

Orçamento Participativo e Governança em nível local: Uma avaliação de experiências de OP no Brasil

Seminário Internacional OP 15 anos

Yves Zamboni
Controladoria-Geral da União

Belo Horizonte, 11 de dezembro de
2008

Roteiro da Apresentação

1. Motivação
2. Estratégia de análise
3. Coleta de dados
4. Análise/Resultados
5. Conclusões, críticas e extensões

1. Motivação

- Literatura é, em regra, entusiasta quanto aos resultados das experiências de OP
- OP levaria a:
 - Ganhos de eficiência na administração pública
 - Melhor qualidade dos serviços públicos
 - Menos corrupção
- Até que ponto isso é objetivamente verificável?
- Carência de medidas objetivas quanto ao sucesso/fracasso das experiências de OP

- Maior parte dos trabalhos analisam as experiências de grandes cidades, POA em particular
- Verificar como OP se desenvolve em cidades menores e em outros estados do país

2. Estratégia de análise

- Busca de um método para avaliar as experiências de OP
- Idealmente por meio de uma medida objetiva, comparável e com o menor viés possível
- Adoção de uma medida de Governança
- Boa Governança: é caracterizada por políticas públicas com processos previsíveis, abertos e claros; por uma burocracia imbuída de ética profissional, agindo em prol do bem comum, com respeito à lei e permitindo a participação da sociedade civil

- Fonte de dados primários: Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos
 - 60 municípios por sorteio
 - Cerca de 1% dos municípios de cada estado
 - Fiscalização *in loco* dos recursos federais
 - Verificação da qualidade na prestação de serviços
- Irregularidades (ausência de) encontradas em auditorias como uma *proxí* para boa governança

- Análise quantitativa e qualitativa das constatações
- Municípios comparados dois a dois
- Mesmo estado e com características sócio-econômicas semelhantes

3. Coleta de Dados

- Amostra: 20 municípios dentre os sorteados nos 12 primeiros sorteios
- 10 deles com OP
- 4 estados: SP, MG, RJ e RO
- Período 2000 a 2004

- Irregularidades são similares nos diversos municípios
- Programas Federais são os mesmos no país inteiro
- Tratamento diferenciado às irregularidades
- Considerar o nível de gravidade das irregularidades

- Quatro categorias:
 - Falha menor;
 - Má administração;
 - Zona Cinzenta;
 - Corrupção

- **Falha Menor: Falhas formais e outras irregularidades que não representam ameaça imediata à qualidade e/ou à quantidade dos serviços públicos**

Exemplos: Ausência de indicação da origem dos recursos/placa indicativa; Não comunicação à Câmara Municipal do recebimento de recursos; Não uso de conta corrente do convênio

- **Má administração: não cumprimento de normas essenciais dos Programas de Governo; Caracterização de desperdício/má qualidade ou intempestividade na prestação de serviço. Sem evidências de uso de recursos públicos para proveito privado.**

Exemplos: Falta de médicos em um posto de saúde e excesso em outro; merenda escolar de má qualidade; atraso na instalação de equipamentos comprados; armazenamento inadequado; má conservação de patrimônio

Exemplos de má administração

3. Coleta de dados



Exemplos de má administração

3. Coleta de dados



- **Zona Cinzenta: casos de má administração que não podem ser classificados como corrupção, mas que representam uma “porta aberta” para esta.**

Exemplos: Fragmentação de licitações; Falta de controle de estoques e de patrimônio; ausência de publicidade em licitações; processos sem numeração de páginas; falta de assinaturas; documentos rasurados.

- **Corrupção: evidências de uso de recursos públicos para proveito privado**

Exemplos: Cadastramento de pessoas inelegíveis no Bolsa Família; Fraudes diversas em licitações: documentos falsos; evidências de conluio entre licitantes; simulação de competitividade; superfaturamento de contratos; direcionamento; pagamento por objeto não executado;

4. Análise/Resultados

- Número ponderado de irregularidades
 - Gravidade (ponderação: 1 a 4)
 - Montante (em R\$) auditado
 - Por 1.000 habitantes
 - Pelo número de funcionários na prefeitura

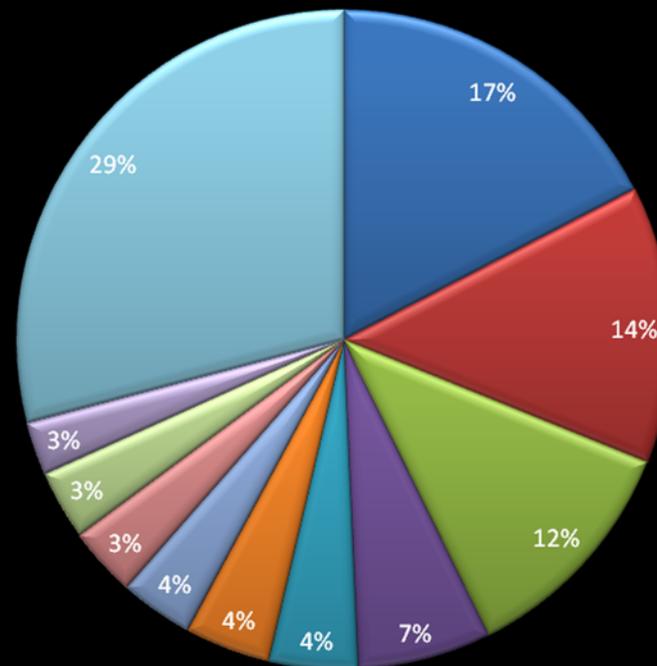
Sumário das irregularidades:

- 499 no total
- 241 em municípios com OP; 258 nos demais
- Maioria dos casos nas áreas de saúde e

Gravidade das Irregularidades	Total
Falhas Menores	20
Má Administração	303
Zona Cinzenta	151
Corrupção	25

Numero de Irregularidades por Programa

- 1. Qualidade e Eficiência do SUS
- 2. Saúde da Família
- 3. Toda Criança na Escola
- 4. Assistência Farmacêutica
- 5. Morar Melhor
- 6. Prevenção e Controle de Doenças Transmitidas por Vetores
- 7. Atenção à Criança
- 8. Alimentação Saudável
- 9. Esporte Solidário
- 10. Saneamento Básico
- Outros Programas



Município	Numero de Irregularidades	Gravidade	Irregularidades por R\$ auditados	Irregularities per capita	Irregularities por servidores
Caieiras (*)	23	49	6.88	2.95	2.52
Matão	14	28	2.32	1.91	0.93
Ilha Solteira (*)	5	13	3.54	2.04	0.44
Ilha Bela	11	25	9.34	4.92	1.65
Ribeirao Corrente (*)	7	15	16.88	17.42	4
Orindiuva	13	33	24.82	29.57	8.28
Sumaré (*)	0	0	0	0	0
Sta. Barbara D'Oeste	29	72	2.12	1.65	1.05
Sao Caetano do Sul (*)	19	49	3.73	1.37	0.73
Ferraz de Vasconcelos	28	70	2.79	1.84	3.54
Avare (*)	29	63	5.61	3.64	1.81
Itapira	46	118	3.51	7.56	2.52
Nilopolis (*)	76	184	5.71	4.97	2.14
Teresopolis	38	81	3.5	2.68	1.07
Armacao dos Buzios (*)	18	38	12.77	9.08	1.59
Pinheiral	20	50	6.33	9.76	2.9
Barbacena (*)	26	62	4.1	2.22	1.38
Itabira	27	65	1	2.67	1.35
Alvorada do Oeste (*)	38	79	5.37	19.24	6.22
Cerejeiras	32	85	4.63	17.85	6.71

Resultados

	Número absoluto	Gravidade	Por R\$ auditados	Per capita	Por servidores
Municípios COM OP	7	8	3	7	7
Municípios SEM OP	3	2	7	3	3

5. Conclusões, críticas e extensões

- Número médio de irregularidades é semelhante em municípios com ou sem OP
- Com OP, em média, os problemas são menos graves
- Resultados sugerem que OP é benéfico para a boa governança
- Há melhor administração e prestação de serviços públicos
- OP é uma Política Pública recomendável em pequenos municípios
- OP não é condição suficiente para boa governança

5. Conclusões, críticas e extensões

- Avaliação “positiva” das Políticas com foco em indicadores de resultados
- É preciso verificar quão efetiva e eficaz foi a implementação do OP
- Reduzir a subjetividade na classificação das irregularidades
- Reduzir arbitrariedade na ponderação
- Buscar pares de municípios com indicadores mais próximos uns dos outros

- Ampliar a amostra
- Refinar variáveis (R\$ auditados, em particular)
- Verificar o percentual do orçamento destinado ao OP em cada cidade
- Analise mais profunda nos casos onde OP não logrou êxito no quesito governança
- Considerar outros aspectos na avaliação da implementação do OP
- Avaliar o grau de transparência e o controle social da gestão

Obrigado
Muchas Gracias
Thank you

yves.zamboni@gmail.com

zamboni@cgu.gov.br

Visite o Portal da Transparência e acompanhe a aplicação dos recursos públicos federais na sua cidade
www.portaldatransparencia.gov.br

4. Análise/Resultados

Município	Numero de Irregularidades (A)	R\$ Auditados (em milhões) (B)	Irregularidades por R\$ auditados (A/B)
Sao Caetano do Sul (*)	19	5.09	3.73
Ferraz de Vasconcelos	28	10.04	2.79
Avare (*)	29	5.17	5.61
Itapira	46	13.09	3.51
Armacao dos Buzios (*)	18	1.41	12.77
Pinheiral	20	3.01	6.33
Barbacena (*)	26	6.34	4.1
Itabira	27	26.96	1

Municípios com OP

- Nilópolis: 76 irregularidades
- Sumaré: zero irregularidade

Municípios sem OP

- Matão: 14 irregularidades
- Ilha Bela: 11 irregularidades