

Os Observatórios Sociais Melhoram a Gestão Pública?

CRISTIANO AUGUSTO BORGES FORTI
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

LECIA DIAS QUEIROZ
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

LEANDRO ARAUJO REZENDE
UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)

Os Observatórios Sociais Melhoram a Gestão Pública?

Resumo

O objetivo deste artigo consiste na investigação empírica da eficiência da implantação de um Observatório Social(OS) em determinado município brasileiro. O desafio da investigação consiste na separação dos diversos eventos que ocorrem simultaneamente em cada cidade e que poderiam influenciar os indicadores estudados. O estudo conta com uma amostra tratada de todos os 112 municípios com a presença de OS e como controle mais de 5000 municípios brasileiros, pelo período de 2007 a 2015. Foram analisados indicadores relacionados a educação e saúde, aspectos ligados à gestão municipal. Como resultados, das 17 variáveis selecionadas, apenas 3 não apresentaram resultados positivos estatisticamente significantes, indicando evidência de que a presença de OS causa a melhora destes indicadores. Portanto pode-se afirmar que os OS melhoram a gestão pública municipal.

Palavras Chave: Observatórios Sociais, Gestão Pública, *Accountability*, *Diff-in-Diff*

1. Introdução

Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's), e operações como a Lava Jato com inúmeras fases, são criadas a fim de esclarecer casos de corrupção e desmandos na Administração Pública. Esses casos impõem a urgência de uma discussão profunda sobre o tema Controle, pois acumula-se um elevado custo social pela má utilização de recursos públicos, tanto em relação aos escandalosos desvios de recursos, quanto em relação a falta de capacidade gerencial e estratégica na aplicação destes recursos por parte dos governantes. O fato é que no Brasil, controle social é um contra-senso, já que grande parte da população ainda vive à margem dos direitos sociais.

Para Campos (1990), *accountability* é sinônimo de responsabilidade objetiva, isto é, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, fora de si mesma. Tal responsabilidade tem consequências, implicando em prêmios, pelo seu cumprimento, e castigos, quando o inverso é verificado.

A palavra *accountability* tem origem anglo-saxã no sistema democrático moderno, os princípios centrais são a soberania popular (todo poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido) e o controle dos governantes pelos governados. Para atender estes dois princípios, desenvolveu-se aspectos eleitorais abrangidos pela democracia como instrumento de responsabilização dos governantes frente aos cidadãos, mas que de fato, não garantem o bom desempenho democrático. Assim, o exercício do controle social de forma plena, pode representar o elemento essencial para assegurar que o governo atinja os objetivos estabelecidos para os órgãos públicos e para os programas de longa duração com eficiência, efetividade e dentro dos preceitos legais da ordem democrática.

Apesar de haver mecanismos para controle dos gastos administrativos, como os planos plurianuais, não há um método realmente eficaz para controlar estes gastos, até mesmo devido a brechas na lei que permitem que estes orçamentos pré-fixados sejam extrapolados ou tenham seus valores alterados. É neste sentido que se torna crítico repensar as formas de controle social das ações dos agentes estatais, bem como garantir a transparência.

O Observatório Social do Brasil (OSB) representa um espaço democrático, que reúne o maior número possível de pessoas e entidades representativas da sociedade civil com vistas a contribuir para melhoria da gestão pública, atuando em favor de transparência e da qualidade

na aplicação dos recursos públicos por meio de metodologia padronizada para monitoramento das licitações em nível municipal e de ações de educação fiscal.

Os Observatórios Sociais (OS) são constituídos como Pessoa Jurídica de direito privado, de fins não econômicos, regido por seu estatuto e pela Lei n. 9.790/99 e pelas disposições legais aplicáveis, podendo se configurar como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, com prazo de duração indeterminado.

O principal objetivo de atuação do OS é exercer ações de educação para cidadania fiscal, controle social, contribuir para a eficiência da gestão pública, por meio da vigilância social da execução orçamentária, em sinergia com os órgãos oficiais controladores. OS são instituições apolíticas, apartidárias, e não participam de movimentos de cunho denunciata, emitem opiniões políticas, impõe metodologias de governo ou atuam em monitoração de licitações estaduais ou federais (OSB, 2016).

O OS é fruto do Movimento pela Cidadania Fiscal, criado inicialmente em Maringá (PR) pela iniciativa de representantes da sociedade civil organizada. A rede tem origem na experiência de Maringá, que criou seu observatório depois que este município paranaense vivenciou um escândalo de corrupção na administração pública, no início da década de 2000, com objetivo de tomar atitudes para estimular a cidadania e a ética, monitorando a qualidade de aplicação dos recursos públicos, por meio do acompanhamento de licitações e de ações de educação (OSB 2015).

Assim, OS são instituições independentes que se propõem a exercer a *accountability* e capacitar os cidadãos a exigirem dos governos municipais o cumprimento de seu dever, pois estes sempre terão informações privadas sobre seus objetivos e sobre as relações entre as políticas e seus resultados.

Vale destacar que a criação de um Observatório Social depende apenas do interesse de algumas pessoas da comunidade e sua formação pode ou não estar vinculada a Rede OSBrasil, assim, não há regras pré-definidas de seleção do município pela rede, ou características a serem consideradas para abertura de um OS.

Os Observatórios divulgam quadrimestralmente os resultados de economia medidos entre o preço de referência proposto pelo órgão público nos processos licitatórios e o valor efetivamente a ser pago contratado no pregão em que participa um membro do OS e ao longo dos 3 últimos anos estima-se que a economia aos cofres públicos seja 1 bilhão de reais (RNC, 2016). Um ponto tão importante quanto a economia de recursos é identificar se os valores investidos foram bem aplicados em oferta de serviços públicos de qualidade, a exemplo na saúde e educação municipal.

Desta forma, apesar de ser possível medir a economia financeira de medidas de controle social ou controle estatal, não foram encontradas pesquisas consistentes que tenham associado tais economias em benefícios identificados e quantificados.

Por conseguinte, o objetivo do presente artigo é identificar se a atuação dos OS proporcionam melhor desempenho na gestão dos recursos públicos, através da análise de indicadores sociais dos municípios que possuem OS comparados aos mesmos indicadores dos municípios que não possuem OS.

Para se atingir o objetivo serão utilizados cálculos estatísticos robustos para verificar se a existência de um OS promove efetivamente melhoria nos indicadores sociais das cidades. Porém, análises de causa e efeito são complexas em termos de comprovação científica uma vez que pode-se sempre argumentar contra-factuais ou hipóteses alternativas que poderiam explicar o fenômeno estudado de forma sustentável do ponto de vista científico, restando sempre uma dúvida sobre qual foi realmente o fator que causou determinado efeito desejado.

Para contrapor tal obstáculo, o método de análise utilizado foi o de Diferenças-em-Diferenças (*Diff in Diff*). Este método muito se aproxima de um experimento controlado em laboratório pois avalia a variação (diferença) do aspecto estudado no grupo de tratamento no

decorrer do experimento menos a variação no grupo de controle durante o mesmo período. Considerando as variáveis analisadas em um painel de dados, isto é, observações sobre os mesmos indivíduos antes e depois do tratamento, referentes a indicadores escolares e hospitalares para cada ano para os municípios com OS (grupo de tratados) e demais municípios (grupo de controle).

Vale ressaltar que esta pesquisa possui caráter inédito pois não foram encontrados na literatura nenhum estudo que confronte empiricamente a presença de OS com indicadores sociais ou mesmo de medidas empíricas robustas dos benefícios da melhoria da gestão municipal.

2. Revisão da Literatura

2.1 Terceiro Setor e Participação Cidadã

Segundo Gohn (1997), nos anos de 1990, o desenvolvimento dos movimentos sociais no Brasil se estruturou em duas categorias básicas: a cidadania coletiva e a exclusão social. A cidadania coletiva, presente desde a década de 1980, passou a apresentar o exercício da cidadania como uma luta coletiva de grupos e instituições legitimados com a nova ordem constitucional de 1988. Enquanto a exclusão social decorre das novas dinâmicas desencadeadas a partir da década de 90, com o processo de globalização.

Neste contexto a partir da década de 90 os movimentos sociais passaram a institucionalizar-se por meio das organizações não-governamentais. As organizações ao participar da elaboração de políticas públicas, passaram a ser instrumentos de transição, de um modelo meramente representativo de democracia para um modelo centrado no exercício ativo da cidadania e marcaram um período de transição de um modelo representativo para um embrionário modelo centrado no exercício da cidadania (Benevides, 1998).

De acordo com BNDES (2001) a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe novas propostas de legitimação do regime e das instituições democráticas na vida diária dos cidadãos através da ampliação e diversificação dos canais de participação da sociedade civil com as organizações de mercado. O que propiciou maior proximidade entre a sociedade e Organismos não Governamentais. A ampliação e diversificação dos canais de participação da sociedade civil e aumento de demandas sociais ampliaram o espaço de atuação das ONGs, e esta maior abrangência levou a demandas para novos critérios de classificação e qualificação e acordo com a atuação social e econômica (BNDES, 2001).

Até 1999 a classificação e qualificação de terceiro setor se justificavam mais pela atuação diferenciada das instâncias de governo e de mercado, do que por um conjunto de instituições identificadas pela mesma filosofia de atuação, dimensões, temáticas ou formas de intervenção. A alteração legal de classificação das instituições do terceiro setor foi alterada após a promulgação da Lei 9.790 de março de 1999, a qual inseriu novos critérios de classificação das entidades sem fins lucrativos de caráter público incluindo áreas de atuação social, que antes não eram contempladas legalmente, novas possibilidades no sistema de articulação entre as instituições de direito privado e público.

O terceiro setor constitui-se na esfera de atuação pública não-estatal, formado a partir de iniciativas privadas, voluntárias, sem fins lucrativos, no sentido do bem comum e agregam, estatística e conceitualmente, um conjunto altamente diversificado de instituições, que incluem organizações não-governamentais, fundações e institutos empresariais, associações comunitárias, entidades assistenciais e filantrópicas, entre outras instituições sem fins lucrativos (BNDES, 2001).

Para Gohn (2013) é possível demarcar as diferentes etapas em relação à atuação das organizações não governamentais no Brasil, sendo **ONGs** Cidadãs ou Militantes, que se caracterizam por oriundas ou herdeiras da cultura participativa, identitária e autônoma dos anos 1970/1980 com atuação voltada para o apoio aos movimentos sociais; **ONGs**

Propositivas que atuam com foco direcionado para ações estratégicas, utilizando-se de lógicas instrumentais, racional e mercadológica com vistas a democracia representativa, de formas de gestão dos equipamentos e serviços, participação da gestão e luta por direitos sociais nos anos 1990; **ONGs** e Redes Associativas terceiro setor criada nos anos 1990 pela iniciativa de empresários e grupos econômicos, atuam em nome de um pluralismo, defendem as políticas de parcerias entre o setor público com as entidades privadas sem fins lucrativos e o alargamento do espaço público não estatal; **ONGs** e Movimentos de atores indignados com as políticas estatais mais características a partir de 2008 voltadas a uma nova etapa das lutas sociais, que se refere aos movimentos dos indignados contra políticas estatais, contra as prioridades de escolhas dos dirigentes políticos e contra muitos políticos, e pautas de demandas por bens e serviços públicos, forte demanda pela ética, contra a corrupção.

Gohn (2013) apresenta que as organizações não governamentais marcaram sua contribuição no envolvimento e engajamento do cidadão com vistas à democracia participativa, ao estabelecimento e promoção de parcerias entre o público e o privado, e a favor de melhor gestão pública através da cobrança por bens e serviços públicos de qualidade e por reivindicar transparência, ética e repudiar a corrupção na gestão pública. De acordo com a autora, para ocorrer a Participação Cidadã, os sujeitos de uma localidade ou de uma comunidade precisam estar organizados, mobilizados de uma forma que possam articular ideias múltiplas e fragmentadas (Gohn, 2013).

A Participação Cidadã possui como eixo central a sociedade, o conjunto de indivíduos e grupos sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a disputa com igual legitimidade de espaço e atendimento pelo aparelho estatal (Carvalho, 1998). Para Teixeira (2000) a Participação Cidadã é um processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se definem pelo fortalecimento da sociedade civil através da atuação organizada de indivíduos, grupos e associações.

Neste sentido, o Observatório Social do Brasil, objeto de estudo deste artigo é um exemplo de instituição associativa que incentiva e contribui para a participação cidadã, para o exercício da cidadania de forma representativa no processo de elaboração de políticas públicas em conformidade à sua aplicação ética, e atua em consonância com as ações reivindicativas herdadas dos movimentos sociais no pleito por melhores ofertas de bens e serviços públicos essenciais, como transporte, saúde, educação e segurança, por meio de iniciativa privada, voluntária e sem fins lucrativos.

2.2 Controle

Controle, de acordo com Meireles, 1995:524, é “a faculdade da vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou Autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.” adquire importância fundamental dentro do Estado democrático, em que o administrador tem o dever de prestar contas do exercício de sua gestão, responder por seus atos e o cidadão tem o direito de acompanhar e fiscalizar os atos praticados pelo gestor público.

As formas de controle podem ser classificadas como estatal, que se refere ao controle exercido por um agente público interno, ou externo, e também social, exercido por um cidadão ou sociedade organizada. Controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. (CGU, 2016).

2.2.1 Controles Estatais

Na Administração Pública, o ato de controlar pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, em oposição às finalidades privadas, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público (Legalidade, Impessoalidade, Publicidade, Moralidade, Transparência e etc.) (CGU, 2016).

O controle pode ser administrativo, exercido pelos sistemas de controle interno da administração, de forma horizontal, pelas auditorias internas, e de forma vertical, pela CGU, no caso do Governo Federal. E ainda, pode ser Legislativo, exercido diretamente pelas Casas Legislativas ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, ou Judicial, quando exercido pelo Poder Judiciário.

O controle externo deve ser realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos tribunais de contas. No caso do governo federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) é responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. Nos municípios, o controle externo é feito pela Câmara de Vereadores, enquanto nos estados é a Assembleia Legislativa, ambos com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, ou, caso instituídos, dos Tribunais de Contas dos Municípios. O sistema de controle interno de cada Poder apoia o controle externo no exercício de suas atribuições. Nos estados e municípios, também deve haver uma controladoria interna, ou uma unidade de controle interno com, no mínimo, um auditor (CGU, 2016).

O Controle Antecipado é aquele que ocorre antes do efetivo ato administrativo, ainda no processo de formação em forma de revisão. E o Controle Posteriori ocorre em sede administrativa por meio de recurso e pela própria intervenção administrativa; em sede judicial, mediante ações processuais administrativas; e em sede legislativa, por intermédio de fiscalização do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas ou Câmaras de Vereadores (Dromi, 2005).

2.2.2 Controle Social

O Controle Social ocorre quando o administrado participa do controle estatal, à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas principalmente, na proteção do interesse coletivo. Di Pietro (2007)

Para Bobbio, Mateucci e Pasquino (2004) Controle Social se define como:

“o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.”

Ainda, o Controle social é o direito que o cidadão possui de desempenhar o seu controle sobre o agir do Estado, configura-se como "forma de exercício da soberania popular" (Siraque, 2005).

Tradicionalmente, verifica-se o entendimento que controle social pode ser manifesto de várias formas: pedido de vistas a processos administrativos e judiciais nos órgãos públicos em que estes estiverem disponíveis, leitura do Diário Oficial, requerimento ou petição solicitando certidões ou informações em órgãos públicos, cartas, denúncias, representações, reclamações e ações judiciais.

Alguns dos espaços previstos pelo legislador, fundamentados na Constituição Federal, para participação dos cidadãos, por iniciativa dos entes públicos, são os conselhos gestores de políticas públicas. Esses conselhos são instituídos por lei, e a participação da sociedade é sempre garantida. Como exemplo podemos citar o Conselho de Saúde, o Conselho de Educação e o Conselho de Assistência Social. Os participantes desses conselhos, chamados de conselheiros, são nomeados pelo Executivo (no município, pelo prefeito), que segue o que está determinado na lei que os instituiu (CGU, 2016).

Além dos conselhos, há outras oportunidades previstas em lei que são de iniciativa do ente público e que promovem a participação cidadã, como as audiências públicas e as conferências. A sociedade também pode ter a iniciativa, onde as redes sociais e as

manifestações na rua são exemplos atuais de controle social que surgiram na sociedade. A organização de grupos voltados a atividades de controle, atuando de maneira coletiva, atentos a questões específicas, é outra forma de atuação. A participação popular ocorre antes ou durante o processo de decisão da administração pública, enquanto o controle social pode ocorrer em qualquer instante do processo, com intuito de verificar se os atos da administração estão sendo concretizados na forma estabelecida. (CGU, 2016).

De acordo com Siraque (2005), a participação popular é a partilha do poder político entre as autoridades constituídas e o povo, que, no caso, é estranho ao ente estatal, e o controle social é o direito público subjetivo do particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político estatal à fiscalização.

Para Rocha (1994), na democracia representativa, em que o exercício do poder pelo cidadão faz-se de forma indireta, o voto, o princípio da publicidade ganha relevância. O exercício ético do poder exige que todas as informações sobre o comportamento público dos agentes sejam oferecidas ao povo.

Para o exercício da democracia é essencial que as ações dos governantes sejam divulgadas e assim quando tornadas públicas possam ser esmiuçadas, julgadas e criticadas. (Bobbio, 1987).

Para Vale (2001) o conceito de publicidade está transmudando para transparência. A publicidade, embora necessária e devida nas decisões de administradores públicos se mostra insuficiente, ao passo que a transparência, ao apresentar e submeter cada passo das condições e razões que norteiam a atuação da Administração Pública permite que o acesso a informações promova o controle social.

De acordo com Santos (2013), para o exercício do controle social, ou participação da sociedade, é imprescindível o acesso a informações precisas que auxiliem no dimensionamento de suas demandas e na correção de rumos das decisões adotadas pelos agentes delegados. Segundo Godoy (2013), os controles apresentados sobre as diversas influências da presença do Observatório Social podem servir tanto de instrumento de controle e aferição, como também, de planejamento da gestão pública, pois, os indicadores podem fornecer subsídios para o processo decisório de políticas públicas.

Assim a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011, regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Através da LAI, criaram-se mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. Para que o Estado brasileiro execute políticas públicas, é necessário que arrecade receitas. Essas receitas financiam a realização das políticas, que se desdobram em projetos e ações do Estado. Nesse momento, surge o que no orçamento público se denomina despesas, que deverão ser pagas com as receitas arrecadadas. Quando o cidadão passa a conhecer e exigir a execução dos investimentos em favor de benefícios coletivos, ele exerce seu direito de cidadania (CGU, 2016).

Kelsen (1990) afirma que a participação popular na administração pública, é a que trata da interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadãos ou representantes de grupos sociais, estes últimos legitimados para agir em nome coletivo. Segundo Pires (2011), a participação social visa a pressionar as instituições a serem mais ágeis e transparentes, e também, a propiciar um suporte de legitimidade às decisões de direção.

O surgimento de iniciativas de grupos organizados atentos a observar o cumprimento do interesse público na aplicação dos recursos públicos é sinal de amadurecimento da nossa democracia, da nossa cidadania. O Observatório Social é um movimento pela transparência na administração pública, que começou em Maringá, no Paraná, no ano de 2006. É um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático, partidário e reunir o maior

número possível de entidades representativas da sociedade civil, com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública (OSB, 2016).

2.3 Observatório Social do Brasil

Os Observatórios Sociais são instituições independentes, organizações sem fins lucrativos, (ONGs) que se ocupam das tarefas de acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas e que foram constituídas a partir de iniciativas autônomas da sociedade, encontrando-se desvinculados de qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa (Maia, 2010).

O órgão formado por apenas representantes da sociedade civil representa as reais necessidades da população, seus anseios e perspectivas. O Observatório Social do Brasil, por ser formado exclusivamente por representante da sociedade civil, pode ser considerado diferente de outros mecanismos de controle social (Maia, 2010).

A ampliação do controle social, da responsabilização dos agentes públicos e a busca por maior transparência, além de ser imperativo da construção da democracia, torna-se, no Brasil, condição necessária para enfrentar um problema de graves proporções, a corrupção na esfera pública. A passividade, a inibição de mecanismos flexibilizadores da gestão e do controle, orientados para a introdução de uma administração orientada para resultados podem produzir disfunções ainda mais graves do que a perda de eficiência na alocação dos recursos (Santos, 2004).

O Observatório Social do Brasil (OSB) é uma entidade civil sem fins lucrativos, que coordena a rede de Observatórios Sociais existentes em mais de 100 municípios distribuídos em 18 estados, dados de 2015, assegurando a disseminação da metodologia padronizada para atuação dos observadores sociais, promovendo capacitação e oferecendo suporte técnico aos OS, além de estabelecer parcerias estaduais e nacionais para o melhor desempenho das ações locais de controle social (OSB, 2016).

O OSB desenvolve várias ações, mas a principal é o monitoramento das compras públicas em nível municipal. A metodologia, desenvolvida por eles, acompanha o processo desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos. Cada Observatório é integrado por cidadãos que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. São empresários, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social (OSB, 2016).

Com esta atuação, os observadores esperam fiscalizar a máquina pública para que em sua cidade os serviços públicos funcionem melhor, os recursos sejam bem aplicados e os gestores prestem contas de tudo o que fazem. Identificar problemas é muito importante, mas fazer parte da solução é mais eficaz.

3. Desenho da Pesquisa e Amostra

3.1. Desenho da Pesquisa

O insight deste trabalho é o de que avaliando as “melhorias” em indicadores de educação e saúde de municípios brasileiros, seja possível avaliar o desempenho dos Observatórios Sociais em melhorar a gestão pública nas cidades em que foi implantado. Contudo, diversos aspectos podem ser associados a “causas” destas “melhorias” encontradas. Aspectos como políticas sociais, partido político das esferas estaduais e nacionais, efeitos econômicos e até mesmo a sorte podem ser enumerados. O desafio está em encontrar um

“efeito líquido” da implementação dos OS sem que os demais aspectos possam ser identificados como determinantes dos resultados encontrados nas áreas de saúde e educação.

Neste design, comparar, através de uma diferença de médias, um determinado aspecto de cidades com e sem o OS, pode levar a resultados viesados. Da mesma forma serão viesados os resultados obtidos através de regressões múltiplas tradicionais. Os problemas estatísticos são os seguintes: (a) As regressões não são capazes de estabelecer uma relação de causa e efeito, portanto não é possível se afirmar que a ação A causa o resultado B através de uma regressão múltipla. (b) O coeficiente de uma regressão múltipla apresenta apenas a diferença que seria encontrada na variável de resultado (Y), por uma variação na variável de interesse. No nosso problema de pesquisa, uma regressão com a equação (1) onde a variável dependente é o número de bibliotecas nas escolas do município e as variáveis explicativas são uma *dummy* OS (Observatório Social, sim ou não) e X representando as demais características dos municípios, apresentaria um resultado viesado. O viés advém do fato de que o coeficiente β_1 irá apresentar simplesmente a diferença que existe entre uma cidade com e sem o OS, em média.

$$\text{Bibliotecas}_{i,t} = \alpha + \beta_1 \text{OS}_{i,t} + \beta_2 X_{i,t} + \varepsilon \quad (1)$$

Tal análise não será suficiente para responder ao problema de pesquisa deste trabalho. Esta é a medida da diferença entre os municípios com e sem o OS. Precisamos investigar o que acontece com um município antes e depois da implantação do OS e além disso temos que ser capazes de afirmar qual a medida do resultado que é consequência da implantação do OS e qual é resultado de outros fatores internos e externos mencionados. Para responder ao problema será necessário o cálculo das diferenças das diferenças entre os municípios com e sem o OS antes e depois da implementação do mesmo. Assim, a técnica de experimentos será utilizada e serão então definidos dois grupos de municípios, os “tratados” ou seja, aqueles que possuem um OS e os municípios de “controle” para os que não possuem um OS.

De acordo com Abadie (2005), a melhor forma de se avaliar o impacto de um determinado “tratamento”, neste caso a implantação de um Observatório Social, seria observar o mesmo município em duas situações, no mesmo período de tempo: uma em que tivesse com o OS (indivíduo tratado, na nomenclatura de experimentos) e outra em que não tivesse com o OS (indivíduo não-tratado). Se isso fosse possível, bastaria calcular a diferença da variável de interesse nas duas situações para saber o impacto do tratamento, pois todas as demais características do indivíduo se mantêm constantes. Infelizmente, é impossível obter essa situação. Entretanto, ainda de acordo com Abadie (2005), se a seleção dos indivíduos em relação ao tratamento for aleatória, então o impacto do tratamento pode ser medido pela diferença das médias da variável de interesse entre os grupos de tratamento e de controle, sem existência de viés nessa estimação. Em termos mais técnicos, é preciso garantir que a seleção de um determinado município para o grupo de tratamento (Municípios com OS) não tenha qualquer relação nem com os resultados esperados e nem com suas características específicas.

O problema dos pesquisadores em Ciências Sociais é justamente garantir essa aleatoriedade dos indivíduos aos grupos de controle e tratamento. Na maioria das vezes a escolha não é aleatória, por exemplo: se no presente trabalho, os municípios administrados por um determinado partido político, ou com melhores práticas de gestão pública, ou aqueles com maior população ou maior orçamento implantam o OS, então não há aleatoriedade. Caso houvesse algum aspecto do município que determine a criação de um OS no local, então a melhor metodologia seria a utilização do Propensity Score Matching (PSM) proposto por Rosenbaum e Rubin (1983). O PSM reflete a probabilidade de participação no tratamento que poderia ocorrer e assim compara os tratados com os não tratados que poderiam ser tratados.

Contudo, a implantação dos OS não é determinada por nenhuma característica específica do município ou de sua gestão. A sua criação é uma ação da sociedade civil e não tem nenhuma ligação com ações governamentais (que inclusive não apoiam tal implementação), políticas, econômicas ou geográficas. Sua implementação é aleatória do ponto de vista estatístico. Desta forma, as características de cada município, sejam eles pertencentes ao grupo tratado ou ao grupo de controle como o seu tamanho, orçamento, administração, localização e etc., não são fatores que podem influenciar a variável de interesse, justamente por sua aleatoriedade. Neste caso, tem-se um desenho de um experimento adequado ao uso dos estimadores de diferenças em diferenças. Além disso, um *assumption* chave do estimador *diff in diff* é a de que os resultados entre os grupos de controle e de tratamento antes do tratamento tenham a mesma tendência. Este aspecto foi verificado em observações de municípios tratados e não tratados antes do tratamento através de uma variável *dummy* que não se mostrou estatisticamente significativa, indicando que pertencer ao grupo de tratados antes do tratamento não ofereceu nenhuma vantagem a este grupo de municípios.

Formalizando, Abadie (2005) estabelece que uma vez não ser possível observar os indivíduos quando são submetidos ao tratamento e quando não são submetidos, deveria se fazer uma comparação dos indivíduos tratados caso eles não tivessem sido tratados. Para isso, devemos garantir que a associação de um determinado indivíduo ao grupo de tratados e não tratados seja totalmente aleatória, independente de qualquer característica. Assim, os resultados obtidos na variável de interesse são também independentes das características e dependentes apenas do tratamento, como em um experimento controlado.

Figura 1 – Modelo de diferenças em diferenças.

Grupos	Antes do Tratamento	Depois do Tratamento	Diferenças
Tratados (Municípios com OS)	α	β	$(\beta - \alpha)$
Controle (Municípios sem OS)	φ	γ	$(\gamma - \varphi)$
Diferenças	$(\alpha - \varphi)$	$(\beta - \gamma)$	$(\beta - \alpha) - (\gamma - \varphi)$

Fonte: Adaptado de Cameron e Trivedi (2005)

Seguindo o raciocínio apresentado na Figura 1, $(\beta - \alpha) - (\gamma - \varphi)$ mensura respectivamente as alterações ocorridas no grupo de tratamento (municípios com OS) e grupo de controle (demais municípios) entre os períodos anteriores e posteriores à implantação do OS, isto é, a criação da OS em um município é considerado um evento exógeno. De acordo com o proposto, o grupo de controle não sofreu alteração com o fato exógeno, sendo a diferença entre $(\gamma - \varphi)$ atribuída a outros fatores que também afetam $(\beta - \alpha)$, deste modo a diferença entre o termo $(\gamma - \varphi) - (\beta - \alpha)$ capta justamente o impacto da variável de interesse. Observe que não é estritamente necessário que os dados do grupo de tratados e controle antes do tratamento sejam iguais para se utilizar o método. O importante é que seja possível medir antes e depois e que a associação a tratados e controle seja aleatória.

De acordo com Cameron e Trivedi (2005), especificamente o efeito da variável de interesse (tratamento), pode ser mensurado com base em métodos dados de painel padrão se há dados disponíveis antes e após o tratamento, e a mudança exógena assumida não afeta todos os indivíduos. Então, o estimador de primeiras diferenças para o modelo de efeitos fixos reduz-se a um simples estimador denominado diferenças em diferenças.

Há pressupostos subjacentes para a consistência do estimador *diff-in-dif*, em primeiro lugar, presume-se que os efeitos do tempo são comuns aos grupos (tratamento e controle) de indivíduos. Em segundo lugar, se os dados utilizados são do tipo *cross-section*, a composição dos grupos de tratamento e controle é considerada como estável antes e depois da mudança, já

no caso de dados em painel a diferenciação elimina os efeitos fixos. Contudo, conforme será apresentado no próximo item, a amostra deste estudo contempla mais do que 2 períodos de tempo (de fato são 9), e neste caso, segundo Cameron e Trivedi (2005) e Stock e Watson (2004), o efeito causal pode ser estimado utilizando o modelo de regressão com efeitos fixos, conforme a equação 2:

$$Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 X_{it} + \gamma_2 D2_i + \dots + \gamma_n Dn_i + \delta_2 B2_t + \dots + \delta_T B T_t + v_{it} \quad (2)$$

Onde $i = 1, \dots, n$ representa o indivíduo, $t=1, \dots, T$, representa o período de tempo da medição, $X_{it} = 1$ se o i -ésimo indivíduo recebeu o tratamento na data t e $X_{it} = 0$ caso contrário, $D2_i$ é uma variável binária que indica o i -ésimo indivíduo ($D2_i = 1$ para $i = 2$ e 0 o contrário), $B2_t$ é uma variável binária que indica o segundo período de tempo e as outras variáveis binárias são definidas de forma semelhante, v_{it} é um termo de erro e $\beta_0, \beta_1, \gamma_2, \dots, \gamma_n + \delta_2, \dots, \delta_T$ são os coeficientes desconhecidos. A inclusão dos efeitos individuais controla as características individuais não observadas que afetam Y . A inclusão dos efeitos temporais controla diferenças de um período para outro que afetam o resultado independentemente do indivíduo estar no grupo de controle ou tratado. Importante frisar que Y representa a variação da variável de resultado em cada um dos períodos de análise.

3.2. Amostra

O recorte temporal utilizado para a realização do estudo corresponde ao período de 2007 a 2015. A escolha por tal período se deve à disponibilidade de dados e da criação dos primeiros OS no país. O primeiro observatório social foi fundado em 2001. Contudo, dos 112 municípios que possuem observatórios, somente 4 foram fundados antes de 2007. Outro fato que influenciou a data inicial foi a mudança dos critérios de coleta de dados do INEP em 2007, portanto, caso fossem utilizados dados de 2001 a 2006, haveria a necessidade de adaptar os dados ao novo formato adotado em 2007. Assim, com intuito de manter maior consistência de metodologia, foram considerados apenas os dados do período citado. Outro ajuste para manter a consistência e integridade da análise de causalidade foi a exclusão dos dados escolares de escolas que não fossem urbanas, assim foram consideradas apenas as escolas municipais e da zona urbana, as escolas rurais foram excluídas.

A amostra da pesquisa foi composta por todos os municípios brasileiros com dados no IBGE. Os dados escolares foram coletados no INEP, os dados de saúde foram coletados no DATASUS e os dados demográficos no IBGE. A amostra ficou então composta por 5520 municípios por 9 anos com um total de 49.353 observações. Dentre estes, 112 municípios com OS em 964 observações. A base de dados é exclusiva deste trabalho.

3.3. Variáveis

A seleção das variáveis foi realizada com base na disponibilidade dos dados para séries de dados de Educação e Saúde em nível de municípios. Diversos dados disponíveis nas bases de dados do INEP, IBGE e SUS estão disponíveis de forma agregada por regiões, estados ou capitais. As variáveis úteis em nível de municípios coletadas foram as seguintes:

Figura 2 – Lista das Variáveis do Estudo

Variável	Descrição (Dados agregados por município)
Matrículas pré-escola	Número de matrículas realizadas em pré-escola no período
Matrículas em creche	Número de matrículas realizadas em creches no período
Número de salas aula	Número total de salas de aula de todas as escolas do município
Sanitários no prédio da escola	Número de sanitários em todas as escolas do município
Bibliotecas	Número de Bibliotecas de todas as escolas do município

Parque infantil	Número de Parques Infantis de todas as escolas
Quadra de esportes	Número de Quadras de Esportes de todas as escolas
Laboratório de informática	Número de Laboratórios de Informática de todas as escolas
Prédio próprio escola	Número de Escolas com Prédio Próprio
Água tratada rede pública	Número de Escolas com rede pública de água
Esgoto tratado rede pública	Número de Escolas com Esgoto tratado na rede pública
Esgoto tratado em fossa	Número de Escolas com Esgoto tratado através de fossa
Coleta lixo periódica na escola	Número de Escolas com coleta de lixo periódica
Alimentação na escola	Número de Escolas com Alimentação disponível para os alunos
Acesso a internet na escola	Número de Escolas com Acesso à Internet
Equipamentos em uso – Hospitais	Número de Equipamentos Hospitalares em uso no município
Equipamentos disponíveis – Hospitais	Número de Equipamentos Hospitalares disponíveis no município

Fonte: autores

A seguir serão apresentados os resultados das análises descritivas e das regressões realizadas no trabalho.

4. Resultados e Análises

As análises empíricas deste estudo foram todas baseadas no conceito de “experimentos” e portanto utilizam apenas as regressões da equação 2 definida previamente. Assim, para cada uma das variáveis enumeradas na Figura 2, foi realizada uma regressão utilizando a equação 2. A Tabela 1 apresenta os resultados. Para cada uma das variáveis é apresentado: (1) Sinal Esperado, que é o sinal esperado do coeficiente para aquela determinada variável. No caso deste estudo, para todas as variáveis se espera um resultado positivo, ou seja, uma melhoria neste indicador social. (2) O Coeficiente e sua significância estatística, que é o quanto o Indicador varia entre as cidades com ou sem o Observatório Social, a partir de sua implementação. (3) e (4) Indica o teste *t* e o *p-value* para a significância estatística do coeficiente encontrado (* para 10%, ** para 5% e *** para 1%). (5) Obs Indica o número de observações utilizadas na regressão da variável.

Tabela 1 – Resultado das Regressões de Diferenças em Diferenças

Variável	Sinal Esperado	Coef.	<i>t-statistic</i>	<i>P-Value</i>	Obs
Matrículas pré-escola	(+)	119.45***	3.81	0.000	43796
Matrículas em creche	(+)	14.37	1.31	0.190	43796
Número de salas aula	(+)	13.30***	3.93	0.000	38288
Sanitários no prédio da escola	(+)	0.85***	2.73	0.006	38288
Bibliotecas	(+)	1.05***	3.28	0.001	38288
Parque infantil	(+)	-0.01	-0.00	0.998	38288
Quadra de esportes	(+)	1.68***	4.81	0.000	16344
Laboratório de informática	(+)	0.22	0.92	0.355	38288
Prédio próprio escola	(+)	0.97***	3.78	0.000	43796
Água tratada rede pública	(+)	0.76***	6.24	0.000	43796
Esgoto tratado rede pública	(+)	0.35***	2.96	0.003	43796
Esgoto tratado em fossa	(+)	0.66***	6.20	0.000	43796
Coleta lixo periódica na escola	(+)	0.77***	6.23	0.000	43796
Alimentação na escola	(+)	0.50***	3.86	0.000	43796
Acesso a internet na escola	(+)	-1.23***	-6.60	0.000	43796
Equipamentos em uso – Hospitais	(+)	20.75***	3.43	0.001	43734
Equipamentos disponíveis – Hospitais	(+)	32.79***	4.04	0.000	43739
Número de Municípios		5520			
Efeitos Fixos		Sim			
Dummy para ano		Sim			

Fonte: Autores

Portanto, a comprovação da eficiência dos OS se dá quando uma variável apresenta coeficientes com o mesmo sinal daquele esperado e que sua significância estatística seja elevada. A interpretação dos coeficientes é simples. Por exemplo no indicador de Matrículas Pré-Escola, o valor 119,45 indica que cidades que implantaram o OS aumentaram suas Matrículas Pré-Escolares em 119,45 vagas, em termos líquidos em relação aos municípios que não possuem OS, levando-se em conta todos os demais fatores que podem ter influenciado estas vagas, conforme discutido no item de Desenho da Pesquisa.

Em resumo, das 17 variáveis selecionadas para este estudo, apenas 3 não apresentaram resultados positivos estatisticamente significantes. Uma delas, as Matrículas em creche, pode ser considerada como um resultado neutro, uma vez que a entrada de crianças em creches está condicionada ao número de crianças nascidas e em idade para ingressar em creches, além da necessidade da família de utilização deste serviço. Além disso o coeficiente para esta variável se apresentou positivo mas não foi estatisticamente significativo.

Porém, indicadores importantes como Números de Salas de Aula, Sanitários no Prédio da Escola, Bibliotecas, Prédio Próprio da Escola, Água Tratada, Esgoto tratado e Equipamentos Disponíveis em Hospitais apresentaram um elevado coeficiente de significância estatística. Os indicadores mencionados são importantes pois demandam de investimentos físicos e obras de elevados custos. Estes indicadores positivos demonstram que a gestão pública das cidades com OS comporta-se de forma mais adequada direcionando recursos para obras de infraestrutura. O que corrobora com o controle social realizado pelos Observadores no município, pois à medida que monitoram e acompanham os processos licitatórios, em todas as fases que abrange das compras à entrega de produtos e serviços, incluindo materiais destinados a obras de infraestrutura, alimentação e recursos pedagógicos é esperado que consigam reduzir os desvios e fraudes no processo e propiciar aplicação correta dos recursos para o melhor ambiente educacional e social.

Como comparação, os itens Coleta de Lixo e Alimentação na Escola que também apresentaram resultados positivos não necessitam de obras ou elevados investimentos pois são recursos de custeio corrente mas que não demandam imobilização de recursos como a construção de prédios para escolas e salas de aulas. De forma consistente, estes itens também sinalizam resultados positivos de controle social, pois não só a corrupção, as fraudes, mas também a má gestão pública que pela incapacidade de controle e gerenciamento solapam o caixa e a oferta de serviços públicos municipais. Com apoio dos Observatórios e a fiscalização por indicadores de desempenho constata-se efetivamente um melhor desempenho dos gestores públicos.

Vale destacar que os resultados obtidos são robustos inclusive na relação de causa e efeito, uma vez que o método utilizado de diferenças em diferenças (*Diff in Diff*) assegura que os resultados encontrados para cada coeficiente são efeitos líquidos de todos os demais fatores que podem influenciar as variáveis estudadas. Aspectos como partidos políticos, situação econômica do país, da região, do estado e quaisquer outros aspectos que podem afetar os resultados são neutralizados pela utilização do grupo de controle e grupo de tratados utilizados neste modelo. Como a associação das cidades ao OS não é determinada pelo município, pode-se inferir que sua distribuição é aleatória. O princípio da aleatoriedade na associação ao grupo de tratamento é o fator mais importante na robustez dos resultados encontrados.

Desta forma pode-se afirmar que o OSB atinge seus objetivos de agir preventivamente no controle social dos gastos públicos. Os cidadãos envolvidos transformam o seu direito de indignar-se em atitudes que de algum modo melhoram a qualidade na aplicação dos recursos públicos.

5. Conclusão

O objetivo deste artigo consiste na investigação empírica da eficiência da implantação de um OS-Observatório Social em determinado município. O desafio desta investigação consiste na separação dos diversos eventos que ocorrem simultaneamente em cada cidade e que poderiam influenciar os indicadores estudados. Contudo a metodologia de diferenças em diferenças é capaz de isolar todos os efeitos causados por eventos e decisões alternativas isolando apenas o efeito líquido da presença ou não de um OS na cidade estudada. Utilizando como amostra todos os 112 municípios com a presença de OS e como controle mais de 5000 municípios brasileiros, pelo período de 2007 a 2015, a pesquisa conta com elevada robustez em seus resultados.

Uma vez que a criação de um OS depende totalmente do interesse da comunidade, assim não há regras pré-definidas de seleção do município que possui OS, ou características a serem consideradas para abertura de um OS, pode-se afirmar que a seleção dos municípios tratados é totalmente aleatória e não tem participação da gestão municipal.

A expectativa é que com a presença do observatório social no município se tenha uma melhora de desempenho em relação as variáveis analisadas, com aumento de indicadores como o Número de escolas da rede municipal, Número de matrículas em pré-escola; Número de escolas com água filtrada; Número de escolas que reciclam o lixo; etc.

Como resultados, das 17 variáveis selecionadas para este estudo, apenas 3 não apresentaram resultados positivos estatisticamente significantes. Os resultados são robustos e o nível de significância estatística ultrapassa os 0,001 em 12 das variáveis. Os números indicam forte evidência de que a presença de OS causa a melhora destes indicadores analisados. Uma vez que os indicadores estão relacionados com educação e saúde, que são aspectos ligados à gestão municipal, os resultados são consistentes e fundamentados em evidências estatísticas robustas.

Portanto pode-se afirmar com elevado grau de certeza que os OS melhoram a gestão pública municipal. Além disso, vale ressaltar que esta pesquisa possui caráter inédito pois não foram encontrados na literatura nenhum estudo que confronte empiricamente a presença de OS com indicadores sociais.

Referencias:

ABADIE, Alberto. Semiparametric difference-in-differences estimators. *The Review of Economic Studies*.Vol.72, No.1, pp.1-19, 2005.

BENEVIDES, M.V.M. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1998.

BNDES. S.C.; Visconti.G.R. **Relato Setorial**. AS/GESET N° 3,Julho/2001.<Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/arquivos/conhecimento/relato/tsetor.pdf.> Acesso em: 10.fev.2017.

BOBBIO, N. Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política. 14.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. v.01. trad. João Ferreira. Brasília: Editora Unb, 2004.

CAMERON, A. Colin; TRIVEDI, Pravin K. Microeconometrics: methods and applications. Cambridge university press, 2005.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, 1990.

CARVALHO, M.C. Participação social no Brasil hoje. Polis papers, v.2, n.1998, p.1-30, 1998.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão: Orientações para o Gestor Municipal/Presidência da República, Controladoria – Geral da União. – 3ª Edição. – Brasília: CGU, 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA MP/CGU No01, de 10 de maio de 2016. (DOU de 11.05.2016-págs.14 a 17 – Seção 1). Disponível em <http://www.cgu.gov.br>.<acesso em 10.11.2016>

DI PIETRO, M.S. Z. Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DROMI, Roberto. Modernización Del Control Público. Hispania Libros: 2005.

GOHN, M.G. Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

GOHN, M.D.G. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGS. Revista Meta: Avaliação, v.5, n.14, p.238-253, 2013.

KELSEN, H. Teoria Geral do Direito e do Estado. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo, Martins Fontes; Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1990.

Lei Complementar n.º12.527, de 18 de novembro 2011. Disponível<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 13.09.2016.

MAIA, Luiza. Síntese. Revista TCE-RJ, Rio de Janeiro, v.5, n.1 e 2, p.50-67, jan./dez. 2010.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

OSBrasil. Observatório Social do Brasil, 2015. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/documentos-osb/>.<acesso <15.08.2016>

OSBrasil. Observatório Social do Brasil, 2016. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/documentos-osb/>.<acesso <15.07.2016>

PIRES, A. K. Gestão pública e desenvolvimento. v. 6. Brasília: Ipea, 2011.

RNC – Rede nacional de Contabilidade. [Observatórios Sociais já conseguiram economia de R\\$ 1 bilhão de recursos públicos em três anos](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Revista-RNC-Julho2016.pdf). Disponível em: <http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Revista-RNC-Julho2016.pdf>.<acesso em 01.06.2017>

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da administração pública. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1994.

ROSEMBAUM, P.; RUBIN, D. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, vol. 79(1), pp 41-50, 1983.

SANTOS, L. A.; CARDOSO, R. L.S. Controle social e a transparência da administração pública brasileira. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España. 2004. p.2-5.

SANTOS, J. L. L., Transparência Regulatória e Controle Social. *Revista Jurídica Consulex - Ano XVII - nº383 - 1º de Janeiro/2013*.

SIRAQUE, V. Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

STOCK, JAMES H. *Econometria*/James H. Stock, Mark W. Watson; tradução Monica Rosemberg; revisão técnica Eliezer Martins Diniz. 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Sociedade civil e participação cidadã no poder local. Pró-Reitoria de Extensão da UFBA*, 2000.

VALE. *Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração Pública. PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2002 MONOGRAFIAS VENCEDORAS*, p. 311, 2001.