



4º Concurso de Monografias da CGU

Controladoria-Geral da União



1º Lugar - Prevenção da Corrupção

Vitor Leal Santana
Brasília - DF

Controle Social e Desempenho da Gestão
Pública: uma análise empírica dos conselhos
locais de saúde e educação

Autor: Vitor Leal Santana

Monografia Premiada com **1º LUGAR** no **4º Concurso de Monografias da CGU** – Edição 2009
Inscrição nº 019U

Resumo:

O objetivo central da monografia é apresentar dados empíricos que contribuam para o entendimento do funcionamento e da efetividade dos conselhos gestores de políticas públicas como canal de controle social dos recursos públicos.

Na primeira parte do trabalho é discutido o marco teórico a partir do qual são pensados e implementados esses mecanismos de participação e de controle social. Em seguida são apresentados os principais argumentos em defesa da ampliação da participação da sociedade no processo decisório de políticas, como forma de aumentar a eficiência operacional e alocativa dos recursos públicos canalizados pelo governo federal para os municípios brasileiros. Nesse sentido, os conselhos são postos como um novo mecanismo de representação de interesses e como importante instrumento de fiscalização e controle.

A pesquisa foi desenvolvida a partir de um banco de dados com informações socioeconômicas e políticas de 233 municípios, espalhados por todos os estados e regiões do país. O desempenho da gestão pública foi avaliado com base em dados obtidos dos relatórios de fiscalização a partir de sorteios realizado pela Controladoria Geral da União desde 2003. Para tanto, foram coletadas as informações sobre os problemas graves e os problemas administrativos observados nas áreas de saúde e educação desses municípios nos anos de 2006 e 2007, do 20º ao 23º sorteio.

Os resultados foram analisados a partir de dois testes estatísticos realizados. Em primeiro lugar, foi aplicado um teste de diferença de médias, tomando problemas graves e problemas administrativos na saúde e na educação como variáveis dependentes e uma série de variáveis independentes relacionadas às características e funções dos conselhos locais de ambas as áreas. Em seguida, foi aplicada uma regressão binomial negativa a partir de um modelo no qual foram mantidos os problemas graves e administrativos como variáveis dependentes e incluídas variáveis institucionais relativas aos conselhos locais de saúde e educação. Além disso, características socioeconômicas dos municípios também foram acomodadas como forma de controlar por causas espúrias os resultados da análise.

Os resultados encontrados corroboram os argumentos em prol da ampliação da participação social no processo de decisão sobre políticas. Isso porque, uma vez que os conselhos gestores, quando têm suas funções deliberativas e de fiscalização em funcionamento, se apresentaram como canais efetivos para a redução da corrupção e de incentivo para uma gestão pública mais eficiente.

Palavras-chave: corrupção, controle social, conselhos de políticas públicas, democracia participativa

Autor: Vitor Leal Santana

Monografia Premiada com **1º LUGAR** no **4º Concurso de Monografias da**

CGU – Edição 2009

Inscrição nº 019U

Sumário

1. Introdução.....	1
2. Democracia, participação e controle social.....	3
3. Os conselhos gestores de políticas públicas.....	9
4. Dados e técnicas de investigação.....	13
5. Resultados.....	18
6. Conclusões.....	26
7. Referências Bibliográficas.....	29
8. Anexo.....	33

1. Introdução

O aperfeiçoamento da democracia no Brasil tem sido orientado principalmente por discursos e propostas que buscam ampliar a descentralização administrativa, com foco em uma maior participação social no processo de decisão sobre políticas (SOUZA, 1992). O direcionamento das ações governamentais vai em direção ao fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade, tendo em vista uma governança mais democrática, com maior fiscalização dos serviços públicos pela população (DAGNINO, 2002, DAGNINO; TATAGIBA, 2007). Na Constituição de 1988, a formação de um arranjo institucional nesses moldes foi definida como uma grande conquista frente a uma cultura política tradicionalmente autoritária, com estruturas administrativas centralizadas e com pouco espaço para a participação da sociedade nos negócios públicos (MOURA; SILVA, 2008).

Nesse contexto, os conselhos de políticas, assim como o orçamento participativo, têm sido considerados um dos principais instrumentos de gestão social das políticas públicas. Frutos da mobilização de grupos sociais organizados dos mais diversos setores da sociedade brasileira, essas instituições estariam se constituindo em espaços importantes para a ampliação do exercício da cidadania e da democracia, e em arenas de formulação, controle e avaliação de políticas públicas. Teoricamente, seriam novos espaços de deliberação, capazes de redefinir ou pelo menos incluir novos mecanismos de representação, para além do que é proposto por teóricos e adeptos do modelo liberal de democracia.

Diversos trabalhos têm analisado aspectos relacionados à articulação e constituição dos conselhos, às formas de funcionamento e suas funções, aos condicionantes da participação social, às relações de poder e à legitimidade, ao perfil socioeconômico e à diversidade dos atores envolvidos (GOHN, 2001; DOMBROWSKI, 2008; CÔRTEZ, 2004, para citar apenas alguns). Porém, pouco tem sido trabalhado empiricamente quanto aos limites e às possibilidades de os conselhos serem realmente instrumentos de melhoria da gestão e do controle das políticas e dos recursos públicos.

Com isso, este trabalho contribui em pelo menos um aspecto para essa discussão. O objetivo é investigar a efetividade dos conselhos locais de educação e saúde como canais de fiscalização e de controle social, tomando como foco a eficiência da gestão dos recursos públicos nessas respectivas áreas. O pressuposto é o de que níveis mais elevados de participação social e de associativismo seriam responsáveis por maior controle social.

A discussão é aberta com a apresentação de uma síntese dos principais argumentos da teoria democrática contemporânea, destacando a contribuição da teoria da democracia participativa para os recentes debates no Brasil sobre a institucionalização dos conselhos locais de políticas públicas. Na seção seguinte, é apresentada a possibilidade de arranjos institucionais participativos fomentarem o controle social, aumentando a efetividade e a eficiência das políticas públicas. Em seguida, são descritos o funcionamento e a estrutura básica dos conselhos gestores, com alguns aportes para o atual estado da pesquisa sobre o tema. Por fim, são apresentados os resultados da análise sobre a efetividade dos conselhos sob uma dimensão específica, a gestão e fiscalização das políticas públicas locais.

2. Democracia, participação e controle social

O debate contemporâneo sobre a democracia tem sido polarizado em torno de alguns pressupostos normativos bem distintos. Por um lado, a democracia é vista como um mercado, no qual as elites políticas competem pelos votos do eleitorado, numa relação distante, haja vista que os eleitores não possuem razoável senso de responsabilidade quanto à escolha de seus representantes (SCHUMPETER, 1984 [1942]) ou não possuem informação suficiente para tal tarefa (DOWNS, 1999 [1958]). A partir de padrões liberais, o paradigma procedimental de democracia defende que a justiça substantiva é passível de ser alcançada por meio de regras formais, como processos de eleições competitivas para a escolha de governantes (SCHUMPETER, 1984 [1942]; DAHL, 1997 [1974]). Segundo essa perspectiva, a equidade do processo seria suficiente para garantir a equidade dos resultados políticos.

Por outro lado, a democracia é retomada em seu sentido substantivo, sendo destacado o ideal de uma ampla e efetiva participação social nas instâncias decisórias como forma de garantir maior legitimidade às políticas públicas (Pateman, 1992). Abordagens nesse sentido adotam padrões de justiça baseados em interesses objetivos, defendendo que a ampliação da harmonia social e o fim da exploração de classes seriam os principais meios para aumentar a inclusão e reduzir as desigualdades sociais.

Como se percebe, há uma oposição clara entre essas duas concepções de democracia, evidenciada principalmente na discussão sobre os efeitos da ampliação dos espaços de participação política na sociedade.

Do ponto de vista mais formal, a democracia teria como uma de suas características a capacidade de seu sistema político ser responsivo para com as preferências de seus cidadãos. O regime democrático seria caracterizado pela competição entre os líderes por votos em eleições livres e periódicas, pela limitação da participação popular em processos de decisão sobre políticas (estaria restrita aos processos eleitorais formais) e pelo receio quanto aos perigos inerentes à ampliação da participação popular. De acordo com Robert Dahl (1997 [1974]), as condições necessárias à democracia deveriam vir acompanhadas de algumas garantias, passíveis de serem incluídas em dois eixos normativos.

Por um lado, o sistema político deveria possibilitar a “amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política” (DAHL, 1997 [1974], p.28). Por outro lado, estaria uma escala que refletiria níveis de inclusividade, do direito de participação na contestação pública (diga-se, no processo eleitoral). Elevados níveis de competição e participação política resultaria num regime caracterizado como uma “poliarquia”.¹ Nesse sentido, a qualidade da democracia e o desempenho do governo são reduzidos à questão da responsabilização e responsividade dos políticos (PRZEWORSKI, MANIN, STOKES, 2006; PRZEWOESKI, CHEIBUB, 1999). A capacidade de punir atos irregulares dos políticos (seja por parte dos eleitores seja por parte de órgãos horizontais de controle) seria uma das dimensões mais importantes para o regime democrático ou “poliárquico”.

¹ Um regime puramente democrático é considerado como teoricamente ideal, mas não passível de ser aplicado em sociedades tão complexas como as atuais. O mecanismo de representação é tido como indiscutível (o que se discute é uma forma particular de governo representativo) dentro da atual configuração dos Estados (Manin, 1997, p.7).

Também argumentando na linha do paradigma liberal da democracia, Schumpeter (1984 [1949]) questiona mesmo a idéia de que as eleições, ou quaisquer outras instituições que permitam uma ampla participação social, sejam mecanismos eficientes para tornar os políticos mais responsivos e responsáveis. Para Schumpeter, (1984 [1949], p.336), “o *método* democrático [seria um] acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através da luta competitiva pelos votos da população”. Assim, não há caminhos para integrar interesses e chegar a um consenso sobre o bem comum, cabendo às eleições uma função meramente instrumental. Como nos coloca Pateman (1992, p.14), “Na teoria de Schumpeter, os únicos meios de participação abertos ao cidadão são o voto para o líder e a discussão”, e, mesmo assim, os eleitores não deveriam controlar seus líderes, a não ser quando procura substituí-los por outros líderes nas eleições.

Em contraponto à essa corrente estão argumentos que defendem a radicalização da democracia, a partir de uma mais ampla participação política da sociedade. Nesse caso, incluem-se mecanismos que, teoricamente, poderiam reduzir a distância entre as instâncias decisórias e as comunidades receptoras das políticas públicas. Instituições como os conselhos gestores locais e o orçamento participativo, se efetivamente funcionais em suas atribuições legais, poderiam tanto ampliar a capacidade dos cidadãos de controlar os governos, como incluir uma dimensão deliberativa que está na essência dos regimes democráticos “puros”. O Estado transferiria parte do poder decisório para a sociedade, assim como o controle sobre os serviços públicos, garantindo maior transparência e efetividade na gestão dos recursos.

Entre os principais teóricos desse pensamento pode-se citar Carole Pateman. Em importante trabalho, *Participação e Teoria Democrática* (1992), essa autora realiza uma análise crítica das concepções democráticas modernas (diga-se, liberais), que enfatizam basicamente os problemas relacionados a uma mais ampla participação social nos negócios públicos. Para os autores dessas concepções liberais ou formais, o aumento da participação política poderia comprometer o equilíbrio do regime democrático, por ampliar exponencialmente a demanda por serviços, dificultando a governabilidade do sistema (MIGUEL, 2005). Assim, a partir dos argumentos de Rousseau, John Stuart Mill e G.D.H. Cole, Pateman (1992) coloca que as críticas sobre a impossibilidade e inconsistência da democracia participativa são infundadas.

Pelo exame da viabilidade da participação no local de trabalho e na indústria, Pateman (1992, p.136) conclui que o ideal desses primeiros teóricos da democracia participativa não é irreal, e reafirma que a condição necessária para a instituição de um governo democrático é a existência de uma sociedade participativa. Tendo em conta que a “principal função da participação na teoria da democracia participativa” é a educativa (PATEMAN, 1992, p.60), os governos participativos preservariam sua estabilidade em razão desse potencial educativo da participação.

Como nos coloca Pateman (1992), essa função educativa da participação (exercida principalmente a partir de inovações nas instituições locais) seria um meio importante para o controle social nos sistemas democráticos contemporâneos, pois seria capaz de proporcionar uma proteção aos cidadãos contra decisões arbitrárias dos líderes que freqüentemente se posicionam em defesa de interesses privados” (FARIA, 2005, p.25-26).

O ideal normativo por trás desse argumento é que as instituições seriam capazes de aumentar a participação social, aumentando a qualidade e o consenso em torno das decisões governamentais. A noção intuitiva seria que as instituições constroem e moldam o comportamento dos atores, independentemente das preferências reais desses mesmos atores.² O bem comum seria passível de ser alcançado a partir de arranjos institucionais que ampliassem a participação social nas decisões sobre políticas. Com isso, “até que a teoria da democracia participativa tenha sido examinada em detalhes e forem estabelecidas as possibilidades de sua realização empírica”, não é possível enterrá-la como uma utopia (PATEMAN, 1992, p.34).

Assim, os arranjos institucionais participativos erigem na contramão e em contraposição aos argumentos dos paradigmas da teoria democrática liberal, que têm sido bastante criticados por deixarem de considerar questões substantivas como a justiça redistributiva e as desigualdades sociais. Isso porque a desigualdade econômica poderia esconder uma série de desigualdades que, no fundo, impediria ou dificultaria uma maior participação da sociedade nos negócios públicos. Assim, uma desigual distribuição de recursos de poder (riqueza, educação, etc.) poderia induzir a uma pseudo-participação social, mesmo na existência de instituições capazes de promover um debate público mais amplo.

Há um relativo consenso que no atual regime de democracia representativa evidencia-se um enorme descompasso na interação entre governantes e governados (MANIN, 1997). Com isso, o fortalecimento do controle social passa pelo

² O próprio Rousseau já afirmava que para alcançar o bem comum (que não é a vontade de todos), se faz necessário usar procedimentos distintos da somatória de preferências individuais (Immergut, 2006, p.161).

desenvolvimento de instituições que realizem uma maior aproximação entre Estado e sociedade, tornando a responsabilização dos governantes uma atividade contínua e permanente e não apenas evidenciada periodicamente através de eleições (HIRST, 1990).

A discussão acima é importante, pois apresenta o pano de fundo ou o quadro teórico a partir do qual os recentes desenhos institucionais participativos são pensados e postos em funcionamento. Além disso, expõe a necessidade de sair do campo teórico para a análise empírica dos efeitos e das mudanças sociais efetivas advindas de um aumento da participação popular no processo decisório via instituições formais. A próxima seção apresenta as principais características dos conselhos gestores de políticas, identificando aspectos que contribuam para a análise posterior.

3. Os conselhos gestores de políticas públicas

Na Constituição de 1988 alguns elementos tornaram factível a participação direta das comunidades locais no direcionamento das políticas públicas, principalmente com um novo arranjo institucional que fomentaria a descentralização administrativa. Com o aumento relativo do poder local, novas formas de gestão e de coordenação das políticas erigem. Nesse contexto, os conselhos de políticas públicas representariam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade, instituindo uma nova forma de controle social da ação governamental.

Os conselhos seriam canais de participação política, de deliberação e fiscalização legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo (TATAGIBA, 2002). Quando articulados com o Ministério Público, teriam reais capacidades de impor sanções legais (não diretamente, mas também não apenas simbólicas). Assim, boa parte dos conselhos apresentaria uma configuração jurídico-institucional que os possibilitaria atuar na esfera pública em co-responsabilização em algumas políticas setoriais. Se influente e relativamente autônoma a ação desses novos atores nas arenas decisórias, poder-se-ia sim falar nessas instâncias como instrumentos de controle das e deliberação sobre políticas, fortalecendo ideais importantes da teoria democrática participativa.

Apesar das enormes vantagens advogadas, o papel dos conselhos tem sido analisado muito mais sob o ponto de vista normativo ou a partir da descrição dos limites quanto à representação e à participação. Esses aspectos têm sido apontados até aqui, quando falamos da importância dos conselhos para uma nova institucionalidade democrática. Porém, questões empíricas avaliando o real impacto dos conselhos para a implementação e fiscalização das políticas públicas tem sido

negligenciadas ou não tratadas de forma clara e objetiva. Essas questões estão ligadas diretamente ao pressuposto normativo de que os conselhos fomentariam “práticas participativas, articulando mecanismos de *accountability* e gerando responsabilidade pública” (CARNEIRO, 2006, p.149).

Apesar desses pressupostos favoráveis, os problemas inerentes ao efetivo funcionamento dos conselhos também são bastante difundidos pela literatura. Como nos coloca Carneiro (2006, p.157),

“Além dos constrangimentos de tempo e financeiros, existe uma desigualdade na distribuição, entre os membros, de recursos de conhecimento, informação e competência especializada. Ainda, as entidades precisam muitas vezes superar práticas e visões clientelistas na relação com o Estado”.

Há também um relativo consenso na literatura de que o funcionamento dos conselhos depende diretamente de suas condições físicas, materiais e institucionais, sendo que o Estado é o grande responsável pela garantia dessas condições. Assim, seriam observados distintos padrões de institucionalização dos conselhos, a depender de fatores como o nível de desenvolvimento humano do município, a configuração política (com impactos sobre o grau de autonomia dos conselhos) e o setor de atuação dos conselhos.

Seguindo uma orientação institucionalista, se as instituições criadas para fiscalizar as ações governamentais e ampliar o caráter deliberativo do processo decisório forem efetivas, seria de se esperar que elas sejam capazes de induzir os governantes a prover e gerenciar de forma mais responsável os serviços públicos.

Logo, se os conselhos são canais formais de participação da sociedade civil na deliberação e na fiscalização de políticas públicas setoriais, algumas dúvidas surgem a respeito da sua efetiva capacidade de controle das políticas e dos recursos públicos.

Assim, passadas duas décadas da constitucionalização dos conselhos no Brasil, quão efetivos eles têm sido no processo de fiscalização e controle das políticas públicas? É efetiva a capacidade desses novos atores de intervir na esfera pública? E porque essas intervenções possibilitariam uma gestão de políticas mais eficiente?

No processo de formalização dos conselhos foram utilizadas distintas estratégias de indução do governo federal para a adoção da idéia pelos governos locais. Geralmente é exigida a instalação de conselhos gestores para que se efetive a descentralização de boa parte dos recursos para determinado setor (LUBAMBO; COUTINHO, 2004), e esse processo tem sido há mais tempo utilizado na área da saúde (ARRETCHE, 2004). A efetividade dos conselhos estaria, assim, diretamente relacionada com a qualidade do governo municipal, uma relação perigosa que acaba por descaracterizar as funções primordiais dessas instituições.

O cenário ainda seria desalentador, pois haveria uma forte tensão entre a dimensão formal e a atuação de fato dos conselhos (CARNEIRO, 2006, p.161). A partir dessa constatação, testa-se a seguinte hipótese:

H₁: A simples existência dos conselhos não é capaz de promover maior responsabilização política, reduzindo, por exemplo, o número de irregularidades na gestão das políticas públicas.

Como foi colocado acima, para que haja o cumprimento de seu dever constitucional os conselhos devem ser funcionalmente efetivos e possuir atribuições formais que lhe permitam atuar com relativa autonomia do poder político local. Assim, conselhos com alto grau de institucionalização, com representação paritária entre sociedade e Estado e com capacidades de fiscalização e deliberação realmente funcionais teriam maiores possibilidades de serem efetivos na gestão, na fiscalização e no controle dos recursos administrados pelo governo local. Assim, a segunda hipótese derivada é a seguinte:

H₂: Conselhos com atribuições e funcionamento efetivos reduzem a propensão para a gestão irregular das políticas públicas.

A próxima seção apresenta resultados empíricos da relação entre gestão pública local (cuja descentralização dos recursos geralmente exige como contrapartida a constituição de conselhos gestores), e uma maior e mais efetiva participação da população (por meio de conselhos setoriais) nessa gestão.

4. Dados e técnicas de investigação

No Brasil, várias pesquisas empíricas têm utilizado os relatórios divulgados desde 2003 pela Controladoria Geral da União (CGU), para construir indicadores aproximados do nível de corrupção ou da qualidade da gestão pública nos municípios. Esses relatórios têm permitido que, a partir das informações divulgadas, se elaborem medidas mais objetivas sobre o desempenho institucional dos governos locais na aplicação dos recursos públicos federais.

Alguns trabalhos abordaram ao desempenho da gestão pública sob esse aparato metodológico, dentre os quais se destacam três. Weber (2006) avalia a corrupção sob o ponto de vista da cultura cívica local (medida basicamente pela densidade associativa), testando algumas hipóteses do clássico trabalho de Putnam (2006). Finan e Ferraz (2005) procuram medir o desempenho eleitoral dos prefeitos de acordo com o nível de corrupção local. E, por fim, Zamboni (2006) compara o desempenho administrativo a partir do controle social medido pela existência ou não de um orçamento participativo.

O método do presente trabalho é semelhante ao utilizado pelos autores citados acima, mas difere significativamente quanto ao objeto da análise. Como foi descrito em seção anterior, busca-se analisar o impacto dos conselhos sobre a qualidade da gestão pública local, tomando como referência a administração dos recursos para a saúde e a educação em 233 municípios brasileiros. As fontes para a análise quantitativa da qualidade da gestão pública são os relatórios de fiscalização a partir de sorteios da CGU, cujas investigações cobrem os anos de 2006 e 2007 (20º ao 23º sorteio).

A abrangência temporal se deve principalmente ao fato de que, apenas a partir do 20º sorteio, os relatórios foram padronizados, permitindo uma avaliação mais objetiva das irregularidades observadas. Como as investigações cobrem basicamente recursos dos mesmos programas em todos os municípios, consideramos como indicadores de qualidade da gestão (as variáveis dependentes da pesquisa) o número de *problemas graves* e de *problemas administrativos* encontrados em cada município em recursos da respectiva área.

Para o teste das hipóteses serão utilizados dois métodos estatísticos. O primeiro é um simples teste de diferença de médias, que busca identificar diferenças estatisticamente significantes no número médio de irregularidades observado entre dois grupos. Esses grupos são divisões de municípios que possuem ou não conselhos, representação paritária, caráter deliberativo, fiscalizador ou reuniões freqüentes nas áreas de saúde e educação. Em seguida, foi utilizado um modelo de regressão múltipla, no qual foi incluído, além de variáveis relativas aos conselhos, um conjunto de outras variáveis que buscam controlar por causas espúrias os resultados do teste econométrico. Como a variável dependente é uma contagem simples do número de problemas graves e administrativos observados nas áreas de educação e saúde, cada observação individual pode ser apenas zero ou um número inteiro não negativo. Assim, para avaliar o impacto da efetividade dos conselhos municipais de educação e saúde sobre a administração dos recursos em cada setor, foi estimado um modelo binomial negativo³ com as seguintes especificações:

³ Esse modelo se adapta bem quando há sobre-dispersão dos dados, ou seja, quando a variável é discreta e não obedece aos parâmetros lineares ou normais.

Conselhos é uma variável dicotômica que indica a existência ou não de conselho local de educação ou de saúde.

Paridade é uma variável dicotômica que indica se a representação no conselho é paritária ou não, se há ou não igualdade na representação da sociedade e do governo.

Institucionalização mostra o tempo de existência do conselho, o que poderia indicar quão consolidado ele está no município, podendo significar ainda maior organização interna e maior capacidade de realizar suas atribuições.

Deliberativo é uma variável dicotômica que indica se o conselho possui caráter deliberativo ou não. Conselhos cujos segmentos da população têm direito à voz e voto nas reuniões poderiam ampliar a capacidade de controle sobre as políticas.

Fiscalizador é uma variável dicotômica que indica se o conselho possui caráter fiscalizador ou não. Para os conselhos de saúde foi considerada a articulação ou não com o Ministério Público. Se há caráter fiscalizador espera-se que o controle seja mais efetivo, reduzindo o número de irregularidades encontradas.

Reuniões é uma variável dicotômica que mostra se as reuniões são freqüentes ou não. Foram consideradas reuniões freqüentes aquelas realizadas pelo menos uma vez a cada dois meses.

Analfabetismo indica o nível de escolaridade da população local com mais de quinze anos e o número de irregularidades observadas na área de educação.

Densidade associativa é um indicador que mede o número de associações voluntárias por mil habitantes. De acordo com a literatura, a efetiva atuação dos

conselhos dependeria de fatores como a efervescência da vida associativa e participativa local. Seguindo uma tese de Putnam (2006), uma maior organização da sociedade em grupos sociais fomentaria a cobrança dos governos e governantes, o que não deixa de ser um elemento para a defesa de instrumentos de democracia participativa e deliberativa.

Rádio Local: variável dicotômica que indica se o município possui ou não rádio local em funcionamento. Essa variável seria importante para testar o impacto dos meios de comunicação de massa sobre o comportamento do governo local. Espera-se que tenha uma influência negativa sobre o número de irregularidades observadas.

Desempenho fiscal é um indicador elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) que agrega uma série de outras variáveis sobre a situação fiscal dos municípios brasileiros. Nesse caso, é considerada a apuração do ano de 2006.

População indica o porte populacional do município (se possui mais ou menos de 20 mil habitantes). A variável procura controlar os resultados para a diferença no total de programas fiscalizados pela CGU de acordo com o porte do município.

A tabela 1 abaixo apresenta a descrição das variáveis de controle e das variáveis dependentes utilizadas na análise estatística.

Tabela 1: Estatísticas descritivas

Variáveis	N	Mínimo	Máximo	Mediana	Média	Desvio Padrão
Esquerda	233	0	1	0	0,25	0,433
População	233	795	461534	9466	25787,8	59077,7
Desempenho fiscal	200	0,342	0,708	0,489	0,496	0,049
Analfabetismo	232	3,98	76,11	28,56	31,58	17,98
Densidade associativa	233	0,44	36,98	4,9	6,02	4,78
Educação – Graves	233	0	26	0	1,86	4,14
Educação – Adm.	233	0	25	1	3,75	5,32
Saúde – Adm.	233	0	34	2	4,73	6,17
Saúde – Graves	232	0	25,0	0	1,75	3,44

Fontes: *Esquerda*: TSE, Eleições 2004; *População, Analfabetismo e Densidade Associativa*: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros, 2005. *Educação*: Relatórios de fiscalização a partir de sorteios da CGU (20º ao 23º sorteios).

5. Resultados

Apesar de bastante difundidos nos municípios brasileiros (conselhos locais de educação estão presentes em cerca de dois terços dos municípios e os conselhos locais de saúde em aproximadamente 97,5%), existem dificuldades claras para os conselhos agregarem boa parte das principais atribuições formais. Com relação aos conselhos de educação, observa-se pela tabela 1 que apenas cerca de metade são paritários, ou seja, a representação é dividida igualmente entre setores da sociedade civil e do governo. Além disso, também apenas metade desses conselhos possui caráter fiscalizador, deliberativo ou se reúnem de forma freqüente (pelo menos uma vez a cada dois meses).

Tabela 2 – Perfil dos conselhos de educação e saúde nos municípios brasileiros

Conselhos	Educação		Saúde	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Conselhos (Existência)	3760	67,6	5332	97,5
Paritário	2648	47,6	4831	88,4
Maior representação governamental	501	9,0	148	2,7
Caráter Fiscalizador	2728	49,0	1384	25,3
Caráter Deliberativo	2844	51,1	4164	76,2
Reuniões freqüentes	2593	46,6	5125	93,8
Total de Municípios	5564	100	5466	100

Fonte: Relatórios de fiscalização a partir de sorteios da CGU (21º ao 25º sorteio); *Educação*: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006. *Saúde*: Os Dados foram coletados de banco de dados da rede Fiocruz, <http://www.redefiocruz.fiocruz.br/~perfilconselho>; acesso em 20/05/2009.

Quanto aos conselhos de saúde a situação é um pouco distinta. Em cerca de 90% dos municípios com conselhos a representação é paritária e as reuniões são realizadas de forma freqüente. Uma maior representação governamental, aspecto que reduz significativamente a autonomia dos conselhos é observada em apenas 2,7% das localidades. Apesar dessa relativa institucionalização dos conselhos de saúde, apenas em 25,3% há uma articulação com o Ministério Público, evidenciando fraca capacidade de fiscalização das políticas e dos recursos públicos para o setor. Um maior controle social seria uma ferramenta fundamental aumentar a eficiência e a efetividade das políticas públicas.

Os dados dos municípios analisados são bem semelhantes quanto aos conselhos de educação, mas, com relação aos conselhos de saúde, há uma grande disparidade entre os dois grupos. Isso se deve ao fato de que as informações apresentadas acima sobre os conselhos de saúde são referentes tanto aos conselhos estaduais quanto municipais. Porém, para a análise estatística reportada em seção posterior, foram considerados apenas os conselhos locais ou municipais. A tabela 1 do anexo apresenta as estatísticas descritivas dos conselhos de saúde e educação dos municípios selecionados.

A tabela 3 apresenta a diferença nas médias das principais variáveis explicativas utilizadas, relativas aos aspectos institucionais dos conselhos, além da própria existência ou não dos conselhos de educação e saúde nos municípios da amostra. Esse método permite analisar de forma simples hipóteses levantadas ao longo do trabalho.

Municípios que indicam a existência de conselhos de educação tendem a apresentar um menor número de irregularidades, tanto administrativas como graves.

Porém, tal resultado é significativo apenas para os problemas graves; nesse caso, quando não há conselhos de educação em funcionamento no município, a tendência é aumentar o número de irregularidades diretamente relacionadas com malversação de recursos públicos. Os dados não confirmam a primeira hipótese para os conselhos de educação, pois, com alto nível de significância, há grandes chances de ser observado um menor número de irregularidades com a simples existência desses conselhos.

Tabela 3 – Teste de diferença de médias (Sim – Não)

Educação	Problemas administrativos	Problemas graves
Conselhos (Existência)	-0,476	-1,216***
Fiscalizador	1,794**	0,717*
Deliberativo	-0,232	0,192
Paritário	1,005	0,097
Reuniões Frequentes	2,012***	0,502
Saúde	Problemas administrativos	Problemas graves
Conselhos (Existência)	0,752	-0,499
Fiscalizador	1,538	0,266
Deliberativo	-1,490	-3,262***
Paritário	2,545	-0,978
Reuniões Frequentes	1,404	-0,030

Fontes: Relatórios de fiscalização a partir de sorteios da CGU (21º ao 25º sorteio); *Educação*: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006. *Saúde*: Os Dados foram coletados de banco de dados da rede Fiocruz, <http://www.redefiocruz.fiocruz.br/~perfilconselho>; acesso em 20/05/2009.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Por outro lado, as outras variáveis apresentaram resultados na direção contrária à esperada. Enquanto as variáveis *Deliberativo* e *Paritário* não foram significativas na explicação de um maior ou menor número de problemas observados, as variáveis *Fiscalizador* e *Reuniões* tiveram um relevante nível de significância.

Municípios com conselhos com caráter fiscalizador, para surpresa, apresentaram um maior número tanto de problemas graves como de problemas administrativos. Esse resultado pode indicar que o poder formal de fiscalização do conselho não é suficiente para constranger o comportamento corrupto ou oportunista ou mesmo ineficiente do governo local. O mesmo é observado com relação à periodicidade das reuniões. Municípios cujos conselhos de educação realizam reuniões freqüentes apresentam maior número de problemas administrativos.

A tabela 4 apresenta os resultados do teste estatístico de regressão múltipla com as variáveis institucionais explicativas. A regressão binomial negativa dos indicadores de gestão dos recursos nas áreas de saúde e educação pode oferecer dados mais conclusivos sobre a importância dos conselhos como instituições eficazes na tarefa de fiscalizar e controlar as políticas e os recursos descentralizados pelo governo federal.

A importância de o município possuir conselho local de educação com função para fiscalizar os recursos obtidos para o setor é evidenciado nos coeficientes tanto de problemas graves como de problemas administrativos, apesar de apenas com relação a esses últimos a relação ser estatisticamente significativa. Nesse caso, a atribuição de fiscalizar as políticas reduz em quase três vezes o número de problemas administrativos observados. No caso dos conselhos de saúde, foi

observada a mesma relação, com significância (apesar de mais fraca) tanto para problemas graves como para problemas administrativos. Assim, se o conselho local possui caráter fiscalizador é reduzido em aproximadamente 8% o número de problemas graves e em 29% o número de problemas administrativos.

O caráter deliberativo dos conselhos locais de educação também indicou coeficientes com sinal esperado, mas não houve significância nos dados apresentados. Quanto aos conselhos locais de saúde os resultados foram bastante significativos em ambos os tipos de irregularidades. Se a população tem direito a participação no processo decisório, o número de problemas graves é reduzido em aproximadamente 15%, enquanto o número de problemas administrativos é ainda maior, cerca de 50%. Como se pode perceber, instrumento tido como apenas teoricamente funcional, pode indicar (claro que aliado a diversos outros fatores) uma gestão mais eficiente das políticas públicas em âmbito local.

Um maior tempo de existência, aliado à sua efetividade, são elementos que reforçariam o caráter educativo da participação, uma vez poderia institucionalizar os conselhos como canais funcionais de participação. Como nos coloca Pateman (1992), os indivíduos deveriam ser preparados para uma participação a nível local, e os conselhos poderiam, além de fomentar essa participação, constranger ineficiências do governo quanto a políticas consideradas importantes pela população. Porém, os resultados não corroboram essas idéias.

De acordo com os dados apresentados, a cada dez anos de existência dos conselhos de educação, o número de problemas graves no setor é aumentado em aproximadamente 35%. Com relação aos problemas administrativos também na educação, a cada dois anos de existência do conselho local, há um aumento de 66%

nas irregularidades. Com relação aos conselhos de saúde, os coeficientes também foram positivos, mas a significância foi observada apenas para os problemas graves.

Tabela 4: Determinantes da qualidade da gestão dos recursos para educação e saúde

Área	Educação		Saúde	
	Graves	Adm.	Graves	Adm.
Problemas				
Constante	-3,38 (3,49)	-0,33 (2,05)	-19,52 (4,79)	4,35 (2,9)
Paridade	0,16 (0,29)	0,02 (0,21)	21,43 (4,79)	4,83 (1,43)***
Tempo de existência	0,12 (0,06)**	0,11 (0,04)***	0,244 (0,12)**	0,06 (0,07)
Deliberativo	-0,13 (0,62)	-0,37 (0,40)	-3,03 (1,11)***	-2,33 (0,91)***
Fiscalizador/Articulação com MP	-0,44 (0,66)	-0,97 (0,44)**	-1,51 (0,98)*	-1,27 (0,55)**
Reuniões	1,49 (0,68)**	0,74 (0,44)*	-1,87 (1,26)	1,03 (0,97)
Esquerda	-0,505 (0,55)	-0,86 (0,46)**	-0,08 (0,86)	-0,11 (0,46)
População	1,48 (0,71)**	-0,04 (0,44)	0,23 (0,79)	-0,92 (0,59)
Rádio Local	0,52 (0,40)	-0,09 (0,27)	2,05 (0,99)**	0,22 (0,32)
Desempenho Fiscal	-5,59 (6,42)	-0,43 (3,66)	-3,59 (8,2)	-11,67 (5,75)**
Densidade Associativa	0,05 (0,08)	-0,06 (0,05)	0,01 (0,11)	-0,08 (0,08)
Analfabetismo	0,08 (0,02)***	0,02 (0,01)	----	----
Pseudo R ²	0,12	0,05	0,18	0,06
Log Likelihood	-110,944	-185,447	-49,305	-81,342
Teste χ^2	125,47	228,25	22,49	75,36

Obs.: A variável *Conselhos* foi retirada devido a problemas de colinearidade, que ocorre quando há uma elevada correlação entre uma variável e as outras incluídas no modelo. Erro padrão entre parênteses.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

A frequência das reuniões também foi utilizada como parâmetro para discutir o papel dos conselhos como indutores de uma boa gestão das políticas públicas. Se

as reuniões são realizadas com boa periodicidade (nesse caso, pelo menos uma reunião a cada dois meses), então era esperado que houvesse maiores chances de identificar problemas na execução das políticas. Essa periodicidade, se aliada ao caráter fiscalizador e deliberativo dos conselhos, poderia reduzir o número de irregularidades ao constranger a gestão ineficiente dos recursos. Apesar disso, o que se observa é que quando as reuniões dos conselhos de educação são freqüentes, há um maior número de problemas observados nos municípios, tanto graves como administrativos. Com relação aos conselhos locais de saúde não há relação significativa entre essas variáveis.

Foi testada também a possibilidade de conselhos com representação paritária influenciarem negativamente na quantidade de irregularidades na administração de recursos nas áreas de saúde e de educação. Porém, além dos coeficientes apresentarem um sinal contrário ao esperado, há significância apenas quanto aos conselhos locais de saúde com relação aos problemas administrativos. Assim, se o conselho é paritário mais do que dobra o número de irregularidades encontradas, o que pode sinalizar que a fragmentação de poder entre representantes governamentais e da sociedade civil não é suficiente para constranger a gestão irregular ou corrupta dos recursos. Esse resultado mostra que talvez seja preciso analisar essa variável explicativa com outras variáveis que abarquem significados mais consistentes.

Dentre as variáveis de controle utilizadas, destacam-se duas pela regularidade dos resultados que apresentaram. A primeira indica se a administração local está ou não sob o governo de um partido de esquerda. Nesse caso, se o governo é dito de esquerda, espera-se que haja uma valorização maior de

instrumentos de participação da sociedade no processo decisório, contribuindo para uma maior transparência e, conseqüentemente, uma redução no total de irregularidades na gestão das políticas. A segunda é o desempenho fiscal do município. Localidades com menor desempenho estariam mais propensas a apresentarem também uma menor eficiência na gestão dos recursos públicos, aumentando o número de irregularidades observadas.

A direção dos resultados das duas variáveis foi no sentido esperado, porém, foram estatisticamente significantes apenas para problemas administrativos na educação (quando a variável foi *Esquerda*) e problemas administrativos na saúde (quando a variável foi *Desempenho Fiscal*). Assim, em governos de esquerda o número de problemas administrativos é reduzido em cerca de três vezes, corroborando parcialmente uma tese recorrente de que partidos de esquerda são menos corruptos, talvez por incentivarem maior participação da sociedade civil nas decisões sobre políticas.

Com relação ao desempenho fiscal, os dados mostram que uma maior austeridade fiscal está diretamente relacionada com menor número de irregularidades. Nesse caso, o aumento em um ponto no indicador de responsabilidade fiscal reduz em cerca de três vezes o número de problemas administrativos.

6. Conclusões

O principal objetivo do trabalho foi verificar se a participação social em conselhos, quando efetiva e legalmente instituída, contribui não apenas para uma maior inclusão da sociedade civil no processo decisório de políticas, como também para potencializar o controle social sobre a formulação e gestão das políticas públicas.

Como tipo ideal, mas também como utopia possível, os conselhos seriam importantes mecanismos para viabilizar e proporcionar uma aproximação maior entre as demandas da sociedade e a ação governamental, enfraquecendo redes de clientelismo, e possibilitando uma maior transparência governamental, com ganhos evidentes de eficiência e efetividade na alocação dos recursos públicos. Tal aproximação traria benefícios diretos para a qualidade da democracia, ao induzir uma maior responsividade e, conseqüentemente, uma maior responsabilização política dos governantes.

Os dados mostram que, apesar da enorme difusão nos municípios brasileiros, esses canais de participação têm se apresentado como arranjos institucionais efetivos para o controle social. Se os conselhos possuem formalmente caráter fiscalizador e deliberativo, as evidências empíricas que mostram que eles são capazes de constranger a ineficiência na gestão das políticas e dos recursos. Apesar da alegada fragilidade como mecanismos institucionalizados de controle sobre a execução das políticas públicas e da apontada distância entre as competências estabelecidas legal e juridicamente e os resultados de sua implantação em processo sociais e institucionais complexos (CARNEIRO, 2006,

p.159), os dados mostram que há sim efetividade em algumas atribuições dos conselhos.

A simples existência de conselhos gestores foi suficiente para indicar um menor número de irregularidades, pelo menos em recursos para a educação. Quando a análise incluiu uma série de outras variáveis institucionais e socioeconômicas, os resultados mostraram que atribuições formais como a fiscalização e a deliberação de políticas públicas são fundamentais para a redução no número de irregularidades observadas tanto em recursos públicos para a educação como para a saúde. Nesse caso, o controle social seria decorrência principalmente da ampliação da participação de indivíduos ou grupos no processo decisório, reforçando o ideal de bem público, de interesse coletivo.

Apesar disso outros elementos devem ser incluídos na análise, ampliando o debate sobre esses importantes instrumentos de gestão e fiscalização das políticas públicas. Isso porque, mesmo a ampliação da participação social só seria efetiva se entendida como a igualdade de oportunidade para influir no processo de tomada de decisões, de forma a assegurar que as demandas sociais sejam ouvidas e atendidas.

Como se percebe, a discussão é extensa, e abrange outros elementos que aqui foram apenas superficialmente levantados, por já serem bastante abordados em outros trabalhos. Como nos coloca Carneiro (p.164), “Os desafios para que os conselhos sejam de fato canal de expressão de uma demanda organizada da sociedade, atuando como mecanismos de *accountability* e de participação cidadã, estão ainda longe de ser superados para a grande maioria dos conselhos municipais”. Apesar disso, os benefícios advindos de conselhos locais de políticas

funcionalmente efetivos foram empiricamente observados, pelo menos nas áreas de saúde e educação.

7. Referências Bibliográficas

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, vol.18, n.2, 2004.

CARNEIRO, C. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: Saraiva, E.; Ferrarezi, E. (org.). *Políticas Públicas*. Coletânea, vol.2. Brasília: ENAP, 2006.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A. Democracia, Eleições e Responsabilidade Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n.35, São Paulo, 1997.

CÔRTEZ, S.M.V. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JR., O. A.; QUEIROZ, L. C. e AZEVEDO, S. (org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EdUSP, 1997 [1974].

DAGNINO, E (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: Evelina Dagnino. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Editora Argos, 2007.

DOMBROWSKI, O. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. *Revista de Sociologia Política*, vol.16, n.30, 2008.

DOWNS, A. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EdUSP, 1999 [1959].

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, 2008.

GOHN, M. G. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo, Cortez, (Coleção questões da nossa época; v.84), 2001.

HIRST, P. *A Democracia Representativa e Seus Limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: Saraiva, E.; Ferrarezi, E. (org.). *Políticas Públicas*. Coletânea, vol.2. Brasília: ENAP, 2006.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.29, 1997.

MANIN, B.; PRZERWORSKI, A.; STOKES, S. Eleições e Representação. *Lua Nova*, São Paulo, vol.67, 2006.

MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, vol.25, 2005.

MOURA, J.T.V.; SILVA, M.K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectivas. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, vol.16, 2008.

LUBAMBO, C. W. Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites. Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 2002. (Trabalhos para Discussão n.º 149/2002).

LUBAMBO, C.; COUTINHO, H. Conselhos gestores e o processo de descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, vol.18, n.4, 2004.

PATEMAN, C. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PUTNAM, R. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. São Paulo: Editora FGV, 2006 [1990].

SANTOS JR., O.; RIBEIRO, L. C.; AZEVEDO, S. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984 [1942].

SOUZA, C. Democracia, participação social e funcionamento das instituições: situação e perspectivas da federalização do desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, vol.26, n.3, 1992.

TATAGIBA, L. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

WEBER, L. *Capital Social e Corrupção Política nos Municípios Brasileiros*. Brasília: DF. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, 2005.

ZAMBONI, Y. Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil. *End-Of-Year Conference of Swiss Economists Abroad*, Bistol, Reino Unido. 2006.

8. Anexo

Tabela 1: Perfil dos conselhos de educação e saúde dos municípios selecionados

Conselhos	Educação		Saúde	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Conselhos (Existência)	156	67,0	60	25,8
Paritário	118	50,6	55	23,6
Caráter Fiscalizador	120	51,5	21	9,0
Caráter Deliberativo	116	49,8	52	22,3
Reuniões freqüentes	108	46,4	57	27,5
Total de Municípios	233	100,0	233	100,0

Fonte: Relatórios de fiscalização a partir de sorteios da CGU (21º ao 25º sorteio); *Educação*: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006. *Saúde*: Os Dados foram coletados de banco de dados da rede Fiocruz, <http://www.redefiocruz.fiocruz.br/~perfilconselho>; acesso em 20/05/2009.