

LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CORRUPCIÓN: UNA ANÁLISIS DE LA IMPORTANCIA DEL CONTROL SOCIAL LOCAL¹

JAMES BATISTA VIEIRA

Universidade Federal da Paraíba

james@ccsa.ufpb.br

Resumo

Este artigo investiga as causas da corrupção por meio da análise dos efeitos do controle social realizado pelos conselhos municipais de políticas públicas. Como evidenciado pela análise de uma amostra aleatória de 960 municípios brasileiros, o bom funcionamento dos quatro principais conselhos municipais (CMS, CME, FUNDEB, CMAS) – responsáveis pelo controle social das políticas públicas de educação, saúde e assistência social -, está associado à baixa ocorrência de improbidades, independentemente auditadas pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União (CGU). Considerando este resultado, o artigo explora as implicações, limites e possibilidades, de aprimorar as estratégias anticorrupção por meio do aperfeiçoamento do controle social das políticas públicas.

Palavras-chave: corrupção; conselhos de políticas públicas; controle social; municípios

¹ Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

Introdução

No Brasil, a história dos conselhos de políticas públicas ganha destaque após o regime militar, com o processo de democratização do Estado brasileiro que tinha como pressuposto o controle do seu aparato pela sociedade civil (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 179). Assim, dentre outras iniciativas, a instituição dos conselhos gestores de políticas públicas permitiria a sociedade civil brasileira participar:

i. do processo de tomada de decisão em conjunto com as demais instituições públicas do Estado;

ii. da fiscalização e controle os gastos públicos, além de promover a avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental (BRESSER-PEREIRA, 2005; CGU, 2010).

Esses mecanismos de exercício do controle social estão presentes tanto no planejamento orçamentário, como na execução das ações governamentais. No primeiro caso, a sociedade tem o direito de participar da elaboração e apreciação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). No segundo caso, a participação ocorre principalmente por meio dos conselhos de políticas públicas, dentre os quais se destacam os conselhos municipais (CAS, CAE, CMS) e nacionais (CDDPH, CONANDA, PROVITA/PROTEGE).

O processo de institucionalização dos conselhos começa nos anos oitenta, na VIII Conferência Nacional de Saúde, que reivindica um Estado mais ativista por parte do movimento sanitarista e uma forma popular de controle público por parte dos movimentos populares. Tal combinação, segundo Leonardo Avritzer (2008, p. 53), culminou com a institucionalização desses mecanismos de variadas configurações institucionais, mas comumente denominados de conselhos de políticas públicas, que passaram a ser o principal instrumento de participação direta dos cidadãos e da sociedade civil na gestão das políticas públicas e programas governamentais (inicialmente na área da saúde).

Em razão de suas prerrogativas, esses conselhos são entendidos no Brasil como um mecanismo de *accountability* essencial para o fortalecimento da democracia e do controle social da gestão pública, aspectos intrinsecamente ligados ao novo modelo de gestão pública baseado na governança democrática (ARATO, 2002; NASCIMENTO, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2005; O'DONNELL, 1998). Em razão disso, como destaca Cornelis Johannes van Stralen et all (2006, p. 623-624), desde a sua institucionalização, muitos estudos descreveram:

i.o perfil socioeconômico e cultural dos conselheiros, discutindo a representatividade, os recursos de que dispõem e as desigualdades entre os segmentos que os compõem (FUKS, 2002; SANTOS et al., 2004; IPEA, 2012);

ii. a falta de capacitação técnica e política dos conselheiros para ocupar espaços de negociação das políticas (CARVALHO, 2001; WESTPHAL, 1995);

iii. o papel de aprendizagem da cidadania nos conselhos (BENEVIDES, 1993; GOULART, 1993; OLIVEIRA, 1996);

iv. a importância dos conselhos para o desenvolvimento do capital social (LABRA; FIGUEIREDO, J., 2002);

v. os obstáculos interpostos pelos gestores à efetiva participação dos conselheiros - como a falta de transparência na apresentação de relatórios, o uso de linguagem demasiadamente técnica, a falta de infraestrutura para o funcionamento do conselho, etc. (COUTINHO, 1996; FONSECA, 2000; SILVA, 1996).

No entanto, a despeito dessa série de estudos, a literatura nacional ainda não dispunha de dados que permitissem analisar a possível associação entre o bom funcionamento dos conselhos de políticas públicas e a ocorrência de improbidades. Com este intuito foi realizado um estudo a partir de uma amostra aleatória de 960 municípios brasileiros, independentemente auditados pelo Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União (CGU).

Metodologia

A pesquisa analisou as informações referentes a todos os municípios aleatoriamente selecionados entre a 20ª e a 35ª operação de sorteios (entre os anos de 2006 e 2011) do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos— período que compreende todos os dados compilados e disponibilizados publicamente pela Controladoria-Geral da União. Isso representa um conjunto de 960 casos, municípios brasileiros sorteados ao longo de um período de seis anos.

Tabela 1. Número de municípios sorteados

Ano	Número de municípios sorteados
2006	180
2007	180
2008	120

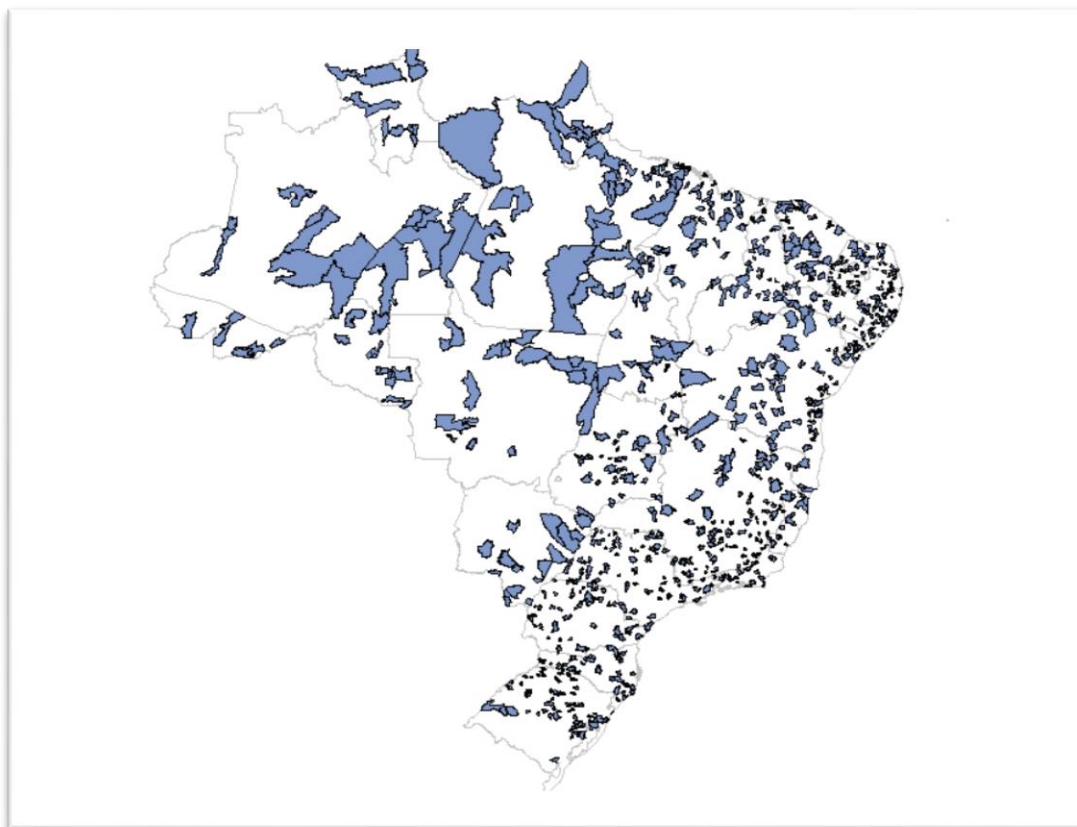
2009	180
2010	180
2011	120
Total	960

Fonte: (CGU, 2012)

Esse conjunto abarca aproximadamente 15% dos municípios brasileiros. Os estados com o maior e o menor número de municípios auditados nesse período foram, respectivamente, o Amapá (com 37% de municípios) e Santa Catarina (com 11% de municípios). Do total de 960 municípios, 111 são da região norte (12% da amostra e 24,6% da população), 384 da região nordeste (40% da amostra e 21,5% da população), 78 da região centro-oeste (8% da amostra e 17% da população), 231 da região sudeste (24% da amostra e 14% da população) e 156 municípios da região sul (16% da amostra e 13% da população).

Além disso, 664 casos (69% da amostra) são considerados pequenos municípios (até 20.000 habitantes) e 296 casos (31% da amostra) são municípios de porte médio (entre 20.001 e 500.000 habitantes). Segundo os dados do IBGE (2011), essa população de municípios brasileiros, de até 500.000 habitantes, corresponde a 99,3% do total. Sobre o processo de amostragem, vale destacar que esse conjunto de municípios representa uma amostra aleatória probabilística da população brasileira de municípios, porém seus parâmetros não podem ser adequadamente determinados, pois desconhecemos os valores da variável de interesse na população e o erro máximo considerado para essa variável. A distribuição geográfica dos municípios foi descrita pela figura (1), onde é possível observar que os casos estão homogeneamente distribuídos por todo o território nacional.

FIGURA 1. Distribuição geográfica dos casos



Fonte: (CGU, 2012)

Variável resposta: improbidades

No que tange às unidades de observação, vale destacar que foram analisadas todas as constatações descritas nos relatórios de fiscalização, cuja classificação foi realizada pelos próprios analistas de finanças e controle da Controladoria-Geral da União. Ao total, foram considerados 67.194 registros, classificados em: informações e comentários, falhas formais, falhas médias e falhas graves (CGU, 2010a).

A classificação da Controladoria-Geral da União (2010a) utilizou os seguintes critérios:

- a. Informações & comentários (I&C): são o registro sobre as normalidades da gestão, sobre os fatos ou contextualizações relevantes para o entendimento de determinado aspecto da administração ou ainda sobre impactos positivos, ganhos de desempenho e/ou qualidade nas operações de uma unidade, tais como melhorias (implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional, ou especificamente operacional, vinculadas à missão institucional de uma unidade, que resultem em ganhos, claramente identificados,

- de desempenho e/ou de qualidade) e economias (implantação e/ou implementação de alterações de caráter organizacional, ou operacional, vinculadas à missão institucional de uma unidade, que redundem em ganhos financeiros, obrigatoriamente mensuráveis). Os registros do tipo "informação" não contêm recomendação;
- b. Falhas formais: erros pontuais que pela baixa materialidade e relevância não têm desdobramentos que impactam a gestão de um programa ou ação governamental. Têm normalmente origem no descumprimento de normativos, em consequência de atos involuntários ou omissões, que não comprometem (não impactam) o desempenho do programa ou da unidade;
 - c. Falhas médias: são as situações indesejáveis que, apesar de comprometerem (impactarem) o desempenho do programa ou da unidade, não se enquadram nas ocorrências da falha grave. São decorrentes de atos ou de omissões em desacordo com os parâmetros de legalidade, eficiência, economicidade, efetividade ou qualidade, resultantes de fragilidades operacionais, dos normativos internos ou de insuficiência de informações gerenciais;
 - d. Falhas graves: são as situações indesejáveis que comprometem (impactam) significativamente o desempenho do programa ou da unidade, nas quais há a caracterização de uma das seguintes ocorrências:
 - I - prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração a Norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, que tenham potencialidade para causar prejuízo ao erário ou configurem grave desvio relativamente aos princípios a que está submetida à Administração Pública;
 - II - dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; e
 - III - desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Inclui-se ainda como falha grave o descumprimento de normativos relativos à Administração Pública que normalmente já indicam a gravidade de tais atos e dispõem sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos responsáveis, dentre as quais se destaca a omissão no dever de prestar contas (CGU, 2010a).

De um total de 67.194 registros de falhas, realizados entre a 20ª e a 35ª operação de sorteios – municípios incluídos na amostra -, verificou-se que: 621 (0,9%) são

informações, 4.339 (6,5%) são falhas formais, 53.430 (70%) são falhas médias e 8.804 (13%) são falhas graves.

A análise descritiva constatou-se que:

- 772 municípios apresentam falhas formais - (80% da amostra);
- 960 municípios apresentam falhas médias – (100% da amostra);
- 782 municípios apresentam falhas graves – (81,5% da amostra).

A análise exploratória, descrita na tabela (2), evidencia que a distribuição da contagem das falhas não é uma distribuição normal - aspecto confirmado pelos testes Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk, descritos na tabela (3) do apêndice. Isso ocorre porque existe uma grande concentração de municípios com valores iguais a zero, ou próximos à zero - municípios sem qualquer constatação de falhas.

Tabela 2. Estatísticas descritivas dos registros de falhas

	N	Média	Desvio- padrão	Variância	Assimetria	Curtose
Formais*	960	4,52	5,71	32,63	2,76	10,65
Médias*	960	55,66	30,96	958,87	1,74	5,40
Graves*	960	9,17	12,36	152,88	2,40	7,56

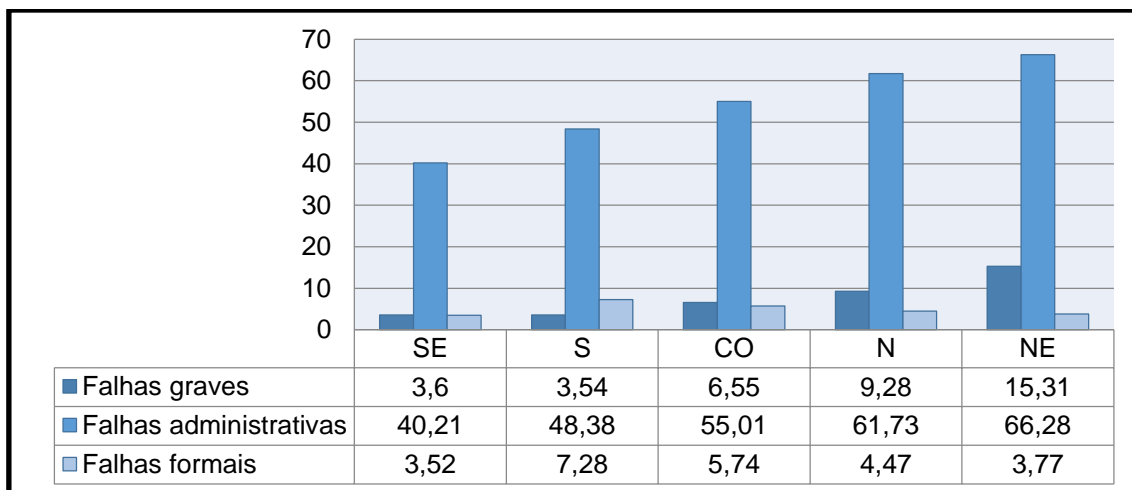
* Kolmogorov-Smirnov ($p < .001$) e Shapiro-Wilk ($p < .001$)

Fonte: (CGU, 2012)

Variáveis de controle: regiões político-administrativas e porte

A frequência média de ocorrência dessas falhas, por região político-administrativa do país, é descrita no gráfico (1).

GRÁFICO 1. A Frequência média de falhas por região



Fonte: (CGU, 2012; IBGE, 2012)

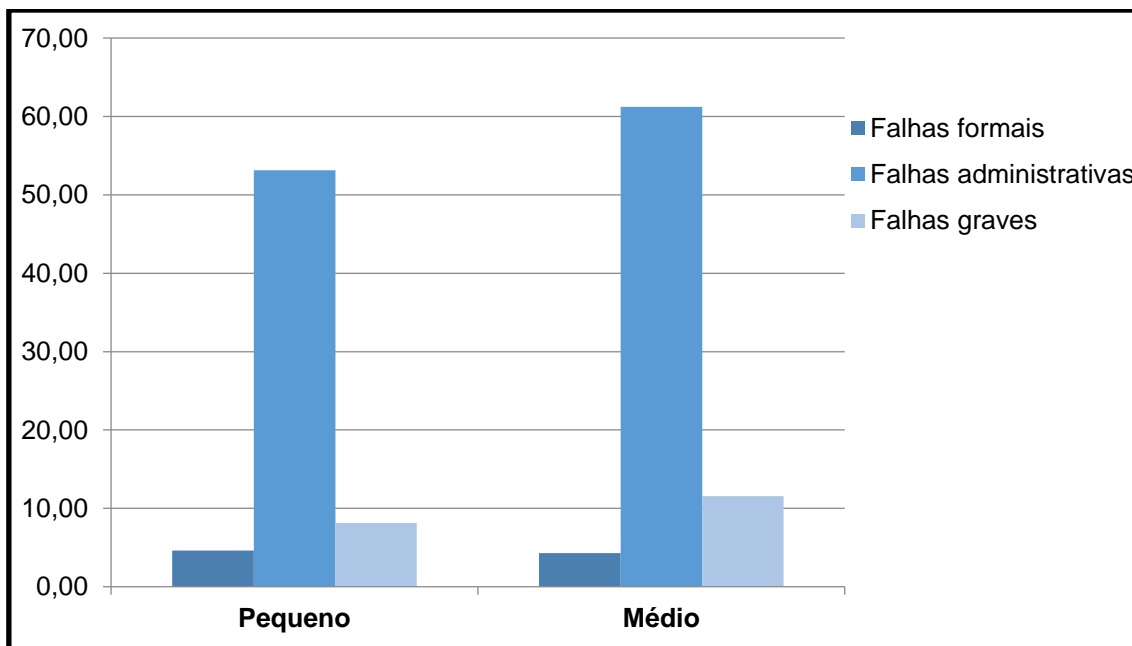
Os resultados do teste de análise de variância (ANOVA), descritos nas tabelas (4 e 5), revelaram os seguintes resultados:

- falhas graves, $F(4,955) = 54,19$, $p < .001$, $\omega = .1814$;
- falhas administrativas, $F(4,955) = 32,73$, $p < .001$, $\omega = .1167$;
- falhas formais, $F(4,955) = 14,19$, $p < .001$, $\omega = .0521$.

Os resultados demonstram que, a despeito do efeito ser significativo ($p < .001$) em todos os testes, o tamanho do efeito, representado por ($\omega < .1$), é ínfimo para as falhas formais e pequeno ($.100 < \omega < .300$), para as falhas administrativas e graves; razão pela qual essa variação, causada pelas regiões político-administrativas do país, podem ser considerada como variável de controle nos modelos que fizerem uso das falhas administrativas e graves.

A frequência média de ocorrência dos indicadores, de acordo com o porte do município classificado pela Controladoria-Geral da União - pequeno (até 20.000 habitantes) ou médio (entre 20.001 e 500.000 habitantes) -, é descrita no gráfico (2).

GRAFICO 2. Frequência média por porte do município.



Fonte: (CGU, 2012; IBGE, 2012)

Os resultados do teste de Mann-Whitney (método de Monte Carlo), descritos na tabela (6 e 7) do apêndice, revelaram os seguintes resultados:

- falhas formais: a média dos municípios pequenos (Mdn=491) é significativamente diferente dos municípios de porte médio (Mdn=456,7), $U=91249,5$, $z = -1,784$, $p < .05$, $r = -.057$;
- falhas administrativas: a média dos municípios pequenos (Mdn=459,8) é significativamente diferente dos municípios de porte médio (Mdn=526,8), $U=84567,5$, $z = -3,455$, $p < .001$, $r = -.111$;
- falhas graves: a média dos municípios pequenos (Mdn=459,0) é significativamente diferente dos municípios de porte médio (Mdn=528,6), $U=84035,5$, $z = -3,605$, $p < .001$, $r = -.116$.

Além disso, os resultados demonstram que, a despeito do efeito ser significativo ($p < .05$), o tamanho do efeito, representado por ($r < .1$), é ínfimo para as falhas formais e pequeno ($.100 < r < .300$), para as falhas administrativas e graves; razão pela qual essa variação, causada pelo porte dos municípios, pode ser considerada como variável de controle nos modelos que fizerem uso das falhas administrativas e graves.

Variável explicativa:

A principal variável explicativa do modelo a ser testado é o adequado funcionamento dos quatro principais conselhos municipais de políticas públicas: o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho Municipal de Saúde (CMS), o Conselho do Fundo de Educação Básica (FUNDEB) e do Conselho de Assistência Social (CAS). O quadro (2), descreve as principais características destes conselhos.

Quadro 1. Conselhos de controle social nos municípios

Conselho Municipal de Saúde	
Atividades previstas	Origem dos representantes
Controla o dinheiro destinado à saúde.	Prefeitura;
Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais.	Usuário do SUS; Profissionais de saúde; Prestadores de serviços de saúde.
Participa da elaboração das metas para a saúde.	
Controla a execução das ações na saúde.	
Conselho de Alimentação Escolar	
Atividades previstas	Origem dos representantes
Controla o dinheiro para a merenda (partes federal e municipal)	Prefeitura; Câmara Municipal;
Verifica se o que a prefeitura comprou está chegando às escolas.	Professores; Pais de alunos;
Analisa a qualidade da merenda comprada.	Sindicatos ou associação rural.
Examina se os alimentos estão bem guardados e conservados.	
Conselho do Fundo da Educação Básica (FUNDEB)	
Atividades previstas	Origem dos representantes
Acompanha e controla a aplicação dos recursos. (60% dos recursos é destinada ao pagamento dos professores que	Prefeitura; Professores; Diretores das escolas públicas;

lecionam no ensino fundamental). Supervisiona anualmente o Censo da Educação. Controla a aplicação dos recursos do Programa de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e do Programa Recomeço (Educação de Jovens e Adultos) e comunica ao FNDE a ocorrência de irregularidades.	Servidores técnico-administrativos; Pais e alunos; Estudantes; Conselho Municipal de Educação; Conselho Tutelar.
Conselho de Assistência Social	
Atividades previstas	Origem dos representantes
Acompanha a chegada do dinheiro e a aplicação da verba para os programas de assistência social (programas voltados para as crianças (creches), idosos e portadores de deficiências físicas). O conselho aprova o plano de assistência social realizado pela prefeitura.	Prefeitura; Entidades de assistência social (creches, associações de apoio e comunitárias)

Fonte: Controladoria-Geral da União (2010b)

O indicador de controle social foi construído a partir da análise da composição e atuação dos referidos conselhos. Assim, caso os quatro conselhos estejam adequadamente compostos e atuantes, segundo a auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União foi atribuído o valor zero ao indicador. Assim, para cada conselho municipal com deficiência na composição ou na atuação foi acrescido um ponto ao indicador, até o limite de quatro – situação em que nenhum dos conselhos municipais estaria funcionando adequadamente.

Técnica de análise: Modelos Lineares Generalizados

De acordo com as estatísticas descritivas apresentadas na tabela (2), a distribuição empírica das variáveis resposta são assimétricas; logo, as técnicas de regressão convencionais (testes estatísticos paramétricos) não poderiam ser adequadamente utilizadas para análise destes dados. A análise exige testes robustos ou não paramétricos (*assumptions-free*), razão pela qual os resultados obtidos por *Ciro Biderman* e *George*

Avelino (2010; 2011), Marcos Felipe Mendes Lopes (2011) e James Batista Vieira (2009) merecem uma reavaliação.

Com o intuito de construir evidências estatisticamente robustas, foi utilizada uma técnica estatística de análise de dados denominada de Modelos Lineares Generalizados (MLG), em que a estimação dos modelos permite a utilização de variáveis resposta que seguem um comportamento não normal. Nos modelos lineares generalizados, presume-se que a distribuição gerada para cada saída da variável a ser explicada (Y) assume alguma das formas particulares da família exponencial - uma ampla família de distribuições que possuem características comuns em sua forma analítica (DEMÉTRIO, 2002; DOBSON, 2001).

Sendo assim, um modelo desse tipo deve conter três elementos:

1. a variável resposta (Y) pertencente à distribuição de probabilidade da família exponencial;
2. o preditor linear:

$$\eta = X\beta \quad \text{Equação 1}$$

3. a função de ligação:

$$E(Y) = \mu = g^{-1}(\eta) \quad \text{Equação 2}$$

Definidos esses três elementos, segue-se o procedimento iterativo até a convergência. Nesse processo:

1. Definem-se as estimativas iniciais de η e μ ;
2. Encontra-se a variável dependente ajustada e os pesos;
3. Finalmente, estima-se β considerando os pesos e a variável dependente ajustada.²

Para todos os modelos, o indicador de improbidade foi a contagem de ocorrências de falhas graves por município e o valor desse indicador foi controlado pelo “número de objetos” submetidos à fiscalização, valor representado pelo número de ordens de serviço expedidas, por município, em cada operação de sorteio, pela sede da Controladoria-Geral da União em Brasília. Assim, como o número de objetos auditados por município também é variável (cidades com valores idênticos para os preditores podem ter valores para y_i diferentes, o que levaria a um problema conhecido como superdispersão

² Para tanto foi utilizada a ferramenta estatística SAS/STAT, cujo emprego reforça a confiabilidade das estimativas encontradas.

(*overdispersion*), implicando em erros padrões subestimados - inflação do erro tipo I), os modelos apresentados a seguir utilizarão a variável “Objetos” como *offset* com o objetivo de tornar comparáveis as contagens de ocorrências graves de improbidades nos diversos municípios brasileiros em estudo.³

Por fim, vale destacar que o indicador de improbidades, incorporado à técnica dos Modelos Lineares Generalizados, apresenta vantagens sobre os demais indicadores objetivos existentes, pois:

1. ao controlar o número de falhas pelo número de OS expedidas para o município, o indicador se aproxima do conceito de improbidade contratual. Ou seja, o modelo considera a ocorrência de improbidades ligadas a um determinado número de “contratos auditados” (as ordens de serviço);
2. enfatiza o número de falhas por contrato (podendo indicar mais de um tipo de falha por OS), ao invés de contar o número de ordens de serviço com falhas (impedindo o registro de mais de uma ocorrência de falha por OS).⁴

Por essas razões, o indicador de improbidade grave proposto (a contagem de ocorrências de falhas graves, controlada pelo número de ordens de serviço expedidas por município) assume valores aproximados (*proxies*) bastante confiáveis das improbidades.

Devido à forma assimétrica que se distribui a variável resposta, um aspecto observado pela análise exploratória, a distribuição *Poisson* foi utilizada para modelar o erro (com a função de ligação padrão, log). Foi testado o seguinte modelo:

$$\ln(y_i) = \beta_0 + \beta_1 \text{Consoc}_i + \beta_2 \text{REGIAO}_{ij} + \beta_3 \text{PORTE}_i + \log(\text{OS}_i) + \epsilon_i \quad \text{Equação}$$

3

³ A superdispersão presente nos modelos lineares simples apresentados a seguir fica evidenciada pela razão Deviance/GL distante do valor 1 esperado (o valor *scaled deviance* médio desses modelos é de 8.9). Por essa razão indica-se a utilização, sempre que possível, de modelos lineares múltiplos, apesar de esse critério estar baseado unicamente em resultados assintóticos; razão pela qual, em geral, os modelos a seguir evidenciam resultados satisfatórios.

⁴ Cláudio Ferraz e Frederico Finan (2011), Ciro Biderman, George Avelino (2010) e Marcos Felipe Mendes Lopes (2011, p. 34) adotam a posição contrária e utilizam a OS como sua unidade de análise – ao contrário do autor que utiliza as improbidades contratuais (controladas pelo número de OS). A primeira opção não permite descrever a ocorrência de mais de uma falha por OS, restringindo o valor da intensidade com que a frequência dessas falhas pode se expressar a 1 por OS. Desta maneira, não permite registrar a ocorrência de “direcionamento de licitação” associada a “utilização de notas frias”, dentro de uma mesma OS, por exemplo.

onde, $\ln(y_i)$ = logaritmo natural do número de ocorrências de improbidades do i -ésimo município, β_0 = constante do modelo, $\beta_1 \mathbf{Cansoc}_i$ = indicador proxy de controle social do i -ésimo município, $\beta_2 \mathbf{REGIÃO}_j$ = variável dummy que indica a região política-administrativa do i -ésimo município, $\beta_3 \mathbf{PORTE}$ = variável dicotômica que indica o porte do i -ésimo município (0 = pequeno ou 1 = médio), $\log(\mathbf{OS}_i)$ = variável offset que indica o número ordens de serviço expedidas para o i -ésimo município, ϵ_i = erro.

Resultados

Com base nos resultados descritos nas tabelas (8 e 9) do apêndice, é possível afirmar que a variável explicativa e as variáveis de controle (regiões político-administrativas e porte dos municípios) estão associadas ao indicador de ocorrência de improbidades graves, na forma do modelo descrito a seguir:

$$\log(\mathbf{GRAVE}) = -2.3002 + 0.5027 * \mathbf{CO}_i + 1.2411 * \mathbf{NE}_i + 0.8148 * \mathbf{N}_i + 0.0959 * \mathbf{SE}_i - 0.0217 * \mathbf{CS}_1 + 0.2858 * \mathbf{CS}_2 + 0.5125 * \mathbf{CS}_3 + 0.9578 * \mathbf{CS}_4 + 0.3455 * \mathbf{PORTE}_i + \epsilon_i$$

Equação 4

Tabela 10. Taxa de mudança no número de improbidades graves

CONSELHOS	Taxa de mudança no número de improbidades graves para a razão: $\mathbf{Nível}_i / \mathbf{Nível}_{0,00}$	Wald 95% Intervalo de Confiança	
2.00	1.3308	1.0555	1.6780
3.00	1.6695	1.3203	2.1109
4.00	2.6059	2.0016	3.3927

Fonte: (CGU, 2012; IBGE, 2012)

De acordo com a equação (4), o $\log(\mathbf{GRAVE})$ do i -ésimo município pode ser descrito pelo indicador de controle social deste município, com variações significativas, de acordo com a sua correspondente região político-administrativa e o porte do município. De acordo com a tabela (10), fazendo o *anti log* da estimativa, é possível verificar que:

- i. municípios com deficiência em 2 conselhos têm, em média, 33,08% mais improbidades que os municípios sem qualquer problema;

- ii. municípios com deficiência em 3 conselhos têm, em média, 66,95% mais improbidades que os municípios sem qualquer problema;
- iii. municípios com deficiência em 4 conselhos têm, em média, 160,59% mais improbidades que os municípios sem qualquer problema.

Além disso, segundo a tabela (11), em comparação com a região sul do país, a ocorrência do mesmo número de improbidades provoca um impacto menor no indicador de improbidades graves dos municípios de médio porte das regiões norte e nordeste do país.

Tabela 11. Impacto das variáveis de controle

Dimensão	Impacto do controle social
Norte	+129,33% **
Nordeste	+345,94%
Centro-Oeste	+81,30% *
Sudeste	n/s
Porte médio	+26,57% ***

* diferença estatisticamente significativa ($p < .001$), base região sul.

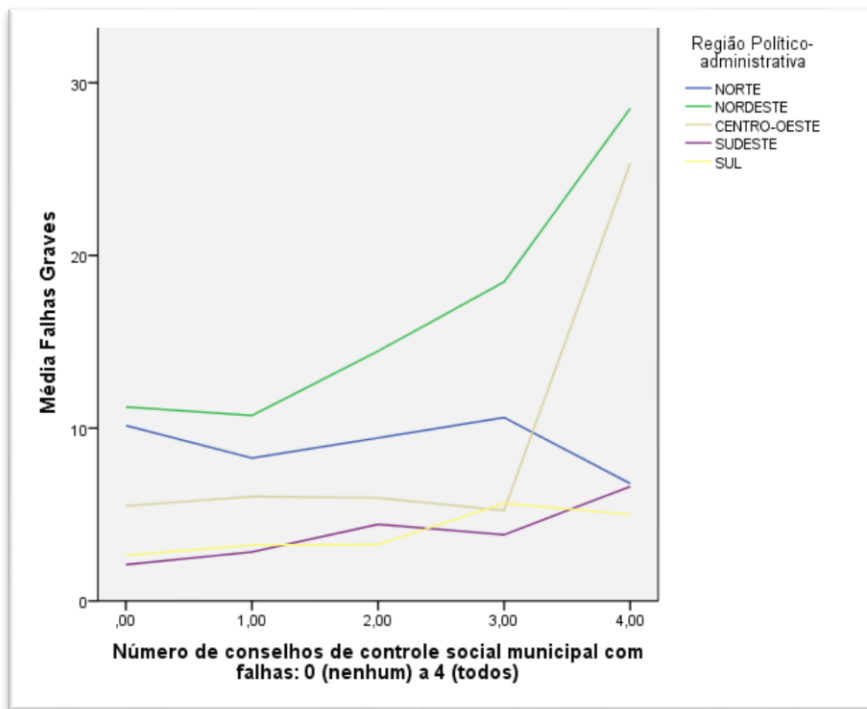
** diferença estatisticamente significativa ($p < .050$), base região sul.

*** diferença estatisticamente significativa ($p < .050$), base pequeno porte.

Fonte: (CGU, 2012; IBGE, 2012)

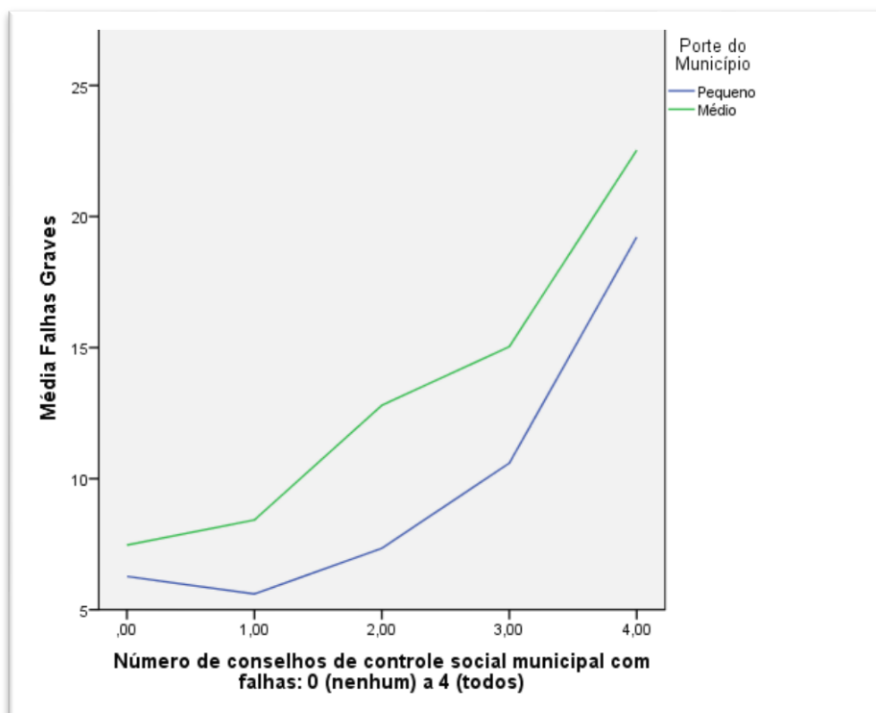
As figuras a seguir descrevem a distribuição média das falhas graves municipais de acordo com a variável explicativa, classificadas de acordo com as regiões político-administrativas do país (2) e o porte do município (3).

Figura 2. Distribuição das falhas graves por região



Fonte: (CGU, 2012; IBGE, 2012)

Figura 3. Distribuição das falhas graves por porte



Fonte: (CGU, 2012; IBGE, 2012)

Considerações Finais

Primeiro, é preciso destacar que o estudo evidencia que as improbidades municipais relacionadas à aplicação dos recursos públicos federais estão distribuídas de maneira desigual entre as regiões político-administrativas do país – concentrando-se particularmente na região nordeste. A partir desse dado, foi possível evidenciar que uma das principais estratégias de prevenção e combate às improbidades, a atuação dos conselhos de controle social das políticas públicas, não é só uma medida importante para a redução das improbidades em todo o país; como sua eficácia parece particularmente maior exatamente nesta região, onde a ocorrência média de improbidades é superior, se comparada às demais regiões.

Por fim, o estudo destaca que, para além dos modelos tradicionais de governança das políticas públicas, existe uma perspectiva normativa da governança que é tradicionalmente apresentada sob o ponto de vista das práticas de boa governança (boa governança). Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento:

Good governance is, among other things, participatory, transparent and accountable. It is also effective and equitable. And it promotes the rule of law. Good governance ensures that political, social and economic priorities are based on broad consensus in society and that the voices of the poorest and the most vulnerable are heard in decision-making over the allocation of development resources. (UNDP, 2012).

Os mecanismos de governança democrática enfatizam, tal como os modelos da boa governança, a necessidade de promover os princípios da participação, da transparência, do Estado de direito, da responsabilização (*accountability*), da inclusividade, igualdade e orientação para o consenso – valores defendidos abertamente pelo *Open Government Partnership*, o Banco Mundial e outras iniciativas do sistema das Nações Unidas, tais como os objetivos do milênio (V, 24 e 25) (OGP, 2012; UN, 2012; UNDP, 2012; UNHCHR, 2007; WB, 1992).

Os conselhos de políticas públicas são exemplos de mecanismos de governança democrática que não buscam somente mitigar os riscos de oportunismo (improbidade), tais como os demais mecanismos de governança, mas também associar a esse objetivo geral a promoção dos valores de uma sociedade democrática (em especial a transparência e a participação). Por esta razão, faz-se indispensável aprofundar a compreensão da relação existente entre o bom funcionamento dos conselhos de políticas públicas e a baixa ocorrência de improbidades na administração pública municipal

brasileira. De toda forma, é possível especular que este resultado deriva do papel de fortalecimento do controle social que foi historicamente construído por meio dos conselhos municipais de políticas públicas.

Referências Bibliográficas

ARATO, Andrew. 2002. “Representação, soberania popular e accountability”. *Lua Nova* (55-56): 85–103.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro. 2010. “Primeiro relatório de pesquisa. Convênio EAESP/FGV-CGU: A auditoria como instrumento de gestão e de prevenção da corrupção.” São Paulo: FGV.

AVRITZER, Leonardo. 2008. “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.” *Opinião Pública* 41(1): 43–64.

BENEVIDES, Maria V. 1993. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática.

BIDERMAN, Ciro; AVELINO, George. 2011. “Terceiro relatório de pesquisa. Convênio EAESP/FGV-CGU: A auditoria como instrumento de gestão e de prevenção da corrupção.” São Paulo: FGV

BRESSER-PEREIRA, Bresser. 2005. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. São Paulo: FGV Editora.

CARVALHO, Maria C. 2001. “Participação social no Brasil hoje”. In *Figura paterna e ordem social: tutela, autoridade e legitimidades nas sociedades contemporâneas*. Belo Horizonte: Autêntica, p. 171–206.

CGU, Controladoria-Geral da União. 2012. “Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos”. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

- 2010b. “Olho Vivo no Dinheiro Público: Controle Social”. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Arquivos/ControleSocial2012.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2010.
- _____. 2010a. “Ofício nº 6369/2010/SE/CGU-PR. Informações sobre Programas de Fiscalização”. Brasília: CGU.
- COUTINHO, Joana A. 1996. “O Conselho Municipal de Saúde: um estudo da participação popular na cidade de São Paulo (1989-1995)”. Dissertação. PUC.
- DEMÉTRIO, Clarice. 2002. “Modelos Lineares Generalizados em Experimentação Agrônômica”. Disponível em: <<http://www.lce.esalq.usp.br/clarice/Apostila.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2012.
- DOBSON, Annette. 2001. *An Introduction to Generalized Linear Models*. London: Chapman & Hall.
- GOULART, Flávio A. 1993. “Movimentos sociais, cidadania saúde: anotações pertinentes à conjuntura atual”. *Revista Saúde em Debate* 39: 53–75.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. 2012. “Pesquisa de informações básicas municipais (2009)”. Base de Dados. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2012.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2012. “IPEA DATA”. Base de Dados. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2012.
- FONSECA, Délcio F. 2000. “O drama dos novos papéis sociais: um estudo psicossocial da formação de identidade nos representantes dos usuários num Conselho Municipal de Saúde”. Dissertação. PUC.
- FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico. 2011. “Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments”. *American Economic Review* 101: 1274–1311.
- FUKS, Mario. 2002. “Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná”. In *Democracia: Teoria e Prática*, Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 245–272.
- LABRA, Maria E.; FIGUEIREDO, Jorge. 2002. “Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos Conselhos de Saúde”. *Revista Ciência e Saúde Coletiva* 7(3): 537–547.
- LICHAND, Guilherme; LOPES, Marcos Felipe; MEDEIROS, Marcelo. 2011. “The limited power of information: Monitoring and corruption deterrence-evidence from a random-audits program in Brazil”. Mimeo.

- LOPES, Marcos Felipe Mendes. 2011. “Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate”. Fundação Getúlio Vargas.
- MATIAS-PEREIRA, José. 2007. Curso de administração pública. São Paulo: Atlas.
- NASCIMENTO, José L. R. 2010. “A Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: Análise Comparativa entre o controle administrativo e o controle público.”
- OGP. Open Government Partnership. 2012. “About”. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/about>>. Acesso em 10 jun. 2012.
- OLIVEIRA, Francisco J. A. 1996. “Participação social em saúde: as dimensões da cultura”. Revista Saúde em Debate 52: 67–73.
- O’DONNELL, Guillermo. 1998. “Accountability Horizontal e Novas Poliarquias”. Lua Nova 44: 27–52.
- SANTOS, Orlando; RIBEIRO, Luiz; AZEVED, Sérgio. 2004. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan.
- SILVA, Ilse G. 1996. “Conselho Municipal de Saúde: um mecanismo de democratização ou de cooptação?” Dissertação. UFMA.
- UN. United Nations. 2012. “UN Millennium Development Goals”. Disponível em: <www.un.org/millenniumgoals/>. Acesso em: 10 jan. 2012.
- UNDP. United Nations Development Programme. 2012. “Governance for sustainable human development: A UNDP policy document”. Disponível em: <<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>>. Acesso em 10 jan. 2012.
- UNHCHR. United Nations High Commissioner for Human Rights. 2007. “Good governance practices for the protection of human rights”. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2010.
- VAN STRALEN, Cornelis Johannes et al. 2006. “Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul”. Ciência & Saúde Coletiva 11(3): 621–632.
- VIEIRA, James. 2009. “O Fundamento das Improbidades na Administração Pública Brasileira: Uma Análise Exploratória dos Resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da

União.” In 4º Concurso Nacional de Monografias da Controladoria-Geral da União. Brasília: CGU (Presidência da República).

WB. World Bank. 1992. “Governance and Development”. Disponível em: <<http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance>>. Acesso em 11 set. 2011.

WESTPHAL, Márcia F. 1995. “Gestão participativa dos serviços de saúde: pode a educação colaborar na sua concretização?” Revista Saúde em Debate 4(41): 41–45.

Apêndice

TABELA 3. Testes de normalidade

Falhas	Kolmogorov-Smirnov ^a			Shapiro-Wilk		
	Estatística	GL.	Sig.	Estatística	GL.	Sig.
Formais	,214	960	,000	,721	960	,000
Administrativas	,105	960	,000	,882	960	,000
Graves	,229	960	,000	,726	960	,000

a. Lilliefors Significance Correction

Fonte: (CGU, 2012)

TABELA 4. Estatísticas descritivas: falhas por região político-administrativa

Falhas	Região	N	Média	Desvio-Padrão	Erro Padrão	95% Intervalo confiança		Mínimo	Máximo
						Superior	Inferior		
Formais	NORTE	111	4,47	5,582	,530	3,42	5,52	0	42
	NORDESTE	384	3,77	4,221	,215	3,34	4,19	0	29
	CENTRO-OESTE	78	5,74	5,540	,627	4,49	6,99	0	25
	SUDESTE	231	3,52	4,824	,317	2,89	4,14	0	34
	SUL	156	7,28	8,642	,692	5,92	8,65	0	43

	Total	960	4,52	5,713	,184	4,16	4,88	0	43
Administrativas	NORTE	111	61,73	22,442	2,130	57,51	65,95	20	128
	NORDESTE	384	66,28	36,783	1,877	62,59	69,97	6	249
	CENTRO- OESTE	78	55,01	24,941	2,824	49,39	60,64	16	161
	SUDESTE	231	40,21	18,658	1,228	37,79	42,63	5	130
	SUL	156	48,38	26,289	2,105	44,22	52,54	8	183
	Total	960	55,66	30,966	,999	53,69	57,62	5	249
	Graves	NORTE	111	9,28	9,681	,919	7,46	11,10	0
NORDESTE		384	15,31	15,258	,779	13,78	16,84	0	92
CENTRO- OESTE		78	6,55	8,502	,963	4,63	8,47	0	50
SUDESTE		231	3,60	5,593	,368	2,88	4,33	0	38
SUL		156	3,54	6,842	,548	2,46	4,62	0	50
Total		960	9,17	12,364	,399	8,39	9,95	0	92

Fonte: (CGU, 2012; IBGE, 2012)

TABELA 5. Resultados da ANOVA: falhas por região político-administrativa

Falhas		Soma dos quadrados	GL	Média dos quadrados	F	Sig.
Formais	Entre grupos	1756,954	4	439,239	14,199	,000
	Dentro dos grupos	29542,670	955	30,935		
	Total	31299,624	959			
Administrativas	Entre grupos	110869,347	4	27717,337	32,732	,000
	Dentro dos grupos	808693,216	955	846,799		
	Total	919562,563	959			
Graves	Entre grupos	27122,095	4	6780,524	54,192	,000
	Dentro dos grupos	119489,888	955	125,120		
	Total	146611,983	959			

Fonte: (CGU, 2012; IBGE, 2012)

TABELA 6. Estatística Descritiva: falhas por porte do município

Falhas	Porte	N	Média da categoria	Soma das categorias
Formais	Pequeno	664	491,08	326074,50
	Médio	296	456,78	135205,50
	Total	960		
Administrativas	Pequeno	664	459,86	305347,50
	Médio	296	526,80	155932,50
	Total	960		
Graves	Pequeno	664	459,06	304815,50
	Médio	296	528,60	156464,50
	Total	960		

Fonte: (CGU, 2012; IBGE, 2012)

TABELA 7. Resultados do teste Mann-Whitney (método de Monte Carlo): falhas por porte do município^a

			Falhas Formais	Falhas Administrativas	Falhas Graves
Mann-Whitney U			91249,500	84567,500	84035,500
Wilcoxon W			135205,500	305347,500	304815,500
Z			-1,784	-3,455	-3,605
Significância Assintótica (2 extremidades)			,074	,001	,000
Monte Carlo (2 extremidades)	Significância.		,074 ^b	,001 ^b	,001 ^b
	99% Intervalo de confiança	Inferior	,067	,000	,000
		Superior	,081	,001	,001
Monte Carlo (1 extremidade)	Significância.		,039 ^b	,000 ^b	,000 ^b
	99% Intervalo de confiança	Inferior	,034	,000	,000
		Superior	,044	,000	,001

a. Variável de agrupamento: porte do município (pequeno/médio)

b. Baseada em 10.000 resultados amostrados com começo em 118548781.

Fonte: (CGU, 2012; IBGE, 2012)

TABELA 8. Estatísticas do modelo linear generalizado: Controle Social

Parâmetro	GL	Estimativa	Erro Padrão	Wald	95% Intervalo de Confiança	Wald Chi-Quadrado	Pr > ChiQd
Intercepto	1	-2.3002	0.1550	-2.6039	-1.9964	220.27	<.0001
CO	1	0.5027	0.1774	0.1550	0.8505	8.03	0.0046
NE	1	1.2411	0.1292	0.9878	1.4944	92.25	<.0001
N	1	0.8148	0.1528	0.5152	1.1144	28.42	<.0001
SE	1	0.0959	0.1585	-0.2149	0.4066	0.37	0.5454
S	0	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	.	.
Conselhos	0.00	0	0	0	0	.	.
	1.00	-0.0217	0.1228	-0.2625	0.2190	0.03	0.8595
	2.00	0.2858	0.1183	0.0540	0.5176	5.84	0.0157
	3.00	0.5125	0.1197	0.2779	0.7471	18.33	<.0001
	4.00	0.9578	0.1346	0.6939	1.2216	50.62	<.0001
Porte	Médio	0.3455	0.0637	0.2206	0.4705	29.38	<.0001
	Pequeno	0	0	0	0	.	.
Parâmetro de escala	0	2.8788	0.0000	2.8788	2.8788		

Fonte: (CGU, 2012)

TABELA 9. Critérios de adequabilidade do modelo

CRITÉRIOS	GL	VALOR	VALOR/GL
<i>Deviance</i>	950	7873.0339	8.2874
<i>Scaled Deviance</i>	950	950.0000	1.0000
<i>Pearson Chi-Square</i>	950	8978.5754	9.4511
<i>Scaled Pearson X2</i>	950	1083.4002	1.1404
<i>Log Likelihood</i>		1569.4648	
<i>Full Log Likelihood</i>		-650.3240	
AIC		1320.6480	
AICC		1320.8798	
BIC		1369.3173	

Fonte: (CGU, 2012)