacional e epistêmica em relação ao Poder Executivo (WANG; WAKNER, 2005; ISAKSSON; BIGSTEN, 2012), uma vez que as EFS têm dificuldades quanto à assimetria de informação por parte das entidades auditadas e dificuldades quanto ao domínio das medidas legais que regem a entidade, ou o programa objeto de controle externo. Portanto, mesmo tendo plenos poderes de definir o seu programa de trabalho para auditar uma entidade ou um programa, as EFS têm duas principais dificuldades. A primeira dificuldade está relacionada com o problema intrínseco da própria entidade ou programa objeto de auditoria, de ter restrição quanto à capacidade técnica e organizacional de manter todos os registros das informações relevantes para a condução da

auditoria, bem como de negligência dos responsáveis financeiros do objeto da auditoria, surgindo assim assimetria de informação entre o auditor e o auditado, gerando dependência funcional informacional (POWER, 1997; LEVY, 2004). A segunda dificuldade, trata-se de problema intrínseco da própria EFS, que tem dificuldades em termos de recursos humanos capacitados para atender às especificações técnicas adequadas ao objeto de auditoria, gerando assim, dependência funcional epistêmica (POWER, 1997). Entretanto, essa dependência poderá ser sanada com a contratação de um auditor independente conhecedor das normas que regem o objeto da auditoria. Porém, surge novo custo de contrato que deverá ser suportado pela disponibilidade financeira da EFS, o que muitas vezes pode ser limitada.

Isaksson e Bigsten (2012) encontraram essas dificuldades na prática na EFS de Ruanda. Os autores encontraram evidência que embora a independência da EFS de Ruanda esteja bem estabelecida legalmente, a independência funcional *de facto* não acontece, uma vez que há restrições de capacidade dentro da própria EFS e nas entidades auditadas. As principais restrições encontradas por Isaksson e Bigsten (2012), são relativas a definição do objeto de auditoria, assimetria de informação entre o auditor e o auditado e por último, dificuldade epistêmica, ou seja, domínios em áreas específicas, como por exemplo, auditoria de obras públicas, auditoria de impacto ambiental e auditoria de sistemas de informação, etc.

Wang e Wakner (2005) também encontraram dificuldades que comprometem a independência funcional epistêmica das EFS de Malawi, Tanzânia e Uganda, mais especificamente no tocante à área de Tecnologia de informação. De acordo com os autores os ministérios que superintendem a área de finanças dos três países, por recomendação do FMI instalaram um sistema integrado de gestão das finanças públicas em todos os ministérios e departamentos do estado que gerem recursos públicos. Nos três países os auditores tiveram dificuldades em auditar as transações feitas através do sistema, bem como em avaliar a fidedignidade do controle interno do sistema.

Em São Tomé e Príncipe, embora os magistrados do Tribunal de Contas do país tenham competências legais para definir o seu programa de trabalho independentemente, o mesmo muitas vezes não é cumprido em tempo hábil devido à falta de independência funcional epistêmica e independência funcional informacional. Em 2010, duas de seis auditorias realizadas pela EFS terminaram muito tempo depois do prazo máximo definido por lei (45 dias), devido à desorganização de registros contábeis encontradas nas entidades auditadas, bem como a falta de colaboração dos servidores das entidades auditadas. As

principais limitações que levaram à falta de independência, pode-se ler num dos trechos referidos no relatório de atividade da EFS relativo ao ano de 2010.

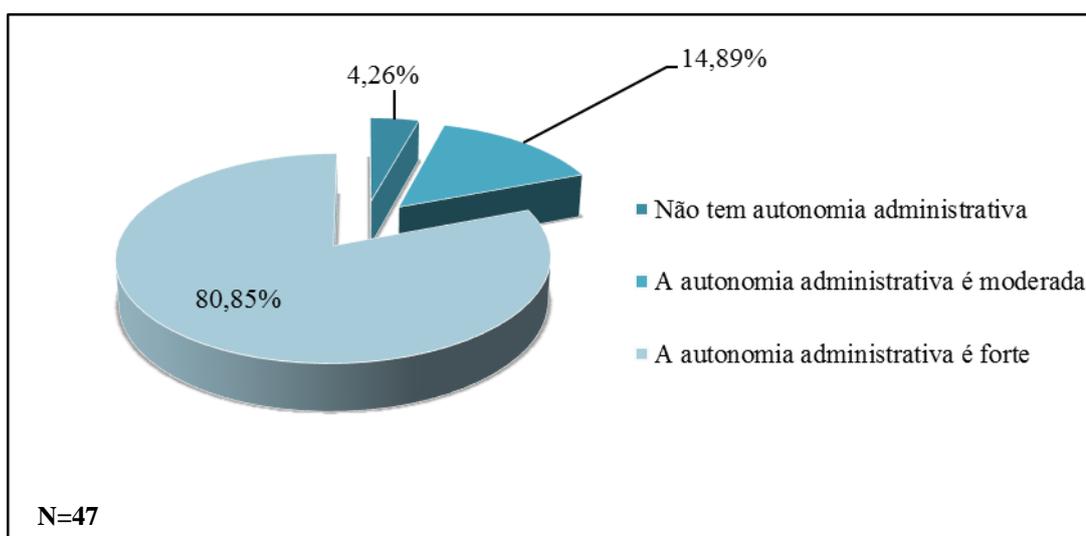
[...] tem havido esforço de aproximação do prazo de realização das auditorias ao prazo estipulado por lei, mas no entanto, a desorganização ... a nível dos serviços não tem contribuído para que esse objectivo seja plenamente alcançado [...] as entidades auditadas não possuem um manual de procedimentos, os serviços não organizam ... os documentos de suporte quer de despesa, receita ou banco e, por isso, torna-se ainda mais complicado, por implicar um maior esforço dos auditores e, na maior parte dos casos, sem contar com a devida colaboração dos responsáveis das entidades auditadas (TCSTP, 2011, p. 14) [...]

Resgatando Power (2004) e Levy (2004), essas limitações vivenciadas por algumas EFS da região (WANG; WAKNER, 2005; TCSTP, 2011; ISAKSSON; BIGSTEN, 2012) prejudicam a independência funcional informacional das EFS, pondo em causa a sua efetividade.

Comparando o resultado sobre a autonomia gerencial com a evidência encontrada por estudos anteriores (WANG; WAKNER, 2005; ISAKSSON; BIGSTEN, 2012), pode-se argumentar que embora as EFS da África Subsaariana tenham previsões legais para cumprirem seu poder de controle externo das finanças públicas, as mesmas têm restrições em termos de pessoal qualificado dentro da própria EFS, bem como problemas relacionados à desorganização das entidades auditadas.

O Gráfico 5, apresenta a pontuação da autonomia administrativa das EFS, ou seja, a sua independência relacionada à administração de recursos humanos da EFS.

Gráfico 5. Autonomia administrativa das EFS da África Subsaariana.



Fonte: Elaborado pelo autor, mediante resultado da pesquisa (2013)

O resultado apresentado no Gráfico 5, indica que maior parte das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, correspondente a 80,85% da amostra tem autonomia administrativa forte, ou seja, têm autonomia quanto à seleção e nomeação do pessoal técnico da EFS. Em contraste, 14,89% tem autonomia administrativa moderada, e 4,26%, não tem nenhum tipo de autonomia quanto à seleção e nomeação do pessoal técnico das EFS.

As EFS com autonomia administrativa moderada são as de Botsuana, Burkina Faso, Camarões, Namíbia, Serra Leoa e Zâmbia, uma vez que o no processo seletivo, o poder executivo participa, dando recomendações ou deliberando no ato da nomeação. Enquanto para o pessoal afeto às EFS de Comores e Zimbábue, todos os processos relacionados à seleção e nomeação são protagonizados pelo executivo.

Apesar dos resultados indicando que a maior parte das EFS da África Subsaariana tem autonomia na seleção e nomeação dos recursos humanos das EFS, a literatura mostra que na prática existem restrições no tocante a recursos financeiros para arcar com os custos de remuneração do pessoal, como nos casos de EFS de Burkina Faso, Mali, República Democrática de Congo e São Tomé e Príncipe.

Em 2008 a EFS de Burkina Faso tinha apenas 33 funcionários, incluindo cargos de chefia e auditores. A remuneração de 12 dos auditores era suportada pela União Europeia. Mesmo assim, o Tribunal de Contas de Burkina Faso só conseguiu julgar 22 casos de 350 casos que deveriam ser julgados (WYNNE, 2011).

Em Mali, por muitos anos a EFS tinha pessoal técnico insuficiente para fazer face à real demanda de controle externo do país, causando sucessivos atrasos nas auditorias, bem como nas emissões de relatórios e pareceres sobre a conta do governo. O problema foi parcialmente resolvido com o aumento de número de Juízes Conselheiros de 2 em 2000, para 9 em 2002 e 15 em 2003. Mesmo assim, a EFS não conseguiu atender a demanda de controle externo do país.

Na República Democrática de Congo, a EFS passou vinte anos (de 1987 a 2007) com o mesmo número de pessoal técnico. O quadro mudou quando em 2007 foram nomeados e treinados 30 auditores (WYNNE, 2011).

Em São Tomé e Príncipe, embora a EFS tenha o seu quadro de pessoal privativo, que pode ser alterado pelo responsável máximo do órgão, desde que publicado no Diário Oficial do país, a mesma tem vindo a ser pressionada em termos de incentivos para reter

peçoal qualificado, devido à redução drástica que a mesma EFS teve com a promulgação da Lei nº8/2009, pois em média a participação emolumentar correspondia a 40% da remuneração total dos servidores da EFS, o que foi reduzindo gradativamente após a entrada em vigor da Lei n.º 8/2009. Consequência, foi a evasão de alguns funcionários do quadro do pessoal superior, para outros órgãos públicos do país, com melhores perspectivas de remuneração, uma vez que se sentiram ameaçados pela redução de parte da remuneração (TCSTP, 2011). A evasão trouxe alguns agravante para a EFS uma vez que dentre os servidores haviam técnicos com treinamentos efetuados noutras EFS da África, na Europa, bem como no Tribunal de Contas da União.

O motivo da evasão de recursos humanos vivenciada pela ESF de São Tomé e Príncipe, corrobora com Lowensohn et al. (2007), uma vez que a EFS não conseguiu ter incentivos suficientes para reter alguns auditores capacitados.

A Tabela 2 apresenta o resultado sobre o índice de efetividade das EFS, com base no modelo proposto por Santiso (2007), bem como apresenta a estatística descritiva dos respectivos indicadores.

Tabela 2. Resultado sobre do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana

Países	<i>Timeliness</i>	<i>Enforcement</i>	Independência	Credibilidade	Índice de Efetividade
Maurício	1,00	1,00	0,97	0,84	0,95
África do Sul	1,00	1,00	0,93	0,84	0,94
Gana	1,00	1,00	0,89	0,67	0,89
Etiópia	1,00	1,00	0,91	0,50	0,85
Rep. do Sudão	0,67	1,00	0,87	0,84	0,84
Costa do Marfim	0,67	1,00	0,93	0,67	0,82
Seicheles	0,67	1,00	0,93	0,67	0,82
Uganda	0,67	1,00	0,95	0,67	0,82
Tanzânia	0,67	1,00	0,85	0,67	0,80
Zâmbia	0,33	1,00	0,86	0,84	0,76
Ruanda	0,33	1,00	0,81	0,84	0,74
Gabão	0,33	1,00	0,93	0,67	0,73
Serra Leoa	0,67	1,00	0,86	0,33	0,72
Moçambique	0,33	1,00	0,93	0,50	0,69
Lesoto	0,67	1,00	0,89	0,17	0,68
Malawi	0,67	1,00	0,85	0,17	0,67
Botsuana	0,67	1,00	0,80	0,17	0,66
Libéria	0,67	1,00	0,79	0,17	0,66
São Tomé e Príncipe	0,00	1,00	0,93	0,67	0,65
Suazilândia	0,33	1,00	0,89	0,33	0,64
Namíbia	0,33	1,00	0,86	0,33	0,63
Quênia	0,33	1,00	0,93	0,17	0,61
Burundi	0,33	1,00	0,91	0,17	0,60
Senegal	0,33	1,00	0,93	0,17	0,60
Cabo Verde	0,33	1,00	0,85	0,17	0,59
Níger	0,33	1,00	0,91	0,00	0,56
Nigéria	0,00	1,00	0,93	0,17	0,52
Rep. D. do Congo	0,00	1,00	0,87	0,17	0,51
Chade	0,00	1,00	0,97	0,00	0,49
Madagascar	0,00	1,00	0,97	0,00	0,49
Mauritânia	0,00	1,00	0,79	0,17	0,49
Rep. do Congo	0,00	1,00	0,95	0,00	0,49
Benin	0,00	1,00	0,87	0,00	0,47
Guiné Bissau	0,00	1,00	0,85	0,00	0,46
Mali	0,00	1,00	0,83	0,00	0,46
Rep. C. Africana	0,00	1,00	0,82	0,00	0,46
Angola	0,00	1,00	0,81	0,00	0,45
Camarões	0,33	0,67	0,80	0,00	0,45
Togo	0,00	1,00	0,81	0,00	0,45
Guiné Equatorial	0,00	1,00	0,70	0,00	0,43
Burkina Faso	0,00	0,67	0,80	0,17	0,41
Zimbábwe	0,00	1,00	0,51	0,00	0,38
Somália	0,00	0,67	0,83	0,00	0,37
Comores	0,00	0,33	0,38	0,17	0,22
Djibuti	-	0,67	0,87	-	-
Eritreia	-	0,67	-	-	-
Gâmbia	0,00	1,00	0,64	-	-
Guiné Conacri	0,00	0,67	0,97	-	-
Mínimo	0,00	0,33	0,38	0,00	0,22
Máximo	1,00	1,00	0,97	0,83	0,95
Média	0,32	0,94	0,85	0,29	0,61
Desvio Padrão	0,34	0,14	0,11	0,30	0,17
Coefficiente de Var.	1,06	0,15	0,13	1,03	0,28
N	46	48	47	44	44

Fonte: Elaborado pelo autor, mediante resultados da pesquisa (2013).

Como pode ser observado na Tabela 2, não se obteve dados de todos os países por falta de disponibilidade de informações relacionadas a um ou mais dos quatro indicadores de efetividade das amostras. Trata-se das Entidades de Fiscalização Superior de Djibuti, Eritreia, Gâmbia e Guiné Conacri, entretanto optou-se por manter os países na amostra do estudo para se comparar informações disponíveis.

A Tabela 2 indica que em média o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana é de 0,61. Em contraste, o mínimo e o máximo é de 0,22 e 0,95, respetivamente. A EFS menos eficaz da amostra, com o índice de efetividade de 0,22, é a *Commission de Vérification des Comptes* (Comissão de Verificação das Contas) de Comores. De facto, esse resultado, à baixo da média, já era esperado, devido as características institucionais da EFS do país. Trata-se de uma entidade que funciona como órgão de controle interno, sem previsão constitucional, que recebe ordens diretas do Presidente do país.

Pode-se observar que a EFS de Comores tem todos os indicadores de efetividade abaixo da média, com destaque para o indicador de independência com pontuação de 0,38, sendo que, em média, o indicador de independência da África Subsaariana é de 0,85. O baixo indicador de independência da EFS de Comores é explicado pela interferência do Poder Executivo. Primeiro, a EFS não tem previsão constitucional, o dirigente da instituição não tem garantias de estabilidade, uma vez que não é especificado o seu termo de mandado e o mesmo pode ser demitido por quem o nomeou, ou seja, pelo Chefe do Estado. O seu programa de trabalho, bem como o seu orçamento são intermediados pelo Presidente do país antes de serem aprovados. Em suma, a Entidade de Fiscalização Superior de Comores é um órgão sem autonomia gerencial e financeira, o que de certa forma, interfere na imparcialidade dos resultados dos trabalhos de auditoria.

Por outro lado, a entidade com o maior índice de efetividade é a *National Audit Office* (Auditoria Nacional) de Maurício, com índice de 0,95. A EFS de Maurício, criada em 1968 preenche maior parte de requisitos de efetividade recomendados pela Declaração de Lima. Esse atributo deve-se em parte, aos ajustes feitos nas constantes atualizações que a lei orgânica da entidade vem sofrendo nas últimas 3 décadas, sendo a última, revisada e promulgada em 2011 (MAURITIUS, 2011). De acordo com o disposto na Declaração de Lima para a Independência das Entidades de Fiscalização Superior, os aspetos relevantes para a atuação das EFS devem estar detalhados na constituição do país bem como nas leis ordinárias que gerem a instituição. Outrossim, importa salientar que a EFS de Maurício vem

trabalhando como consultora ou colaboradora de outras Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, bem como de organismos internacionais como, a União Africana (UA), a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), e a *Indian Ocean Rim Commission* (IORC) (INTOSAI, 2013).

Fazendo um comparativo com os resultados do Estudo de Santiso (2007) realizado na América Latina e Caribe, o mínimo e o máximo do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana são maiores que os mínimo e o máximo da Efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da América Latina e Caribe, sendo o mínimo obtido pela EFS da Argentina (*Auditoría General de la Nación*), com índice de 0,28, e o máximo obtido pela EFS do Brasil (Tribunal de Contas da União) com índice de 0,63. Quanto a média, o índice de efetividade das EFS da África Subsaariana é de 0,61, enquanto a média do índice de efetividade das EFS da América Latina e Caribe é de 0,44 (SANTISO, 2007).

Em geral o resultado sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana converge com o resultado do estudo de Santiso (2007), indicando que embora as EFS tenham indicadores altos em quesitos ligados à medida legal (Independência e *enforcement*), os aspetos de efetividade ligadas a prática da própria instituição (credibilidade e *timeliness*) apresentam indicadores baixos. Estes resultados indicam que existem fatores exógenos ao ambiente da EFS que influenciam a sua efetividade, fatores esses que podem estar relacionados com questões culturais dos países, bem como com questões de qualidade de governança pública dos países. Na seção seguinte, apresenta-se o resultado sobre a causa da efetividade das EFS da África Subsaariana.

7.2 Determinantes da efetividade das EFS da África Subsaariana

Na presente seção, são apresentados os resultados sobre os fatores determinantes da variação do índice de efetividade das Entidades de fiscalização Superior da África Subsaariana. A seção será dividida em três subseções, sendo a primeira relativa a teste de média do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana, entre grupos de aspetos culturais, a segunda relativa a associação entre os indicadores de qualidade institucional do governo e o índice de efetividade das EFS da África Subsaariana e a terceira, relativa as influências que aspectos culturais e a qualidade institucional do governo exercem sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana.

7.2.1 Comparação de média do índice de efetividade das EFS entre grupos de aspectos culturais

Para verificar a influência dos aspectos culturais, primeiramente procedeu-se ao teste de comparação de médias (teste *t*) para verificar a diferença entre as médias dos grupos de aspectos culturais.

A Tabela 3 apresenta o teste *t* para verificar a diferença entre as médias dos índices de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior dos países do sistema jurídico *common Law* e dos países de sistema jurídico *Civil Law*.

Tabela 3. Comparação de média de índice de efetividade de EFS entre os países de sistema jurídico de *Civil Law* e o sistema jurídico de *Common Law*.

Variáveis	N	Média	Desvio Padrão	Teste <i>t</i> (<i>p-value</i>)	Kruskal-Wallis (<i>p-value</i>)
<i>Civil Law</i>	27	0,57	0,166	0,030**	0,025**
<i>Common Law</i>	17	0,68	0,158		

**significância até 0,05

Fonte: Elaborado pelo autor.

O teste de comparação de médias apresentado na Tabela 3 indica diferença estatisticamente significativa entre as Entidades de Fiscalização Superior dos países de sistema jurídico de *Civil Law* e os países do sistema jurídico de *Common Law*, indicando que em média, os países de sistema jurídico *Common Law* têm entidades de Fiscalização Superior com maior índice de efetividade, sendo 0,68 para *Common Law*, e 0,57 para *Civil Law*.

O resultado obtido converge com a literatura de economia política e de lei e finanças quanto ao poder explicativo do sistema jurídico sobre a efetividade do governo e controle da corrupção (LA PORTA et al., 1998; TREISMAN, 2000; BECK; DEMIRGÜÇ-KUNT; LEVINE, 2003a; PERSSON, 2005). A literatura tem enfatizado que o sistema jurídico *Common Law* protege o direito da propriedade privada, o que impacta significativamente no desenvolvimento econômico do Estado, melhores qualidades institucionais públicas e restringe a corrupção, enquanto que o sistema jurídico de *Civil Law* enfatiza a proteção do Estado e controla a atividade econômica, o que causa restrições de investimentos, impactando negativamente sobre a qualidade do governo e controle de corrupção.

No contexto da África Subsaariana, pode haver outros fatores explicativos da diferença de média do índice de efetividade entre esses dois sistemas jurídicos, que serão abordados com maior abrangência na discussão do teste de comparação de média entre as

EFS das ex-colônias britânicas e as ex-colônias de outros países, uma vez que a adoção do sistema jurídico provém do legado colonial deixado pelos antigos colonizadores, pois uma das maiores causas da ineficiência de algumas instituições públicas da África Subsaariana, deriva das influências deixadas pelas antigas colônias (MBAKU, 1996; JOIREMAN, 2001; COLLIER, 2000).

O resultado do teste entre as médias dos dois sistemas jurídicos já mostram indícios que o sistema jurídico *Common Law* tem influência positiva sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior, uma vez que o teste *t* apresenta um *p-value* de 0,025.

Na Tabela 4, apresenta-se o resultado sobre a diferença entre as médias do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior dos modelos organizacionais das EFS. Entretanto, importa informar que o teste comporta apenas o modelo *Westminster* e o modelo Napoleônico, uma vez que apenas duas das EFS da amostra adotaram o modelo organizacional *Board*. Tratam-se das EFS de Gana (*Audit Service*) e de Serra Leoa (*Audit Service Board*), com índices de efetividade de 0,89 e 0,72, respectivamente. Como tratam-se de Entidades de Fiscalização Superior de modelo híbrido, ou seja, com características dos dois principais modelos, e apresenta um número muito reduzido em relação aos outros dois modelos, optou-se por excluir as EFS (de Gana e de Serra Leoa) do teste de comparação de média entre os modelos, a fim de não enviesar os resultados.

Tabela 4. Comparação de média de índice de efetividade de EFS entre o modelo *Westminster* e o modelo Napoleônico.

Variáveis	N	Média	Desvio Padrão	Teste <i>t</i> (<i>p-value</i>)	Kruskal-Wallis (<i>p-value</i>)
<i>Westminster</i>	20	0,68	0,191	0,004***	0,003***
Napoleônico	22	0,53	0,109		

***significância até 0,01

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pode-se observar na Tabela 4 que a comparação das médias dos índices de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana revelou que há diferença significativa entre a média do índice de efetividade entre os modelos *Westminster* e Napoleônico. A média do índice do modelo *Westminster* é de 0,68, enquanto que a do modelo Napoleônico é de 0,53.

O resultado de diferença entre as médias do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana, dos modelos *Westminster* e Napoleônico diverge de Santiso (2007), uma

vez que o autor não encontrou diferença de efetividade entre os modelos na América Latina e Caribe. Entretanto, o resultado converge com o resultado encontrado por Blume e Voigt (2011), mostrando que, de fato, as EFS do modelo *Westminster* estão associadas com a efetividade do governo e menores índices de corrupção uma vez que a literatura defende que os governos mais eficazes tendem a ter EFS mais eficazes e menores índices de corrupção. Por outro lado, importa frisar de que Blume e Voigt (2011) não compararam a média entre os modelos, apenas testaram o efeito das EFS sobre a efetividade do governo e o nível de corrupção e chegaram à conclusão que as EFS do modelo *Westminster* são mais propensas à efetividade do governo e ao controle de corrupção.

O resultado apresentado na Tabela 4 pode ter várias explicações, uma delas pode ser o fato destacado por Melo (2007) e Blume e Voigt (2011). A interação entre as Entidades de Fiscalização Superior do modelo *Westminster* e o Poder Legislativo, mais precisamente o Comitê das Contas Públicas, torna o processo de prestação de contas mais transparente, uma vez que, tanto as contas de gestão como as contas do governo são discutidas no Parlamento, e são facilmente levadas ao clamor público, podendo surgir pressões da mídia e da sociedade civil (MELO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011). Essas pressões podem fazer com que o poder do *enforcement* do controle da gestão das finanças públicas, não fique apenas destacado nas leis, mais sim, cumprido. Pode-se observar que a média do indicador de *enforcement* das EFS da África Subsaariana é de 0,94 (TABELA 2), valor esse que indica que *de jure* as EFS têm poderes para fazer cumprir as recomendações dos resultados do controle externo, e eventualmente punir os infratores. Entretanto, o resultado geral do índice de efetividade da África Subsaariana mostra que *de facto* o poder de *enforcement* não acontece em maioria dos países, uma vez que a média do indicador de credibilidade é baixo.

Outra explicação pode ser dada através de resultados do estudo de La Porta et al. (1999), Treisman (2000), Persson (2005) e Dreher, Kotsogiannis e McCorriston (2007) sobre o poder explicativo do sistema jurídico de *Common Law* sobre a efetividade do governo e o controle da corrupção, uma vez que a adoção do modelo institucional das EFS são derivados dos sistemas jurídicos de cada país, apesar de Eritreia, Etiópia, Maurício e Seicheles, países de sistema jurídico de *Civil Law*, terem adotados o modelo *Westminster*.

A evidência destacada na Tabela 4, traz um *insight* positivo sobre o efeito positivo do modelo *Westminster* sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana, uma vez que o teste *t* resultou em um *p-value* de 0,004, mostrando que de fato há diferença significativa entre a média do índice de efetividade dos modelos, com um nível de confiança maior que 99%.

Assim pode-se afirmar que na África Subsaariana, as EFS do modelo *Westminster* apresentam melhores índices de efetividade, em relação ao modelo Napoleônico.

A Tabela 5, apresenta o resultado de comparação de médias de índice de efetividade entre ex-colônias britânicas e ex-colônias de outros países.

Tabela 5. Comparação de média de índice de efetividade de EFS entre ex-colônias britânicas e ex-colônias de outros países

Variáveis	N	Média	Desvio Padrão	Teste <i>t</i> (<i>p-value</i>)	Kruskal-Wallis (<i>p-value</i>)
Colônia britânica	16	0,73	0,154	0,000***	0,000***
Outras colônias	28	0,54	0,141		

***significância até 0,01

Fonte: Elaborado pelo autor.

O resultado expresso na Tabela 5 evidencia que existe diferença significativa entre a média do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior das antigas ex-colônias britânicas e Entidades de Fiscalização Superior de outros países da amostra. Os resultados mostram que as ex-colônias britânicas, em média têm Entidades de Fiscalização Superior com índice de 0,73, enquanto para as outras EFS da África Subsaariana, a média dos índices é de 0,54. Esses resultados já eram esperados pela diferença registrada na comparação entre as médias do índice de efetividade dos sistemas jurídicos (TABELA 3) e entre as médias do índice de efetividade dos modelos organizacionais das EFS (TABELA 4), uma vez que o legado colonial deixado pelos antigos colonizadores foi o principal responsável pela adoção do sistema jurídico e do modelo das EFS.

O resultado do estudo converge com a literatura sobre o poder explicativo do legado colonial deixado pela colonização Inglesa sobre a efetividade institucional do governo e combate à corrupção (LA PORTA et al. 1999; TREISMAN, 2000; BECK; DEMIRGÜÇ-KUNT; LEVINE, 2003a). Países colonizados pelos ingleses tendem a ter melhores índices de qualidade institucional e tendem a ter maior eficácia no combate à corrupção. Por outro lado o resultado converge com Collier (2000), uma vez que o autor defende que a maior causa da ineficiência de algumas instituições públicas africanas e a proliferação da corrupção na região, deriva das influências deixadas pelo modelo de colonização da antiga Coroa Francesa, o qual foi adotado também por Espanha e por Portugal. Trata-se de modelo de colonização extrativista, ou seja, o único fim era o enriquecimento do Estado por meio de extração dos recursos naturais, ou seja, todas as atividades principais do governo eram em benefício dos colonizadores. Esse tipo de modelo foi escolhido por alguns governos africanos no período pós-independência.

Em contraste, Mbaku (1996) utiliza a teoria de escolha pública para explicar que os legisladores e os atores políticos desses países tinham escolha ao organizar os diplomas legais que começaram a vigorar nos respectivos países pós-independência de uma forma que convergisse com a realidade do país, pois não eram obrigados a seguir as regras deixadas pelos colonos, como o caso de Maurício e Seicheles, que foram colonizados pela Inglaterra, mas escolheram o sistema jurídico *Civil Law* e mantiveram o modelo inglês de EFS, ou seja, *Westminster*. Importa ressaltar que os índices de efetividade das EFS desses dois países são de 0,95, e 0,82, respectivamente. Nota-se que esses dois países não seguiram todos os sistemas políticos deixados pelos colonizadores, pois optaram por escolher o melhor modelo de sistema político e de desenvolvimento econômico, combinando tradições tanto dos ingleses como dos franceses, o que parece ter tido sucesso.

Mediante os resultados apresentados na Tabela 5, pode-se afirmar que as antigas colônias inglesas da África Subsaariana têm Entidades de Fiscalização Superior com maiores índices de efetividade em relação aos demais países da região, uma vez que o resultado do teste *t* é estatisticamente significativo com *p-value* de 0,000, mostrando que de fato há diferença entre a média dos modelos, com um nível de confiança maior que 99%. O resultado mostra que o legado colonial pode afetar o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.

A Tabela 6 apresenta o resultado do teste de comparação de médias entre os países de maioria religiosa protestante e países de maioria religiosa de outras religiões.

Tabela 6. Comparação de média de índice de efetividade de EFS entre os países de maioria religiosa protestante e maioria religiosa de outras religiões.

Variáveis	N	Média	Desvio Padrão	Teste <i>t</i> (<i>p-value</i>)	Kruskal-Wallis (<i>p-value</i>)
Protestante	7	0,75	0,133	0,018**	0,019**
Outras religiões	37	0,58	0,166		

**significância até 0,05

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados apresentados na Tabela 6 indicam que existe diferença significativa entre a média dos índices de efetividade das EFS dos países cuja maioria religiosa é protestante e as EFS de demais países da amostra, apontando que em média as EFS dos países da maioria religiosa tem o índice de efetividade de 0,75, enquanto que as dos países de maioria religiosa de outras religiões a média é de 0,58.

Esses resultados já eram esperados na África Subsaariana pelos resultados obtidos na comparação de médias entre as EFS de países colonizados pela Inglaterra e demais países (TABELA 5), uma vez que as tradições religiosas protestantes proliferaram no continente africano devido ao legado colonial deixado pela colonização inglesa.

O resultado converge com a literatura sobre o efeito da maioria religiosa protestante sobre a qualidade do governo e combate à corrupção (LA PORTA et al., 1999; TREISMAN, 2000; PERSSON, 2005; DREHER, KOTSOGIANNIS E MCCORRISTON, 2007).

A maioria religiosa presente num determinado país pode transformar atitudes sociais em hierarquia social e valores familiares, e assim pode determinar a aceitação ou não, de práticas corruptas cometidas pelos agentes públicos (DREHER; KOTSOGIANNIS; MCCORRISTON, 2007). Nos países onde a maioria religiosa é protestante, a sociedade e as organizações religiosas desempenham papel importante no monitoramento das atividades do governo, podendo denunciar abusos de poder cometidos pelos agentes públicos, o que não acontece nos países em que a maioria religiosa é católica romana, muçumana ou de outras religiões (LA PORTA et al., 1999; TREISMAN, 2000). O monitoramento das atividades do governo praticado pelas sociedades e organizações religiosas protestantes inibe atos corruptos, fazendo com que as organizações públicas tenham melhores desempenhos financeiros e organizacionais. Por outro lado, Mbaku (1996) argumenta que em países africanos em que os servidores públicos estão ligados com o grupo politicamente dominantes, característica essas de países de maioria católica romana e muçumana, os servidores públicos se comportam como grupos de interesses, cujo principal objetivo é colocar pressão sobre o sistema político, a fim de redistribuir riqueza em benefício próprio.

Os argumentos sobre o efeito da maioria religiosa protestante sobre a efetividade do governo e o combate à corrupção (LA PORTA et al., 1999; TREISMAN, 2000; DREHER; KOTSOGIANNIS; MCCORRISTON, 2007), coadjuvado com os argumentos de Mbaku (1996), explica o motivo da diferença significativa entre as médias dos índices de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior dos países de maioria religiosa protestante e de países de maioria religiosa de outras religiões, uma vez que trata-se de entidades públicas, que embora tenham independência financeira, organizacional e institucional, dependem do Poder Executivo em dois principais pontos: a alocação de recursos às EFS e o processo de prestação de contas do Governo.

Alocação de recursos. O Executivo tem o poder de alocar os recursos para as atividades e os meios operacionais das EFS. Caso haja alguma restrição do governo em transferir recursos financeiros, por *déficit* orçamentário, ou por pressão sobre o sistema política, as EFS se tornariam limitadas em termos de meios operacionais para suprir as suas necessidades básicas de trabalho, bem como em reter auditores com melhores qualificações técnicas. De acordo com a literatura um dos principais motivos da ineficácia de algumas EFS africanas é a falta de recursos financeiros e a intervenção do poder político nas atividades da instituição.

Processo de prestação de contas do Governo. Em todos os modelos de EFS, o processo de prestação de contas do governo depende do Poder Executivo, mais precisamente do ministério que superintende a área de finanças, para elaborar os relatórios sobre a execução do orçamento público e os submeter às EFS a fim de ser analisado. A EFS por sua vez emite o relatório e parecer sobre a execução do orçamento endereçado ao Poder Legislativo, para últimas considerações. Esse processo está diretamente relacionado com o indicador de *timeliness* (SANTISO, 2007), ou seja, a tempestividade na emissão do relatório e parecer sobre as contas do governo. Caso haja algum atraso do Poder Executivo no processo de prestação de contas, por negligência, ou por falta de qualificações técnicas dos servidores públicos, repercute sobre a tempestividade das EFS em emitir o relatório e parecer sobre a conta geral do Estado, o que retarda ainda mais a descoberta de eventual infração ou irregularidade financeira na execução do orçamento público, dando margens para a proliferação da corrupção e impunidade na efetivação de responsabilidade financeira. Um exemplo claro é encontrado em São Tomé e Príncipe, pois o Governo não prestava contas há mais de 20 anos.

Nesse contexto, e mediante o resultado obtido (TABELA 6), argumenta-se que na África subsaariana os países em que a maioria religiosa é protestante, as Entidades de Fiscalização Superior são mais eficazes, uma vez que o teste *t* resultou em um *p-value* de 0,018, mostrando que de fato há diferença significativa entre a média das características comparadas, com nível de confiança maior que 95%. O resultado é um dos indícios que a maioria religiosa pode afetar a efetividade das EFS da África Subsaariana.

Os testes de comparação de média não explicam por si só, as causas culturais que têm impacto positivo sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior. Assim, as variáveis culturais serão utilizadas nos modelos de regressão como *dummies*, a fim de se verificar o impacto dessas variáveis sobre o índice de efetividade das Entidades de

Fiscalização Superior da África Subsaariana, bem como para construção de modelo de regressão múltipla para estimar o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.

7.2.2 Correlação entre o índice de efetividade das EFS e os indicadores da qualidade institucional do governo

Para se verificar as causas ligadas a qualidade institucional do governo que influenciam a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior, procedeu-se primeiramente ao teste de correlação de Pearson, para verificar o grau e o sentido da associação entre a variável dependente (índice de efetividade das EFS) e as variáveis independentes (indicadores de qualidade institucional do governo). Assim, procedeu-se a análise descritiva dos indicadores de governança mundial (*proxy* de qualidade institucional do governo), a fim de se conhecer melhor os dados utilizados, para depois os correlacionar com o índice de efetividade das EFS da região.

A Tabela 7 apresenta o resultado da estatística descritiva dos indicadores da governança mundial no âmbito temporal que compreende a média entre os anos de 2006 e 2011.

Tabela 7. Estatística descritiva dos indicadores de governança mundial da África Subsaariana (2006-2011).

Variáveis	Min.	Max.	Méd.	Desv. Padrão	Variância	N
<i>Rule of Law</i>	-2,52	0,88	-0,74	0,65	0,42	48
<i>Government Effectiveness</i>	-2,30	0,72	-0,79	0,63	0,40	48
<i>V. and Accountability</i>	-2,12	0,88	-0,62	0,75	0,55	48
<i>Political Stability</i>	-3,14	0,95	-0,52	0,96	0,92	48
<i>Regulatory Quality</i>	-2,56	0,75	-0,72	0,64	0,41	48
<i>Control of Corruption</i>	-1,81	0,94	-0,61	0,60	0,36	48

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em UNDP (2013)

Pode-se observar na Tabela 7 que todos os indicadores de governança mundial apresentam o mínimo muito abaixo da média da região, com destaque para os indicadores de *Rule of Law*, *Political stability* e *Regulatory Quality*. Importa ressaltar que todos os valores mínimos, com exceção do indicador de *Voice and Accountability*, são da Somália, considerado o país da região com menor índice de governança mundial (UNDP, 2013), devido à instabilidade política e guerra civil que ainda vive o país. O país com o menor indicador de *Voice and Accountability* é a Eritreia, devido a sua política unipartidária, ou seja, tanto o Executivo como o Legislativo, pertencem a uma única força partidária. A constituição do país

não permite a criação de outros partidos políticos (AEDB – AFRICAN ELECTIONS DATABASE, 2013a).

Em contraste, alguns dos países da região apresentam indicadores de governança mundial muito acima da média. Maurício lidera o *ranking* dos indicadores de *Rule of Law*, *Government Effectiveness* e *Regulatory Quality*. Cabo Verde lidera o *ranking* do indicador de *Voice and Accountability*, enquanto Botsuana lidera o *ranking* dos indicadores de *Political Stability* e *Control of Corruption*.

Os resultados apresentados na Tabela 7 trazem um *insight* positivo sobre a associação entre os indicadores de governança mundial e o índice de efetividade das EFS, uma vez que os menores indicadores pertencem aos países que não foram colonizados pela Inglaterra, e os maiores indicadores pertencem aos países que foram colonizados pela Inglaterra, com exceção de Cabo Verde, cuja colonização foi portuguesa.

Na Tabela 8 apresenta-se os resultados dos testes de correlação entre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana e os indicadores de governança mundial, como *proxy* de qualidade institucional do governo, para avaliar o grau de associação entre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior e os indicadores de governança mundial.

Tabela 8. Matriz de correlação entre o índice de efetividade das EFS e os indicadores de governança mundial.

Variáveis	IEEFS	RL	GF	VA	PS	RQ	CC
Índice de Efetividade (IEEFS)	1						
<i>Rule of Law (RL)</i>	0,537*** (0,000)	1					
<i>Gov. Effectiveness (GE)</i>	0,642*** (0,000)	0,926*** (0,000)	1				
<i>V. and Accountability (VA)</i>	0,374** (0,012)	0,811*** (0,000)	0,771*** (0,000)	1			
<i>Political Stability (PS)</i>	0,220 (0,151)	0,802*** (0,000)	0,682*** (0,000)	0,661*** (0,000)	1		
<i>Regulatory Quality (RQ)</i>	0,550*** (0,000)	0,886*** (0,000)	0,890*** (0,000)	0,789*** (0,000)	0,653*** (0,000)	1	
<i>Control of Corruption (CC)</i>	0,458*** (0,002)	0,906*** (0,000)	0,872*** (0,000)	0,735*** (0,000)	0,720*** (0,000)	0,736*** (0,000)	1

Os números entre parênteses são valores de probabilidade (*p-value*).

Os caracteres *** e ** mostram que o coeficiente de correlação são estatisticamente significantes a nível de 1 e 5%, respectivamente.

Fonte: Elaborado pelo autor.

As correlações destacadas na Tabela 8 revelam que o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana está positivamente associado com

os indicadores de governança mundial, com nível de significância alto (95% a 99%), com exceção do indicador de *Political Stability*, que embora a associação seja positiva, com um grau de associação pequeno, o coeficiente não é significativo, o que indica que possivelmente o indicador de *Political Stability* não influencia a efetividade das EFS da África Subsaariana. Este resultado diverge da literatura de economia política. Entretanto o resultado pode ser explicado pelos discursos acadêmicos e da imprensa sobre a persistência da instabilidade política na região.

O discurso aponta que a instabilidade política no continente africano é uma idiosincrasia das organizações políticas africanas, ou seja, as organizações políticas africanas são intrinsecamente instáveis (KIEH, 2009). De fato, países como Costa de Marfim, Etiópia e República do Sudão, cujos índices de efetividade das EFS são respectivamente, 0,82, 0,85 e 0,84, valores acima da média da região (0,61), têm indicador de *Political Stability*, muito abaixo da média da região (-0,52), respectivamente, -1,69, -1,75 e -2,48, discrepância essa, que pode explicar o resultado insignificante da correlação, uma vez que há países na região que, mesmo com instabilidade política elevada, conseguem manter padrões de efetividade da Entidade de Fiscalização Superior.

Os demais resultados de correlação convergem com a literatura sobre a associação positiva entre os indicadores de governança mundial e a efetividade das instituições públicas e privadas (ADSERÀ; BOIX; PAYNE, 2003; DEFOND; HUNG, 2004; HEARN, 2013), e a efetividade das EFS (SANTISO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011).

O resultado traz um *insight* positivo sobre o poder explicativo desses indicadores sobre a efetividade das EFS da amostra, que será observado mediante o teste de regressão, pois os graus de associação são considerados moderados de acordo com Marroco (2007).

O coeficiente de correlação entre o índice de efetividade das EFS e o indicador de *Government Effectiveness* é o mais elevado, com o coeficiente de correlação de 0,642 e com um *p-value* de 0,000. Este resultado indica que o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana está positivamente associada com a efetividade dos serviços públicos, da qualidade dos servidores públicos, bem como da independência dos servidores públicos em relação às pressões políticas, numa proporção de 64,2%. O resultado converge com os resultados obtidos na América Latina e Caribe (SANTISO, 2007).

A segunda associação mais elevada é entre o índice de efetividade das EFS e o indicador de *Regulatory Quality*, com um coeficiente de correlação de 0,550, indicando que o

indicador de qualidade regulatória da África Subsaariana está positivamente associado com o índice de efetividade das EFS da região, numa proporção de 55%.

O indicador de *Rule of Law*, também está associado positivamente com o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, com o coeficiente de correlação de 0,537. O resultado mostra que a efetividade das EFS da África Subsaariana varia positivamente de acordo com o cumprimento de medidas legais, bem como cumprimento de contratos na região, numa proporção de 53,7%, convergindo com os resultados de Santiso (2007). Este resultado se alinha com o resultado dos indicadores de efetividade das EFS da África Subsaariana (TABELA 2), uma vez que as médias dos indicadores de efetividade das EFS da África Subsaariana, que representam a efetividade *de jure* (independência e *enforcement*) são de 0,85 e 0,94, respectivamente, enquanto que os indicadores ligados à efetividade *de facto* (credibilidade e *timeliness*) apresentam uma média de 0,32 e 0,29, respectivamente.

A associação entre o indicador de *Control of Corruption* e a efetividade das EFS da África Subsaariana também mostra que essas duas variáveis têm uma associação positiva, considerada moderada, uma vez que resultou num coeficiente de correlação de 0,458, convergindo com a literatura (SANTISO, 2007; BLUME; VOIGT, 2011). Esse resultado era de se esperar, uma vez que as EFS é um dos pilares da rede de controle de corrupção, o que significa que quanto maior for a efetividade da rede de combate à corrupção, maior a efetividade das EFS da região.

Quanto ao indicador de *Voice and Accountability*, o teste mostra também que o mesmo está associado positivamente com a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, com o coeficiente de correlação de 0,373, com nível de significância maior que 95%. O resultado mostra que quanto maior a participação da sociedade civil e a mídia no processo de prestação de contas do governo, maior a efetividade das EFS. Esse resultado mostra a importância da publicitação dos resultados do trabalho das EFS, uma vez que a população, através do controle social poderá auxiliar as EFS na punição dos agentes corruptos (MELO, 2007; FERRAZ; FINAN, 2008; 2011).

Em geral, o resultado de correlação converge com a literatura, uma vez que todos os testes de correlação entre os indicadores de governança mundial e o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior resultaram em coeficientes de correlação positivos, o que significa que esses indicadores têm uma associação positiva com o índice de efetividade das EFS da região. Assim em termos gerais pode-se afirmar que a qualidade institucional do

governo está positivamente relacionada com a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.

O teste de correlação mostra a associação entre o índice de efetividade das EFS e os indicadores de governança mundial, como *proxy* de qualidade institucional do governo, o que não explica por si só, as causas ligadas à qualidade institucional do governo que podem ter impactos sobre a variação do índice de efetividade das EFS da região. Nessa perspectiva, procedeu-se ao teste de regressão para explicar a variação do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior a partir de indicadores de qualidade institucional do governo.

A seguir, apresenta-se o resultado sobre as causas ligadas à qualidade institucional do governo que explicam a variação do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana, através de construção de modelos de regressão múltipla, que servirá também para estimar o índice de efetividade das EFS da região, tendo como variáveis preditoras os indicadores de qualidade institucional do governo e aspectos culturais dos países.

7.2.3 Influência de fatores culturais e de qualidade institucional do governo sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.

Tomando como base os resultados dos testes de comparação entre as médias do índice de efetividade das EFS, divididos por aspetos culturais, bem como o resultado sobre a correlação entre os indicadores de governança mundial e o índice de efetividade das EFS, foram aplicados testes de regressão (MQO) a fim de se verificar a influência dos fatores culturais e de qualidade institucional do governo sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, apresentados a seguir.

A Tabela 9 apresenta o resultado de regressão múltipla tendo como variáveis independentes o índice *Government Effectiveness*, as *dummies* culturais, e variável de controle o tamanho do país (lnPIB, 2012).

Tabela 9. Regressão (MQO) do efeito do indicador de *Government Effectiveness* sobre a efetividade das EFS.

IEEFS	Modelo1	Modelo2	Modelo3	Modelo4	Modelo5
<i>Government Effectiveness (GE)</i>	0,165*** (0,035)	0,153*** (0,034)	0,153*** (0,036)	0,134*** (0,034)	0,145*** (0,036)
<i>Dummy Common Law</i>		0,085* (0,043)			
<i>Dummy Protestante</i>			0,062 (0,060)		
<i>Dummy Colônia Britânica</i>				0,113** (0,044)	
<i>Dummy Westminster</i>					0,069 (0,044)
LnPIB (2012)	0,014 (0,014)	0,006 (0,014)	0,011 (0,014)	0,006 (0,013)	0,012 (0,014)
Constante	0,424 (0,329)	0,549* (0,325)	0,465 (0,331)	0,540* (0,312)	0,423 (0,323)
N	43	43	43	43	43
R² (ajustado)	0,368	0,410	0,369	0,445	0,391
F	13,23	10,71	9,18	12,24	9,97

A tabela mostra os coeficientes das variáveis (β).

Os números entre parênteses são os erros padrões dos coeficientes.

Os Caracteres ***, ** e * mostram que os parâmetros estimados são estatisticamente significantes a nível de 1, 5 e 10%, respectivamente.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como pode ser observado na Tabela 9, a variável *Government Effectiveness* apresenta coeficientes positivos e estatisticamente significativos. O índice de *Government Effectiveness* (efetividade do governo) representa a qualidade dos serviços públicos, a *expertise* dos servidores públicos, bem como o grau da sua independência em relação às pressões políticas (KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI, 2010). Os resultados indicam que a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana é influenciada pelo indicador de *Government Effectiveness*.

Quanto ao efeito das variáveis *dummy*, as mesmas melhoram o ajuste do modelo, com destaque para a *dummy* colônia britânica. O resultado converge com a literatura de lei e finanças e economia política, quanto ao poder explicativo do legado colonial deixado pelos ingleses nas antigas colônias.

Na Tabela 10, apresenta-se o resultado de regressão entre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior (variável dependente) e o indicador de *Rule of Law*

(variável independente), controlados por tamanho do país (LnPIB 2012) e as *dummies Common Law*, Protestante, Colônia Britânica e *Westminster*.

Tabela 10. Regressão (MQO) do efeito do indicador de *Rule of Law* sobre a efetividade das EFS.

IEEFS	Modelo6	Modelo7	Modelo8	Modelo9	Modelo10
<i>Rule of Law</i>	0,138*** (0,037)	0,126*** (0,036)	0,124*** (0,038)	0,107*** (0,036)	0,117*** (0,037)
<i>Dummy Common Law</i>		0,093* (0,047)			
<i>Dummy Protestante</i>			0,080 (0,064)		
<i>Dummy Colônia Britânica</i>				0,129*** (0,046)	
<i>Dummy Westminster</i>					0,086* (0,046)
LnPIB (2012)	0,024 (0,015)	0,016 (0,015)	0,020 (0,015)	0,013 (0,014)	0,020 (0,015)
Constante	0,149 (0,344)	0,306 (0,341)	0,226 (0,347)	0,338 (0,325)	0,181 (0,334)
N	43	43	43	43	43
R ² (ajustado)	0,266	0,317	0,276	0,373	0,311
F	8,62	7,48	6,35	9,33	7,32

A tabela mostra os coeficientes das variáveis (β).

Os números entre parênteses são os erros padrões dos coeficientes.

Os Caracteres ***, ** e * mostram que os parâmetros estimados são estatisticamente significantes a nível de 1, 5 e 10%, respectivamente.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Tabela 10 apresenta mostra que a variável *Rule of Law* apresenta coeficientes positivos e estatisticamente significativos. O índice de *Rule of Law* indica a percepção de quanto os agentes públicos confiam e cumprem as regras dos países, em particular, a qualidade da execução de contratos, direitos de propriedades, a polícia e os Tribunais. Os resultados indicam que o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana é influenciada pelo indicador de *Rule of Law*.

De acordo com Santiso (2007), além da importância da própria razão de ser da Entidade de Fiscalização Superior, outros fatores endógenos dos próprios países são importantes para um bom funcionamento desse tipo de instituição, fatores esses como, por exemplo, o estágio do desenvolvimento do sistema orçamentário, a qualidade do governo, bem como a prevalência do cumprimento das normas legais dos países. O resultado representado na Tabela 10 mostra que de fato o cumprimento das normas legais (*Rule of Law*)

tem poder explicativo forte sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.

Realçando os efeitos apresentados pelas *dummies* culturais, destaca-se o efeito da *dummy* Colônia Britânica. O resultado converge com a literatura, quanto ao forte poder explicativo que o legado colonial exerce sobre a efetividade institucional das antigas colônias, pois o modelo controlado pela *dummy* Colônia Britânica é o que mostra melhor poder explicativo para a variação do índice de efetividade das EFS da amostra. Em geral os modelos demonstram que o índice de *Rule of Law* tem efeito explicativo positivo sobre a variação do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.

A Tabela 11 ilustra os modelos de regressão tendo como variável explicativa o índice de *Voice and Accountability*.

Tabela 11. Regressão (MQO) do efeito do indicador de *Voice and Accountability* sobre a efetividade das EFS.

IEEFS	Modelo11	Modelo12	Modelo13	Modelo14	Modelo15
<i>Voice and Accountability</i>	0,086** (0,035)	0,070* (0,035)	0,068* (0,037)	0,056* (0,033)	0,072** (0,033)
<i>Dummy Common Law</i>		0,093* (0,052)			
<i>Dummy Protestante</i>			0,090 (0,071)		
<i>Dummy Colônia Britânica</i>				0,146*** (0,049)	
<i>Dummy Westminster</i>					0,111** (0,047)
LnPIB (2012)	0,030* (0,016)	0,021 (0,017)	0,024 (0,017)	0,016 (0,016)	0,024 (0,015)
Constante	-0,035 (0,370)	0,142 (0,374)	0,078 (0,378)	0,230 (0,350)	0,050 (0,352)
N	43	43	43	43	43
R² (ajustado)	0,141	0,186	0,154	0,282	0,231
F	4,45	4,20	3,55	6,50	5,21

A tabela mostra os coeficientes das variáveis (β).

Os números entre parênteses são os erros padrões dos coeficientes.

Os Caracteres ***, ** e * mostram que os parâmetros estimados são estatisticamente significantes a nível de 1, 5 e 10%, respectivamente.

Fonte: Elaborado pelo autor, mediante resultados da pesquisa (2013).

A Tabela 11 ilustra o resultado de regressão para explicar o comportamento do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior, tendo como variáveis preditoras o indicador de *Voice and Accountability* e as *dummies* culturais e variável de controle, o

tamanho do país. Como pode ser observado, o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana é influenciado pelo indicador de *Voice and Accountability*. Quanto aos aspectos culturais o resultado indica que as *dummies* culturais têm efeito positivo sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana. Entretanto apenas as *dummies* Colônia Britânica e *Westminster* apresentam influências significativas.

Os resultados (TABELA 11) indicam que a democracia na escolha do governo, liberdade de expressão, liberdade de associação e a liberdade de imprensa, têm poder explicativo sobre a variação da efetividade das Entidades de Fiscalização Superior. O resultado pode ser explicado pelo *status* de democracia no continente africano. De acordo com a literatura o continente africano é a região mais afetada pela falta de democracia, uma vez que a maior dos países encontra-se no processo de democratização, em regime ditatório, ou em fase de governo de transição (AEDB, 2013b). Essas características influenciam de fato a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior uma vez que comprometem a efetividade do governo, bem como a participação da sociedade civil nos processos ligados a gestão das finanças públicas (MELO, 2007; MBAKU, 2007).

Trazendo a contribuição da teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976), os resultados expressos na Tabela 11 indicam que a participação da sociedade civil (principal) na escolha dos dirigentes públicos (agentes), bem como no monitoramento dos mesmos através da participação ativa da mídia na divulgação dos resultados dos trabalhos das entidades de Fiscalização Superiores são fatores cruciais para efetividade das entidades de controle externo das finanças públicas, uma vez que em todos os modelos o indicador de *Voice and Accountability* apresenta influência positiva e significativa.

A Tabela 12 apresenta o resultado de estimação do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana, tendo como variável independente o índice *Political Stability*. Apesar do resultado da associação entre o índice de efetividade das EFS e o indicador de *Political Stability* não ter mostrado significância, espera-se encontrar algum efeito desse indicador sobre a variação do índice de efetividade das EFS, quando controlado com o tamanho do governo, e as características culturais dos países.

Tabela 12. Regressão (MQO) do efeito do indicador de *Political Stability* sobre a efetividade das EFS.

IEEFS	Modelo16	Modelo17	Modelo18	Modelo19	Modelo20
<i>Political Stability</i>	0,032 (0,029)	0,029 (0,028)	0,027 (0,028)	0,020 (0,026)	0,029 (0,027)
<i>Dummy Common Law</i>		0,117** (0,052)			
<i>Dummy Protestante</i>			0,135* (0,068)		
<i>Dummy Colônia Britânica</i>				0,167*** (0,049)	
<i>Dummy Westminster</i>					0,126** (0,048)
LnPIB (2012)	0,028 (0,017)	0,017 (0,017)	0,020 (0,017)	0,012 (0,016)	0,022 (0,016)
Constante	-0,013 (0,392)	0,202 (0,386)	0,145 (0,387)	0,280 (0,359)	0,077 (0,368)
N	43	43	43	43	43
R² (ajustado)	0,037	0,126	0,104	0,240	0,126
F	1,83	3,01	2,62	5,43	3,70

A tabela mostra os coeficientes das variáveis (β).

Os números entre parênteses são os erros padrões dos coeficientes.

Os Caracteres ***, ** e * mostram que os parâmetros estimados são estatisticamente significantes a nível de 1, 5 e 10%, respectivamente.

Fonte: Elaborado pelo autor, mediante resultados da pesquisa (2013).

Como pode ser observado na Tabela 12 o indicador de *Political Stability* controlado pelo tamanho do governo não explica a variação do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana, apesar de apresentar influência positiva. Entretanto, quando a variável independente é controlada com fatores culturais, os modelos melhoram, com destaque para o modelo controlado pela *dummy* colônia britânica. O resultado pode ser explicado pelos discursos acadêmicos e da imprensa sobre a persistência da instabilidade política na região.

O discurso sobre a instabilidade política no continente africano tende a tratar o fenômeno como sendo a idiosincrasia das organizações políticas africanas (KIEH, 2009). Essa característica, de fato, ocorre comumente no continente. Entretanto, há evidências que a instabilidade política não é uma característica exclusiva do continente africano, nem de nenhuma outra parte do mundo.

Kieh (2009) argumenta que a instabilidade política no continente Africano é explicada por três principais fatores: a guerra fria ocorrida entre os Estados Unidos e a antiga União Soviética; conflitos étnicos raciais; e *Rent-seeking*¹⁶.

A guerra fria inspirou conflitos armados brutais na África Subsaariana, mais precisamente em Moçambique e em Angola, e entre a Etiópia e a Somália¹⁷.

A teoria étnica explica que os conflitos étnicos no continente acontecem por três principais motivos interligados entre si. O primeiro, trata-se da desestabilização para promoção de pluralismo étnico de um determinado grupo. O segundo, competição por causa de recursos estatais, com maior repercussão em países com alto índice de fracionalização étnica. O terceiro vem do próprio governo, quando o mesmo está alinhado com um privilegiado grupo étnico e com falta ou insuficiência de mecanismos institucionais próprios para mediar os conflitos, passa a alimentar as sementes do seu aliado étnico, fazendo assim com que a instabilidade torne-se um elemento permanente no cotidiano político do continente (KIEH, 2009). Este tipo conflito faz com que a região se transforme no cenário perfeito para ocorrência de instabilidade política que pode começar, a partir de uma simples greve ou manifestação, até revoltas, golpes de estado e guerras civis, tendo efeitos negativos sobre a qualidade institucional do governo. La Porta et al. (1999) também encontraram evidência sobre os efeitos negativos da fracionalização étnica sobre a qualidade do governo.

Quanto a *rent-seeking*, Kieh (2009) argumenta que os desestabilizadores políticos do continente africano participam de eventos como manifestações, revoltas, golpes e guerras civis, com base em interesses pessoais. Os participantes desses eventos fazem cálculos racionais baseados em "custos e benefícios" para determinar se a sua participação nos eventos de instabilidade traz ou não benefícios para interesses pessoais.

Humphreys (2005), na mesma linha de pensamento de Kieh (2009), acrescenta que em alguns países da região, o próprio governo protagoniza a instabilidade a fim de se apropriar dos recursos minerais. Como consequência o governo torna-se mais distante politicamente da sociedade, que por sua vez não é capaz de acompanhar as atividades

¹⁶ Na economia a expressão inglesa *rent-seeking* (busca de renda) corresponde à tentativa de derivar renda econômica pela manipulação do ambiente social e político no qual as atividades econômicas ocorrem (KRUEGER, 1974).

¹⁷ O conflito armado entre Etiópia e a Somália derivado da guerra fria deixou a Somália dividida até hoje pelos conflitos étnicos.

governamentais e dispõe de poucos recursos de coerção política, tornando o ambiente propício a governos uni partidários ditadores e corruptos.

Os argumentos apresentados por Humphreys (2005) e Kieh (2009) sobre a instabilidade política no continente africano, bem como o resultado dos modelos de regressão para explicar a variação do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, tendo como variável independente o índice de *Political Stability* suscita o questionamento sobre a insignificância do indicador de estabilidade política no modelo, uma vez que de acordo com Mbaku (2000) a instabilidade política é a causa de vários atrasos econômicos e burocráticos do continente, havendo países em que o governo não consegue suprir necessidades básicas no que toca a educação, alimentação, saúde e segurança, afetando negativamente a efetividade do sistema orçamentário do país, a qualidade dos servidores públicos bem como o cumprimento das normas legais, pela sociedade em geral. Assim, acredita-se que pode haver outros fatores endógenos a instabilidade política no continente que podem explicar a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior.

Em geral, o resultado apresentado na Tabela 12 mostrou a significância da atuação das quatro variáveis culturais no ajuste dos modelos, com destaque para a colônia britânica. O resultado da influência do legado colonial sugere que nos países colonizados pela Inglaterra a EFS tende a ser mais afetada pela instabilidade política, a tendência ainda pode ser encontrada nos resultados obtidos nos modelos 17, 18 e 20, controlados, respectivamente por *dummy Common Law*, *dummy protestante* e *dummy Westminster*, uma vez que derivam do legado colonial deixado pela Inglaterra na região.

A Tabela 13 apresenta os modelos de estimação do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana, tendo como variável preditora o indicador de *Regulatory Quality*.

Tabela 13. Regressão (MQO) do efeito do indicador de *Regulatory Quality* sobre a efetividade das EFS.

IEEFS	Modelo21	Modelo22	Modelo23	Modelo24	Modelo25
<i>Regulatory Quality</i>	0,148*** (0,042)	0,139*** (0,041)	0,131*** (0,045)	0,121*** (0,039)	0,133*** (0,040)
<i>Dummy Common Law</i>		0,102** (0,047)			
<i>Dummy Protestante</i>			0,074 (0,066)		
<i>Dummy Colônia Britânica</i>				0,141*** (0,045)	
<i>Dummy Westminster</i>					0,106** (0,044)
LnPIB (2012)	0,010 (0,016)	0,001 (0,016)	0,007 (0,016)	5,061 (0,015)	0,006 (0,015)
Constante	0,490 (0,374)	0,646* (0,364)	0,518 (0,373)	0,641* (0,341)	0,514 (0,353)
N	43	43	43	43	43
R² (ajustado)	0,242	0,308	0,246	0,380	0,325
F	7,69	7,23	5,57	9,58	7,75

A tabela mostra os coeficientes das variáveis (β).

Os números entre parênteses são os erros padrões dos coeficientes.

Os caracteres ***, ** e * mostram que os parâmetros estimados são estatisticamente significantes à nível de 1, 5 e 10%, respectivamente.

Fonte: Elaborado pelo autor, mediante dados da pesquisa (2013).

Os resultados expressos na Tabela 13 demonstram que o índice *Regulatory Quality* tem poder explicativo positivo sobre a variação do índice de efetividade das entidades de fiscalização Superior da África Subsaariana. De acordo com Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010) o indicador representa a percepção da capacidade do governo de formular e implementar políticas e regulamentos sólidos que promovem o desenvolvimento do setor privado. Os resultados convergem com a literatura quanto aos benefícios institucionais que a proteção do setor privado traz para a gestão das finanças públicas, mais precisamente na fase do controle da execução do orçamento.

Apesar de não se argumentar teoricamente sobre a influência da efetividade do setor privado sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior no presente trabalho, resgata-se Pope (1996), Dye e Stapenhurst (1998) e La Porta et al. (1999) para explicar essa relação.

De acordo com Pope (1996) as Entidades de Fiscalização Superior fazem parte do Sistema Nacional de Integridade (SNI), bem como fazem parte do mesmo sistema, o Poder

Legislativo, o Poder Executivo, o Poder Judiciário, Provedor de Justiça, agências de controle; Serviço Público, Mídia, Sociedade Civil, Setor Privado e Organizações Internacionais. O Sistema Nacional de Integridade compreende leis e melhores práticas para de controle de corrupção de um determinado país.

Dye e Stapenhurst (1998) corroboram com Pope (1996) e argumentam que as Entidades de Fiscalização Superior devem estar em constante interação com os demais pilares do SNI, para um efetivo controle da gestão das finanças públicas. Por outro lado, a literatura defende que qualquer fraqueza de algum dos pilares do SNI pode afetar a efetividade de outros, e conseqüentemente de todo o sistema.

Nesse contexto, argumenta-se que a qualidade de regulamentação para o setor privado (*Regulatory Quality*), sendo este um dos pilares do SNI, afeta positivamente a efetividade das EFS, bem como o Sistema Nacional de Integridade como um todo. Outrossim, La Porta et al. (1999) defendem que o legado colonial deixado pela Inglaterra nas antigas colônias, propicia a proteção do investimento privado, a efetividade do setor privado bem como a efetividade institucional do governo, resultado este também encontrado na Tabela 13, uma vez que o modelo 24 indica que a *dummy* Colônia Britânica tem impacto positivo sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, com o nível de significância de até 99%.

A Tabela 14, apresenta os resultados de regressão entre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior e o indicador *Control of Corruption* (variável explicativa).

Tabela 14. Regressão (MQO) do efeito do indicador de *Control of Corruption* sobre a efetividade das EFS.

IEEFS	Modelo26	Modelo27	Modelo28	Modelo29	Modelo30
<i>Control of Corruption</i>	0,124*** (0,039)	0,109*** (0,039)	0,109** (0,040)	0,092** (0,037)	0,098** (0,041)
<i>Dummy Common Law</i>		0,089* (0,049)			
<i>Dummy Protestante</i>			0,090 (0,066)		
<i>Dummy Colônia Britânica</i>				0,137*** (0,047)	
<i>Dummy Westminster</i>					0,086* (0,049)
LnPIB (2012)	0,030* (0,015)	0,021 (0,016)	0,024 (0,016)	0,017 (0,015)	0,025 (0,015)
Constante	0,005 (0,355)	0,168 (0,357)	0,109 (0,359)	0,239 (0,336)	0,066 (0,348)
N	43	43	43	43	43
R² (ajustado)	0,210	0,253	0,227	0,332	0,249
F	6,59	5,74	5,12	7,97	5,65

A tabela mostra os coeficientes das variáveis (β).

Os números entre parênteses são os erros padrões dos coeficientes.

Os caracteres ***, ** e * mostram que os parâmetros estimados são estatisticamente significantes a nível de 1, 5 e 10%, respectivamente.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os modelos de regressão apresentados na Tabela 14 indicam que o *Control of Corruption* tem influência positiva sobre a variação do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana.

De acordo com Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010) o indicador de *Control of Corruption* (controle de corrupção) representa a percepção de quanto o governo controla a corrupção. Pelos resultados obtidos, o índice tem impacto positivo, significativo e robusto sobre a variação do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana. Pode-se observar que em todos os modelos apresentados na Tabela 14, o indicador mostrou influência na explicação da variação do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior. O resultado converge com a literatura.

É usual na literatura internacional sobre as Entidades de Fiscalização Superior, que os pesquisadores tentem encontrar o efeito contrário dos modelos de regressão expressas na Tabela 14, ou seja, tentam explicar o controle da corrupção tendo como variável explicativa a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior (SANTISO, 2007; BLUME;

VOIGT, 2011). O presente estudo baseou-se na literatura sobre lei e finanças e economia política (LA PORTA et al., 1999; TREISMAN, 2000; PERSSON, 2005; DESTA, 2006; DAVIS, 2012) para testar a hipótese que o índice de controle de corrupção pode afetar significativamente a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.

A literatura defende que o controle da corrupção está relacionado positivamente com a efetividade das instituições públicas, antigas colônias britânicas, percentual de maioria religiosa protestante e o sistema jurídico *Common Law* (LA PORTA et al., 1999; TREISMAN, 2000; PERSSON, 2005). O efeito pode ser reverso, uma vez que os auditores podem ser alvos de corrupção burocrática e captura política dentro da própria instituição de controle (DAVIS, 2012). Essa prática pode ser encontrada, principalmente em países em que os funcionários públicos têm pouco incentivo no combate à corrupção, e assim tentam, por meio de participação ativa na corrupção burocrática, aumentar os seus incentivos, pois de acordo com Desta (2006), a principal causa de corrupção burocrática da Eritreia, um dos países mais pobres da África Subsaariana, é o baixo salário dos servidores públicos.

Mediante os resultados de regressão entre o índice de efetividade das EFS da África Subsaariana (variável dependente) e os indicadores de qualidade institucional do governo e *dummies* culturais (variáveis independentes), pode-se argumentar que a qualidade institucional do governo bem como fatores culturais influenciam positivamente a efetividade das EFS da África Subsaariana. Nesse sentido, o presente trabalho segue Hearn (2013) para apresentar um modelo de estimação do índice de efetividade das EFS da região através do índice agregado de governança mundial como *proxy* de índice de qualidade institucional do governo e fatores culturais.

Hearn (2013), além de utilizar os indicadores de governança mundial (*proxy* de qualidade institucional do governo) separadamente, criou um índice a partir da média entre os seis indicadores de governança mundial. Seguindo as ideias de Hearn (2013), a Tabela 15 apresenta diferentes modelos, a fim de encontrar o melhor ajuste para a estimação do índice de efetividade das EFS.

Tabela 15. Regressão (MQO) do efeito da qualidade institucional do governo sobre a efetividade das EFS.

IEEFS	Modelo31	Modelo32	Modelo33	Modelo34	Modelo35
Qualidade inst. do governo	0,125*** (0,039)	0,112*** (0,038)	0,109** (0,040)	0,093** (0,037)	0,105*** (0,038)
<i>Dummy Common Law</i>		0,095* (0,048)			
<i>Dummy Protestante</i>			0,088 (0,066)		
<i>Dummy Colônia Britânica</i>				0,138*** (0,047)	
<i>Dummy Westminster</i>					0,099** (0,046)
LnPIB (2012)	0,025 (0,015)	0,016 (0,016)	0,020 (0,016)	0,013 (0,015)	0,020 (0,015)
Constante	0,124 (0,357)	0,286 (0,354)	0,210 (0,359)	0,330 (0,335)	0,174 (0,342)
N	43	43	43	43	43
R² (ajustado)	0,211	0,263	0,225	0,336	0,276
F	6,60	5,99	5,07	8,07	6,34

A tabela mostra os coeficientes das variáveis (β).

Os números entre parênteses são os erros padrões dos coeficientes.

Os caracteres ***, ** e * mostram que os parâmetros estimados são estatisticamente significantes à nível de 1, 5 e 10%, respectivamente.

Fonte: Elaborado pelo autor, mediante resultados da pesquisa (2013).

A tabela 15 apresenta o resultado de regressão múltipla do impacto do índice de qualidade institucional do governo sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, tendo em conta as características culturais e o tamanho dos países.

O resultado mostra que o índice agregado de qualidade institucional do governo tem efeito positivo e significativo sobre o índice de efetividade das EFS da amostra, explicando 21,10% da variação, quando controlado pelo tamanho do país (lnPIB, 2012). Outrossim, o resultado também mostra que quando se adiciona o efeito das características culturais (*dummies* culturais), os modelos melhoram significativamente, com destaque para o modelo 34, no qual foi adicionado a *dummy* colônia britânica, o que resultou num poder explicativo de 33,6%. Estes resultados convergem com a literatura de lei e finanças e economia política, quanto à influência positiva que os indicadores de governança mundial exercem sobre a qualidade de instituições públicas e privadas, bem como sobre a influência

que o legado colonial deixado pelos colonizadores afetam a efetividade das instituições públicas.

Outro aspecto importante que se pôde constatar mediante os resultados (TABELA 15), é que dentre as características culturais utilizadas no presente trabalho, a de maioria religiosa protestante é a que menos influencia a efetividade das EFS da região, enquanto que outras características apresentam maior poder explicativo quando associado com a qualidade institucional do governo, com destaque para a *dummy* Colônia Britânica. Nesse contexto, o modelo com o maior poder explicativo do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana, levando em consideração a qualidade institucional do governo e características culturais dos países, bem como o tamanho do governo, é o modelo 35, como se segue:

$$IEFS_i = \beta_0 + \beta_1 IQIG_i + \beta_2 dummycolôniabritânica + \beta_3 LnPIB2012 + \varepsilon_i \quad (35a)$$

A seguir serão apresentados os resultados sobre o efeito do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana sobre o desenvolvimento econômico e sobre a percepção da corrupção.

7.3 Efeitos da efetividade das EFS da África Subsaariana

Na presente seção apresenta-se os resultados do efeito do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana sobre o desenvolvimento econômico e sobre a percepção da corrupção. Nesse sentido a seção será dividida em duas partes. A primeira aborda o efeito do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana sobre o desenvolvimento econômico e a segunda aborda o efeito do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, sobre a percepção da corrupção.

7.3.1 Efeito do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana sobre o desenvolvimento econômico

Para se verificar o efeito do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana sobre o desenvolvimento econômico, procedeu-se primeiramente ao teste de correlação de Pearson, para verificar o grau e o sentido da associação entre os indicadores de desenvolvimento econômico (variáveis dependentes) e o índice de efetividade das EFS da África Subsaariana (variável independente). Assim, procedeu-se a análise descritiva dos indicadores de desenvolvimento econômico, com finalidade de se conhecer melhor os dados utilizados, para depois os correlacionar com o índice de efetividade das EFS da região. A

Tabela 16 mostra o resultado da análise descritiva dos indicadores de desenvolvimento econômico.

Tabela 16. Estatística descritiva dos indicadores de desenvolvimento econômico da África Subsaariana.

Variáveis	Mínimo	Máximo	Média	Desv. Padrão	Variância	N
IDH (2004-2011)	0,304	0,829	0,466	0,12	0,01	47
lnPIB (2012)	19,43	26,76	22,88	1,51	2,28	47
%Crescimento (2000-2012)	-2,82	16,33	4,67	3,03	9,16	47
lnPIB per capita (2012)	5,44	9,68	7,11	1,11	1,23	47
Gini	29,80	65,80	44,23	9,01	81,23	39

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em UNDP (2013)

Os resultados apresentados na Tabela 16 indicam que o crescimento do PIB, bem como o índice Gini apresentam o desvio padrão muito elevado, o que significa que há muita dispersão entre os valores. De fato pode-se observar que o mínimo do crescimento do PIB é de -2,82% a.a, valor obtido pelo Zimbábue, enquanto a média é de 4,67% a.a e o máximo, obtido pela Guiné Equatorial é de 16,33% a.a. Zimbábue apresenta o valor mínimo da média do crescimento econômico entre os anos de 2000 e 2012, devido a resseção econômica ocorrida no país nos anos de 2003-2004 e 2008-2009, com decréscimo do PIB atingindo -16,95% e de -17,60%, respectivamente.

Quanto às demais variáveis, as mesmas apresentam menores desvios em relação à média, com destaque para o IDH, que em média o continente apresenta o valor de 0,466, considerado pelo Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como sendo baixo. Em contraste, o IDH máximo do continente (0,829) se encontra no intervalo de IDH considerado elevado, pontuação essa obtida pelo Seicheles. Quanto a pontuação mínima (0,304), a mesma foi obtida pelo Níger.

Na Tabela 17, apresenta-se os resultados dos testes de correlação entre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana e os indicadores de desenvolvimento econômico, para verificar a direção da associação entre os indicadores de desenvolvimento econômico e o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.

Tabela 17. Matriz de correlação entre o índice de efetividade das EFS da África Subsaariana e os indicadores de desenvolvimento econômico.

Variáveis	IEEFS	IDH	lnPIB	%Crescimento	Gini
IEEFS	1				
IDH (2004-2011)	0,344** (0,024)	1			
lnPIB (2012)	0,235 (0,129)	0,081 (0,588)	1		
%Crescimento (2000-2012)	0,054 (0,729)	0,037 (0,806)	0,329** (0,024)	1	
Gini	-0,017 (0,919)	0,468*** (0,003)	-0,011 (0,947)	-0,153 (0,353)	1

Os números entre parênteses são os valores de probabilidade (*p-value*).

Os caracteres *** e ** mostram que o coeficiente de correlação são estatisticamente significantes a nível de 1 e 5%, respectivamente.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como pode-se observar na Tabela 17, apenas o índice de Desenvolvimento Humano apresentou associação significativa com o índice de efetividade das EFS da África Subsaariana. Tendo em conta que alguns estudiosos de economia política têm abordado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como sendo a variável que mais se aproxima do desenvolvimento econômico (COSTA; BERTOLLI, 2006; RAVALLION, 2012), pode-se argumentar, mediante o resultado do teste de correlação, que o índice de Efetividade das EFS da África Subsaariana têm associação positiva com o desenvolvimento econômico dos países.

O teste de correlação mostrou as associações entre o índice de efetividade das EFS e os indicadores utilizados como *proxies* de desenvolvimento econômico. Assim, utilizou-se o teste de regressão para verificar o efeito causal que o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior tem sobre a variação do desenvolvimento econômico da região. Para tanto, o presente trabalho adotou o IDH como *proxy* de desenvolvimento econômico, seguindo a literatura (COSTA; BERTOLLI, 2006; RAVALLION, 2012).

Tomando como base o resultado de correlação entre o índice de efetividade das EFS e o desenvolvimento econômico, foram construídos modelos de regressão múltipla a fim de se verificar o efeito causal que o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana tem sobre o desenvolvimento econômico. Para se encontrar o melhor ajuste nos modelos a variável *proxy* de desenvolvimento econômico foi controlada por Percentagem da população urbana (2012), *dummy Common Law*, e estimativa de crescimento médio anual da população (2010-2015).

A Tabela 18 apresenta as estimações sobre o efeito da efetividade das EFS sobre o desenvolvimento econômico.

Tabela 18. Regressão (MQO) do efeito da efetividade das EFS sobre o desenvolvimento econômico.

IDH	Modelo36	Modelo37	Modelo38	Modelo39
IEEFS	0,250** (0,107)	0,256** (0,109)	0,299** (0,120)	0,167* (0,093)
% População Urbana		0,000 (0,001)	-0,001 (0,001)	-0,001 (0,001)
Dummy Common Law			-0,036 (0,042)	-0,025 (0,031)
%Crescimento População				-0,105*** (0,019)
Constante	0,315*** (0,068)	0,329*** (0,077)	0,326*** (0,078)	0,648*** (0,081)
N	43	43	43	43
R² (ajustado)	0,097	0,078	0,073	0,482
F	5,50	2,78	2,09	10,76

A tabela mostra os coeficientes das variáveis (β).

Os números entre parênteses são os erros padrões dos coeficientes.

Os caracteres ***, ** e * mostram que os parâmetros estimados são estatisticamente significantes a nível de 1, 5 e 10%, respectivamente.

Fonte: Elaborado pelo autor, mediante dados da pesquisa (2013).

A Tabela 18 primeiramente apresenta o resultado do poder explicativo do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana sobre o IDH, como *proxy* de desenvolvimento econômico (modelo 36). Pode-se observar que o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior tem impacto significativo sobre a variação do índice de desenvolvimento humano da África Subsaariana, com um coeficiente de determinação (R^2) ajustado de 0,097. Este resultado indica que o índice de efetividade por si só tem poder explicativo baixo, sobre a variação do IDH, explicando apenas 9,7% da variação. Nesse sentido, foram adicionadas outras variáveis no modelo para tentar melhorar o poder explicativo da efetividade das EFS sobre o desenvolvimento econômico.

Nos modelos 37 e 38 foi adicionada a variável “percentagem da população urbana” e a *dummy Common Law*, entretanto o poder explicativo manteve baixo. Após a adição da variável “estimativa do crescimento médio da população”, o poder explicativo do modelo (modelo 39) melhorou significativamente, passando a explicar 48,2% da variação do IDH da região. O resultado apresentado na Tabela 19 converge com a literatura, uma vez que

traz evidências que as Entidades de Fiscalização Superior contribui para o desenvolvimento nos aspectos econômicos e nos aspetos ligados a qualidade de vida da população.

Nesse contexto, pode-se argumentar que na África Subsaariana as Entidades de Fiscalização Superior efetivas têm importância crucial, não só na promoção de disciplina fiscal do Governo, mas também na promoção da qualidade de vida da população (IDH) como *proxy* de desenvolvimento econômico. Assim, propõe-se o modelo 39 para estimar o desenvolvimento econômico da África Subsaariana, através da efetividade das EFS, tendo como variáveis de controle características demográficas e de adoção do sistema jurídico. Nesse âmbito o seguinte modelo é proposto:

$$IDE_i = \beta_0 + \beta_1 IEEFS_i + \beta_2 \text{dummy common law} + \beta_3 PU_i + \beta_4 CP_i + \varepsilon_i \quad (39a)$$

A seguir é apresentado o resultado do efeito do índice de efetividade das EFS da África Subsaariana sobre a percepção da corrupção.

7.3.2 Efeito do índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana sobre a percepção da corrupção

Antes de se proceder ao teste de correlação para se verificar o sentido da associação entre o índice de efetividade das EFS da região e o indicador da percepção da corrupção, procedeu-se à análise descritiva da média do indicador de percepção da corrupção da região, entre os anos de 2006 e 2012, apresentado na Tabela 19, a fim de se conhecer melhor o *status* da corrupção no continente africano.

Tabela 19. Estatística descritiva do Índice de Percepção da Corrupção (2006-2012)

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desv. Padrão	Variância	N
Índ. Perc. de Corrupção (IPC)	1,07	5,83	2,90	0,99	0,98	48

Fonte: Elaborado pelo autor, mediante resultados da pesquisa (2013).

Observa-se na Tabela 19, que de fato a África Subsaariana está sendo castigada pela incidência de corrupção, uma vez que em média a região apresenta o índice de percepção da corrupção de 2,90, valor esse muito abaixo da média do indicador geral (a média do indicador geral é 5 tendo em conta que o indicador varia de 0 a 10). Quanto às extremidades (mínimo e máximo), há uma discrepância grande, uma vez que o mínimo (1,07) está muito próximo do limite inferior (0), enquanto o máximo (5,83), nem se quer, chegou a 60% do limite superior (10).

O país com a média de percepção de corrupção correspondente ao mínimo da região é a Somália, enquanto que o máximo é Botsuana. Esses resultados trazem um *insight*

positivo sobre o efeito esperado da associação entre o índice de efetividade das EFS da região e o índice de percepção da corrupção, devido ao índice de efetividade das EFS desses países, pois a Somália obteve 0,37 de efetividade da EFS do país, enquanto Botsuana obteve 0,67. Entretanto, o resultado da associação será observado mediante o teste de correlação apresentado a seguir, na Tabela 20.

Tabela 20 Matriz de correlação entre o índice de efetividade das EFS e indicador de percepção de corrupção

Variáveis	IEEFS	IPC
Índice de Efetividade das EFS (IEEFS)	1	
Índice de Percepção de Corrupção (IPC)	0,468*** (0,001)	1

O número entre parênteses é nível de significância (*p-value*).

O caractere *** mostra que o coeficiente de correlação é estatisticamente significantes a nível de 1%.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A matriz de correlação ilustrada na Tabela 20 indica que o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana está positivamente correlacionado com o índice de percepção da corrupção da região, numa proporção de 46,8%. Este resultado indica que o nível de percepção da corrupção varia no continente africano na mesma direção que o nível de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior varia. O resultado converge com os estudos anteriores que abordam a associação entre a efetividade das EFS e a percepção da corrupção (OLKEN, 2007; SANTISO, 2007; FERRAZ; FINAN, 2008, 2011; LIU; LIN, 2012).

O resultado traz um *insight* positivo que a efetividade das EFS da África Subsaariana pode influenciar o índice de percepção da corrupção. Assim, utilizou-se o teste de regressão para verificar o efeito causal que o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior tem sobre a variação do índice de percepção da corrupção da região, tomando como base norteadora o resultado de correlação entre o índice de efetividade das EFS e o índice de percepção da corrupção.

Estudos anteriores apontaram o PIB *per capita*, a liberdade política e civil, a maioria religiosa protestante, baixo grau de fracionalização etnolinguística da população (TREISMAN, 2000; PERSSON, 2005; BLUME; VOIGT, 2011) e ausência de golpe de estado (OWOYE; BISSESSAR, 2012) como principais fatores que explicam a ausência de

corrupção. Nesse contexto, baseia-se nos autores para adotar as seguintes variáveis como variáveis de controle:

- e) PIB *per capita* do ano de 2012;
- f) Média do Indicador de *Voice and Accountability* (2006-2011), como *proxy* de liberdade política e civil;
- g) Média do Indicador de *Political Stability* (2006-2011) como *proxy* de menor grau de fracionalização etnolinguística¹⁸, bem como de ausência de golpe de estado; e
- h) *Dummy* protestante.

A Tabela 21 apresenta os modelos de regressão sobre o efeito da efetividade das EFS sobre a corrupção na África Subsaariana.

Tabela 21. Regressão (MQO) do efeito da efetividade das EFS sobre a percepção da corrupção.

IPC	Modelo40	Modelo41	Modelo42	Modelo43	Modelo44	Modelo45
lnPIB_{per capita}	0,201** (0,086)		0,368*** (0,113)	0,078 (0,100)	0,197** (0,089)	0,196** (0,090)
Political Stability	0,324** (0,137)			0,705*** (0,126)	0,275* (0,150)	0,287* (0,155)
Voice and Accountability	0,620*** (0,158)				0,703*** (0,172)	0,679*** (0,185)
Dummy protestante	0,259 (0,246)					0,093 (0,247)
IEEFS		2,800*** (0,816)	1,999** (0,764)	1,891*** (0,576)	1,076** (0,526)	1,029* (0,546)
Constante	1,987*** (0,637)	1,226** (0,517)	-0,884 (0,852)	1,572* (0,777)	1,394** (0,658)	1,409** (0,666)
N	47	44	44	44	44	44
R² (ajustado)	0,681	0,201	0,326	0,617	0,727	0,721
F	25,59	11,79	11,14	23,53	28,96	22,68

A tabela mostra os coeficientes das variáveis (β).

Os números entre parênteses são os erros padrões dos coeficientes.

Os caracteres ***, ** e * mostram que os parâmetros estimados são estatisticamente significantes a nível de 1, 5 e 10%, respectivamente.

Fonte: Elaborado pelo autor, mediante resultados da pesquisa (2013).

Como pode-se observar no modelo 40 da Tabela 21, o PIB *per capita*, os indicadores de *Political Stability* e *Voice and Accountability*, bem como a maioria religiosa

¹⁸ Maior fracionalização etnolinguística está positivamente relacionada com a instabilidade política e ineficiência de entidades públicas (LA PORTA et al., 1999; KIEH, 2009). Assim, utiliza-se o indicador de *Political Stability* como *proxy* de menor fracionalização etnolinguística e ausência de golpe de estado.

protestante têm influência significativa sobre a ausência de corrupção, explicando 68,1% da variação do índice de percepção da corrupção no continente africano. O resultado converge com a literatura (TREISMAN, 2000; PERSSON, 2005; BLUME; VOIGT, 2011; OWOYE; BISSESSAR, 2012).

No modelo 41 é apresentado o resultado do teste de regressão entre o índice de efetividade das EFS da região e o índice de percepção da corrupção. O resultado do teste indica que a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior tem impacto positivo significativo sobre a coibição da corrupção no continente, com um coeficiente de determinação (R^2) ajustado de 0,201, o que estatisticamente indica que a efetividade das EFS explica 20,1% da variação da corrupção no continente. O resultado converge com a literatura, entretanto pode-se perceber que a efetividade das EFS *per se* tem pouco poder explicativo sobre a variação da percepção da corrupção. Assim, adicionou-se ao modelo, outras variáveis que também influenciam a corrupção, a afim de se observar o comportamento do índice de efetividade das EFS e se eleger o melhor modelo para estimar a percepção de corrupção na África Subsaariana.

No modelo 42 foi adicionado o PIB *per capita*, o que melhorou o ajuste do modelo, passando a explicar 32,6% da variação do índice de percepção da corrupção na região. Quando adicionada ao modelo a variável “*Political Stability*” (modelo 43), o modelo se manteve robusto e o coeficiente do índice de efetividade das EFS manteve o nível de significância dentro dos parâmetros estabelecidos, explicando 61,7% da variação do índice de percepção da corrupção. Este resultado converge com a literatura, uma vez que o indicador de *Political Stability* foi utilizado como *proxy* de menor fracionalização etnolinguística e ausência de golpe de estado, fatores esses indicados pela literatura como um dos maiores motivos da ausência de corrupção no continente africano (COLLIER, 2000; HUMPHREYS, 2005; KIEH, 2009; OWOYE; BISSESSAR, 2012).

O modelo 44 representa o poder explicativo do índice de efetividade das EFS, controlado com o PIB *per capita*, o indicador de *Political Stability* e o *Voice and Accountability* (*proxy* de liberdade política e civil). Pode se observar que todas as variáveis juntas têm impacto positivo sobre índice de percepção da corrupção do continente e o modelo manteve-se robusto, com um poder explicativo maior que o modelo anterior (modelo 43), explicando 72,7% da variação do índice de percepção da corrupção no continente, convergindo com a literatura.

Após a adição da variável “*dummy* protestante” (modelo 45), o poder explicativo manteve-se robusto, apesar de explicar apenas 72,1% da variação do índice de percepção da corrupção da região. Esse resultado indica que os países da África Subsaariana com elevado PIB *per capita*, elevado grau de estabilidade política, elevado índice de liberdade política e civil, maioria religiosa protestante e Entidades de Fiscalização Superior Efetivas, têm menores ocorrências de atos de corrupção política e burocrática.

O resultado apresentado na Tabela 21 converge com a literatura, uma vez que traz evidência que as Entidades de Fiscalização Superior contribui para a coibição de atos de corrupção política e burocrática no continente africano. Nesse contexto, propõe-se o modelo 45 para estimar a percepção da corrupção da África Subsaariana, tendo como variáveis preditoras o índice de efetividade das EFS e variáveis de controle o PIB *per capita*, a estabilidade política, a liberdade política e civil, bem como a maioria religiosa dos países. Assim, o seguinte modelo é proposto.

$$IPC_i = \beta_0 + \beta_1 \ln PIB_{2012_i} + \beta_2 IEEFS_i + \beta_3 PS_i + \beta_4 VA_i + \beta_5 dummy_{protestante} + \varepsilon_i \quad (45a)$$

A seguir, no Quadro 16 apresenta-se o resumo dos resultados e do falseamento das hipóteses propostas no estudo.

Quadro 16. Resumo dos resultados e do falseamento das hipóteses.

Hipóteses	Efeitos esperados	Resultados	Situação da Hipótese
Causas da efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana			
H1: O sistema jurídico <i>Common Law</i> tem influência positiva sobre o índice de efetividade das EFS's da África Subsaariana.	Positivo (+)	Positivo (+)	Aceita
H2: O modelo organizacional <i>Westminster</i> tem influência positiva sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana.	Positivo (+)	Positivo (+)	Aceita
H3: O legado colonial britânico tem influência positiva sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana.	Positivo (+)	Positivo (+)	Aceita
H4: A maioria religiosa protestante tem influência positiva sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.	Positivo (+)	Positivo (+)	Aceita
H5: O indicador de <i>Voice and Accountability</i> tem influência positiva sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.	Positivo (+)	Positivo (+)	Aceita
H6: O indicador de <i>Political Stability</i> tem influência positiva sobre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.	Positivo (+)	Sem efeito	Rejeitada
H7: O indicador de <i>Government Effectiveness</i> tem influência positiva sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.	Positivo (+)	Positivo (+)	Aceita
H8: O indicador de <i>Regulatory Quality</i> tem influência positiva sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.	Positivo (+)	Positivo (+)	Aceita
H9: O indicador de <i>Rule of Law</i> tem influência positiva sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.	Positivo (+)	Positivo (+)	Aceita
H10: O indicador de <i>Control of Corruption</i> tem influência positiva sobre o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana.	Positivo (+)	Positivo (+)	Aceita
Efeitos da efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana			
H11: O índice de efetividade das EFS da África Subsaariana tem influência positiva sobre o desenvolvimento econômico.	Positivo (+)	Positivo (+)	Aceita
H12: O índice de efetividade das EFS da África Subsaariana tem influência positiva sobre o índice de percepção da corrupção.	Positivo (+)	Positivo (+)	Aceita

Fonte: Dados da pesquisa

Como pode-se observar no Quadro 16, apenas a Hipótese 6 foi rejeitada, uma vez que os testes de regressão resultou em coeficiente de determinação não significativos estatisticamente. Trata-se da hipótese respeitante à influência do indicador de *Political Stability* sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana.

8 CONCLUSÃO

8.1 Considerações finais

O estudo teve como objetivo geral, analisar os fatores que contribuem para a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, bem como verificar o impacto da efetividade dessas entidades de controle sobre o desenvolvimento econômico e a percepção da corrupção na África Subsaariana. Tendo como suporte a teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976) e estudos no contexto do marco teórico da relação entre o mercado e o entorno institucional, hipotetizou-se que aspectos culturais e de qualidade institucional do governo explicam a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, bem como a efetividade dessas instituições de controle pode ter efeito sobre o desenvolvimento econômico e a percepção da corrupção da região.

A operacionalização do estudo compreendeu três etapas. Primeiramente analisou-se o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, através da metodologia proposta por Santiso (2007). Os resultados indicam que as EFS da África Subsaariana, apesar de terem proteção legal e constitucional que garantam a sua efetividade, deparam com inúmeras barreiras que condicionam a sua efetividade, uma vez que os indicadores de efetividade *de jure* (independência e *enforcement*) apresentam, em média, valores altos e coeficientes de variação baixos, enquanto os indicadores de efetividade *de facto* (*timeliness* e credibilidade) apresentam em média, valores baixos e coeficientes de variação altos (TABELA 2). Esse resultado converge com Santiso (2007), indicando que outros fatores podem estar ligados à efetividade das EFS da África Subsaariana, e não às atribuições legais que norteiam as mesmas instituições de controle.

Os resultados indicam ainda que dois dos maiores problemas que as EFS da África Subsaariana enfrentam são: a restrição financeira imposta pelo Poder Executivo e pouca atuação do Poder Legislativo no controle político dos agentes públicos.

A segunda etapa do estudo compreendeu a identificação dos fatores culturais e de qualidade institucional do governo que explicam a efetividade das EFS da África Subsaariana. Quanto aos aspectos culturais, os resultados indicam que os quatro indicadores de aspectos culturais (sistema jurídico; modelo de EFS; legado colonial; e maioria religiosa) adotados no estudo como variáveis explicativas mostraram ter alguma influência sobre a efetividade das EFS da África Subsaariana. Por um lado, os testes de diferença entre médias de efetividade das EFS indicam que as EFS dos países que adotaram o sistema jurídico *Common Law*, as

EFS do modelo organizacional *Westminster*, as EFS dos países colonizados pela Inglaterra e as EFS dos países de maioria religiosa protestante apresentam em média, maiores índices de efetividade de Entidade de Fiscalização Superior. Por outro lado, o teste de regressão indicam que essas características culturais (*dummy Common Law*, *dummy Westminster*, *dummy Colônia Britânica* e *dummy protestante*) influenciam positivamente a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, com destaque para a *dummy Colônia Britânica*.

No tocante à influência de qualidade institucional do governo, os resultados indicam que o índice de qualidade institucional do governo, medido através dos indicadores de governança mundial agregado (*Voice and Accountability*, *Political Stability*, *Government Effectiveness*, *Regulatory Quality*, *Rule of Law*; e *Control of Corruption*) explica a efetividade das EFS da África Subsaariana. Entretanto, um dos indicadores, o de *Political Stability* não explica a efetividade das EFS da África Subsaariana. Essa evidência é explicada pela idiossincrasia das organizações políticas africanas (KIEH, 2009). Países como Costa de Marfim, Etiópia e República do Sudão, apresentam índices de efetividade das EFS respectivamente de 0,82, 0,85 e 0,84, valores acima da média da região (0,61), enquanto apresentam indicador de *Political Stability* muito abaixo da média.

A terceira etapa do estudo compreendeu a identificação dos efeitos da efetividade das EFS sobre o desenvolvimento econômico e sobre a percepção da corrupção da África Subsaariana. Quanto ao efeito do índice de efetividade das EFS sobre o desenvolvimento econômico, os resultados indicam que o índice de efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana tem efeito positivo sobre o desenvolvimento econômico da região. No que toca ao efeito do índice de efetividade sobre a percepção da corrupção, o resultado indica que a efetividade das EFS influencia positivamente o índice de percepção da corrupção da África Subsaariana.

Mediante os resultados, pode-se concluir que as Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana são influenciadas pela cultura dos países, com destaque para o legado deixado pela colonização, bem como são influenciadas pela qualidade institucional do governo. Essas conclusões são explicadas pela teoria de escolha pública (BLACK, 1948), uma vez que no período pós-independência muitos dos países africanos escolheram o mesmo modelo de governança adotado pelos colonizadores, entretanto muitos desses modelos foram identificados pelos teóricos de economia política e de lei e finanças como sendo prejudiciais à efetividade de instituições públicas, uma vez que o poder é muito concentrado no Executivo,

o que pode repercutir sobre a corrupção política e sobre a corrupção burocrática em toda escala governamental, mesmo dentro das próprias entidades de controle financeiro, de controle judicial e de controle político.

Conclui-se ainda que a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior influencia o desenvolvimento econômico na África Subsaariana, bem como contribui para a coibição de atos corruptos na região, contribuindo para mitigar o problema de agência (JENSEN; MECKLING, 1976) em torno da gestão das finanças públicas, mais precisamente o risco moral dos agentes públicos e a seleção adversa do eleitorado. Outrossim, conclui-se que apesar de reformas constitucionais que garantem a independência *de jure* das Entidades de Fiscalização Superior, os países da África Subsaariana carecem de reformas constitucionais que fortaleçam o Poder Legislativo, bem como a sua relação com as Entidades de Fiscalização Superior.

8.2 Contribuições

Até onde temos conhecimento, não há trabalhos que abordem concomitantemente a relação entre a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior da África Subsaariana, aspectos culturais, e de qualidade institucional do governo, bem como a relação entre a efetividade dessas entidades e o desenvolvimento econômico e a percepção da corrupção da região. Sendo assim, vemos este trabalho como uma contribuição para reflexões acadêmicas e políticas sobre importância da ação das Entidades de Fiscalização Superior.

Quanto à contribuição acadêmicas, por um lado, o trabalho apresenta abordagens teóricas sobre as Entidades de Fiscalização Superior, que podem servir para estudos posteriores, e por outro lado o trabalho propõe três modelos econométricos: O primeiro para estimar a efetividade das Entidades de Fiscalização Superior a partir de indicadores culturais e de qualidade institucional do governo, o segundo para estimar o desenvolvimento econômico e o terceiro para estimar a percepção de corrupção.

No que toca à contribuição para a tomada decisão dos autores políticos dos países, o estudo traz reflexões que orientam à elaboração de legislações para fortalecer a relação entre o Legislativo e as EFS, bem como reformas constitucionais que garantam independência individual aos responsáveis máximos das EFS tendo em vista que, de fato, a ação destas instituições demonstra ter um efeito positivo no desenvolvimento econômico e combate à corrupção, elementos estes de crucial importância em países em desenvolvimento.

O estudo pode ser útil ainda para a tomada de decisão de comunidade internacional doadora dos países africanos mais necessitados, no tocante à política de fortalecimento das EFS da região. Recomenda-se que o modelo de fortalecimento da EFS da região deva contemplar, além de treinamento e qualificação dos auditores, o fortalecimento da relação entre essas entidades de controle e o Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADSERÀ, Alícia; BOIX, Carles; PAYNE, Mark. Are you being served? Political accountability and quality of government. **The Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 19, n. 2, p. 445-490, 2003.
- AEDB – AFRICAN ELECTION DATABASE. **Elections in Eritrea**: political profile. Disponível em: <http://africanelections.tripod.com/er.html>. Acesso em: 12 de mai. de 2013.
- _____. **Freedom, democracy, and human rights in Sub-Saharan Africa**: freedom in Africa 2012. Disponível em: <http://africanelections.tripod.com/fh2012.html>. Acesso em: 12 de mai. de 2013.
- ADBG – AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. **Strengthening country external audit systems in Africa**: a joint strategy of the Africa Development Bank and the World Bank. Tunis; ADBG, 2010a.
- _____. **Economic reform support and financial governance programme**: country, Union of the Comoros. Tunis; ADBG, 2010b.
- AFROSAI – AFRICAN ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Afrosai members**. Disponível em: <http://www.afrosai.com/en/members/afrosai-members.html>. Acesso em: 13 de jun. 2013.
- APAZA, Carmen R. Measuring governance and corruption through the Worldwide Governance Indicators: critiques, responses, and ongoing scholarly discussion. **PS: Political Science & Politics**, v. 42, n. 1, p. 139-143, 2009.
- ASOSAI – ASIAN ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. An overview of Government Audit in China. **X ASOSAI ASSEMBLY AND 3rd SYMPOSIUM**. Shangay: ASOSAI, 2006. Disponível em: <http://www.cnao.gov.cn/asosai/introduction.htm>. Acesso em: 10 de mar. 2012.
- BANCO MUNDIAL. **Gestão das finanças públicas**: estrutura de medição do desempenho. Washington D.C.: Secretaria de PEFA, Banco Mundial, 2005.
- BANCO MUNDIAL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ponte sobre o atlântico**: Brasil e África Subsaariana, parceria sul-sul para o crescimento. Banco Mundial e IPEA, 2012.
- BECK, Thorsten; DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; LEVINE, Ross. Law and finance: why does legal origin matter? **Journal of Comparative Economics**, v. 31, p. 653–675, 2003a.
- _____. Law, endowments, and finance. **Journal of Financial Economics**, v. 70, p. 137-181, 2003b.
- BLACKBURN, Keith; POWELL, Jonathan. Corruption, inflation and growth. **Economics Letters**, v. 113, p. 225-227, 2011.
- BLACK, Duncan. On the rationale of group decision-making. **Journal of Political Economy**, v. 56, p. 23-34, 1948.

BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment. **European Journal of Political Economy**, v. 27, n. 2, p. 215-229, 2011.

BORGE, Magnus. The role of Supreme Audit Institutions (SAIs) in Combating Corruption. **9th International Anti-Corruption Conference**, 10-15 October, Durban, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf. Acesso em: 25 de out. 2012.

BUTTE, Anthony R.; THUGGE, Kamau. **Debt relief for low-income countries: the HIPC initiative**. IMF Work Paper. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.

CARLITZ, Ruth; et al. Budget transparency around the world: results from the 2008 open budget survey. **OECD Journal on Budgeting**, v. 2, p. 1-17, 2009.

CIA – CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The CIA world Factbook 2012**. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>. Acesso em: 12 de jun. 2012.

COLLIER, Paul. How to reduce corruption. **African Development Review**, v. 12, n. 2, 191-205, 2000.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COMORES. **Ordonnance n.º 00-007, du 5 avril 2000**. Relative à la Commission de Vérification des Comptes. Moroni: La Présidence de l'Union des Comores, 2000.

COSTA, Andréia Inácio Caldeira; BERTOLLI, Sandro. A economia de Presidente Prudente em perspectiva: um estudo exploratório sobre o desenvolvimento econômico e humano recente da economia local. **Intertem@s**, v. 11, n. 11, 2008.

Creswell, John W. **Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. 3rd ed. Los Angeles: Sage Publications, Inc., 2009.

DAVIS, Kevin E. The prospects for anticorruption law: optimists versus skeptics. **Hague Journal on the Rule of Law**, v. 4, n. 2, p. 319-336, 2012.

DEFOND, Mark L.; HUNG, Mingyi. Investor protection and Corporate Governance: evidence from worldwide CEO turnover. **Journal of Accounting Research**, v. 42, n. 2, p. 269-312, 2004.

DESTA, Yemane. Designing anti-corruption strategies for developing countries: a country study of Eritrea. **Journal of Developing Societies**, v. 22, n. 4, p. 421-449, 2006.

DFID – DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **Characteristics of different external audit systems**. Policy Division, 2004. Disponível em: http://www.learn4dev.net/fileadmin/Resources/General_Documents/DfID_Working%20with%20SAIs.pdf. Acesso em: 13 de jun. 2012.

_____. **Working with Supreme Audit Institutions**. Policy Division, 2005. Disponível em: <http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf>. Acesso em: 13 de jun. 2012.

DORONTISKY, Bill; FLOYD, Rob. Public expenditure accountability in Africa: progress, lesson and challenge. In: LEVY, Brian; KPUNDEH, Sahr (Ed.). **Building state capacity in Africa: new approaches, emerging lesson**. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2004.

DREHER, Axel; KOTSOGIANNIS, Christos; MCCORRISTON, Steve. Corruption around the world: evidence from a structural model. **Journal of Comparative Economics**, v. 35, p. 443-466, 2007.

DUREVALL; ERLANDSSON. **Public Finance Management Reform in Malawi**. Work paper. Gothenburg: Göteborg University, 2005.

DYE, Kenneth M.; STAPENHURST, Rick. **Pillars of Integrity: the importance of supreme audit institutions in curbing corruption**. Washington, D.C.: Economic Development Institute of the World Bank, 1998.

EDWARD, Lenshie Nsemba; ABEL, Johnson. Ethnicity and citizenship crisis in Nigeria: interrogating inter ethnic relations in Sardauna Local Government Area, Taraba State. **African Journal of Political Science and International Relations**, v. 6, n. 3, p. 48-61, 2012.

EICHENBERGER, Reiner; SCHELKER, Mark. Independent and competing agencies: an effective way to control government. **Public Choice**, v. 130, p. 79-98, 2006.

EL-NAFABI, Hussein Mohamed. Public Financial Management in Sudan. **International Journal of Governmental Financial Management**, v. 10, n. 1, p. 42-54, 2010.

EUROPEAN UNION. **Assessment of Public Finance Management in São Tome & Príncipe 2009: final report**. Strasbourg: European Union, 2010.

EVANS, Alastair. **The role of supreme audit Institutions in combating corruption**. 4U expert answer. Transparency International, 2008.

FAMA, Eugene F. Agency problems and the theory of the firm. **Journal of Political Economy**, v. 88, n. 2, p. 288-307, 1980.

FANETTI, Elena; LOQUAI, Christiane. Supporting domestic accountability in developing countries: taking stock of the approaches and experiences of German development cooperation in Mozambique. **Discussion Paper**, n. 114. Maastricht: European Centre for Development Policy Management, 2011.

FELD; Lars P; VOIGT, Stefan. **Economic growth and judicial independence: cross country evidence using a new set of indicators**. CESifo Working Paper n.906, 2003.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effect of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. **Quarterly Journal of Economics**, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.

_____. Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local government. **American Economic Review**, v. 101, n. 4, p. 1274-1311, 2011.

FONSECA, Francisco; SANCHEZ, Oscar. Controle da corrupção e a reforma do estado: o governo Covas – 1995-2000. **Lua Nova**. n. 52, p. 93-119, 2001.

FORTES, João. **Contabilidade Pública**: orçamento público, lei de responsabilidade fiscal (teoria e prática). Brasília: Franco & Fortes, 2005.

FUNNEL, Warwick. The curse of Sisyphus: public sector audit independence in an age of economic rationalism. **Australian Journal of Public Administration**, v. 56, n. 4 p. 87-105, 1997.

_____. Keeping secrets? Or what government performance auditors might not need to know. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 22, p. 714-721, 2011.

GENDRON, Yves; COOPER, David J.; TOWNLEY, Barbara. In the name of accountability – State auditing, independence and new public management. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 14, n. 3 p. 278-310, 2001.

GOEL, Rajeev K.; NELSON, Michael A. Causes of corruption: history, geography and government. **Journal of Policy Modeling**, v. 32, p. 433-447, 2010.

GUSTAVSON, Maria. **Auditing the African State**: International Standards and Local Adjustments. 2012. 294 f. Thesis (Philosophy Doctor in Public Administration) – School of Public Administration, University of Gothenburg, Gothenburg. 2012.

HERFKENS, Eveline. Open speech: corruption distorts development investments. In: GABRIEL, Lara M.; STAPENHURST, Rick; THOMAS, Mary (Ed.). **The role of bilateral donors in fighting corruption**. Washington, DC: World Bank Institute, 2001, p. 3-8.

HEARN, Bruce. The determinants of director remuneration in West Africa: the impact of state versus firm-level governance measures. **Emerging Markets Review**, v. 14, n. 1, p. 11-34, 2013.

HOLLINGSWORTH, Kathryn; WHITE, Fidelma; HARDEN, Ian. Audit, accountability and independence: the role of the Audit Commission. **Legal Studies**, p. 78-100, 1998.

HUA, Lan Wan; et al. Main principles and practices of auditing independence in China: a multifaceted discussion. **Asian Social Science**, v. 6, n. 7, p. 3-11, 2010.

HUMPHREYS, Macartan. Natural resources, conflict, and conflict resolution. **Journal of Conflict Resolution**, v. 49, n. 4, p. 508-537, 2005.

IBP – INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. **The open budget survey 2010**. Washington, D.C.: IBP, 2011.

IBRAHIM, Mukdad. State Audit Institution in United Arab Emirates. **International Journal of Law and Management**, v. 52, n. 6, p. 464-468, 2010.

INTOSAI – INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **The Lima declaration**. In: IXth Congress of INTOSAI, Lima, 1977.

_____. Independence of Supreme Audit Institution (SAI's) project. **Final task force report**. Vienna: INTOSAI, 2001.

_____. **Codes of ethics and Auditing Standard**. Stockholm: INTOSAI Auditing Standard Committee, 2005.

_____. **ISSAI 1000**: general introduction to the INTOSAI financial audit guidelines. Stockholm: INTOSAI Auditing Standard Committee, 2010a.

_____. **ISSAI 3000**: implementation guidelines for performance auditing: standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience. Stockholm: INTOSAI Auditing Standard Committee, 2004.

_____. **ISSAI 4000**: general introduction to guidelines on compliance audit. Stockholm: INTOSAI Auditing Standard Committee, 2010b.

ISAKSSON, Ann-Sofie; BIGSTEN, Arne. Institution building with limited resources: establishing a supreme audit institution in Rwanda. **World Development**, v. 40, n. 9, p. 1870-1881, 2012.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

JUDGE, William Q.; MCNATT, D. Brian; XU, Weichu. The antecedents and effects of national corruption: a meta-analysis. **Journal of World Business**, v. 46, p. 93-103, 2011.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart. Governance and growth: causality which way? **Work Paper**. Washington, DC: World Bank Institute, 2003.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. The Worldwide Governance Indicators Project: answering the Critics. **Policy Research Working Paper**, n. 4149. Washington, DC: The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, 2007.

_____. The Worldwide Governance Indicators: methodology and analytical issues. **Policy Research Working Paper**, n. 5430. Washington, DC: The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, 2010.

KAYRAK, Musa. Evolving challenges for supreme audit institutions in struggling with corruption. **Journal of Financial Crime**, v. 15, n. 1, p. 60-70, 2008.

KEEFER, Philip. What does political economy tell us about economic development, and vice versa? **Working Paper** n. 3250. Washington, DC: World Bank Policy Research, 2004.

KEEFER, Philip; KNACK, Stephen. Why don't poor countries catch up? A cross-national test of an institutional explanation. **Economic Inquiry**, v. 35, p. 590-602, 1997.

KELLNER, Wilhelm. Supreme Audit Institutions and their role in fighting corruption In: GABRIEL, Lara M.; STAPENHURST, Rick; THOMAS, Mary (Ed.). **The role of bilateral donors in fighting corruption**. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2001, p. 167-178.

KHAN, M Adil; CHOWDHURY, Numayr. Public accountability in differing governance situations: challenges and options. **The Asia Pacific Journal of Public Administration**, v. 30, n. 1, p. 15-28, 2008.

KIEH, George Klay. The state and political instability in Africa. **Journal of Developing Societies**, v. 25, p. 1, p. 1-25, 2009.

KNACK, Stephen . **Governance and growth**: measurement and evidence. In: Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Growth. Washington D.C.: USAID and IRIS, 2002.

KOSMO, Jorgen. Strengthening the capacity of Supreme Audit Institutions. **GREAT Insights**, v.1, n. 3, p. 1-3, 2012.

KRUEGER, Anne O. The political economy of the rent-seeking society. **The American Economic Review**, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.

LA PORTA, Rafael; et al. The quality of government. **The Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 15, n. 1, p. 222-279, 1999.

LAVIELLE, Briseida; PÉREZ, Mariana; HOFBAUER, Helena. **Latin American index of budgetary transparency 2003**. Washington D.C.: Center of Budget and Policy Priorities, International Budget, 2003.

LEVY, Brian. Governance and economic development in Africa: meeting the challenge of capacity building. In: LEVY, Brian; KPUNDEH, Sahr (Ed.). **Building state capacity in Africa: new approaches, emerging lessons**. Washington, D.C.: World Bank Institute, 2004.

LIENERT, Ian. **Choosing a Budget Management System: the case of Rwanda**. IMF Working Paper. Washington, DC.: International Monetary Fund, 2004.

LIU, Jin; LIN, Bin. Government auditing and corruption control: evidence from China's provincial panel data. **China Journal of Accounting Research**, v. 5, p. 163-186, 2012.

LOWENSOHN, Suzanne et al. Auditor specialization, perceived audit quality, and audit fees in the local government audit market. **Journal of Accounting and Public Policy**, v. 26, n. 6, p. 705-732, 2007.

MARROCO, João. **Análise de estatística aplicada: com utilização SPSS**. 3ª ed. Lisboa: Edições Silabo, 2007.

MBAKU, John Mukum. Bureaucratic corruption in Africa: the futility of cleanups. **Cato Journal**, v. 16, n. 1, p. 99-118, 1996.

_____. **Corruption in Africa: causes, consequences and cleanups**. Lanham: Lexington Books, 2007.

_____. Corruption cleanups in Africa: lessons from public choice theory. **Journal of Asian and African Studies**, v. 43, n. 4, p. 427-456, 2008.

MCNICOLL, Geoffrey. Population and development: an introductory view. **Population Council Working Paper**, n. 174, 2003.

MELO, Marcus André. **O Controle Externo na América Latina**. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2007.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MORIN, Danielle. Welcome to the court. **International Review of Administrative Sciences**, v. 76, n. 1, p. 25-46, 2010.

_____. Serving as magistrate at the French Cour des Comptes: navigating between tradition and modernity. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 24, n. 6, p. 718-750, 2011.

NDULU, Benno J.; O'CONNELL, Stephen A. Governance and growth in Sub-Saharan Africa. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 13, n. 3, p. 41-66, 1999.

OCAG – Office of the Controller and Auditor General. Annual general report of the Controller and Auditor General on the Audit of the Financial Statements of the Central Government for the year ended 30th June, 2012. 2013

OLIVIERI, Cecília; et al. The democratic control over public management in Brazil: construction of control institutions. In: IPSA-ECPR joint conference, **Whatever Happened to North-South?** São Paulo, 2011.

OLKEN, Benjamin A. Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia. **Journal of Political Economy**, v. 115, n. 2, p. 200–249, 2007.

OWOYE, Oluwole; BISSESSAR, Nicole. Bad governance and corruption in Africa: symptoms of leadership and institutional failure. In: International Conference on Democratic Governance, **Challenges in Africa and Asia**. Philadelphia, 2012.

PÁDUA, Elisabete Matalo Marchesini de. **Metodologia da Pesquisa**: abordagem teórico-prática. 13a ed. Campinas: Papirus, 2007.

PERSSON, David. **Corruption**: the erosion of African economic standards. 2005. 30 f. Thesis (Master in Economics) – Jönköping International Business School, Jönköping University, Jönköping, 2005.

POLLITT, Christopher; SUMMA, Hikka. Performance Audit and Public Management Reform. In: POLLITT, Christopher et al. (Ed.) **Performance or Compliance?** Performance audit and public management in five country. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 1-10.

POPE, Jeremy (Ed.). **Transparency International source book**. Berlin: Transparency International, 1996.

POWER, Michael. **The Audit Society**: rituals of verification. New York: Oxford University Press, 1997.

_____. Evaluating the Audit Explosion. **Law & Policy**, v. 25, n. 3, p. 185-202, 2003

RAI, I Gusti A. The Role of Indonesia's Supreme Audit Institution (SAI) in improving good national governance and control. In: **Accounting at the Top 2008 Conference**, Darwin, jun., 2009.

RAVALLION, Martin. Troubling tradeoffs in the human development index. **Journal of Development Economics**, v. 99, n. 2, p. 201-209, 2012.

RIBEIRO, Renato Jorge B. **O controle externo federal no Brasil**: uma análise do modelo de gestão frente às demandas do sistema sócio político. 2002. 232 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

ROESCH, Sylvia M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SAI DEVELOPMENT. **Database:** Support to the Auditor General (Eritrea). Disponível em: <http://www.saidevelopment.org/Lists/Database/DispForm.aspx?ID=273>. Acesso em: 20 de mar. de 2013.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**. v. 1, n. 1, jul. 2009.

SANTISO, Carlos. **Auditing for accountability?** Political economy of government auditing and budget oversight in emerging economies. 2006. 429 f. Thesis (Philosophy Doctor in Advanced International Studies) – School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington, DC, 2007.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. **Lei n.º 6/1999, sobre emolumentos a cobrar pelo Tribunal de Contas de São Tomé e Príncipe**. Publicada em 8 de maio de 1999a.

_____. **Lei n.º 3/1999, aprova a Lei Orgânica do Tribunal de Contas**. Publicado no Diário da República n.º 7, em 20 de agosto de 1999b.

_____. **Lei n.º 1/2002, altera o Artigo 9º da Lei nº 3/99 – Lei orgânica de Tribunal de Contas**. Publicada em 10 de dezembro de 2002.

_____. **Lei n.º 8/2009, aprova o Regulamento de Licitações e Contratações Públicas**. Publicada em 26 de agosto de 2009.

SCHELKER, Mark. The influence of auditor term length and term limits on US state general obligation bond ratings. **Public Choice**, v. 150, p. 27-49, 2012.

SEIBERT, Gerhard. Democracia e corrupção: o caso de São Tomé e Príncipe. In: CENTENO, Rui (Org.); GONÇALVES, António C. **Actas do VI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais: as ciências sociais nos espaços de língua portuguesa, balanços e desafios**. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2002, p. 67-71.

SERRA, António M. de Almeida. **A "iniciativa" relativa à Dívida dos Países Pobres Fortemente Endividados" (HIPC-Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative)**. Lisboa, 1998. Apostila do Curso de Políticas Económicas de Desenvolvimento – Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional do Instituto Superior de Economia e Gestão - Universidade Técnica de Lisboa.

SIQUEIRA, Bernardo Rocha. O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje. In: Brasil. Tribunal de Contas da União (Org.). **Prêmio Serzedello Corrêa 1998: monografias vencedoras**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SOUZA, Marcos Cesar Barbosa de. **Dimensões e perspectivas aplicáveis ao controle da administração pública federal após o advento de novas concepções e agentes institucionais de controle, em face do conceito constitucional do controle externo, exercido pelo congresso nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União**. 2009. 137 f. Monografia (Especialização em Direito Público) – Centro de Pós-Graduação em Direito, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2009.

STREIM, Hannes. Agency problems in the legal political system and supreme audit institutions. **European Journal of Law and Economics**, v. 1, p. 177-191, 1994.

TCSTP – TRIBUNAL DE CONTAS DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. **Relatório de atividades, 2010**. São Tomé: TCSTP, mai, 2011.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruptions perceptions index**. Disponível em: <http://www.transparency.org/publications/publications>. Acesso em: 19 de mar. 2012.

TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. **Journal of Public Economics**, v. 76, p. 399-457, 2000.

TRIVINOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Democracy in Latin America: towards a citizen's democracy**. New York: UNDP, 2004.

_____. **Human Development Report 2011**. Sustainability and Equity: a better future for all. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Complete.pdf. Acesso em: 28 de set. de 2012.

VOA – VOICE OF AMERICA. **Tribunal de Contas versus Governo são-tomense**. Disponível em: <http://www.voaportugues.com/audio/Audio/139686.html>. Acesso em: 11 de mar. de 2013.

WANG, Vibeke; RAKNER, Lise. The accountability function of Supreme Audit Institutions in Malawi, Uganda and Tanzania. **CMI Report**. Bergen: Christian Michelsen Institute, 2005.

WIKIMEDIA. **Subsaharian Africa definition**. Disponível em: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/65/Sub-Saharan_Africa_definition_UN.png. Acesso em: 26 de mai. de 2013.

WOLDEMARIAM, Michael H. **Why rebels collide: factionalism and fragmentation in african insurgencies**. 2011. 290 f. Thesis (Philosophy Doctor in Political Science) – Department of Politics at Princeton University, Princeton, 2011.

WORLD BANK. Features and functions of supreme audit institutions. **Prem Notes #59**. Washington, DC: World Bank, 2001.

_____. **Worldwide governance indicators**. Disponível em: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp. Acesso em: 10 de ago. de 2012.

WYNNE, Andy. The General State Inspectorate – independent or under the executive – how does it compare with the Court of Accounts in Sub-Saharan Africa? **International Journal On Government Financial Management**, v. 11, n. 1, p. 93-130, 2011.

ZHOU, Haiyan. Auditing standards, increased accounting disclosure, and information asymmetry: evidence from an emerging market. **Journal of Accounting and Public Policy**, v. 26, p. 584-620, 2007.