

# Irregularidades no funcionamento dos conselhos municipais brasileiros: qual a influência das variáveis socioeconômicas?

Caio C. Melo\*

Francisco S. Ramos †

## Área 12 - Economia Social e Demografia Econômica

### Resumo

Os conselhos municipais, cuja criação foi estimulada pela Constituição Federal de 1988, têm como principal objetivo a melhoria dos serviços públicos oferecidos pelo governo e o estreitamento da relação deste com a sociedade civil. Uma das principais funções do Conselho é o acompanhamento e fiscalização dos recursos gastos pelo poder público. A Controladoria Geral da União (CGU), por sua vez, desde o início da década de 2000 realiza auditorias através da fiscalização por meio de sorteios (aleatória) nos municípios, aí incluídos os Conselhos Municipais, com o objetivo de verificar a existência de possíveis irregularidades que redundem em mau funcionamento. Este trabalho investiga possíveis agravantes do desempenho dos Conselhos. Foi utilizado um banco de dados construído a partir dos relatórios da auditoria dos municípios, feitos pela CGU. Utilizando um modelo econométrico, conclui-se que a adoção de uma política de algumas variáveis socioeconômicas, como pobreza e desigualdade, pode ter como resultado um menor número de ilícitos nos Conselhos Municipais.

**Palavras-chave:** Conselhos municipais, Dados de Contagem, Controladoria geral da união.

### Abstract

The municipal councils, whose creation was encouraged by the Federal Constitution of 1988, have as their main objective the improvement of public services offered by the government and the strengthening of its relationship with civil society. One of the main functions of the Council is the monitoring and inspection of resources spent by the government. The Controladoria Geral da União (CGU), in turn, is responsible to carry out audits through random inspections in the municipalities, including the Municipal Councils, in order to verify the existence of possible irregularities that lead to malfunctions. This work investigates possible aggravating factors in the performance of the Boards. The database used was built from the audit reports of the

---

\*PIMES/UFPE

†LabGRC/PIMES/UFPE

municipalities, made by the CGU. Using an econometric model, it is concluded that the adoption of a policy of some socioeconomic variables, such as poverty and inequality, may result in a lower number of crimes in the Municipal Councils.

**Key-words:** Municipal Councils, Count-Data, CGU.

**JEL Classification:** C20, D73, H83.

## 1 Introdução

Muito se discute a respeito da importância das políticas públicas no bem-estar da sociedade. Estas políticas são formuladas por gestores públicos, eleitos democraticamente pela população, e implementadas por um corpo de especialistas e técnicos. Supõe-se que as políticas adotadas atendam e tragam solução aos problemas enfrentados pela população. Entretanto, basta observar para um passado próximo que os resultados destas políticas não ocorrem de forma eficiente. Apenas como exemplo, [Rosano-Peña, Albuquerque e Marcio \(2012\)](#) mostra um nível de 67% de ineficiência para os gastos públicos com educação nos municípios goianos. Segundo estes autores, se as redes municipais adotassem as melhores práticas, o mesmo resultado poderia ser obtido com uma economia de recursos de R\$ 178 milhões.

A participação da sociedade civil diretamente na organização e fiscalização das políticas tem um papel fundamental para corrigir o problema da alocação ineficiente dos gastos. Como a população é demandante dos serviços, ela conhece melhor as suas necessidades e pode acompanhar de forma mais efetiva os gastos propostos para a melhoria de seu bem-estar.

[Abrucio \(2010\)](#) aborda as várias origens do discurso sobre a participação social: encontram-se referências à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos programas de reforma do Estado e das políticas de descentralização, mas também na prática de alguns governos locais que afirmam promover, graças à participação dos cidadãos, estratégias de inovação e melhoria de gestão.

Segundo [Milani \(2008\)](#), o foco em considerar a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas locais tornou-se uma resposta possível à crise do bem-estar, ao ponto de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento local.

Entretanto, se a sociedade suposta participar diretamente na criação e acompanhamento de políticas públicas não tiver preparo requerido, ainda haverá má alocação de recursos. Além disso, as pessoas podem se utilizar dessa participação para obter ganhos privados, incorrendo no problema da corrupção de recursos públicos.

Além da participação social como meio de melhorar a qualidade das políticas públicas, a descentralização política significa também um ganho para a sociedade. A dissociação política, um fenômeno de relação direta com a extensão territorial do país, descentraliza algumas atividades, antes cobradas da União, passando a ser atribuições dos estados e municípios.

Entre os vários motivos que mostram a importância da descentralização de decisões, [Bresser-Pereira \(2004\)](#) cita os seguintes: tamanho ótimo da organização, que precisará de menor número de pessoas, facilitando a distribuição de atribuições; a melhor busca das políticas por resultados efetivos, atendendo mais rapidamente as demandas específicas de cada área; a facilitação na identificação do objetivo da política pública por parte dos gestores; e o estímulo à concorrência interna.

No Brasil, um dos principais marcos para a promoção da descentralização política teve seu início com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Como colocado por [Arretche \(1999\)](#), a CF- 1988 foi um novo marco na formulação e implementação das políticas públicas, tendo conferido mais autonomia político-administrativa aos municípios. Estes passaram a ser entes da federação e

ter capacidade e autonomia em criar e implementar políticas públicas. Esta situação trouxe consigo o desafio da coordenação intergovernamental na gestão pública. Segundo Arretche (1999), até a CF-1988 os municípios não implantavam políticas sociais porque não tinham recursos. Com a descentralização fiscal, indicada na Carta Magna, acreditava-se que passariam a criar políticas derivadas da descentralização fiscal.

Com maior autonomia, os Estados e Municípios puderam seguir uma regra específica, direcionada à partir de uma lei, a chamada Lei Orgânica, como colocado no artigo 29 da Constituição Federal: “O Município rege-se por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos”. Essa lei cria certo padrão em alguns pontos das políticas municipais, a saber: o tempo de mandato dos prefeitos (de quatro anos); a quantidade de vereadores por número de eleitores no município; e o limite de gasto com remuneração dos vereadores, que não pode ultrapassar 5% da renda do município.

Além disso, o artigo 204 estabelece duas diretrizes: descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. É nessa perspectiva que os denominados "conselhos municipais" passam a ter sua atuação validada por lei.

Com a instauração dessas leis, e seguindo o que foi posto pelas duas diretrizes citadas, os conselhos municipais podem ser criados para suprir essas necessidades colocadas nos artigos 29 e 204. Em seu funcionamento, o conselho desempenha o papel descentralizador, garantindo aos municípios autonomia para elaboração e fiscalização das políticas públicas. Além disso, garante também a participação social na criação direta de leis que atendam à demanda da população.

Esses marcos podem significar ganhos para a sociedade, caso adotados de forma correta. No caso de implementação precária (por exemplo, os integrantes dos conselhos podem não saber exatamente o papel a desempenhar) poderá haver perdas para a comunidade.

A Controladoria Geral da União (CGU) implementou, no início dos anos 2000, um processo de fiscalização de municípios selecionados aleatoriamente. Em alguns de seus relatórios, a CGU constatou irregularidades no funcionamento de alguns conselhos municipais.

Portanto, dada a grande importância que estes conselhos municipais ganharam nos últimos anos, sendo um ambiente de participação popular, é importante lançar um olhar mais atento sobre seu funcionamento, a fim de entender se eles vêm desempenhando adequadamente o seu papel.

Pode-se indagar, por exemplo, o papel que as condições socioeconômicas dos municípios têm no sentido de poder dispor de conselhos municipais mais atuantes. Talvez se possa esperar que, no caso de municípios de menor renda, as condições de infraestrutura não sejam suficientes para que o funcionamento adequado do conselho. Normalmente, associado com menor renda, tem-se menores níveis educacionais, podendo resultar em formação de conselhos com falta de conhecimento das leis e dos processos burocráticos, prejudicando a eficácia de suas ações.

Outro ponto a ser destacado é a possível influência do poder público nas ações dos conselhos municipais. Há registros de casos, nos relatórios da CGU, em que os conselheiros foram escolhidos diretamente pelo prefeito, aumentando sua influência política dentro desse órgão, com evidente conflito de interesses.

Portanto, é de grande importância uma análise sobre a eficiência dos conselhos municipais. Percebe-se, na literatura, a carência de estudos estatísticos, baseado em dados, sobre a avaliação do funcionamento destes conselhos. Este é o objetivo deste estudo, visando fazer uma análise acerca do funcionamento dos conselhos municipais, procurando evidências com base nos relatórios disponíveis.

veis pela Controladoria Geral da União, levando em consideração as irregularidades encontradas as auditorias realizadas.

## 2 Conselhos Municipais e seu funcionamento

Quando promulgada a Constituição Federal de 1988, enfatizando o Estado Democrático de Direito, foram abertos espaços públicos para que a sociedade pudesse participar do processo de criação e acompanhamento de algumas políticas públicas no Brasil. Com a atuação da população nessas políticas, há um aumento na autonomia dos municípios e da intervenção social, que adquirem uma consciência da importância de sua colaboração na política do seu território, tornando-se aptos para intervir na deliberação de seus interesses.

Como colocado no guia [Pró-Conselho \(2007\)](#), os conselhos caracterizam-se como órgãos colegiados, permanentes, orientados pelo princípio da paridade, garantindo a representação de diferentes segmentos sociais e tendo por incumbência formular, supervisionar e avaliar as políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal. Constituem-se, portanto, em espaços institucionais fundamentais para a construção democrática das políticas públicas e exercício da participação e legitimidade social.

Os conselhos municipais foram instaurados para serem um desses espaços de participação social e descentralização na criação de novas políticas. Eles exercem o papel que liga a vontade do povo com os gestores, ajudando assim na possível melhoria dos serviços ofertados.

Vale ressaltar os municípios tem problemas e dinâmicas diferentes. Os conselhos municipais, por estarem mais próximos da sociedade, se comparado à algumas instituições governamentais, conseguem identificar melhor os anseios da população localizada naquela área e assim agir de forma mais efetiva. Portanto, a participação social na gestão pública municipal deve ser utilizada como um meio de influenciar e contribuir na construção das políticas públicas locais, ajudando a estreitar os laços entre sociedade civil e membros do Estado. Para isso, existe um processo a ser seguido, desde a criação de um Conselho Municipal (CM), até a instauração das leis que o regimentam.

### 2.1 Criação e Funções

O processo de criação de um CM pode ser iniciado por qualquer pessoa. Para tanto, é necessário trabalhar a existência de uma lei que valide esse procedimento. Para que essa lei tenha alguma importância é fundamental iniciar com um abaixo assinado, ou mesmo um plebiscito, mostrando o apelo da população por sua criação. Posteriormente, a proposta de lei segue o processo normal, passando pela aprovação da Câmara dos Vereadores e a sanção pelo prefeito local.

Após aprovada, é de fundamental importância que cada CM elabore o seu regimento interno, no intuito de organizar e expor todas as funções e objetivos a serem cumpridos por cada um. Vale ressaltar que nesse documento é necessário deixar explícito como será composto o quadro de pessoal que participará do CM.

Um exemplo disso é o Regimento interno no Conselho Municipal de Ações Culturais, localizada em Maceió. Em seu artigo 4º está explicitado que:

"O Conselho Municipal de Políticas Culturais será composto de 18 (dezoito) membros efetivos e 18 (dezoito) suplentes, todos nomeados pelo Prefeito do Município. Os membros do poder público são indicados pelas instituições públicas, os conselheiros da sociedade civil são eleitos pelos respectivos segmentos, todos com o mandato de dois anos, sendo admitida a recondução por mais um período de igual tempo".

Mesmo que os conselhos estejam ligados diretamente ao governo de seu município, há uma certa autonomia nas ações tomadas, tanto para a execução dos seus gastos, quanto para a escolha de

seus representantes. A composição do CM e o número de participantes podem variar de município para município. Na Tabela 1 fica visível a diferença no número de membros do conselho municipal de educação das principais capitais do Brasil. Pode-se perceber que esse conselho, em São Paulo, mesmo sendo a capital mais populosa do Brasil (12,2 milhões de habitantes), tem a mesma quantidade de conselheiros do órgão localizado em Goiânia, mesmo que a população da capital de Goiás seja 10% da de São Paulo.

Table 1: Formação dos conselhos municipais de educação - Brasil - 2018

| Municípios     | Nº de conselheiros | Formação                               |
|----------------|--------------------|--|
| São Paulo      | 18                 | Paritário                              |
| Rio de Janeiro | 24                 | Paritário                              |
| Brasília       | 16                 | Maior representação da sociedade civil |
| Salvador       | 14                 | Paritário                              |
| Fortaleza      | 30                 | Maior representação da sociedade civil |
| Belo Horizonte | 46                 | Maior representação da sociedade civil |
| Manaus         | 18                 | Paritário                              |
| Curitiba       | 30                 | Maior representação da sociedade civil |
| Recife         | 19                 | Maior representação da sociedade civil |
| Goiânia        | 18                 | Paritário                              |

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC/IBGE

Quando se fala em conselho paritário, há membros que representam em pé de igualdade a sociedade civil e o governo. Em alguns casos como, por exemplo, o conselho de educação de Brasília, há uma maior representação por membros da sociedade civil, seja por professores ou pais dos alunos matriculados em uma escola municipal. Existem casos que a maioria dos conselheiros são membros do governo, como secretários de educação que fazem parte do conselho. Vale ressaltar que muitas vezes esses membros do governo são escolhidos diretamente pelo prefeito em vigor.

Instituído o CM, é de grande importância uma análise sobre as contribuições que esses órgãos exercem sobre a sociedade. Para tanto, é necessária uma abordagem referente às atribuições/funções que eles podem desempenhar. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulga a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), e nela os conselhos são distribuídos em quatro funções principais: fiscalizar, deliberar, consultar e normatizar.

A primeira (Fiscalizar) como o próprio nome sugere, tem como fundamento supervisionar parte do orçamento público destinado à sua área de interesse. O Governo Municipal, que possui orçamento anual, repassa parte do montante financeiro em sua posse para algumas áreas. Cabe aos CM examinar se há algum tipo de desvio ou irregularidade na execução deste gasto. Por exemplo, o conselho de saúde inspeciona alguns gastos destinados para hospitais, postos de saúde, entre outros, para que o gasto seja efetivado com a máxima eficiência possível. Conselhos de educação, por sua vez, vistoriam gastos destinados para a execução de obras em escolas municipais.

Já a segunda função (Deliberar) indica uma liberação da implantação de uma determinada ação emitida pelo governo municipal, após análise do CM. Este ponto é importante, pois proporciona uma melhor afinidade entre a ação tomada e os representantes civis. Além disso, mostra a relevância das opiniões do povo nas ações tomadas pelos governantes da cidade.

A terceira função (Consultar) é semelhante à anterior. A diferença vem do fato que o conselho serve de consulta para os gestores públicos sobre a política a ser feita. Esse ponto é essencial, pois o CM, em teoria, tem uma maior proximidade com a população local, podendo identificar melhor quais os problemas enfrentados na comunidade.

A quarta função (Normativa) é a que promove a direta participação entre governo e sociedade. Nesta função, os conselheiros podem promover ações, estratégias e criar leis em determinada área de atuação. Vale ressaltar que os conselhos podem exercer todas as funções, como também podem exercer apenas uma. Cabe aos membros decidir sobre qual função desempenhar e qual a importância de cada uma na sua atuação dentro do município.

Para entender um pouco mais sobre como os conselhos são distribuídos em suas funções pelas cidades, a Tabela 2 mostra uma organização da participação dos CM das principais capitais do Brasil, disponibilizadas pelo MUNIC, ordenada pelo tamanho da sua população.

Table 2: Funções dos conselhos municipais de educação - Brasil - 2018

| Municípios     | Consultivo | Deliberativo | Normativo | Fiscalizador |
|----------------|------------|--------------|-----------|--------------|
| São Paulo      | Sim        | Sim          | Sim       | Não          |
| Rio de Janeiro | Não        | Sim          | Não       | Não          |
| Brasília       | Sim        | Sim          | Sim       | Sim          |
| Salvador       | Sim        | Sim          | Sim       | Não          |
| Fortaleza      | Sim        | Sim          | Sim       | Sim          |
| Belo Horizonte | Sim        | Sim          | Sim       | Sim          |
| Manaus         | Sim        | Sim          | Não       | Não          |
| Curitiba       | Sim        | Sim          | Sim       | Sim          |
| Recife         | Sim        | Não          | Sim       | Não          |
| Goiânia        | Sim        | Sim          | Sim       | Sim          |

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC/IBGE

Uma análise da Tabela 2 mostra que nem sempre os conselhos desempenham todos os papéis atribuídos. O conselho de educação do Rio de Janeiro, por exemplo, só exerce a função de deliberação. Por outro lado, em Goiânia esse órgão exerce todas as funções possíveis, ou seja, a abrangência da atuação não depende do tamanho da cidade. Municípios maiores podem não ter conselhos que desempenhem todos os papéis.

Para que o Conselho funcione da melhor forma possível é necessária uma estrutura física que forneça um bom aporte para o desempenho das funções especificadas. Alguns itens podem ser listados: acesso à internet, computadores em funcionamento e sala própria para que o trabalho seja feito de forma mais confortável. Em muitos casos, o Governo Municipal não disponibiliza aporte adicional como: orçamento próprio, acesso à diárias e veículo próprio. A Tabela 4 mostra que nem sempre há infraestrutura adicional em posse dos conselheiros para executar seu trabalho.

Como pode ser visto na Tabela 3, apenas 3 das 10 capitais estudadas tem acesso a diárias. Alguns conselheiros são professores do ensino público, ou mesmo pais e alunos que usam o serviço. No entanto, o acesso a essas diárias facilitaria que essas pessoas conseguissem se locomover e participar de algum congresso ou evento promovido pelos conselhos do Brasil. Outro ponto importante é na parte do orçamento próprio. De fato, por ser um órgão público, suas despesas estão vinculadas ao orçamento municipal. Mas isso mostra uma rigidez para a execução dos seus gastos, mesmo que os conselhos tenham uma certa independência no funcionamento.

Mesmo que haja estrutura física para atuar, um ponto importante a ser citado é sobre a capacitação dos membros do Conselho. É de extrema importância que os conselheiros possam ser capacitados para exercer a sua função da melhor forma possível. Além disto, a frequência da capacitação tem que ser levada em consideração: membros que passam por um treinamento continuado tendem a desempenhar seu trabalho de forma mais efetiva e eficaz que aqueles cujos treinamentos não são realizados na mesma frequência.

Table 3: Infraestrutura para funcionamento - Brasil - 2018

| Municípios     | Veículo | Telefone | Diária | Orçamento Próprio |
|----------------|---------|----------|--------|-------------------|
| São Paulo      | Não     | Sim      | Sim    | Não               |
| Rio de Janeiro | Não     | Sim      | Não    | Sim               |
| Brasília       | Não     | Sim      | Não    | Não               |
| Salvador       | Não     | Não      | Não    | Não               |
| Fortaleza      | Não     | Sim      | Não    | Não               |
| Belo Horizonte | Não     | Sim      | Não    | Não               |
| Manaus         | Não     | Sim      | Não    | Sim               |
| Curitiba       | Sim     | Sim      | Sim    | Sim               |
| Recife         | Não     | Sim      | Sim    | Não               |
| Goiânia        | Não     | Sim      | Não    | Sim               |

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC/IBGE

Outro ponto a ser discutido decorre da quantidade de reuniões promovidas pelo CM, com objetivo de promover discussões públicas sobre a provisão da entidade. Estas reuniões são abertas ao público, sendo possível o direito à fala para os não conselheiros, mas não há direito ao voto. Mesmo assim, as atas de reuniões deverão ser disponibilizadas para todos, seja pela internet ou no mural do prédio do conselho, no intuito de promover uma melhor avaliação da sociedade sobre as ações praticadas. Na Tabela 4 pode ser vista a frequência de treinamento a que os conselheiros são submetidos, além da quantidade de reuniões que aconteceram nos últimos doze meses.

Table 4: Infraestrutura para funcionamento - Brasil - 2018

| Municípios     | Frequência de Capacitação | Quantidade de Reuniões |
|----------------|---------------------------|------------------------|
| São Paulo      | Eventualmente             | 44                     |
| Rio de Janeiro | Eventualmente             | 48                     |
| Brasília       | Continuada                | 37                     |
| Salvador       | Eventualmente             | 44                     |
| Fortaleza      | Não Realiza               | 36                     |
| Belo Horizonte | Não Realiza               | 92                     |
| Manaus         | Não Realiza               | 12                     |
| Curitiba       | Eventualmente             | 10                     |
| Recife         | Eventualmente             | 132                    |
| Goiânia        | Não Realiza               | 170                    |

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC/IBGE

A tabela mostra que, mesmo que existam conselhos que se reúnam com frequência, eles podem não realizar o treinamento que lhe é proposto, colocando em xeque o seu papel. Se os componentes dos conselhos não passam por um processo de capacitação, é provável que não conheçam as funções que devem desempenhar. A pior das situações pode ser constatada na cidade de Manaus, quando no ano de 2018 realizaram-se apenas 12 reuniões, além de não haver capacitação de seus membros.

Em resumo: i) mesmo sabendo da importância dos conselhos para a autonomia da elaboração de políticas públicas, percebe-se que há alguns entraves no correto funcionamento desses órgãos (a falta de orçamento e de veículo próprio, diárias, e a falta de outros recursos mostram a dependência que os conselhos ainda têm sobre o governo municipal); ii) há falta de capacitação dos membros que compõem os conselhos e ocorrem raras reuniões em alguns. Sem esse treinamento, pode-se ponderar que esse órgão não está desempenhando o seu papel de forma efetiva.

## 3 Modelo teórico

### 3.1 Irregularidades nos conselhos

Para analisar a atuação dos conselhos municipais, foram utilizados os ilícitos encontrados nas fiscalizações da CGU. Cada ilícito mostra um erro cometido pelo conselho, independente de sua natureza. É esperado que a atuação do CM esteja diretamente ligada ao número de irregularidades encontradas, ou seja, quanto maior o número de ilícitos cometidos pelos conselhos, pior o seu desempenho, e vice-versa. Alguns trabalhos, como Ferraz, Finan e Moreira (2012) e Ferraz e Finan (2008), também se utilizam dos relatórios da CGU e dos ilícitos descritos para mensurar corrupção em suas estimativas.

Além disso, um conselho municipal que comete um grande número de irregularidades está em contraste com a lei que o rege. De acordo com o regimento interno de alguns conselhos, é importante que haja uma paridade entre os conselheiros, sendo alguns escolhidos pelo governo, e outros pela sociedade civil.

Outro ponto a ser colocado é acerca da eficiência dos gastos de algum programa público. Como a função de alguns conselhos é fiscalizar ações governamentais, a ausência dessa atribuição, além de configurar ilícito nos relatórios da CGU, pode mostrar também a ineficiência dos gastos públicos, dado que não houve uma vistoria da população no momento da execução financeira.

Segundo a Tabela 5, as irregularidades estão relacionadas às funções dos conselhos, como fiscalizar ações públicas, irregularidade na composição e até mesmo inexistência de conselho. Quando se fala em composição irregular, em geral esse fato está ligado a influência política que o prefeito pode exercer sobre os conselhos, ou seja, pessoas que são membros do conselho foram indicadas pelo próprio prefeito.

### 3.2 Características socioeconômicas do município

Nas variáveis independentes, a primeira a ser analisada é o Índice de Desenvolvimento Humano da Educação. Como colocado por Ferraz e Finan (2008), o nível de corrupção é mais baixo em populações com maiores níveis de escolaridade, dada a maior capacidade de monitoramento da população nas ações governamentais, além do maior conhecimento das leis. Esse último argumento pode ser incluído para explicar o desempenho dos conselhos. A falta de conhecimento das normas e da lei que rege os conselhos por parte de seus componentes pode gerar algumas infiltrações acerca de suas funções desempenhadas, não sendo essas realizadas da forma que foi prevista em lei.

Outra variável considerada foi a distância do município para a capital. Pode-se pensar que, quanto mais longe o município da sua respectiva capital, maiores os níveis de ilícitos do órgão público. Se mais distante os conselhos do seu órgão fiscalizador, há uma menor probabilidade de que as irregularidades sejam constatadas pela população e pela Controladoria, além de que a mídia nas capitais é mais ativa, em comparação com alguns municípios do interior, afastados das grandes capitais.

A Renda Per Capita, como explicado por Ferraz e Finan (2008), tem relação inversa com a corrupção. Em populações mais ricas, a ocorrência de ilícitos pode ser menor. Em populações com renda por habitante maior, há menores chances de ocorrerem ilícitos. Em alguns casos, isso pode gerar menores níveis de corrupção, mas pode aumentar a perda com esse comportamento. O agente corrupto pode pagar mais para o órgão fiscalizador esconder alguma irregularidade, aumentando a perda com a corrupção.

A próxima variável é o Índice de Gini. Como colocado por Jong-Sung e Khagram (2005), em países democráticos quanto mais desigual é a renda da população, mais propensos os agentes a se corromper, pois com o aumento desse índice, os ricos terão um maior poder de barganha, usando o

suborno para influenciar na implementação de leis favoráveis a seus interesses. Já [Gupta, Davoodi e Alonso-Terme \(2002\)](#) citam alguns mecanismos de transmissão da desigualdade no comportamento corrupto. Segundo eles, sistema tributário tendencioso, a falta de efetividade dos gastos nos programas sociais e a má formação de capital humano podem ser citados esses mecanismos.

Entretanto [Dabla-Norris e Wade \(2002\)](#), [Andres e Ramlogan-Dobson \(2011\)](#) e [Dobson e Ramlogan-Dobson \(2010\)](#) mostram que a relação entre desigualdade e ilícitos não segue a tendência esperada. Em seu estudo para os *rent-seekers*, [Dabla-Norris e Wade \(2002\)](#) mostram que o aumento da desigualdade de renda pode gerar uma barreira à entrada para novos *rent-seekers*. Em um sistema desigual e com fraco sistema de proteção de propriedade, os ricos protegem a sua renda extra dada a possibilidade de perda com a entrada de novos *rent-seekers*. Portanto, a quantidade de pessoas que usufruem de meios ilegais para ganho individual é menor.

Contudo, [Andres e Ramlogan-Dobson \(2011\)](#) e [Dobson e Ramlogan-Dobson \(2010\)](#), em seus estudos empíricos para América Latina, encontram resultados robustos de que, nos países onde há uma alta taxa de informalidade, a direção causal da desigualdade de renda na corrupção é inversa, ou seja, quanto maior o índice de Gini, menor o nível de corrupção.

Na sequência, a variável pobreza pode implicar no funcionamento dos conselhos da seguinte forma: em alguns casos, famílias pobres têm menor número de serviços disponíveis para seu uso, como escola de qualidade, saúde e saneamento. Isso pode resultar também na falta de informação acerca da oferta de serviço dos conselhos que essas famílias podem usufruir. Se o serviço do conselho for ofertado irregularmente, ou não for ofertado, essas famílias não conseguem identificar a irregularidade, assim não podem exigir melhorias no serviço.

### 3.3 Características do prefeito

Uma característica importante a ser estudada é o impacto da reeleição no comportamento ilícito dos conselheiros. [Alt e Lassen \(2003\)](#) explicam que o incentivo para o candidato tentar reeleição é dado pelo montante de renda que ele consegue extrair do setor público, explicando também que há um conflito de interesses entre eleitores e gestores. Isso não é diferente dos conselhos. Para que o prefeito possa extrair renda pública de forma efetiva, os órgãos de fiscalização, a exemplo dos conselhos municipais, têm que estar alinhados com essa vontade. Portanto, o incentivo à reeleição pode influenciar no crescimento do número de irregularidades do conselho.

A próxima variável diz respeito ao gênero do prefeito. Como colocado por [Croson e Gneezy \(2009\)](#), [Byrnes, Miller e Schafer \(1999\)](#) e [Esarey e Schwindt-Bayer \(2019\)](#) homens possuem maiores tendências a comportamentos ilícitos. Isso pode ser explicado por alguns fatores: as mulheres são mais éticas e aversas ao risco; e comportamentos ditos antiéticos são injustificáveis para pessoas do sexo feminino. No entanto [Sung \(2012\)](#) explicam que não há evidências acerca da diferença no comportamento ilícito entre homens e mulheres.

Finalmente, será estudada a relação entre grau de escolaridade do prefeito e os ilícitos encontrados nos conselhos. No modelo proposto, essa variável busca explicar se prefeitos com ensino superior tem alguma influência sobre as irregularidades dos conselhos. Como os gestores podem influenciar o funcionamento dos CM por meio de indicações, prefeito com maior nível de escolaridade pode indicar pessoas mais qualificadas para o cargo de conselheiro, ou seja, que podem ter um melhor conhecimento das leis que regem o conselho, diminuindo as irregularidades.

### 3.4 Base de dados

A mensuração da variável de ilícitos para os conselhos seguirá a mesma metodologia adotada em estudos já citados, utilizando dados da CGU: a identificação desta variável será feita à partir dos dados disponíveis nos relatórios do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos, do primeiro até o

vigésimo primeiro sorteio. Esses relatórios são feitos à partir da fiscalização anual que a Controladoria aplica em municípios com menos de 500 mil habitantes selecionados aleatoriamente.

Foi feita uma tabulação de todos os ilícitos ligados aos conselhos, independente da gravidade da irregularidade ou do tipo de conselho municipal, onde será feita uma contagem de cada irregularidade descrita nos relatórios da CGU. Mesmo que alguns ilícitos possam ser considerados de baixa magnitude, eles podem gerar falhas no funcionamento dos conselhos. A variável dependente foi construída à partir dessa contagem. Nesses relatórios, a CGU distingue as irregularidades encontradas por grupos, sendo um deles os conselhos. No banco de dados criado, foram mensurados todos os ilícitos referente a esse grupo, independente do grau de gravidade deles. Na Tabela 5 podem ser vistos alguns exemplos de irregularidades que foram encontrados pela CGU no momento de sua fiscalização.

Table 5: Exemplo de Irregularidades nos Conselhos

| Programa   | Irregularidade                       |
|--|--------------------------------------|
| Transf. de Renda com Condicionais – Bolsa Escola | Fiscalização ineficiente/inexistente |
| Transf. de Renda com Condicionais – Bolsa Escola | Irregularidade na composição         |
| Estudos e Pesquisas na Área do Trabalho          | Ausência do conselho                 |
| Programa nacional de alimentação escolar – PNAE  | Irregularidade na composição         |
| FUNDEF   | Irregularidades burocráticas         |

Fonte: Controladoria Geral da União

As variáveis socioeconômicas usadas para a estimação do primeiro modelo econométrico (Índice de Gini, Índice de Desenvolvimento Humano Médio e PIB per capita) foram disponibilizadas pelo PNUD e IBGE, obtidas a partir dos censos que acontecem a cada dez anos. O ano utilizado será 2000, pois consegue abranger o período que antecede as fiscalizações.

A distância do município para a capital foi obtida por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), disponível a partir de 2000.

Para as características do prefeito, a variável que explica a reeleição foi coletada na plataforma virtual do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para tanto, foi utilizada uma *Dummy*, sendo 1 se o prefeito está indo para o seu segundo mandato e 0 caso contrário. Para o presente estudo, serão utilizadas informações sobre as eleições municipais para prefeitos do ano de 2004.

As variáveis de informações dos prefeitos em vigor no ano de 2005, como o grau de escolaridade, idade, gênero e partido, foram coletadas a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, disponibilizadas pelo IBGE.

## 4 Estratégia empírica

### 4.1 Modelo econométrico

Seguindo o que foi exposto anteriormente, o modelo econométrico é o seguinte:

$$\ln[Ilic_i] = \beta_0 + \beta_1 Gini + \beta_2 IDHMed + \beta_3 RPC + \beta_4 Pobres + \beta_5 \text{Log}(dist) + \beta_6 \text{Log}(pop) + \beta_7 \text{Reeleicao} + \beta_8 \text{Superior} + \beta_9 \text{Gênero} + \epsilon \quad (1)$$

onde  $Ilic$  mede o total de ilícitos advindos dos conselhos para cada município  $i$ , de acordo com os relatórios da CGU; O índice de Gini explica a desigualdade de renda dos municípios, sendo 1 desigualdade total e 0 como igualdade;  $IDHMed$  é o Índice de Desenvolvimento Humano da Educação, que mede o grau de educação da população;  $RPC$  é a Renda Per Capita;  $Pobres$  é a proporção de pobres no total de habitantes do município;  $\text{Log}(dist)$  mede o quão longe o município está da capital;  $\text{Reeleição}$  é a *dummy* que mensura o fato do prefeito municipal ir para seu segundo mandato; para

analisar o impacto da escolaridade do prefeito do modelo, foi incluída a variável "superior", uma *dummy* que é 1 quando o prefeito tem algum curso de graduação e 0 quando não; Gênero testa se o fato de ser homem ou mulher altera a probabilidade de cometer algum ilícito no conselho; e  $\epsilon$  o termo de erro.

## 4.2 Método de estimação

Analisando os dados que serão utilizados para mensurar os ilícitos nos conselhos, pode-se perceber que a variável dependente assume valores positivos e inteiros. Para tanto foi escolhido um modelo de dados de contagem (*count-data*), pois ele se encaixa melhor na proposta escolhida. Nesse tipo de modelo, a variável explicada  $y$  segue uma distribuição discreta, onde  $y \in \mathbb{N} = \{0, 1, 2, \dots, N\}$ . Um dos mais conhecidos modelos de regressão da família do *count-data* é o modelo de regressão Poisson, descrito abaixo:

$$f(y_i|x_i) = \frac{e^{-\mu_i}(\mu_i)^{y_i}}{y_i!}, y = 1, 2, \dots \quad (2)$$

onde  $y_1, y_2, \dots, y_n$  são as variáveis aleatórias condicionalmente independentes.

Para este trabalho, analisando a distribuição dos dados que serão estudados, foi visto que ele segue uma tendência de distribuição *Poisson*, pois ela é positivamente inclinada e segue um processo parecido do processo de *Poisson*.

Portanto, o objetivo dessa regressão é estimar os coeficientes do vetor de variáveis explicativas, tal que:

$$\ln[\mu_i(x_i, \beta)] = x'_i \beta \quad (3)$$

onde  $x'$  é o vetor de variáveis explicativas do modelo.

Uma das propriedades importantes do modelo de regressão Poisson é a equidispersão dos dados onde a média condicional de  $y$  a  $x$  é igual a sua variância condicional, ou seja:

$$E[y_i|x_i] = Var[y_i|x_i] = \mu_i(x_i, \beta) \quad (4)$$

Vale ressaltar que, por conta dessa propriedade, o modelo é inicialmente heteroscedástico, pois a variância dos erros não será constante. Para tanto, é necessário estimar o modelo de forma que corrija esse problema.

Quando essa propriedade é quebrada, pode-se recorrer a outro tipo de distribuição que seja mais maleável aos dados. Para tanto, [Cameron e Trivedi \(1990\)](#) sugerem um teste que identifica a presença da equidispersão. O teste é dado por:

$$Var[y_i|x_i] = E[y_i|x_i] + \alpha^2 E[y_i|x_i] \quad (5)$$

sendo  $h_0: \alpha = 0$  (equidispersão) e  $h_1: \alpha \neq 0$  (superdispersão). A estatística de teste é dada pela implementação de uma regressão auxiliar em  $\hat{\mu}$ , sendo tal regressão dada por:

$$t = \frac{(y - \hat{\mu})^2 - y}{\hat{\mu}} \quad (6)$$

sem o termo de intercepto. Após a implementação desta regressão, pode-se analisar o valor da estatística de um teste t de Student, assim identificando ou não a quebra da hipótese de equidispersão. Vale ressaltar aqui que esse teste é assintótico, ou seja, o poder dele é maior quanto maior o tamanho da amostra.

Em geral, quando o valor do  $\alpha$  é positivo, há evidências para a presença de superdispersão do dados, quando a variância é superior à média condicional. Para estimar modelos com esta peculiaridade, é recorrente determinar que  $y$  segue uma distribuição binomial negativa expressa por:

$$f(y; m; \theta) = \frac{\Gamma(y + \theta)}{\Gamma(\theta) + y!} \cdot \frac{\mu^y \cdot \theta}{(\mu + \theta)^{y+\theta}} \quad (7)$$

onde  $\Gamma$  é a função gama,  $\theta$  é o parâmetro de ajuste da distribuição e  $\mu$  a média condicional. A variância desse modelo é um pouco diferente do anterior, como pode ser visto abaixo:

$$V(\mu) = \mu + \frac{\mu^2}{\theta} \quad (8)$$

Pode-se perceber que a variância dessa distribuição tende a ser igual à da distribuição *Poisson* quando o parâmetro de ajuste  $\theta$  vai para o infinito, e assim levando ao fato de que essa distribuição também tenderá para uma *Poisson*. Quando esse parâmetro não é conhecido e deve ser estimado a partir dos dados, a distribuição binomial negativa não é um caso especial dos modelos lineares generalizados.

Table 6: Estatística descritiva

| Variáveis              | Média  | Desvio Padrão | Máximo  | Mínimo |
|------------------------|--------|---------------|---------|--------|
| Distância (KM)         | 247.16 | 167.53        | 1154.6  | 0      |
| Ilícitos (Nº)          | 3.47   | 2.26          | 17      | 0      |
| População (Nº)         | 24309  | 43232         | 480695  | 1181   |
| IDHM - Educação (%)    | 0.34   | 0.12          | 0.74    | 0.041  |
| Renda per Capita (R\$) | 317.5  | 179.81        | 1639.93 | 64.55  |
| Pobreza (%)            | 44.02  | 22.65         | 89.99   | 1.38   |
| Índice de Gini (%)     | 0.55   | 0.07          | 0.81    | 0.34   |
| Sexo (dummy)           | 0.92   | 0.27          | 1       | 0      |
| Superior (dummy)       | 0.45   | 0.5           | 1       | 0      |
| Reeleição (dummy)      | 0.27   | 0.44          | 1       | 0      |

Fonte: Elaboração Própria

## 5 Resultados

Como explicado anteriormente, é necessária a execução dos testes de superdispersão dos dados para identificar o método de estimação adequado para o modelo, identificando a distribuição que a variável independente pode seguir. Os resultados rejeitaram a hipótese de equidispersão ( $\text{Var}[x | y] = E[x | y]$ ), mostrando evidências sobre a utilização de um método para a estimação do modelo que seja adequado à distribuição correta. O valor de alfa encontrado no teste de [Cameron e Trivedi \(1990\)](#) foi de 0,5, corroborando com a hipótese de a distribuição seguir os parâmetros de uma binomial negativa, ou seja, a média condicional da variável independente é menor do que a variância, quebrando a hipótese de se utilizar a regressão Poisson.

Esse resultado é esperado, já que na análise das variáveis descritivas (Tabela 6) a média dos valores para a variável de ilícitos foi inferior à sua variância. Como uma característica de Modelo Linear Generalizado (GLM), utilizado neste trabalho para a estimação do modelo binomial negativo, a regressão de dados de contagem utiliza a função de ligação “log”, a fim de possibilitar a interpretação dos resultados, ou seja, a interpretação das variáveis independentes não se dá diretamente em

variações da média da variável dependente, e sim nas variações percentuais. Em modelos de count-data, o impacto da variação do beta é na probabilidade de a média de ocorrência dos eventos de saída acontecerem.

Foram feitas três estimações. Uma apenas com as variáveis socioeconômicas do município (1), outra com as características do gestor municipal (2), e uma terceira com todas as variáveis (3). Os resultados podem ser vistos na Tabela 7. O teste LR não rejeita a especificação testada. Um resultado interessante vem da análise do impacto do índice de Gini na quantidade de ilícitos dos conselhos.

Table 7: Estimação do Modelo

| Variável Dependente - N <sup>o</sup> de Ilícitos dos Conselhos Municipais |                       |                      |                       |
|---|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| Variáveis Independentes   | (1)                   | (2)                  | (3)                   |
| Intercepto  | 1.964***<br>(0.333)   |                      | 1.934***<br>(0.348)   |
| Gini  | -1.2035**<br>(0.384)  |                      | -1.2178**<br>(0.384)  |
| IDHMed  | -0.753*<br>(0.326)    |                      | -0.699*<br>(0.329)    |
| RPC   | 0.0006 '<br>(0.00034) |                      | 0.0006 '<br>(0.00032) |
| Pobres  | 0.0073**<br>(0.0027)  |                      | 0.0075**<br>(0.0027)  |
| Logdist   | 0.014<br>(0.061)      |                      | 0.016<br>(0.0607)     |
| Logpop  | -0.084 '<br>(0.05)    |                      | -0.075<br>(0.05)      |
| Reeleicao   |                       | -0.048<br>(0.047)    | -0.037<br>(0.047)     |
| Superior  |                       | -0.096*<br>(0.04227) | -0.045<br>(0.043)     |
| Genero  |                       | -0.01789<br>(0.076)  | -0.003<br>(0.075)     |
| log-likelihood:   | -3751.885             | -3817.275            | -3750.157             |
| AIC:  | 3767.9                | 3827.3               | 3772.2                |
| Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1             |                       |                      |                       |
| N <sup>o</sup> de observações:  | 907                   |                      |                       |

O resultado contradiz com o obtido por [Jong-Sung e Khagram \(2005\)](#) e [Gupta, Davoodi e Alonso-Terme \(2002\)](#). Era de se esperar que a relação fosse mantida para os ilícitos dos conselhos, ou seja, maiores níveis de desigualdade de renda acarretando maior probabilidade de ocorrer ilícitos nos conselhos. Porém, o resultado encontrado é um coeficiente estimado com sinal negativo para esta variável, ou seja, municípios com maior desigualdade de renda apresentando uma menor probabilidade de ocorrência de ilícito nos conselhos.

Entretanto, o resultado corrobora o encontrado por [Andres e Ramlogan-Dobson \(2011\)](#) e [Dobson e Ramlogan-Dobson \(2010\)](#). Como evidenciado por eles, países onde a taxa de informalidade é alta, a exemplo do Brasil, a forma como a desigualdade afeta a corrupção pode não seguir o senso comum, ou seja, a desigualdade tem efeito contrário ao esperado sobre a corrupção. Em locais onde a desigualdade é menor, o comportamento ilícito pode ser maior.

Além disso, seguindo o que foi exposto por [Dabla-Norris e Wade \(2002\)](#), a maior desigualdade de renda pode gerar uma barreira à entrada para que novas pessoas possam fazer parte dos conselhos.

Quanto mais desigual a renda dentro do município, a pequena parcela de população que tem o entendimento do funcionamento dos conselhos municipais e que fazem parte da organização podem criar um requisito mínimo de escolaridade para a participação de novos conselheiros, impedindo a entrada de pessoas com escolaridade baixa ou com pouca informação documental do funcionamento dos conselhos, melhorando a atuação dos conselhos, podendo assim diminuir os ilícitos.

Vale ressaltar que o índice de Gini foi significativo a 0,1% e, mesmo com a inclusão de outras variáveis que pudessem alterar o seu desempenho na regressão, a desigualdade se mostrou significativa.

Outra variável que se mostrou significativa foi a taxa de pobreza. Nas duas estimativas, ela se mostrou estável e significativo a 0,1%. Mesmo que o coeficiente estimado seja pequeno, ele se mostrou importante para explicar o número de ilícitos nos conselhos. Como encontrado, em municípios mais pobres a chance de acontecer algum problema nos conselhos é alta. Pode-se fazer a ligação de pobreza e desempenho educacional, ou informacional. Pessoas mais pobres tem menos acesso às informações, além de possuírem menos conhecimento sobre as leis. Um fato importante no funcionamento dos conselhos municipais vem da análise de seu regimento, combinada com a instituição de lei prevista na constituição.

Uma das funções dos conselhos é fiscalizar ações governamentais. Sem um conhecimento prévio das leis, essa função pode ser comprometida. Como os conselhos tem que ser divididos entre pessoas do governo e sociedade civil, em municípios mais pobres esses últimos representantes podem ter um nível de conhecimento sobre as leis menor.

Para a educação, o resultado vai ao encontro dos resultados encontrados por [Ferraz e Finan \(2008\)](#). O coeficiente estimado corrobora com o fato de que municípios mais educados colaboram com a menor ocorrência de ilícitos dentro dos conselhos, tanto por conta que a população em geral tem um maior poder de monitoramento, quanto pelos componentes do conselho possuírem um grau de conhecimento maior das leis que regem o órgão.

Além disso, essa variável se mostra significativa a 1% nas duas regressões testadas. O coeficiente negativo foi de 0,7, ou seja, o aumento de 10 pontos percentuais no nível de desenvolvimento da educação diminui em 7% o número de casos encontrados nos relatórios da CGU.

O efeito da distância, medida em log, foi positivo, ou seja, como a sede da Controladoria Geral da União fica nas capitais, os conselhos das cidades mais distantes seriam mais suscetíveis a cometer ilícitos. Mesmo assim, a estatística do beta não foi significativa.

O efeito da população mostrou-se significativo e positivo na primeira estimação (5%). Ou seja, cidades com maior população pode acarretar em uma diminuição dos ilícitos cometidos pelos conselhos. Cidades mais povoadas tendem a ter um nível informacional maior e um capital humano maior, melhorando assim o poder de barganha e o poder de cobrança da população para os seus gestores.

Nas regressões (2) e (3) foram testadas se as características do prefeito têm alguma influência sobre o funcionamento dos conselhos. Muitas vezes os prefeitos acabam indicando pessoas de sua confiança para participarem como conselheiros, para que ele exerça a sua influência dentro desta instituição, além de deixar passar algumas irregularidades de fiscalização sobre algumas ações desse prefeito.

Para o gênero do prefeito em vigor, o resultado vai ao encontro do trabalho de [Sung \(2012\)](#), onde não foi encontradas evidências acerca da diferença de gênero no comportamento ilícito dos conselhos.

Mesmo assim, a maioria das variáveis das características, até mesmo o fato do prefeito estar em reeleição, não teve nenhum impacto sobre os resultados ilícitos do conselho, não existindo evidências sobre a correlação entre o gestor municipal e corrupção nos conselhos.

Um dos resultados que se mostrou significante foi a variável independente que explica sobre

a escolaridade do prefeito. Como pode ser visto pelo sinal positivo do coeficiente estimado, o fato do município ter um prefeito com ensino superior pode diminuir a probabilidade de ocorrência dos ilícitos nos conselhos, melhorando assim a eficiência de suas ações. Na estimação (2), essa variável se mostra significativa a 1%. Mesmo assim, com a entrada das variáveis socioeconômicas, ela deixa de ser significativa.

## Considerações finais

Os conselhos municipais, como instância que diminui o espaço entre sociedade e governo, vem desde a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ganhando muito espaço sobre o processo de elaboração das políticas públicas. A necessidade de descentralização do poder público foi atendida com a sua criação. Como ressaltado nesse trabalho, estas instituições são importantes devido ao seu papel de acompanhamento e fiscalização. Entretanto, pode haver uma grande defasagem entre seus propósitos e seu funcionamento real, pois em muitos casos ocorrem problemas internos que podem piorar o seu desempenho. A autonomia alcançada por esses Conselhos na construção de suas leis internas e de seu funcionamento é algo a ser destacado.

A CGU, por sua vez, realizando suas fiscalizações definidas por sorteios, consegue apurar algumas irregularidades no funcionamento de vários órgãos públicos e de vários programas. Os Conselhos Municipais são algumas das instituições que tem seu trabalho vistoriado pela Controladoria. Em algumas dessas fiscalizações são comprovados alguns ilícitos dos Conselhos, como falta de fiscalização ou irregularidades burocráticas. Pode ser que essas irregularidades ocorram por descuido e falta de atenção das pessoas que compõem o Conselho. Mesmo assim, quaisquer dos achados da CGU em sua vistoria têm importância, pois pode acarretar em falha de funcionamento e conseqüente existência de espaço para o desvio de recursos.

Algumas características municipais podem afetar o desempenho do conselho, como em alguns resultados encontrados, onde conselhos municipais em cidades mais pobres tem uma probabilidade maior de cometer alguma irregularidade. Por outro lado, Conselhos localizados em cidades que tem um índice de educação maior podem ter menores níveis de ilícitos, sendo mais eficientes em suas ações.

Outro ponto a se colocar é acerca dos resultados sobre as características dos prefeitos das cidades. Como colocado anteriormente, em alguns municípios, os mesmos têm participação direta no funcionamento dos Conselhos. Eles buscam por meio desse órgão exercer a sua influência, a fim de angariar votos e conseguir se eleger. Além disso, com sua intervenção, as propostas de políticas públicas e verbas destinadas para alguns programas governamentais, que deveriam passar por uma vistoria dos Conselhos, não são fiscalizadas. Alguns pontos positivos podem ser elencados também. Se os prefeitos tiverem a percepção da importância dos Conselhos, eles podem melhorar a situação de trabalho para os conselheiros, que em teoria melhoraria o desempenho das funções desempenhadas pelos integrantes da instituição. Mesmo assim, não houve evidências estatísticas para tal.

Um resultado importante, sendo muito significativo nas estimações, foi o comportamento da desigualdade no número de ilícitos. O sinal do coeficiente foi o contrário ao senso comum. Os resultados corroboram aqueles encontrados nos estudos de [Andres e Ramlogan-Dobson \(2011\)](#) e [Dobson e Ramlogan-Dobson \(2010\)](#). Os trabalhos destes autores podem servir para explicar boa parte dos resultados do índice de Gini nos ilícitos dos conselhos. Vale ressaltar que o Brasil sempre conviveu com altas taxas de informalidade, o que pode levar a resultados semelhantes. Mesmo assim, esse resultado tem que ser visto com cautela, necessitando de estudos futuros, com uma pesquisa mais focada em alguma cidade ou região, com análise documental complementando o rigor matemático.

Mesmo que haja problemas no seu funcionamento, há de se ressaltar a importância que os Conselhos têm para uma boa alocação de recursos. A sociedade, que às vezes se vê privada da influência na construção de leis que a beneficie, tem o Conselho como um forte meio para a participação

popular nas políticas públicas. Além do mais, pelo fato de ser constituído também por pessoas que usam o serviço público, os Conselhos Municipais sabem mais das demandas dos usuários do serviço, comparado com outros que não estão participando ativamente como usuários da política.

Por fim, é importante preservar esse ambiente de participação popular. Melhorar o ambiente de trabalho, como também os indicadores socioeconômicos das cidades e ajustar a influência dos prefeitos no funcionamento dos Conselhos podem acarretar em melhores resultados nas políticas públicas municipais. Além disso, quando melhorada a situação de trabalho dos Conselhos, eles focam em ajustar sua prioridade para aumentar a transparência nas análises e no processo decisório, garantir a qualidade das informações que são passadas ao povo, ajudando assim na melhoria da tomada de decisões e garantir a qualidade dos serviços prestados pelo governo.

## Referências

- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, v. 2010, p. 01–29, 2010.
- ALT, J. E.; LASSEN, D. D. The political economy of institutions and corruption in american states. *Journal of Theoretical Politics*, Sage Publications, v. 15, n. 3, p. 341–365, 2003.
- ANDRES, A. R.; RAMLOGAN-DOBSON, C. Is corruption really bad for inequality? evidence from latin america. *Journal of Development Studies*, Taylor & Francis, v. 47, n. 7, p. 959–976, 2011.
- ARRETCHE, M. T. Políticas sociais no brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista brasileira de ciências sociais*, SciELO Brasil, v. 14, n. 40, p. 111–141, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito de desenvolvimento do iseb rediscutido. *Dados*, SciELO Brasil, v. 47, n. 1, p. 49–84, 2004.
- BYRNES, J. P.; MILLER, D. C.; SCHAFER, W. D. Gender differences in risk taking: a meta-analysis. *Psychological bulletin*, American Psychological Association, v. 125, n. 3, p. 367, 1999.
- CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. Regression-based tests for overdispersion in the poisson model. *Journal of econometrics*, Elsevier, v. 46, n. 3, p. 347–364, 1990.
- CROSON, R.; GNEEZY, U. Gender differences in preferences. *Journal of Economic literature*, v. 47, n. 2, p. 448–74, 2009.
- DABLA-NORRIS, E.; WADE, P. Production, rent seeking and wealth distribution. *Governance, Corruption, and Economic Performance*, International Monetary Fund Washington, DC, p. 439–457, 2002.
- DOBSON, S.; RAMLOGAN-DOBSON, C. Is there a trade-off between income inequality and corruption? evidence from latin america. *Economics letters*, Elsevier, v. 107, n. 2, p. 102–104, 2010.
- ESAREY, J.; SCHWINDT-BAYER, L. A. Estimating causal relationships between women’s representation in government and corruption. *Comparative Political Studies*, SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 52, n. 11, p. 1713–1741, 2019.
- FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: the effects of brazil’s publicly released audits on electoral outcomes. *The Quarterly journal of economics*, MIT Press, v. 123, n. 2, p. 703–745, 2008.

- FERRAZ, C.; FINAN, F.; MOREIRA, D. B. Corrupting learning: Evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, Elsevier, v. 96, n. 9-10, p. 712–726, 2012.
- GUPTA, S.; DAVOODI, H.; ALONSO-TERME, R. Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of governance*, Springer, v. 3, n. 1, p. 23–45, 2002.
- JONG-SUNG, Y.; KHAGRAM, S. A comparative study of inequality and corruption. *American sociological review*, Sage Publications Sage CA: Los Angeles, CA, v. 70, n. 1, p. 136–157, 2005.
- MILANI, C. R. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, SciELO Brasil, v. 42, n. 3, p. 551–579, 2008.
- PRÓ-CONSELHO, P. N. de Capacitação de Conselheiros Municipais de E. Guia de consulta. Brasília : Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007.
- ROSANO-PEÑA, C.; ALBUQUERQUE, P. H. M.; MARCIO, C. J. A eficiência dos gastos públicos em educação: evidências georreferenciadas nos municípios goianos. *Economia Aplicada*, SciELO Brasil, v. 16, n. 3, p. 421–443, 2012.
- SUNG, H.-E. Women in government, public corruption, and liberal democracy: a panel analysis. *Crime, law and social change*, Springer, v. 58, n. 3, p. 195–219, 2012.